

OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal
Voorzitter

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
T +31 88 699 11 00
www.om.nl

Postbus 20301
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

Datum	3 juni 2025	Bij beantwoording de datum en
Onderdeel	Afdeling Kwaliteitontwikkeling, advisering en toetsing	ons kenmerk vermelden.
Ons kenmerk		
Uw kenmerk		
Onderwerp	Advies inzake initiatiefwetsvoorstel 'Slimmer straffen'	

Geachte

Bij brief van 6 mei 2025 heeft u, mede op verzoek van de initiatiefnemers, namens de staatssecretaris van Rechtsbescherming en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid het College van procureurs-generaal (hierna: College) verzocht te adviseren over het conceptvoorstel tot 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 – kortweg het initiatiefwetsvoorstel 'Slimmer straffen'. Die wijzigingen in de regeling van de taakstraf betreffen het verhogen van het maximum aantal uren taakstraf dat door de rechter en bij strafbeschikking kan worden opgelegd, de verruiming van de termijn waarbinnen de taakstraf moet worden verricht en de introductie van een flexibel deel van de taakstraf. Het College is van harte bereid een advies te geven over de inhoud van het wetsvoorstel en de te verwachten uitvoeringsconsequenties.

Doelen van wetsvoorstel

Het College waardeert het initiatief dat is genomen om het sanctiearsenaal uit te breiden en meer maatwerk bij het bepalen van passende straffen mogelijk te maken. Het College onderschrijft het doel dat daarmee wordt nagestreefd, te weten het verhogen van de effectiviteit van straffen bij het realiseren van de strafdoelen vergelding, generale preventie en speciale preventie. Het College ziet ook de toegevoegde waarde om te zoeken naar alternatieven voor korte gevangenisstraffen, gezien de beschikbare capaciteit van het gevangeniswezen en

de beperkte effecten die korte vrijheidsstraffen hebben op het voorkomen van recidive en nieuwe slachtoffers. Met dit advies wil het College graag bijdragen aan het gesprek over de wijze waarop de doelen van het wetsvoorstel kunnen worden bereikt, en welke rol elektronische detentie en de voorstellen inzake de regeling van de taakstraf daarbij kan spelen.

Tegelijkertijd wil het College de bijdrage die elektronische detentie kan leveren aan het opleggen en tenuitvoerleggen van passende straffen relativeren. Elektronische detentie is lang niet voor iedereen geschikt. Elektronische detentie is niet passend als de dader is veroordeeld voor een strafbaar feit dat vanuit huis kan worden gepleegd, zoals drugshandel of cybercriminaliteit. Elektronische detentie ligt evenmin voor de hand voor daders waarbij er geen geschikte locatie is waar de straf kan worden uitgezeten. Dat geldt met name voor daders die dak- of thuisloos zijn, en niet beschikken over een stabiele basis waar de elektronische detentie kan worden uitgezeten. Weliswaar benoemen de initiatiefnemers de mogelijkheid om de elektronische detentie uit te zitten in een woning van familie of kennissen of in een opvanglocatie, maar dit vergt wel een grote bereidheid van zowel de veroordeelde als de gastheer. Dit zal lang niet altijd mogelijk zijn en, voor zover wél een bereidwillige gastheer en geschikte locatie kan worden gevonden, niet zelden tot complicaties bij de tenuitvoerlegging leiden. Ook voor daders die extra zorg nodig hebben om hun leven weer enige regelmaat en structuur te geven is de elektronische detentie minder geschikt. Een (korte) gevangenisstraf kan in dergelijke situatie juist meerwaarde bieden. Al met al dreigt het gevaar dat de elektronische detentie een vorm van rechtsongelijkheid in de hand werkt, omdat vooral daders die hun leven al redelijk op orde hadden hiervoor in aanmerking zullen komen, terwijl voor een grote groep daders die kampt met problematiek op één of meerdere leefgebieden in beginsel alleen het (strengere) detentieregime van een penitentiaire inrichting in het vooruitzicht ligt.

Elektronische detentie als executiemodaliteit

Het College ziet op zichzelf de toegevoegde waarde van elektronische detentie. Wel adviseert het College nadrukkelijk om elektronische detentie in te zetten als executiemodaliteit en niet als hoofdstraf. Dat geldt eens te meer voor jeugdigen. Dit standpunt is onder meer tijdens de bijeenkomst met de initiatiefnemers op 29 januari jl. naar voren gebracht. Het College wil met dit consultatieadvies nogmaals van de gelegenheid gebruik maken om argumenten naar voren te brengen voor het invoeren van elektronische detentie als executiemodaliteit.

Het gebruik van elektronische detentie als executiemodaliteit heeft wat betreft het College verschillende voordelen. In de eerste plaats wordt met de toepassing van elektronische detentie als executiemodaliteit voorkomen dat er een vrijheidsstraf – zo wordt de elektronische detentie immers gekwalificeerd – wordt opgelegd voor

strafbare feiten waarvoor tot nu toe geen vrijheidsstraf werd opgelegd, maar een voorwaardelijke gevangenisstraf, een taakstraf of zelfs een geldboete. Als executiemodaliteit wordt elektronische detentie immers ingezet als invulling van (kortdurende) gevangenisstraffen die al zijn opgelegd. Als hoofdstraf kan de officier van justitie de elektronische detentie ook vorderen als vervanging voor andere straffen, en kan de rechter de elektronische detentie als vervangende straf opleggen. In de memorie van toelichting wordt niet uitgesloten dat de elektronische detentie als hoofdstraf inderdaad dit 'net-widening'-effect tot gevolg kan hebben. Dat het afhankelijk is van de toepassing in de praktijk in hoeverre dit gevaar zich zal verwezenlijken is op zichzelf juist, maar vergt wel dat de officier van justitie en rechter adequaat weten om te gaan met de roep tot zwaarder straffen die vanuit bepaalde delen van de maatschappij klinkt. Indien de initiatiefnemers het 'net-widening'-effect wensen te voorkomen, acht het College het raadzaam elektronische detentie als executiemodaliteit vorm te geven.

