



CJIB



Centraal Justitieel Incassobureau
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Uitvoeringsanalyse – Wetsvoorstel Slimmer straffen

Definitieve versie

19 juni 2025

Strategie en Beleid

1

INLEIDING AANLEIDING CONTEXT



Het wetsvoorstel Slimmer Straffen is ontstaan uit een burgerinitiatief



AANLEIDING & CONTEXT

- Op 29 oktober 2021 publiceerde de [Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming](#) (RSJ) het rapport 'Korte detenties nader bekeken'. De RSJ stelt hierin dat kortdurende detentie weinig betekenisvol en effectief is en dat de mogelijkheden van gedragsverandering en re-integratie beperkt zijn. De RSJ dringt aan op het invoeren van elektronische detentie (ED) als zelfstandige hoofdstraf en het uitbreiden van de toepassing van taakstraffen.
- In het verlengde van bovenstaande heeft [Reclassering Nederland](#) in een brief van 14 juni 2022 opgeroepen om slimmer te straffen, dat wil zeggen: "het opleggen van sancties die effectief bijdragen aan het resocialiseren van de dader, aan het verminderen van recidive, aan vergelding en waarmee recht wordt gedaan aan de belangen van slachtoffers, daders en de maatschappij".
- In het licht van bovenstaande heeft de Tweede Kamer op 7 juli 2022 de [Motie Sneller 'Slimmer Straffen'](#) aangenomen. Hierin wordt de regering verzocht om onder het motto van Slimmer Straffen alternatieven voor kortdurende detentie uit te werken, mede in het licht van de aangekondigde plannen inzake de oplossing van financiële problemen bij DJJ.
- Toenmalig [minister van Rechtsbescherming](#) heeft in juli 2023 een verkenning van het sanctiestelsel uitgevoerd met als titel *Straffen op maat*. Een van de uitkomsten was dat er tussen de taakstraf en de korte gevangenisstraf een punitief gat wordt ervaren.
- Tegelijkertijd werd er in samenwerking tussen praktijk en wetenschap een [burgerinitiatiefwetsvoorstel](#) gemaakt met o.a. betrokkenheid van OM, ZM, Reclassering en diverse universiteiten. De Tweede Kamerleden Joost Sneller (D66), Jesse Six Dijkstra (NSC) en Derk Boswijk (CDA) hebben dit vervolgens opgepakt als initiatief wetsvoorstel. Op 29 januari jl. is met de genoemde Kamerleden een [ronde tafel sessie](#) met betrokken ketenpartners, waaronder het CJIB geweest, waarna het wetsvoorstel is aangepast.



1

INLEIDING OPDRACHT



De uitvoeringsanalyse volgt de systematiek van het Beleidskompas



OPDRACHT

- Het CJIB heeft van de Tweede Kamerfractie van D66 namens de eerder genoemde Tweede Kamerleden op 19 maart 2025 een opdracht tot uitvoeringsanalyse ontvangen.
- Hoewel dit een initiatief voortel is vanuit de Tweede Kamer en niet vanuit het departement zelf kiest het CJIB ervoor de analyse te doen binnen het raamwerk van het Beleidskompas; de centrale werkwijze voor het maken van beleid bij de Rijksoverheid. Het CJIB geeft in deze analyse een algemene zienswijze aangevuld met een globaal antwoord op vier vragen:
 1. Is helder hoe de verantwoordelijkheden zijn belegd (wijzigingen) en wat de taak/taken is van het CJIB hierin?
 2. Is het CJIB voldoende toegerust voor de uitvoering van deze taak?
 3. Wat zijn de ingeschatte kosten voor de uitvoering?
 4. Wat zijn de verwachte effecten van de regeling?
- Disclaimer: de geldigheid van deze uitvoeringsanalyse is in beginsel 12 maanden. Bij gebruik door de opdrachtgever later dan 12 maanden is overleg met het CJIB gewenst om te beoordelen of randvoorwaarden en uitgangspunten nog ongewijzigd zijn.





