



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Aandachtspunten bij de herstructurering van toezicht en voorwaarden

Voorde, J.M. ten

Citation

Voorde, J. M. ten. (2025). Aandachtspunten bij de herstructurering van toezicht en voorwaarden. *Platform Modernisering Strafvordering, 2025*, 1-9.
doi:10.5553/PMSv/258950952025001

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4284088>

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

Artikel

Aandachtspunten bij de herstructurering van toezicht en voorwaarden

Prof. mr. J.M. ten Voorde*

1 Inleiding

Bijna tien jaar geleden werd door de toenmalige bewindspersonen op het Ministerie van (toen nog) Veiligheid en Justitie besloten tot modernisering van het Wetboek van Strafvordering (Sv). Vanaf het begin maakte de herziening van de regeling van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen van die modernisering deel uit.¹ In de Contourennota uit 2015 wordt zij gerekend tot de eerste tranche ervan.² Met de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen, ook bekend als de Wet USB, werd aan de modernisering van de regels voor de tenuitvoerlegging gestalte gegeven in Boek 6 van het huidige Wetboek van Strafvordering.³ De regeling in het huidige Boek 6 wordt te zijner tijd ook opgenomen in het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Daarin voorziet de Tweede Vaststellingswet Wetboek van Strafvordering, waarvan het voorstel op 1 april 2025 door de Tweede Kamer aangenomen.⁴ De regeling in Boek 6 wordt verspreid in het nieuwe wetboek opgenomen: een (algemeen) deel in Hoofdstuk 10 in het nieuwe Boek 1 (getiteld Tenuitvoerlegging), het merendeel in het nieuwe Boek 7 (eveneens Tenuitvoerlegging geheten). Sommige bepalingen worden elders geplaatst, een

deel daarvan moet zelfs (weer) terechtkomen in het Wetboek van Strafrecht (Sr), of worden niet overgenomen. Dat laatste geldt ook voor de structuur van Boek 6; Boek 7 kent een heel andere opbouw dan het huidige Boek 6. Net als Boek 6 zal ook Boek 7 bestaan uit zeven hoofdstukken, maar daarmee houdt qua structuur de overeenkomst met Boek 6 wel op. Boek 7 bestaat, naast een hoofdstuk Algemene bepalingen (1), uit de hoofdstukken Toezicht, voorwaarden en omzetting (2), Vrijheidsstraffen (3), Terbeschikkingstelling (4), Geldelijke straffen en maatregelen (5), Andere straffen en maatregelen (6) en Jeugdigen en jongvolwassenen (7). De in de memorie van toelichting bij de Tweede Vaststellingswet opgenomen transponeringstabel leert dat deze structuur ook heeft geleid tot herschikking van enkele bepalingen van Boek 6 van het nieuwe wetboek.

Alsof dat nog niet genoeg is, wordt blijkens het concept voor de Eerste Aanvullingswet Wetboek van Strafvordering het nieuwe Boek 7 op onderdelen gewijzigd. Het betreft in het bijzonder de regels over toezicht en de bijzondere voorwaarden. De verantwoordelijke bewindslieden hebben voor een (en ook dus dit) ‘aanvullingsspoor’ gekozen om het wetgevingsproces van de beide vaststellingswetten geen vertraging te laten oplopen. Een aanvullingswet heeft betrekking op onderwerpen die beperkt van omvang zijn en die niet de hoofdstructuur van het nieuwe Wetboek van Strafvordering betreffen.⁵ Ten aanzien van de voorstellen over de regels voor toezicht en de bijzondere voorwaarden kan in het bijzonder het advies van de drie reclasseringsinstellingen (hierna ook: 3RO) bij de Tweede Vaststellingswet als aanleiding voor de wijziging worden aangewezen.⁶

1

* Prof. mr. J.M. (Jeroen) ten Voorde is hoogleraar straf- en strafprocesrecht aan de Universiteit Leiden

1 Zie *Kamerstukken II* 2013/14, 29279, nr. 177.

2 *Kamerstukken II* 2015/16, 29279, nr. 278; zie ook *Kamerstukken II* 2015/16, 29279, nr. 284.

3 Wet van 22 februari 2017, *Stb.* 2017, 82 (in werking getreden op 1 januari 2020).

4 *Kamerstukken II* 2024/25, 36636, nr. 2; *Handelingen II* 2024/25, 70e vergadering, 1 april 2025.

5 *Kamerstukken II* 2021/22, 29279, nr. 712, p. 8-9.

6 3RO, Advisering conceptwetsvoorstel tweede vaststellingswet nieuw Wetboek van Strafvordering (sic), Bijlage bij *Kamerstukken II* 2024/25, 36636, nr. 5 (hierna: Advies 3RO).

Dit artikel bespreekt de voorstellen in de Eerste Aanvullingswet met betrekking tot het toezicht en de bijzondere voorwaarden. Het begint met een aantal opmerkingen over de voorstellen over toezicht en voorwaarden in de Tweede Vaststellingswet, omdat daarin ook al een aantal wijzigingen ten opzichte van de Wet USB worden voorgesteld. Daarna volgt een bespreking van de wijzigingen in de Eerste Aanvullingswet. Bij deze bespreking worden ook verschillende knelpunten bij de voorgestelde regeling opgemerkt. Deels zijn zij tamelijk eenvoudig door de wetgever te adresseren, deels betreffen zij de structuur en inhoud van het strafrechtelijk sanctiestelsel en vragen zij om een nadere doordenking daarvan. Ik sluit deze bijdrage af met een korte slotbeschouwing.

2 De Tweede Vaststellingswet Wetboek van Strafvordering over toezicht en voorwaarden

2.1 Belast met het toezicht?

Zoals in de inleiding werd opgemerkt, wordt het huidige Boek 6 in het nieuwe wetboek omgezet in Boek 7. Van een ongewijzigde omzetting is geen sprake. Er zijn namelijk ook 'wetssystematische verbeteringen doorgevoerd en de ervaringen uit de praktijk (...) meegenomen'.⁷ Ten opzichte van Boek 6 wordt een tiental verbeteringen voorgesteld.⁸ De voor deze bijdrage belangrijkste wijziging betreft artikel 7.2.1 nieuw-Sv. Deze bepaling lijkt sterk op het huidige artikel 6:3:14 Sv. Daarin wordt geregeld wie belast is met het toezicht op de naleving van voorwaarden en wie toezicht kan uitvoeren, wie daartoe de opdracht kan geven en aan welke voorwaarden de onder toezicht gestelde moet voldoen. In artikel 6:3:14 lid 1 Sv staat dat het openbaar ministerie (OM) is 'belast' met het toezicht. Deze frase keert niet terug in de tekst van artikel 7.2.1 lid 1 nieuw-Sv. In de memorie van toelichting staat wel dat de officier van justitie 'verantwoordelijk' is voor het toezicht op de naleving van vrijheidsbeperkende straffen, maatregelen, aanwijzingen en voorwaarden.⁹ Hiermee wordt geen inhoudelijke wijziging ten opzichte van het geldend recht beoogd. Dat volgt niet alleen uit opmerkingen in de memorie van toelichting,¹⁰ het blijft aan de officier van jus-

