



Regeling van de Minister voor Rechtsbescherming van 14 mei 2024, kenmerk 5296720, houdende wijziging van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting in verband met capaciteitsproblemen binnen het gevangeniswezen

De Minister voor Rechtsbescherming,

Gelet op artikel 26, derde lid, van de Penitentiaire beginselenwet;

Gezien het advies van de Raad voor de strafrechtstoepassing en jeugdbescherming van 18 april 2024, kenmerk 5317029, en van de Raad voor de Rechtspraak voor de rechtspraak van 25 april 2024, kenmerk UIT140685STR/MW;

Besluit:

ARTIKEL I

De Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1 onderdeel x, wordt de passage '288a en 289 van het Wetboek van Strafrecht' vervangen door '288a, 289 en 312 van het Wetboek van Strafrecht'.

B

Na Hoofdstuk 4 wordt een Hoofdstuk 4a ingevoegd, luidende:

HOOFDSTUK 4A: TIJDELIJKE MAATREGELEN IN VERBAND MET HET VERLICHTEN VAN CAPACITEITSPROBLEMEN BINNEN HET GEVANGENISWEZEN

Artikel 33a. Algemene bepalingen

1. In dit hoofdstuk wordt verstaan onder capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht: verlof onder elektronisch toezicht in verband met het verlichten van capaciteitsproblemen binnen het gevangeniswezen als bedoeld in artikel 33c.
2. Dit hoofdstuk is niet van toepassing op gedetineerden die zijn veroordeeld voor een ernstig gewelds- of zedenmisdrijf of een terroristisch misdrijf.
3. Gedurende een door de Minister te bepalen periode kan een gedetineerde in aanmerking komen voor de in deze paragraaf genoemde maatregelen met betrekking tot het verlichten van capaciteitsproblemen binnen het gevangeniswezen. Een gedetineerde komt in aanmerking voor een maatregel indien met het capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht een bijdrage wordt geleverd aan het oplossen van het capaciteitsprobleem binnen het gevangeniswezen.
4. Het begin als ook het einde van deze periode, alsmede welke specifieke, in dit hoofdstuk genoemde maatregel wordt ingezet, evenals de reikwijdte daarvan, wordt door de Minister bekendgemaakt in de Staatscourant.

Artikel 33b. Verruiming van de criteria voor re-integratieverlof voor extramurale arbeid

1. In afwijking van artikel 20ab, tweede lid, onder b, kan re-integratieverlof voor extramurale arbeid in verband met het verlichten van capaciteitsproblemen binnen het gevangeniswezen gedurende een door de Minister te bepalen periode worden verleend voor ten hoogste een derde deel van de opgelegde straf voorafgaand aan het moment waarop de gedetineerde in aanmerking kan komen voor de voorwaardelijke invrijheidstelling dan wel de invrijheidstelling.
2. Bij het bepalen welke gedetineerden in aanmerking komen voor re-integratieverlof voor



extramurale arbeid geeft de directeur voorrang aan een gedetineerde met het kortste strafrestant.

Artikel 33c. Capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht

1. In afwijking van de artikelen 2 en 3 kan de directeur capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht verlenen aan een gedetineerde met een onherroepelijke gevangenisstraf of vervangende hechtenis van minimaal vier weken en maximaal een jaar, voor de duur van maximaal een derde van zijn straf, voorafgaand aan het moment waarop de gedetineerde in aanmerking komt voor de deelname aan een penitentiair programma dan wel de invrijheidstelling. Twee of meer onherroepelijke gevangenisstraffen respectievelijk vervangende hechtenissen worden als één gevangenisstraf respectievelijk vervangende hechtenis aangemerkt. De directeur betreft bij zijn besluit het advies van de plaatsings- en vrijhedencommissie, de selectiefunctionaris en de reclassering en raadpleegt het Centraal Justitieel Incassobureau.
2. De artikelen 4, 5, eerste lid, 8, 15, tweede lid onderdelen b tot en met d, en 16, onderdelen d tot en met f, zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Uitgezonderd van capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht zijn gedetineerden:
 - a. die zijn geplaatst in een inrichting voor stelselmatige daders als bedoeld in artikel 10a van de wet, in een inrichting op basis van artikel 43, vierde lid, van de wet, in de extra beveiligde inrichtingen of een uitgebreid beveiligde inrichting of afdeling, als bedoeld in de artikelen 5 respectievelijk 6 van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden of op een afdeling intensief toezicht;
 - b. waarvan op basis van de uitkomst van de Risicoscreener Geweld blijkt dat er ernstige zorgen zijn over toekomstig gewelddadig gedrag.
4. De directeur bepaalt de duur van het capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht.
5. Capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht geschiedt onder de volgende voorwaarden:
 - a. Capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht geschiedt onder elektronisch toezicht.
 - b. De gedetineerde maakt zich gedurende het capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht niet schuldig aan een strafbaar feit;
 - c. De gedetineerde is gedurende het capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht aanwezig op het verblijfadres. De gedetineerde mag twee uren per dag het verblijfadres verlaten. De precieze tijdstippen worden bepaald door de directeur. De directeur kan bepalen dat de gedetineerde meer uren het verblijfadres mag verlaten;
 - d. De gedetineerde gebruikt gedurende het capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht geen alcohol of drugs. De directeur bepaalt hoe vaak, wanneer en waar een urineonderzoek plaatsvindt;
 - e. De directeur kan aanvullende voorwaarden aan het capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht verbinden;
 - f. De gedetineerde is verplicht mee te werken aan toezicht op de nalaving van de aan capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht verbonden voorwaarden.
6. Bij het bepalen welke gedetineerden in aanmerking komen voor capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht geeft de directeur voorrang aan een gedetineerde;
 - a. die in detentie gewenst gedrag zoals beschreven in de categorie 're-integratie/resocialisatie' en het in de categorie 'verblijf en leefbaarheid' van bijlage 1 bij de Regeling selectie plaatsing en overplaatsing van gedetineerden heeft laten zien, en daarna
 - b. die het minste strafrestant heeft.
7. Gedurende het capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht komt een gedetineerde niet in aanmerking voor langdurend re-integratieverlof of re-integratieverlof voor extramurale arbeid.
8. In verband met gewijzigde omstandigheden kan de directeur een reeds verleend capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht of het daarvan resterende gedeelte intrekken, naar een ander tijdstip verplaatsen of daaraan nadere voorwaarden verbinden. De directeur stelt onverwijld de Minister op de hoogte van het gebruik van deze bevoegdheid.

ARTIKEL II

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst. Onderdeel B vervalt op 1 januari 2026, met dien verstande dat reeds verleend capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht of re-integratieverlof voor extramurale arbeid blijft voortduren.



