

SCENARIOANALYSE INITIATIEF- WETSVOORSTEL SLIMMER STRAFFEN

**KLANT
AUTEURS**

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Ellen van der Staal, Willem Stapel, Wouter Jongebreur, Wijnand van
Plaggenhoef en Lisa Rockx

DATUM

11 mei 2026

Inhoudsopgave

1	Aanleiding, doelstelling en reikwijdte	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Doelstelling	4
1.3	Reikwijdte	4
2	Aanpak en aannames	5
2.1	Aanpak	5
2.1.1	Literatuuronderzoek	5
2.1.2	Interviews	5
2.1.3	Opstellen van het rekenmodel voor elektronische detentie	6
2.1.4	Expertbijeenkomsten	6
2.2	Gehanteerde aannames	7
2.2.1	Aannames voor elektronische detentie	7
2.2.2	Aannames voor de maatregelen taakstraffen	9
3	Uitkomsten en conclusies	12
3.1	Elektronische detentie	12
3.1.1	Basisaantallen straffen, gedetineerden en celjaren	12
3.1.2	Potentieel aantal zaken dat in aanmerking komt voor elektronische detentie	13
3.1.3	Mogelijk effect van net-widening valt binnen de maximale potentiële doelgroep	14
3.1.4	Gevolgen elektronische detentie in termen van volumes en kosten	14
3.2	Maatregelen taakstraf	18
3.3	Korte beschouwing met een aantal belangrijke kanttekeningen	20

1 Aanleiding, doelstelling en reikwijdte

1.1 Aanleiding

Op 29 oktober 2021 heeft de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) het rapport 'Korte detenties nader bekeken' gepubliceerd.¹ Volgens de RSJ blijkt kortdurende detentie weinig betekenisvol en effectief te zijn in het behalen van de strafdoelen, waarbij de mogelijkheden tot gedragsverandering en re-integratie als beperkt worden beschouwd. De RSJ adviseert onder andere het invoeren van elektronische detentie als zelfstandige hoofdstraf en het vergroten van de toepassing van taakstraffen. Reclassering Nederland heeft, aansluitend hierop, in een brief van 14 juni 2022 gepleit voor het opleggen van sancties die aantoonbaar bijdragen aan resocialisatie, vermindering van recidive, vergelding en het behartigen van de belangen van slachtoffers, daders en de maatschappij. In dit kader wordt het invoeren van elektronische detentie als zelfstandige hoofdstraf nadrukkelijk aanbevolen.

Daarnaast wordt onder andere geadviseerd om de vervangende taakstraf bij geldboetes te introduceren en het maximumaantal uren taakstraf uit te breiden. Naar aanleiding van het RSJ-rapport heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC), in opdracht van de toenmalige minister voor Rechtsbescherming, een literatuuronderzoek verricht naar het effect van korte vrijheidsstraffen in vergelijking met alternatieve sancties of langere vrijheidsstraffen op het realiseren van diverse strafdoelen.² De onderzoekers constateren dat korte vrijheidsstraffen niet in hogere mate bijdragen aan het behalen van deze doelen dan andere vormen van straffen. Ook wijzen de bevindingen erop dat het risico op recidive groter is na het uitzitten van een korte vrijheidsstraf dan na het opleggen van een niet-vrijheidsbenemende sanctie. Op basis hiervan adviseren de onderzoekers de wetgever om de mogelijkheden voor rechters om verschillende typen (niet-vrijheidsbenemende) sancties toe te passen verder te verruimen, of ten minste de discretionaire bevoegdheid van rechters niet te beperken.

In 2022 is, naar aanleiding van de oproep van Reclassering Nederland, de motie-Sneller aangenomen.³ Deze motie verzoekt de regering om, onder het motto 'slimmer straffen', alternatieven voor kortdurende detentie uit te werken, mede gelet op de aangekondigde plannen voor het oplossen van de financiële problemen bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en het verminderen van het cellentekort. De toenmalige minister voor Rechtsbescherming heeft ook een verkenning uitgevoerd met betrekking tot het sanctiestelsel, getiteld *Straffen op maat*, waarin diverse knelpunten zijn vastgesteld.⁴ Zo wordt bij de straftoemeting een punitief gat ervaren tussen de taakstraf en de korte gevangenisstraf. Voor wat betreft de tenuitvoerlegging is onder andere gepleit voor een persoonsgerichtere en flexibelere invulling van (een deel van) de taakstraf, aangezien tijdens de tenuitvoerlegging vaak duidelijk wordt dat specifieke hulp of begeleiding gewenst is. Naar aanleiding van deze verkenning en het WODC-onderzoek zijn verschillende potentiële verbetermaatregelen geïnventariseerd, zoals het uitbreiden van het maximumaantal taakstrafuren, een flexibel inzetbaar deel van de taakstraf en een betekenisvol vormgegeven elektronische detentie als zelfstandige hoofdstraf. Deze maatregelen zijn opgenomen in het wetsvoorstel 'Slimmer

¹ RSJ. *Korte detenties nader bekeken. Minder korte detenties en meer betekenisvolle alternatieven*. Den Haag, 14 oktober 2021.

² S. Boschman, S. Verweij, G. Weijters. *Korte vrijheidsstraffen. Een literatuuronderzoek naar het bereiken van strafdoelen met korte vrijheidsstraffen ten opzichte van andere straffen*. WODC, 2023

³ Kamerstukken II 2021/22, 24 587, nr. 850 (herdruk).

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 29 279, nr. 811.

straffen'. Dit is een initiatiefwetsvoorstel van het Tweede Kamerlid Sneller (D66) en voormalig Tweede Kamerleden Boswijk (CDA) en Six Dijkstra (NSC).

Het ministerie van JenV heeft Significant Public en het team Scenarioanalyses, Modelling en Simulaties (SMS; MinJenV/DGRR/DSK) verzocht een impactanalyse uit te voeren om de structurele gevolgen van het wetsvoorstel 'Slimmer straffen' in kaart te brengen. In het voorliggende rapport beschrijven wij onze bevindingen.

1.2 Doelstelling

Het doel van de impactanalyse is om de structurele gevolgen van het wetsvoorstel 'Slimmer straffen' in kaart te brengen. Het wetsvoorstel brengt op hoofdlijnen de volgende wijzigingen voor misdrijven en overtredingen met zich mee:

1. Invoering van elektronische detentie als zelfstandige hoofdstraf voor volwassenen;
2. Wijzigingen met betrekking tot de taakstraf:
 - a. Een verhoging voor volwassenen van het maximumaantal uren taakstraf dat kan worden opgelegd;
 - b. Een verlenging van de termijn waarbinnen de taakstraf moet worden uitgevoerd;
 - c. De introductie van een flexibel deel binnen de taakstraf voor interventies gericht op begeleiding en herstel.

1.3 Reikwijdte

De scenarioanalyse is bedoeld om wijzigingen in de volumes in de strafrechtketen en het effect op de celcapaciteit bij DJI in beeld te brengen. De gevolgen van het wetsvoorstel voor de werklust bij het Openbaar Ministerie (OM), de Rechtspraak, de drie reclasseringsorganisaties (3RO), de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) brengen deze partijen vervolgens zelf in beeld, onder andere op basis van de uitkomsten van deze scenarioanalyse.

Voor de berekening gaan we uit van de versie van het wetsvoorstel zoals dat naar de Raad van State is gestuurd. Varianten zijn geen onderdeel van deze scenarioanalyse. Op het moment van schrijven van dit rapport is bij ons niet bekend in hoeverre de initiatiefnemers het wetsvoorstel aanpassen naar aanleiding van de adviezen van de Raad van State. Eventuele wijzigingen aan het wetsvoorstel kunnen van invloed zijn op de hier gepresenteerde berekeningen.

Op een aantal punten is nog niet duidelijk hoe het wetsvoorstel in de praktijk vorm zal krijgen. Als dit in een later stadium wel het geval is, betekent dit dat de inschattingen van de gevolgen die we op dit moment kwantificeren als gevolg van voortschrijdend inzicht nog kunnen veranderen. In de gevallen waarin in dit rapport een berekening of voorspelling wordt gedaan over een situatie die in het wetsvoorstel nog niet is uitgewerkt, vermelden wij dat expliciet.