In de tweede plaats past elektronische detentie als executiemodaliteit bij de verschillende mogelijkheden tot elektronische detentie die nu al bestaan. Zo kan elektronische detentie worden ingezet bij 'zelfmelders'. Ook kan elektronische detentie worden toegepast als een sluitstuk van detentiefasering waarbij de gedetineerde wordt begeleid in zijn terugkeer naar de samenleving en daarbij steeds meer vrijheden krijgt. In dit kader kan er op worden gewezen dat het binnen de huidige mogelijkheden van de detentiefasering al de taak is van de Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: DJI) om de verdachte te plaatsen op de meest passende locatie. In zoverre wijkt de beslissing om een gevangenisstraf te executeren in de vorm van elektronische detentie niet fundamenteel af van de beslissing om een veroordeelde te plaatsen op bijvoorbeeld een Beperkt Beveiligde Afdeling van een penitentiaire inrichting.

In de derde plaats voorkomt elektronische detentie als executiemodaliteit veel afstemmingsvraagstukken bij de tenuitvoerlegging van de elektronische detentie. Bij elektronische detentie als executiemodaliteit is alleen DJI verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging. Bij elektronische detentie als hoofdstraf daarentegen is betrokkenheid vereist van de rechter, de officier van justitie, de reclassering, CJIB en DJI bij de verschillende beslissingen die moeten worden genomen, zoals de beslissing tot de toepassing van elektronische detentie, de beslissingen bij het wijzigen van de omstandigheden waarbinnen de elektronische detentie wordt uitgevoerd en de beslissingen naar aanleiding van een mislukte elektronische detentie. In het bijzonder de mislukte executie vergt bij elektronische detentie als hoofdstraf veel handelingen, waaronder een retourmelding door de reclassering, een omzettingsbeslissing door de officier van justitie en (eventueel) een rechterlijk oordeel na een bezwaarschriftprocedure. Bij elektronische detentie als executiemodaliteit is het daarentegen bij voorbaat duidelijk welke consequentie door DJI kan worden verbonden aan een mislukte elektronische detentie, te weten

de terugkeer naar een regime met meer vrijheidsbeperkingen. Het voorkomen van afstemmingsvragen bevordert een voortvarende toepassing en tenuitvoerlegging van de elektronische detentie.

Kortom, elektronische detentie als executiemodaliteit voorkomt de oplegging van vrijheidsstraffen waar dat eerder niet werd gedaan en past binnen het bestaande stelsel van opleggen en tenuitvoerleggen van straffen. Als hoofdstraf kent de elektronische detentie, zoals hieronder verder wordt toegelicht, daarentegen belangrijke nadelen en brengt naar verwachting forse consequenties voor de strafrechtketen met zich mee. Daarom ziet het College zich genoodzaakt te adviseren elektronische detentie als executiemodaliteit vorm te geven en af te zien van de voorgestelde vormgeving als hoofdstraf. In het bijzonder adviseert het College tegen de introductie van elektronische detentie als hoofdstraf bij jeugdigen.

Vragen en opmerkingen bij elektronische detentie als hoofdstraf

Niettegenstaande het bovenstaande advies heeft het College nog enkele aanvullende vragen en opmerkingen over de in het initiatiefwetsvoorstel voorgestelde regeling waarin elektronische detentie wel als hoofdstraf is uitgewerkt. Daarbij wordt ook gewezen op de forse uitvoeringsconsequenties die de invoering van elektronische detentie als hoofdstraf heeft.

Duur en voorwaardelijke oplegging

Het wetsvoorstel bevat een aantal afbakeningen. In de voorgestelde maximumduur van de elektronische detentie van een jaar kan het College zich vinden. Hiermee wordt voorkomen dat de regeling van de voorwaardelijke invrijheidsstelling van toepassing is op de elektronische detentie, waarmee lastige tenuitvoerleggingsvraagstukken worden vermeden. Ook met de keuze om de elektronische detentie niet (deels) voorwaardelijk te kunnen opleggen is het College het eens. Dit voorkomt eveneens afbakeningsproblemen. Wel wijst het College erop dat de voorgestelde minimumduur van de elektronische detentie van één dag moeilijk uitvoerbaar is, en tot verhoudingsgewijs hoge kosten gaat leiden.

Elektronische detentie bij jeugdigen

Het College acht elektronische detentie als hoofdstraf voor jeugdigen zonder meer onwenselijk. De mogelijkheid van elektronische detentie als hoofdstraf voor jeugdigen wordt niet gemist. Van de alternatieven voor (korte) vrijheidsbeneming, zoals taakstraffen, wordt bij jeugdigen al veel gebruik gemaakt. Als vrijheidsbeneming toch passend is, wordt dit uitgevoerd vanuit een justitiële jeugdinrichting (JJI) met nachtdetentie of een Kleinschalige Voorziening Justitiële Jeugd (KVJJ) van waaruit dagbesteding, zoals schoolgang, sport en behandeling,

