

Van: <[redacted]@rsj.nl>
<[redacted]@rsj.nl>

Verzonden: woensdag 11 juni 2025 10:05

Aan: <[redacted]@rsj.nl>

CC: <[redacted]@rsj.nl>; <[redacted]@rsj.nl>

Onderwerp: Openbaarmaking RSJ-advies Wijziging van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting naar aanleiding van capaciteitsproblematiek

Geachte heer, mevrouw,

Graag attendeer ik u op het [Advies wijziging van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting naar aanleiding van capaciteitsproblematiek](#) dat de Afdeling advisering van de RSJ vandaag openbaar heeft gemaakt. Dit advies is op 28 mei 2025 aangeboden aan de toenmalige staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

Het advies is te vinden op de RSJ website, samen met een [nieuwsbericht](#).

Met vriendelijke groet,

Han J. Moraal

Algemeen voorzitter

Korte Voorhout 8 | 2511 EK Den Haag

Postbus 30137 | 2500 GC Den Haag



Raad voor
Strafrechtstoepassing
en Jeugdbescherming

www.rsj.nl

Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u is bestemd. Indien u niet de geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk aan u is toegezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen. De Staat aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming

This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent to you by mistake, you are requested to inform the sender and delete the message. The State accepts no liability for damage of any kind resulting from the risks inherent in the electronic transmission of messages.

Council for the Administration of Criminal Justice and Protection of Juveniles



Aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
Mevrouw I. Coenradie
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum	28 mei 2025	Uw kenmerk	6324965
E-mail	advies@rsj.nl	Ons kenmerk	6340797

Onderwerp Advies wijziging van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting naar aanleiding van capaciteitsproblematiek

Geachte mevrouw Coenradie,

Op 17 april 2025 ontving de Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) het verzoek om te adviseren over de voorgenomen wijziging van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting (Rtvi) naar aanleiding van de capaciteitsproblematiek.

Het voorstel heeft betrekking op de toevoeging van het nieuwe Hoofdstuk 4b: Eindverlof in verband met een tekort aan detentiecapaciteit. Met deze toevoeging wordt het mogelijk om een gedetineerde met een onherroepelijke gevangenisstraf of (vervangende) hechtenis eindverlof van ten hoogste veertien dagen te verlenen. Gedetineerden kunnen in aanmerking komen voor eindverlof wanneer daarmee een noodzakelijke bijdrage wordt geleverd aan het oplossen van het capaciteitsprobleem binnen het gevangeniswezen.¹

In dit advies wordt kort de aanleiding voor de wijziging van de Rtvi geschetst, vervolgens maakt de RSJ enkele algemene opmerkingen ten aanzien van de capaciteitsproblematiek, waarna een aantal inhoudelijke punten van de wijziging wordt besproken. Het advies wordt afgesloten met enkele aanbevelingen.

¹ Toelichting bij de Regeling houdende wijziging van de Rtvi in verband met het invoeren van de mogelijkheid tot eindverlof.

1. Aanleiding en context

Huidige situatie

Sinds het najaar van 2023 is er bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) sprake van een capaciteitsprobleem, aldus de staatssecretaris. Diverse maatregelen hebben niet geleid tot voldoende verlichting.² Sinds eind vorig jaar is er zelfs sprake van een 'code zwart'-situatie: alle penitentiaire inrichtingen (PI's) en cellencomplexen op politiebureaus zitten nagenoeg vol.³ Naast het inzetten op capaciteitsuitbreidingen, ziet de staatssecretaris zich nu ook genoodzaakt om, met onderhavige regeling, een noodventiel in de Rtvi te creëren om te voorkomen dat niet meer alle veroordeelden, arrestanten en voorlopig gehechten een plek in een justitiële inrichting kunnen krijgen.⁴

Het verlenen van eindverlof bij een tekort aan capaciteit brengt volgens de staatssecretaris ook risico's met zich mee. Een gedetineerde keert immers een aantal dagen eerder terug in de samenleving, terwijl weloverwogen een gevangenisstraf of (vervangende) hechtenis van bepaalde duur door de rechter is opgelegd, aldus de staatssecretaris. Het alternatief is evenwel dat er geen plaats is in een inrichting voor de voorlopige hechtenis van verdachten van (zware) misdrijven, arrestanten en veroordeelden. Volgens de toelichting bij de regeling wegen de risico's die daarmee gepaard gaan niet op tegen de risico's bij het toekennen van eindverlof aan gedetineerden die het grootste gedeelte van hun straf al hebben ondergaan.

