



Raad voor  
Strafrechtstoepassing  
en Jeugdbescherming

Aan de demissionair minister voor Rechtsbescherming  
De heer F.M. Weerwind  
Ministerie van Justitie en Veiligheid  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

Datum 18 april 2024

E-mail advies@rsj.nl

Ons kenmerk

5317029

Onderwerp Advies Regeling tot wijziging Regeling tijdelijk verlaten inrichting in verband met capaciteitsproblemen binnen het gevangeniswezen

Geachte heer Weerwind,

Op 29 maart 2024 ontving de Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) het verzoek om te adviseren over de Regeling tot wijziging van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting (Rtvi) in verband met capaciteitsproblemen in het gevangeniswezen.

De voorgestelde regeling betreft de toevoeging van het nieuwe Hoofdstuk 4a: Tijdelijke maatregelen in verband met het verlichten van capaciteitsproblemen binnen het gevangeniswezen. Met deze toevoeging worden de criteria voor plaatsing op een beperkt beveiligde afdeling (BBA) in het kader van re-integratieverlof verruimd en wordt aan bepaalde gedetineerden aan het eind van hun detentieperiode, onder voorwaarden, verlof onder elektronisch toezicht verleend. Beide maatregelen hebben tot doel de doorstroom van gedetineerden binnen penitentiaire inrichtingen (PI's) te bevorderen en daarmee meer cellen op reguliere afdelingen beschikbaar te krijgen. De regeling en de toelichting hierop zijn als bijlage aan dit advies toegevoegd.

In dit advies wordt de voorgelegde regeling tot wijziging van de Rtvi besproken. Voordat inhoudelijk op de regeling wordt ingegaan, wordt kort stilgestaan bij de huidige situatie en de noodzaak tot het nemen van de voorgestelde maatregelen. Daarna volgen enkele opmerkingen buiten de regeling om, waarna wordt afgesloten met een aantal aanbevelingen.

## 1. Context en aanleiding

### 1.1 Huidige situatie

De minister heeft in november 2023 te kennen gegeven dat de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) kampt met een groot capaciteitsprobleem. Het gebrek aan beschikbare celcapaciteit wordt niet veroorzaakt door te weinig cellen, maar door een structureel personeelstekort.<sup>1</sup>

DJI heeft te maken met bijna 1.100 openstaande vacatures op een totaal van 16.000 fte. Van de 7.130 beschikbare cellen worden 6.800 cellen in zowel huizen van bewaring als gevangnissen (voor mannen) gebruikt. Tegelijkertijd neemt de druk op de cel-bezetting verder toe doordat tbs-passanten in afwachting van hun plaatsing in een tbs-kliniek in een PI worden geplaatst. Hetzelfde geldt voor jeugdigen die onder het adolescentenstrafrecht vallen en in afwachting zijn van een plek in een justitiële jeugdinrichting. De capaciteitsdruk wordt verder verhoogd doordat gedetineerden met de nieuwe regeling omtrent de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) langer vastzitten. Daarbij komt dat het penitentiair programma is verkort van twee jaar naar twee maanden en geen stapeling meer met de v.i. kan plaatsvinden. Gevolgen van de toenemende capaciteitsdruk bij DJI zijn, onder andere, dat arrestanten zo lang mogelijk worden vastgehouden op het politiebureau in een ophoud-cel en gedetineerden soms in cellen op een afdeling van een Inrichting voor Stelselmatige Daders worden geplaatst, in plaats van in een PI met een regulier detentieregime.<sup>2</sup>