Tot slot hebben de wijzigingen met betrekking tot de elektronische detentie en verlengde maximale duur van taakstraf beide als doel om het aantal kortdurende gevangenisstraffen te verminderen. In zekere mate zit er dus overlap in de doelgroep van beide onderdelen van het wetsvoorstel 'Slimmer straffen'. Welk deel van deze doelgroep naar welke straf 'uitstroomt' is afhankelijk van de beslissing van de rechter. We hebben geen beredeneerde aannames kunnen doen over hoe het wetsvoorstel door zal werken in de uitspraken van rechters.

2 Aanpak en aannames

In dit hoofdstuk beschrijven we de aanpak die we gebruikt hebben om de impact van het wetsvoorstel 'Slimmer straffen' te bepalen. Grofweg bestaat deze aanpak uit een kort en voorbereidend literatuuronderzoek, een aantal interviews, expertbijeenkomsten en het opstellen van een rekenmodel om de effecten te kwantificeren. Deze aanpak was iteratief, bijvoorbeeld: input uit de expertbijeenkomsten hebben we dit waar mogelijk getoetst aan eerdere onderzoeken en verwerkt in het rekenmodel. Dankzij deze werkwijze zijn alle partijen op een actieve en effectieve wijze betrokken geweest bij het realiseren van de resultaten. Het bepalen van het effect van de elektronische detentie behelsde een groter deel van het onderzoek dan het effect als gevolg van de wijzigingen van de taakstraf. Dit onderdeel van het wetsvoorstel brengt ook de grootste impact met zich mee voor de ketenpartners.

2.1 Aanpak

2.1.1 Literatuuronderzoek

We zijn gestart met een korte documentstudie om ons inhoudelijk te kunnen verdiepen in de rol, context en plaats van de verschillende ketenpartners die bij dit wetsvoorstel zijn betrokken. Voorbeelden van documenten die we hebben bestudeerd zijn het wetsvoorstel zelf en de memorie van toelichting. We hebben ons ook ingelezen in de adviezen en – indien beschikbaar – uitvoeringstoetsen van de betrokken ketenpartners uit de consultatieronde en kosten- en batenanalyses over taakstraffen met zorg. Ten slotte hebben we ons ook verdiept in onderzoeken over meer specifieke onderwerpen die de omvang van de doelgroep van elektronische detentie kunnen beïnvloeden, zoals het effect van net-widening bij eerdere wijzigingen in het strafrechtstelsel, het percentage veroordeelden dat geen onderdak heeft en het percentage veroordeelden dat kampt met een of meerdere verslavingen. Aan de hand van de eerste uitkomsten hebben we de structuur voor een eerste model opgesteld om de doelgroep te bepalen.

2.1.2 Interviews

In tabel 1 staat een overzicht van ketenpartners waarmee we een diepte-interview hebben gehouden. Hierin is ook aangegeven voor welke deel van de impactanalyse (elektronische detentie of wijziging taakstraf) we desbetreffende ketenpartner gesproken hebben.⁵ Het doel van de diepte-interviews was om een gedetailleerd beeld te krijgen van de toekomstige werkwijze met betrekking tot elektronische detentie en wijzigingen met betrekking tot taakstraffen. In de gesprekken hebben wij ons onder meer gericht op de inrichting van de werkprocessen, de verwachte taken in de nieuwe situatie, welke keuzes de ketenpartners hierin hebben, maar ook welke vragen er nog bij hen leven.

⁵ De Rechtspraak is niet betrokken geweest bij dit onderzoek. Zij hebben aangegeven dat hun inbreng voldoende is weergegeven in de consultatieronde.

Ketenpartner	Elektronische detentie	Wijziging taakstraf
Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB)	✓	✓
Dienst Justitiële Inrichtingen Dienst Vervoer & Ondersteuning (DV&O)	✓	✗
Dienst Justitiële Inrichtingen Justitiële Jeugdinstellingen (JJI)	✗	✓
Openbaar Ministerie (OM)	✓	✓
Raad voor de Kinderbescherming (RvdK)	✗	✓
Reclassering Nederland	✓	✓
Stichting Verslavingszorg GGZ (SVG)	✓	✗

Tabel 1. Geïnterviewde ketenpartners

We hebben deze interviews ook gebruikt om de aannames uit het literatuuronderzoek te toetsen bij de ketenpartners, bijvoorbeeld het percentage veroordeelden dat geen onderdak heeft en/of verslaafd is. Met de uitkomsten van de interviews hebben we aannames verder verfijnd, getoetst en afgestemd zodat deze in het rekenmodel opgenomen konden worden.

2.1.3 Opstellen van het rekenmodel voor elektronische detentie

Voor de bepaling van de effecten van de invoering van elektronische detentie hebben we een rekenmodel opgesteld om de omvang van de potentiële doelgroep en de daaruit volgende kosten in kaart te brengen. Voor de wijziging van de taakstraf hebben we de wijzigingen beschreven en kwantitatief in beeld gebracht.

Voor het opstellen van het rekenmodel is, waar mogelijk, gebruik gemaakt van beschikbare onderzoeken en registratiegegevens van de betrokken organisaties. Waar deze niet beschikbaar waren, hebben we aannames moeten doen op basis van inschattingen van medewerkers van deze organisaties zoals in de vorige paragraaf is toegelicht.

2.1.4 Expertbijeenkomsten

We hebben gedurende het onderzoek twee expertbijeenkomsten belegd. In de expertbijeenkomsten waren medewerkers van het OM, 3RO, DJI, het CJIB en het ministerie van JenV aanwezig. Belangrijke onderdelen van de expertbijeenkomsten waren het doen en toetsen van de aannames in het rekenmodel en het gezamenlijk maken van inschattingen van onderdelen waar het wetsvoorstel nog niet in detail uitgewerkt is. Op basis van de expertbijeenkomsten hebben wij het model aangepast en geoptimaliseerd.

2.2 Gehanteerde aannames

In dit hoofdstuk bespreken we de aannames die we hanteren voor de maximale potentiële doelgroep voor elektronische detentie en de wijzigingen in het taakstrafstelsel.

2.2.1 Aannames voor elektronische detentie

De maximale duur van elektronische detentie in het wetsvoorstel bedraagt één jaar. Er worden twee soorten elektronische detentie onderscheiden, die elk een bepaalde duur aan vrijheidsstraf vervangen:

- a. Aangeklede elektronische detentie: één dag onvoorwaardelijke vrijheidsstraf staat gelijk aan twee dagen elektronische detentie.
- b. Kale elektronische detentie: één dag onvoorwaardelijke vrijheidsstraf staat gelijk aan anderhalve dag elektronische detentie.

Bij de vaststelling van het aantal dagen vervangende hechtenis in het geval van mislukte elektronische detentie geldt kale elektronische detentie als uitgangspunt in het wetsvoorstel. Gezien de maximale duur van elektronische detentie (één jaar) kan de vervangende hechtenis daarom maximaal acht maanden bedragen. In onze berekening van de maximale potentiële doelgroep voor elektronische detentie hanteren we dezelfde omrekenfactor van 1 dag gevangenisstraf waarvoor in de nieuwe situatie 1,5 dag elektronische detentie kan worden opgelegd.⁶ Vertaald naar vrijheidsstraffen die door elektronische detentie worden vervangen, impliceert dit dat in theorie vrijheidsstraffen met een duur van ten minste één dag en ten hoogste acht maanden in aanmerking komen voor toepassing van elektronische detentie.

Voor de berekening gaan we uit van het aantal uit te voeren vrijheidsstraffen tot acht maanden voor volwassenen in de periode van 1 januari tot en met 31 december 2024. Hiervoor hebben we cijfers ontvangen van het CJIB. Door uit te gaan van de nog uit te zitten vrijheidsstraf, speelt een eventuele voorafgaande voorlopige hechtenis geen rol in de cijfers: deze is verdisconteerd in de uit te zitten straf. Op basis van de aangeleverde cijfers hebben we ook het aantal celjaren waarvoor de elektronische detentie in de plaats zou komen, bepaald.

Om het totaalvolume potentieel uit te zitten jaren elektronische detenties nader te bepalen, hebben we in een rekenmodel een aantal uitgangspunten op de volumes toegepast. Per uitgangspunt valt een deel van de doelgroep af dat niet in aanmerking komt voor elektronische detentie. Hierbij hanteren we bepaalde percentages uitval per uitgangspunt, die zijn gebaseerd op verschillende relevante bronnen. Voor de gehanteerde percentages houden we er geen rekening mee dat de uitgangspunten op elkaar van invloed kunnen zijn, waardoor een 'selectie-effect' zou kunnen optreden.