titie om een vervolgbeslissing te nemen wanneer de verdachte of veroordeelde niet heeft voldaan aan voorwaarden, maatregelen of aanwijzingen. De toelichting maakt duidelijker dan artikel 6:3:14 Sv dat het toezicht betreft met het oog op eventueel te nemen vervolgstappen, zonder de suggestie te wekken dat het openbaar ministerie zelf het toezicht handen en voeten geeft.¹¹ Hoewel de officier van justitie verantwoordelijk blijft voor de controle op de naleving, lijkt zijn positie in het nieuwe wetboek ten opzichte van artikel 6:3:14 Sv (verder) verzwakt. Artikel 7.2.1 lid 2 nieuw-Sv bepaalt dat de rechter en de officier van justitie opdracht kunnen geven tot reclasseringstoezicht. De minister wijst volgens deze bepaling vervolgens een reclasseringsinstelling aan om dat toezicht uit te voeren. Ambtshalve kan de minister ook de opdracht geven tot reclasseringstoezicht of een andere reclasseringsinstelling daartoe de opdracht geven. De officier van justitie heeft die mogelijkheid niet meer in het geval de rechter heeft verzuimd reclasseringstoezicht te bevelen. Onduidelijk is waarom, maar het is wel verklaarbaar tegen de achtergrond van de Wet USB en de aanpassingen in Boek 7: de minister draagt de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging. Dan past het niet dat de officier van justitie de minister kan doorkruisen door opdracht te geven tot reclasseringstoezicht waar de rechter verzuimd heeft dat te doen en de minister geen toezicht wenst. Overigens is niet helemaal zeker dat er sprake is van een inhoudelijke wijziging ten opzichte van artikel 6:3:14 lid 2 Sv. Dit artikellid moet wellicht zo worden gelezen dat de ambtshalve bevoegdheid van de officier van justitie geen betrekking heeft op de situatie dat de rechter heeft verzuimd om reclasseringstoezicht op te leggen, maar slechts ziet op de situatie dat hij dergelijk toezicht zelf mag opleggen. In dat geval is er in artikel 7.2.1 lid 2 nieuw-Sv slechts sprake van een redactionele wijziging die de beperkte rol van de officier van justitie in het toezicht bevestigt. Hoe dan ook past de voorgestelde wetswijziging in de veranderde verhouding tussen minister en openbaar ministerie: de minister is voor de tenuitvoerlegging verantwoordelijk en daarin past minder goed dat de officier van justitie op eigen houtje wijzigingen aanbrengt in het reclasseringstoezicht of dergelijk toezicht beveelt waar de rechter dit heeft verzuimd. Het plaatst de officier van justitie wel op de achtergrond; zijn rol wordt reactiever: pas wanneer vervolgstappen moeten worden gezet omdat voorwaarden, maatregelen of aanwijzingen niet werden opgevolgd, komt hij in beeld.¹² In dat verband kan de officier van justitie net als thans het geval is aan een ieder bevelen inlichtingen over de naleving van het toezicht te verstrekken (art. 1.10.8 lid 2 jo. 1.10.6 lid 2 nieuw-Sv; op deze bepalingen kom ik hierna nog terug). Dit wordt expliciet in de memorie van toelichting genoemd, maar dat neemt

7 *Kamerstukken II* 2024/25, 36636, nr. 3, p. 5. Zie over deze ervaringen en praktische punten N. Seijlhouwer-de Visser & S.G.H. van Krugten, 'Executieverikelen na de Wet USB (1/2). Tips en tricks voor de berechting ten behoeve van een betere tenuitvoerlegging', *NTS* 2024, afl. 1, p. 7-20 en idem, 'Executieverikelen na de Wet USB (2/2). Tips en tricks voor de berechting ten behoeve van een betere tenuitvoerlegging', *NTS* 2024, afl. 2, p. 65-80.

8 *Kamerstukken II* 2024/25, 36636, nr. 3, p. 6.

9 In art. 6:3:14 Sv wordt in plaats van officier van justitie openbaar ministerie gebruikt. De wijziging brengt tot uitdrukking dat niet de organisatie in abstracto, maar een lid ervan voor het toezicht in concreto verantwoordelijk is.

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

11 Zie S. Meijer, 'De tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. Het conceptwetsvoorstel Herziening uitvoering strafrechtelijke beslissingen', *DD* 2015/71, par. 2.1.

12 Het College van procureurs-generaal heeft in zijn advies daartegen geen bezwaar gemaakt (Advies tweede vaststellingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, Bijlage bij *Kamerstukken II* 2024/25, 36636, nr. 5).

het beeld van een nog passievere officier van justitie in het toezicht niet weg.

2.2 Toezicht: reclassering en andere personen en instanties

Artikel 6:3:14 lid 2 Sv bepaalt niet wie het toezicht kan uitoefenen. Het verwijst wel naar reclasseringstoezicht en heeft het alleen over de situatie dat reclasseringstoezicht wordt bevolen, maar blijft stil ten aanzien van welke voorwaarden, maatregelen of aanwijzingen reclasseringstoezicht kan worden bevolen. Ook wordt niet duidelijk waarom reclasseringstoezicht kan worden bevolen zonder dat de reclassering over de uitvoerbaarheid heeft geadviseerd. In de Aanwijzing voorwaardelijke straffen en schorsing van de voorlopige hechtenis onder voorwaarden (*Stcrt.* 2020, 62553) zijn daaromtrent duidelijke regels geformuleerd, maar die bepalen de relatie OM-reclassering. Dergelijke regels ontbreken als ik het goed zie in de relatie minister-reclassering, bijvoorbeeld in het Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen.

Als het gaat om het feitelijk uitoefenen van toezicht is er niet altijd een rol weggelegd voor de reclassering. Op sommige voorwaarden wordt toegezien door andere instanties dan de reclassering. Artikel 7.2.1 lid 2 van het conceptwetsvoorstel Tweede Vaststellingswet bepaalde wie toezicht kunnen uitoefenen: de officier van justitie, ambtenaren van politie voor zover aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, aangewezen militairen van de Koninklijke Marechaussee, opsporingsambtenaren van bijzondere opsporingsdiensten en andere instellingen of personen indien de voorwaarde daartoe aanleiding geeft. De officier van justitie kon in het kader van het toezicht aan de in lid 2 genoemde opsporingsambtenaren opdracht geven tot het houden van toezicht (art. 7.2.1 lid 3 conceptwetsvoorstel). In het definitieve wetsvoorstel is lid 2 sterk ingekort opgenomen in het derde lid van artikel 7.2.1 nieuw-Sv. Daarin staat dat de minister een andere instelling of persoon de opdracht kan geven toezicht te houden indien de aard van een gestelde voorwaarde of aanwijzing daartoe aanleiding geeft. Instelling wijst op andere instanties dan een reclasseringsinstelling; daarop ziet immers artikel 7.2.1 lid 2 nieuw-Sv. Met personen kunnen de functionarissen worden bedoeld die hierboven werden genoemd, en particulieren die in samenwerking met de reclassering toezicht uitoefenen. Het inzetten van andere personen en instanties dan de reclassering wordt als uitzondering voorgesteld.¹³ Ik gebruik hier overigens de term instanties bewust, om het onderscheid met reclasseringsinstellingen te verduidelijken. Artikel 7.2.1 lid 2 Sv zou in plaats van instelling ook instantie kunnen bezigen. De bevelsbevoegdheid van de officier van justitie is niet in artikel 7.2.1 nieuw-Sv opgenomen. Zij is te vinden in artikel 1.10.8 lid 1 nieuw-Sv jo. artikel 1.10.6 nieuw-Sv. Thans kan de officier van justitie van ‘een ieder’ verdere informatie te verstrekken teneinde toe te zien op de naleving van opgelegde voorwaarden, maatregelen en

