



Raad voor de
rechtspraak

De minister voor Rechtsbescherming
dhr. F.M. Weerwind
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afdeling strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

datum 25 april 2024

e-mail wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl

t (088) 361 00 00
f (088) 361 0022
www.rechtspraak.nl

onderwerp Advies wijziging Rtv

Geachte heer Weerwind,

Op woensdag 10 april 2024 publiceerde u een concept ‘Regeling houdende wijziging van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting in verband met capaciteitsproblemen binnen het gevangeniswezen’ (hierna: ‘de Regeling’). De Raad ziet aanleiding om daarover advies uit te brengen.

De Raad onderkent dat de capaciteitstekorten bij het gevangeniswezen momenteel een zeer te betreuren gegeven zijn en dat u gedwongen bent maatregelen te treffen. Dat u daarbij ook oog heeft voor het personeel in de P.I.’s is begrijpelijk.

De brede discussie gaat over wat de maatregelen moeten inhouden. De Raad is het ermee eens dat de maatregelen tijdelijk dienen te zijn en dat deze periodiek moeten worden gemonitord. Tegelijkertijd is het goed om verder te spreken over de langere termijn. Daarbij valt te denken aan alternatieven voor korte detentie, zoals die worden onderzocht als vervolg op de motie Sneller.¹ De Raad blijft daarbij graag betrokken.

DE REGELING

De Regeling introduceert een nieuw hoofdstuk in de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting (de ‘Rtvi’), hoofdstuk 4a. Dit hoofdstuk bevat tijdelijke maatregelen in verband met het verlichten van capaciteitsproblemen in het gevangeniswezen. Het gaat om verruiming van de criteria voor re-integratieverlof voor extramurale arbeid (wat overplaatsing naar een BBA, Beperkt Beveiligde Afdeling mogelijk maakt) en om de introductie van een nieuw type verlof: capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.²

¹ [Kamerstukken II 2021/22, 24587, nr. 850](#)

² De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De Raad is over de onderhavige Regeling niet geconsulteerd. Dit betreft een ongevraagd advies. De adviezen van de Raad worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het



Raad voor de
rechtspraak

datum 25 april 2024
kenmerk UIT 14068
pagina 2 van 7

ADVIES

Bij brief van 26 oktober 2023 informeerde u de Tweede Kamer over het tekort aan personeel en cellen in het gevangeniswezen en dat maatregelen werden onderzocht. De Raad heeft in de periode daarna bij verschillende gelegenheden benadrukt dat vonnissen³ tenuitvoergelegd moeten worden op de wijze waarop deze door de rechter zijn gewezen en bedoeld. Het niet of wezenlijk anders tenuitvoerleggen van een vonnis tast het gezag van de rechter en daarmee het instituut Rechtspraak aan. Het is de (grondwettelijke) taak van de rechter om te bepalen welke sanctie (type en hoogte) in voorkomend geval moet worden opgelegd, daarbij rekening houdend met verschillende belangen, zoals de ernst van het feit, de persoon van de verdachte, in voorkomend geval het slachtoffer en algemeen gesproken de maatschappij. De minister heeft als taak die opgelegde straf tenuitvoer te leggen, waarbij onder meer ten behoeve van resocialisatie op basis van penitentiaire wet- en regelgeving kan worden gedifferentieerd. Als bij de tenuitvoerlegging echter te veel wordt afgeweken van de opgelegde straf, komt dat in feite neer op een ‘denaturering’ van een rechterlijke uitspraak en wordt een rechtsstatelijke grens overschreden.

Bij maatregelen ter verruiming van de bevoegdheden in de executiefase, zoals hier worden voorgesteld, dreigt het risico dat een hellend vlak ontstaat. De Raad acht het zijn taak om hierop nogmaals uitdrukkelijk te wijzen.

Meer algemeen is het ook de taak van de Raad om te letten op mogelijke effecten van wet- en regelgeving. Belangrijke begrippen in dat verband zijn rechtsbescherming en in dit geval ook rechtsgelijkheid.

Rechtsongelijkheid?

De leden 3 en 4 van voorgesteld artikel 33a brengen het risico van rechtsongelijkheid mee, en in het verlengde daarvan willekeur. Er staat:

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.