Het maximale potentieel dat we berekenen is een bovengrens van de mogelijke verschuiving van huidige vrijheidsstraffen naar elektronische detenties. Hierin hebben we niet meegenomen in welk deel van de zaken de rechter daadwerkelijk elektronische detentie op zal leggen. We rekenen met de volgende uitgangspunten om het totale potentieel voor elektronische detentie in beeld te brengen.

⁶ De verwachting is dat 'kale' elektronische detenties beperkt zullen worden opgelegd. In het geval van 'aangeklede' elektronische detentie geldt de omrekenfactor van 1 dag gevangenisstraf waarvoor in de nieuwe situatie 2 dagen elektronische detentie wordt opgelegd. Dit zou betekenen dat vrijheidsstraffen met een duur van ten hoogste 6 maanden in aanmerking zullen komen. Voor het berekenen van de *maximale* potentiële doelgroep, gaan we echter uit van de grootst mogelijke doelgroep. Daarom hanteren we de omrekenfactor van 1 dag gevangenisstraf die kan worden vervangen door 1,5 dag elektronische detentie.

a. **Minimale duur elektronische detentie van 2 dagen**

De inschatting in de expertbijeenkomst was dat 1 dag gevangenisstraf al vervangen zou kunnen worden door elektronische detentie. Bij de gehanteerde omrekenfactor in de berekeningen zou dit overeenkomen met anderhalve dag elektronische detentie. Nu geen halve dagen elektronische detentie zullen worden opgelegd, vindt hiervoor afronding naar boven plaats (conform de afrondingsregels voor omzetting naar vervangende hechtenis die in de Memorie van Toelichting wordt genoemd). De minimale duur van de op te leggen elektronische detentie komt daarmee op 2 dagen. In de expertbijeenkomst is door de reclassering aangegeven dat een aangeklede elektronische detentie zinvol zou zijn vanaf ongeveer 4 weken. De kortere elektronische detenties zullen naar verwachting vooral 'kale' elektronische detenties betreffen. Kale detenties, waarbij de veroordeelde de hele dag thuis zit, brengen een grotere kans op detentieschade met zich mee. Het is overigens niet bekend of een elektronische detentie die te kort is voor een toezichtstraject altijd volledig 'kaal' zal zijn, of dat het voor de elektronisch gedetineerde wel mogelijk is om bijvoorbeeld te werken.

b. **Geen elektronische detentie voor bepaalde feiten**

Uit de memorie van toelichting volgt dat moet worden afgewogen of het strafbare feit verenigbaar is met elektronische detentie. Strafbare feiten die vanuit huis kunnen worden gepleegd of kunnen worden voortgezet, bijvoorbeeld huiselijk geweld of cybercrime, zijn niet geschikt voor elektronische detentie. Er is geen uitputtende lijst van feiten waarvoor dit geldt. Daarnaast kan de rechter ook voor deze feiten op basis van de omstandigheden van het geval bepalen dat elektronische detentie wel een passende sanctie is. Uitgaande van het uitsluiten van huiselijk geweld en cybercrime komen we op basis van beschikbare cijfers hierover tot een inschatting van 9%⁷ van de vrijheidsstraffen tot 8 maanden die vanwege het soort delict niet geschikt zijn voor elektronische detentie.⁸

c. **Geen elektronische detentie als geen onderdak**

De veroordeelde blijft op een door de rechter aangewezen locatie bij de oplegging van elektronische detentie. Dit betekent dat de veroordeelde moet beschikken over onderdak. Op basis van gegevens van het WODC gaan we ervan uit dat ongeveer 29% van de veroordeelden geen onderdak heeft.⁹ We hanteren hierbij het uitgangspunt dat het OM er zicht op heeft dat de veroordeelde geen vaste woon- of verblijfplaats heeft en in dat geval ook geen advies zal vragen aan de reclassering of elektronische detentie haalbaar is.¹⁰

d. **Geen elektronische detentie bij verslaving alcohol en/of drugs**

Tijdens de elektronische detentie geldt een alcohol- en drugsverbod. Om de omvang van de groep te bepalen waarbij het gebruik van alcohol en/of drugs een contra-indicatie zal zijn voor elektronische detentie, hebben we het percentage veroordeelden dat gebruikmaakt van

⁷ Berekend op basis van Piersma, T.W., Beijersbergen, K.A. (2021). *Achtergronden en recidive onder daders van huiselijk geweld veroordeeld in 2008-2017* (cahier 2021-8). WODC en Beerhuizen, M.G.C.J., Sipma, T., Van der Laan, A.M. (2020). *Aard en omvang van dader- en slachtofferschap van cyber- en gedigitaliseerde criminaliteit in Nederland* (cahier 2020-15). WODC.

⁸ Mogelijke uitzonderingen kunnen elkaar opheffen: uitsluiting van andere feiten kan het percentage verhogen, terwijl toepassing van elektronische detentie bij huiselijk geweld of cybercrime, waarbij de omstandigheden dit toelaten, het kan verlagen. 9% vormt daarmee een middenschatting.

⁹ Berghuis et al, 2024, Monitor nazorg ex-gedetineerde personen - 7^{de} meting, WODC.

¹⁰ Het OM haalt de informatie over de woonsituatie uit het proces-verbaal van de politie. In de praktijk kan de woonsituatie gedurende het strafproces wijzigen, of kan het woon- of verblijfadres pas later in het proces bekend worden.

verslavingszorg (13%) gehanteerd.¹¹ Dit percentage is een conservatieve schatting, omdat een deel van de veroordeelden ook verslaafd zal zijn, zonder gebruik te maken van verslavingszorg.

e. **Geen elektronische detentie na een negatief of geen reclasseringsadvies**

Een voorwaarde voor het opleggen van elektronische detentie is dat de rechter beschikt over een positief advies van de reclassering. We corrigeren daarom voor het gedeelte van de straffen waarbij de reclassering een negatief advies voor elektronische detentie uitbrengt, of niet in staat is om een advies uit te brengen.¹² In beide gevallen gaat het om de groep veroordeelden die op basis van de andere criteria nog niet zijn uitgesloten.

Om het percentage negatieve adviezen in te schatten, is gekeken naar het huidige percentage negatieve adviezen van de reclassering voor elektronisch toezicht. Dit percentage is redelijk stabiel en schommelt in de jaren 2021 tot en met 2024 rond de 10%.¹³ In de expertbijeenkomsten is aangegeven dat dit percentage negatieve adviezen voor de doelgroep van elektronische detentie waarschijnlijk hoger zal liggen. In de eerste plaats is de doelgroep complexer, nu een deel ervan nog niet bekend is en nu het niet alleen gaat om een selectie van delinquenten van wie de verwachting is dat elektronische detentie kansrijk is (waar dat bij elektronische monitoring wel het geval is). In de expertbijeenkomsten is aangegeven dat de complexiteit van de doelgroep kan leiden tot een percentage negatieve adviezen dat hoger ligt. Het is niet bekend hoeveel hoger. We hanteren voor de berekening een percentage van 15%, maar dit zou in de praktijk lager of hoger kunnen uitvallen.

In de tweede plaats zal niet iedereen mee willen werken aan een reclasseringsadvies voor elektronische detentie. Op basis van cijfers over het niet meewerken aan reguliere reclasseringsadviezen is de verwachting dat 10%¹⁴ niet mee zal werken. In dit geval kan het huisonderzoek niet worden uitgevoerd, en zal de reclassering een negatief advies uitbrengen.

Per saldo leiden deze cijfers tot een totaal van 25% negatieve adviezen van de reclassering dat we in de berekening hanteren. Om beter zicht te krijgen op het percentage negatieve adviezen in de praktijk zou dit na invoering van het wetsvoorstel gemonitord moeten worden.

2.2.2 Aannames voor de maatregelen taakstraffen

De voorgestelde wijzigingen ten aanzien van de taakstraffen hebben gevolgen voor verschillende organisaties die met de oplegging of uitvoering ervan te maken krijgen. Het gaat om gevolgen voor de reclassering, de Raad voor de Kinderbescherming, DJI, het OM, de Rechtspraak en het CJIB.

De voorgestelde wijzigingen leiden tot de volgende veranderingen van de invulling van de huidige taakstraffen:

- a. Er kan meer uur taakstraf worden opgelegd aan volwassenen: het gaat om een verhoging met 50%, waardoor het OM (per strafbeschikking) 270 uur in plaats van 180 uur mag opleggen en de rechter 360 uur in plaats van 240 uur;
- b. De termijn waarbinnen de taakstraf moet worden uitgevoerd wordt verlengd;

¹¹ Weijters et al (2018). Monitor nazorg (ex-)gedetineerden - meting 5.