aanwijzingen en de bijkomende straf genoemd in artikel 28 lid 1 onder 1 en 5 Sr (het ontzeggen van het recht om (bepaalde) ambten te bekleden of bepaalde beroepen uit te oefenen) (art. 6:3:14 lid 5 jo. lid 1 Sv). Deze bepaling keert in het nieuwe wetboek terug in artikel 1.10.8 lid 2 nieuw-Sv waarin artikel 1.10.6 nieuw-Sv van overeenkomstige toepassing wordt verklaard. Artikel 1.10.6 nieuw-Sv bepaalt in het eerste lid dat de minister ‘een ieder’ kan ‘bevelen de inlichtingen te verstrekken die redelijkerwijs noodzakelijk zijn voor de tenuitvoerlegging’. Het gaat hier om bevelen in het kader van de tenuitvoerlegging van alle modaliteiten waarvoor het openbaar ministerie verantwoordelijk is. Hiermee is beoogd een leemte in het huidige recht (art. 6:3:14 lid 5 Sv ziet niet op alle modaliteiten voor welke tenuitvoerlegging het openbaar ministerie verantwoordelijk is) te dichten.¹⁴ Overigens gaat het hier enkel om het verschaffen van inlichtingen. Het toezicht op het door een andere persoon of instantie uit te oefenen toezicht ligt bij de minister.¹⁵ De officier van justitie kan alleen aan bepaalde functionarissen bevelen geven in het kader van de tenuitvoerlegging (art. 1.10.8 lid 1 jo. art. 1.3.10 onder b tot en met d Sv). Daarin vinden we de in artikel 7.2.1 lid 2 conceptwetsvoorstel Tweede Vaststellingswet genoemde functionarissen.

3 De Eerste Aanvullingswet en herstructurering van de regels van toezicht en voorwaarden

3.1 Toezicht opnieuw geregeld

De 3RO heeft in de afgelopen jaren enkele malen voorstellen gedaan voor aanpassing van de regels van toezicht en voorwaarden.¹⁶ In de memorie van toelichting bij de Tweede Vaststellingswet werden deze als te fundamenteel gezien om daarin te verwerken; het zou het wetgevingsproces te veel kunnen vertragen.¹⁷ De verantwoordelijke bewindslieden zagen wel aanleiding om elementen uit het advies in de Eerste Aanvullingswet te verwerken. Het gaat vooral om een verduidelijking van de regels van toezicht en om een andere presentatie van de voorwaarden.

In het conceptwetsvoorstel Eerste Aanvullingswet Wetboek van Strafvordering (1AwSv) wordt de regeling met betrekking tot het toezicht op punten geherstructureerd. In de eerste plaats wordt in de wet op meer plaatsen dan thans het geval is uitdrukkelijk een bepaling over toezicht opgenomen, namelijk bij de schorsing van

¹³ Kamerstukken II 2024/25, 36636, nr. 3, p. 65.

¹⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36636, nr. 3, p. 30.

¹⁵ In het huidige recht is dat niet duidelijk geregeld. Art. 6.1.5 Sv ziet op een beperkte groep van functionarissen en omvat niet (al het denkbare) toezicht.

¹⁶ Advies 3RO; Advies Reclassering inzake Boeken 3 t/m 6, *Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23*, 36327, nr. 3.

¹⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36636, nr. 3, p. 8.

de voorlopige hechtenis (art. 2.5.33 nieuw-Sv (zoals voorgesteld in 1AwSv)) en de transactie (art. 3.4.6 nieuw-Sv (idem)). In alle gevallen wordt voortaan de term toezicht gehanteerd en vervallen de aloude termen hulp en steun die thans nog in de wet voorkomen (art. 38 en 38p Sr). Belangrijk om op te merken is dat het bevelen van toezicht geen vanzelfsprekendheid is. De rechter of de officier van justitie moet telkens een afweging maken of toezicht op de gestelde voorwaarden gewenst en noodzakelijk is en door wie het toezicht zou moeten worden uitgeoefend. Dit laatste punt bespreek ik verderop.

In de *tweede* plaats wordt in de conceptmemorie van toelichting verduidelijkt waarop het toezicht kan worden uitgeoefend.¹⁸ Hiermee moet een al langer bestaande wens van de reclassering worden vervuld.¹⁹ Toezicht betreft de naleving van de algemene voorwaarde, de bijzondere voorwaarden en/of de van rechtswege geldende voorwaarden. De algemene voorwaarde luidt telkens dat een verdachte of veroordeelde zich (gedurende een bepaalde (proef)tijd) niet schuldig maakt aan een strafbaar feit. De van rechtswege geldende voorwaarden worden limitatief omschreven in het nieuwe vierde lid van artikel 7.2.1 nieuw-Sv (1AwSv): het verlenen van medewerking aan het reclasseringstoezicht en het ten behoeve van het vaststellen van de identiteit verlenen van medewerking aan het nemen van een of meer vingerafdrukken of ter inzage aanbieden van een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht. Deze voorwaarden gelden alleen als opdracht tot toezicht is gegeven. Bijzondere voorwaarden zijn per modaliteit nader omschreven voorwaarden die aan een verdachte of veroordeelde kunnen worden opgelegd en hem of haar tot een bepaald doen of laten verplichten.

Voor het uitoefenen van toezicht op voorwaarden is volgens de conceptmemorie van toelichting bij de algemene voorwaarde geen opdracht nodig en bij de van rechtswege geldende voorwaarden wel. Bij de bijzondere voorwaarden hangt het van de voorwaarde af of een toezichtopdracht in de rede ligt.²⁰ Deze verduidelijking maakt tevens zichtbaar dat de aard van het toezicht verschillend is. Bij toezicht op de algemene voorwaarde gaat het weliswaar om controle op de naleving van die voorwaarde, maar hoeft er geen sprake te zijn van actieve controle. Een reactie op een schending van de algemene voorwaarde volgt wanneer blijkt dat zij is geschonden. In de conceptmemorie van toelichting wordt dit toezicht *reactief* genoemd.

Het constateren van een schending van de algemene voorwaarde zal veelal door opsporingsambtenaren geschieden; zij moeten [na aanhouding (of nadat een burger een op heterdaad aangehouden verdachte aan een

opsporingsambtenaar heeft overgedragen)] immers constateren dat de verdachte deze voorwaarde zou hebben overtreden. Toezicht kan ook bij bijzondere voorwaarden reactief zijn: in de conceptmemorie van toelichting wordt het voorbeeld genoemd van het constateren van het overtreden van een locatie- of contactverbod in het kader van 'reguliere werkzaamheden' door opsporingsambtenaren. Zij kunnen daarvan ook op de hoogte raken door een melding van het slachtoffer of derden die namens het slachtoffer melding doen van een schending van deze voorwaarde. Onder derden vallen ook personen of instanties bij wie de veroordeelde zich bijvoorbeeld onder behandeling moest stellen of bij wie deze een bepaald geldbedrag moest storten.²¹

Toezicht kan ook *actief* zijn. Hoewel de wetgever ook het reactief toezicht onder toezicht schaaft, lijkt actief toezicht het eigenlijke toezicht te zijn. Internationaal wordt toezicht als een activiteit omschreven, die plaatsvindt ten behoeve van de veroordeelde en de samenleving, het slachtoffer daaronder begrepen.²² In het bijzonder wordt toezicht omschreven als een activiteit gericht op het bijdragen aan persoonlijke en sociale ontwikkeling en op het voorkomen van recidive, ongeacht de mate en indringendheid van het uitgeoefende toezicht. Daarbij wordt de inhoud van het toezicht afhankelijk gesteld van de soort straf of maatregel in welk kader het toezicht plaatsvindt en moet het zo veel mogelijk zijn toegesneden op de persoon op wie het toezicht wordt uitgeoefend.²³ Aan deze *soft law* standaarden voor toezicht worden vaak weinig woorden gewijd.²⁴ Dat is in de memorie van toelichting bij de Tweede Vaststellingswet en de Eerste Aanvullingswet niet anders. Op zich hoeft dat ook niet, maar bezinning op de aanbevelingen van de Raad van Europa zou kunnen helpen verduidelijken wat toezicht is en aan welke eisen het moet voldoen.