met deskundige begeleiding kunnen worden voortgezet. Het uitgangspunt om terughoudend om te gaan met vrijheidsbeneming bij jeugdigen is wettelijk vastgelegd, zoals dat de voorlopige hechtenis zo kort mogelijk wordt bevolen (artikel 493 lid 1 Sv). Door elektronische detentie als hoofdstraf op te nemen bestaat het risico dat dit uitgangspunt onder druk komt te staan. Elektronische detentie is immers ook een vorm van vrijheidsbeneming, waarbij dezelfde terughoudendheid dient te gelden. Het College ziet wel de toegevoegde waarde van elektronische detentie ter ondersteuning van een schorsingsvoorwaarde of bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf, of als onderdeel van een executiemodaliteit. Vanwege het pedagogische karakter van het jeugdstrafrecht is het in die gevallen wel van belang dat jeugdige waarbij elektronische detentie wordt toegepast, wordt begeleid door de jeugdreclassering. Gedragsverandering is namelijk alleen mogelijk als er intensieve begeleiding beschikbaar is, terwijl dit niet voor alle jongeren vanuit hun thuissituatie wordt geboden. Een aanvullend nadeel van de introductie van elektronische detentie als hoofdstraf is dat het dragen van een enkelband kan leiden tot stigmatisering van de jeugdige op de school, in de buurt en bij de vrienden van de jeugdige. Bovendien kunnen bepaalde sporten dan niet meer worden uitgeoefend, zoals voetbal, terwijl dit juist kan bijdragen aan resocialisatie en re-integratie. Ook zijn er gevallen bekend waarbij een enkelband juist 'statusverhogend' kan werken en jongeren stimuleert met crimineel gedrag verder te gaan.

Bij jeugdigen is elektronische detentie in het kader van toezicht op bijzondere voorwaarden nu al mogelijk. Het College wijst erop dat dit in de praktijk niet goed loopt, onder meer doordat er veel tijd kan zitten tussen de melding van een overtreding en het moment dat deze melding wordt opgepakt. Het verdient de voorkeur om deze praktijk van elektronische detentie te verbeteren, in plaats van de introductie van elektronische detentie als hoofdstraf bij jeugdigen. Kiezen de initiatiefnemers hier niettemin toch voor dan roept het College de initiatiefnemers op om in overleg met deskundigen op het gebied van jeugdstrafrecht, waaronder de Raad voor Strafrechtspleging en Jeugdbescherming, goed te doordenken hoe de elektronische detentie bij jeugdigen zo kan worden vorm gegeven dat het optimaal bijdraagt aan de resocialisatie en re-integratie van jeugdigen. Dit betreft onder meer het vormgeven van intensieve begeleiding van jeugdigen, wat bij elektronische detentie een noodzakelijke voorwaarde is voor een succesvolle tenuitvoerlegging, zeker als er een problematische thuissituatie bij de jeugdigen is. Ook geeft het College bij de keuze voor elektronische detentie als hoofdstraf voor jeugdigen de initiatiefnemers in overweging artikel 6:6:30, eerste lid aan te passen, om een niet (volledig) betaalde geldboete te kunnen omzetten in elektronische detentie.

Verplichte rapportage

Het is noodzakelijk dat de reclassering of de raad voor de kinderscherming de haalbaarheid van de elektronische detentie heeft onderzocht voordat elektronische detentie als hoofdstraf kan worden opgelegd. Het College stelt vast dat in de memorie van toelichting wordt overwogen dat voordat de elektronische detentie als straf kan worden opgelegd "bij volwassenen altijd een reclasseringsadvies nodig is en bij minderjarigen een advies van de raad van de kinderscherming". Het College onderschrijft deze voorwaarde voor het kunnen opleggen van elektronische detentie. In overweging wordt gegeven om deze eis ook op te nemen in de wettelijke regeling zelf. De memorie van toelichting is immers niet de wet, en het is wenselijk dat dergelijke fundamentele voorwaarden voor toepassing van een bepaalde straf wettelijk worden vastgelegd. Voorkomen moet worden dat er een elektronische detentie als straf wordt opgelegd zonder dat de reclassering of raad voor de kinderscherming onderzoek heeft gedaan naar de haalbaarheid van de elektronische detentie voor de verdachte op de voorgestelde locatie, alsmede naar de uitvoerbaarheid van de bijzondere voorwaarden die in het concrete geval door de rechter nodig worden geacht zoals het toestaan om naar werk of school te blijven gaan. Het College is met de initiatiefnemers van oordeel dat een 'aangeklede' elektronische detentie in beginsel de voorkeur geniet. Op basis van de huidige wettelijke regeling zou een elektronische detentie die wordt opgelegd zonder haalbaarheidsadvies een rechtsgeldige einduitspraak zijn. Voorzienbaar is dat er grote problemen gaan ontstaan bij de tenuitvoerlegging daarvan.

Niettegenstaande de instemming met een verplicht reclasseringsadvies wijst het College er wel op dat het moeten wachten op een reclasseringsadvies kan leiden tot vertragingen bij de afdoening van strafbare feiten en oponthoud in de strafrechtketen. In het geval de officier van justitie de elektronische detentie niet heeft gevorderd maar de rechter dit wel wil opleggen, kan het bovendien leiden tot het schorsen van het onderzoek ter terechtzitting en aanhouden van de strafzaak. De verplichting tot een reclasseringsadvies brengt bovendien met zich mee dat zowel bij de reclassering als bij de raad voor de kinderscherming er voldoende capaciteit moet zijn om tijdig te kunnen adviseren.

In het verlengde hiervan wijst het College erop dat de verplichte advisering gaat leiden tot een uitbreiding van de taken van de reclassering. De bedoeling van het wetsvoorstel is dat elektronische detentie wordt ingezet als vervanging van kortdurende gevangenisstraffen. In zaken waarin deze kortdurende gevangenisstraffen worden opgelegd wordt op dit moment in de regel geen reclasseringsadvies aangevraagd, maar slechts incidenteel als wordt verwacht dat er bijzondere voorwaarden moeten worden opgelegd om de recidiverisico's te beperken en het gedrag van de verdachte te veranderen. Het vervangen van korte gevangenisstraffen door elektronische detentie leidt er dus toe dat er vaker reclasseringsadviezen moeten worden opgesteld. Het is voorzienbaar dat het

vaker laten opstellen van reclasseringsadviezen aanzienlijke consequenties gaat hebben voor de doorlooptijden, zeker wanneer vanwege het ontbreken van een advies de behandeling van de zaak door de rechter moet worden aangehouden.