2. Algemene opmerkingen RSJ n.a.v. capaciteitsproblematiek

De RSJ erkent de noodzaak om verdere maatregelen te treffen om het capaciteitsprobleem het hoofd te bieden. De RSJ merkt op dat de staatssecretaris met het verlenen van capaciteitsverlof de aard van de door de strafrechter opgelegde gevangenisstraf of (vervangende) hechtenis wijzigt. Daarmee wordt door de uitvoerende macht ingegrepen in een vonnis van de rechtsprekende macht. Dit houdt een inbreuk op het rechtsstatelijke beginsel van de scheiding der machten in – één van de pijlers waarop de Nederlandse rechtsstaat rust. Bovendien kan het afbreuk doen aan het gezag van de rechter.⁵ Echter, de situatie dat niet alle veroordeelden, voorlopig gehechten en arrestanten wegens capaciteitsgebrek kunnen worden geplaatst, wat met de voorgenomen maatregel geprobeerd wordt te voorkomen, doet naar het oordeel van de RSJ evenzeer afbreuk aan beginselen waarop onze rechtsstaat is gestoeld. De RSJ onderschrijft dan ook de noodzakelijkheid van de voorgenomen maatregel.

Anders dan de staatssecretaris aangeeft meent de RSJ dat de capaciteitsproblemen bij DJI al langere tijd bestaan. De RSJ heeft hieraan al uitvoerig aandacht besteed, onder andere in het advies *Spanning in detentie* uit 2019, en is van mening dat de huidige problematiek was te voorzien. De inwerkingtreding van de Wet straffen en beschermen heeft verschillende wijzigingen met zich meegebracht waardoor gedetineerden langer in

² Kamerstukken II 2024/25, 24587, nr. 1024, p. 2.

³ Kamerstukken II 2024/25, 24587, nr. 1024, p. 1.

⁴ Kamerstukken II 2024/25, 24587, nr. 1024.

⁵ RSJ, *Advies Regeling tot wijziging Rtvi in verband met capaciteitsproblemen binnen het gevangeniswezen*, Den Haag: RSJ 2024.



detentie blijven en uitstroommogelijkheden ernstig zijn beperkt.⁶ Eén van deze wijzigingen betreft de manier waarop de regeling omtrent voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.-regeling) is ingericht. Deze wijziging van de v.i.-regeling zal tot gevolg hebben dat het capaciteitstekort nog prangender wordt in de nabije toekomst.

Hoewel de RSJ betreurt dat niet eerder is ingegrepen om de capaciteitsproblemen te voorkomen, is de RSJ met de staatssecretaris eens dat het noodzakelijk is dat nu alles op alles wordt gezet om de huidige situatie zo snel mogelijk te beëindigen. Daarbij stemt het de RSJ positief dat de staatssecretaris de veiligheid van het personeel en de gedetineerden blijvend vooropstelt en de criteria voor plaatsingen in meerpersoonscellen en de minimale gebouwelijke vereisten (zoals voldoende ventilatie) handhaaft.⁷