Het wetsvoorstel bestaat uit de introductie van elektronische detentie als hoofdstraf en enkele wijzigingen in de regeling van de taakstraffen

Elektronische detentie

Het wetsvoorstel voorziet in de invoering van **elektronische detentie** als zelfstandige hoofdstraf. Elektronische detentie betreft een vorm van detentie die met elektronische monitoring wordt gecontroleerd in plaats van met muren, afgesloten deuren en fysiek aanwezig personeel.

De straf vindt plaats op **een door de rechter aangewezen locatie**, zoals de eigen woning van de verdachte, een woning van familie of kennissen of een opvanglocatie (maatschappelijke opvang, beschermd wonen, etc.). Het moeten verblijven op deze locatie gedurende de door de rechter bepaalde periode heeft een vergeldend karakter en wordt afgedwongen met **de dreiging van vervangende hechtenis** indien de veroordeelde zich niet houdt aan de gestelde voorwaarden. Gedurende de straf geldt een alcohol- en drugsverbod.

- ✓ Een kale elektronische detentie waarbij de betrokkene 24 uur thuis zit met maximaal 1 uur voor boodschappen en andere buitenactiviteiten.
- ✓ Een aangeklede variant waarbij de betrokkene een elektronische detentie heeft maar via bijzondere voorwaarden wel mag werken (of opleiding kan volgen) om de continuïteit van zijn bestaan te borgen en/of aanvullende vrijheden krijgt om te kunnen voldoen aan andere bijzondere voorwaarden.

Wijzigingen in de regeling van taakstraffen

Het wetsvoorstel voorziet in een aantal wijzigingen om het gebruik van de taakstraf te stimuleren ten opzichte van de (korte) vrijheidsstraf en jeugddetentie, en om meer flexibiliteit mogelijk te maken bij de tenuitvoerlegging, zodat de slagingskans wordt vergroot en de recidivekans wordt verlaagd.

- ✓ Verhoging van het **maximum aantal uren tot 360 uur**, daarmee samenhangend de termijn waarbinnen de taakstraf uitgevoerd moet worden en de maximale duur van de vervangende hechtenis. Voor jeugdigen wordt het maximum aantal uren verhoogd tot 300 uur en bij een combinatie tot 360 uur.
- ✓ Invoering van een **'flexibel' deel** voor de uitvoering van de taakstraf voor doelgerichte interventies.





Het wetsvoorstel is voor het CJIB uitvoerbaar met een aantal aandachtspunten om een betrouwbare tenuitvoerlegging te borgen

ALGEMENE ZIENSWIJZE

Het CJIB heeft de invoering van de elektronische detentie als hoofdstraf altijd als een positieve ontwikkeling gezien. Het vergroot de gereedschapskist voor de rechter om een passende straf op te leggen. Dat heeft het CJIB ook in de ronde tafel sessie op 29 januari ingebracht. In de huidige versie van het wetsvoorstel is de elektronische detentie inmiddels gecategoriseerd als een [vrijheidsbenemende sanctie](#), dat creëert de gewenste duidelijkheid wie verantwoordelijk is voor de feitelijke tenuitvoerlegging, namelijk de DJI. Tegelijkertijd ziet het CJIB veel complexiteit ontstaan in deze tenuitvoerlegging (o.a. qua begeleiding, dagprogramma, controle op voorwaarden, resocialisatie en zorg). Naarmate de elektronische detentie met meer bijzondere voorwaarden wordt aangekleed stijgt die complexiteit. De DJI is verantwoordelijk voor de uitvoering omdat het een vrijheidsbenemende sanctie is, tegelijkertijd hebben de Reclassering en de Nationale Politie de taak toezicht te houden op de (bijzondere) voorwaarden. Omdat het CJIB als operationeel ketenregisseur verantwoordelijk is voor tenuitvoerlegging van de straf, het actueel houden van het persoonsbeeld en het verstrekken van (toezichts)opdrachten naar de juiste partner(s) ziet het CJIB hierop graag een nadere uitwerking.

