

Vergaderjaar 2025–2026

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 986

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 september 2025

Bij Kamerbrief van 13 juli 2023¹ heeft de toenmalig Minister voor Rechtsbescherming uw Kamer geïnformeerd over de beleidsverkenning *Straffen op maat*. Deze beleidsverkenning is gestart naar aanleiding van een motie van het lid Sneller (D66), waarin wordt verzocht om een uitwerking van «slimmere straffen». ² Het doel van de verkenning was de rechter meer mogelijkheden te geven om op de persoon van de verdachte toegesneden te sanctioneren. ³ Maatwerk kan het effect van straffen op het realiseren van de strafdoelen

vergroten. De verkenning heeft geleid tot de aankondiging van tien mogelijke verbetermaatregelen ten aanzien van het sanctiestelsel en de sanctietoepassing voor volwassenen. Deze verbetermaatregelen zijn de afgelopen twee jaar uitgewerkt met de betrokken ketenpartners.

Bij de begrotingsbehandeling van november 2024 is door de toenmalig Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en toenmalig Staatssecretaris Rechtsbescherming toegezegd uw Kamer in 2025 te informeren over de voortgang van *Straffen op maat*. Dat doe ik hierbij.

Drie van de mogelijke verbetermaatregelen uit *Straffen op maat* (flexibele taakstraf, verhoging maximumaantal uren taakstraf en elektronische detentie als hoofdstraf) zijn inmiddels opgenomen in het initiatiefwetsvoorstel Slimmer straffen, dat op 8 september 2025 bij uw Kamer is ingediend. ⁴ Twee maatregelen (aanpassing van de recidivebepaling en de vervangende taakstraf) zijn in andere wetsvoorstellen opgenomen. De overige vijf maatregelen zijn de afgelopen twee jaar beleidsmatig uitgewerkt. Het gaat om het ondergaan van een vrijheidsstraf in een

¹ Kamerstukken II 2022–2023, 29 279, nr. 811.

² Kamerstukken II 2021–2022, 24 587, nr. 850.

³ Kamerstukken II 2022–2023, 24 587, nr. 858.

⁴ Kamerstukken II 2025–2026, 36 805

Beperkt Beveiligde Afdeling, advisering door de strafrechter, sanctiëring buiten het strafrecht, verbeteren van de informatiepositie van de officier van justitie en strafrechter bij het opleggen van sancties en het intensiveren van de advisering door de reclassering. Hieronder worden alle verbetermaatregelen langs deze drie lijnen besproken.

Verbetermaatregelen in het initiatiefwetsvoorstel Slimmer straffen

Dit voorjaar is door de Kamerleden Sneller (D66), Six Dijkstra (NSC) en Boswijk (CDA) een initiatiefwetsvoorstel aangekondigd, waarmee wordt ingezet op uitbreiding van het instrumentarium van de strafrechter. Het wetsvoorstel is op 8 september 2025 ingediend bij uw Kamer en ligt thans voor advisering voor bij de Raad van State. Het wetsvoorstel bevat onderdelen die raken aan drie verbetermaatregelen van *Straffen op maat*. Om het wetsvoorstel niet te doorkruisen, zullen deze drie verbetermaatregelen niet verder worden gebracht. De appreciatie van de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel zal uiteindelijk bij de plenaire behandeling worden gegeven.

1. Flexibele taakstraf

De flexibele taakstraf houdt in dat een deel van de opgelegde taakstraffen ingezet kan worden voor zorg- of re-integratiedoeleinden. Een deel van de taakgestraften wordt doorgaans onvoldoende bereikt voor het (volledig) uitvoeren van een taakstraf, bijvoorbeeld omdat sprake is van laaggeletterdheid, psychiatrische of middelenproblematiek of het ontbreken van een vaste woon- of verblijfplaats. Deze problematiek leidt ertoe dat deze taakgestraften niet altijd in staat zijn om de taakstraf op reguliere wijze uit te voeren.

Binnen de huidige wetgeving zijn er geen mogelijkheden om taakgestraften andere activiteiten te laten uitvoeren dan het verrichten van onbetaalde arbeid. Om die reden is de flexibele taakstraf niet in de praktijk beproefd.