4. Het begin als ook het einde van deze periode, alsmede welke specifieke, in deze paragraaf genoemde maatregel wordt ingezet, wordt door de minister bekendgemaakt in de Staatscourant waarbij wordt aangegeven voor welke inrichting of inrichtingen deze maatregel geldt. Eveneens bepaalt de minister het aantal gedetineerden dat in de bekendgemaakte periode ten hoogste in aanmerking kan komen voor deze maatregel.

Of een gedetineerde in aanmerking komt voor verruimd BBA-verblijf of capaciteitsverlof, is afhankelijk van de periode van detentie, de detentielocatie en de detentiecapaciteit. Niet iedere (groep)

bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechteren zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

³ Dit geldt natuurlijk ook voor de arresten van de hoven. Voor het gemak/ de duidelijkheid wordt alleen ‘vonnissen’ geschreven, maar eigenlijk moet hier worden gelezen: vonnissen en arresten.



Raad voor de
rechtspraak

datum 25 april 2024
kenmerk UIT 14068
pagina 3 van 7

gedetineerde(n) zal hiervoor in aanmerking komen. Voor een capaciteitsverlof kan ook geen verzoek worden ingediend. Dit kan leiden tot rechtsongelijkheid; het werkt het in ieder geval in de hand. Immers, niet geselecteerde gedetineerden moeten hun straf op 'normale wijze' ondergaan, zoals door de rechter bedoeld. Rechtsongelijkheid is een pijler van de rechtsstaat.

Rol van de rechter

Omdat de voorgestelde maatregelen niet voor iedereen gelden, maar alleen in bepaalde P.I.'s in bepaalde periodes voor een in aantal gemaximeerde groep, is voor de rechter op het moment van het wijzen van het vonnis de (mogelijke) concrete wijze van tenuitvoerlegging niet voorzienbaar. Er kunnen zich zaken voordoen waarin de strafrechter het niet opportuun acht dat de verdachte in aanmerking komt voor capaciteitsverlof. De strafrechter beschikt in dit verband over de mogelijkheid om in zijn beslissing een advies op te nemen over de (wijze van) tenuitvoerlegging (artikel 6:1:1 lid 3 Sv). In dit verband wijst de Raad ook op de motiveringsplicht van artikel 359 lid 6 Sv. In het vonnis overweegt de rechter in het bijzonder welke de redenen zijn om te kiezen voor een vrijheidsbenemende straf en op basis van welke omstandigheden deze specifieke duur is gekozen. Bovendien wordt vermeld welk gedeelte van de straf (gelet op de mogelijkheid van een penitentiaal programma of voorwaardelijke invrijheidsstelling) in elk geval ten uitvoer wordt gelegd. De Raad adviseert in de Regeling of in de Toelichting specifiek op te nemen dat acht moet worden geslagen op deze motivering en op een eventueel advies over de tenuitvoerlegging.

Capaciteitsverlof met elektronisch toezicht

De maatregel van voorgesteld artikel 33c is een breuk met het huidige penitentiaire systeem, dat als uitgangspunt heeft dat de gedetineerde vrijheden moet verdienen en dat die vrijheden de re-integratie moeten bevorderen. Er bestaat al elektronisch toezicht als onderdeel van het penitentiaal programma. De keuze is nu niet gemaakt dat programma uit te breiden, maar een nieuwe variant in te voeren: elektronisch toezicht, gekoppeld aan een nieuwe vorm van verlof, capaciteitsverlof. De Raad plaatst hierbij serieus te nemen kanttekeningen.

In de eerste plaats bestaat het reële risico dat dit tot rechtsongelijkheid gaat leiden. Om dat te voorkomen zal de directeur van de P.I. bij het besluit welke gedetineerde(n) wel -en daarmee welke niet- capaciteitsverlof en voor hoelang wordt verleend, minst genomen moeten (kunnen) besluiten op basis van -afgezien het bepaalde in artikel 33c leden 2 en 3- zo objectief mogelijke criteria. Verder is het (zoals hierboven reeds gemeld) problematisch dat de Regeling niet voor alle P.I.'s geldt en dat een gedetineerde zelf geen verzoek tot capaciteitsverlof kan indienen. Tegen een afwijzing van het verzoek zou hij immers weer een rechtsmiddel in kunnen stellen. De mogelijkheid zou kunnen worden geschapen om zo'n verzoek wel te kunnen doen en zo potentiële rechtsongelijkheid te voorkomen.