Het CJIB en andere partners hebben, ook in de rondetafel sessie op 29 januari jl, het alternatief ingebracht om de elektronische detentie als [executiemodaliteit](#) in een vrijheidsstraf op te nemen. Hiermee ontstaat meer handelingsperspectief in de tenuitvoerlegging om de elektronische detentie in te zetten als onderdeel van de detentiefasering. Die optie bestaat al en sluit aan bij de huidige praktijk. Dat wijkt af van het voorliggende wetsvoorstel waarin de elektronische detentie een hoofdstraf is. Voor het CJIB is de optie als executiemodaliteit toepasbaar mits hierbij aanvullende maatregelen worden getroffen die het CJIB in haar rol als [operationeel ketenregisseur](#) borgen. Deze aanvullende maatregelen zijn vergelijkbaar met de implementatie van de wet Straffen en Beschermen, waarbij beslissingen op toezichtsoopdrachten in de detentiefasering (een verantwoordelijkheid van DJI) via de operationeel ketenregisseur verstrekt worden aan bijv. de Reclassering en de Nationale Politie.

Het CJIB vraagt aandacht voor de potentiële negatieve effecten voor de veroordeelde van een kale variant van elektronische detentie, waarbij de betrokkene zich (bijna) 24 uur in de thuissituatie moet ophouden, zeker wanneer de straf langer duurt.

Tot slot vraagt het CJIB aandacht voor de belangen van [slachtoffers](#). Het CJIB is verantwoordelijk voor [het informeren en raadplegen van slachtoffers](#) in de tenuitvoerleggingsfase. Bij een vrijheidsstraf zijn er duidelijke momenten waarop het CJIB deze taak verricht. Nu de elektronische detentie als vrijheidsstraf is gecategoriseerd maar de betrokkene feitelijk (via de bijzondere voorwaarden) veel vrijheden kan hebben is daarmee een (ongewenste) confrontatie met slachtoffers niet uit te sluiten (i.t.t. een vrijheidsbenemende sanctie in een PI). Het CJIB ziet in dit wetsvoorstel graag de positie van slachtoffers beter toegelicht zodat de slachtofferbelangen voldoende geborgd worden.





4.1

ELEKTRONISCHE DETENTIE

BEOORDELING
EN ROL VOOR HET CJIB

Op deze (nieuwe) straf is het ketendesign USB is van toepassing

IS HELDER WAT DE TAAK IS?

De minister en namens hem het CJIB is conform artikel 6:1:1.Sv verantwoordelijk voor de (coördinatie op de) tenuitvoerlegging van (vrijheids)straffen die door de rechter zijn opgelegd. Conform het [ketendesign USB](#) ontvangt het CJIB deze beslissingen van het OM, actualiseert het persoonsbeeld en stuurt DJI een last tot tenuitvoerlegging. Indien nodig informeert het CJIB eventuele slachtoffers.

Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting maken naar oordeel van het CJIB nog onvoldoende duidelijk hoe de tenuitvoerlegging en de daarin benodigde afstemming van de DJI met de Reclassering en/of de Politie over het toezicht op de elektronische detentie en de naleving van (aanvullende) bijzondere voorwaarden er uit ziet.

- Bij een succesvolle afronding van de elektronische detentie ontvangt het CJIB een signaal van DJI, waarna het CJIB het OM informeert.
- Bij een mislukte executie, bijv. omdat (bijzondere) voorwaarden zijn overtreden, informeert het CJIB het OM daarover en verzoekt te komen met een beslissing tot omzetting.

Voor het CJIB is het ook nog onduidelijk hoe om te gaan met samenloop met andere sancties in de tenuitvoerlegging (worden deze opgeschort?) of nieuwe sancties die tijdens de looptijd van de elektronische detentie ontstaan.