Deze regeling zal met toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind*



TOELICHTING

1. Aanleiding

Binnen het gevangeniswezen is een structureel tekort aan beschikbare celcapaciteit ontstaan. Hierover heb ik de Tweede Kamer recent geïnformeerd bij brieven van 26 oktober en 30 november 2023 en 15 maart 2024. In mijn brief van 26 oktober 2023 heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over de capaciteitsdruk bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna DJI) en daarbij aangegeven dat er een reële kans bestaat dat op korte termijn een tekort aan beschikbare capaciteit ontstaat in de huizen van bewaring, de reguliere gevangnissen en de afdelingen voor arrestanten. De verwachting is dat de druk de komende periode verder toeneemt met alle gevolgen voor de orde, rust en veiligheid in de inrichtingen. Aangegeven is dat samen met DJI en andere betrokken organisaties wordt gewerkt aan maatregelen om een capaciteitstekort zoveel mogelijk te voorkomen.¹

In de brief van 30 november 2023 zijn de oorzaken van dit tekort uiteengezet. De Nederlandse arbeidsmarkt kampt met een ongekende krapte.² Ook DJI ondervindt de gevolgen van de brede arbeidsmarktproblematiek, waardoor een structureel personeelstekort is ontstaan. Bij DJI is er al langere tijd sprake van een groot aantal vacatures, een hoog ziekteverzuim en een fors uitstroomperscentage onder het personeel. Naast het personeelstekort loopt de bezetting binnen het gevangeniswezen sinds juni 2023 gestaag op. De verwachting is dat de vraag naar detentiecapaciteit in de voorliggende periode verder toeneemt. Daarnaast heeft DJI te maken met grootschalige renovaties van vastgoed dat ook een negatief effect heeft op de capaciteit binnen het gevangeniswezen. Vervolgens wordt het tekort aan detentieplaatsen veroorzaakt doordat de detentiecapaciteit wordt gebruikt voor andere doelgroepen. Door plaatsgebrek in forensische klinieken verblijft inmiddels een groot aantal tbs-gestelden als passant in het gevangeniswezen waar zij wachten op een plek in een psychiatrische kliniek. Verder drukt het plaatsgebrek bij de Justitiële Jeugdinstellingen (JJJ's) op de detentiecapaciteit binnen het gevangeniswezen door de inzet van een afdeling in JC Zeist voor 18-plussers die onder het adolescentenstrafrecht vallen.³

Op dit moment is er sprake van zodanige krapte in de beschikbare celcapaciteit binnen het gevangeniswezen, dat onvoldoende ruimte is om alle gedetineerden te plaatsen. Helaas is het niet gelukt het capaciteitstekort te voorkomen en zijn diverse maatregelen (een handelingskader) genomen om de huidige capaciteitsproblemen te verlichten. Voor een overzicht van alle maatregelen wordt verwezen naar voornoemde brieven. Een tweetal maatregelen heeft tot gevolg dat de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting (Regeling tvi) moet worden gewijzigd. Met onderhavige regeling is dit bewerkstelligd. Hier worden alleen deze maatregelen toegelicht. Het gaat dan om een tijdelijke verruiming van de criteria voor plaatsing op een beperkt beveiligde afdeling (BBA) en om de introductie van een nieuwe variant van verlop: het capaciteitsverlop onder elektronisch toezicht. Beide maatregelen leiden tot de introductie van een nieuw hoofdstuk 4a in de Regeling tvi waarin deze maatregelen zijn opgesomd die kunnen worden ingezet om de capaciteitsproblemen binnen het gevangeniswezen het hoofd te bieden.

2. Algemene toelichting van de maatregelen inzake de verlichting van de capaciteitsproblematiek

In onderhavige regeling zijn twee maatregelen in hoofdstuk 4a geïntroduceerd om de capaciteitsproblemen binnen het gevangeniswezen te verlichten. Deze maatregelen zijn dus alleen noodzakelijk gedurende de periode dat de capaciteitsproblemen in het gevangeniswezen zich voordoen. Dat houdt in dat de maatregelen alleen noodzakelijk zijn op het moment dat onvoldoende capaciteit beschikbaar is om gedetineerden te plaatsen. Derhalve wordt in artikel 33a de bevoegdheid aan de Minister verleend om te bepalen gedurende welke periode deze maatregelen worden ingezet door zowel de aanvang als het einde van de periode vast te stellen. Dit gebeurt door het besluit met de aanvangsdatum als ook die met de einddatum te publiceren in de Staatscourant. Ook binnen het gevangeniswezen wordt voornoemd besluit breed bekend gemaakt zodat gedetineerden hiervan op de hoogte zijn. Alleen gedurende de door de Minister vast te stellen periode kunnen de maatregelen worden ingezet. De Minister kan besluiten vooralsnog één van de twee maatregelen in te zetten om eerst te bezien of deze maatregel verlichting brengt in de capaciteitsproblematiek. Tijdens deze periode kan ook de andere maatregel worden toegevoegd. Alsdan zal een separaat besluit in de Staatscourant worden gepubliceerd. Vanzelfsprekend kunnen ook beide maatregelen gelijktijdig worden opengesteld door deze in het besluit met de aanvangsdatum op te nemen. De maatregelen gelden voor het gehele gevangeniswezen, dus voor alle inrichtingen binnen het gevangeniswezen indien aan alle gestelde

¹ Kamerstukken II 2023/2024, 35 122, nr. 4.

² Kamerstukken II 2023/2024, 35 122, nr. 927.

³ Kamerstukken II 2023/2024, 24 587, nr. 921.