Naar het oordeel van de minister moeten deze problemen zo snel mogelijk worden opgelost. Hiertoe heeft hij reeds enkele maatregelen genomen. Deze maatregelen lopen tot juli 2024 en houden – kort gezegd – in dat zelfmelders niet worden opgeroepen. Zij moeten daardoor langer wachten voordat zij hun straf kunnen uitzitten. Ook worden personen met een openstaande gevangenisstraf met een maximumduur van twee maanden niet actief opgepakt en wordt vervangende hechtenis niet ten uitvoer gelegd. Tot slot heeft de minister per 1 maart het mogelijk gemaakt gedetineerden al op vrijdag heen te zenden waar zij voorheen in de drie dagen daarna in vrijheid zouden zijn gesteld.<sup>3</sup>

Deze maatregelen verlagen de instroom van gedetineerden en nemen daardoor iets van de druk weg, maar zorgen tegelijkertijd voor een toenemende voorraad en kunnen een beeld van straffeloosheid oproepen. Dat wil de minister te allen tijde voorkomen. Om die reden worden nog vier maatregelen van kracht, waarvan twee maatregelen in de onderhavige regeling in de RtvI worden opgenomen.

### 1.2 Voorzienbaarheid capaciteitsprobleem

Voordat op de inhoud van de voorgelegde regeling wordt ingegaan, benadrukt de RSJ dat hij de situatie begrijpt waarin de minister en DJI zich bevinden. Door de krapte op de arbeidsmarkt, een hoog ziekteverzuim en een forse uitstroom van medewerkers is sprake

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2023/24, 24587, nr. 926.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2024/25, 24587, nr. 937.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2024/25, 24587, nr. 937.



van een structureel personeelstekort. Ook erkent de RSJ de noodzaak om op korte termijn maatregelen te treffen om de druk op het gevangenispersoneel zo snel mogelijk te verlagen, om personen die tot een gevangenisstraf zijn veroordeeld zo snel mogelijk hun straf te kunnen laten uitzitten en om de situatie voor voorlopig gehechten en arrestanten te verbeteren. Wel merkt de RSJ op dat de minister met het verlenen van capaciteitsverlof de facto de door de strafrechter opgelegde gevangenisstraf wijzigt. Daarmee wordt door de uitvoerende macht ingegrepen in een vonnis van de rechtsprekende macht, hetgeen afbreuk doet aan het gezag van de rechter en het vertrouwen in de overheid kan aantasten.

Verder bestaan de capaciteitsproblemen bij DJI al langere tijd. De RSJ heeft hieraan al uitvoerig aandacht besteed in het advies 'Spanning in detentie' uit 2019.<sup>4</sup> In de beleidsreactie op dit advies komt de minister met maatregelen in het kader van een strategisch personeelsplan van DJI, waardoor DJI gestaag toewerkt naar vermindering van de werkdruk, zodat voldoende ruimte ontstaat voor de belangrijke taken van de uitvoerende medewerkers.<sup>5</sup> Het is teleurstellend dat dit plan tot nu toe onvoldoende resultaat heeft opgeleverd.

Daarnaast geldt dat door de wijzigingen die de Wet straffen en beschermen met zich heeft meegebracht, gedetineerden langer in detentie blijven dan voorheen en de uitstroommogelijkheden uit detentie ernstig zijn beperkt en zijn gemaximeerd tot twee jaar.<sup>6</sup> Bovendien was te voorzien dat de afschaffing van de stapeling van de v.i. en het penitentiair programma een verlengde detentieduur tot gevolg zou hebben. De RSJ adviseerde eerder de verlening van de v.i. van rechtswege te handhaven, omdat een maximum v.i.-termijn van twee jaar de resocialisatie-mogelijkheden van langgestraften te zeer beperkt.<sup>7</sup> Dat deze v.i.-maatregelen een negatief effect op de capaciteit zouden hebben, was te voorzien.<sup>8</sup>

De RSJ betreurt dat niet eerder is ingegrepen om de problemen voor te zijn. Terecht stelt de minister nu alles in het werk de bestaande urgente problemen op te lossen. De RSJ spreekt de hoop uit dat constructief en toekomstbestendig beleid een herhaling van de huidige problemen kan voorkomen.

