



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Aanvullende (bijzondere) voorwaarden in een Aanvullingswet

Voorde, J.M. ten

Citation

Voorde, J. M. ten. (2025). Aanvullende (bijzondere) voorwaarden in een Aanvullingswet. *Proces: Tijdschrift Voor Strafrechtspleging*, 104(1), 3-7. doi:10.5553/PROCES/016500762025104001001

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4252623>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

TEN GELEIDE

Aanvullende (bijzondere) voorwaarden in een Aanvullingswet

*Jeroen ten Voorde**

Voor degenen die in de strafrechtspleging werkzaam zijn of daarbij anderszins professioneel zijn betrokken, is het project 'Modernisering van het Wetboek van Strafvordering' natuurlijk niet onbekend. Na een lange ambtelijke voorbereiding werd op 22 maart 2023 het Wetsvoorstel vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering aan de Tweede Kamer aangeboden.¹ De openbare behandeling van deze vaststellingswet door de commissie Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer vindt plaats in het eerste kwartaal van 2025. Wie overigens denkt dat dan het hele nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt bediscussieerd, vergist zich. Het wetsvoorstel bevat namelijk niet het compleet nieuwe Wetboek van Strafvordering. Het wetgevingstraject bestaat uit verschillende onderdelen, deels omdat afzonderlijke onderwerpen, denk bijvoorbeeld aan de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties, onlangs zijn gemoderniseerd en de minister van Justitie en Veiligheid die exercitie niet (helemaal, zo blijkt hierna) wil overdoen. Het wetsvoorstel dat op 22 maart 2023 werd aangeboden, betreft de Eerste Vaststellingswet van de Boeken 1 tot en met 6 van de in totaal 8 Boeken van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Naast deze wet volgen de Innovatiewet,² de Tweede Vaststellingswet (Boeken 7 en 8), de Eerste en Tweede Aanvullingswet en twee invoeringswetten.

De lezer kan door de verschillende wetsvoorstellen de weg kwijtraken. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor de regeling van de tenuitvoerlegging (thans Boek 6 Sv). De Tweede Vaststellingswet, die in het najaar van 2024 ter behandeling aan de Tweede Kamer is aangeboden,³ neemt de regeling van Boek 6 Sv op in hoofdstuk 10 van Boek 1 en Boek 7 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Wie inmiddels bekend is met de structuur van het pas in 2020 ingevoerde Boek 6 Sv zal zien dat die structuur in Boek 7 is verlaten. De Eerste Aanvullingswet wijzigt dan weer verschillende bepalingen van de Tweede Vaststellingswet.⁴ Deze wet heeft tot doel 'noodzakelijke wijzigingen en aanvullingen aan te brengen in de teksten van de twee vaststellingswetten'. Van een enkele Aanvullingswet lijkt dus geen sprake; beter zou zijn te spreken van een Aanvullings- en wijzigingswet. Het gaat namelijk niet

* Prof. mr. Jeroen ten Voorde is hoogleraar Straf- en strafprocesrecht aan de Universiteit Leiden en redacteur van *PROCES*.

1 *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 2.

2 Wet van 6 juli 2022, *Stb.* 2022, 276 (in werking getreden op 1 oktober 2022).

3 *Kamerstukken II* 2024/25, 36636, nr. 2.

4 Zie Overheid.nl | Consultatie Eerste Aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, laatst bekeken op 29 november 2024.

alleen om aanpassingen of wijzigingen van technische aard. De voorgestelde wijzigingen heten in de toelichting immers ook verbeteringen en zelfs herstructureringen. Dat laatste is opvallend, omdat de Tweede Vaststellingswet al flinke herstructureringen met zich meebrengt. Onlangs voorgestelde herstructureringen zijn toch weer ten dele aan herstructurering toe. Zo blijf je bezig.

De term herstructurering valt bij de voorstellen over de wetgeving betreffende (bijzondere) voorwaarden en het toezicht op de naleving daarvan. Het Wetboek van Strafrecht (Sr) en het Wetboek van Strafvordering (Sv) kennen thans op verschillende plaatsen daarover een regeling. Die is niet uniform: zowel met betrekking tot eventuele algemene voorwaarden als de presentatie van bijzondere voorwaarden en waar het gaat om het toezicht op de naleving van de voorwaarden. Dat komt de duidelijkheid van de regeling voor personen die de voorwaarden moeten naleven niet ten goede en leidt ook tot haperingen in het toezicht. Rechtsbescherming en instrumentaliteit staan met andere woorden onder druk. Met name vanuit de reclassering is erop aangedrongen de thans geldende en deels in het Wetboek van Strafvordering neergelegde regeling van voorwaarden en toezicht (Boek 6 Sv) te wijzigen bij het plaatsen van deze regeling in het nieuwe Wetboek van Strafvordering.⁵ De minister wil in de Eerste Aanvullingswet gehoor geven aan dat verzoek. Omdat de regels van voorwaarden en toezicht verspreid over twee wetboeken zijn geregeld, leidt de Eerste Aanvullingswet ook tot aanpassingen in het Wetboek van Strafrecht. Zelfs de Gratiwet wordt gewijzigd.