voorwaarden voor de beide maatregelen wordt voldaan. Als voorwaarde geldt dat met een of beide maatregelen daadwerkelijk een bijdrage wordt verleend aan het oplossen van het capaciteitsprobleem binnen het gevangeniswezen. Op deze wijze wordt enerzijds de werkdruk verlaagd voor die inrichtingen waar het capaciteitsprobleem door het personeelsgebrek zich voordoet. Anderzijds komt in een inrichting waar dit gebrek zich minder dan wel niet voordoet, een cel vrij waardoor een gedetineerde vanuit een inrichting waar het capaciteitsprobleem zich voordoet, kan worden (over)geplaatst. Op deze wijze behoudt de Minister de regie en wordt voorkomen dat meer gedetineerden in aanmerking komen voor de maatregelen dan noodzakelijk is met het oog op de capaciteit. De problematiek is echter wel hardnekkig en de verwachting is dat deze problematiek niet op korte termijn is opgelost. Toch is de verwachting dat de capaciteitsproblemen binnen het gevangeniswezen uiteindelijk worden opgelost en dat er uiteindelijk geen noodzaak meer is voor hetgeen deze regeling bewerkstelligt. Derhalve is in artikel II een einddatum aan onderdeel B van deze wijziging van de Regeling tvI opgenomen: Hoofdstuk 4a vervalt op 1 januari 2026. Het vervallen heeft geen consequenties voor de voor 1 januari 2026 reeds verleende maatregelen. Als overgangsrecht is in artikel II opgenomen dat de op de vervaldatum van onderhavige regeling reeds verleend capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht of re-integratieverlof voor extramurale arbeid blijft voortduren. Het bovenstaande is onder meer geregeld in het derde en het vierde lid van artikel 33a. Het eerste lid van dit artikel geeft een definitie van capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht die voor zich spreekt. Het tweede lid zondert gedetineerden uit die zijn veroordeeld voor een ernstige gewelds- of zedenmisdrijf of een terroristisch misdrijf. Met onderdeel A is artikel 1 onderdeel x, waarin ernstige gewelds- en zedenmisdrijven wordt gedefinieerd, gewijzigd. Een veroordeling op grond van artikel 312 van het Wetboek van Strafrecht is eveneens als een ernstig geweldsmisdrijf aangemerkt. In dit artikel wordt diefstal geweld of bedreiging tot geweld strafbaar gesteld. Gelet op de hoogte van de straf van maximaal 9 jaar of een geldboete van de vijfde categorie gaat het hier om een ernstig misdrijf.

3. Advies van de Raad voor de strafrechtstoepassing en jeugdbescherming en van de Raad voor de Rechtspraak

Aan de Raad voor de strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (hierna de RSJ) is een concept van de wijziging van onderhavige regeling toegezonden met de vraag daarover te adviseren. De Raad voor de rechtspraak (hierna de Rvdr) heeft mij ongevraagd een advies toegezonden. Beide raden ben ik zeer erkentelijk voor hun adviezen die op zeer korte termijn zijn uitgebracht. Het advies van de RSJ is op de website van de RSJ aan te treffen.

Ik ben verheugd te constateren dat de RSJ de noodzaak voor het nemen van maatregelen om de capaciteitsproblemen tegemoet te treden onderschrijft en opmerkt dat de voorgestelde maatregelen geen negatieve gevolgen voor gedetineerden met zich meebrengen. Wel merkt de RSJ op dat met het verlenen van capaciteitsverlof de facto de tenuitvoerlegging van de door de strafrechter opgelegde gevangenisstraf wijzigt. De Rvdr waarschuwt in dit verband voor de denaturering van een rechtelijke uitspraak en het overschrijden van een rechtstatelijke grens. Het niet of wezenlijk anders uitvoeren van een gerechtelijk vonnis tast volgens de Rvdr het gezag van de rechter aan. Het is aan de rechter om te bepalen welke soort straf en de hoogte van de straf te bepalen rekening houdend met alle verschillende belangen. De Minister heeft de taak deze uitspraak uit te voeren.

Naar aanleiding van de adviezen op dit punt wordt opgemerkt dat het onmiskenbaar van belang is dat de uitvoerende macht niet treedt in een uitspraak van de rechtsprekende macht. Dit verdraagt zich niet met de uitgangspunten van de trias politica en doet afbreuk aan het gezag van de rechter en het vertrouwen in de overheid. Met de gekozen maatregel inzake capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht wordt in samenwerking met de ketenpartners ervoor gezorgd dat de straffen die zijn opgelegd door de rechtspraak zo adequaat mogelijk ten uitvoer worden gelegd, binnen de beschikbare detentiefaciliteit. Daarbij wordt de strafduur in geval van capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht, net zoals bij re-integratieverlof, niet verkort of opgeschort. Ook tijdens capaciteitsverlof loopt de tenuitvoerlegging van de straf door. De gedetineerde dient zich dus aan alle voorwaarden die zijn verbonden aan capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht te houden. Naar aanleiding van beide adviezen zijn deze voorwaarden in de regeling aangescherpt en in de toelichting nader toegelicht. Door de voorwaarden wordt de gedetineerde tijdens het capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht in zijn bewegingsvrijheid beperkt. Een van de aan capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht verbonden voorwaarden is immers dat deze in beginsel thuis ten uitvoer wordt gelegd en de gedetineerde ten hoogste twee uur zijn verblijfsadres mag verlaten. Daarmee wordt niet getreden in het strafrechtelijke oordeel maar dit oordeel wordt binnen de met deze regeling gestelde kaders uitgevoerd.

In het licht van bovenstaande is van belang op te merken dat op dit moment sprake is van zodanige krapte in de beschikbare celcapaciteit binnen het gevangeniswezen, dat onvoldoende ruimte is om alle opgelegde vrijheidsstraffen ten uitvoer te leggen. Juist omdat ik het als mijn taak zie om de door de rechter opgelegde straffen ten uitvoer te leggen, tref ik de genoemde maatregelen. Deze maatregelen zijn noodzakelijk om de benodigde capaciteit binnen het gevangeniswezen te bewerkstelligen zodat alle opgelegde vrijheidsstraffen ten uitvoer kunnen worden gelegd.



De RSJ is kritisch op het punt dat de capaciteitsproblemen deels te voorzien zijn geweest, waar de RSJ herhaaldelijk in eerdere adviezen op heeft gewezen. Met diverse wettelijke maatregelen, in het bijzonder de Wet straffen en beschermen, is inderdaad de detentieduur door allerlei maatregelen verlengd met als gevolg dat een groeiend aantal gedetineerden langer in detentie verblijft. Ik wijs er daarbij wel op dat de krapte van de arbeidsmarkt binnen DJI toentertijd niet zo ernstig was als op dit moment. Ook andere oorzaken voor het capaciteitsprobleem binnen het gevangeniswezen waaraan in paragraaf 1 van deze toelichting aandacht is besteed, deden zich ten tijde van de totstandkoming van de Wet straffen en beschermen niet in de huidige mate voor. Daarbij was de hoop dat een reeks van eerder ingezette maatregelen, zoals de invoering van het strategische personeelsplan van DJI waaraan de RSJ refereert, verlichting zou brengen. De thema's in het strategisch personeelsplan hebben de afgelopen jaren centraal gestaan in de beleidsontwikkeling en ondersteuning van het primaire proces. Helaas zijn deze maatregelen in onvoldoende mate effectief gebleken met als resultaat dat het noodzakelijk is extra maatregelen zoals onderhavige wijziging van de Regeling tv i in te voeren. Dat neemt niet weg dat het strategisch personeelsplan aandacht blijft houden. Er wordt gewerkt aan een doorberekening van de personele ontwikkelingen in de komende jaren evenals een omgevingsanalyse, om te kunnen bezien welke strategische keuzes DJI nu en in de toekomst zal moeten gaan maken.