¹² Hierbij kan gedacht worden aan situaties waarin elektronische detentie niet geschikt is voor een veroordeelde, bijvoorbeeld door nabijheid van een verboden gebied, institutioneel verblijf waarbij de zorgaanbieder het dragen van een enkelband niet toestaat, of andere omstandigheden.

¹³ Gegevens van de reclassering per e-mail ontvangen op 11 november 2025.

¹⁴ Gegevens van de reclassering per mail ontvangen op 17 april 2026.

-
- c. Een deel van de taakstraf kan worden gebruikt voor interventies gericht op begeleiding en herstel.

Bij de start van het onderzoek hebben wij de aannames geformuleerd met betrekking tot de invulling van de veranderingen van de taakstraffen. We hebben deze hieronder beschreven en getoetst tijdens de interviews en expertbijeenkomsten.

- a. **In zaken waarin een taakstraf met het maximumaantal uren is opgelegd in combinatie met een korte vrijheidsstraf, kan een verschuiving optreden van de vrijheidsstraf naar de taakstraf**

Door het verhogen van het maximumaantal uren taakstraf beoogt de wetgever het aantal korte vrijheidsstraffen terug te dringen. In de Memorie van Toelichting wordt geen nadere toelichting gegeven over de verhouding tussen korte vrijheidsstraffen en langere taakstraffen. Volgens de oriëntatiepunten voor straftoemeting en de LOVS-afspraken geldt dat 2 uur taakstraf gelijkstaat aan 1 dag vrijheidsstraf. De maximale duur van de taakstraf neemt toe van 240 naar 360 uur, dus met 120 uur. Deze 120 uur taakstraf komt overeen met 60 dagen gevangenisstraf. In die gevallen waarin de rechter in de huidige situatie de maximale taakstraf en een gevangenisstraf tot 60 dagen oplegt, zou de langere taakstraf die wordt mogelijk gemaakt in de plaats kunnen komen van de gevangenisstraf.

- b. **Verhoging van de door de rechter opgelegde duur van de huidige opgelegde taakstraffen**

In zaken waarin de rechter geen vrijheidsstraf, maar een taakstraf oplegt, zou de duur van de huidige taakstraffen in de nieuwe situatie kunnen toenemen, ook in gevallen waarin de maximale huidige duur niet is opgelegd. De gedachte hierachter is dat de verhoging van de maximale taakstraf een signaal kan zijn dat strafbare feiten in het algemeen als zwaarder worden ervaren en dus een hogere straf rechtvaardigen.

- c. **Verschuiving van dagvaardingen naar OM-strafbeschikkingen**

Als het OM momenteel wordt beperkt door de maximale taakstraf van 180 uur die het met een strafbeschikking mag opleggen, maar in de nieuwe situatie aan volwassenen een taakstraf tot en met 270 uur kan opleggen, is het aannemelijk dat meer zaken via een strafbeschikking zullen worden afgedaan en minder zaken zullen worden gedagvaard. Door de voorgestelde wetwijziging komen de volgende zaken in aanmerking om te verschuiven van de Rechtspraak naar het OM:

- i. Zaken waarin het OM in de huidige situatie een taakstraf tussen de 181 en 240 uur eist (het maximum dat de rechter in de huidige situatie kan opleggen), zonder dat het een vrijheidsstraf heeft geëist.
- ii. Zaken waarin het OM in de huidige situatie een taakstraf van 240 uur (de huidige grens van taakstraffen voor de rechter) eist, in combinatie met een vrijheidsstraf van maximaal 15 dagen (wat overeenkomt met 30 uur taakstraf; het totaal komt dan uit op 270 uur taakstraf, het maximum dat het OM in de nieuwe situatie mag opleggen).

- d. **Uitvoeren taakstraffen met een flexibel deel leidt tot een hogere werklast voor de ketenpartners**

Volgens de Memorie van Toelichting is het merendeel van de tot taakstraf veroordeelden in staat deze straf zelfstandig uit te voeren, zonder dat aanvullende zorg of hulp noodzakelijk is. Na afronding van de taakstraf kunnen zij doorgaans zonder significante belemmeringen opnieuw deelnemen aan het maatschappelijk verkeer. Er bestaat echter een groep veroordeelden voor wie doelgerichte interventies wenselijk zijn, zoals het bieden van zorg bij bijvoorbeeld verslavingsproblematiek, of begeleiding rondom resocialisatie, waaronder het aanvragen van een identiteitsbewijs of ondersteuning bij het vinden van werk of een opleiding. De Reclassering en Raad voor de Kinderbescherming zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van het flexibele deel van de taakstraffen. Het proces rondom taakstraffen is op dit moment nog niet ingericht op het uitvoeren

van een flexibel deel. We verwachten dat de invoering hiervan zal leiden tot een hogere werklast voor in ieder geval de reclassering.

e. **Toename succesvol afgeronde taakstraffen door langere uitvoeringstermijn en het flexibel deel**

Het doel van de introductie van het flexibele deel van de taakstraf, is om doelgerichte interventies in te kunnen zetten, die de kans vergroten dat veroordeelden hun taakstraf succesvol afronden en/of hun leven weer op de rit krijgen. De achterliggende beleidstheorie is dat vervangende hechtenis of vervangende jeugddetentie hierdoor kan worden voorkomen en de kans op recidive mogelijk verder verkleint.

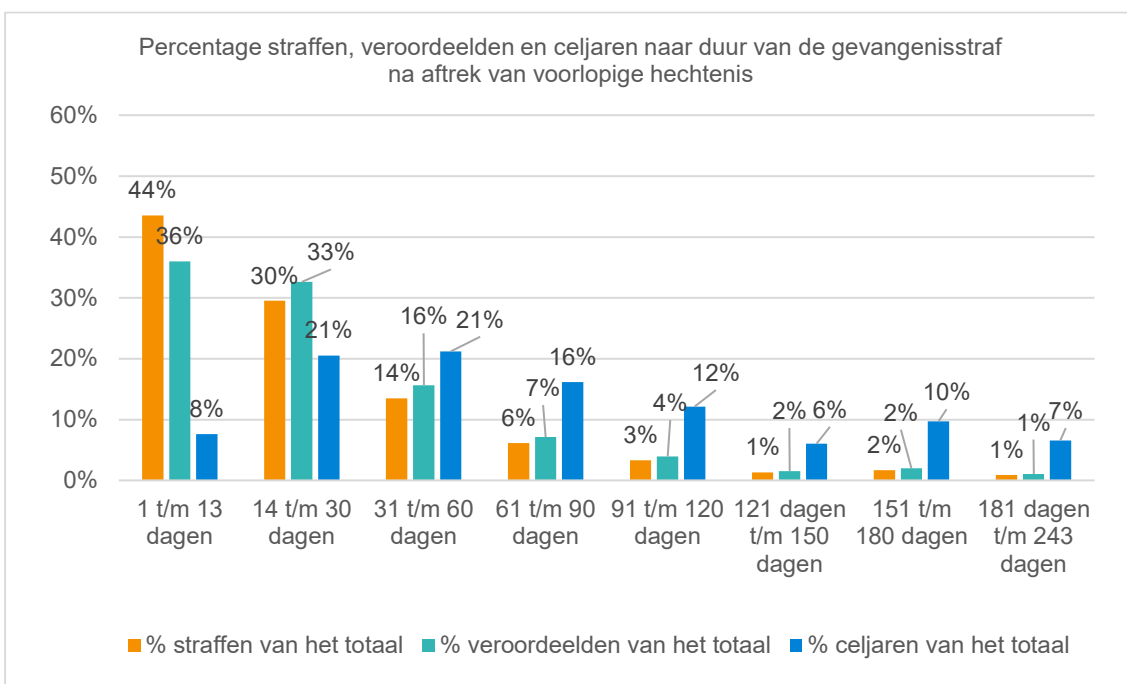
3 Uitkomsten en conclusies

In het eerste deel van dit hoofdstuk presenteren we de potentiële doelgroep voor de toepassing van elektronische detentie en de gevolgen op de volumes en de werklast voor de ketenpartners. In het tweede deel van het hoofdstuk bespreken we de gevolgen voor de wijzigingen van de taakstraf.