In de huidige wettelijke regeling zijn algemene regels over toezicht op tenuitvoerlegging ietwat verstopt in artikel 6:3:14 Sv, in het hoofdstuk over vrijheidsbeperkende straffen, maatregelen en voorwaarden. Verder zijn per modaliteit regels gegeven die deels dezelfde zijn, maar ook van elkaar verschillen. De huidige regeling vraagt om ten minste twee redenen om aanpassing. Ten eerste zijn de typen voorwaarden niet eenduidig bij de verschillende straffen, maatregelen en andere justitiële interventies opgetekend. Ten tweede bestaat ook onduidelijkheid over het toezicht, zowel over wie het toezicht aan welke instantie oplegt, maar ook wat het toezicht behelst. De regels over toezicht verdienen ook een meer prominente plaats in het wettelijk systeem. In de Tweede Vaststellingswet wordt dit gerealiseerd. Hoofdstuk 2 van Boek 7 heet 'Toezicht, voorwaarden en omzetting'. Artikel 6:3:14 Sv keert als de eerste bepaling van dit hoofdstuk terug (art. 7.2.1). Lezing van artikel 7.2.1 leert dat veel hetzelfde blijft. We zien ook verschillen.

Het begint ermee dat wordt uitgelegd wat in artikel 7.2.1 onder toezicht wordt verstaan: het toezicht op de naleving van voorwaarden, maatregelen en aanwijzingen die het gedrag van de verdachte of de veroordeelde betreffen of diens vrijheid beperken, en de bijkomende straf van ontzetting van het recht om bepaalde ambten te bekleden en het recht om bepaalde beroepen uit te oefenen (lid 1). Wie twijfelde wat bij de verschillende sancties telkens wordt bedoeld met toezicht, weet nu dat steeds hetzelfde wordt bedoeld. Voorwaarden kunnen worden opgelegd bij een transactie, schorsing van de voorlopige hechtenis, straf of maatregel die geheel of gedeeltelijk niet ten uitvoer wordt gelegd, onderbreking of voorwaardelijke beëindiging van de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende straf of maatregel,

5 *Kamerstukken II 2024/25, 36636, nr. 3, p. 8.*

terbeschikkingstelling of verlening tot gratie. Onder straf wordt ook verstaan de strafbeschikking waarvan de tenuitvoerlegging met de invoering van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (gedeeltelijk) voorwaardelijk zal kunnen zijn (art. 3.3.1a).

De opdracht tot reclasseringstoezicht kan worden gegeven door de rechter of de officier van justitie (lid 2). De laatste is aan de eerste zin van het tweede lid toegevoegd, omdat meer modaliteiten vallen onder deze regeling (bijvoorbeeld de strafbeschikking). De minister kan ambtshalve een opdracht tot reclasseringstoezicht geven. De suggestie wordt gewekt dat de minister hiermee een omissie kan rechtzetten, maar de wet is ruimer geformuleerd. De minister betreedt hier het terrein van de rechterlijke straftoemettingsvrijheid, zonder al te veel discussie.⁶ Naast reclasseringstoezicht wordt in het derde lid van artikel 7.2.1 bepaald dat de rechter of officier van justitie ook een andere instantie of persoon de opdracht tot het houden van toezicht kan geven. Opnieuw kan de minister daartoe ook ambtshalve de opdracht geven. Dit maakt het mogelijk om de naleving van bepaalde bijzondere voorwaarden aan instanties of personen op te dragen die daartoe beter in staat kunnen of moeten worden geacht dan de reclassering.⁷ In wettelijke bepalingen bij uiteenlopende modaliteiten wordt de mogelijkheid van reclasseringstoezicht op naleving van een bijzondere voorwaarde en reclasseringsbegeleiding daarbij nog eens expliciet vermeld.