Bijzondere voorwaarden en de verhouding tot andere straffen

De rechter kan bij de oplegging van de elektronische detentie bijzondere voorwaarden stellen, zo blijkt uit het voorgestelde artikel 22, vierde lid (en 77j, vierde lid). Daarbij wordt artikel 14c, tweede tot en met zesde lid, Wetboek van Strafrecht (en artikel 77z, tweede tot en met vijfde lid) van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit is in zichzelf een opvallende keuze, omdat de voorwaarden daarmee niet meer dienen om een bepaalde negatieve consequentie te voorkomen – zoals bij een voorwaardelijke straf of een voorwaardelijke invrijheidsstelling – maar als onderdeel van de straf. Deze afwijking van het tot nu toe gebruikelijke systeem leidt tot de nodige tenuitvoerleggingsvragen, zoals in het navolgende nog verder wordt toegelicht.

Het is niet geheel duidelijk welke bijzondere voorwaarden bij een elektronische detentie kunnen worden gesteld door de rechter. Enerzijds wordt met de verwijzing naar het tweede lid van artikel 14c (en artikel 77z) de gehele catalogus van bijzondere voorwaarden van overeenkomstige toepassing verklaard. Anderzijds overwegen de initiatiefnemers in de memorie van toelichting dat elektronische detenties “alleen met een beperkt aantal bijzondere voorwaarden kunnen worden opgelegd”. Ter onderbouwing wordt opgemerkt dat de toegevoegde waarde van elektronische detentie zal toenemen naarmate het vergeldende karakter meer naar voren komt. Tegelijkertijd wordt als reactie op eerdere kritiek op een ‘kale’ elektronische detentie door de initiatiefnemers naar voren gebracht dat de elektronische detentie met bijzondere voorwaarden kan worden aangekleed. Hieruit volgt dat bij het opleggen van bijzondere voorwaarden rekening moet worden gehouden met ogenschijnlijk tegenstrijdige belangen. Bij dit alles wordt in de wettelijke regeling weinig houvast gegeven aan de officier van justitie bij het vorderen, en aan de rechter bij het opleggen van bijzondere voorwaarden. Betreft het opleggen van ‘een beperkt aantal bijzondere voorwaarden’ een harde grens? In dat geval ligt het in de rede deze eis ook wettelijk vast te leggen, inclusief de grenzen van wat als ‘beperkt’ wordt aangemerkt. Of brengen de initiatiefnemers hiermee vooral een wens over de toepassing van de elektronische detentie tot uiting? Mag de elektronische detentie dan ook ‘kaal’ worden opgelegd, of juist gecombineerd met een fors aantal bijzonder voorwaarden? Het College verzoekt om een nadere toelichting over de ideeën van de initiatiefnemers over het aantal en het soort bijzondere voorwaarden dat bij elektronische detentie dient te worden opgelegd, en de belangenafweging die daarbij moet worden gemaakt.

Een aanvullende vraag is hoe de elektronische detentie zich verhoudt tot andere hoofdstraffen die kunnen worden opgelegd. In het bijzonder wordt daarbij gedacht aan de uitvoering van een taakstraf. Het College acht het niet wenselijk dat de taakstraf kan worden uitgevoerd in de tijd waarin de verdachte elektronisch is gedetineerd. Daarmee zou een onwenselijke vermenging van de straffen optreden. Het College verzoekt de initiatiefnemers hierop te reageren.

Tenuitvoerlegging elektronische detentie

Hoe de elektronische detentie als hoofdstraf ten uitvoer moet worden gelegd is niet geheel duidelijk. Op basis van de wettelijke regeling en de memorie van toelichting kan wel in grote lijnen worden vastgesteld wat de initiatiefnemers voor ogen staat. Na oplegging van de elektronische detentie als hoofdstraf door de rechter verstrekt het openbaar ministerie op grond van artikel 6:1:1 Sv de voor tenuitvoerlegging vatbare uitspraak aan het CJIB. Het CJIB routeert de uitspraak naar DJI, en DJI is gezien de memorie van toelichting verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van de elektronische detentie. In het kader van deze tenuitvoerlegging moet door DJI onder meer worden gecontroleerd of de veroordeelde niet langer dan een uur de locatie afwezig is van de locatie waar de elektronische detentie wordt uitgevoerd, en of alcohol en verdovende middelen worden gebruikt. Als de rechter bijzondere voorwaarden stelt bij de elektronische detentie volgt uit artikel 14c, zesde lid, en de memorie van toelichting dat de reclassering toezicht houdt op deze bijzondere voorwaarden. Daarbij lijkt zelfs gebruik te kunnen worden gemaakt van elektronisch toezicht (artikel 14c, vierde lid). Deze rol van de reclassering bij de tenuitvoerlegging van een straf is opvallend, aangezien met de straf (ook) andere doelen dan resocialisatie worden nagestreefd. Om meer detail aan te brengen in dit geheel, worden aan de initiatiefnemers een aantal vragen gesteld.

Voor DJI betekent de tenuitvoerlegging van de elektronische detentie een nieuwe taak. Als het risico zich verwezenlijkt dat de elektronische detentie in de plaats komt van voorwaardelijke straffen, taakstraffen of geldboetes (net-widening) betekent dit bovendien een uitbreiding van de taken van DJI. Het College hecht eraan dat DJI voldoende middelen krijgt om aan een elektronisch gedetineerde veroordeelde dezelfde ondersteuning te bieden als aan degene die een gevangenisstraf of hechtenis moet ondergaan.