3.1 Elektronische detentie

3.1.1 Basisaantallen straffen, gedetineerden en celjaren

Voor de berekening gaan we uit van het aantal uit te voeren vrijheidsstraffen tot acht maanden in de periode van 1 januari tot en met 31 december 2024. Het CJIB heeft hiervoor cijfers aangeleverd van het aantal uit te voeren gevangenisstraffen tot acht maanden. Hierbij is gecorrigeerd voor eventuele dagen die veroordeelden in voorlopige hechtenis hebben gezeten. Voor elke duur van een tot en met 243 dagen (acht maanden) is bekend hoeveel straffen en veroordeelden dit betreft. Door het aantal dagen nog uit te zitten gevangenisstraf te vermenigvuldigen met het aantal straffen krijgen we een beeld van het aantal celjaar. In de onderstaande figuur hebben we verdeling van het aantal straffen, veroordeelden en celjaar weergegeven naar de duur van de uit te zitten gevangenisstraf.



Figuur 1. Percentage straffen

Uit figuur 1 blijkt dat voor bijna de helft van de straffen de nog uit te zitten duur van de gevangenisstraf minder dan veertien dagen betreft, terwijl dit slechts 8% van het aantal celjaar betreft. Voor straffen waarbij de nog uit te zitten duur langer is dan 180 dagen (ongeveer een half jaar) betreft dit slechts 1% van de straffen, en 7% van de celjaren. Dit houdt in dat er veel gevangenisstraffen met een korte resterende duur zou moeten worden vervangen door elektronische detentie om één celjaar aan gevangenisstraf te vervangen. Omgekeerd geldt dat het toepassen van elektronische detentie bij straffen met een lange resterende duur veel celcapaciteit vrijmaakt, maar betrekking heeft op een relatief klein aantal veroordeelden.

3.1.2 Potentieel aantal zaken dat in aanmerking komt voor elektronische detentie

Het totaal aantal straffen met een nog uit te zitten duur vanaf 1 tot en met 243 dagen bedraagt in 2024 circa 12.500 straffen. Het aantal celjaar is in dit jaar ruim 1.000. Ieder uitgangspunt zoals vermeld in paragraaf 2.2 maakt dat er vanaf het totaal potentieel aantal straffen/celjaren een x-aantal "afvallen". In tabel 2 staat een overzicht van hoe deze berekening eruitziet. De berekening werkt toe naar het maximumaantal elektronische detenties dat de rechter kan opleggen in een jaar, en de bijbehorende celjaren die daarmee bespaard worden.

Aantallen	Aantal straffen	Celjaar
Strafduur		
Totaal aantal met een strafduur van 1 dag t/m 8 maanden	12.464	1.027
Delicten ongeschikt voor elektronische detentie		
Percentage	9%	
Aantal	1.122	92
Subtotaal geschikt voor ED	11.342	934
Veroordeelde heeft geen onderdak		
Percentage	29%	
Totaal	3.289	271
Subtotaal geschikt voor ED	8.053	663
Veroordeelde is verslaafd		
Percentage	13%	
Aantal	1.047	86
Subtotaal geschikt voor ED	7.006	577
Niet meewerken verdachte en/of negatief advies van de reclassering		
Percentage	25%	
Aantal	1.752	144
Subtotaal geschikt voor ED	5.255	433
Maximale potentiële doelgroep voor ED	5.255	433
Percentage potentiële doelgroep ED ten opzichte van alle zaken met een strafduur t/m 8 maanden	42%	42%

Tabel 2. Potentiële aantallen straffen en celjaren in aanmerking voor elektronische detentie

tabel 2 laat zien dat circa 5.250 zaken potentieel in aanmerking zouden komen voor elektronische detentie. Deze elektronische detenties zouden dan in de plaats komen voor ruim 430 celjaar aan vrijheidsstraffen.¹⁵ Een belangrijke kanttekening hierbij is dat dit zaken betreft die in theorie in aanmerking

¹⁵ Zouden we uitgaan van een omrekenfactor waarbij 1 dag vrijheidsstraf zal worden vervangen door 2 dagen elektronische detentie, dan komt de elektronische detentie in de plaats van vrijheidsstraffen tot maximaal 6 maanden (nu de elektronische detentie niet langer dan een jaar mag duren). Deze andere omrekenfactor leidt niet tot wezenlijk andere uitkomsten. Na afronding zou het zelfs dezelfde getallen opleveren. Zonder afronding zou het gaan 5.250 zaken waarbij 406 celjaar zou worden vervangen door elektronische detentie.

komen voor elektronische detentie. Het is echter onbekend in hoeveel procent van deze gevallen de rechter ook daadwerkelijk elektronische detentie zal opleggen. De Rechtspraak kan hier geen uitspraak over doen en ook in de expertbijeenkomsten kon hier geen inschatting voor worden gedaan. De cijfers zijn daarom een bovengrens.

3.1.3 *Mogelijk effect van net-widening valt binnen de maximale potentiële doelgroep*

Bij de introductie van de elektronische detentie als alternatief voor korte gevangenisstraffen bestaat de kans dat het effect van 'net-widening' optreedt. Dit houdt in dat de elektronische detentie niet alleen wordt opgelegd als alternatief voor korte gevangenisstraffen, maar ook in de plaats kan komen voor andere, lichtere straffen, zoals de taakstraf. Bij de bepaling van de potentiële doelgroep voor elektronisch toezicht hebben we stilgestaan bij het mogelijke effect van net-widening. Uit de literatuur zijn weliswaar oudere empirische cijfers beschikbaar waaruit blijkt dat net-widening kan optreden, maar deze cijfers zijn beperkt bruikbaar voor deze analyse. Het gaat om cijfers uit de periode 1985 tot en met 1994, die zien op een net-widening-effect bij taakstraffen in de eerste jaren na de introductie van de taakstraf.¹⁶ Daartegenover staat uit dezelfde tijd een evaluatie van een pilot met elektronisch toezicht waarin juist geen aanwijzingen naar voren kwamen voor een aanzuigende werking.¹⁷ Recentere onderzoeken benoemen het risico van net-widening, maar kwantificeren dit mogelijke effect niet. In de expertbijeenkomsten is aangegeven dat rechters in sommige zaken vanwege persoonlijke omstandigheden van de veroordeelde een lange taakstraf opleggen voor feiten waar een gevangenisstraf op zijn plaats zou zijn. Het is niet bekend hoe vaak dit voorkomt, maar het is mogelijk dat rechters in dit soort zaken in de toekomst elektronische detentie opleggen in plaats van de lange taakstraf, waarmee een net-widening-effect zou optreden.

Gegeven het ontbreken van recente gegevens, is afgezien van het doorrekenen van net-widening. In plaats daarvan is verondersteld dat eventuele netto-effecten van net-widening binnen de gehanteerde maximale omvang van de doelgroep vallen. Deze keuze waarborgt dat het potentiële effect van net-widening niet impliciet op nul wordt gesteld, terwijl tegelijkertijd wordt voorkomen dat een onzeker en mogelijk overschat effect een onevenredige invloed krijgt op de berekende omvang van de doelgroep.

3.1.4 *Gevolgen elektronische detentie in termen van volumes en kosten*

De introductie van de elektronische detentie heeft gevolgen voor verschillende organisaties die met de oplegging of uitvoering ervan te maken krijgen. Het gaat om gevolgen voor de reclassering, DJI, het OM, de Rechtspraak, de politie en het CJIB. Hieronder worden deze mogelijke gevolgen beschreven voor zover deze zien op wijzigingen van het aantal zaken of handelingen van die organisaties. Gevolgen voor de werklust van de betreffende organisaties worden in een later stadium door de organisaties zelf in beeld gebracht in afzonderlijke uitvoeringstoetsen.

De elektronische detentie kan de volgende effecten hebben op het aantal zaken en/of handelingen van de genoemde organisaties. Voor de berekeningen in dit rapport gaan we uit van 100% oplegging door de rechter bij voor elektronische detentie geschikte veroordeelden. De in dit rapport weergegeven aantallen en kosten zijn dus een bovengrens van de omvang van de (werklust)effecten.

¹⁶ Spaans, E.C. (1998). Community service in The Netherlands: its effects on recidivism and net-widening. *International Criminal Justice Review*, volume 8(1), 1-14.