## 2. Inhoud van de wijziging Rtvi

De minister stelt in zijn toelichting op de voorliggende regeling dat met de voorgenomen maatregelen is gezocht naar een flexibele oplossing waarbij maatwerk het uitgangspunt is. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat de maatregelen gelijkelijk voor alle PI's gelden. Daarnaast is bepaald dat de maatregelen tot 1 januari 2026 kunnen worden ingezet. Het is de bedoeling dat de maatregelen daar waar nodig en zo lang als nodig

<sup>4</sup> RSJ, *Spanning in detentie*, Den Haag: RSJ 2019, hoofdstuk 2.2.2.

<sup>5</sup> *Kamerstukken II 2019/20*, 24587, nr. 757.

<sup>6</sup> P. van Kampen, 'Actief aan de slag (met beter gedrag)', *NJB 2024/693*, afl. 12.

<sup>7</sup> RSJ, *Advies inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling*, Den Haag: RSJ 2018, p. 12-13.

<sup>8</sup> S. Meijer, 'Gezocht: personeel. Over het capaciteitstekort in het gevangeniswezen en een herziening van het sanctiestelsel', *Sancties 2024/16*, afl. 2.

kunnen worden ingezet. De periode voor de inzet van de maatregelen wordt door de minister bepaald.<sup>9</sup> Ook bepaalt de minister waar welke maatregel wordt ingezet en hoeveel gedetineerden in de bekendgemaakte periode ten hoogste in aanmerking kunnen komen voor deze maatregel.<sup>10</sup> Door de regie bij de minister te houden, wordt voorkomen dat meer gedetineerden dan strikt noodzakelijk in aanmerking komen voor de maatregelen. Gedetineerden ontlenen geen rechten aan de maatregelen die op basis van deze wijziging kunnen worden genomen: het doel dient slechts het capaciteitsprobleem te verhelpen, niet om de straf voor de gedetineerde te verlichten.<sup>11</sup> De minister zegt in zijn toelichting toe dat de voorgenomen wijziging ook binnen het gevangeniswezen bekend wordt gemaakt, zodat ook gedetineerden hiervan op de hoogte zijn.<sup>12</sup> Op het moment dat de capaciteitsproblemen ophouden te bestaan, kunnen geen nieuwe maatregelen meer worden genomen, maar reeds toegekende 'vrijheden' duren voort en komen niet te vervallen.<sup>13</sup>

### *2.1 De maatregelen*

Met het nieuwe Hoofdstuk 4a van de Rvti worden drie artikelen aan de Rvti toegevoegd. In artikel 33a van de Rvti zijn de algemene bepalingen vastgelegd die van toepassing zijn op de tijdelijke maatregelen in verband met het verlichten van de capaciteitsproblemen in het gevangeniswezen. De verruiming voor de criteria voor re-integratieverlof voor extramurale arbeid is in het voorgestelde artikel 33b van de Rvti opgenomen en het capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht is in artikel 33c van de Rvti vastgelegd.

De RSJ merkt op dat geen van beide maatregelen – in beginsel – negatieve gevolgen voor gedetineerden met zich brengen. Door het verruimen van de criteria voor het re-integratieverlof komen gedetineerden immers op een eerder moment in de detentieperiode in aanmerking voor een plaatsing op een BBA en door de toepassing van elektronisch toezicht hoeven gedetineerden niet hun hele detentieperiode binnen de muren van een PI door te brengen. Beide mogelijkheden leiden bovendien tot meer geleidelijkheid in de detentiefasering en komen daarmee ten goede aan de resocialisatie.

### *2.2 Rechtsgelijkheid en rechtszekerheid in de uitvoering van de maatregelen*

De RSJ heeft enkele bezwaren tegen de uitvoering van de maatregelen zoals deze nu in de regeling is opgenomen. Deze zijn tweeledig en hebben betrekking op zowel de rechtsgelijkheid onder gedetineerden als de rechtszekerheid voor gedetineerden. Op deze punten schuurt de regeling naar het oordeel van de RSJ met de beginselen van goede en humane bejegening.