De voorgestelde bepaling biedt de basis voor verlof, met mogelijk een (vrij) grote mate van vrijheid voor de gedetineerde. Hoe groot die vrijheid is en welke voorwaarden (kunnen) gelden, wordt niet (voldoende) duidelijk. De Regeling bepaalt in ieder geval niet dat aan het verlof een verbod wordt gekoppeld om het huis te verlaten. Dat zou nog enigszins aansluiten bij de door de rechter opgelegde detentie. In de Toelichting (p.8) staat niet meer dan dat '*capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht in principe op het verlofadres plaats zal vinden*'. Wanneer wel, wanneer niet? Wie beoordeelt dat en kan



Raad voor de
rechtspraak

datum 25 april 2024
kenmerk UIT 14068
pagina 4 van 7

dat op korte termijn (in verband met capaciteitswisselingen)? Welke rol spelen adviezen als bedoeld in artikel 33c lid 1?

Kortom, aan het capaciteitsverlof wordt wel toezicht gekoppeld, maar het is niet duidelijk waarop dan precies toezicht wordt gehouden en hoe. Dit betekent dat het erop neer kan komen dat gedetineerden in feite 1/3 van hun gevangenisstraf (hun feitelijke gevangenisstraf, met verrekening van voorwaardelijke invrijheidsstelling) in relatief grote vrijheid kunnen doorbrengen. De Toelichting noemt in dit verband de mogelijkheid van arbeid, zorg en trainingen. Tegen zo'n modaliteit hoeft niet per se bezwaar te bestaan, maar dat heeft de rechter dan niet met het vonnis bedoeld. Als in de praktijk blijkt dat gedetineerden inderdaad te grote vrijheid genieten gedurende dit capaciteitsverlof, zal de conclusie zich opdringen dat inderdaad sprake is van denaturering van het vonnis en rechtsongelijkheid. Dan is immers het verschil met de straf in het vonnis en met de gedetineerden die de gehele straf moeten uitzitten, maatschappelijk onaanvaardbaar groot. De Raad wijst daar wederom nadrukkelijk op.

Verder wijst de Raad erop dat het voor de geloofwaardigheid van het toezicht van belang is, dat daadwerkelijk en direct actie wordt ondernomen, als de veroordeelde zich van zijn enkelband ontdoet. De Regeling bepaalt niet wat er dan vervolgens gebeurt. De Toelichting geeft wel informatie. Op p. 8 staat hierover: *In dit geval 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 op de arrestantenlijst geplaatst.* Het risico van het plaatsen op de arrestantenlijst is dat de politie in verband met andere, dringendere taken geen prioriteit geeft aan onverwijld insluiting van de betrokkene. Dat is zorgelijk, als het gaat om het vertrouwen dat de burgers in handhaving van regels door de overheid moeten hebben.

Tot slot is onduidelijk of (en zo ja, hoe) capaciteitsverlof mogelijk is bij een deels voorwaardelijke gevangenisstraf. Volgens de Toelichting kunnen bij het verlenen van capaciteitsverlof - zoals ook bij andere vormen van verlof in de Rtv - door de directeur bepaalde voorwaarden betreffend het gedrag worden gesteld. Niet aan de orde komt hoe zich dat verhoudt tot situaties waarin de strafrechter bijzondere voorwaarden heeft opgelegd bij een gedeeltelijk voorwaardelijk opgelegde gevangenisstraf. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om een contact- en/of gebiedsverbod, maar ook om het begeleid/beschermd wonen en/of het ondergaan van ambulante en zelfs klinische behandeling gedurende de proeftijd. Het ligt voor de hand dat het vonnis van de rechter prevaleert en dat de directeur van de PI de rechterlijke voorwaarden niet kan doorkruisen. Van belang hierbij is dat bij capaciteitsverlof de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf doorloopt (art. 33c jo art. 8 van de Regeling). De proeftijd loopt in zo'n geval niet (art. 6:1:18 lid 3 Sv). Heeft dit consequenties voor de al dan niet toekenning van capaciteitsverlof in het concrete geval? De Raad adviseert hieraan aandacht te besteden.

Concluderend heeft de Raad bij de huidige stand van zaken ernstige bedenkingen bij de voorgestelde maatregel 'capaciteitsverlof met toezicht'.



Raad voor de
rechtspraak

datum 25 april 2024
kenmerk UIT 14068
pagina 5 van 7

Alternatieven voor detentie

De Raad wil van de gelegenheid gebruik maken om nogmaals onder de aandacht te brengen dat in Nederland veel korte gevangenisstraffen worden opgelegd en dat dit aantal mogelijk kan worden teruggebracht als de rechter meer alternatieve straffen tot zijn beschikking heeft. Hoe groter het instrumentarium, hoe meer maatwerk de rechter kan leveren. Daarbij kan worden gedacht aan elektronische thuisdetentie als aparte hoofdstraf of detentie volledig te executeren in een BBA als hoofdstraf. Er bestaat op dit punt een relatie met het taakstrafverbod (artikel 22b Sr en artikel 77ma Sr). In de praktijk ziet de rechter zich soms gedwongen om een (korte) gevangenisstraf op te leggen, terwijl hij -en vaak ook de andere procesdeelnemers- een taakstraf passender had gevonden. Afschaffing of beperking van dit verbod of vervanging van het verbod door een bijzondere motiveringsplicht⁴ zou meer maatwerk mogelijk maken, waardoor ook detentie wordt voorkomen, terwijl meer recht wordt gedaan.

Tot slot merkt de Raad op dat capaciteitsverlof met toezicht de nodige inzet van de Reclassering zal vragen. Tijdens de recente overleggen over de voorgenomen maatregelen heeft de Raad aangevoerd dat detentiecapaciteit kan worden bespaard indien de Reclassering eerder in het proces adviseert over mogelijke schorsings(voorwaarden). In de praktijk doet zich dagelijks voor dat verdachten eerder zouden kunnen worden geschorst wanneer een reclasseringsrapport beschikbaar is. Wanneer dat verandert, bespaart dat detentiecapaciteit en kan dat voorkomen dat de verdachte langer in voorarrest verblijft dan nodig. Het lijkt de Raad veel effectiever wanneer de Reclassering hieraan tijd besteedt dan aan toezicht op capaciteitsverlof.

WERKLAST

De Regeling heeft geen werklastgevolgen voor de Rechtspraak.

CONCLUSIE

De Regeling stuit in zijn huidige vorm op een aantal zwaarwegende bezwaren. De Raad voor de rechtspraak adviseert u daarom om de Regeling op de in dit advies genoemde onderdelen aan te passen. De Raad zal de verdere ontwikkelingen volgen en zich tot u wenden indien daartoe gegronde redenen bestaan.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies de Regeling op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien andere wezenlijke uitbreidingen of wijzigingen van de executiebevoegdheden worden voorgesteld, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren.

⁴ De gedachte is dan dat de rechter die een taakstraf oplegt in één van de in artikel 22b Sr genoemde gevallen, de redenen moet opgeven waarom in dit geval niet voor een gevangenisstraf is gekozen. Zie over deze optie en over de beperkingen van het taakstrafverbod: J.H. Janssen, *Het taakstrafverbod: onnodige wetgeving, een oordeel van de werkvloer*, in: Sancties 2021/42.



Raad voor de
rechtspraak

datum 25 april 2024
kenmerk UIT 14068
pagina 6 van 7

Hoogachtend,

Peter Pulles
Lid Raad voor de rechtspraak.



Raad voor de
rechtspraak

datum 25 april 2024
kenmerk UIT 14068
pagina 7 van 7

BIJLAGE I: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

* De volgende zin op p. 7 bovenaan (toelichting) loopt niet goed:

“Wat betreft het besluitvormingsprocedure wordt zoveel als mogelijk aangesloten met dat inzake de toekenning van re-integratieverlof: de artikelen 15, tweede lid, en 16, onderdelen d tot en met g, zijn van overeenkomstige toepassing.”.

* p. 8 (toelichting): “*srpake*“ moet zijn “*sprake*”.