¹⁷ Spaans, E.C., Verwers, C. (1997). *Elektronisch toezicht in Nederland. Uitkomsten van het experiment*. SDU/WODC.

a. **Substitutie van vrijheidsstraffen naar ED – geen directe kostenbesparing**

Als de rechter in eerste aanleg aan de gehele doelgroep elektronisch gedetineerden (verder: ED-doelgroep) elektronische detentie oplegt, zal DJI jaarlijks maximaal 5.250 minder vrijheidsstraffen uit hoeven te voeren met een totale duur van ruim 430 celjaren. Hierbij is niet gecorrigeerd voor vonnissen in hoger beroep of vervangende hechtenissen na het mislukken van elektronische detentie. De gemiddelde nog uit te zitten vrijheidsstraf die in deze zaken door elektronische detentie wordt vervangen is 30 dagen. Gezien de huidige capaciteitsproblematiek zal de verschuiving van vrijheidsstraf naar elektronische detentie geen directe kostenbesparing opleveren, maar zal het ervoor zorgen dat er meer celcapaciteit beschikbaar is voor andere veroordeelden.¹⁸ Gelet op de gemiddelde prijs per sanctie, is op dit moment wel de verwachting dat de afdoening met elektronische detentie goedkoper zal zijn dan een gevangenisstraf.

b. **Meer reclasseringsadviezen**

Om elektronische detentie op te kunnen leggen is een reclasseringsadvies verplicht. Dit betekent dat het OM ook een reclasseringsadvies zal vragen als het OM elektronische detentie wil eisen of als er een mogelijkheid is dat de rechter het op zal willen leggen. In een deel van de zaken die het betreft vraagt het OM nu geen reclasseringsadvies aan. Aan de andere kant heeft het OM aangegeven ook een advies aan te zullen vragen, ook als elektronische detentie wat het OM betreft niet aan de orde is (bijvoorbeeld als de strafeis hoger is dan met een elektronische detentie mag worden opgelegd). Als er geen advies over elektronische detentie is, en de rechter het toch wil opleggen of in de overwegingen wil meenemen, zal de zitting moeten worden aangehouden om alsnog een advies op te vragen over elektronische detentie. Dit is onwenselijk. Om dit te voorkomen zal het OM naar verwachting bij een mogelijke strafeis tot twee jaar een reclasseringsadvies voor elektronische detentie vragen, om de rechter van voldoende informatie te voorzien om de gewenste straf te kunnen opleggen.

Voor de berekening van de toename van het verwachte aantal op te vragen reclasseringsadviezen is nagegaan in hoeveel gevallen bij opgelegde straffen tot twee jaar nu geen reclasseringstoezicht loopt.¹⁹ Hierbij zijn we voor de berekening uitgegaan van het aantal straffen voor unieke personen, vanuit de gedachte dat als eenzelfde persoon binnen een jaar wordt veroordeeld, niet opnieuw een advies zal worden aangevraagd.²⁰ In 2024 werden aan ongeveer 8.100 unieke personen gevangenisstraffen opgelegd tot 2 jaar.²¹ Bij 24% van deze veroordeelden loopt al een toezichtopdracht waarbij de reclassering verantwoordelijk is voor het uitvoeren van het toezicht. Dit betekent dat de reclassering in deze zaken ook een advies heeft moeten uitbrengen.

We gaan er voor de berekening van uit dat als het (aanvullende) advies over de elektronische detentie hierin wordt meegenomen, dit niet substantieel meer tijd kost. Er wordt dan alleen een toename van kosten verwacht voor de 76% van de veroordeelden waarin de reclassering in de huidige situatie géén advies heeft uitgebracht en dus *extra* adviseert. Dit percentage kan in de praktijk lager zijn, aangezien de reclassering ook een advies kan hebben uitgebracht zonder dat dit tot een toezichtopdracht voor de reclassering heeft geleid (dit kan niet uit de registratiesystemen worden gehaald). Uitgaande van 76% van de verdachten voor wie geen advies is uitgebracht, zou

¹⁸ In de periode van capaciteitstekort is er in totaal juist sprake van meer kosten.

¹⁹ Idealiter zouden we uitgaan van het aantal zaken met een gevangenisstraf tot twee jaar waarin geen reclasseringsadvies is aangevraagd, maar het aantal adviezen is in de registraties niet te relateren aan de duur van de opgelegde gevangenisstraf.

²⁰ In de praktijk kan ook binnen een jaar voor dezelfde persoon een nieuw advies worden aangevraagd, bijvoorbeeld als het om een andersoortig feit gaat, of als de persoonlijke omstandigheden zijn gewijzigd.

²¹ Bron: CJIB.

voor maximaal 6.200 verdachten een reclasseringsadvies met betrekking tot de elektronische detentie moeten worden opgesteld. Bij een kostprijs van € 1.394 per advies,²² zullen de kosten van de toename van dit *maximale* aantal extra reclasseringsadviezen € 8,6 miljoen bedragen. Hierbij zijn we uitgegaan van de huidige kostprijs van een reclasseringsadvies. Het is nog niet bekend hoe het advies voor elektronische detentie wordt vormgegeven en wat dit betekent voor de gemiddelde kostprijs. Mogelijk zou een advies over alleen elektronische detentie minder omvangrijk kunnen zijn dan een regulier reclasseringsadvies.

c. Elektronische detenties uitvoeren

Als de rechter in eerste aanleg aan de gehele ED-doelgroep elektronische detentie oplegt, zullen jaarlijks 5.250 elektronische detenties uitgevoerd moeten worden (niet gecorrigeerd voor hoger beroep). De gemiddelde nog uit te zitten vrijheidsstraf van de ED-doelgroep was in 2024 30 dagen (zie hierboven onder a). Uitgaande van de omrekenfactor dat 1,5 dag elektronische detentie wordt opgelegd per dag vrijheidsstraf, zal de gemiddelde verwachte duur per elektronische detentie 45 dagen zijn. Voor de uitvoering van de elektronische detentie worden onder andere de volgende kosten gemaakt: i) het aan- en afsluiten, het beheren en monitoren van de enkelbanden (door DJI/DV&O) en het opvolging geven aan meldingen (door de reclassering); en ii) het houden van toezicht op de voorwaarden bij elektronische detentie (door de reclassering).

i. Aan- en afsluiten, beheren en monitoren van de enkelbanden en opvolging van meldingen

De kosten voor een elektronische detentie worden bepaald door de kosten van DV&O voor de tenuitvoerlegging: het aan- en afsluiten, beheren en monitoren van de enkelbanden. Daarnaast zijn er ook kosten voor administratie, het nemen van beslissingen en beroepsprocedures. DJI heeft aangegeven dat de kosten voor monitoring voor elektronische detentie significant hoger zullen zijn dan de huidige kosten van elektronische monitoring (€ 30 per dag). Dit komt in de eerste plaats doordat de gemiddelde duur voor elektronische detentie zeer waarschijnlijk korter is dan voor elektronische monitoring, terwijl een aantal kostencomponenten onafhankelijk zijn van de duur van de monitoring. Daarnaast is het zo dat niet alle kostencomponenten van elektronische detentie in de huidige kosten van elektronische monitoring verwerkt zijn.

Het is nog niet bekend wat de exacte taken zijn die deze uitvoering voor DJI met zich meebrengt en DJI kan daarom de kosten hiervoor nog niet inschatten. De werkelijke kosten hangen onder andere af van de taakverdeling tussen DJI en de reclassering en die is op dit moment nog niet duidelijk. Als we rekenen met het maximaal aantal elektronische detenties per jaar (5.250), een gemiddelde verwachte duur van de elektronische detentie (45 dagen) en de huidige kosten (€ 30 per dag), komen we uit op een bedrag van € 7,1 miljoen. In de werkelijkheid zullen er naar verwachting minder elektronische detenties zijn en zullen de kosten per dag aanzienlijk hoger liggen. Een betere inschatting van de kosten zal DJI te zijner tijd in de uitvoeringstoets maken.