In de kern uiten de RSJ en de Rvdr twee fundamentele bezwaren tegen het systeem van maatregelen. Op de eerste plaats wordt het als onjuist aangemerkt dat deze maatregelen alleen gelden voor inrichtingen die kampen met capaciteitsproblemen en dat andere inrichtingen dus zijn uitgesloten. Een dergelijke handelwijze acht de RSJ niet in overeenstemming met het rechtszekerheids- en rechtsgelijkheidsbeginsel. De Rvdr spreekt in dit verband van rechtsongelijkheid. Ook bestaat de kans op ongelijke behandeling doordat er een maximum wordt gesteld aan het aantal gedetineerden dat voor een maatregel in aanmerking komt. De RSJ en de Rvdr missen in de regeling objectieve criteria op grond waarvan besloten wordt aan een gedetineerde capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht te verlenen. De RSJ waarschuwt voor arbitraire besluitvorming. De Rvdr oordeelt op dit punt niet anders en waarschuwt ook voor willekeur. Op beide punten worden beide adviezen gevolgd en hebben de opmerkingen geleid tot een aanpassing van onderhavige Regeling en de toelichting. Dit zal hieronder separaat worden toegelicht.

Daarnaast ben ik de RSJ en Rvdr dankbaar dat zij in hun advies aandacht besteden aan voorstellen om de capaciteitsproblemen op de lange termijn op te lossen. Daarbij wijst de RSJ op drie maatregelen – herziening van de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i), heroverweging van het taakstrafverbod en invoering van elektronische detentie als hoofdstraf. De Rvdr wijst in dit verband op het gemis aan de mogelijkheid om alternatieve straffen op te leggen.

Herziening van de huidige v.i.-regeling en de maximering van de v.i. uit de Wet straffen en beschermen is op dit moment niet aan de orde. Bij het uitwerken van de alternatieve maatregelen is getracht zoveel mogelijk aan te sluiten bij de onderliggende principes van de Wet straffen en beschermen. Daarnaast dient te worden opgemerkt dat het capaciteitsverlof afgeschaald wordt, zodra de capaciteit dit toelaat. Door mij wordt samen met de Minister van Justitie en Veiligheid momenteel wel verkend of de rechter in bepaalde gevallen van recidive de mogelijkheid moet krijgen om vaker een taakstraf op te leggen. Het taakstrafverbod staat hier nu aan in de weg, waardoor de rechter tot het opleggen van korte gevangenisstraffen wordt bewogen. Voorts wordt verkend of elektronische detentie tot een zelfstandige hoofdstraf kan worden geformaliseerd. Realisatie van deze voorstellen zou een formeel wetgevingsproces vergen.

Verder vraagt de RSJ in zijn advies aandacht voor gedetineerden die ondanks inspanningen nog niet voldoen aan de gestelde criteria voor de voorgestelde maatregelen en opeens worden geconfronteerd met de beëindiging van de maatregelen. De RSJ acht het niet opnemen van een overgangsregeling voor deze groep gedetineerden in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Op dit punt volg ik de RSJ niet. Daarbij wijs ik op de eerste plaats op het in artikel II opgenomen overgangsrecht: het vóór 1 januari 2026 op grond van onderhavige Regeling verleend capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht of re-integratieverlof voor extramurale arbeid blijft na voornoemde datum voortduren en wordt niet ingetrokken. Bovendien neemt de Minister in zijn besluit om de maatregelen in te zetten, een begin- en einddatum op. Vervolgens merk ik op dat er geen grondslag is om de op de onderhavige Regeling gebaseerde verleende re-integratieverloven voor extramurale arbeid en capaciteitsverloven onder elektronisch toezicht in te trekken indien de periode gedurende welke deze maatregelen openstaan, verloopt. Ook deze verloven blijven derhalve intact. Ik zie niet in dat daarnaast ook nog vanwege het rechtszekerheidsbeginsel overgangsrecht moet worden gecreëerd voor gedetineerden die tijdens de duur van de maatregelen niet voldoen aan de voorwaarden, maar wanneer de maatregelen niet worden ingezet of na 1 januari 2026 wel. Dat dit strijd oplevert met het rechtszekerheidsbeginsel deel ik niet.

De RSJ vraagt zich tevens af of de reclassering in staat is om binnen de genoemde detentietermijn van vijf of zes weken elektronisch toezicht mogelijk te maken zonder op de kwaliteit van het overige werk in te leveren. De Rvdr merkt op dat aan het capaciteitsverlof toezicht is verbonden maar dat niet duidelijk is waarop precies toezicht wordt uitgeoefend. Daarmee wordt het mogelijk dat een gedetineerde in een relatief (te) grote mate van vrijheid zijn gevangenisstraf doorbrengt, hetgeen tot



denaturering van de rechterlijk oordeel en rechtsongelijkheid leidt. Verder wijst de Rvdr op het belang van geloofwaardigheid van het toezicht en de noodzaak van daadwerkelijke actie indien een gedetineerde zich ontdoet van zijn enkelband. Dit laatste onderken ik terdege en is voor mij aanleiding om met de reclassering afspraken te maken. De bijdrage die de reclassering levert aan de uitvoering van het capaciteitsverlof van gedetineerden vraagt extra capaciteit. Afsproken is dat de reclassering voor het leveren van deze nieuwe toezichthoudende taak de benodigde middelen ontvangt om extra personeel aan te trekken zodat de kwaliteit van het werk is geborgd. Op het punt van de voorwaarden is de regeling en de toelichting aangepast. In de toelichting is opgenomen dat in geval van het verwijderen van de enkelband het capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht wordt ingetrokken door de directeur.