3. Inhoud van de voorgenomen wijziging Rtvi

Met het nieuwe Hoofdstuk 4b van de Rtvi wordt een artikel aan de Rtvi toegevoegd: artikel 33d, waarin het eindverlof wordt vastgelegd. De staatssecretaris stelt in haar toelichting dat de mogelijkheid tot het verlenen van eindverlof geldt voor het gehele gevangeniswezen, dus voor alle inrichtingen binnen het gevangeniswezen. Een gedetineerde heeft echter geen recht op eindverlof; de afweging ligt bij de directeur-generaal van DJI (hierna: DGDJI). Een aantal gedetineerden wordt uitgesloten van eindverlof.⁸ Eindverlof wordt bijvoorbeeld niet verleend aan gedetineerden die zijn veroordeeld voor een ernstig gewelds- of zedenmisdrijf.⁹ De duur van het verlof beperkt zich op grond van artikel 33d, zesde lid Rtvi, tot maximaal veertien dagen. Daarbij geldt de voorwaarde dat aan een gedetineerde een vrijheidsstraf van tenminste acht dagen en ten hoogste één jaar moet zijn opgelegd.¹⁰ Eindverlof wordt uitsluitend verleend voorafgaand aan het moment waarop de gedetineerde in aanmerking kan komen voor invrijheidstelling of het moment waarop de gedetineerde een penitentiair programma start.¹¹ Daarbij worden twee of meer onherroepelijke gevangenisstraffen of vervangende hechtenissen opgeteld en als één vrijheidsstraf aangemerkt.¹² Daarnaast wordt eindverlof alleen verleend als wordt voorzien dat onvoldoende plekken beschikbaar zijn en het verlof zodoende daadwerkelijk bijdraagt aan het oplossen van het capaciteitsprobleem binnen het gevangeniswezen.¹³ Er zal daarom maatwerk moeten worden toegepast bij het toekennen van eindverlof, aldus de staatssecretaris. Of het verlenen van eindverlof daadwerkelijk bijdraagt aan het oplossen van het capaciteitsprobleem, wordt periodiek getoetst. De toetsingscriteria en de wijze waarop bepaald wordt welke gedetineerden als eersten voor eindverlof in aanmerking komen, worden uitgewerkt in een beleidskader. Gedetineerden die het grootste deel van de opgelegde gevangenisstraf hebben

⁶ RSJ, *Advies Regeling tot wijziging Rtvi in verband met capaciteitsproblemen binnen het gevangeniswezen*, Den Haag: RSJ 2024.

⁷ *Kamerstukken II 2024/25, 24587, nr. 1024, p. 5.*

⁸ Artikel 33d, lid 7 Rtvi (nieuw).

⁹ Artikel 33d, lid 7, sub j, Rtvi (nieuw).

¹⁰ Artikel 33d, lid 2 Rtvi (nieuw).

¹¹ Artikel 33d, lid 5 Rtvi (nieuw).

¹² Artikel 33d, lid 8 Rtvi (nieuw).

¹³ Artikel 33d, lid 4 Rtvi (nieuw).

ondergaan, komen als eersten in aanmerking voor eindverlof. Slachtoffers en nabestaanden worden geïnformeerd over het toekennen van eindverlof.¹⁴

4. Overwegingen RSJ

De regeling laat momenteel in het midden hoe de maatregel van eindverlof precies toegepast zal worden. Een beleidskader ontbreekt nog, zodat in het algemeen moeilijk te toetsen is hoe de maatregel zal doorwerken en welke implicaties invoering van de maatregel zal hebben. De RSJ heeft enkele opmerkingen ten aanzien van (de invoering van) de maatregel zoals nu voorgesteld.

4.1 Rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid

Het zevende lid van artikel 33d van de regeling beschrijft helder in welke gevallen eindverlof niet wordt verleend. Echter, het is niet duidelijk in welke gevallen en op basis van welke criteria eindverlof wél kan worden verleend. Eindverlof is in ieder geval geen recht en kan niet worden aangevraagd. Dit verlof moet daadwerkelijk bijdragen aan het verminderen van de capaciteitsdruk en wordt toegekend op basis van een toets met objectieve criteria. Deze criteria worden uitgewerkt in een beleidskader. Omdat het beleidskader nog ontbreekt is het op dit moment niet duidelijk welke gedetineerden voorrang krijgen als de situatie zich voordoet dat meer gedetineerden in aanmerking komen voor eindverlof dan strikt gezien noodzakelijk, gelet op de capaciteitsdruk. De rechtsonzekerheid die dit voor gedetineerden met zich brengt acht de RSJ onwenselijk. Ook is momenteel onduidelijk hoe rechtsongelijkheid wordt voorkomen tussen gedetineerden. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat de PI's in het westen van het land kampen met nijpendere capaciteitstekorten dan PI's in het oosten van het land, zodat het criterium dat het verlof daadwerkelijk moet bijdragen aan het oplossen van het capaciteitsprobleem kan resulteren in verschillende strafkortingen afhankelijk van waar de gedetineerde in een inrichting zit.

De staatssecretaris stelt in de toelichting dat gedetineerden die 'het grootste deel' van hun gevangenisstraf hebben ondergaan als eersten in aanmerking komen voor deze maatregel. Het is op dit moment onduidelijk hoe dit wordt gewogen: gaat dit om het grootste percentuele deel? Of het meeste aantal dagen? In het verlengde daarvan vraagt de RSJ zich af of de (zeer) kortgestraften dezelfde absolute korting krijgen als gedetineerden die een jaar gevangenisstraf opgelegd hebben gekregen. De RSJ vermoedt dat dit niet de bedoeling is. Immers, twee weken verlof op een straf van een maand doet meer afbreuk aan het vonnis van de rechter dan twee weken verlof op een straf van een jaar. Het is nog niet duidelijk hoe willekeur wordt voorkomen. Het ligt volgens de RSJ voor de hand de korting te staffelen, in die zin dat de duur van de straf wordt gerelateerd aan een trede/categorie en per trede/categorie een hogere korting op de straf kan worden gegeven. Op die manier kan relatieve gelijkheid in strafkorting worden bewerkstelligd.

De staatssecretaris stelt daarnaast dat om te bepalen in hoeverre het toekennen van eindverlof noodzakelijk is, een periodieke toets plaatsvindt. Hoe vaak wordt getoetst en

¹⁴ Toelichting bij de Regeling houdende wijziging van de Rvtv in verband met het invoeren van de mogelijkheid tot eindverlof.



op basis van welke criteria – wanneer spreekt men van ‘code zwart’? – blijft voorsnog onduidelijk.

Kortom, het ontbreken van het beleidskader leidt ertoe dat er onduidelijkheid bestaat over de daadwerkelijke invulling en duur van deze maatregel. De RSJ acht deze onduidelijkheid onwenselijk met het oog op rechtszekerheid. Ook voorziet de RSJ dat invoering van de maatregel zonder nadere uitwerking kan leiden tot rechtsongelijkheid.

4.2 Uitvoerbaarheid DJI en reclassering

Met het al dan niet toekennen van eindverlof moet telkens worden bezien of het verlenen van verlof daadwerkelijk een bijdrage levert aan het oplossen van het capaciteitsprobleem. Daarnaast moet ten aanzien van elke gedetineerde worden beoordeeld of deze al dan niet in aanmerking komt voor eindverlof. Deze beoordelingen vergen tijd. Daarbij plaatst de RSJ vraagtekens bij de uitvoerbaarheid van de maatregel in het geval van zeer kortgestraften en gedetineerden met een kort strafrestant. Nu de beoordeling of de gedetineerde al dan niet in aanmerking komt voor eindverlof enige tijd in beslag kan nemen, kan dit leiden tot de situatie dat het verlenen van eindverlof voor een deel van de gedetineerden niet of nauwelijks uitvoerbaar is.¹⁵

Voorwaarden

De voorgenomen regeling voorziet in de mogelijkheid voorwaarden te verbinden aan het eindverlof. In de tweede volzin van het negende lid van artikel 33d is opgenomen dat voorwaarden die zijn verbonden aan een aansluitend aan het eindverlof uit te voeren voorwaardelijke straf of maatregel of aan de deelname aan een penitentiair programma ook worden verbonden aan de toepassing van het eindverlof.¹⁶ De RSJ is positief over deze manier waarop de al overwogen en gestelde voorwaarden ook worden verbonden aan het eindverlof. Zeker als het gaat om locatie- en contactverboden vindt de RSJ het goed dat deze voorwaarden (van rechtswege) ook gelden ten tijde van het eindverlof. De RSJ merkt op dat aan een voorwaardelijk deel van een opgelegde gevangenisstraf of maatregel, een penitentiair programma of een verlofmaatregel die is geregeld in de Rtvj verschillende juridische modaliteiten ten grondslag liggen. Dit kan mogelijk tot problemen in de uitvoering leiden. De RSJ vindt het belangrijk dat dit nader uitgewerkt wordt in het beleidskader.

Het kan ook zo zijn dat een gedetineerde een ‘kale’ gevangenisstraf uitziet waarbij geen voorwaarden zijn verbonden aan een na detentie uit te voeren voorwaardelijke straf of maatregel of aan de deelname aan een penitentiair programma. In dat geval biedt de voorgenomen regeling de mogelijkheid tot het stellen van voorwaarden door de DGDJI.¹⁷ Toepassing van de maatregel waarbij de DGDJI (nieuwe) voorwaarden stelt, raadt de RSJ af. Het opstellen van voorwaarden door de DGDJI kost tijd en vraagt informatie waarover de DGDJI niet zonder meer beschikt (zoals informatie over de huisvesting, het werk en

¹⁵ Zoals ook door de staatssecretaris erkend in de toelichting bij de voorgenomen wijziging van de regeling.

¹⁶ Artikel 33d, lid 9, tweede volzin, Rtvj (nieuw).

¹⁷ Artikel 33d, lid 9, eerste volzin, Rtvj (nieuw).



het (sociaal) netwerk van de gedetineerde en over eventuele slachtoffers). De reclassering hierover laten rapporteren ten behoeve van het opstellen van voorwaarden kost dusdanig veel tijd dat de maatregel praktisch onuitvoerbaar wordt. Bovendien betekent het rapporteren over te stellen voorwaarden (en het vervolgens toezichthouden op naleving van die voorwaarden) een taakverzwaring voor de reclassering. De RSJ zet daarbij ook vraagtekens bij de effectiviteit van de voorwaarden omdat men in maximaal veertien dagen tijd weinig inhoud kan geven aan die voorwaarden.

4.3 Positie slachtoffers en nabestaanden

Slachtoffers en nabestaanden hebben geen invloed op het besluit over het eindverlof, maar worden wel geïnformeerd over het toekennen van eindverlof. Dit acht de RSJ juist, gelet op de wettelijke plicht hiertoe op grond van artikel 51ac lid 4 Sv. Het openbaar ministerie is hiervoor wettelijk verantwoordelijk, de uitvoering ligt bij het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Het verstrekken van deze informatie moet tijdig en zorgvuldig plaatsvinden, wat tijd en capaciteit vergt. Dit heeft mogelijk consequenties voor de uitvoerbaarheid van de maatregel.

Bij de strafoplegging houdt de rechter rekening met de belangen van eventuele slachtoffers. Daar waar dat nodig wordt geacht, worden door de rechter in dat kader voorwaarden gesteld aan een (deels) voorwaardelijke straf. Ook bij de tenuitvoerlegging van een straf moet met de belangen van slachtoffers en nabestaanden rekening worden gehouden.¹⁸ Als voorwaarden zijn gesteld door de rechter, zijn deze op grond van de tweede volzin van het negende lid van artikel 33d Rvti ook van toepassing tijdens het eindverlof. Op die manier wordt in die situatie ook tijdens het eindverlof rekening gehouden met de belangen van slachtoffers en nabestaanden. In andere situaties, bijvoorbeeld wanneer een kale gevangenisstraf is opgelegd en de rechter het dus blijkbaar niet nodig heeft gevonden om voorwaarden te stellen, acht de RSJ de belangen van slachtoffers en nabestaanden voldoende gewaarborgd. Zij worden dan niet verder of anders geschaad in hun belangen door toepassing van de maatregel van eindverlof.

4.4 Einddatum noodmaatregel ontbreekt

De regeling van het eindverlof kent wel een begindatum maar geen einddatum. Het is dus onduidelijk tot wanneer de maatregel kan worden ingezet. Hoewel uit de toelichting blijkt dat de noodzakelijkheid van de maatregel periodiek wordt getoetst, pleit de RSJ ervoor om ook een einddatum te noemen, zoals ook bij een eerdere aanvulling van de regeling in het kader van capaciteitsproblemen is gedaan (te weten: de toevoeging van Hoofdstuk 4a). Zo wordt helder dat ook dit een noodmaatregel van beperkte duur betreft. Hiermee wordt duidelijk voor gedetineerden dat zij na die datum geen verwachtingen meer kunnen hebben met betrekking tot eventueel eindverlof. Het benoemen van een einddatum komt de rechtszekerheid op deze manier ten goede.

¹⁸ Conform artikel 6:1:3 Sv.



5. Opmerkingen buiten de regeling om

In zijn advies van 18 april 2024 over een eerdere wijziging van de RtvI in verband met capaciteitsproblemen, heeft de RSJ nog enkele aanvullende opmerkingen gemaakt. De RSJ ziet zich genoodzaakt deze opmerkingen te herhalen, omdat de RSJ het – mede gelet op de huidige ‘code zwart-situatie’ en het ontstaan daarvan – essentieel vindt dat niet enkel noodmaatregelen worden getroffen, maar dat ook wordt nagedacht over meer langetermijnoplossingen voor de capaciteitsproblematiek. De RSJ adviseerde het volgende.

- Door de wijziging van de v.i.-regeling per 1 juli 2021 zitten personen die zijn veroordeeld tot een gevangenisstraf van zes jaar of meer per 1 juli 2025 (veel) 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, raadzaam de huidige v.i.-regeling te herzien en de maximering van de v.i. tot twee jaar te laten vervallen.
- Het aantal korte detenties lijkt steeds verder toe te nemen als gevolg van het taakstrafverbod.¹⁹ Dit leidt tot druk op de capaciteit binnen de PI’s. De RSJ adviseert dan ook opnieuw het taakstrafverbod ex artikel 22b van het Wetboek van Strafrecht te heroverwegen.

In eerdere adviezen bepleitte de RSJ dat elektronische detentie als hoofdstraf een haalbaar alternatief is voor korte detenties.²⁰ Een initiatiefwetsvoorstel waarin elektronische detentie als hoofdstraf wordt bepleit, stemt de RSJ dan ook positief.²¹ De RSJ zal over dit wetsvoorstel nog adviseren.

6. Aanbevelingen

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

1. Zorg dat het beleidskader op korte termijn vorm krijgt, zodat duidelijkheid ontstaat over de daadwerkelijke invulling en uitvoering van de maatregel om rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid te voorkomen.
2. Relateer een categorie/trede aan de duur van de opgelegde straf, waarbij de langere straffen in verhouding een hogere ‘korting’ krijgen dan de (zeer) korte straffen.
3. Verbind een einddatum aan de maatregel, op basis van de plannen om de capaciteitsdruk te verminderen.
4. Heroverweeg structurele oplossingen voor capaciteitsproblemen zoals eerder door de RSJ geadviseerd.

¹⁹ RSJ, *Korte detenties nader bekeken*, Den Haag: RSJ 2021.

²⁰ RSJ, *Korte detenties nader bekeken*, Den Haag: RSJ 2021; RSJ, *Advies Regeling tot wijziging RtvI in verband met capaciteitsproblemen binnen het gevangeniswezen*, Den Haag: RSJ 2024.

²¹ Initiatiefwetsvoorstel ‘slimmer straffen’ van Kamerleden Jesse Six Dijkstra, Joost Sneller en Derk Boswijk.

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

5.1.2e



Han Moraal
Algemeen voorzitter