De monitoring van de elektronische detentie kan leiden tot meldingen waar de reclassering opvolging aan moet geven. Dit kan bijvoorbeeld een melding zijn dat iemand te lang buitenshuis is geweest, of dat de batterij van de enkelband moet worden opgeladen. De reclassering zal afhankelijk van de melding contact moeten opnemen met de elektronisch gedetineerde. Ook zal de reclassering zelf bepaalde activiteiten moeten uitvoeren en eventueel contact moeten opnemen met andere organisaties in de strafrechtketen. Hiernaast

²² Hierbij is het uitgangspunt dat de kostprijs van een advies is gebaseerd op aangevraagde adviezen; hierin zijn dus ook de kosten voor mislukte adviezen verdisconteerd.

voert de reclassering handelingen uit rondom de inrichting van de software, het plannen van aan- en afsluitingen, aanpassingen in het systeem voor elektronische monitoring en contact met ketenpartners. De huidige kostprijs voor de inzet van de reclassering bij elektronische monitoring bedraagt € 27,40 per dag. Uitgaande van de 5.250 elektronische detenties met een gemiddelde duur van 45 dagen, bedragen de totale kosten van de inzet van elektronische monitoring door de reclassering circa € 6,5 miljoen. In het geval het aangekleed traject voor elektronische detentie betreft komen de kosten voor het inhoudelijke toezicht hier nog bij (zie onder punt ii).

ii. **Toezicht op voorwaarden bij elektronische detenties uitvoeren**

Het komt naar verwachting niet vaak voor dat een kale elektronische detentie wordt opgelegd. Dit zal met name aan de orde zijn bij korte elektronische detenties. Dit betekent dat bij een groot deel van de elektronische detenties voorwaarden zullen worden opgelegd waarop toezicht moet worden gehouden. Daarnaast zal toezicht moeten worden gehouden op het alcohol- en drugsverbod. Het is nog onduidelijk in welke frequentie deze controle moet plaatsvinden. De reclassering voert in de huidige situatie gemiddeld 7 urinecontroles per jaar per persoon uit.²³ Als het wetsvoorstel een hogere frequentie gaat voorschrijven, dan zal dit leiden tot een toename van de werklast voor de reclassering.

Bij de straffen waar de elektronische detentie voor in de plaats komt, wordt in de huidige situatie niet in alle gevallen toezicht gehouden, dus in de nieuwe situatie moeten naar verwachting méér toezichten worden uitgevoerd dan in de huidige situatie. Cijfers van het CJIB laten zien dat er bij ruim 1.900 zaken, oftewel 15,5% van de vrijheidsstraffen tot 8 maanden ook sprake is van een toezichtopdracht voor de 3RO. Ervan uitgaande dat in de nieuwe situatie in alle gevallen toezicht moet worden gehouden op aangeklede elektronische detenties, moeten er maximaal 4.440 extra toezichten uitgevoerd worden die gemiddeld 45 dagen duren. Uitgaande van een kostprijs van € 29,76 per dag toezicht²⁴, leidt dit tot een toename van de kosten voor de reclassering van € 5,9 miljoen (voor maximaal 4.440 extra toezichten tegen de huidige kostprijs). Als de reclassering verantwoordelijk wordt gesteld voor het toezicht op de algemene voorwaarde alcohol- en drugsverbod, zullen hier additioneel ook kosten aan zijn verbonden.²⁵

d. **Aanvullende werklastcomponenten**

Onderstaande activiteiten kunnen eveneens aan bod komen tijdens het uitvoeren van elektronische detentie en betekenen dan (substantieel) extra werk voor de organisaties die daarbij betrokken zijn. Het is op dit moment nog niet mogelijk hier een kwantitatieve inschatting voor te doen. Tijdens de expertsessies kon geen indicatie worden gegeven van het aantal keer dat dit naar verwachting voor zal komen. Van onderstaande activiteiten kunnen we daarom niet in beeld brengen wat dit betekent voor de inschatting van de aantallen en kosten:

- i. Zittingen over wijziging adres, wijziging voorwaarden of wijziging toezicht (art. 6.6.9a);
- ii. Meldingen over onjuiste uitvoering elektronische detentie, overtreden bijzondere voorwaarden of onttrekking;
- iii. Omzettingen elektronische detentie in vervangende hechtenis;

²³ Gegevens van de reclassering per mail ontvangen op 17 april 2026.

²⁴ Ten aanzien van deze kostprijs maken we de kanttekening dat deze mogelijk voor ED hoger zal liggen vanwege de reclasseringsactiviteiten die in korte tijd uitgevoerd moeten worden.

²⁵ Op dit moment voert de reclassering controle op alcohol- en drugsgebruik middels urinecontrole uit in het kader van lopende toezichten op bijzondere voorwaarden. Het is nog niet bekend hoe invulling zal worden gegeven aan de controle op alcohol- en drugsgebruik bij 'kale' elektronische detentie.

-
- iv. Zittingen over bezwaar tegen omzetting elektronische detentie in vervangende hechtenis.
 - v. De rol en de taken van het CJIB als ketenregisseur met betrekking tot de uitvoering van en het toezicht op de elektronische detentie, de omzetting van mislukte elektronische detenties en het informeren en raadplegen van slachtoffers.

Tijdens de expertsessie werd wel aangegeven dat de activiteit 'Binnentreding als elektronisch gedetineerde de toegang weigert' een activiteit is die niet zal plaatsvinden. Wanneer de gedetineerde geen toegang tot de woning verleent, zal dit worden beschouwd als een overtreding van de voorwaarden van de elektronische detentie. De reclassering zal in dat geval de woning niet betreden, en evenmin de politie verzoeken dit te doen. De politie heeft wel een taak als een veroordeelde zich onttrekt (en bijvoorbeeld de enkelband doorknipt), of als deze na omzetting van de elektronische detentie moet worden aangehouden om de vrijheidsstraf uit te zitten in de cel.

3.2 Maatregelen taakstraf

De voorgestelde wijzigingen ten aanzien van de taakstraffen hebben gevolgen voor verschillende organisaties die met de oplegging of uitvoering ervan te maken krijgen. Het gaat om gevolgen voor de reclassering, de Raad voor de Kinderbescherming, DJI, het OM, de Rechtspraak en het CJIB.

De drie voorgestelde wijzigingen leiden tot veranderingen van de invulling van de huidige taakstraffen. Er kan: 1) meer uur worden opgelegd, 2) de termijn waarbinnen deze moet worden uitgevoerd wordt verlengd, en 3) een deel van de taakstraf worden gebruikt voor interventies gericht op begeleiding en herstel. De voorgestelde wijzigingen zullen er niet toe leiden dat er meer of minder taakstraffen door de officier van justitie en rechter worden opgelegd.

Voor de begroting van JenV wordt voor de reclassering, de Raad voor de Kinderbescherming en het CJIB uitgegaan van een vaste kostprijs per opgelegde taakstraf. Doordat het aantal taakstraffen niet verandert, leiden deze maatregelen op korte termijn niet tot een toename van de kosten voor deze organisaties. Op den duur zal de kostprijs per taakstraf na herijking (na implementatie van de wet 'Slimmer Straffen') waarschijnlijk toenemen als langere taakstraffen worden opgelegd en het flexibele deel wordt ingezet.

Tijdens de expertbijeenkomst zijn mogelijke gevolgen van de wijzigingen ten aanzien van taakstraffen in kaart gebracht, die we hieronder weergeven. Het gaat hierbij om wijzigingen van het aantal zaken of handelingen van de betrokken organisaties. De gevolgen voor de werklast brengen deze organisaties in een later stadium zelf in beeld in afzonderlijke uitvoeringstoetsen.

- a. **In zaken waarin aan volwassenen een taakstraf met het maximumaantal uren is opgelegd in combinatie met een korte vrijheidsstraf, kan een verschuiving optreden van de vrijheidsstraf naar de taakstraf**

Mogelijk leidt de verhoging van het maximaal aantal uur op te leggen taakstraf tot een verschuiving van de korte vrijheidsstraf naar een taakstraf, in zaken waarin nu het maximumaantal uur taakstraf is opgelegd in combinatie met een vrijheidsstraf. Aan deze hypothese ligt de veronderstelling ten grondslag dat de rechter bij de maximale taakstraf aanvullend de korte vrijheidsstraf oplegt vanwege de beperking in de maximale duur van de taakstraf. Uit cijfers van het CJIB blijkt dat in 2024 circa 250 keer de maximale taakstraf is opgelegd in combinatie met een deels of geheel onvoorwaardelijke gevangenisstraf.²⁶ In deze gevallen zou de rechter conform het wetsvoorstel een hogere taakstraf kunnen opleggen al dan niet in combinatie met een lagere gevangenisstraf dan in de huidige situatie. In de expertbijeenkomst is hierover aangegeven dat de kans op mislukking van

²⁶ Exclusief de zaken waarbij de opgelegde gevangenisstraf lager dan of gelijk aan het voorarrest was.

de taakstraf hoger is, naarmate het aantal uren van de taakstraf toeneemt, met mogelijk vervangende hechtenis als gevolg. De verwachting is daarom niet dat de rechter veelvuldig gebruik zal maken van de ruimte om hogere taakstraffen op te leggen.

b. Verhoging van de door de rechter aan volwassenen opgelegde duur van de huidig opgelegde taakstraffen

De aanname is onjuist gebleken dat in gevallen waarin de rechter een taakstraf oplegt en geen vrijheidsstraf, de mogelijkheid bestaat dat de duur van opgelegde taakstraffen in de nieuwe situatie zal toenemen, ook als de huidige maximale duur niet is opgelegd. De rationale achter deze aanname was dat het verhogen van de maximale taakstraf kan worden opgevat als een indicatie dat strafbare feiten zwaarder worden beoordeeld, waardoor een hogere straf gerechtvaardigd is.