Wel is in 2023 is de pilot *Taakstraf met zorg* gestart, een aanpak die binnen de huidige wettelijke kaders wel mogelijk is. Met extra inzet en een andere bejegening wordt binnen de pilot geprobeerd om de hierboven genoemde kwetsbare doelgroep beter te bereiken en blijvend te motiveren om de taakstraf succesvol af te ronden. Hierbij wordt rekening gehouden met psychische en somatische beperkingen. Het doel van de pilot is om meer taakstraffen succesvol af te ronden en daarmee vervangende hechtenis zoveel mogelijk te voorkomen. Tevens wordt ingezet op het regelen van basisvoorwaarden, zoals het hebben van een postadres en een geldig identiteitsbewijs. Zo nodig wordt toegeleid naar zorg of dagbesteding. De pilot heeft een looptijd van drie jaar.

Om de effectiviteit van de *Taakstraf met zorg* zo goed mogelijk te kunnen vergelijken met die van de reguliere taakstraf worden taakstraffen die in eerste instantie niet succesvol zijn afgerond én waarvan de cliëntenmerken passen bij de doelgroep van de pilot niet retour gestuurd, maar opnieuw opgepakt met de aanpak *Taakstraf met zorg*. Hoewel de meeste van deze taakstraffen momenteel nog in uitvoering zijn, is het in alle gevallen gelukt de taakstraf daadwerkelijk te starten.

In het initiatiefwetsvoorstel Slimmer straffen wordt een grondslag gecreëerd voor de flexibele taakstraf, waarmee het wettelijk mogelijk wordt om ten hoogste een vijfde deel van de taakstraffen aan zorg- en re-integratieactiviteiten te besteden.

2. Verhoging maximumaantal uren taakstraf

Het wettelijk maximumaantal uren voor een taakstraf is op dit moment 240 uur. Het verhogen van dit maximum vergroot de mogelijkheden van de rechter om een alternatieve sanctie voor de korte vrijheidsstraf op te leggen.

In het initiatiefwetsvoorstel Slimmer straffen wordt voorgesteld het maximum voor door de rechter opgelegde taakstraffen met 50 procent te verhogen naar 360 uren. Voor de strafbeschikkingen wordt voorgesteld het maximum aantal uren taakstraf te verhogen van 180 uren naar 270 uren. In het verlengde hiervan wordt voorgesteld de termijn waarbinnen de taakstraf moet worden verricht met een derde te verlengen.

3. Betekenisvol ingevulde elektronische detentie

In de Kamerbrief uit 2023 is aangegeven dat het meer tijd vergt om te onderzoeken of elektronische detentie van toegevoegde waarde kan zijn op het sanctiepalet. De toenmalig Minister voor Rechtsbescherming heeft tijdens het plenaire debat op 11 april 2024 over de capaciteitsproblematiek bij de DJI aangegeven dit onderzoek aan zijn opvolger te laten.

In het initiatiefwetsvoorstel Slimmer straffen is elektronische detentie als hoofdstraf opgenomen.

Verbetermaatregelen in andere wetsvoorstellen

4. Meer ruimte voor taakstraffen bij recidive

Binnen het taakstrafverbod van artikel 22b Wetboek van Strafrecht wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds relatief zware misdrijven waarbij altijd een verbod om een taakstraf op te leggen geldt, en anderzijds alle overige (relatief lichtere) misdrijven, waarbij in beginsel geen verbod tot oplegging van een taakstraf geldt, maar wel een recidivebepaling geldt. De recidivebepaling houdt in dat geen taakstraf mag worden opgelegd binnen vijf jaar nadat de verdachte een taakstraf heeft verricht voor een soortgelijk (licht) misdrijf.⁵

Op 11 juli jl. is het wetsvoorstel aanscherping taakstrafverbod in consultatie gegeven door de Minister van Justitie en Veiligheid. Dit wetsvoorstel vergroot de ruimte voor de rechter om maatwerk toe te passen ten aanzien van de recidivebepaling en breidt het taakstrafverbod uit bij delicten waarbij enkel een taakstraf niet passend gevonden wordt (met name mishandeling van een afgebakende groep werknemers met een publieke taak).