In het kader van de controle op de tenuitvoerlegging mogen de medewerkers van DJI de locatie waarop de elektronische detentie wordt ondergaan betreden, zo wordt geregeld in het voorgestelde artikel 6:2:14c. In de memorie van toelichting wordt uitgewerkt dat zonder toestemming van de veroordeelde voor het betreden van de locatie een machtiging tot binnentreden is vereist. Het opvragen van deze machtiging en mogelijk ook de uitvoering ervan leidt tot betrokkenheid van de politie bij deze bezoeken. Zijn er huisgenoten, dan roept deze

toestemmingsvoorwaarde aanvullende vragen op. Als de veroordeelde toestemming geeft, moeten de huisgenoten dan ook toestemming geven? Is alleen de toestemming voldoende om de locatie zonder binnentredingsmachtiging te betreden? De controle op de bijzondere voorwaarden moet worden uitgevoerd door de reclassering. Het betreden van de woning door de reclassering is alleen mogelijk na toestemming van de veroordeelde. Wel is artikel 14c, derde lid, onder b (en artikel 77z, derde lid, onder b) van overeenkomstige toepassing, die de verplichting bevat om medewerking te verlenen aan huisbezoeken. Dit impliceert dat als de veroordeelde geen toestemming geeft tot een bezoek aan de locatie, de bijzondere voorwaarden die bij de elektronische detentie zijn opgelegd worden geschonden. Het College vraagt zich af waarom is gekozen voor twee verschillende kaders voor het betreden van de locatie? Dit leidt tot een complexe en moeilijk toegankelijke regeling.

Het is voorzienbaar dat de taak van de reclassering om toezicht te houden op de bijzondere voorwaarden die bij elektronische detentie worden opgelegd, dwingt tot de nodige afstemming met DJI. Voor het openbaar ministerie is het daarbij van belang dat er een eenduidige route is voor de melding dat de veroordeelde de elektronische detentie niet naar behoren ondergaat. Voorkomen moet worden dat het openbaar ministerie van verschillende organisaties meldingen ontvangt over de tenuitvoerlegging van dezelfde elektronische detentie met bijbehorende bijzondere voorwaarden, zeker als deze meldingen een tegenstrijdige inhoud hebben. Wat betreft het College heeft het, net als bij de tenuitvoerleggingen van taakstraffen, de voorkeur dat het CJIB als verantwoordelijke voor de tenuitvoerlegging van rechterlijke uitspraken bij het openbaar ministerie de melding doet over problemen bij de tenuitvoerlegging van de elektronische detentie, inclusief de opgelegde bijzondere voorwaarden. Bij die melding kunnen de opvattingen van zowel DJI als de reclassering over de tenuitvoerlegging worden meegegeven. Het openbaar ministerie kan vervolgens op basis van de melding van het CJIB toepassing geven aan het voorgestelde artikel 6:2:14d en beoordelen of vervangende hechtenis moet worden toegepast. Het College verzoekt op deze voorgestelde werkwijze te reageren in de memorie van toelichting.

Op grond van het voorgestelde artikel 6:2:14d, vierde lid, is het openbaar ministerie verplicht om een kennisgeving van de toepassing van vervangende hechtenis zo spoedig mogelijk aan de veroordeelde te betekenen. Daarbij rijst nog de vraag of de betekening van de kennisgeving een voorwaarde is voor de geldigheid van de omzettingsbeslissing. Het is immers mogelijk dat de veroordeelde zijn elektronische detentie is ontvlucht en daarbij naar het buitenland is vertrokken. In dat geval kan de kennisgeving niet worden betekend. Biedt het besluit tot toepassing van de vervangende hechtenis gelijk een titel tot

vrijheidsbeneming als de veroordeelde op een later moment weer wordt opgepakt?

Vervangende hechtenis en vervangende jeugddetentie

Wanneer de verdachte zich niet houdt aan een bijzondere voorwaarde die is opgelegd bij een elektronische detentie rijst de vraag welke procedure moet worden gevolgd om de vervangende hechtenis (en vervangende jeugddetentie) op te leggen of te vorderen. Te denken valt aan een overtreding van een contactverbod. Kan de officier van justitie dan besluiten om toepassing te geven aan 6:2:14d Sv? Dit blijkt niet duidelijk uit de tekst van deze bepaling. In artikel 6:2:14d, eerste lid, wordt immers slechts gesproken van het ondergaan van elektronische detentie. En elektronische detentie is volgens het voorgestelde artikel 22, eerste lid (en 77j, eerste lid) "de verplichting om gedurende een bepaalde periode op een in het vonnis bepaalde locatie te verblijven". In de kern luidt de vraag dus: zijn de opgelegde bijzondere voorwaarden onderdeel van de elektronische detentie. Dit lijkt gezien de memorie van toelichting wel wat de initiatiefnemers voor ogen staat. Als dat het geval is, dan kan worden overwogen om aan de definitie van elektronische detentie in artikel 22, eerste lid, toe te voegen de verplichting om de opgelegde bijzondere voorwaarden na te leven.

Als wel onderscheid wordt gemaakt tussen de elektronische detentie en de bijzondere voorwaarden, is de vervolgvraag of de rechter een beslissing moet nemen als een bijzondere voorwaarde niet wordt nageleefd? Zo ja, op grond waarvan. Valt dit onder artikel 6:6:21 Sv (zie ook het navolgende)? En als de rechter een beslissing moet nemen, kan dan aan de rechter-commissaris worden gevraagd om spoedeisende, tijdelijke en voorlopige beslissingen te nemen als bedoeld in artikel 6:6:20 Sv? Kan een bijzondere voorwaarde (bij elektronische detentie) inhoudende een contactverbod bijvoorbeeld worden aangemerkt als 'vrijheidsbeperkende maatregel' (als bedoeld in 6:6:20, eerste lid, onder b) die is opgelegd gelijktijdig met een vrijheidsbeneming?

Op grond van het voorgestelde artikel 6:6:22b kan bezwaar worden gemaakt tegen de toepassing van de vervangende hechtenis (of vervangende jeugddetentie). De verwachting is dat dergelijke bezwaarschriften met regelmaat zullen worden ingediend. De memorie van toelichting laat ruimte voor de toepassing van een passende omrekenleutel. Het ligt in de lijn der verwachting dat niet alleen tegen de omzettingsbeslissing zelf maar ook over de toegepaste omrekenleutel zal worden geklaagd. In het kader van de toepassing van de vervangende hechtenis rijst de vraag of aan een ingediend bezwaarschrift tegen de omzettingsbeslissing door de officier van justitie opschortende werking toegekend moet worden. Aangenomen wordt dat een bezwaarschrift tegen de omzetting van de taakstraf op grond van artikel 6:6:23 Sv geen schorsende werking heeft.

Wijzigen locatie en bijzondere voorwaarden

Bij het opleggen van elektronische detentie moet de rechter in het vonnis de locatie bepalen, zo volgt uit het voorgestelde artikel 22, eerste lid (en artikel 77j, eerste lid). Door invoeging van een nieuw derde lid van artikel 6:6:19 Sv beogen de initiatiefnemers verder te regelen dat de rechter moet worden betrokken bij de wijziging van de locatie van de elektronische detentie. Dit voorstel roept de nodige vragen op, zowel wat betreft de vormgeving als wat betreft de inhoud. Wat betreft de vorm merkt het College op dat de locatie van de elektronische detentie onderdeel is van de hoofdstraf. De elektronische detentie als hoofdstraf wordt voorgesteld als een vrijheidsbenemende straf. Het is niet vanzelfsprekend dat de wijziging van een dergelijke vrijheidsbenemende straf wordt geregeld in een titel van het Wetboek van Strafvordering met als opschrift "Vrijheidsbeperkende straffen, maatregelen en voorwaarden" (derde titel van hoofdstuk 6 van boek 6). De locatie van de elektronische detentie is immers geen van deze. Door dit wel zo te regelen rijst de vraag: wie is er eigenlijk bevoegd een vordering te doen om de locatie te wijzigen? Artikel 6:6:21 Sv is niet van toepassing. De bevoegdheid om de vordering te doen lijkt ook nergens anders te worden geregeld. In het systeem van de wet is het passend dat het openbaar ministerie de vordering aan de rechter doet tot wijziging van een door de rechter bij vonnis vastgestelde locatie. Als dit de bedoeling is, is het wenselijk dat de bevoegdheid tot het vorderen van een gewijzigde locatie ook in de wet wordt opgenomen. In dat kader kan verder worden bepaald of de veroordeelde een verzoek kan doen om de locatie te wijzigen. In de wettelijke regeling zou verder een spoedprocedure moeten worden opgenomen die kan worden gebruikt in de gevallen dat de locatie bijvoorbeeld vanwege brand of waterschade niet meer bewoonbaar is. Verzocht wordt de wettelijke grondslag voor het wijzigen van de locatie van de elektronische detentie door de rechter te verduidelijken, indien dit voorstel wordt gehandhaafd.

Meer inhoudelijk vraagt het College zich ook af of het noodzakelijk is dat de locatie voor de elektronische detentie door de rechter bij vonnis wordt bepaald, en ook door de rechter wordt gewijzigd? Wordt de schaarse capaciteit van rechtspraak en openbaar ministerie daarmee optimaal ingezet? Kan het niet worden overgelaten aan DJI om een geschikte locatie voor de elektronische detentie te vinden, of op zijn minst bij gewijzigde omstandigheden een andere, soortgelijke locatie aan te wijzen? Een vergelijkbare taak heeft DJI immers ook bij de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen in penitentiaire inrichtingen. Als de rechter de locatie van de elektronische detentie niet in het vonnis hoeft vast te leggen, kan een bijkomend voordeel zijn dat de reclassering voorafgaand aan het opleggen van de elektronische detentie zich nog niet hoeft uit te laten over de haalbaarheid om op de voorgestelde locatie de elektronische detentie uit te zitten. Als de rechter wel wordt geacht zowel de locatie van de elektronische detentie te bepalen en ook te wijzigen, dan verwacht het College dat deze regeling een forse

impact gaat hebben op het openbaar ministerie, en ook de rechtspraak en de reclassering. Dat geldt vooral voor de wijzigingen. Bij een substantieel gedeelte van de veroordeelden zal naar verwachting tijdens de looptijd van de elektronische detentie de locatie moet worden gewijzigd waarop de elektronische detentie ten uitvoer moet worden gelegd. Te denken valt aan situaties waarin de elektronische detentie tot problemen leidt met huisgenoten of bij de aangewezen opvanglocatie. In al deze zaken zal een rechter dan een beslissing moeten nemen. Daarvoor moet de reeds nu al schaarse zittingsruimte worden vrijgemaakt. Het College verzoekt de initiatiefnemers op deze vragen te reageren.

Uit de voorgestelde regeling van artikel 6:6:19, derde lid, kan worden afgeleid dat de rechter volgens de initiatiefnemers alleen moet beslissen over het wijzigen van "de looptijd van de bijzondere voorwaarden". Is dit inderdaad de bedoeling? Willen de initiatiefnemers geen ruimte bieden om de bijzondere voorwaarden te wijzigen, op te heffen of juist te stellen? Of hoeft de rechter daar niet over te beslissen?

Toepasselijk kader tenuitvoerlegging

Ook op andere punten roept de tenuitvoerlegging van de elektronische detentie vragen op, mede gezien de rechtspositie van de veroordeelde. Dit kan worden geïllustreerd met een voorbeeld over het verlenen van toestemming om de locatie te verlaten, maar vergelijkbare vragen spelen ook in andere gevallen. Wat betreft het verlaten van de locatie wordt in het voorgestelde artikel 6:2:14a, tweede lid geregeld dat 'Onze Minister' (naar het College aanneemt wordt daarmee bedoeld: DJI) kan toestaan de locatie te verlaten indien bijzondere omstandigheden dit noodzakelijk maken. De memorie van toelichting vult dit verder in met de voorbeelden van het verlaten van de locatie vanwege een overlijden of geboorte. Een ander voorbeeld zou kunnen zijn de opname in een ziekenhuis. Het College acht de ruimte om uitzonderingen te maken zeker wenselijk, maar vraagt zich wel af wat daarvoor het toepasselijke kader wordt. Achten de initiatiefnemers de penitentiaire beginselenwet (Pbw) van toepassing op de elektronische detentie? Artikel 26 Pbw biedt immers een grondslag voor humanitair verlof, zoals verder uitgewerkt in artikel 21 en verder van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting. Niet alleen biedt dit een kader voor het beoordelen van verzoeken, hiermee zou ook duidelijk zijn in welke gevallen en op welke wijze de veroordeelde bezwaar kan maken. Als de penitentiaire beginselenwet van toepassing is, waaruit blijkt dat? Dit volgt naar het oordeel van het College niet zonder meer uit de wettelijke tekst van de penitentiaire beginselenwet. En is dan de gehele penitentiaire beginselenwet van toepassing of alleen bepaalde delen?

Wijzigingen in de regeling van taakstraf

Verhogen maximale aantal uren taakstraf

Het College staat niet negatief tegenover de voorgestelde wijzigingen in de regeling van de taakstraf, voor zover deze zien op volwassen verdachten. Voor jeugdigen acht het College de verhoging van het maximum aantal uren taakstraf dat kan worden opgelegd onwenselijk. Voor volwassenen zijn er wel incidentele gevallen denkbaar waarin de verhoging van het maximale aantal uren taakstraf dat kan worden opgelegd voor een strafbaar feit in een vonnis en bij een strafbeschikking meer ruimte biedt voor maatwerk. Het verruimen van de termijnen waarbinnen de taakstraf ten uitvoer moet worden gelegd is een vanzelfsprekende consequentie van de verruiming van het aantal uren taakstraf dat kan worden opgelegd.

Tegelijkertijd verwacht het College niet dat de verlengde taakstraffen vaak worden toegepast. Voor veel verdachten is een langdurige taakstraf geen passende straf. Het opleggen van langdurige taakstraffen kan leiden tot uitvoeringsproblemen als de verdachte niet in staat is de taakstraf geheel uit te voeren, vanwege gebrekkige motivatie of psychische problemen. Dit probleem wordt slechts ten dele weggenomen door de mogelijkheid om een deel van de taakstraf te laten bestaan uit andere activiteiten. In het bijzonder voor jeugdigen kan een langdurige taakstraf zwaar en onoverzichtelijk zijn, zeker naast schoolverplichtingen, psychische problemen of een instabiele thuissituatie. Daar komt bij dat er wel voldoende plaats moet zijn om taakstraffen tijdig uit te kunnen laten voeren. Langere taakstraffen vragen om meer plaats. Nu al krijgt het College signalen dat het bij jeugdigen niet altijd lukt om de taakstraffen binnen de wettelijke termijnen uit te voeren. Het College verzoekt de initiatiefnemers hierop te reageren.

Andere activiteiten

Het College is positief over de mogelijkheid om ten hoogste een vijfde van de taakstraf te laten bestaan uit andere activiteiten dan het verrichten van onbetaalde arbeid. Dit biedt, zoals in de memorie van toelichting al wordt benoemd, ruimte om de taakgestrafte te begeleiden en om – zonder de verplichting tot het opleggen van bijzondere voorwaarden – aan het gedrag van de veroordeelde te kunnen werken. Het biedt ook ruimte in de gevallen dat de taakstraf grotendeels succesvol ten uitvoer is gelegd, maar er bij het laatste restant enige problemen ontstaan. In dat geval is er ruimte voor een passende uitvoering van een restant van de taakstraf zonder de noodzaak dat de vervangende hechtenis wordt toegepast.

Het College verzoekt de initiatiefnemers om de mogelijkheid tot een flexibele uitvoer van een deel van de taakstraf ook op te nemen in het jeugdstrafrecht. Erkend wordt dat het bij jeugdigen inderdaad mogelijk is een deel van de taakstraf als leerstraf op te leggen. Dit zal echter wel al op voorhand moeten worden besloten. Dat laat de mogelijkheid open dat – zoals terecht in de memorie

van toelichting bij volwassenen al wordt overwogen – het nut van aanvullende interventies “pas duidelijk [wordt] tijdens de tenuitvoerlegging van de taakstraf”. Ook bij jeugdigen kan pas tijdens de persoonlijke begeleiding blijken welke activiteiten van belang kunnen zijn bij het verlenen van zorg of begeleiding bij re-integratieactiviteiten. Voor jeugdigen kan in het bijzonder worden gedacht aan begeleiding bij het vinden van passend onderwijs. Dergelijke activiteiten vallen bovendien niet onder de leerstraffen die kunnen worden opgelegd.