Indien toezicht is bevolen, zijn daaraan van rechtswege twee voorwaarden verbonden: een medewerkingsplicht aan (a) het reclasseringstoezicht (het in het derde lid bedoelde toezicht wordt niet genoemd) en (b) het vaststellen van de identiteit van de persoon op wie het toezicht wordt uitgeoefend (de verdachte of veroordeelde). Niet naleven van de voorwaarden, het toezicht of wanneer het belang van de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen dat eist, wordt direct gemeld bij de officier van justitie én de minister (art. 7.2.1 lid 6). Op zijn beurt kan de minister van Justitie en Veiligheid eenieder bevelen inlichtingen te verstrekken die redelijkerwijs noodzakelijk zijn voor de tenuitvoerlegging (art. 1.10.6). Thans kan de officier van justitie dergelijk toezicht uitoefenen (art. 6:3:14 lid 5 Sv). De minister wil dit toezicht dus naar zich toetrekken.

Naast deze voorwaarden van rechtswege (mits toezicht is bevolen) kan ook een algemene voorwaarde gelden en kunnen één of meer bijzondere voorwaarden worden bevolen. De algemene voorwaarde dat de verdachte of veroordeelde zich (gedurende de proeftijd) niet schuldig maakt aan een strafbaar feit, die nu reeds bij diverse modaliteiten bekend is (zie bijvoorbeeld art. 14c lid 1 Sr), wordt toegevoegd aan de maatregel terbeschikkingstelling met voorwaarden (art. 38 lid 2 Sr). Bij andere maatregelen wordt verduidelijkt dat het gaat om een algemene voorwaarde. De regeling van de bijzondere voorwaarden wordt geherstructureerd en ten dele uitgebreid. De bijzondere voorwaarden worden bij verschillende modaliteiten (ver-

6 Vergelijk P.A.M. Mevis, 'We moe(s)ten het (maar) weer eens over het strafrechtelijk sanctierecht hebben', *DD* 2024, 36, par. 2.2.

7 Als voorbeeld wordt gegeven het toezicht door de Landelijke inspectiedienst dierenwelzijn op het verbod om dieren te houden als gedragsaanwijzing in de Wet dieren (art. 8.11a lid 2, onder a) (concept-MvT, p. 62).

der) geëxpliciteerd en bij alle bepalingen in een nieuwe volgorde gezet. Nieuwe voorwaarden worden geïntroduceerd, zoals het verbod om vrijwilligerswerk van een bepaalde aard te doen en de verplichting om zich in te spannen voor het vinden en behouden van een dagbesteding. De bijzondere voorwaarden zijn niet bij alle modaliteiten gelijk. Bij sommige modaliteiten (de voorwaardelijke invrijheidstelling en de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel) wordt bijvoorbeeld ook een verhuisplicht opgenomen. Verschillende modaliteiten krijgen de mogelijkheid om de bijzondere voorwaarde beperking van het recht om Nederland te verlaten op te leggen. Niet alle nieuwe bijzondere voorwaarden zijn daadwerkelijk nieuw; enkele werden in de rechtspraak erkend, bijvoorbeeld de voorwaarde over de dagbesteding.⁸

Het voorstel tot wijziging van de regeling van het toezicht behoort niet tot de kern van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering. Het is in het grotere geheel eigenlijk een detail. De minister wenste juist daarom ook geen grootse wijzigingen tot stand te brengen; herstructurering is de gekozen term. In hoeverre werkelijk sprake is van een enkele herstructurering is de vraag. Ik wil er op deze plaats dit over opmerken. De expliciete erkenning dat ook andere personen en instanties toezicht mogen uitvoeren klinkt wellicht logisch, de reclassering is er zelf allerm minst tegenstander van, maar heeft een enorme potentie, vooral als personen ook individuen zijn in de omgeving van een verdachte of veroordeelde die mede verantwoordelijk worden gemaakt voor het naleven van voorwaarden.⁹ Deze personen kunnen vervolgens ook onder het toezicht van de minister vallen. De vraag kan dan opkomen wat dat toezicht van de minister betekent. En wordt het bereik van het toezicht dan niet erg groot? Ook de mogelijkheid van de minister om het toezicht toch te bevelen, ondanks dat de rechter of de officier van justitie daartoe niet heeft bevolen, is bijzonder. Weliswaar vormt dat geen wijziging ten opzichte van het geldend recht (zie art. 6:3:14 lid 2 Sv), daarmee is niet gezegd dat deze mogelijkheid vanzelfsprekend is. Ten opzichte van de huidige regeling worden wel voorwaarden verbonden aan het ambtshalve geven van de opdracht tot toezicht; bezien moet worden wat die voorwaarden precies betekenen en of van een aanscherping van de bevoegdheid van de minister sprake is. Wat hiermee wordt bedoeld en of de toevoeging een beperking oplevert voor de minister om ambtshalve toezicht op te leggen, vraagt nadere doordenking. Tot slot lijken ook diverse grondrechten in het geding te kunnen zijn, onder meer wanneer voorwaarden gedurende zeer lange tijd (tijdens het strafproces en erna) kunnen worden opgelegd. Met de nieuwe regeling wordt eens te meer duidelijk hoe indringend vrijheidsbeperkend toezicht kan zijn en hoe lang het uitgeoefende toezicht kan duren. Wat de herstructureerde regeling opnieuw laat zien is hoe zeer het strafrecht ook toezichtrecht is geworden, met grote implicaties voor individuele burgers. Het lijkt daarom aangegeven aanvullende analyses uit te voeren op de te herstructureren regeling van toezicht en voorwaarden.¹⁰