Een specifieke vorm van actief toezicht is reclasseringstoezicht. De reclassering houdt in beginsel enkel toezicht indien de rechter of officier van justitie bijzondere voorwaarden oplegt. Zo staat het echter niet uitdrukkelijk in artikel 7.2.1 lid 2 nieuw-Sv. Er zou kunnen worden overwogen artikel 7.2.1 nieuw-Sv zo aan te passen dat duidelijker wordt dat de reclassering actief toezicht uitoefent op bijzondere voorwaarden. De 3RO merkte in haar advies bij het conceptwetsvoorstel-Tweede Vaststellingswet Wetboek van Strafvordering op dat te vaak reclasseringstoezicht wordt bevolen terwijl de reclassering niet de instelling is die het toezicht kan uitoefenen. De verantwoordelijke bewindslieden vertrouwden erop dat met artikel 7.2.1 nieuw-Sv fouten worden voorkomen (en zo ze onverhoopt toch worden gemaakt, de minister (lees: het Centraal Justitieel Incassobureau

18 Concept-MvT Eerste Aanvullingswet Wetboek van Strafvordering, p. 61-63.

19 Advies 3RO, p. 7-8; M.M. Boone, 'Grenzen aan toezicht. Minimumwaarborgen voor de uitvoering van bijzondere voorwaarden', PROCES 2009, afl. 6, p. 232-233.

20 Concept-MvT Eerste Aanvullingswet Wetboek van Strafvordering, p. 61-62.

21 Concept-MvT Eerste Aanvullingswet Wetboek van Strafvordering, p. 61-62.

22 Raad van Europa, Recommendation No. R (92) 16 on European Rules on Community Sanctions and Measures, Appendix-Glossary, punt 9: Supervision.

23 Raad van Europa, CM/Rec (2017) 3 on the European Rules on community sanctions and measures.

24 Zie reeds M.M. Boone, 'De reclassering als uitvoeringsorganisatie', *Strafblad* 2014, afl. 3, p. 227.

(CJIB)) deze kan corrigeren; die mogelijkheid biedt art. 7.2.1 lid 2 nieuw-Sv). De vraag is echter of de voorgestelde wettekst inderdaad dergelijke fouten zal helpen voorkomen. De wettekst maakt immers niet duidelijk voor welk toezicht de reclassering de juiste instelling is. Het is ook de vraag of dit in een wettekst tot uitdrukking moet en kan worden gebracht; als men al zou denken dat deze verduidelijking daarin tot uitdrukking kan en moet worden gebracht, kan ook worden gedacht aan verduidelijking in lagere regelgeving. De 3RO stelde ook voor om de mogelijkheid tot het bevelen van reclasseringstoezicht helemaal bij de rechter weg te halen en in handen te leggen van de minister (en namens deze het CJIB).²⁵ Hetzelfde stelt zij voor met betrekking tot het geven van de opdracht tot reclasseringstoezicht door de officier van justitie in het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling (art. 7.3.9 lid 3 nieuw-Sv).²⁶ De mogelijkheid dat de minister ambtshalve reclasseringstoezicht beveelt, bestaat al (art. 6:3:14 lid 2 Sv, zie ook art. 7.2.1 lid 2 nieuw-Sv) en alleen hem bevoegd maken tot het bevelen van reclasseringstoezicht zou volgens de reclassering beter passen bij het stelsel dat met de Wet USB werd ingevoerd.²⁷ Het behouden van de rechterlijke bevoegdheid om reclasseringstoezicht op te leggen, lijkt mij evenwel wenselijk. Hoewel de minister verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging, bepaalt de rechter (in sommige gevallen de officier van justitie) welke straffen of maatregelen worden opgelegd die moeten worden tenuitvoergelegd. Bij sommige straffen of maatregelen kan het houden van toezicht deel uitmaken van de straftoemeting. Als het een mensenrecht is dat de straf of maatregel door een rechter of ten minste door een magistraat wordt bepaald,²⁸ ligt het voor de hand dat ook het bepalen van toezicht door deze autoriteit dient te geschieden, in het bijzonder wanneer actief toezicht wordt bevolen. Het bevolen toezicht maakt dan immers integraal onderdeel uit van de straftoemeting. Daar komt bij dat actief toezicht, afhankelijk van de concrete invulling door de reclassering, impact heeft op de persoonlijke levenssfeer en vrijheid van de verdachte of veroordeelde en daarmee op de zwaarte van de opgelegde sanctie. Reclasseringstoezicht wordt in de voorgestelde wetteksten telkens aangeduid als 'toezicht te houden op de naleving van de bijzondere voorwaarden en de veroordeelde te behoeve daarvan te begeleiden'. Deze omschrijving

is afgeleid van artikel 8 lid 1 onder b Reclasseringsregeling 1995. Daarin wordt echter niet van reclasseringstoezicht maar van reclasseringswerkzaamheden gesproken. Reclasseringstoezicht omvat volgens de omschrijving in de wet 'toezicht' en begeleiding. Wat dan precies met 'toezicht' als onderdeel van de omschrijving van reclasseringstoezicht wordt bedoeld, is niet helemaal duidelijk. Het is ook wat verwarrend om in de omschrijving van reclasseringstoezicht de term toezicht te laten vallen, als reclasseringstoezicht ook begeleiding omvat. In het kader van de Reclasseringsregeling 1995 wordt in plaats van 'toezicht' controle gebruikt.²⁹ Deze term lijkt mij duidelijker en zou de term 'toezicht' kunnen vervangen; zij past volgens mij ook bij wat met 'toezicht' als onderdeel van de omschrijving van reclasseringstoezicht wordt bedoeld.³⁰ In de wettekst zou reclasseringstoezicht kunnen worden omschreven als 'controle uit te oefenen op de naleving van de bijzondere voorwaarden en de veroordeelde ten behoeve daarvan te begeleiden'.

Begeleiden wordt in een nota van toelichting bij een wijziging van de Reclasseringsregeling 1995 omschreven als 'het stimuleren en motiveren van de veroordeelde om zich aan de opgelegde voorwaarden te houden'.³¹ Het wordt in de literatuur ruimer omschreven en omvat ook hulp 'bij praktische zaken als werk, scholing en huisvesting of zorg, en de opbouw of het onderhoud van een sociaal netwerk', maar ook het bij de verdachte of veroordeelde vergroten of uitbreiden van 'handelingsmogelijkheden'.³² Het gaat bij begeleiden dus ook om hulp en steun. Hoewel wordt voorgesteld deze termen uit de wet te verwijderen, liggen ze nog wel besloten in hoe de reclassering begeleiding in het kader van reclasseringstoezicht wenst vorm te geven. Anders dan wat in de nota van toelichting is aangegeven, gaat de reclassering ervan uit dat begeleiding van de verdachte of veroordeelde niet alleen in het teken staat van controle.³³ Kennelijk zien de verantwoordelijke bewindslieden geen aanleiding hierin verandering te brengen; dat geeft de reclassering de vrijheid om begeleiding ook in de toekomst naar eigen (onderbouwde) inzichten vorm te geven en hier een ruimere betekenis aan toe te kennen dan

25 Het CJIB heeft formeel de verantwoordelijkheid om regie te voeren op de uitvoering van strafrechtelijke beslissingen. Op grond van het Ondermandaatbesluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke en administratiefrechtelijke beslissingen CJIB oktober 2022 (Stcrt. 2023, 12599, in werking getreden op 9 mei 2023) geeft het CJIB bijvoorbeeld een aangewezen stichting, gecertificeerde instelling of reclasseringsinstelling opdracht tot het houden van toezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden en de verdachte of de veroordeelde ten behoeve daarvan te begeleiden.

26 Advies 3RO, p. 5-6; zie ook p. 17.

27 Vgl. Advies 3RO, p. 5, 15. De verantwoordelijke bewindslieden hebben dit advies niet gevolgd. Zie hierna.

28 S.J. Summers, *Sentencing and human rights: The limits on punishment*, Oxford: Oxford University Press 2022, hfdst. 5. Vgl. ook P.A.M. Mevis, 'We moe(s)ten het (maar) weer eens over het strafrechtelijk sanctierecht hebben', *DD* 2024/36, par. 2.2.

29 Besluit van 23 mei 2017 betreffende de wijziging van de Reclasseringsregeling 1995 in verband met de modernisering van die regeling en enkele redactionele en technische wijzigingen, *Stb.* 2017, 220, Nota van toelichting, p. 7.

30 Zie bijvoorbeeld concept-MvT Eerste Aanvullingswet Wetboek van Strafvordering, p. 62.

31 Besluit van 23 mei 2017 betreffende de wijziging van de Reclasseringsregeling 1995 in verband met de modernisering van die regeling en enkele redactionele en technische wijzigingen, *Stb.* 2017, 220, Nota van toelichting, p. 7. Over hulp en steun, zie J. Bijlsma, S. Franken & P. van Kampen, 'Altijd een komma, nooit een punt? Reclassering, toezicht en resocialisatie', in: *De repressieve samenleving. Vanuit civiel-, bestuurs- en strafrechtelijk perspectief* (Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging 2022), Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 215-226.

32 L. Krechtig e.a., *Begeleidingsactiviteiten in de reclassering*, Utrecht: Kenniscentrum Sociale Integratie Hogeschool Utrecht 2012, p. 17; Boone 2014, p. 225.

33 Zie J. Bosker e.a., 'Risicogericht of krachtgericht reclasseringswerk? Vinden van de juiste balans', *PROCES* 2024, afl. 4, p. 223-230; Bijlsma, Franken & Van Kampen 2022, p. 246-253.

de omschrijving die in de aan het begin van deze alinea genoemde nota van toelichting aan begeleiden werd gegeven.

Naast een positieve omschrijving wordt ook aangegeven wat toezicht niet is: het is geen dwangmiddel. De Hoge Raad heeft reeds gelijkluidend geoordeeld in het kader van controle op digitale gegevensdragers.³⁴ Met een dwangmiddel valt niet gelijk te stellen de verplichtingen waaraan een onder toezicht gestelde persoon moet voldoen wanneer toezicht is bevolen.

In het conceptwetsvoorstel Eerste Aanvullingswet luidt artikel 7.2.1 lid 4 nieuw-Sv als volgt:

‘Indien de opdracht tot toezicht is gegeven, zijn daaraan van rechtswege de voorwaarden verbonden dat de verdachte of de veroordeelde:

- a. medewerking verleent aan het reclasseringstoezicht, daaronder begrepen de medewerking aan huisbezoeken en het zich melden bij een reclasseringsinstelling zolang als de reclasseringsinstelling dit noodzakelijk acht, en
- b. ten behoeve van het vaststellen van de identiteit medewerking verleent aan het nemen van een of meer vingerafdrukken of een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 Wet op de identificatieplicht ter inzage aanbiedt’.

Het verlenen van medewerking aan toezicht en het vaststellen van de identiteit zijn geen dwangmiddelen. Er is weliswaar een verplichting maar het medewerken aan huisbezoeken en een meldplicht kunnen niet worden afgedwongen, net zomin als het vaststellen van de identiteit of het inzage geven in een identiteitsbewijs.

Artikel 7.2.1 lid 4 nieuw-Sv (1AwSv) heeft het over de opdracht tot toezicht. Het gaat hier om actief toezicht. Zou ook reactief toezicht onder artikel 7.2.1 lid 4 nieuw-Sv (1AwSv) vallen, dan zou iedereen die een strafbaar feit constateert de identiteit mogen vaststellen op de wijze omschreven in artikel 7.2.1 lid 4 onder b nieuw-Sv (1AwSv). Is dat de bedoeling? De wetgever heeft hier vermoedelijk vooral de politie en andere opsporingsinstanties op het oog, maar verzuimt in te gaan op andere personen en instanties die toezicht mogen uitoefenen maar die bij het constateren van een strafbaar feit niet zonder meer bevoegd zijn naar de identiteit te vragen. Wat wordt beoogd en hoe de verantwoordelijke bewindslieden een en ander voor ogen zien, vraagt toelichting.

Artikel 7.2.1 lid 4 onder a nieuw-Sv (1AwSv) is beperkt tot reclasseringstoezicht. De bepaling is open omschreven: de reclassering kan ook andere verplichtingen formuleren dan die genoemd in de bepaling. De reclassering pleitte voor een informatieplicht in de wet: om werk te kunnen maken van het toezicht moet de verdachte of veroordeelde inzicht geven in zijn levensomstandigheden en denkpatronen.³⁵ De verantwoordelijke

bewindslieden willen zover niet gaan: afhankelijk van de omstandigheden van het geval kan een informatieplicht door de reclassering worden opgelegd. De reclassering hoeft dat dus niet te doen. Zij zien het wel voor zich dat in lagere regelgeving een ‘eigen toezichtkader voor de reclassering’ wordt geformuleerd. Hiermee wordt de reclassering tot op zekere hoogte tegemoetgekomen en een zekere vrijheid gegeven om naar eigen kennis en inzicht regels te formuleren in aanvulling op de mogelijkheden die de wet biedt.³⁶ Men kan zich afvragen of de reclassering deze vrijheid niet zo zal invullen dat als uitgangspunt een informatieplicht zal worden geformuleerd.³⁷ Indien de wetgever huiverig staat tegenover een algemene informatieplicht, omdat hij situaties voor zich ziet waarin geen informatie hoeft te worden gegeven, zal hij beperkingen moeten formuleren.

Met betrekking tot het reclasseringstoezicht geldt dat, daar waar de mogelijkheid bestaat of wordt gecreëerd dat dergelijk toezicht kan worden bevolen, in de wet telkens wordt verwezen naar artikel 7.2.1 lid 4 onder a nieuw-Sv (1AwSv). Een dergelijke verwijzing klinkt vanuit legaliteitsoogpunt logisch. Dat bij elke modaliteit hetzelfde wordt geformuleerd, wekt echter ook de indruk van uniformiteit op het niveau van de uitvoering. Is dat de bedoeling? Internationaal wordt maatwerk verlangd voor iedere verdachte en veroordeelde. Belangrijk is ook dat dit maatwerk moet worden gerealiseerd bij verschillende modaliteiten. Dat is gewenst met het oog op de proportionaliteit van het toezicht ten opzichte van de modaliteit en de voorwaarden die worden opgelegd.³⁸ Het is aan de reclassering om bij elke modaliteit en bij elke persoon die onder haar toezicht is geplaatst te bepalen hoe het toezicht wordt vormgegeven. Tegelijkertijd kan de vraag opkomen of de rechter of de officier van justitie niet als eerste moet bepalen welk toezicht proportioneel is en in overeenstemming met relevante grondrechten, bijvoorbeeld het huisrecht of meer algemeen het recht op privacy. Dat de minister ambtshalve toezicht kan bevelen is vanuit dit perspectief ook minder vanzelfsprekend en verdient nadere onderbouwing. Mevis merkte reeds terecht op dat ‘grondrechtenbescherming als separaat onderdeel’ voor onder meer de inrichting van het toezicht ‘nog niet voldoende volledig’ is geadresseerd.³⁹ Dat geldt voor de Tweede Vaststellingswet en is in de Eerste Aanvullingswet niet anders. Het komt wat mager voor als de rechter of de officier van justitie zich bij het bevelen van toezicht beperkt tot een standaardverwijzing naar een reclasseringsinstelling of een andere instelling of persoon, zoals in de conceptmemorie van toelichting wordt gesuggereerd.⁴⁰ Het vraagt

34 Zie onder andere HR 31 mei 2022, ECLI:NL:2022:807, NJ 2022/250, m.nt. Ten Voorde.

35 Advies 3RO, p. 8; Advies Reclassering inzake Boeken 3 t/m 6, Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 3.

36 Concept-MvT Eerste Aanvullingswet Wetboek van Strafvordering, p. 64.

37 Vegter merkt op dat de klachtencommissie van de reclassering van oordeel is dat medewerking aan reclasseringstoezicht ‘mede omvat ten minste basaal inzicht verschaffen in leef-, woon- en werksituatie’ (P.C. Vegter, ‘Normering van reclasseringstoezicht?’, *Sancties* 2022/89). Volgens Vegter mag toezicht geen “totaal” toezicht zijn. Daaraan staat onder meer het grondwettelijk en mensenrechtelijk erkende recht op privacy in de weg.

38 Raad van Europa, Rec/CM (2010)1 Probation Rules.

39 Mevis 2024, par. 2.2.

40 Concept-MvT Eerste Aanvullingswet Wetboek van Strafvordering, p. 62.

nadere doordenking en waardering of en waarom de rechter en de officier van justitie bij de bestraffing verder op afstand worden geplaatst van de tenuitvoerlegging.⁴¹

3.2 De regels van voorwaarden geherstructureerd

Het Nederlandse strafrechtelijk sanctierecht kent drie voorwaarden: de algemene voorwaarde, de voorwaarden die van rechtswege gelden en bijzondere voorwaarden. De Eerste Aanvullingswet beoogt deze voorwaarden uniform in de relevante wetten tot uitdrukking te brengen. Uit oogpunt van toegankelijkheid en voorzienbaarheid kan dit voornemen worden toegejuicht.⁴²

De consequentie is niet dat volledige uniformiteit wordt gerealiseerd. Uitzondering daarop zijn de voorwaarden van rechtswege die in artikel 7.2.1 lid 4 nieuw-Sv worden geformuleerd en waarnaar in andere bepalingen wordt verwezen indien (reclasserings)toezicht op de naleving van (bijzondere) voorwaarden mogelijk wordt gemaakt. Ten aanzien van de voorwaarde van identiteitsvaststelling kan deze keuze worden gevolgd (al leidt het wel weer tot meer interne verwijzingen, waarover de Raad voor de rechtspraak zich niet geheel ten onrechte heeft beklagd).⁴³ Ook ten aanzien van de meewerkverplichting kan de keuze voor een algemene regeling worden gebillijkt. Het ligt voor de hand dat wanneer reclasseringstoezicht is opgelegd, daaraan door de verdachte of veroordeelde medewerking wordt verleend. Het expliciet benoemen van het huisbezoek en de meldplicht is om te voorkomen dat discussie ontstaat over deze verplichtingen ten tijde van het reclasseringstoezicht.⁴⁴ Beide in artikel 7.2.1 lid 4 nieuw-Sv (1AwSv) genoemde verplichtingen kunnen worden begrepen vanuit de wens om in contact te treden met een onder toezicht gestelde, ook om in gesprek te kunnen treden over hoe het met hem of haar gaat en of hij of zij de opgelegde bijzondere voorwaarden al dan niet naleeft. Het gaat erom controle en begeleiding daadwerkelijk gestalte te kunnen geven. De verplichting werkt twee kanten op: zij verplicht de onder toezicht gestelde om dat contact te (blijven) laten plaatsvinden (bij de reclasseringsinstelling op kantoor of bij de onder toezicht gestelde thuis) en zij verplicht de reclassering om in contact te treden, te zijn en te blijven met de onder toezicht gestelde.

De algemene voorwaarde wordt bij verschillende modaliteiten geëxpliciteerd. Als algemene voorwaarde geldt in ieder geval het zich gedurende een bepaalde periode (schorsing, proeftijd en dergelijke) niet schuldig maken aan een strafbaar feit. Deze voorwaarde geldt bij een groot aantal modaliteiten. Opvallend is dat bij de schorsing van de voorlopige hechtenis deze voorwaarde in de conceptmemorie van toelichting een van rechtswege geldende voorwaarde lijkt te worden genoemd. De toelichting heeft het namelijk over 'de algemene voorwaarde van het niet plegen van strafbare feiten en overige van rechtswege geldende voorwaarden'.⁴⁵ Het woord overig lijkt hier wat ongelukkig gekozen. Beide voorwaarden staan ook in hetzelfde artikellid (art. 2.5.33 lid 1 nieuw-Sv (1AwSv)). Dat had ook anders gekund. Bij veel andere bepalingen, onder meer artikel 7.3.9 en 7.6.14 nieuw-Sv (1AwSv) en artikel 14c, 38 en 38p Sr (1AwSv), worden de algemene voorwaarden en de van rechtswege geldende voorwaarden in aparte artikelden opgenomen.⁴⁶

De algemene voorwaarde wordt bij terbeschikkingstelling met voorwaarden geëxpliciteerd. De wetgever erkende deze voorwaarde bij deze maatregel al, maar verzuimde deze in de wet op te nemen.⁴⁷ Die omissie wordt hersteld. Bij de vrijheidsbeperkende maatregel (art. 38v Sr) en de vrijheidsbeperkende en gedragsbeïnvloedende maatregel (GVM) (art. 38z Sr) wordt daarentegen geen algemene voorwaarde opgenomen: de wetgever ziet daarvan de meerwaarde niet. Overtreding van deze voorwaarde heeft volgens de conceptmemorie van toelichting namelijk niet tot gevolg dat een voorwaardelijk deel wordt tenuitvoergelegd.⁴⁸ Beide maatregelen kennen evenwel een regeling voor vervangende hechtenis (art. 38w Sr en art. 7.6.14 lid 7 nieuw-Sv); waarom zou overtreding van de algemene voorwaarde niet tot vervangende hechtenis moeten kunnen leiden? Waarom ontbreekt daarvan de meerwaarde? Zou het met het oog op het voorkomen van strafbare feiten niet beter zijn om redelijk snel consequenties te verbinden aan het opnieuw begaan van een strafbaar feit terwijl de maatregel wordt geëxecuteerd?⁴⁹ Die consequentie hoeft geen vervangende hechtenis te zijn. Integendeel. Voortzetting van het toezicht zou denkbaar moeten zijn, net als het optuigen van de figuur van de vervangende taakstraf.⁵⁰

41 Zie ook M.E. van Wees, 'Techniek, grondslagen en beginselen: een derde kans voor het tenuitvoerleggingsrecht', *Sancties* 2025/1.

42 In de literatuur is de nodige kritiek geuit op het geldend recht. Zie o.a. F.W. Bleichrodt, 'Beperking van bewegingsvrijheid en beïnvloeding van gedrag in het Nederlands straf- en strafprocesrecht', in: F.W. Bleichrodt & S. De Decker, *Gedragsverboden en vrijheidsbeperkingen. Preadvies jaarvergadering Nederlands-Vlaamse Vereniging voor Strafrecht*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2011, p. 51; F.W. Bleichrodt, 'Vrijheidsbeperking en vrijheidsbenaming in het Nederlands strafrechtelijk sanctierecht', in: *Preadviezen Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht*, Den Haag: Boom juridisch 2018, p. 186-188; P.C. Vegter, 'Voorwaardelijke sancties', in: G. Knigge e.a. (red.), *Gehoord de PG (Fokkens-bundel)*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, par. 28.5.

43 Raad voor de rechtspraak, Advies tweede vaststellingswet WvSv (boeken 1 H10, 7 en 8), Bijlage bij *Kamerstukken II* 2024/25, 36636, nr. 5. Overigens is deze eis ook algemeen geregeld (art. 7.1.16 lid 1 nieuw-Sv).

44 *Kamerstukken II* 2010/11, 32319, nr. 8, p. 8.

45 Concept-MvT Eerste Aanvullingswet Wetboek van Strafvordering, p. 97; Zie *Kamerstukken II* 2008/09, 31823, nr. 3, p. 3.

46 Zie voor de achtergrond daarvan reeds *Kamerstukken II* 2017/18, 34887, nr. 7.

47 Concept-MvT Eerste Aanvullingswet Wetboek van Strafvordering, p. 226, 230.

48 Concept-MvT Eerste Aanvullingswet Wetboek van Strafvordering, p. 226.

49 Toepassing van vervangende hechtenis is slechts mogelijk als blijkt dat de veroordeelde de algemene voorwaarde niet heeft nageleefd. Dan moet in rechte zijn komen vast te staan dat de veroordeelde het strafbare feit, dat aanleiding geeft tot het aannemen van niet-nakoming van de algemene voorwaarde, heeft begaan. Het vraagt dan wel om een snelle behandeling en beoordeling van deze zaak; iets dat met de lange doorlooptijden natuurlijk niet vanzelfsprekend is, al moet het nieuwe wetboek juist daarin verandering brengen.

50 Zie M.M. Boone, P. Nieuwebeerta & P.M. Schuyt, 'Vervangende taakstraf als alternatief voor een niet betaalde geldboete: "No brainer" of hersenkraker?', *Sancties* 2022/73. Bij amendement is de vervangende taakstraf

Dat ligt juist bij deze maatregelen voor de hand nu zij zijn ingevoerd om recidive te helpen voorkomen. Dat doel kan beter worden bereikt met bijvoorbeeld een taakstraf dan detentie.

De bijzondere voorwaarden worden anders gerangschikt en bij verschillende modaliteiten ingevoerd of uitgebreid. Bij alle modaliteiten waarbij voorwaarden, aanwijzingen of maatregelen kunnen worden bevolen, wordt in de Eerste Aanvullingswet een lijst met bijzondere voorwaarden opgenomen. Deze lijst bestaat uit een vaste kern van bijzondere voorwaarden die gelden voor alle modaliteiten en bijzondere voorwaarden die bij slechts een of meer modaliteiten zijn vermeld.

De vaste kern van bijzondere voorwaarden zijn: het contactverbod, het gebiedsverbod, de locatieverplichting ('een verplichting op bepaalde tijdstippen of gedurende een bepaalde periode op een bepaalde locatie aanwezig te zijn'), de meldplicht, het verbod op het gebruik van alcohol of drugs, de behandelverplichting, de verplichting tot 'het deelnemen aan een gedragsinterventie' en de 'verplichting zich in te spannen voor het vinden en behouden van een dagbesteding'.

Bijzondere voorwaarden die slechts bij één of enkele modaliteiten worden opgenomen zijn: de verhuisplicht, het vestigingsverbod, een beperking van het recht om Nederland te verlaten, de verplichting het paspoort of ander reisdocument in te leveren, de verplichting zich te laten opnemen in een zorginstelling, de verplichting te verblijven in een instelling voor beschermd wonen, begeleid wonen of maatschappelijk opvang, gehele of gedeeltelijke vergoeding van de door het strafbare feit veroorzaakte schade, geheel of gedeeltelijk herstel daarvan, het gehoor geven aan oproepingen of het verschijnen op de terechtzitting,⁵¹ storting van een waarborgsom, storting in het schadefonds geweldsmisdrijven en de verplichting tot het innemen van geneesmiddelen.⁵²

Bij de meeste modaliteiten is ook een restvoorwaarde opgenomen die thans bekend is als de gedragsvoorwaarde in artikel 14c lid 3 onder 14 Sr; bij de schorsing van de voorlopige hechtenis moet deze bijzondere voorwaarde verband houden met de gronden waarvoor zij is bevolen. De keuze om bijzondere voorwaarden al dan niet bij bepaalde modaliteiten te benoemen, wordt in de conceptmemorie van toelichting bij de Eerste Aanvullingswet veelal summier toegelicht. Interessant is dat soms wordt uiteengezet waarom bepaalde bijzondere voorwaarden niet worden opgenomen. Die toelichting roept weleens vragen op. Het verbod zich ergens te vestigen wordt bijvoorbeeld niet opgenomen als bijzondere voorwaarde bij schorsing van voorlopige hechtenis vanwege het vergaande en 'bestraffende' karakter.⁵³ Dat valt te billijken, ook vanuit de onschuldpresumptie, maar als de voorwaarde een bestraffend karakter heeft, wat doet ze dan

bij de *maatregelen* terbeschikkingstelling met voorwaarden en de voorwaardelijke maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (voorwaardelijke ISD) en de GVM? Bij de invoering van deze voorwaarde werd het vergeldende karakter reeds impliciet aangenomen. Hetzelfde geldt voor de verhuisplicht.⁵⁴ Een maatregel beoogt echter geen vergelding, zodat de vraag opkomt of deze voorwaarden hier wel horen. En als ze er al mee zijn te verenigen, dan is de vraag of ze bij alle modaliteiten wel proportioneel zijn en in overeenstemming met relevante mensenrechten.⁵⁵ Bij de voorwaardelijke ISD ontbreekt bijvoorbeeld elke toelichting; er wordt verwezen naar de terbeschikkingstelling met voorwaarden⁵⁶ alsof personen die deze maatregel krijgen opgelegd ook (vrijwel) allemaal in aanmerking zullen komen voor voorwaardelijke ISD en de voorwaarden die bij die maatregel proportioneel zijn, dat ook zijn bij de voorwaardelijke ISD. Ik zie dat anders; het opnemen van de voorwaarden zou bij elke modaliteit telkens opnieuw moeten worden beoordeeld.

De lijst met bijzondere voorwaarden bij terbeschikkingstelling met voorwaarden (art. 38 lid 2 Sr) is dan weer afgeleid van artikel 14c lid 2 Sr. Uit oogpunt van uniformiteit valt dit wel te begrijpen. Zouden we alleen daarnaar kijken en het voorstel met een technische bril onderzoeken, zoals tot nu toe is gedaan, dan zouden we tot een afronding van deze bijdrage kunnen komen. Maar er is meer bij deze wederom forse herziening van de regeling van het sanctierecht. Er zijn hierbij ook wel enkele fundamentele punten te noemen. Hiervoor verwees ik al naar de rol van de rechter in het sanctierecht. De opmerking dat de lijst van bijzondere voorwaarden bij de *maatregel* terbeschikkingstelling met voorwaarden is afgeleid van de lijst van bijzondere voorwaarden bij de voorwaardelijke *straf* doet mijns inziens iets met het strafrechtelijk sanctiestelsel zoals zich dat in Nederland de afgelopen anderhalve eeuw heeft ontwikkeld.⁵⁷ Het afleiden van grotendeels gelijklopende lijsten met bijzondere voorwaarden van een heel ander type sanctie (een straf in plaats van een maatregel) versterkt de vervaging, of in ieder geval het gevoel van vervaging, van het onderscheid tussen straf en maatregel,⁵⁸ dat een van de centrale uitgangspunten van ons sanctiestelsel is. Daarvan zou natuurlijk afscheid kunnen worden genomen – in het verleden is afschaffing van het onderscheid tussen straf en maatregel vaker bepleit⁵⁹ – maar dat

enkel als alternatief voor een niet betaalde geldboete ingevoegd (art. 7.5.8: *Kamerstukken II* 2024/25, 36636, nr. 12).