5. Vervangende taakstraf

De geldboete is een van de sancties die de strafrechter kan opleggen. De strafrechter bepaalt bij de oplegging het aantal dagen vervangende hechtenis voor het geval de geldboete niet (volledig) wordt betaald. In zijn brief aan de Tweede Kamer van 23 september 2022 zegde de toenmalig Minister voor Rechtsbescherming toe om te bezien of na het niet betalen van een geldboetevonnis kon worden beproefd of – in plaats van vervangende hechtenis – een vervangende taakstraf kon worden toegepast. Een beproeving is echter niet mogelijk gebleken, omdat veroordeelden niet kunnen worden onderworpen aan een (vervangende) straf die de wet niet kent. Daarom zegde de toenmalig Minister voor

⁵ Recidivebepaling in artikel 22b lid 2 Sr.

Rechtsbescherming in de brief van 13 juli 2023 toe om zonder pilot uit te werken hoe de vervangende taakstraf – indachtig het taakstrafverbod – kan worden aangeboden bij de eerste keer dat een geldboete niet wordt betaald.

Op 25 maart jl. heeft de Tweede Kamer bij de behandeling van de tweede vaststellingswet van het nieuwe Wetboek van Strafvordering een amendement van de leden Sneller, Boswijk, Six Dijkstra en Ellian (D66, CDA, NSC en VVD) aangenomen. Dit amendement geeft de strafrechter de mogelijkheid om bij oplegging van een geldboete een vervangende taakstraf te bevelen, voor het geval de geldboete niet wordt betaald. Het wetsvoorstel ligt nu voor ter behandeling in de Eerste Kamer.

Overige verbetermaatregelen

In de afgelopen twee jaar is gewerkt aan de beleidsmatige uitwerking van de verschillende mogelijke verbetermaatregelen. Zo zijn bijvoorbeeld meerdere pilots van start gegaan en is een wetsevaluatie gestart.

6. Vrijheidsstraf in een Beperkt Beveiligde Afdeling

In de brief van 13 juli 2023 is vermeld dat de DJI een pilot uitvoerde met het direct plaatsen van zelfmelders op een Beperkt Beveiligde Afdeling (BBA) en dat die pilot datzelfde jaar zou worden geëvalueerd. Het betrof de pilot Kleinschalige Voorziening Middelburg (hierna: pilot KVM). In de pilot KVM kregen kortgestrafte zelfmelders met straffen tot een jaar de mogelijkheid om hun werk of andere zinvolle structurele dagbesteding vóór detentie, tijdens detentie voort te zetten. Ze werden daarvoor vanaf de eerste dag van hun detentie geplaatst op de BBA van de penitentiaire inrichting Middelburg. Plaatsing werd voorafgegaan door een zorgvuldig screeningsproces, waarbij onder andere werd gekeken naar de delictgeschiedenis, de aard van het delict en slachtofferbelangen.⁶ Door het kunnen voortzetten van werk of dagbesteding tijdens detentie is het mogelijk om inkomen te behouden, rekeningen (zoals huur) te blijven betalen en eventuele zorgtrajecten te laten doorlopen.

De pilot liep eind mei 2024 af. De aangekondigde evaluatie door het WODC is in november vorig jaar onder begeleiding van een beleidsreactie van de toenmalig Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid met de Kamer gedeeld.⁷ De onderzoekers concluderen dat gedetineerden door de opzet en werkwijze van de pilot KVM over het algemeen de stabiele situatie waarin ze zich voorafgaand aan de detentie bevonden, hebben weten te behouden. Dit is bevorderlijk voor re-integratie in de samenleving en voorkomt het ontstaan van criminogene factoren als gevolg van detentie. De verwachting is dat het recidiverisico minder groot is.

Zoals in eerdergenoemde beleidsreactie is aangegeven, was de toenmalig Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid voornemens het detentieconcept van de pilot KVM te verankeren. De succesfactoren zullen nader worden uitgewerkt tot een landelijk toepasbaar detentieconcept. Daarmee wordt een van de maatregelen uit Straffen op maat, een vrijheidsstraf ondergaan in een BBA, gerealiseerd. Tijdens het commissiedebat Gevangeniswezen van 12 maart jl. is door de toenmalig Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid toegezegd schriftelijk terug te komen op de

⁶ Redenen om niet toegelaten te worden tot de pilot KVM waren o.a. een delictgeschiedenis met veelvuldig geweld, een actueel zedendelict of als sprake was (geweest) van geweld tegen hulpverleners.

⁷ *Kamerstukken II 2024–2025*, 24 587, nr. 993.

vraag wanneer dit geregeld kan zijn.⁸ Voor realisatie is in ieder geval juridische verankering nodig en een uitwerking van de doelgroep. Daaraan wordt met prioriteit gewerkt. Dit zal naar verwachting eind 2026 gereed zijn.

7. Advisering door de strafrechter

Er is een verkenning uitgevoerd naar de mogelijke verbetermaatregel om in het rechterlijke vonnis re-integratiedoelen op te nemen, zodat gedetineerden gemotiveerd worden om mee te werken aan hun re-integratie. Voor deze verkenning zijn de DJI, de reclassering, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, gemeenten en de Raad voor de rechtspraak geconsulteerd.

Door de betrokkenen is aangegeven dat het zinvoller is om de bestaande mogelijkheden voor het re-integratietraject beter te benutten in plaats van de introductie van een nieuwe manier van werken. Het is van belang dat beter gebruik wordt gemaakt van de huidige mogelijkheden en te zorgen voor betere samenwerking met de ketenpartners zoals reclassering en gemeenten. Door de werkwijze «Samen Starten» in alle penitentiaire inrichtingen is de reclassering nauwer betrokken bij de totstandkoming van het detentie en re-integratieplannen van gedetineerden. Momenteel wordt onderzocht hoe (nog meer) gemeenten bij die samenwerking kunnen aansluiten. Ook het in een vroegtijdig stadium actief betrekken en informeren van de gedetineerde kan de medewerking vergroten. Daarnaast besteedt de reclassering al veel aandacht om ook gedetineerden die niet willen, toch te motiveren mee te werken aan hun re-integratie. En verder werkt reclassering al met re-integratiedoelen in haar adviezen en houdt toezicht op in hoeverre medewerking wordt verleend en rapporteert hierover terug aan de rechter.

Ook worden veel haken en ogen gezien als het om de uitvoering gaat. Denk aan de invulling van de toezichtrol en de verantwoordelijkheid als de doelen niet worden gehaald. Tot slot merk ik op dat gedetineerden vanwege hun soms korte verblijfsduur niet altijd kunnen of zullen deelnemen aan een re-integratie traject, welke maatregel ook getroffen wordt.

Gelet op al het voorgaande is besloten de uitwerking van deze maatregel stop te zetten.

8. Sanctionering buiten het strafrecht

Op dit moment wordt de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) door het WODC geëvalueerd. Deze wetsevaluatie ziet op de bredere vraag of met de afdoening op basis van de Wahv de doelen van deze wet worden behaald, waaronder het beperken van de werklast voor politie, OM en rechterlijke macht en het effectief tenuitvoerleggen van sancties. Hierin wordt ook het vraagstuk meegenomen in hoeverre en voor welk type overtredingen die nu binnen het strafrecht worden afgedaan, het toepassingsbereik van de Wahv passend zou kunnen zijn. Het onderzoeksrapport zal naar verwachting dit najaar aan uw Kamer worden gestuurd. Afhankelijk van de uitkomsten van dit onderzoek zullen vervolgstappen worden gezet.

⁸ TZ202503-080.

9. Verbeteren informatiepositie officier van justitie en strafrechter bij het opleggen van sancties

Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) heeft sinds het versturen van de vorige Kamerbrief het informatiesysteem «TOP-Service» ontwikkeld. Het informatiesysteem geeft ketenpartners, zoals OM en de rechtspraak, inzicht in de stand van de tenuitvoerlegging, waaronder de betaalhistorie van geldboetes. Daarnaast biedt het zicht op afgeronde en openstaande sancties van justitiabelen zoals taakstraffen en gevangenisstraffen. Op deze wijze kunnen ketenpartners vanuit een betere informatiepositie een persoonsgerichte afweging maken bij de op te leggen sancties.

De kick-offs van de pilot hebben afgelopen zomer op twee arrondissementsparketten plaatsgevonden. Daarnaast is de afgelopen tijd, op verzoek van het Innovatieplatform Strafrechtketen, door Justid *Het Groene Mapje* (HGM) ontwikkeld en beproefd bij OM en de rechtspraak. HGM is een digitale samenvatting op maat waarbij persoonsgegevens vanuit de rechtspraak en de DJI worden gebundeld zodat de officier van justitie en de strafrechter in één oogopslag een beeld van de verdachte hebben. HGM en de TOP-Service dienen hetzelfde doel. Waar de TOP-Service vooral gericht is op de actuele status van de tenuitvoerlegging van sancties, is HGM daaraan complementair met brongegevens over onder andere justitiële documentatie. Ik zet mij, in overleg met Justid en CJIB, ervoor in de relevante functies van HGM en de TOP-Service te integreren in één voorziening, zodat een persoonsbeeld op maat ontstaat. Over de voortgang van deze applicatie zal uw Kamer in het eerste kwartaal van 2026 worden geïnformeerd.

Op 4 september 2025 heeft de toenmalig Minister van Justitie en Veiligheid tijdens het commissiedebat Strafrechtelijke onderwerpen toegezegd schriftelijk informatie te verstrekken over hoe de rechter meer geïnformeerd kan worden over de draagkracht van een verdachte, zodat de rechter dit mee kan nemen in het opleggen van een geldboete en de hoogte daarvan. Hiermee doe ik die toezegging gestand en verwijs daarbij ook naar de Kamerbrief over het draagkrachtbeginsel, die op 12 februari 2025 naar uw Kamer is gestuurd.⁹

10. Intensiveren advisering reclassering

In de eerdere Kamerbrief over *Straffen op maat*¹⁰ heeft de toenmalig Minister voor Rechtsbescherming aangekondigd in één of meer regio's pilots voor te bereiden om de advisering door de reclassering in de fase van in verzekeringstelling te intensiveren.¹¹

In maart jl. is in het arrondissement Rotterdam een pilot gestart, waarbij deze advisering in de fase van in verzekeringstelling door de reclassering wordt geïntensiveerd. Deze advisering wordt ook wel «vroeghulpadvies» genoemd. Dit houdt in dat de verdachte tijdens de in verzekeringstelling door de reclassering wordt bezocht en de reclassering op aanvraag van het openbaar ministerie ten behoeve van de voorpleiding aan de rechter-commissaris een advies uitbrengt.¹² De reclassering gaat in dit advies in op de persoonlijke situatie van de verdachte, op eventuele

⁹ Kamerstukken II 2024–2025, 29 279, nr. 924.

¹⁰ Kamerstukken II 2022–2023, 29 279, nr. 811.

¹¹ De voorlopige hechtenis volgt na de in verzekeringstelling bij de politie en bestaat uit twee fasen: de bewaring en de gevangenhouding.

¹² Bij een voorpleiding wordt de verdachte gehoord door de rechter-commissaris. De rechter-commissaris bepaalt of de verdachte wel of niet in voorlopige hechtenis genomen wordt. Dit wordt de bewaring genoemd.

risico's en op de mogelijkheid deze te beperken door middel van voorwaarden bij een eventuele schorsing van de voorlopige hechtenis. Bij de pilot werken de reclassering, het openbaar ministerie en de recht-spraak nauw samen. Het doel van de pilot is dat de rechter-commissaris alle relevante informatie omtrent de verdachte tot zijn of haar beschikking heeft om een afgewogen beslissing te nemen ten behoeve van de voorgeleiding.

De looptijd van de pilot is één jaar. Met deze pilot wordt gekeken op welke manier de informatiepositie van de rechter-commissaris in deze fase van het strafproces kan worden versterkt en welke effecten dat heeft. Na afloop wordt de pilot geëvalueerd. Over de uitkomsten wordt uw Kamer naar verwachting in de tweede helft van 2026 geïnformeerd.

Tot slot

Zoals hierboven beschreven zijn de afgelopen tijd de nodige stappen gezet in het kader van *Straffen op maat*. Het doet mij deugd te constateren dat *Straffen op maat* een goede voedingsbodem is gebleken voor nieuwe ontwikkelingen. Inmiddels worden nagenoeg alle maatregelen meege-nomen (met uitzondering van maatregel 7) in al lopende trajecten of het initiatiefwetsvoorstel Slimmer straffen. Daarmee is de noodzaak van de voortzetting van *Straffen op maat* als «paraplu» komen te vervallen. Uw Kamer zal over de nog lopende trajecten worden geïnformeerd in de voortgangsbrief Gevangeniswezen.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A.C.L. Rutte