



Raad voor de
rechtspraak

De staatssecretaris van Justitie &
Veiligheid
Mevr. I. Coenradie
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afdeling strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

www.rechtspraak.nl

datum 15 mei 2025
e-mail wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl
onderwerp Advies wijziging Rtv (eindverlof)

Geachte mevrouw Coenradie,

Bij brief van 17 april 2025, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de ‘Raad’) advies uit te brengen inzake de Regeling houdende wijziging van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting in verband met het invoeren van de mogelijkheid tot eindverlof (de ‘Regeling’).

DE REGELING

Deze Regeling introduceert een nieuwe bepaling in de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting (de ‘Rtvi’). Het voorgesteld artikel 33b geeft de directeur-generaal van de Dienst Justitiële Inrichtingen (‘DJI’) de bevoegdheid eindverlof toe te kennen aan gedetineerden. Eindverlof kan worden verleend voor maximaal 14 dagen en alleen indien daarmee een bijdrage wordt geleverd aan het oplossen van het capaciteitsprobleem in het gevangeniswezen. Uitsluitend gedetineerden met een onherroepelijke gevangenisstraf of (vervangende) hechtenis van ten minste 8 dagen en maximaal een jaar komen in aanmerking voor eindverlof.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

ADVIES

De Raad stelt voorop dat het capaciteitstekort in het gevangeniswezen een nijpend maatschappelijk probleem is en begrijpt dat in de huidige crisis (‘code zwart’) maatregelen noodzakelijk zijn. De Raad waardeert het verzoek om te adviseren over de voorgestelde Regeling.

In april 2024² adviseerde de Raad (ongevraagd) over een eerdere wijziging van de Rtv. Het ging toen om de introductie van hoofdstuk 4a, ‘Tijdelijke maatregelen in verband met het verlichten van capaciteitsproblemen binnen het gevangeniswezen’. De principiële bezwaren die daar naar voren werden gebracht, gelden ook voor deze Regeling.

¹ 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 adviezen 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 voorgenoemde wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechterlijke zaken zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

² 2024/14, [advies van 25 april 2024](#).



Raad voor de
rechtspraak

datum 14 mei 2025
pagina 2 van 6

Respecteren van de rechterlijke uitspraak

Het eerste en voornaamste bezwaar dat in het vorige advies werd benadrukt en ook hier weer geldt, is gelegen in het fundamentele rechtsstatelijke uitgangspunt dat vonnissen ten uitvoer gelegd moeten worden op de wijze waarop deze door de rechter zijn gewezen en bedoeld. Het is niet aan de Minister (of aan DJI namens de Minister) om daarin wijzigingen aan te brengen. Dat zou immers afbreuk doen aan de geloofwaardigheid en legitimiteit van het vonnis en staat op gespannen voet met de scheiding der machten.

Vanzelfsprekend heeft de Minister wel de mogelijkheid om bij de tenuitvoerlegging van de straf bepaalde vrijheden toe te kennen in het kader van de resocialisatie van de gedetineerde. Wanneer de strafdoelen en het gedrag van de gedetineerde echter geen doorslaggevende rol spelen, maar feitelijk strafkortingen worden gegeven vanwege logistieke problemen, ontstaat (op zijn minst) een hellend vlak.

De wettelijke basis

De voorgestelde Regeling vindt zijn grondslag in artikel 26 lid 3 Penitentiaire beginselenwet ('Pbw'). Deze bepaling geeft de Minister de bevoegdheid nadere regels te stellen aangaande het verlaten van de inrichting bij wijze van verlof. In het huidige systeem, zoals nadrukkelijk gekozen bij de invoering van de Wet straffen en beschermen, is het uitgangspunt dat de gedetineerde vrijheden moet verdienen met goed gedrag. Verlof is een vorm van beloning en dient de resocialisatie. In het huidige voorstel heeft het verlof niets te maken met het gedrag van de veroordeelde of met zijn resocialisatiedoelen. Het is puur een maatregel om straffen te verkorten en zo capaciteitsproblemen op te lossen. Dat is oneigenlijk; hier is verlof niet voor bedoeld. Het zou zuiverder zijn om voor 'strafkortingen' zoals voorgesteld (die eigenlijk niet kwalificeren als een verlof zoals bedoeld door de wetgever) een aparte wettelijke basis te creëren in de Pbw.