51 De laatste bijzondere voorwaarde is slechts mogelijk bij schorsing van voorlopige hechtenis (art. 2.5.33 lid 2 onder m nieuw-Sv (1AwSv)).

52 De laatste bijzondere voorwaarde kan alleen worden opgelegd bij terbeschikkingstelling met voorwaarden (art. 38 lid 3 onder p Sr).

53 Concept-MvT Eerste Aanvullingswet Wetboek van Strafvordering, p. 98.

54 *Kamerstukken II* 2013/14, 33816, nr. 3, p. 34.

55 Zie in algemene zin ook Mevis 2024, par. 2.2. Eerder ook Boone 2009, p. 336-337; Bleichrodt 2018, p. 184-186, die in het bijzonder verwijst naar bijzondere voorwaarden die neigen naar vrijheidsbeneming.

56 Concept-MvT Eerste Aanvullingswet Wetboek van Strafvordering, p. 232.

57 Zie over die ontwikkeling in het bijzonder D. van der Landen, *Strafen maatregel. Een onderzoek naar het onderscheid tussen straf en maatregel in het strafrecht* (diss. Tilburg), Arnhem: Gouda Quint 1992.

58 Zie J.M. ten Voorde, 'Enkele reflecties op toezicht in het Nederlands strafrechtelijk sanctiestelsel', *Justitiële Verkenningen* 2019, nr. 3, p. 15-18.

59 Zie naast Van der Landen 1992, bijv. de discussie tijdens de jaarvergadering van de Nederlandse Juristen-Vereniging in 2002 (Deventer: Kluwer 2002) met preadviezen van o.a. J. de Hullu ('Enkele suggesties voor herziening van het strafrechtelijk sanctiestelsel', p. 62: voor het loslaten van het huidige, dualistische stelsel) en F.W. Bleichrodt ('Het strafrechtelijk

moet dan wel een expliciete keuze zijn van de wetgever, geen sluimerend proces waarin de betekenis van gemaakte keuzes en de onderbouwing daarvan onvoldoende zichtbaar worden gemaakt en daardoor min of meer onbespreekbaar worden op de plek waar het debat over die keuze uiteindelijk zou moeten worden gevoerd: het parlement. Het zou het parlement sieren de verantwoordelijke bewindslieden uit te nodigen te komen tot een fundamentele reflectie op de toekomst van het strafrechtelijk sanctiestelsel. Ik kan begrijpen waarom die reflectie buiten het huidige wetgevingstraject moet blijven, dat neemt niet weg dat het de noodzaak daartoe heeft vergroot.

Los van de discussie over het onderscheid tussen straf en maatregel betekent het knippen-plakken van bijzondere voorwaarden ook dat het onderscheid tussen sancties (los van hun etiket straf of maatregel) vervaagt. De huidige regeling laat zich allang niet meer gemakkelijk als stelsel omschrijven; de voorgestelde aanpassingen herstellen wel enigszins eerder gemaakte fouten (bijvoorbeeld over de regeling van algemene, bijzondere en van rechtswege geldende voorwaarden), maar niet allemaal (de uiteenlopende gevaarscriteria blijven ondanks kritiek onaangeroerd) en op een wijze die de vraag oproept welke sancties nu eigenlijk in ons strafrecht daadwerkelijk kunnen worden onderscheiden. De voorstellen die op tafel liggen, roepen ook de vraag op of een veroordeelde nog enig idee zal hebben in welk kader hij zich aan bepaalde voorwaarden moet houden. En zo nee, is dat dan een probleem? Op het eerste gezicht wellicht niet, maar het wordt mijns inziens toch echt anders wanneer het niet voldoen aan die voorwaarden uiteenlopende gevolgen heeft.⁶⁰ En dat is het geval. Wat moeten we van het sanctiestelsel denken als het voor een veroordeelde pas echt duidelijk wordt welke sanctie wordt tenuitvoergelegd indien niet aan een of meer opgelegde bijzondere voorwaarden is voldaan? Als het eigenlijk één pot nat is geworden, is de vraag of we met dit sanctiestelsel verder moeten willen. Ook als de wetgever de discussie over het onderscheid tussen straf en maatregel niet wil voeren (te weinig concreet), dan geef ik toch mee dat het beeld dat uit de Eerste Aanvullingswet opdoemt er één is van een sanctiestelsel waaraan opnieuw wordt gesleuteld zonder fundamentele vragen over het stelsel zelf te willen adresseren.⁶¹ Deze aanvulling is niet meer dan dat (in zoverre missie geslaagd), maar wel één die een al veel langer gesignaleerd probleem nog zichtbaarder maakt en een oude vraag actueel houdt. Het wordt tijd dat de wetgever die vraag serieus oppakt.

4 Slotopmerking

Het nieuwe Wetboek van Strafvordering krijgt ook een vernieuwde regeling over de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties. In de Eerste Aanvullingswet wordt een aantal belangrijke onderdelen van het sanctierecht geherstructureerd en aangevuld: de regeling van toezicht op voorwaarden, aanwijzingen en maatregelen en de regeling van de voorwaarden. De voorgestelde regeling vormt inderdaad een aanvulling op wat met de Tweede Vaststellingswet wordt voorgesteld. De voorstellen roepen vragen op: zowel voor wat betreft de wettekst als ten aanzien van de toelichting bij bepaalde punten. Dit zijn zaken die de wetgever tamelijk eenvoudig zou kunnen oppakken. Fundamentele is het punt over de inhoud van reclasseringstoezicht. De termen toezicht en begeleiding zijn weliswaar al enige tijd gangbaar, maar vooral waar het gaat om begeleiding zit er ruis tussen wat de wetgever lijkt te willen en wat de reclassering doet. Zolang de reclassering de vrijheid behoudt om op basis van (onderbouwde) inzichten begeleiding in de vorm van hulp en steun te blijven bieden, voorzie ik geen grote problemen. Dat zou anders kunnen worden wanneer de reclassering wordt gedwongen alleen die begeleiding te bieden die de wetgever voor ogen heeft. Dat zou een verdere verschraling van het werk van de reclassering betekenen. Een ander punt betreft het verder op afstand plaatsen van de rechter en de officier van justitie bij de tenuitvoerlegging. Mensenrechtelijk is dit niet zonder meer vanzelfsprekend. Het vraagt om nadere doordenking welke rol de rechter en de officier van justitie bij de tenuitvoerlegging zouden moeten vervullen. Nog fundamentele is dat de herstructurering van de regeling van bijzondere voorwaarden een ontwikkeling bevestigt van een sanctiestelsel dat het onderscheid tussen straf en maatregel niet meer goed kan maken en zelfs niet meer goed kan aangeven waarin het verschil tussen bepaalde sancties nu precies gelegen is, behalve wellicht in de wijze waarop wordt omgegaan met het niet-naleven van voorwaarden. Ook vanuit legaliteitsoogpunt, een van de redenen voor de herstructurering van de regels van strafrechtelijk sanctierecht in de Eerste Aanvullingswet, is dat problematisch. Het is eerder gezegd en kan hier worden herhaald: het wordt tijd voor een systematische en fundamentele herziening van het strafrechtelijk sanctierecht.

sanctiestelsel in de revisie', p. 113: dualisme als 'waardevol uitgangspunt' van het sanctiestelsel).

60 En dan laat ik (mogelijke) complicaties bij de tenuitvoerlegging van uiteenlopende sancties onbesproken.

61 Dit punt is eerder gemaakt, meest recent door S. Struijk, 'Tijd voor een coherente herziening van het wettelijk sanctiestelsel, of blijven we pleisters plakken?', *Boom Straftblad* 2023, afl. 1, p. 4-11.