8 HR 19 maart 2019, ECLI:NL:HR:2019:387.

9 Zie mijn eerdere Ten geleide: 'Omzien naar de ander, toezien op de toekomst', *PROCES* 2022, p. 3-5.

10 Bij de afronding van deze Ten geleide is een bijdrage van mijn hand voor het Platform Modernisering Strafvordering over deze thematiek in voorbereiding.

In het eerste nummer van het nieuwe jaar schrijft **Boers** over dierenrechtenactivisten en de strafbare feiten die zij plegen bij het vergaren van informatie over misstanden in de dierenindustrie. De auteur stelt dat de gedragingen van dierenactivisten kunnen vallen onder de vrijheid van meningsuiting als bedoeld in artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), in het bijzonder de daaronder begrepen persvrijheid. Dat betekent niet dat alle dierenactivisten vrijuit gaan als zij de wet overtreden; in hoeverre hun gedragingen worden beschermd door de vrijheid van meningsuiting/persvrijheid wordt bepaald door een weging van het publieke belang van publicatie van misstanden in de dierenindustrie en de (rechts)belangen die door de overtreden strafbepalingen worden beschermd.

Legters en Attinger analyseren de juridische randvoorwaarden voor het gebruik van elektronisch toezicht in het Nederlandse strafrecht in het licht van het recht op privacy als bedoeld in artikel 8 EVRM en Recommendation CM/REC (2014)4 van de Raad van Ministers van de Raad van Europa. De auteurs concluderen dat de wettelijke regeling en het gebruik van elektronisch toezicht in Nederland op punten schuren met de internationale mensenrechtenverplichtingen.

In het PROCESperikel van **Guns, Timmers en Janssen** wordt aandacht gevraagd voor de nationale en internationale discussie over abortus en het voorstel om de strafbaarstelling van abortus uit het Wetboek van Strafrecht te halen. De auteurs staan welwillend tegenover dit voorstel, maar menen ook dat een expliciete strafbaarstelling van abortus onder dwang nog steeds wenselijk kan zijn.

Hoe de liefde voor het delinquente kind verdween is het onderwerp van de bijdrage van **Van der Spek**. Aan de hand van een discoursanalyse van vier wetgevingstrajecten op het terrein van het jeugdstrafrecht laat de auteur zien hoe het politieke denken over delinquente kinderen zich ontwikkelde van pastorale liefde naar berekende affectie, volwassengerichte affectie en uiteindelijk controlegerichte affectie.

Nieuwbeerta, Palmen, Van Ravestein en Martens presenteren in dit eerste deel van een tweeluik een vernieuwde theoretische onderbouwing voor het definiëren en operationaliseren van het leefklimaat in penitentiaire inrichtingen. Volgens de auteurs moet voor een goed leefklimaat sprake zijn van 'een (1) sociale, (2) veilige, (3) gezonde en (4) activerende leefomgeving'. Deze begrippen worden in het artikel nader uitgewerkt. Zij zijn opgenomen in de geactualiseerde vragenlijst naar het leefklimaat in penitentiaire inrichtingen die in het voorjaar van 2024 is afgenomen. In het volgende nummer van *PROCES* worden de eerste resultaten van het onderzoek gepresenteerd.

In haar PS van een redacteur vraagt **Joke Harte** zich af wat de huidige en toekomstige technologische ontwikkelingen gaan betekenen voor de strafrechtspleging. Gaat dat ons helpen knelpunten op te lossen, of stelt het ons voor nieuwe problemen waar we wellicht nog te weinig op voorbereid zijn?