<sup>9</sup> Art. 33a lid 3 Rvti (nieuw).

<sup>10</sup> Art. 33a lid 4 Rvti (nieuw).

<sup>11</sup> Regeling van de Minister voor Rechtsbescherming XX, nr. XX, houdende wijziging van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting in verband met capaciteitsproblemen binnen het gevangeniswezen, p. 6 en 7.

<sup>12</sup> Regeling van de Minister voor Rechtsbescherming XX, nr. XX, houdende wijziging van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting in verband met capaciteitsproblemen binnen het gevangeniswezen, p. 5.

<sup>13</sup> Art. II Wijziging van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting in verband met capaciteitsproblemen binnen het gevangeniswezen.



Door de maatregelen niet in iedere PI gelijkmatig van kracht te laten zijn en de bevoegdheid tot het nemen van maatregelen aan de minister te laten, wordt de mogelijkheid tot het verkrijgen van capaciteitsverlof afhankelijk van een toevallige omstandigheid, namelijk de inrichting waar een gedetineerde zijn straf uitzit, ook al worden de maatregelen door de minister niet als recht van de gedetineerde gezien. Doordat een gedetineerde in zijn verlofmogelijkheden afhankelijk is van zijn plaatsing, is er sprake van ongelijke behandeling op grond van plaatsing. Daarnaast wordt de selectiefunctionaris die namens de minister over de plaatsing beslist daarmee met een grote verantwoordelijkheid belast. De schijn van arbitraire besluitvorming dient te allen tijde worden voorkomen. Ook bestaat de kans op ongelijke behandeling doordat er een maximum wordt gesteld aan het aantal gedetineerden dat voor een maatregel in aanmerking komt. Het ontbreekt de regeling bovendien aan onderscheidende criteria aan de hand waarvan de directeur bepaalt welke gedetineerde al dan niet in aanmerking komt voor de maatregelen. Om de rechtsgelijkheid voor alle gedetineerden in dit kader te garanderen en daarmee willekeur te voorkomen, dienen de maatregelen in alle PI's gelijkmatig te worden toegepast, dient aan het aantal gedetineerden niet op voorhand een maximum te worden gesteld en dienen meer onderscheidende criteria te worden opgesteld aan de hand waarvan gedetineerden voor een maatregel in aanmerking komen.

Gedetineerden zijn niet alleen afhankelijk van de keuze van de minister met betrekking tot de locaties waar de maatregelen van toepassing zijn, maar ook met betrekking tot de duur van de maatregelen. Dit kan tot gevolg hebben dat een gedetineerde zich (geruime tijd) inzet om in aanmerking te komen voor capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht dan wel voor plaatsing op een BBA, maar dat de maatregel net wordt beëindigd voordat de gedetineerde aan de termijnen heeft voldaan. Dit druist in tegen het rechtszekerheidsbeginsel. Gedetineerden moeten weten waar ze aan toe zijn. Om die reden adviseert de RSJ een overgangsfase in te bouwen voor als de capaciteitsproblemen lijken te zijn verholpen, waardoor de maatregelen niet van de één op de andere dag worden beëindigd.

### *2.3 Uitvoeringsvragen ten aanzien van capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht*

De huidige en voorgestelde maatregelen beogen – zoals gezegd – de druk binnen de PI's die door de capaciteitsproblemen worden veroorzaakt, te verlagen.<sup>14</sup> De RSJ denkt dat de maatregelen die in onderhavige regeling worden voorgesteld, hieraan inderdaad kunnen bijdragen, maar voorziet hierbij wel een nieuw probleem. Doordat maatwerk het uitgangspunt is en de maatregelen – en met name de maatregel van capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht – niet in iedere PI gelijkmatig van toepassing hoeven te zijn, bestaat de reële kans op een toename van het aantal overplaatsingsverzoeken bij de selectiefunctionarissen met mogelijke bezwaar- en beroepsprocedures. Het is aannemelijk dat dit ook de druk op de casemanagers in de PI's zal vergroten.

De RSJ voorziet ook problemen in de tenuitvoerlegging van het elektronisch toezicht door de reclassering. Bij de reclassering is thans sprake van een hoge werkdruk die met de

---

<sup>14</sup> *Kamerstukken II 2024/25, 24587, nr. 937.*



onderhavige maatregelen verder wordt verhoogd. Per aangewezen gedetineerde moet immers een plan worden gemaakt om het elektronisch toezicht vorm te geven en dient een advies te worden opgesteld, moet de verblijfplaats geschikt worden bevonden, dient de apparatuur te worden aangesloten en vervolgens moet het toezicht (en bij verlof langer dan acht weken ook de begeleiding) worden uitgevoerd. De minister stelt dat door het capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht 250 plaatsen in de PI beschikbaar komen.<sup>15</sup> Dit betekent tegelijkertijd een toename in de belasting van de reclasseringsorganisaties met 250 reclassanten. De RSJ vraagt zich af of de reclassering in staat is om binnen de genoemde detentiermijn van vijf of zes weken elektronisch toezicht ex artikel 33c van de Rvti mogelijk te maken, zonder op de kwaliteit van het werk in te leveren. De RSJ wijst erop dat de reclassering, net als de selectiefunctiearis, een rol krijgt toebedeeld in de advisering aan de directeur bij het verlenen van capaciteitsverlof, wat eveneens een taakverzwaring voor de reclassering inhoudt.

Tot slot heeft de RSJ ten aanzien van het capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht het volgende bezwaar. Een aanzienlijk deel van de gedetineerden beschikt niet over een vaste woon- of verblijfplaats. Hiermee zijn zij per definitie uitgesloten van de voordelen die de capaciteitsmaatregel van elektronisch toezicht met zich meebrengt. De RSJ adviseerde eerder in het kader van de v.i.-regeling om te concretiseren wat wordt verstaan onder een 'aanvaardbare' verblijfplaats. Ook adviseerde de RSJ om het genoemde besluit zo aan te passen dat het achterwege blijven van de v.i. vanwege het ontbreken van een aanvaardbare verblijfplaats alleen dan mogelijk is als dit gebrek een aantoonbaar risico vormt voor recidive.<sup>16</sup> Bij het verlenen van capaciteitsverlof zou analoog daaraan nader kunnen worden vastgesteld wat een aanvaardbare verblijfplaats is.

### *3.3 Uitvoeringsvragen ten aanzien van de belangen van slachtoffers en nabestaanden*

In de memorie van toelichting bij de voorgestelde wijziging van de Rvti wordt terecht enkele malen ingegaan op de belangen van slachtoffers en nabestaanden bij het verlenen van capaciteitsverlof en bij de mogelijk daaraan verbonden voorwaarden. De RSJ vraagt zich af wat de voorgestelde maatregelen betekenen voor het Administratie- en Informatiecentrum voor de Executieketen en andere diensten, maar ook voor verwachtingen van slachtoffers en nabestaanden en voor de wijze waarop zij worden betrokken en geïnformeerd.

## **3. Opmerkingen buiten de regeling om**

### *3.1 Herzien regeling voorwaardelijke invrijheidstelling*

Met de inwerkingtreding van de Wet straffen en beschermen per 1 juli 2021 is de wettelijke regeling van de v.i. ingrijpend gewijzigd en kan de duur van de v.i.-periode maximaal twee jaar beslaan.<sup>17</sup> De impact van de wijziging is vooral groot op gedetineerden die een lange gevangenisstraf uitzitten. Waar een gedetineerde met een detentiestraf van bijvoorbeeld achttien jaar volgens de oude regeling na twaalf jaar kon

<sup>15</sup> *Kamerstukken II 2024/25, 24587, nr. 937, p. 5.*

<sup>16</sup> RSJ, *Advies Uitvoeringsbesluit Wet straffen en beschermen*, Den Haag: RSJ 2019.

<sup>17</sup> *Wet straffen en beschermen en artikel 2 Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling.*



vrijkomen, is dat nu op zijn vroegst na zestien jaar een mogelijkheid. Door deze wijziging zitten gedetineerden langer vast. Dit heeft uiteraard gevolgen voor de capaciteit binnen de PI's en brengt de nodige druk met zich mee. De RSJ acht het, gezien de hoge nood om de capaciteitsproblemen te verhelpen en de verwachting dat de capaciteitsproblematiek de komende jaren zal aanhouden, raadzaam de huidige v.i.-regeling te herzien en de maximering van de v.i. tot twee jaar te laten vervallen.

### 3.2 Heroverweging taakstrafverbod en invoering elektronische detentie als hoofdstraf

Een andere mogelijkheid om de capaciteitsproblemen in de PI's te verlagen, is het verminderen van het aantal korte detenties. De RSJ schreef eerder dat het aantal korte detenties steeds verder lijkt toe te nemen als gevolg van het taakstrafverbod voor bepaalde delicten.<sup>18</sup> Het behoeft geen nadere uitleg dat een toename van korte detenties ook toenemende druk op de capaciteit binnen de PI's met zich brengt.

De RSJ adviseert dan ook opnieuw dat het taakstrafverbod ex artikel 22b van het Wetboek van Strafrecht dient te worden heroverwogen en dat elektronische detentie als hoofdstraf een haalbaar alternatief is voor korte detenties.<sup>19</sup> Naast het verlagen van de capaciteitsproblematiek binnen de PI's brengt dit meer voordelen met zich mee, zoals het voorkomen van detentieschade en het verlagen van de kans op recidive.<sup>20</sup> De RSJ acht het dan ook raadzaam de herziening van het taakstrafverbod en de mogelijkheid tot het formaliseren van elektronische detentie als hoofdstraf (als alternatief voor gevangenisstraffen tot in elk geval één jaar) met voorrang te bezien.

## 4. Aanbevelingen

Naar aanleiding van het voornoemde, komt de RSJ tot de volgende aanbevelingen:

- Pas de maatregelen gelijkelijk toe in iedere PI en in beginsel op elke gedetineerde om rechtsongelijkheid te voorkomen;
- Neem een overgangsfase voor beëindiging van de maatregelen op in de regeling in het kader van de rechtszekerheid;
- Herzien de huidige v.i.-regeling en de maximering van de v.i. uit de Wet straffen en beschermen om op lange termijn voldoende capaciteit te behouden;
- Herzien het huidige taakstrafverbod en de beperking in artikel 22b van het Wetboek van Strafrecht om korte detenties te voorkomen en blijvend meer capaciteit te creëren;
- Formaliseer elektronische detentie als zelfstandige hoofdstraf om het aantal detentiestrafen (tot in elk geval één jaar) te verminderen.

<sup>18</sup> RSJ, *Korte detenties nader bekeken*, Den Haag: RSJ 2021, hoofdstuk 5.2.

<sup>19</sup> RSJ, *Korte detenties nader bekeken*, Den Haag: RSJ 2021, hoofdstukken 5.2.1 en 5.2.3, p. 24-25 en 25-26.

<sup>20</sup> RSJ, *Korte detenties nader bekeken*, Den Haag: RSJ 2021, hoofdstuk 5.2.3.



De RSJ is graag bereid dit advies nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,  
namens de Afdeling advisering van de RSJ,

A handwritten signature in blue ink, consisting of several fluid, connected strokes that form a stylized, somewhat abstract shape.

Han Moraal  
Algemeen voorzitter