Het CJIB ziet graag meer duidelijkheid over in welke situaties (gewijzigde omstandigheden) de zaak vanuit de tenuitvoerlegging terug moet naar de rechter (en wanneer niet). Met zo'n nadere toelichting verbetert het handelingsperspectief in de tenuitvoerlegging. Als in minder situaties terug hoeft te worden gegaan naar de rechter is de verwachting dat de druk op de rechtspraak vermindert.

Voor jeugdigen benadrukt het CJIB het pedagogische karakter van een elektronische detentie. Hierbij geldt dat het CJIB een specifiek (voor deze doelgroep) tenuitvoerlegging moet inrichten vanwege de betrokkenheid van andere partners bij deze doelgroep.

Er lijkt in het wetsvoorstel sprake van een [flexibele vervangende hechtenis](#); bij een beperkt aangeklede elektronische detentie staat anderhalve dag elektronische detentie gelijk aan één dag vervangende hechtenis, maar bij een meer aangeklede variant staat twee dagen elektronische detentie gelijk aan één dag vervangende hechtenis. Zulke variaties leiden tot een grijs gebied en maakt de uitvoering extra complex. Ook kan dit leiden tot klachten en procedures. Het CJIB adviseert hierin eenduidigheid.





4.1

ELEKTRONISCHE DETENTIE

BEOORDELING
EN ROL VOOR HET CJIB

CJIB
Strategie en Beleid

Voor het CJIB is de elektronische detentie een nieuwe sanctiestroom die geïmplementeerd moet worden in haar bedrijfsvoering

VOLDOENDE TOEGERUST

Het CJIB is sinds de invoering van de wet USB (2020) namens de minister als ketenregisseur verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van straffen. Het CJIB is er samen met partners in de executieketen voor verantwoordelijk dat strafrechtelijke beslissingen zeker, snel en goed geïnformeerd worden uitgevoerd. Het CJIB doet dat vanuit het besef dat we hiermee ingrijpende beslissingen uitvoeren en nemen in de levens van mensen. Het CJIB doet daarmee recht aan daders door een rechtvaardige uitvoering van strafrechtelijke beslissingen en aan slachtoffers door hen te informeren, te beschermen en schade te vergoeden.

De invoering van elektronische detentie betekent een [nieuwe sanctiestroom](#) die in de processen en systemen bij het CJIB geïmplementeerd moet worden en waarvoor ook medewerkers opgeleid/geïnstrueerd moeten worden. Naast interne (IV) aanpassingen, het opleiden van de medewerkers bij het CJIB en inbedding in de processen zijn ook betrouwbaar werkende koppelvlakken met de ketenpartners nodig. Voor het CJIB is het nodig dat helder is/wordt wie verantwoordelijk is in de feitelijke tenuitvoerlegging om te borgen dat de strafrechtelijke beslissing zeker, snel en goed geïnformeerd wordt uitgevoerd.

Om het [persoonsbeeld](#) actueel en compleet te houden is het nodig dat het CJIB geïnformeerd wordt indien in de tenuitvoerlegging van de straf aan de betrokkene (extra) vrijheden met eventuele voorwaarden worden toegekend. Niet alleen om er als operationeel ketenregisseur voor te kunnen zorgen dat de juiste partner deze kan uitvoeren, maar ook vanuit haar rol om eventuele slachtoffers te informeren. Daarnaast betekent het CJIB namens het OM de kennisgeving omzetting na een mislukte executie. Het CJIB gaat er van uit dat het een soortgelijke taak krijgt bij de betekening van kennisgeving omzetting elektronische detentie.

Het CJIB schat de aanpassingen voor het implementeren van de elektronische detentie in haar bedrijfsvoering vooralsnog in op XXL. Ten aanzien van de exploitatiekosten is het voor het CJIB nog te vroeg om hierover concreet te zijn. De aantallen elektronische detentie zijn nog onbekend; op dit moment werkt het CJIB daarom met de aanname dat de elektronische detentie leidt tot een gelijke daling van de aantallen vrijheids- en taakstraffen. De introductie van de elektronische detentie leidt dus niet tot extra zaken voor het CJIB, maar tot een verschuiving.

Omdat de elektronische detentie een nieuwe zaakstroom is voor de strafrechtketen en hier meerdere ketenpartners bij betrokken moeten worden is een ketenproject nodig met eenduidig opdrachtgeverschap (incl. financiering) vanuit het ministerie van JenV (DGSenB). Het CJIB wijst de initiatiefnemers op de forse [veranderingopgave](#) voor de strafrechtketen in het algemeen en het CJIB in het bijzonder in de komende jaren.



4.2

TAAKSTRAFFEN

BEOORDELING
EN ROL VOOR HET CJIB

CJIB
Strategie en Beleid



De wijzigingen in de regeling taakstraffen hebben beperkt gevolgen voor CJIB

IS HELDER WAT DE TAAK IS?

De minister en namens hem het CJIB is conform artikel 6:1:1 Wetboek van Strafvordering als [ketenregisseur](#) verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van deze straf. Het CJIB verstrekt een last tot tenuitvoerlegging aan de Reclassering. Deze last bevat alle relevante informatie, waarmee de Reclassering zorg kan dragen voor de feitelijke tenuitvoerlegging. Als ketenregisseur signaleert het CJIB de behoefte in de tenuitvoerleggingsketen om meer rechtshandhaving op maat toe te passen, waarmee er in de praktijk voor kan worden gezorgd dat straffen altijd worden uitgevoerd passend bij de situatie van de persoon. Het flexibele deel van de taakstraf, dat met het initiatiefwetsvoorstel wordt geïntroduceerd, is daarvan een goed voorbeeld.

Door de verhoging van het maximum aantal uren én de verruiming van de termijn en maximale duur van de vervangende hechtenis verandert de taak (en ambitie) voor het CJIB niet.

Ook de introductie van een flexibel deel in de taakstraf verandert dat niet.

Ten aanzien van de verruiming van de termijnen voor de tenuitvoerlegging van de taakstraf doet het CJIB de suggestie om de [tenuitvoerleggingstermijn](#) te koppelen aan de (langere) duur van de taakstraf in plaats van de termijn standaard te verlengen naar 2 jaar.

VOLDOENDE TOEGERUST

Het flexibele deel in de taakstraf is nieuw voor het CJIB. Er zijn afspraken nodig over de wijze waarop het flexibele deel van de taakstraf met de ketenpartners wordt uitgewisseld. Vooralsnog ziet het CJIB [beperkt IV aanpassingen](#) als gevolg van de introductie hiervan.

Het CJIB moet de interne organisatie voorbereiden (instrueren en evt. aanpassen werkinstructie) over de gewijzigde duur, de termijnen en de mogelijkheid tot een flexibel deel in de taakstraf.

De [incidentele impact](#) is vooralsnog ingeschat op XS.

Met het verhogen van de maximum duur van de taakstraf verwacht het CJIB dat het [aantal taakstraffen](#) enigszins zal stijgen (met een gelijke daling van het aantal vrijheidsstraffen).

Naar verwachting van het CJIB leidt de verhoging van de maximumduur tot [meer mislukte taakstraffen](#) wat weer leidt tot extra werkzaamheden bij het CJIB (omzettingen). Dit heeft een (beperkte) stijging in de exploitatiekosten tot gevolg.



5

KOSTEN EN VERWACHTE EFFECTEN



Voor de aanpassingen in haar bedrijfsvoering heeft het CJIB externe financiering nodig



KOSTEN & FINANCIERING

- Om de elektronische detentie als hoofdstraf te implementeren en aanpassingen te doen als gevolg van de wijzigingen in de regeling taakstraf ontstaan **incidentele kosten** voor het CJIB. Het is nog te vroeg om hierover concreet te zijn.
- Ten aanzien van de **exploitatiekosten** is het ook nog te vroeg om concreet te zijn. De verwachte aantallen elektronische detentie zijn nog onbekend. Wel zijn extra beheer en onderhoudskosten te verwachten als gevolg van initiële investeringen in het IV landschap. Voor het andere deel (de taakstraffen) ontstaan op beperkte schaal extra exploitatiekosten; naar verwachting zullen meer taakstraffen mislukken en moet het CJIB meer omzettingen verwerken.
- Voor de incidentele - en de exploitatiekosten is het standpunt van het CJIB, dat de opdrachtgever, in dit geval DGSenB, deze financiert.



(ON)VERWACHTE EFFECTEN

- De elektronische detentie is een straf die opgelegd wordt i.p.v. een korte gevangenisstraf of een taakstraf. Er komen naar verwachting dus niet meer straffen. Het leidt tot een **verschuiving** in de opgelegde sancties. Er ontstaat **meer differentiatie in de strafoplegging** en daarmee ook in de tenuitvoerlegging.
- Door meer varianten, maatwerk en voorwaarden in de strafoplegging mogelijk te maken wordt de tenuitvoerlegging van de straf complexer (en daarmee duurder). Bij het mislukken van de elektronische detentie moet de rechter een (vervolg)beslissing nemen. Dat leidt weer tot extra belasting bij de Rechtspraak.
- De **negatieve gevolgen** (o.a. op recidiverisico) van een langdurige elektronische detentie zijn nog onvoldoende bekend, zeker bij de kale variant waarbij de betrokkene zich (bijna) 24 uur in de thuissituatie moet ophouden.
- Door de maximum duur van een taakstraf te verhogen is de verwachting dat er **meer taakstraffen mislukken** (en dus omgezet moeten worden).



6

CONCLUSIE ADVIES



Het CJIB steunt de invoering van elektronische detentie als hoofdstraf



CONCLUSIE

- Het CJIB **steunt het voorstel** om de elektronische detentie als hoofdstraf te introduceren en ziet tegelijkertijd de **complexiteit** hiervan in de tenuitvoerlegging. De samenwerking tussen het CJIB, de DJI en de partners (Reclassering en Nationale Politie) die toezicht moeten houden op de (bijzondere) voorwaarden moet beter worden uitgewerkt om zekere, snelle en goed geïnformeerde tenuitvoerlegging te borgen. Het CJIB is ook positief over andere varianten waarbij de elektronische detentie als executiemodaliteit wordt toegepast/uitgebreid. Deze variant bestaat al in de huidige praktijk en is eenvoudiger (goedkoper) te implementeren.
- In zowel de elektronische detentie als hoofdstraf als de variant executiemodaliteit is het **ketendesign USB** van toepassing en zijn aanvullende maatregelen nodig om de rol van ketenregisseur uit te kunnen voeren.
- De aanpassingen in de regeling taakstraffen hebben **geen grote impact** voor het CJIB. De invoering van een flexibel deel van de taakstraf vindt het CJIB een goede ontwikkeling en een voorbeeld van de zeer gewenste ruimte voor de tenuitvoerlegging om meer rechtshandhaving op maat toe te passen.
- Om het wetsvoorstel in de huidige vorm te implementeren bij het CJIB een forse veranderopgave voorzien. Ook ontstaan extra exploitatiekosten. De opdrachtgever moet bereid zijn deze kosten te financieren.



ADVIES

- Het CJIB heeft in deze uitvoeringsanalyse enkele suggesties gedaan om het wetsvoorstel te verbeteren, met name om de **kwaliteit van de tenuitvoerlegging** te borgen en om de belangen van eventuele slachtoffers te borgen.
- Het CJIB blijft graag betrokken bij de verdere uitwerking van het wetsvoorstel en de planning ten aanzien van de vervolgstappen. Tijdens de parlementaire behandeling krijgt het CJIB – als gebruikelijk bij nieuwe wetgeving – graag de gelegenheid een **uitvoeringstoets** uit te voeren om de (financiële) consequenties met in detail in kaart te brengen.

