

Reclassering Nederland
Landelijk Kantoor
Vivaldiplantsoen 100
3533 JE Utrecht
Postbus 8215
3503 RE Utrecht
(T) 088-8041000
(I) www.reclassering.nl

Contactpersoon

Datum 12 juni 2025
Onderwerp Uitvoeringsanalyse initiatiefwetsvoorstel 'Slimmer straffen'

Geachte leden van de Tweede Kamer, de heer Sneller, de heer Six Dijkstra en de heer Boswijk,

Inleiding

Op 18 maart jl. ontving de reclassering het verzoek om een uitvoeringsanalyse uit te voeren op het initiatiefwetsvoorstel 'Slimmer straffen'. De reclassering waardeert de inzet die wordt gepleegd om met dit voorstel serieus te werken aan vernieuwing van ons sanctiestelsel. 'Slimmer straffen' is een initiatief dat de reclassering al jaren bepleit. De noodzaak van 'slimmer straffen' is recent ook bevestigd door de problematiek van DJI. De reclassering is bereid om met de juiste randvoorwaarden -voorwaarden die gericht zijn op het bevorderen van de re-integratie- een bijdrage te leveren aan het voorstel.

Met deze brief gaan wij in op de uitvoeringsanalyse aan de hand van vier vragen uit het beleidskompas:

1. Is helder wat de taak is?
2. Is de reclassering voldoende toegerust?
3. Wat zijn de verwachte kosten voor deze taken?
4. Wat zijn de verwachte effecten van het voorstel?¹

De reclassering benadrukt dat zij zich heeft ingespannen om met de beschikbare informatie een zo goed mogelijke uitvoeringsanalyse op te stellen. Wel maakt de reclassering een (groot) voorbehoud, omdat elektronische detentie in dit initiatiefwetsvoorstel wordt aangemerkt als een vrijheidsstraf en er daardoor nog de nodige uitwerking voor de verantwoordelijkheden en bevoegdheden noodzakelijk is. Nu er binnen enkele maanden verkiezingen zijn, is er mogelijk meer ruimte om in het initiatiefwetsvoorstel de genoemde mogelijke bijzondere voorwaarden (zoals genoemd in artikel 14 c lid 2) alsnog toe te lichten.

¹ <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas>

Samenvatting

Het initiatiefwetsvoorstel beschrijft de belangrijkste hoofdlijnen, maar laat ook nog veel onduidelijkheden bestaan over de uitvoering van voornamelijk elektronische detentie.

Elektronische detentie is een vrijheidsstraf (een vorm van detentie die wordt gecontroleerd met elektronische monitoring) met een alcohol- en drugsverbod. Er kunnen bijzondere voorwaarden gesteld worden die de veroordeelde moet naleven gedurende de elektronische detentie. De reclassering adviseert aan de rechter of elektronische detentie haalbaar en uitvoerbaar is. De duur van elektronische detentie heeft aandacht bij de reclassering. Een elektronische detentie van een jaar, zonder enig dagprogramma acht de reclassering onwenselijk en bezwaarlijk.

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) is verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van elektronische detentie, want het is een vrijheidsstraf. De reclassering ziet toe op de naleving van de bijzondere voorwaarden.

Dan zijn er wat de reclassering betreft twee scenario's:

1. De reclassering voert het toezicht uit op de aan elektronische detentie verbonden bijzondere voorwaarden;
2. De reclassering voert onder verantwoordelijkheid van DJI de controle op elektronische detentie uit en houdt daarnaast eigenstandig toezicht op de aan elektronische detentie verbonden bijzondere voorwaarden.

Scenario twee is niet beschreven in het initiatiefwetsvoorstel. De reclassering doet hierbij toch een handreiking om op basis van haar expertise en ervaring een rol te hebben in de uitvoering van elektronische detentie. Zo heeft de reclassering decennia ervaring met het uitvoeren van elektronische monitoring, in alle fases van het strafproces en in zeer nauwe samenwerking met DJI. De uitvoering van elektronische monitoring verloopt goed, ook in de samenwerking met DJI. Dat geeft de reclassering een goede basis en vertrouwen in de gezamenlijke uitwerking van beide scenario's, waarbij het eerste scenario meer vergt van DJI en het tweede scenario ingrijpender is voor de reclassering. De reclassering is bereid om met de initiatiefnemers en ketenpartners mee te denken hoe vorm te geven aan scenario 2, mocht ervoor worden gekozen dit scenario op te nemen en uit te werken in het initiatiefwetsvoorstel.

Met betrekking op de regeling van de taakstraf juicht de reclassering het initiatief van het flexibele deel van de taakstraf toe. De reclassering pleit al langer om zo een flexibel in te zetten deel. Met de juiste randvoorwaarden kunnen en willen wij dit uitvoeren.