Tot slot wijst de RSJ op het vereiste van een aanvaardbare verblijfplaats en het gegeven dat veel gedetineerden niet beschikken over een dergelijke verblijfplaats, mitsdien zij zijn uitgesloten van capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht. In dit verband verwijst de RSJ naar een eerder in 2019 uitgebracht advies naar aanleiding van de wijziging van de regels op dit punt ten aanzien van de voorwaardelijke invrijheidstelling, zoals opgenomen in het Uitvoeringsbesluit Wet straffen en beschermen.⁴ Naar aanleiding van dit advies is een verduidelijking gegeven onder welke omstandigheden er geen sprake is van een aanvaardbaar verblijfplaats in het kader van het al dan niet toekennen van voorwaardelijke invrijheidstelling. Daarbij is aangesloten bij de uitvoeringspraktijk bij het toekennen van een penitentiaal programma, waar ook de eis van een aanvaardbaar verblijfsadres wordt gesteld. Op de vraag van de RSJ onder welke omstandigheden een verblijfsadres niet meer als aanvaardbaar geldt, is op een aantal voorbeelden gewezen. Onder meer een adres dat illegaal is, niet voor bewoning geschikt is, een adres waar andere bewoners verblijven van wie een criminogene invloed uitgaat of een adres gelegen in een voor de gedetineerde als verboden aangemerkt gebied, kunnen worden beschouwd als onaanvaardbare verblijfsadressen die voor de verlening van een voorwaardelijke invrijheidstelling een contra-indicatie vormen.⁵ Het advies van de RSJ om een aanvaardbaar verblijfsadres te verruimen door het achterwege blijven van de voorwaardelijke invrijheidstelling vanwege het ontbreken van een aanvaardbare verblijfplaats alleen dan mogelijk is als dit gebrek een aantoonbaar risico vormt voor recidive, is niet overgenomen. Thans zie ik geen aanleiding om het vereiste van het hebben van een aanvaardbaar verblijfsadres in het kader van verlofverlening in het algemeen, en capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht in het bijzonder, zoals geregeld in artikel 4, onder j, van de Regeling tvf naar aanleiding van het advies van de RSJ aan te passen. In geval de hierboven gestelde omstandigheden zich voordoen, is niet goed voorstelbaar dat een directeur besluit een gedetineerde capaciteitsverlof onder elektronische detentie te verlenen. In afrondende zin merk ik op dat het advies van de RSJ en van de Rvdr ertoe leidt dat ten aanzien van capaciteitsverlof belangrijke wijzigingen in onderhavige Regeling en de toelichting zijn doorgevoerd. In de toelichting hieronder zal nader ingegaan worden op het advies van de RSJ en de Rvdr als daarvoor nog aanleiding is gelet op de hierboven weergegeven reactie. Als gevolg van voortschrijdend inzicht is de Regeling ook op een aantal andere punten gewijzigd ten opzichte van het aan de RSJ aangeboden concept. Deze punten zullen hieronder worden toegelicht.

4. Verruiming van de criteria voor re-integratieverlof voor extramurale arbeid

Eén van de mogelijkheden om de capaciteit binnen het gevangeniswezen te vergroten is de doorstroom naar de beperkt beveiligde afdeling (BBA) te vergroten en de huidige leegstand op deze afdeling te reduceren. Op grond van artikel 2 van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing komen uitsluitend gedetineerden in aanmerking voor plaatsing in een BBA aan wie re-integratieverlof voor extramurale arbeid is verleend. In artikel 20ab van de Regeling tvf zijn de criteria vastgelegd om in aanmerking voor dit verlof te komen. Re-integratieverlof voor extramurale arbeid kan op zijn vroegst worden verleend:

- a. bij een gevangenisstraf langer dan zes maanden, en
- b. gedurende ten hoogste een zesde deel van de opgelegde straf voorafgaand aan het moment waarop de gedetineerde in aanmerking kan komen voor de voorwaardelijke invrijheidstelling of invrijheidstelling.

Met artikel 33b wordt één van de criteria voor re-integratieverlof voor extramurale arbeid voor een door de Minister te bepalen periode gewijzigd ten aanzien van de vraag wanneer een gedetineerde daadwerkelijk kan worden overgeplaatst naar de BBA. Het moment van plaatsing in een BBA wordt naar voren getrokken: wanneer een gedetineerde reeds minimaal twee derde deel van de opgelegde straf heeft uitgezeten, kan hij in aanmerking komen voor plaatsing op de BBA. Nadrukkelijk zij hier opgemerkt dat voor het eerder overplaatsen van een gedetineerde naar een BBA de voorwaarde geldt dat hierdoor het capaciteitsprobleem wordt verlicht. Dit is geregeld in het derde lid van artikel 33a.

⁴ RSJ, Advies Uitvoeringsbesluit Wet straffen en beschermen, Den Haag: RSJ 2019.

⁵ Stb. 2021, 251, p. 31.



Met deze wijziging wordt de leegstand van de BBA geminimaliseerd of opgeheven. Aan het vereiste van een gevangenisstraf van langer dan zes maanden evenals de maximale duur van plaatsing op de BBA voor 12 maanden treedt geen wijziging op.

De reguliere bepalingen die gelden voor toekenning van re-integratieverlof voor extramurale arbeid zijn onverkort van toepassing op onderhavige maatregel. Zo blijven personen die zijn geplaatst in een penitentiair programma uitgesloten voor het aangepaste re-integratieverlof voor extramurale arbeid. Ook de artikelen 15 (algemene voorwaarden), 16 (geen re-integratieverlof) alsmede 4 (weigeringsgronden) blijven voor de besluitvorming ten aanzien van een verzoek om het uitgebreide re-integratieverlof voor extramurale arbeid relevant.

Wat betreft de bevoegdheid tot plaatsing op een BBA besluit de selectiefunctionaris namens de Minister dat een gedetineerde op basis van artikel 33b wordt overgeplaatst naar een BBA. Aan de directeur kan deze bevoegdheid niet worden toebedeeld omdat het kan gaan om een externe overplaatsing van een inrichting zonder BBA naar een inrichting met BBA. Daartoe is de directeur niet bevoegd. Het initiatief tot overplaatsing blijft in deze liggen bij de gedetineerde: hij dient een verzoek in tot overplaatsing naar een BBA omdat het noodzakelijk is dat hij de bereidheid toont tot werken buiten de inrichting. Wel kan daarbij de vestigingsdirecteur of casemanager een stimulerende rol aannemen. Het reguliere besluitvormingsproces, zoals neergelegd in de artikelen 2, 2a en 3, is van toepassing.

In geval dat de Minister besluit zowel deze maatregel als die van capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht open te stellen, kan het zo zijn dat een gedetineerde voor beide maatregelen in aanmerking kan komen. In dit geval komt aan de voorkeur van de gedetineerde geen doorslaggevende betekenis toe. In geen enkel opzicht is er sprake van een recht van de gedetineerde op hetzij plaatsing naar de BBA op basis van het verruimde criterium voor re-integratieverlof voor extramurale arbeid hetzij capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht. Het is aan de Minister respectievelijk de directeur om te bepalen of een gedetineerde in aanmerking komt voor plaatsing op de BBA of voor capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht. Dit vergt een goed overleg tussen directeur en de selectiefunctionaris.

5. Capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht

Het verlenen van capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht geschiedt op een verantwoorde wijze waarbij niet alleen de bescherming van de maatschappij, maar ook de belangen van slachtoffers en nabestaanden een grote rol spelen. Slachtoffers en nabestaanden worden geïnformeerd omtrent het toekennen van capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht. Dit neemt niet weg dat het hen zwaar kan het zwaar vallen dat een dader vanwege capaciteitsgebrek de opgelegde straf niet volledig binnen de muren van een inrichting hoeft uit te zitten. Om die reden zijn bepaalde delicten en bepaalde groepen gedetineerden dan ook uitgesloten van de mogelijkheid om in aanmerking te komen voor capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht en zal bij de beoordeling en ter borging van de belangen van de slachtoffers en nabestaanden ook informatie van het CJIB over eventuele openstaande straffen worden opgevraagd om zodoende een afgewogen besluit te kunnen nemen. Een gedetineerde heeft dan ook geen aanspraak op dit verlof; het initiatief ligt bij de directeur.

Ingevolge artikel 33c, eerste lid wordt het mogelijk om een gedetineerde met een onherroepelijke gevangenisstraf of vervangende hechtenis van minimaal vier weken tot maximaal een jaar capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht te verlenen voor de duur van maximaal een derde van zijn straf, voorafgaand aan het moment waarop de gedetineerde in aanmerking komt voor de deelname aan een penitentiair programma dan wel de invrijheidstelling. Daarbij worden twee of meer onherroepelijke gevangenisstraffen of vervangende hechtenissen samengeteld en als één vrijheidsstrafaangemerkt. Nadrukkelijk is naar aanleiding van de adviezen van de RSJ en Rvdr ervan afgezien dat de Minister specifieke inrichtingen aanwijst waarvoor deze maatregel geldt. Deze maatregel geldt voor alle inrichtingen binnen het gevangeniswezen gedurende de bepaalde termijn, mits nadrukkelijk met het verlenen van het capaciteitsverlof het capaciteitsprobleem binnen het gevangeniswezen wordt verlicht. Hiermee is het gevaar van een toename van overplaatsingsverzoeken van gedetineerden van een inrichting die niet is aangewezen naar een inrichting die als zodanig is aangewezen, als ook het gevaar van daarmee gepaard gaande juridische procedures in geval van een afwijzing, geweken. Op deze gevaren attendeerde de RSJ mij. In het aan de RSJ voorgelegde concept werd door de directeur met grote mate van vrijheid bepaald wie voor capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht in aanmerking komt. Deze vrijheid heeft de directeur nog steeds, maar de RSJ en de Rvdr wijzen op een gebrek aan objectieve criteria waardoor de kans op willekeur zich voordoet. Deze opmerking heb ik ter harte genomen door de mogelijkheid om een maximaal aantal gedetineerden te bepalen die in aanmerking komen voor capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht te laten vervallen. Dat heeft overigens niet tot gevolg dat meer gedetineerden in aanmerking komen voor deze maatregel dan strikt noodzakelijk om de capaciteitsproblematiek op te lossen. In de regeling wordt namelijk opgenomen dat gedetineerden die zich in het plusprogramma bevinden als eerste in aanmerking komen voor capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht. Mocht de situatie zich voordoen dat er dan nog steeds meer gedetineerden in aanmerking komen voor capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht dan noodzakelijk om de capaciteitsproblematiek in het gevangeniswezen het hoofd te bieden, zullen



gedetineerden met het kortste strafrestant als eerste in aanmerking komen voor deze maatregel. Er is gekozen om de directeur als bevoegde instantie voor het verlenen van capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht aan te merken. De directeur heeft immers het meeste zicht op de geschiktheid van gedetineerden binnen zijn inrichting voor deze verlofsoort als ook op de noodzakelijke duur van het verlof. Het initiatief inzake toekenning van dit verlof ligt derhalve bij de directeur: hij beslist zonder te wachten op een verzoek van de gedetineerde daartoe. De kans dat een gedetineerde zich niet kan vinden in het toekennen van capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht kan als laag worden ingeschat. Mocht een gedetineerde in het besluitvormingsproces toch naar voren brengen geen prijs te stellen op dit verlof, kan de directeur dit standpunt betrekken bij zijn besluit om al dan niet capaciteitsverlof toe te kennen. Bij zijn besluit betreft de directeur hetgeen door de plaatsings- en vrijhedencommissie van zijn inrichting, door de selectiefunctionaris alsmede van de reclassering en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) naar voren is gebracht. De selectiefunctionaris heeft zicht op de landelijke beschikbare capaciteit en derhalve op de noodzaak om tot capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht over te gaan dan wel op de mogelijkheden de capaciteitsproblemen in een inrichting op een andere wijze, door middel van overplaatsing van gedetineerden, op te lossen. Van belang is dat de directeur ook het advies van de reclassering ontvangt in verband met de elektronische monitoring van een gedetineerde tijdens het capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht en met het eventuele toezicht op de overige voorwaarden. Vanwege de gewenste snelheid om tot capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht over te gaan is het besluitvormingsproces, zoals neergelegd in de artikelen 2 en 3 uitgesloten (het eerste lid van artikel 33c). De overige bepalingen uit hoofdstuk 1 zijn wel van toepassing ten aanzien van capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht, tenzij artikel 33c anders bepaalt.

Het tweede lid van artikel 33c geeft een vertekend beeld. In dit artikellid wordt namelijk alleen een aantal artikelen uit de Regeling tvi van overeenkomstige toepassing verklaard die gelden voor re-integratieverlof dan wel incidenteel verlof, maar ook van belang zijn voor het verlenen van capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht. Met uitzondering van artikel 4 zijn hier niet de artikelen die van toepassing zijn op elke verlofsoort, opgenomen. Deze zijn immers rechtstreeks van toepassing ten aanzien van elk verlof en dus ook ten aanzien van het capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht. Dit geldt ook voor artikel 4; toch is er aanleiding dit artikel van overeenkomstige toepassing te verklaren. In artikel 4 wordt imperatief gesteld onder welke omstandigheden een verlof wordt geweigerd. Nu er in geval van capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht geen sprake is van een verzoek en dus van een weigering, is dit artikel ook van overeenkomstige toepassing verklaard. Daarmee wordt capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht niet toegekend indien een van de omstandigheden van artikel 4 zich voordoen.