Rechtsongelijkheid

Het verlof komt niet toe aan iedere gedetineerde die voldoet aan de (nog op te stellen) criteria. Er bestaat geen recht op eindverlof en daarmee geen mogelijkheid het verlof aan te vragen of een rechtsmiddel in te stellen tegen een afwijzende beslissing. Het initiatief en de beslisbevoegdheid ligt geheel bij de directeur-generaal van DJI. Daarbij wordt alleen eindverlof verleend indien dat nodig is in verband met capaciteitsproblemen. Kortom, als gedetineerde heb je er geen invloed op. Het is een kwestie van 'geluk hebben', dat je in een periode en in een regio zit waar de capaciteitsproblemen groot zijn. Waarschijnlijk komen ook alleen mannelijke gedetineerden voor eindverlof in aanmerking, omdat bij de vrouwengevangenen minder capaciteitsproblemen bestaan.

Deze vormgeving van het eindverlof leidt tot rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid. Daaraan draagt ook bij dat er een korting wordt gegeven in dagen in plaats van in percentages van de straf. Een korting van 14 dagen is bij een straf van 14 dagen een volledige kwijtschelding van de straf, bij een straf van vier weken een halvering, en bij een straf van een jaar een korting van nog geen 4%.

Procedure

Normaal gesproken worden verzoeken tot verlof gericht aan de directeur van de betreffende inrichting (artikel 2 Rvti). Voor het nemen van een beslissing wint de directeur inlichtingen en adviezen in (artikel 3 Rvti).

datum 14 mei 2025
pagina 3 van 6

In dit geval kan geen verzoek worden gedaan, beslist de directeur-generaal van DJI en is nergens geregeld dat hij enige informatie of advies moet inwinnen. Artikel 3 is expliciet buiten toepassing verklaard in voorgesteld artikel 33d lid 13. Dat is opmerkelijk, want de directeur-generaal moet toch enige informatie hebben bij het maken van een selectie. Hoe kan eventueel wangedrag van de gedetineerde worden meegewogen als dat niet bekend is? Let de directeur-generaal op de motivering van de straf (en strafdoelen) in het vonnis en een eventueel rechterlijk advies over de tenuitvoerlegging (in de zin van artikel 6:1:1 lid 3 Sv)? De Raad adviseert in de Regeling nader uit te werken hoe de directeur-generaal aan relevante informatie komt.

Ook valt op dat in voorgesteld artikel 33d lid 13 de bepaling met weigeringsgronden (artikel 4 Rrtvi) buiten toepassing is verklaard.

Verder is er (vanwege het gebrek aan rechtsmiddel) geen rechterlijke controle op de wijze waarop de directeur-generaal zijn bevoegdheid straks uitoefent. Er zal geen jurisprudentie ontstaan waarin verder wordt uitgewerkt en genormeerd wat eventueel (contra-)indicaties kunnen zijn voor het verlenen van eindverlof.

Kortom, zo op het eerste gezicht dreigt in de procedure zoals die nu wordt voorgesteld, het gevaar van willekeur. In de Toelichting wordt aangekondigd dat in een beleidskader zal worden uitgewerkt hoe en hoe vaak wordt vastgesteld of het nodig is om gedetineerden eindverlof te geven, om hoeveel mensen het gaat, hoe die worden geselecteerd et cetera. Kortom, het beleidskader bevat essentiële informatie voor de beoordeling van deze nieuwe regeling, maar op het moment van het schrijven van dit advies is dit kader nog niet bekend. De Raad adviseert dit beleidskader zo spoedig mogelijk openbaar te maken.

Tijdelijkheid van de noodmaatregel

In de Toelichting wordt de voorgestelde maatregel beschreven als een ‘noodventiel’ dat nodig is vanwege de capaciteitscrisis. Op 31 mei 2024 is er een nieuw hoofdstuk geïntroduceerd in de Rrtvi, met noodmaatregelen vanwege de capaciteitsproblematiek. Als inderdaad (ondanks bovenstaande bezwaren) wordt gekozen voor de introductie van het ‘eindverlof’, adviseert de Raad deze maatregel op te nemen in hoofdstuk 4a en bovendien in de Toelichting aandacht te besteden aan de vraag hoe deze nieuwe noodmaatregel zich verhoudt tot de reeds bestaande maatregelen, in het bijzonder het capaciteitsverlof. Het capaciteitsverlof kan natuurlijk een mogelijk langere periode betreffen, maar het valt wel op dat alle voorwaarden en criteria die daarvoor werden geformuleerd, bij het eindverlof zijn losgelaten.