Aan de hand van de vier vragen uit het beleidskompas volstaan wij vooralsnog met het benoemen van de meest prangende vragen.

1. Is helder wat de taak is?

Het initiatiefwetsvoorstel beschrijft de belangrijkste hoofdlijnen, maar laat ook nog veel onduidelijkheden bestaan in de uitvoering van elektronische detentie. Er kan nog onvoldoende worden voorzien wat de precieze taak van de reclassering is bij de uitvoering van elektronische detentie.

Elektronische detentie, van vrijheidsbeperkend naar vrijheidsbenemend

Het initiatiefwetsvoorstel merkt elektronische detentie aan als een vrijheidsstaf. Dit is fundamenteel anders dan het burgerinitiatief dat de basis was voor dit initiatiefwetsvoorstel.²

DJI wordt daarmee primair verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van deze nieuwe vrijheidsstraf; namelijk het toezicht op de elektronische detentie en het verbod om alcohol en drugs te consumeren. De reclassering adviseert aan de rechter of elektronische detentie een uitvoerbare straf is. Daarnaast houdt de reclassering toezicht op eventuele gestelde bijzondere voorwaarden bij elektronische detentie. In het voorgestelde art. 22 lid 4 wordt het huidige art. 14c, tweede tot en met zesde lid, van overeenkomstige toepassing verklaard. Daardoor is er bij het stellen van bijzondere voorwaarden van rechtswege sprake van een reclasseringstoezicht. Dit betekent voor de reclassering dat er twee scenario's zijn

1. De reclassering voert het toezicht uit op de aan elektronische detentie verbonden bijzondere voorwaarden;
2. De reclassering voert onder verantwoordelijkheid van DJI de controle op elektronische detentie uit en houdt daarnaast eigenstandig toezicht op de aan elektronische detentie verbonden bijzondere voorwaarden.

Kennis en ervaring rondom elektronisch toezicht

Het initiatiefwetsvoorstel roept vragen op over de verantwoordelijkheden van de justitiële ketenpartners en daarmee de uitvoerbaarheid. De reclassering constateert dat DJI verantwoordelijk wordt voor een groep 'gedetineerden' die niet voorafgaand aan de elektronische detentie in de Penitentiare Inrichting (PI) is geweest.

De reclassering heeft veel ervaring met elektronisch toezicht houden op gedetineerden, waaronder het contact met gedetineerden die onder elektronisch toezicht staan. De reclassering hecht eraan om op te merken dat zij gelet op haar kennis en kunde een bijdrage kan leveren aan de uitvoering van elektronische detentie. Daarbij kan gebruikt gemaakt worden van de bestaande infrastructuur. Zo heeft de reclassering een volledig ingericht werkproces voor het terugmelden van een zaak na het overtreden van de voorwaarden, ook al is het terugmelden niet het uitgangspunt van het starten van een elektronische detentie. Het terugmelden is een tijdrovend proces van betrokken justitiepartijen waar DJI momenteel nauwelijks een rol in heeft en de reclassering juist wel.

De taakstraf

De reclassering is verantwoordelijk voor de uitvoering van de taakstraf. Het uitvoeren van taakstraffen met een hoger aantal uur valt onder deze verantwoordelijkheid zodra dit wettelijk is vastgelegd.

Het flexibele deel van de werkstraf, zoals door ons bepleit, juichen we toe. Het flexibele deel ziet wat betreft de reclassering niet alleen toe op verslaafde

² J. Claessen, E. Post, G. Slump. *Herijking en verrijking van het strafrechtelijke sanctiestelsel met het oog op het terugdringen van de korte vrijheidsstraf*. Boom Juridisch, 2023.

cliënten maar nadrukkelijk ook op cliënten met problematiek op andere leefgebieden zoals wonen, zorg, schulden en werk. De reclassering ziet dus bij veel meer cliënten mogelijkheden om daarin te ondersteunen, zeker nu er bij de uitvoering van de taakstraf veelal geen parallel toezicht loopt bij cliënten. Het bieden van ondersteuning zoals beschreven in het flexibele deel betekent een taakuitbreiding voor de reclassering en is echt reclasseringswerk. Deze ondersteuning kan en wil de reclassering met de juiste randvoorwaarden uitvoeren. Dan gaat het om het plegen van inzet die bijdraagt aan het verlagen van de kans op recidive en het versterken van de re-integratie. De reclassering merkt hierbij op dat in het initiatiefwetsvoorstel de termijn met 1/3 wordt verhoogd, terwijl het aantal uren met 50% wordt verhoogd. De reclassering vraagt om een aanpassing van de termijn waarbinnen alle uren gewerkt moet worden.

De reclassering zal nog een verdiepende beleidsmatige uitwerking moeten maken van het flexibele deel van de taakstraf, hoe dit toe te passen. Met betrekking tot het flexibele deel van de taakstraf doet de reclassering al relevante ervaring op met de toepassing van zorg- en re-integratie-elementen; de pilot 'taakstraf met zorg' en binnenkort ook met 'taakstraf met re-integratie-elementen'.

2. Is de reclassering voldoende toegerust?

De werking en toepassing van elektronische detentie en de taakstraf zoals in het initiatiefwetsvoorstel omschreven, vraagt nog de nodige aandacht. Hieronder benoemen wij enkele punten.

Advisering door de reclassering

Elektronische detentie wordt een nieuwe hoofdstraf. Het initiatiefwetsvoorstel schrijft voor dat de reclassering de rechter adviseert. Om de rechter adequaat te kunnen adviseren is het belangrijk dat de reclassering in staat wordt gesteld om verdiepend onderzoek uit te voeren om zo de haalbaarheid van elektronische detentie te toetsen en onuitvoerbare vonnissen te voorkomen. De reclassering vervult daarmee in de adviesfase een belangrijke poortwachtersfunctie. Tevens levert zij in deze zaken waarschijnlijk als enige partij een gedetailleerd beeld over de leefwereld van de veroordeelde, conform onze huidige wettelijke taak. Dat beeld is voor DJI zeer bruikbaar om informatie te ontvangen over de veroordeelde en af te wegen hoe te handelen.

De reclassering laat in haar advisering meewegen of de veroordeelde in staat is de elektronische detentie op een goede manier te ondergaan. Eén van de belangrijkste redenen om kortdurende detentie te vervangen door elektronische detentie, is het voorkomen van detentieschade. Er moet dus aandacht zijn voor de humane aspecten van elektronische detentie; dat een veroordeelde een jaar lang elektronisch gedetineerd thuis verblijft tot maximaal 23 uur per etmaal, zonder enige vorm van een dagprogramma acht de reclassering onwenselijk en bezwaarlijk. De reclassering roept op om een lijn te trekken voor welke duur elektronische detentie zonder verdere bijzondere voorwaarden en reclasseringsinzet wenselijk is. Een kale elektronische detentie zonder verdere begeleidingen zonder bijzondere voorwaarden, ziet de reclassering niet snel voor zich.

De reclassering heeft aandacht voor contra-indicaties, het adviseren in het individuele geval blijft altijd maatwerk.

Het niet hebben van een vaste woon- of verblijfplaats hoeft wat betreft de reclassering geen belemmering te zijn om elektronische detentie te adviseren. Denk bijvoorbeeld aan de situatie dat de veroordeelde kan verblijven in een instelling voor beschermd wonen. Daarbij merkt de reclassering op dat het algeheel bekend is dat de beschikbare plekken in deze vorm van zorg onder druk staan. Daarnaast is het organiseren van noodzakelijke zorg vanuit elektronische detentie mogelijk ingewikkelder dan vanuit een PI, nu de toegankelijkheid van zowel ambulante- als klinische- als huisartsenzorg in veel regio's onder druk staat. De beperkte toegang tot (medische) zorg zou negatief van invloed kunnen zijn op de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van elektronische detentie.

Advisering bijzondere voorwaarden

De reclassering kan in haar adviesopdracht de mogelijkheid tot elektronische detentie onderzoeken en daarbij geïndiceerde bijzondere voorwaarden benoemen. De rechter beslist vervolgens over de op te leggen straf en bepaalt of en welke bijzondere voorwaarden aan elektronische detentie worden verbonden. De memorie van toelichting beschrijft dat elektronische detentie alleen met een beperkt aantal bijzondere voorwaarden kan worden opgelegd. De praktijk zal moeten uitwijzen hoe dit vorm krijgt.

Locatie

De reclassering vraagt aandacht voor de wijziging van de locatiebepaling, de bijzondere voorwaarden en de opdracht tot reclasseringstoezicht bij elektronische detentie. Met de voorgestelde aanvulling van art. 6:6:19 Sv is geregeld dat de rechter bij elektronische detentie wijzigingen kan aanbrengen in de locatie van tenuitvoerlegging, in de bijzondere voorwaarden of in de opdracht tot reclasseringstoezicht. De vraag is wel of het uitvoerbaar is als iedere wijziging altijd via de rechter moet verlopen. Dat betekent in de praktijk dat indien door onvoorziene omstandigheden elektronische detentie voortgezet moet worden op een ander geschikt adres, daarvoor kostbare zittingscapaciteit nodig is. Dat is zowel voor de uitvoeringsorganisaties als de rechtspraak niet wenselijk.

