Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

36 805 Voorstel van wet van de leden Sneller en Straatman houdende 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 (Wet slimmer straffen)

Nr. 5

ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNEMERS

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 17 december 2025, nr. W16.25.00265/II, en de reactie van de initiatiefnemers d.d. 11 juni 2026, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 8 september 2025 heeft de voorzitter van de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van de leden Sneller, Six Dijkstra en Boswijk houdende 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 (Wet slimmer straffen), met memorie van toelichting.

Het voorstel heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) aanleiding gegeven tot het maken van een aantal opmerkingen. In het navolgende gaan de initiatiefnemers graag in op de opmerkingen van de Afdeling. Na ieder genummerd adviespunt is in rechtopstaande tekst de reactie van de initiatiefnemers opgenomen.

Samenvatting

Slimmer Straffen

Het initiatiefwetsvoorstel heeft als doel om het aantal kortdurende gevangenisstraffen te verminderen. Van deze straffen is bekend dat ze maar beperkt bijdragen aan het voorkomen van nieuwe strafbare feiten. Het wetsvoorstel introduceert daarom de elektronische detentie als een nieuwe vrijheidsbenemende hoofdstraf voor volwassenen. Ook biedt het wetsvoorstel meer mogelijkheden voor het opleggen en tenuitvoerleggen van de taakstraf. Deze alternatieven voor korte gevangenisstraffen kunnen dezelfde mate van vergelding bereiken. Ook kunnen ze de kans op recidive en nieuwe slachtoffers verkleinen, en de druk op de schaarse capaciteit in

kst-36805-5
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

de gevangenissen verminderen. Het wetsvoorstel kan daarmee bijdragen aan een rechtvaardige en effectieve bestraffing van strafbare feiten.

Bescherming van privacy, persoonsgegevens en huisrecht

Wanneer de rechter als straf elektronische detentie oplegt, moet de veroordeelde met een enkelband op een vaste locatie verblijven, zoals de eigen woning of een opvanglocatie. De elektronische detentie beperkt een veroordeelde vérgaand in zijn grondrechten en vrijheden, zij het in mindere mate dan bij een gevangenisstraf. Ze heeft ook mogelijke gevolgen voor de privacy van anderen. Voor het opleggen en ten uitvoer leggen van elektronische detentie wordt namelijk informatie over eventuele huisgenoten en andere naasten verzameld. De Afdeling advisering adviseert de initiatiefnemers om in de toelichting bij het wetsvoorstel aandacht te besteden aan de gevolgen van het voorstel voor het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens.

De Dienst Justitiële Inrichtingen krijgt de bevoegdheid om de locatie van de elektronische detentie te betreden zonder toestemming van de veroordeelde als dit noodzakelijk is in het belang van het toezicht op de naleving. Toepassing van deze bevoegdheid zal het huisrecht van de veroordeelde raken. Het advies aan de initiatiefnemers is om in de toelichting bij het wetsvoorstel de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van deze bevoegdheid dragend te motiveren.

Verbod op alcohol en drugsgebruik

Tijdens de elektronische detentie geldt standaard het verbod op alcohol en drugsgebruik. Het is duidelijk dat aan dit gebruik allerlei risico's zitten. Het is echter belangrijk dat de rechter ook op dit punt maatwerk kan leveren. Dit past straks ook beter bij het nieuwe Wetboek van Strafvordering, omdat daarin het verbod op alcohol en drugsgebruik als optionele voorwaarde is vormgegeven. De Afdeling adviseert daarom het verbod op alcohol en drugsgebruik niet als standaard voorwaarde te laten gelden. Daarbij kan als uitgangspunt worden gehanteerd dat deze voorwaarde wordt opgelegd bij elektronische detentie.

Overige opmerkingen

In het advies maakt de Afdeling ook nog enkele opmerkingen over het verlengen van de termijn voor de uitvoering van taakstraffen door jeugdigen, het belang van de evaluatie van het wetsvoorstel en de wijziging in de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden. De Afdeling adviseert de initiatiefnemers met al deze opmerkingen rekening te houden bij de verdere behandeling van het initiatiefwetsvoorstel.

Advies

1. Inleiding

Het initiatiefwetsvoorstel, ingediend door de Tweede Kamerleden Sneller, Six Dijkstra en Boswijk, beoogt meer maatwerk mogelijk te maken bij de oplegging en tenuitvoerlegging van straffen. Meer maatwerk helpt volgens de initiatiefnemers bij het «snel, zeker en persoonsgericht» tenuitvoerleggen van straffen en is effectiever om de strafdoelen vergelding en preventie te bereiken. Daarom stellen de initiatiefnemers voor om:

1) *de elektronische detentie in te voeren als hoofdstraf bij volwassenen en*

2) de mogelijkheden voor het opleggen en tenuitvoerleggen van de taakstraf te verruimen.

Bij elektronische detentie verblijft de veroordeelde met een enkelband op een vaste locatie zoals de eigen woning of een opvanglocatie.[1] De veroordeelde mag in beginsel één uur per dag de locatie verlaten om bijvoorbeeld boodschappen te doen of te sporten. De rechter kan ook bijzondere voorwaarde aan de elektronische detentie verbinden zoals een contact- of locatieverbod, de verplichting om mee te werken aan een gedragsinterventie of de verplichting om op vaste tijden naar werk of onderwijs te gaan. Voor alle elektronische detenties geldt standaard een verbod op het gebruik van alcohol of drugs. De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) is verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van de elektronische detentie en het toezicht op de naleving van het verbod op het gebruik van alcohol en drugs. Als bijzondere voorwaarden van toepassing zijn, is de reclassering verantwoordelijk voor het toezicht op die voorwaarden.[2]

Naast de invoering van elektronische detentie brengt het initiatiefwetsvoorstel enkele wijzigingen aan met betrekking tot de taakstraf. Ten eerste wordt het maximum aantal uren taakstraf voor volwassenen verhoogd van 240 naar 360 uur.[3] Ten tweede wordt de termijn voor de tenuitvoerlegging van de taakstraf bij volwassenen en jeugdigen verlengd.[4] Tot slot wordt het mogelijk een deel van de taakstraf «flexibel» in te zetten voor doelgerichte interventies, zoals het verlenen van (verslavings)zorg, begeleiding bij resocialisatie en interventies gericht op het herstel van het aangedane leed.[5]

Met de invoering van elektronische detentie als hoofdstraf en het uitbreiden van de mogelijkheden om een taakstraf op te leggen worden alternatieven geboden voor kortdurende detenties. Ongeveer 50% van de gedetineerden zit korter dan één maand in detentie en ongeveer 70% van de gedetineerden zit korter dan drie maanden vast.[6] Deze tijd is veelal te kort om te werken aan gedragsverandering en re-integratie, terwijl gedetineerden in deze periode wel hun werk, dagbesteding of huisvesting kunnen verliezen. Kortdurende detenties dragen daardoor onvoldoende bij aan het terugdringen van recidive. Bij elektronische detentie en de taakstraf kunnen factoren die beschermen tegen recidive, zoals huisvesting, werk en sociaal netwerk, in stand blijven. Beide straffen kunnen bovendien (gedeeltelijk) worden ingezet voor interventies om een terugval in criminaliteit te voorkomen.

De Afdeling onderschrijft dat invoering van elektronische detentie en de voorstellen met betrekking tot de taakstraf kunnen bijdragen aan een rechtvaardige en effectieve bestraffing van strafbare feiten. De rechter krijgt hiermee meer mogelijkheden om een passende straf op te leggen met het oog op de behoefte aan normstelling en vergelding, de bescherming van de samenleving en het herstel van het slachtoffer. Daarnaast kunnen deze voorstellen ertoe leiden dat de beperkte capaciteit in het gevangeniswezen wordt ingezet voor de detentie van de zwaardere delinquenten.

---

[1] Artikel I, onderdelen A en B.
[2] Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.8 Tenuitvoerlegging en toezicht.
[3] Artikel I, onderdeel C en artikel II, onderdeel A.
[4] Artikel II, onderdeel C en D.
[5] Artikel I, onderdeel C en I.
[6] Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.3 Aanpak en voorkomen van criminaliteit.

In het vervolg van dit advies maakt de Afdeling enkele opmerkingen over de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens (punt 2); het binnentreden op de locatie van de elektronische detentie (punt 3); de aansluiting bij het nieuwe Wetboek van Strafvordering (punt 4); het verbod op alcohol en drugsgebruik (punt 5); de uitvoeringstermijn van de taakstraf voor jeugdigen (punt 6); de invoeringstoets en evaluatie (punt 7) en de wijziging in de wet DNA-onderzoek bij veroordeelden (punt 8).

De initiatiefnemers zijn verheugd dat de Afdeling de doelen onderschrijft die worden nagestreefd met de invoering van elektronische detentie en met de voorstellen met betrekking tot de taakstraf. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het wetsvoorstel op enkele onderdelen gewijzigd en is de memorie van toelichting waar nodig aangepast. Hieronder wordt puntsgewijs nader ingegaan op het advies van de Afdeling.

2. De bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens bij elektronische detentie

Met de inzet van het strafrecht kan een inbreuk worden gemaakt op de grondrechten en vrijheden van burgers. Met de introductie van elektronische detentie wordt een alternatief geboden voor de gevangenisstraf, de meest ingrijpende sanctie in het Nederlands strafrechtelijke sanctiearsenaal. Bij elektronische detentie is de inbreuk op de grondrechten en vrijheden van de veroordeelde beperkter dan bij een gevangenisstraf. De veroordeelde verblijft immers veelal in de eigen leefomgeving en kan daarbinnen grotendeels zijn eigen dagritme bepalen, zonder de beperkingen die inherent zijn aan het verblijf in een penitentiaire inrichting.

Niettemin dient het ingrijpende karakter van elektronische detentie niet te worden onderschat. Ook bij elektronische detentie worden de grondrechten en vrijheden van de veroordeelde vergaand beperkt. De verdachte is immers niet vrij om zich buiten de locatie van de elektronische detentie te begeven en moet zich houden aan voorwaarden en controles. De intensiteit van deze beperkingen komt ook tot uitdrukking in de kwalificatie van elektronische detentie als een vrijheidsbenemende straf. Hiermee wordt ook het vergeldend karakter van de elektronische detentie benadrukt.

Tegen deze achtergrond verdient de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de persoonsgegevens van de veroordeelde bij elektronische detentie bijzondere aandacht. Ten behoeve van het opleggen van elektronische detentie moet de reclassering aan de rechter rapporteren over alle relevante levensgebieden van de betrokkene, zoals zijn huisvesting, dagbesteding en sociaal netwerk. Tijdens de elektronische detentie worden de bewegingen van de betrokkene in de gaten gehouden door middel van een enkelband, kunnen huisbezoeken worden afgelegd en wordt de veroordeelde geacht mee te werken aan alcohol en drugscontroles.

Voor zowel het opleggen als het ten uitvoer leggen van deze straf wordt informatie over eventuele huisgenoten en andere naasten verzameld. Al met al kunnen DJI en de reclassering hierdoor een vrij compleet beeld van het leven van de betrokkene en van derden krijgen. Hiermee wordt een inbreuk gemaakt op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, vastgelegd in artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Deze inbreuk kan gerechtvaardigd worden als deze noodzakelijk en proportioneel is met

het oog op het doel van de straf. Hieraan moet aandacht worden besteed in de toelichting.

Voor het opleggen en tenuitvoerleggen van elektronische detentie worden persoonsgegevens verwerkt. Dit kunnen ook strafrechtelijke en/of bijzondere persoonsgegevens zijn, waarvoor aan de verwerking strenge eisen gelden. In de toelichting wordt weinig aandacht besteed aan de wijze waarop dergelijke persoonsgegevens worden verwerkt. Onduidelijk is bijvoorbeeld wie verantwoordelijk is voor de gegevensverwerking, welk juridisch kader daarop van toepassing is en welke waarborgen voor de verwerking gelden.[7] De gegevensverwerking door de reclassering valt namelijk binnen het bereik van de Algemene verordening gegevensbescherming. De Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens is echter van toepassing op de verwerking van tenuitvoerlegginggegevens door DJI.[8]

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer bij het opleggen en tenuitvoerleggen van de elektronische detentie. Daarnaast adviseert zij in te gaan op welke (strafrechtelijke en/of gevoelige) persoonsgegevens worden verwerkt, welk gegevensbeschermingsregime hierop van toepassing is en welke waarborgen aan de verwerking worden gesteld.

Naar aanleiding van dit adviespunt is aan de memorie van toelichting een paragraaf toegevoegd waarin wordt ingegaan op de verhouding van elektronische detentie tot de grondrechten en fundamentele vrijheden van de veroordeelde en eventuele andere betrokkenen. In die paragraaf wordt ingegaan op het recht op vrijheid en op het door de Afdeling genoemde recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Met betrekking tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer wordt ook ingegaan op welke persoonsgegevens worden verwerkt, welk regime van gegevensbescherming daarop van toepassing is en welke waarborgen zoal worden gesteld aan de verwerking.

3. Binnentreden zonder toestemming van de veroordeelde

In voorgesteld artikel 6:2:14d is voorzien in een bevoegdheid voor medewerkers van DJI om de locatie van de elektronische detentie zonder toestemming van de veroordeelde te betreden indien dit noodzakelijk is in het belang van het toezicht op de naleving. Uit de Algemene wet op het binnentreden volgt dat een machtiging van de (hulp)officier van justitie moet worden verkregen om een woning binnen te treden zonder toestemming van de bewoner.

Uit de toelichting blijkt dat DJI de locatie kan bezoeken om te controleren of de veroordeelde zich houdt aan de verplichtingen die aan elektronische detentie verbonden zijn, geen strafbare feiten pleegt en zich onthoudt van het gebruik van drugs en alcohol. Het uitgangspunt is dat de veroordeelde en eventuele huisgenoten toestemming geven voor het binnentreden. Om niet hiervan afhankelijk te zijn en «met het oog op de effectiviteit van de tenuitvoerlegging door DJI» krijgt DJI de bevoegdheid om de locatie ook zonder toestemming van de veroordeelde te betreden.[9]

---

[7] Zie ook Advies van de Afdeling van Advisering van 27 september 2023 over de Wijziging van het Wetboek van strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de introductie van de Alcoholmeter als controlemiddel om toezicht te houden op de naleving van een alcoholverbod (W16.23.00180/II), Kamerstukken II 2023/24, 36 585, nr. 4, punt 3.

[8] Artikel 51a Wjsg.

[9] Artikelsgewijze toelichting bij artikel 6:2:14d.

Bij het binnentreden van een locatie zonder toestemming van de betrokkene zal vrijwel altijd een inbreuk worden gemaakt op het huisrecht van de betrokkene, zoals vastgelegd in artikel 12 van de Grondwet en artikel 8 EVRM. Het binnentreden kan niettemin gerechtvaardigd zijn als dit een noodzakelijk doel dient, het binnentreden hieraan proportioneel is en geen minder ingrijpende mogelijkheid bestaat om het beoogde doel te bereiken (subsidiariteit). Aan deze elementen wordt in de toelichting onvoldoende getoetst.
Voor de beoordeling van de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van de bevoegdheid tot binnentreden zonder toestemming is het relevant dat de reclassering nu niet een dergelijke bevoegdheid heeft. Als de reclassering een huisbezoek wil afleggen en toegang wordt geweigerd, dan kan de reclassering dit melden bij de officier van justitie. Als de officier van justitie constateert dat betrokkene zich door het weigeren van het huisbezoek niet aan de voorwaarden van een straf houdt, kan hij vervangende hechtenis vorderen.

Dit roept de vraag op waarom een dergelijke handelingswijze niet zou volstaan als DJI geen toegang krijgt tot de locatie van elektronische detentie. In dat geval zou immers eveneens kunnen worden betoogd dat de elektronische detentie niet naar behoren verloopt, waardoor vervangende hechtenis toegepast kan worden.[10] Dit zou eventueel in de wet verduidelijkt kunnen worden, bijvoorbeeld door bepaalde medewerkingsplichten voor de betrokkene op te nemen.

De Afdeling adviseert de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van de bevoegdheid tot het binnentreden zonder toestemming van de betrokkene dragend te motiveren. Daarbij geeft zij in overweging om een vergelijkbare regeling te treffen als in de situatie dat huisbezoek door de reclassering wordt geweigerd.

Op basis van dit adviespunt en nadere gesprekken met de DJI en de reclassering is besloten om af te zien van een bevoegdheid tot binnentreden zonder toestemming van de veroordeelde. In plaats daarvan is een verplichting opgenomen voor de veroordeelde om mee te werken aan bezoek en controle van de locatie van de elektronische detentie. Deze medewerkingsplicht is geïnspireerd op de regeling van huisbezoeken in het kader van het reclasseringstoezicht. Het doel van bezoek en controle is niet gewijzigd, namelijk nagaan of de veroordeelde zich houdt aan de verplichtingen die zijn verbonden aan de elektronische detentie en geen activiteiten verricht die daarmee onverenigbaar zijn, zoals het plegen van strafbare feiten of het gebruik van verdovende middelen of alcohol. Een bezoek kan daarnaast ook meer praktische redenen hebben, zoals het verhelpen van eventuele problemen met de enkelband (met het oog op het elektronisch toezicht) of het onderzoeken of de locatie nog geschikt is voor de (verdere) tenuitvoerlegging van de elektronische detentie. Het bezoek en de controle zullen worden verricht door de ambtenaren en functionarissen van de DJI die zijn belast met de tenuitvoerlegging van de elektronische detentie.

Daarnaast geldt de (reeds bestaande) plicht voor de veroordeelde om mee te werken aan het toezicht door de reclassering op de naleving van eventuele bijzondere voorwaarden, waaronder de medewerking aan huisbezoeken.

Indien de veroordeelde weigert mee te werken aan een bezoek van de DJI of de reclassering, wordt dit gemeld aan het openbaar ministerie als het niet naar behoren ondergaan van de elektronische detentie, in welk geval

[10] Artikel II, onderdeel B (artikel 6:2:14e).

de in het vonnis bepaalde vervangende hechtenis in beginsel zal worden toegepast.

4. Aansluiting bij het nieuwe Wetboek van Strafvordering

Op dit moment wordt het Wetboek van Strafvordering gemoderniseerd. De vaststellingswetten zijn inmiddels door de Tweede Kamer aangenomen en zijn in behandeling bij de Eerste Kamer.[11] Over de eerste aanvullingswet heeft de Afdeling recentelijk geadviseerd.[12] Het initiatiefwetsvoorstel raakt aan een onderdeel van deze eerste aanvullingswet, te weten de herstructurering van (bijzondere) voorwaarden en het toezicht op de naleving daarvan. De elektronische detentie gaat immers in beginsel gepaard met voorwaarden en bijbehorend toezicht.

Met de eerste aanvullingswet wordt beoogd om meer eenheid te brengen in de regelingen met betrekking tot (bijzondere) voorwaarden en het toezicht op de naleving daarvan. Dit is onder andere gedaan door de gehanteerde terminologie te uniformeren. Zo is er één algemene voorwaarde met steeds dezelfde inhoud, namelijk dat de verdachte/veroordeelde geen nieuwe strafbare feiten mag plegen. De bijzondere voorwaarden zijn steviger verankerd in de wet, wat inhoudt dat bijna alle modaliteiten waarbij voorwaarden, aanwijzingen of maatregelen kunnen worden bevolen een eigen lijst met bijzondere voorwaarden hebben. Daarbij zijn de bijzondere voorwaarden in dezelfde volgorde gezet en in dezelfde terminologie geformuleerd.[13]

In het initiatiefwetsvoorstel lijkt geen aansluiting te zijn gezocht bij de eerste aanvullingswet. Aangezien deze twee wetsvoorstellen mogelijk kort na elkaar in werking zouden kunnen treden, ligt het voor de hand om waar relevant de inhoud alvast op elkaar af te stemmen. Aansluitend bij de voorgestelde systematiek van de eerste aanvullingswet zou dan in het initiatiefwetsvoorstel het verbod op alcohol en drugsgebruik bij elektronische detentie als bijzondere voorwaarde moeten worden vormgegeven, en niet als algemene voorwaarde. Daarnaast zou de elektronische detentie dan een eigen lijst met bijzondere voorwaarden moeten krijgen, in plaats van de bepaling dat de lijst die geldt bij de voorwaardelijke straf van overeenkomstige toepassing is.[14]

De Afdeling adviseert om in de toelichting in te gaan op de verhouding tot het nieuwe Wetboek van Strafvordering en de wettekst en toelichting op dit nieuwe Wetboek aan te passen.

Ter opvolging van dit adviespunt is de regeling van de elektronische detentie aangevuld met een eigen lijst met bijzondere voorwaarden. De lijst met mogelijk te stellen bijzondere voorwaarden is ontleend aan artikel 14c Sr. Daarbij is geanticipeerd op de herformulering die is voorzien in de eerste aanvullingswet bij het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Kamerstukken II 2025/26, 36 913, nrs. 2–3). Op het verbod op alcohol en drugs wordt ingegaan onder adviespunt 5.

---

[11] Kamerstukken I 2024/25, 36 327, C en Kamerstukken I 2024/25, 36 636, A.

[12] Advies van de Afdeling advisering van 12 november 2025 (W16.25.00126/II) over de Eerste aanvullingswet Wetboek van Strafvordering.

[13] Advies van de Afdeling advisering van 12 november 2025 (W16.25.00126/II) over de Eerste aanvullingswet Wetboek van Strafvordering, Bijzonder deel, Onderdeel D.
(14) Artikel I, onderdeel B (artikel 22 lid 5).

[14] Artikel I, onderdeel B (artikel 22 lid 5).

5. Het verbod op alcohol en drugsgebruik

Het verbod op het gebruik van alcohol en drugs gedurende de elektronische detentie is gebaseerd op de gedachte dat het innemen van alcohol en drugs het menselijk gedrag sterk en negatief kan beïnvloeden, zeker als er veel wordt ingenomen. Deze inname brengt risico's met zich mee, bijvoorbeeld voor de veiligheid van huisgenoten en de omgeving. Ook kan het een goede resocialisatie van de betrokkene belemmeren. Daarnaast wijzen de initiatiefnemers er op dat het verbod ook standaard geldt bij de andere vrijheidsstraffen en dat een facultatief verbod niet goed past bij de aard van de elektronische detentie.[15]

Het is evident dat het gebruik van alcohol of drugs voor sommige mensen een belangrijke risicofactor is voor delictgedrag en in de weg staat aan de resocialisatie van betrokkene. In die gevallen is het noodzakelijk dat gebruik van dergelijke middelen tijdens de elektronische detentie wordt verboden. Zoals aangegeven sluit de vormgeving van dit verbod als algemene voorwaarde echter niet aan bij het nieuwe Wetboek van Strafvordering (zie punt 4). Daarnaast ontneemt deze vormgeving de rechter de mogelijkheid om maatwerk te leveren. In de consultatiereactie wijst de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) op de situatie waarin iemand medicinale cannabis via de apotheek verstrekt krijgt.[16] Dit zou dan aan de elektronische detentie in de weg staan, terwijl dit verder een passende bestraffing voor de verdachte zou kunnen zijn.

Daarbij gaat de vergelijking met de tenuitvoerlegging van andere vrijheidsbenemende sancties in de toelichting slechts ten dele op. Anders dan bij elektronische detentie brengt middelengebruik in een penitentiaire inrichting risico's mee voor de orde en veiligheid in de inrichting, zowel voor de justitiabelen als voor het personeel.[17] Als in een penitentiaire inrichting alcohol zou worden toegestaan aan gedetineerden die hiermee goed kunnen omgaan, kan dit in handen komen van gedetineerden voor wie alcohol een risicofactor vormt. Daarom is een algeheel alcoholverbod in een penitentiaire inrichting noodzakelijk. De situatie bij elektronische detentie verschilt hiervan.

Hoewel bij elektronische detentie als uitgangspunt kan worden gehanteerd dat gebruik van alcohol en drugs verboden zijn, zijn er ook praktische redenen om dit verbod niet te definiëren als een algemene voorwaarde. Om de naleving van het verbod te kunnen controleren is de veroordeelde verplicht om mee te werken aan bloedonderzoek of urineonderzoek.[18] Als het verbod als algemene voorwaarde wordt vormgegeven, moet DJI deze controle uitvoeren. DJI is immers als verantwoordelijke aangewezen voor de tenuitvoerlegging van elektronische detentie.[19] Volgens DJI past deze controle echter niet binnen de bestaande uitvoeringskaders.[20] Als het alcohol- en drugsverbod zou worden vormgegeven als bijzondere voorwaarde, is de reclassering verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving. Dit sluit aan bij de bestaande taken van de reclassering, waardoor grotendeels van de bestaande infrastructuur bij de reclassering gebruik zou kunnen worden gemaakt. Door maatwerk te leveren, kan de capaciteit voor de controle

---

[15] Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.2 Inhoud van de elektronische detentie, en Artikelsgewijze toelichting, Onderdeel B (artikelen 22 en 22a).
[16] Advies Rvdr, 22 mei 2025, p. 3–4.
[17] Kenniscentrum Commissie van Toezicht, dossier Middelengebruik, commissievantoezicht.nl.
[18] Artikel I, onderdeel B (artikel 22 lid 6).
[19] Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.8 Tenuitvoerlegging en toezicht.
[20] Advies DJI, 20 juni 2025, p. 3–4.

van het alcohol- en drugsverbod bovendien worden ingezet voor die gevallen waarin het gebruik van deze middelen daadwerkelijk een risico vormt.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling om het verbod op alcohol en drugsgebruik bij elektronische detentie vorm te geven als een bijzondere voorwaarde. Daarbij kan als uitgangspunt worden gehanteerd dat deze voorwaarde wordt opgelegd bij elektronische detentie.

De initiatiefnemers zijn blij dat de Afdeling de risico's erkent die verbonden kunnen zijn aan het gebruik van alcohol en drugs. In tegenstelling tot de Afdeling zijn de initiatiefnemers echter geen voorstander van een verbod in de vorm van een bijzondere voorwaarde. Naar het oordeel van de initiatiefnemers is een algemeen verbod om verschillende redenen wenselijk en noodzakelijk. De redenen worden hieronder uiteengezet.

In de eerste plaats is in de memorie van toelichting reeds ingegaan op de risico's met het oog op het delictgedrag en de resocialisatie van de veroordeelde. Ook de Afdeling wijst op deze risico's. Deze overwegingen worden als bekend verondersteld.

Een tweede relevant aspect is dat elektronische detentie een vrijheidsstraf is. Naar het oordeel van de initiatiefnemers gaan vrijheidsbeneming en de consumptie van alcohol en drugs onder geen beding samen. Ook bij de andere vrijheidsstraffen geldt een algemeen verbod op het gebruik van verdovende middelen of alcohol. De Afdeling merkt op zichzelf terecht op dat elektronische detentie zich onderscheidt van de andere vrijheidsstraffen doordat de straf niet wordt ondergaan in een penitentiaire inrichting. In penitentiaire inrichtingen zijn onder andere veiligheidsoverwegingen en het tegengaan van illegale handel redenen voor een verbod op het gebruik van verdovende middelen en drugs. Vergelijkbare overwegingen zijn evenwel aan de orde bij elektronische detentie. Het gaat daarbij niet om risico's voor gevangenispersoneel of medegedetineerden, maar wel voor eventuele huisgenoten, voor de medewerkers van de DJI en de reclassering die zijn belast met de tenuitvoerlegging en het toezicht, alsook voor eventuele andere personen die de veroordeelde op gezette tijden kan tegenkomen buiten de locatie van de elektronische detentie. Omdat elektronische detentie «op afstand» wordt tenuitvoergelegd, is dit een vrijheidsstraf waarvoor de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid zwaar weegt en ver reikt. Gelet hierop zou het te vrijblijvend zijn om een verbod op verdovende middelen en alcohol vorm te geven als bijzondere voorwaarde. Een dergelijke vormgeving zou ook kunnen leiden tot ongelijkheid tussen veroordeelden.

Relevant in dit verband is dat middelengebruik en de bijbehorende risico's een contra-indicatie zijn voor oplegging van elektronische detentie. Juist van veroordeelden bij wie geen of een laag risico bestaat, mag worden verwacht dat zij zich zonder al te veel moeite houden aan een verbod, net als laagrisico-gedetineerden in penitentiaire inrichtingen.

Een ander belangrijk punt is dat een normerende werking uitgaat van een algemeen verbod op het gebruik van verdovende middelen en alcohol. Het verbod heeft bij elektronische detentie uitdrukkelijk niet alleen een beveiligend karakter. Ook om die reden is niet gekozen voor de vormgeving als bijzondere voorwaarde. Hierin verschilt het verbod bij elektronische detentie van de gedragsbeïnvloedende interventies die kunnen worden gesteld in een voorwaardelijk kader. Dit onderscheid verklaart ook waarom het wetsvoorstel op dit punt afwijkt van de eerste aanvullingswet bij het nieuwe Wetboek van Strafvordering. De Afdeling

refereert aan de daarin voorziene uniformering van de wettelijke regelingen met bijzondere voorwaarden en merkt op dat de vormgeving als verbod daarbij niet goed aansluit. In de memorie van toelichting bij de eerste aanvullingswet wordt echter benadrukt dat ook tussen de geüniformeerde regelingen verschillen (blijven) bestaan (Kamerstukken II 2025/26, 36 913, nr. 3, p. 97). Die verschillen vloeien bijvoorbeeld voort uit de fase van het strafproces waarin een bepaalde regeling wordt toegepast, of uit de specifieke aard van een bepaalde modaliteit. Gelet op de specifieke context van elektronische detentie als vergeldende vrijheidsstraf «op afstand», zijn de initiatiefnemers van oordeel dat een algemeen verbod op het gebruik van alcohol en drugs – en daarmee een afwijking van de eerste aanvullingswet bij het nieuwe Wetboek van Strafvordering – gerechtvaardigd is.

Met betrekking tot de handhaving refereert de Afdeling aan de consultatiereactie van de DJI, waarin is aangegeven dat deze taak niet past binnen de bestaande uitvoeringskaders. In geval van vormgeving als bijzondere voorwaarde zou het toezicht zijn belegd bij de reclassering. In overleg met de DJI en de reclassering is geconcludeerd dat het inderdaad in de rede ligt dat de reclassering feitelijk wordt belast met het toezicht op de naleving van het verbod. Dit aandachtspunt zal worden ondervangen met een mandaatconstructie, zodat de feitelijke controle kan plaatsvinden door de reclassering onder verantwoordelijkheid van de Minister.

De voorgaande overwegingen maken dat geen opvolging is gegeven aan het advies van de Afdeling om het verbod op het gebruik van verdovende middelen en alcohol vorm te geven als bijzondere voorwaarde. De overwegingen zijn in vergelijkbare bewoordingen verwerkt in het algemeen deel van de memorie van toelichting.

6. Verruiming uitvoeringstermijn taakstraf in het jeugdstrafrecht

Met het initiatiefwetsvoorstel wordt de taakstraf verruimd. Eén van de voorgestelde wijzigingen betreft de verruiming van de termijn waarbinnen de taakstraf moet worden verricht. Deze wijziging hangt samen met de voorgestelde verhoging van het maximum aantal uren taakstraf dat kan worden opgelegd.

Bovengenoemde wijzigingen werden in eerste instantie ook voorgesteld voor het jeugdstrafrecht. Van een verhoging van het maximum aantal uren taakstraf in het jeugdstrafrecht is echter afgezien gelet op de adviezen van het Openbaar Ministerie (OM), de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK), de Rvdr en de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ). Er zou in het jeugdstrafrecht geen behoefte zijn aan deze verhoging.[21] De Afdeling heeft begrip voor deze keuze.

De voorgestelde verruiming van de uitvoeringstermijn van de taakstraf in het jeugdstrafrecht is wel behouden.[22] Uit de toelichting volgt dat deze keuze is gemaakt omdat de RvdK en het OM hebben aangegeven dat het in de huidige praktijk al lastig is om sommige taakstraffen binnen de uitvoeringstermijn te voltooien gezien de beperkte(re) inzetbaarheid van

[21] Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4.1 Verhoging maximumaantal uren.

[22] Artikel II, onderdeel D. Zowel voor het jeugdstrafrecht als voor het algemene strafrecht is de voorgestelde verruiming een derde van de bestaande termijnen: In het jeugdstrafrecht gaat het om een verruiming van 9 maanden naar een jaar bij taakstraffen met een duur onder de 100 uur en van 18 maanden naar twee jaar bij taakstraffen met een duur vanaf 100 uur. In het algemene strafrecht gaat het om een verruiming van 9 maanden naar een jaar indien de taakstraf is opgelegd in een strafbeschikking en van achttien maanden naar twee jaar indien de taakstraf is opgelegd door de rechter.

jeugdigen, bijvoorbeeld door schoolverplichtingen en wachtlijsten.[23] Specifiek heeft de RvdK gewezen op de bestaande wachtlijsten in sommige plekken van het land voor het plaatsen van jeugdigen in een taakstraf en het niet altijd goed lopen van de ketenroutering van taakstrafvonnissen.[24]

De voorgestelde verruiming van de uitvoeringstermijn vormt echter geen oplossing voor de wachtlijsten en de gebrekkige ketenroutering. De verruiming neemt bovendien een prikkel weg om deze problemen aan te pakken en kan het onbedoelde effect hebben dat de gemiddelde termijn voor de tenuitvoerlegging van de taakstraf toeneemt. In het jeugdstrafrecht geldt het pedagogische uitgangspunt dat een interventie snel op een delict moet volgen. Sancties hebben bij jeugdigen immers meer effect als ze snel worden opgelegd en uitgevoerd.[25] Bovendien is de voorgestelde extra uitvoeringstijd belastender voor een jeugdige dan voor een volwassene, gezien de ontwikkelingsfase waarin een jeugdige verkeert.

De Afdeling adviseert om de noodzaak van de verruiming van de uitvoeringstermijn van de taakstraf in het jeugdstrafrecht dragend te motiveren, of anders te schrappen.

Mede naar aanleiding van dit adviespunt is de verruiming van de uitvoeringstermijnen van taakstraffen in het jeugdstrafrecht geschrapt. Navraag bij de RvdK leert dat er naar schatting enkele tientallen zaken per jaar zijn waarin sprake is van een knellende uitvoeringstermijn. Medische redenen of verhuizing kunnen bijvoorbeeld maken dat er meer tijd nodig is om de taakstraf uit te voeren dan de huidige termijnen bieden. Deze zaken maken evenwel slechts een fractie uit van de ruim 6.100 taakstraffen die de RvdK jaarlijks coördineert. Bovendien heeft de officier van justitie reeds de mogelijkheid om af te zien van de toepassing van vervangende jeugddetentie indien dit zou leiden tot een onbillijkheid van zwaarwegende aard wegens uitzonderlijke omstandigheden die zich hebben voorgedaan na het opleggen van de taakstraf (artikel 6:3:10 Sv). Daarnaast kan de veroordeelde bezwaar maken tegen de toepassing van vervangende hechtenis (artikel 6:6:23 Sv). In dat geval kan de rechtbank beslissen dat de veroordeelde een nieuwe kans krijgt om de taakstraf te voltooien. De rechtbank bepaalt in dat geval hoeveel uren taakstaf nog moeten worden verricht en binnen welke termijn dit moet plaatsvinden.

Met de Afdeling zijn de initiatiefnemers van oordeel dat een interventie snel moet volgen op het delict. Hoewel een verruiming van de uitvoeringstermijnen van taakstraffen voor een aantal zaken zou voorkomen dat de geschetste opties moeten worden benut, valt niet uit te sluiten dat een dergelijke verruiming als keerzijde heeft dat de aanvang en uitvoering van taakstraffen voor jeugdigen in algemene zin minder voortvarend zal plaatsvinden dan op dit moment het geval is.

Tot slot verdient het opmerking dat het openbaar ministerie kenbaar heeft gemaakt geen voorstander te zijn van een verruiming van de uitvoeringstermijn nu is afgezien van een verhoging van het maximum aantal uren taakstraf in het jeugdstrafrecht.

---

[23] Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4.2 Verruiming uitvoeringstermijn.
[24] Advies RvdK, 10 juli 2025, p. 10.
[25] Verzamelbrief justitiële jeugd, Kamerstukken II 2023/24, 28 741, 119, p. 8.

7. Evaluatie

Het wetsvoorstel beoogt door de invoering van elektronische detentie en de uitbreiding van de mogelijkheden voor het opleggen en tenuitvoerleggen van de taakstraf meer maatwerk mogelijk te maken en het aantal korte gevangenisstraffen terug te dringen. In de toelichting wordt echter niet uitgesloten dat de introductie van elektronische detentie er mogelijk toe leidt dat deze straf wordt opgelegd in zaken die voorheen met een minder zware straf werden afgedaan («net-widening effect»).[26]

Daarnaast bestaat het risico dat elektronische detentie tot meer rechtsongelijkheid bij het opleggen van straffen leidt omdat in de praktijk verdachten met een stabiele thuissituatie hiervoor eerder in aanmerking zullen komen.[27] *Verder heeft het wetsvoorstel waarschijnlijk substantiële uitvoeringsconsequenties, die nog niet volledig inzichtelijk gemaakt zijn. Ook behoeft de taakverdeling en samenwerking tussen DJI en reclassering nog nadere uitwerking.*

Tegen deze achtergrond adviseert de Afdeling in de toelichting te vermelden dat een invoeringstoets zal worden uitgevoerd. Verder adviseert zij een evaluatiebepaling in het wetsvoorstel op te nemen en in de toelichting in te gaan op welke aspecten bij de evaluatie moeten worden betrokken.

Net als de Afdeling vinden de initiatiefnemers het belangrijk dat wordt gekeken naar de effecten van het wetsvoorstel in de praktijk. Met het oog daarop werd in de inleiding van de memorie van toelichting reeds aangegeven dat het effect op het aandeel gevangenisstraffen onder meer in kaart zal worden gebracht met een invoeringstoets. Ter opvolging van dit adviespunt van de Afdeling is het wetsvoorstel aangevuld met een evaluatiebepaling. Met het oog daarop is aan de memorie van toelichting een afzonderlijke paragraaf toegevoegd waarin wordt ingegaan op de aspecten die wat de initiatiefnemers betreft in ieder geval moeten worden betrokken bij de evaluatie.

8. Wijziging Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden

In artikel 1, eerste lid, onderdeel c van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden wordt een wijziging voorgesteld van de definitie van «veroordeelde» om ook veroordeelden tot elektronische detentie onder de reikwijdte van deze wet te laten vallen. Het gaat onder andere om een uitbreiding naar personen die veroordeeld zijn tot de straf van elektronische detentie onder artikel 77h, eerste lid, onder a Wetboek van Strafrecht (Sr). Deze uitbreiding lijkt per abuis te zijn blijven staan. Artikel 77h Sr bevat immers een opsomming van sancties voor jeugdigen en naar aanleiding van de consultatiereacties is besloten om elektronische detentie juist niet in het jeugdstrafrecht toe te passen.[28]

De Afdeling adviseert om de uitbreiding naar elektronische detentie onder artikel 77h Sr in artikel 1, eerste lid, onderdeel c van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden te schrappen.

---

[26] Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.5 Verhouding tot andere hoofdstraffen.
[27] Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.4 Meerwaarde ten opzichte van gevangenisstraf. Zie ook de consultatiereactie van het OM, 3 juni 2025, p. 7.
[28] Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 5. Adviezen over het wetsvoorstel.

De voorgestelde wijziging van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden is aangepast en bevat niet langer een verwijzing naar de elektronische detentie in het jeugdstrafrecht. Het ging inderdaad om een zinsnede uit de consultatieversie die abusievelijk was blijven staan.

Conclusie

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De Vice-President van de Raad van State,
Th.C. de Graaf

De initiatiefnemers,
Sneller
Straatman