De duur van op te leggen taakstraffen is op grond van artikel 22d lid 3 Sr echter gekoppeld aan de gevangenisstraffen voor de betreffende feiten.²⁷ Nu de hoogte van de gevangenisstraffen niet wijzigt, wordt geen of hooguit een zeer beperkte toename van de gemiddelde duur van door de rechter opgelegde taakstraffen verwacht als gevolg van de verhoging van de maximale duur van taakstraffen.

c. Verschuiving van dagvaardingen naar OM-strafbeschikkingen

Mogelijk zal het OM in bepaalde zaken ervoor kiezen de zaak met een langere taakstraf af te doen, in plaats van te dagvaarden. Naar verwachting gaat het om een jaarlijkse initiële verschuiving (dus zonder rekening te houden met eventuele verzetten volgend op de strafbeschikking) van maximaal 180 zaken. Het effect voor het OM en de Rechtspraak in termen van werklastverandering en kosten is dus zeer beperkt. In de expertsessie werd aangegeven dat het OM geregeld de maximale taakstraf via een strafbeschikking oplegt en ook gebruik zal gaan maken van de ruimte die het wetsvoorstel biedt om een hogere taakstraf op te leggen.

d. Uitvoeren taakstraffen met een flexibel deel leidt tot een hogere werklast voor de ketenpartners

Tijdens de expertsessie werd aangegeven dat het flexibele deel zal worden ingezet daar waar het de kans op succesvolle afronding van de taakstraf vergroot en/of bijdraagt aan de re-integratie van de veroordeelde. Naar schatting gaat het om 40% à 50% van het aantal taakstraffen waar straks een flexibel deel kan worden ingezet. Het flexibele deel zal worden ingezet op vrijwillige basis. Het is op voorhand niet onderbouwd in te schatten hoeveel procent van de veroordeelden tot een taakstraf aan de interventies uit het flexibele deel zal willen meewerken.

De reclassering en Raad voor de Kinderbescherming zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van het flexibele deel van de taakstraffen. De aanvullende interventies als onderdeel van het flexibele deel zullen tot een toename van de werkbelasting voor het reclasseringswerk leiden, vergeleken met het uitvoeren van diezelfde uren taakstraf. De reclassering zal in de gevallen dat een reclasseringsadvies ontbreekt eerst informatie moeten verzamelen om te kunnen bepalen of de toepassing van het flexibele deel van toegevoegde waarde is en welke interventie(s) kunnen worden ingezet. Daarnaast zijn de interventies vaak individueel georiënteerd, gericht op herstel en begeleiding, en worden waarschijnlijk door de reclassering zelf uitgevoerd.²⁸ Voor een deel zullen

²⁷ In artikel 22d lid 3 Sr is geregeld dat per 2 uur taakstraf 1 dag vervangende hechtenis wordt opgelegd. In de expertbijeenkomst werd aangegeven dat deze omrekenfactor andersom ook wordt toegepast: bij het bepalen van de duur van de op te leggen taakstraf wordt gekeken naar de beoogde gevangenisstraf voor een bepaald feit.

²⁸ De taakstraf zelf wordt vaak binnen een groep onder leiding van een werkbegeleider en/of bij een externe organisatie uitgevoerd.

de interventies dan ook een-op-een-contact tussen de reclasseringswerker en de veroordeelde betreffen; voor een ander deel zullen de taakgestraften zich individueel met de interventies bezighouden. Het zal dus niet zo zijn dat alle uren van het flexibele deel van de taakstraf ook extra uren van de reclassering tot gevolg hebben.

De introductie van het flexibele deel zal naar verwachting leiden tot een werklastverzwaring, wat op den duur ertoe leidt dat de kostprijs per taakstraf stijgt.

- e. **Toename succesvol afgeronde taakstraffen door langere uitvoeringstermijn en het flexibel deel**
Wanneer meer taakstraffen succesvol worden afgerond, leidt dat tot een werklastbesparing voor meerdere organisaties. Zo zullen minder meldingen bij het CJIB over het niet succesvol uitvoeren van de taakstraf hoeven worden gemaakt, zijn er minder omzettingen naar vervangende hechtenis door het OM, minder zittingen naar aanleiding van bezwaar op de omzetting en is minder vaak sprake van vervangende hechtenis waardoor minder celcapaciteit nodig is. Een eerste berekening laat zien dat in 2024 in circa 6.700 zaken de taakstraf niet (geheel) succesvol ten uitvoer is gelegd. Dit zijn de zaken waarin 'winst' te behalen is in termen van het voorkomen van vervangende hechtenis of vervangende jeugddetentie. Er kan echter geen betrouwbare berekening worden gemaakt hoeveel meer taakstraffen succesvol worden afgerond. In de expertsessie werd wel benadrukt dat een langere uitvoeringstermijn naar verwachting niet leidt tot een toename van het aantal succesvol afgeronde taakstraffen. Het flexibele deel zal hier wel een aandeel in kunnen hebben.

3.3 Korte beschouwing met een aantal belangrijke kanttekeningen

We sluiten dit rapport af met een korte beschouwing op deze scenarioanalyse inclusief een aantal kanttekeningen.

We hebben in dit rapport een kwantitatief beeld geschetst van het aantal straffen en detentiejaren dat in potentie in aanmerking komt voor elektronische detentie. Dit beeld is een **benadering van de werkelijkheid**. Ten eerste zijn de cijfers gebaseerd op de aantallen zoals die in 2024 waren. Ten tweede zijn enkele aannames een *best guess*, die wel getoetst zijn bij inhoudelijke experts, maar waarvoor niet voor iedere component een (onderbouwd) aantal of percentage is genoemd. Ten derde zit de grootste onzekerheid wat betreft de volumes in het percentage van potentiële straffen waarbij de rechter ook daadwerkelijk elektronische detentie oplegt.

Wat betreft de wijzingen met betrekking tot de taakstraf zitten de belangrijkste onzekerheden bij de uitvoering: met name de introductie van het flexibele deel leidt naar verwachting tot een hogere werklast voor de reclassering en de Raad voor de Kinderbescherming en daarmee op termijn tot hogere kosten per taakstraf. Daar staat tegenover dat het effect van het flexibele deel op het daadwerkelijk verhogen van het aantal succesvol afgeronde taakstraffen nog moeilijk te kwantificeren is. De precieze balans tussen extra uitvoeringslasten en mogelijke besparingen elders in de keten zal daarom pas na implementatie en nadere uitvoeringstoetsen duidelijk worden.

Deze scenarioanalyse heeft betrekking op het initiatiefwetsvoorstel zoals dat naar de Raad van State is gestuurd. Eventuele varianten op dit wetsvoorstel waren buiten de scope van deze scenarioanalyse. Het wetsvoorstel - en daarmee deze scenarioanalyse - gaan uit van de introductie van elektronische detentie als hoofdstraf. Dat betekent een nieuwe strafmodaliteit in het Wetboek van Strafrecht waarvoor gekozen kan worden. Een dergelijke verandering vindt slechts eens in tientallen jaren plaats (de laatste keer was de invoering van de taakstraf) en brengt een niet te onderschatten verandering aan in het strafrechtstelsel. Verschillende organisaties hebben eerder (in de fase van consultatie) en in de eerste

bijeenkomst met de expertgroep in het kader van deze scenarioanalyse bepleit om niet te kiezen voor een nieuwe hoofdstraf, maar voor elektronische detentie als executiemodaliteit. Dat zou de uitvoering flexibeler maken en knelpunten in het proces bij wijziging en/of omzetting kunnen voorkomen. Daarnaast zou het een gerichtere selectie mogelijk maken van feiten en situaties waarin elektronische detentie passend zou zijn en het aantal reclasseringsadviezen dat wordt aangevraagd beperken.