Daarnaast merken wij op dat in het voorgestelde art. 6:2:14c Sv een bevoegdheid geregeld wordt om zonder toestemming van de veroordeelde de locatie te betreden. Als de reclassering de elektronische detentie uitvoert, is dit wel een punt dat nog nadere aandacht behoeft, nu dit niet binnen haar normale werkzaamheden en bevoegdheden past. Daarnaast moet de veiligheid van de reclasseringswerkers in deze gevallen gegarandeerd zijn.

Spoedprocedure en opschortende werking

Een ander praktisch punt waar we als reclassering aandacht voor willen vragen is dat een spoedprocedure zoals in art. 6:6:20 Sv in het voorstel wordt gemist. Daarnaast zien wij in het voorgestelde art. 6:6:22b Sv staan dat de veroordeelde binnen veertien dagen na de kennisgeving van de officier van justitie dat vervangende hechtenis wordt toegepast, een bezwaarschrift in kan dienen bij de rechter. De reclassering merkt hierbij op dat het bezwaar opschortende werking dient te hebben. Dit staat niet expliciet genoemd en is vergelijkbaar met de situatie rondom de taakstraf, art. 6:6:23 lid 1 Sv, waar de opschortende werking in de praktijk wordt gemist.

De taakstraf

Op dit moment beschikt de reclassering niet over de benodigde capaciteit en mogelijkheden om zowel de uitbreiding van het maximaal aantal uren als de zorg- en re-integratie-elementen aan te bieden.

Als voorbeeld, in het geval de pilot taakstraf met zorg succesvol blijkt te zijn is daar op termijn meer capaciteit voor nodig. Daarnaast zijn grotere volumes noodzakelijk om een goed aanbod te kunnen realiseren, zoals projectplaatsen voor groepsongeschikte taakgestraften. De taakstraf met zorg doelgroep kan vanwege hun problematiek namelijk niet worden gemixt met de reguliere taakgestraften. Zoals eerder al benoemd zal de reclassering nog een verdiepende beleidsmatige uitwerking moeten maken van het flexibele deel van de taakstraf.

3. Wat zijn de verwachte kosten voor deze taken?

De reclassering werkt op basis van subsidieverstrekking en productieafspraken. Gelet op de vele onderdelen van het initiatiefwetsvoorstel die nog uitwerking behoeven, is het op dit moment niet mogelijk om een inschatting te maken van de verwachte kosten. Algemeen geldt: het is de verwachting dat de reclassering met het initiatiefwetsvoorstel meer inspanningen moet verrichten doordat zij meer instroom krijgt op advies, wat zal doorwerken in een verhoging van het aantal reclasseringstoezichten. Daarnaast verwacht de reclassering door het flexibele deel van de taakstraf en de ophoging van het aantal uren meer inzet op de taakstraf. Dat brengt extra kosten met zich mee voor onder meer personeelsinzet. Wel wil de reclassering opgemerkt hebben dat uit consistent onderzoek blijkt dat de recidive bij sancties in de samenleving aanzienlijk lager zijn en dus naar verwachting de (maatschappelijke) kosten zullen afnemen.³

4. Wat zijn de verwachte effecten van het initiatiefwetsvoorstel?

Onze eerste voorzichtige inschatting is dat het initiatiefwetsvoorstel een positief effect kan hebben, zeker als het gaat om het voorkomen van detentieschade. Concreet verwacht de reclassering dat er meer taakstraffen succesvol worden afgerond door de inzet van zorg- en re-integratie-elementen in de uitvoering. Met als kanttekening dat dit ook afhankelijk is van de nadere invulling en uitwerking die nog noodzakelijk is.

Daarnaast merken wij op dat uit de concrete invulling zal moeten blijken of detentieschade kan worden voorkomen, wanneer de nadruk bij elektronische detentie (te)veel ligt op vergelding en er nauwelijks sprake is van vrijheden. Indien rekening gehouden wordt met bovenstaande opmerkingen en randvoorwaarden, adviseren wij als reclassering voluit positief over het voorliggend wetsvoorstel en zien we uit naar het – naar wij hopen speedige – vervolgtraject.

Hoogachtend,

Mede namens het Leger des Heils reclassering en Stichting
Verslavingsreclassering GGZ,

Algemeen directeur Reclassering Nederland

³ [Een oude vraag opnieuw onderzocht: effecten van korte gevangenisstraffen ten opzichte van niet-vrijheidsbenemende straffen op recidive op basis van een instrumentele variabele benadering](#), Hilde Wermink et al, 2022.