Gedurende de duur van capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht loopt de tenuitvoerlegging van de straf door. Dit is in het tweede lid van artikel 33c geregeld door artikel 8 van overeenkomstige toepassing te verklaren. Artikel 8 spreekt immers alleen van re-integratieverlof en incidenteel verlof. Wat betreft de besluitvormingsprocedure wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de besluitvormingsprocedure inzake de toekenning van re-integratieverlof: de artikelen 15, tweede lid, de onderdelen b tot en met d, en 16, onderdelen d tot en met f, zijn van overeenkomstige toepassing. Daarmee is bepaald welke aspecten betrokken worden in het besluitvormingsproces voor het verlenen van capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht. Op grond van artikel 15, tweede lid, worden het recidiverisico, de belangen van slachtoffers en nabestaanden en de bereidheid om mee te werken aan betaling van schadevergoeding in de besluitvorming betrokken. Iemand die niet wil meewerken aan een betalingsregeling als bedoeld in artikel 16 onderdeel d van de Regeling tvi komt aldus niet in aanmerking voor capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht. Ten behoeve van het wegen van de belangen van slachtoffers en nabestaanden, de beoordeling of een gedetineerde in staat is mee te werken aan een schadevergoedingsregeling evenals het kennisnemen van openstaande straffen wordt het CJIB geraadpleegd.

In artikel 33 derde lid, wordt aangegeven welke gedetineerde wel en welke niet voor capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht in aanmerking komt. Als voorwaarde voor het toekennen van capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht geldt dat dit verlof daadwerkelijk een verlichting moet brengen voor de capaciteitsproblemen binnen het gevangeniswezen. Hier zij verwezen naar artikel 33a, derde lid. Het kan zijn dat als neveneffect met dit verlof een bijdrage wordt geleverd aan een in detentie- en re-integratieplan opgenomen re-integratiedoel, maar dit is nooit de reden voor het toekennen van capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht. Het dienen van een re-integratiedoel heeft geen gewicht in het besluitvormingsproces in het kader van capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht. Ingevolge het derde lid van artikel 33c zijn diverse groepen van gedetineerden uitgezonderd van capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht: gedetineerden die zijn geplaatst in een inrichting voor stelselmatige daders, een uitgebreid beveiligde inrichting of afdeling of op een afdeling intensief toezicht. Gedetineerden in een beheersproblematiese afdeling zijn hier niet separaat opgesomd omdat een dergelijke afdeling is aangewezen als een uitgebreide beveiligde afdeling. Ook gedetineerden die voor de zorg door de directeur op grond van artikel 43, vierde lid van de Penitentiaire beginselenwet zijn overgeplaatst naar een specifieke zorginstelling, komen niet voor capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht in aanmerking. Deze uitzonderingen worden geregeld in onderdeel a van het vierde lid. In dit onderdeel worden gedetineerden die zijn veroordeeld voor voor een ernstig



gewelds- of zedenmisdrijf of een terroristisch misdrijf niet opgesomd. Zij zijn reeds op grond van artikel 33a, tweede lid uitgesloten van hoofdstuk 4a en dus ook voor capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht.

Een gedetineerde die niet meewerkt aan zijn betalingsregeling, een levenslanggestrafte, een gedetineerde met een tbs-maatregel en een gedetineerde die preventief is gehecht, komen voor capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht evenmin in aanmerking. Artikel 16, onderdelen d tot en met f, sluit deze groepen gedetineerden uit voor toekenning van re-integratieverlof en als gevolg van artikel 33c, tweede lid, dus ook voor toekenning van capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht. Daarenboven zijn ook de weigeringsgronden, opgesomd in artikel 4 van de Regeling tvi van belang; zoals hierboven reeds is uiteengezet, is artikel 4 van overeenkomstige toepassing verklaard in het tweede lid. Dit betekent onder meer dat een gedetineerde over een aanvaardbaar verblijfadres dient te beschikken, wil aan hem capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht kunnen worden verleend. Hierboven is reeds gereageerd op het advies van de RSJ terzake van aanvaardbaar verblijfadres.

Onderdeel b van het derde lid bepaalt op welke wijze gedrag van de gedetineerde in de besluitvorming voor toekenning van capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht meeweegt. Aanvankelijk was de eis gesteld dat de gedetineerde gewenst gedrag (zogenaamd groen gedrag) laat zien zoals dit is omschreven in bijlage 1 van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (Regeling spog). Een dergelijke toetsing geeft echter weinig inzicht op toekomstig gewelddadig gedrag. Juist bij de Risicoscreener Geweld staat het risico op toekomstig gewelddadig gedrag centraal en geeft hierover inzicht. Het instrument weegt verschillende factoren om zo een voorspelling te doen over gewelddadig gedrag (fysiek, intimidatie, psychisch en zeden) in en na detentie. Door gebruik te maken van de Risicoscreener Geweld wordt niet alleen gekeken naar het gedrag in detentie maar vindt juist een bredere weging van de risico's en beschermende factoren plaats. In zoverre is de toetsing van de Risicoscreener Geweld omvangrijker dan een toetsing op basis van alleen gewenst gedrag in detentie. Door het gebruik van de Risicoscreener Geweld waarmee inmiddels ervaring is opgedaan, worden de risico's voor samenleving inzichtelijk en verantwoord. Juist vanwege de bescherming van de maatschappij wordt thans geregeld dat alleen gedetineerden waarvan op basis van de Risicoscreener Geweld blijkt dat er geen ernstige zorgen zijn, in aanmerking komen voor capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht. Zoals eerder verwoord kan deelname aan het plusprogramma, wat in feite betekent dat een gedetineerde gedurende een langere periode gewenst gedrag heeft laten zien, wel aanleiding zijn voor de directeur om bij het toekennen van capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht voorrang te verlenen.

Op grond van het vierde lid bepaalt de directeur, met inachtneming van het eerste lid, de duur van het capaciteitsverlof onder elektronische detentie. Deze duurt tot het einde van detentie tenzij de directeur besluit een verleend verlof in te trekken. Hier zij verwezen naar de toelichting op het achtste lid van artikel 33c. Ook kan de directeur bepalen dat het capaciteitsverlof eindigt op het moment dat een gedetineerde deelneemt aan een penitentiaal programma.