Voorts ziet hoofdstuk 4a op *tijdelijke* maatregelen. Gezien de inbreuk die de voorgestelde maatregel maakt op de straf zoals die door de rechter is opgelegd en de tijdelijke crisissituatie die wordt genoemd als rechtvaardiging hiervoor, ligt het voor de hand het eindverlof (als daar toch voor wordt gekozen) in te voeren als tijdelijke maatregel waarbij periodiek wordt gezien of deze nog nodig is of kan vervallen. Nu is gekozen voor een permanente bevoegdheid. Natuurlijk kan van de bevoegdheid tot het verlenen van eindverlof alleen gebruik worden gemaakt ‘indien daarmee een bijdrage wordt geleverd aan het oplossen van een capaciteitsprobleem binnen het gevangeniswezen’. Dat is echter een voorwaarde waaraan snel is voldaan.³ Bovendien beslist de directeur-generaal zelf (in enige instantie) of eraan is

³ Zie ook de redactionele opmerking in de bijlage.



Raad voor de
rechtspraak

datum 14 mei 2025
pagina 4 van 6

voldaan. Een tijdelijke regeling biedt in dat opzicht meer waarborgen dat het eindverlof niet ruimer/langer wordt toegepast dan strikt noodzakelijk.

Alternatieven

In de Toelichting wordt gesteld dat het (enige) alternatief voor de invoering van eindverlof is dat de voorlopige hechtenis van verdachten van (zware) misdrijven niet ten uitvoer wordt gelegd. Vanzelfsprekend is dat ook een onwenselijk scenario waarbij afbreuk wordt gedaan aan een rechterlijke beslissing. De Raad vraagt zich echter af of het zo zwart-wit is en of er geen alternatieven zijn.

Daarbij is het ook van belang te benadrukken dat de huidige noodsituatie geen onverwachte overmacht betreft, maar in belangrijke mate een logisch en voorzienbaar gevolg is van eerder gemaakte beleidskeuzes (zoals het sluiten van gevangenissen en de wijziging van de v.i.-regeling). Ook nu speelt de vraag in hoeverre het kabinet bereid is te investeren in extra locaties en personeel voor de gevangenissen, waarbij het bovendien van belang is oog te houden voor een humaan en veilig gevangenisbeleid. Het is essentieel dat er een bestendige lange termijnvisie wordt ontwikkeld, zodat onwenselijke noodmaatregelen geen structureel karakter krijgen.

Daarbij vraagt de Raad wederom aandacht voor alternatieven voor korte gevangenisstraffen. Daarbij kan worden gedacht aan elektronische detentie als aparte hoofdstraf, maar ook aan afschaffing van het taakstrafverbod (artikel 22b Sr). In sommige gevallen ziet de rechter zich door dat verbod genoodzaakt een gevangenisstraf op te leggen, terwijl hij dat niet de meest passende straf acht. Ook wijst de Raad wederom op de mogelijkheid van frequentere en eerdere Reclaseringsadviezen.

WERKLAST

Deze Regeling heeft geen significante gevolgen voor de werklast van de Rechtspraak.

CONCLUSIE

De Raad heeft ernstige bezwaren tegen de Regeling.

datum 14 mei 2025
pagina 5 van 6

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies de Regeling op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het uiteindelijke Besluit, stelt de Raad het op prijs als hij geïnformeerd wordt over de plaatsing van de definitieve tekst in het Staatsblad.

Hoogachtend,

mr. R.C.C. van Leest
Lid Raad voor de rechtspraak

datum 14 mei 2025
pagina 6 van 6

BIJLAGE I: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

In het voorgestelde artikel 33d lid 4 staat het volgende:

“Een gedetineerde kan alleen in aanmerking komen voor eindverlof indien daarmee **een bijdrage** wordt geleverd aan het oplossen van een capaciteitsprobleem binnen het gevangeniswezen.”

In de Toelichting op de voorgestelde wijziging staat:

“De maatregel houdt in dat gedetineerden in aanmerking komen voor verlof aan het einde van hun detentie wanneer daarmee een noodzakelijke bijdrage wordt geleverd aan het oplossen van het capaciteitsprobleem binnen het gevangeniswezen.

(...)

Om te voorkomen dat meer gedetineerden in aanmerking komen voor eindverlof dan strikt noodzakelijk om de capaciteitsproblematiek op te lossen, is in artikel 33d, vierde lid, als voorwaarde opgenomen dat met het verlenen van eindverlof daadwerkelijk een bijdrage wordt verleend aan het oplossen van het capaciteitsprobleem binnen het gevangeniswezen.”

Anders dan de Toelichting doet vermoeden is in de tekst van artikel 33d lid 4 niet opgenomen dat het om een *noodzakelijke* bijdrage moet gaan. Het artikel lijkt daarmee vrijblijvender geformuleerd dan de bedoeling is. Het eindverlof zal namelijk in veel gevallen leiden tot een verlichting van de benodigde capaciteit.