Uitvoeringsconsequenties

Het College verwacht dat het initiatiefwetsvoorstel in ongewijzigde vorm tot een flinke (ketenbrede) werklastverzwaring zal leiden en aanzienlijke gevolgen voor de doorlooptijden met zich meebrengt. Voor het onderdeel elektronische detentie geldt dat de vormgeving als hoofdstraf in de tenuitvoerleggingsfase voor het openbaar ministerie tot extra afstemmingsmomenten met ketenpartners zal leiden, en voorts tot extra zittingsmomenten, onder meer in verband met de noodzaak tussentijds wijzigingen aan te brengen in de voorwaarden waaronder de elektronische detentie wordt uitgevoerd alsmede de behandeling van bezwaarschriften tegen de omzettingsbeslissingen van de officier van justitie. Daarnaast is van belang dat zowel ten behoeve van het opleggen van elektronische detentie als hoofdstraf, als bij beslissingen over wijzigingen gedurende de tenuitvoerlegging, reclasseringsadvies benodigd is. In die gevallen zal door het openbaar ministerie een reclasseringsrapport aangevraagd en beoordeeld moeten worden. Bovendien is voorzienbaar dat het ontbreken van advies er dikwijls toe zal leiden dat de rechter de behandeling van de zaak moet aanhouden. Het vorenstaande heeft belangrijke effecten op de doorlooptijden.

Het is op dit moment niet mogelijk een kwantitatieve inschatting van de structurele gevolgen van het wetsvoorstel en de daarmee gepaard gaande kosten te maken. Het aantal zaken waarin de strafrechter tot oplegging van elektronische detentie als hoofdstraf zal komen is immers nog onbekend. Verwacht wordt dat er in de praktijk sprake zal zijn van een verschuiving van korte gevangenisstraffen naar elektronische detentie. De mogelijkheden om elektronische detentie te eisen en op te leggen zijn echter niet onbeperkt. Naast het gegeven dat een negatief reclasseringsadvies kan worden uitgebracht, voorziet het College een groot aantal contra-indicaties die in de praktijk nader moeten worden uitgekristalliseerd. Zo ligt oplegging van elektronische detentie niet in de rede voor strafbare feiten als stalking, sexting, internetoplichting en diverse andere delicten die (deels) vanuit huis kunnen worden gepleegd. Ook los van het gepleegde strafbare feit zijn er naar verwachting uiteenlopende contra-indicaties. Het College volstaat op dit moment daarom met een kwalitatieve beschrijving van de bijkomende werkzaamheden van de officier van justitie die uit het wetsvoorstel voortvloeien.

In strafzaken waarin het vorderen van elektronische detentie in beginsel in de rede ligt, vergt dit nadere handelingen van de officier van justitie in de vorm van het opvragen en beoordelen van een reclasseringsadvies. Nadat de rechter elektronische detentie heeft opgelegd, is de bijkomende werklast voor de officier van justitie afhankelijk van de mate waarin tijdens de tenuitvoerlegging wijzigingen moeten worden aangebracht in de omstandigheden waarbinnen de elektronisch detentie wordt uitgevoerd, en van in hoeverre de veroordeelde zich aan de gestelde voorwaarde(n) houdt. De beoordeling van een retourmelding van elektronische detentie levert voor de officier van justitie extra werk op. Indien de officier van justitie besluit tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis, wordt daarvan een kennisgeving aan de veroordeelde gezonden. Tegen deze kennisgeving kan de veroordeelde een bezwaarschrift indienen bij de rechtbank. De verwachting is dat dergelijke bezwaren regelmatig zullen worden ingediend. De behandeling (voorbereidingstijd en zitting) van deze bezwaarschriften drukt ook de werklast van officieren van justitie. Hetzelfde geldt voor gevallen waarin gedurende de looptijd van de elektronische detentie een voorwaarde moet worden aangepast of de locatie van de elektronisch detentie dient te worden gewijzigd.

Bij dit alles wordt benadrukt dat een zaak mogelijk meermalen moet worden beoordeeld en op zitting dient te worden behandeld. Bijvoorbeeld vanwege (i) de wijziging van de locatie waarbinnen de elektronische detentie wordt ondergaan, (ii) een bezwaar tegen de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis na overtreding van een voorwaarde, (iii) een nieuwe overtreding van de voorwaarden na een eerdere herkansing van de rechter en/of (iv) opnieuw een wijziging van de locatie. In al deze gevallen zal de rechter een beslissing moeten nemen. Het voorgaande leidt vanzelfsprekend tot een grotere druk op de beschikbare zittingscapaciteit bij zowel het OM als bij de rechtspraak. De beschreven werklastverzwaringen kunnen worden voorkomen door elektronische detentie vorm te geven als executiemodaliteit. In dat geval is DJI verantwoordelijk voor de executie en is het niet nodig de officier van justitie en/of de rechter te betrekken voor beslissingen over het overtreden of wijzigen van de voorwaarden. Bij vormgeving als executiemodaliteit is het ook niet nodig de IV-systemen van het OM (GPS, NIAS, EMMA) aan te passen. De minimale kosten voor aanpassing van de IV-systemen op invoering van elektronische detentie als hoofdstraf zijn € 800.000.

Het OM verwacht dat de voorgestelde verruimingen in de regeling van de taakstraf minder verstrekkende gevolgen voor het OM zullen hebben. De toename van de duur van taakstraffen brengt een groter risico op het mislukken van de tenuitvoerlegging met zich. De verwachting is dus dat de officier van justitie in meer gevallen een omzettingsbeslissing zal moeten nemen. De benodigde aanpassingen in de IV-systemen van het OM bedragen minimaal € 200.000.

Conclusie

Het geheel overziend adviseert het College negatief ten aanzien van de invoering van elektronische detentie als hoofdstraf zoals voorgesteld in het voorliggende initiatiefwetsvoorstel. De voorziene nadelige effecten op de werklust van de strafrechtketen, het voorkomen van zogeheten 'net-widening' en het belang van voortvarende tenuitvoerlegging van de elektronische detentie wegen daarin zwaar. Tegelijkertijd ziet het College wel degelijk de meerwaarde van elektronische detentie als executiemodaliteit. Het College geeft de initiatiefnemers daarom in overweging elektronische detentie als executiemodaliteit mogelijk te maken.

Hoogachtend,



procureur-generaal