Ingevolge het vijfde lid worden de aan het capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht verbonden voorwaarden bepaald. Geregeld is dat capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht altijd onder elektronisch toezicht plaatsvindt en dat de gedetineerde verplicht is mee te werken aan de controle op de aan dit verlof verbonden voorwaarden, zoals bij voorbeeld de naleving van een locatiegebod- en -verbod. Dit toezicht kan plaatsvinden door middel van een huisbezoek. Naast het elektronisch toezicht zijn nog andere voorwaarden gekoppeld aan het capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht. De gedetineerde maakt zich gedurende het capaciteitsverlof niet schuldig aan een strafbaar feit. Deze voorwaarde behoeft geen toelichting. Vervolgens is als voorwaarde gesteld dat de gedetineerde gedurende het capaciteitsverlof aanwezig op het verblijfadres is. De gedetineerde mag twee uren per dag het verblijfadres verlaten. De precieze tijdstippen worden bepaald door de directeur. De directeur kan in bijzondere omstandigheden bepalen dat de gedetineerde meer uren het verblijfadres mag verlaten. Ook gebruikt de gedetineerde gedurende het capaciteitsverlof geen alcohol of drugs en werkt mee aan urineonderzoek om dit verbod te controleren ingevolge de verplichting zoals geformuleerd onder a. De directeur bepaalt hoe vaak, wanneer en waar een urineonderzoek plaatsvindt. Vervolgens kan de directeur in het besluit tot verlening van capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht aanvullende voorwaarden opleggen. In dit kader overlegt de directeur nauw met de reclassering omdat de reclassering de toezichthoudende taak vervult. De reclassering is nauw betrokken bij de toekenning van deze nieuwe verlofsoort. Hierover hebben DJI en de reclassering afspraken gemaakt. Een van de afspraken ziet erop dat de directeur de reclassering vraagt hem te adviseren indien hij overweegt een gedetineerde in aanmerking te laten komen voor capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht. Achtergrond van deze afspraak is dat de reclassering in ogenschouw neemt welke andere toezichtsmaatregelen noodzakelijk zijn om als voorwaarde te koppelen aan de verlening van capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht. Dit is al gauw het geval indien het capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht acht weken of langer duurt. De directeur kan op basis van het advies van de reclassering besluiten als voorwaarde het deelnemen aan een gericht re-integratieprogramma, zoals arbeid, zorg of trainingen op te nemen. Daarmee is er een onderscheid tussen capaciteitsverlof tot acht weken, waarbij in beginsel sprake is van elektronisch toezicht met alleen controle door de reclassering en capaciteitsverlof van acht weken of langer waarbij sprake is van controle en begeleiding door de



reclassering. In alle gevallen wordt gekeken naar de noodzaak tot het opleggen van gebiedsverboden -geboden om de belangen van slachtoffers en nabestaanden te borgen. Bovendien houdt de reclassering rekening met eventuele bijzondere voorwaarden die door de rechter zijn verbonden aan het voorwaardelijke deel van de opgelegde straf, waarvoor de Rvdr in zijn advies aandacht vraagt.

Het zevende lid van artikel 33c sluit uit dat een gedetineerde tijdens het capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht aanspraak heeft op re-integratieverlof voor extramurale arbeid. Een dergelijke aanspraak verhoudt zich niet met de uitgangspunten van hoofdstuk 4a. Juist met de in artikel 33b geregelde versoepeling van de selectiecriteria voor extramurale arbeid wordt gepoogd de leegstand in de beperkt beveiligde afdelingen op te lossen waardoor de capaciteitsdruk wordt verlicht. In dit kader past het niet dat een gedetineerde aan wie capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht is verleend, op zijn verzoek re-integratieverlof voor extramurale arbeid wordt verleend. Ook een samenloop met langdurende re-integratieverlof wordt uitgesloten vanwege de werkdruk als gevolg van onder meer het verwijderen van de enkelband. Gedetineerden met capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht kunnen wel nog in aanmerking komen voor kortdurend re-integratieverlof.

Met het achtste lid krijgt de directeur de bevoegdheid om een reeds verleend capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht of een resterend gedeelte van dit verlof in te trekken, naar een ander tijdstip te verplaatsen of hier nadere voorwaarden aan toe te voegen als gevolg van gewijzigde omstandigheden. Dezelfde bevoegdheid heeft de directeur ten aanzien van een verleend re-integratieverlof (artikel 17 van de Regeling tvi) of incidenteel verlof voor humanitaire doeleinden (artikel 33 van de Regeling tvi). In geval van gewijzigde omstandigheden moet acuut kunnen worden opgetreden. Een acute noodzaak doet zich voor indien de gedetineerde tijdens capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht zich niet houdt aan de voorwaarden en zich bijvoorbeeld ontdoet van zijn enkelband, waardoor elektronische monitoring onmogelijk wordt gemaakt. In dat geval wordt door de directeur het capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht ingetrokken. Een ander voorbeeld van een acute noodzaak is de situatie dat de gedetineerde zijn inspanningen om de door het strafbare feit veroorzaakte schade aan onder meer slachtoffers en nabestaanden te vergoeden, zonder geldige reden staakt. Ook in deze gevallen zal de directeur besluiten het capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht in te trekken en dient de gedetineerde zich te melden bij de inrichting. Geeft hij hieraan geen gevolg, dan wordt de gedetineerde door het CJIB op de arrestantenlijst geplaatst. In dit verband wijst de Rvdr op het risico dat de politie in verband met andere dringende taken geen prioriteit geeft aan onverwilde insluiting van de betrokkene. Dit is niet de ervaring in geval een gedetineerde geen gevolg geeft aan de oproer zijn detentie aan te vangen op een bepaalde datum in een penitentiaire inrichting. In het geval dat een gedetineerde op de arrestantenlijst is geplaatst, geeft de politie in de regel hieraan uitvoering en wordt de betrokkene opgepakt.

De vraag rijst hoe een directeur dient om te gaan met de situatie dat de gedetineerde tijdens het capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht opnieuw onherroepelijk wordt veroordeeld en daarbij een gevangenisstraf wordt opgelegd respectievelijk opnieuw een onherroepelijke vervangende hechtenis dient te worden tenuitvoergelegd. In dit geval dient de directeur te beoordelen of het capaciteitsverlof wordt ingetrokken. Aangeraden wordt dat de directeur beziet of met de nieuwe gevangenisstraf of vervangende hechtenis de grens van maximaal een jaar wordt overschreden. Is dit het geval, dan dient het capaciteitsverlof te worden beëindigd. Wordt de grens niet overschreden, dan kan dit een indicatie zijn om het capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht niet te beëindigen maar voort te laten duren. Staat de gevangenisstraf of vervangende hechtenis nog niet onherroepelijk vast, dan kan de ernst van de nieuwe feiten voor de directeur aanleiding zijn om het capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht in te trekken. In ieder geval wordt het capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht ingetrokken indien de gedetineerde voor de nieuwe vervolging in voorlopige hechtenis wordt gesteld of anderszins niet meer voldoet aan de vereisten om in aanmerking te komen voor capaciteitsverlof. Dit geldt ook in geval van een veroordeling voor een van de misdrijven die zijn uitgesloten voor capaciteitsverlof.

Ingevolge artikel II treedt onderhavige besluit zo snel mogelijk in werking om de ontstane nood in capaciteit binnen het gevangeniswezen acuut te kunnen lenigen. Daarmee wordt van de systematiek van de vaste verandermomenten afgeweken. Het in dit artikel opgenomen overgangsrecht is reeds hierboven toegelicht.

*De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind*