

OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal
Voorzitter

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving
Postbus 20301
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
T +31 88 699 11 00
www.om.nl

Datum 1 december 2025
Onderdeel Afdeling Kwaliteitontwikkeling, advisering en toetsing
Ons kenmerk PaG/KOAT/20031
Uw kenmerk 6685802
Onderwerp Advies strafbaarstelling zelfbevrijding en onttrekking
aan elektronisch toezicht

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden.

Geachte (...),

Bij brief van 19 september 2025 heeft u namens de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid het College van procureurs-generaal (hierna: het College) verzocht te adviseren over het wetsvoorstel tot wijziging van de beginselenwetten, het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafrecht BES en enige andere wetten in verband met onder meer de strafbaarstelling van zelfbevrijding uit een justitiële inrichting en tijdens verlof en onttrekken aan elektronisch toezicht (zelfbevrijding en onttrekking aan elektronisch toezicht). Met het wetsvoorstel wordt strafbaar gesteld opzettelijke zelfbevrijding gedurende de periode waarin een persoon zich, vanwege een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemede maatregel, in een inrichting of instelling bevindt waarop de Penitentiaire beginselenwet (hierna: Pbw), de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden (hierna: Bvt) of de Beginselenwet justitiële jeugdinstellingen (hierna: Bjj) van toepassing is. Opzettelijke zelfbevrijding tijdens verlof door een gedetineerde die onder de werking van de Pbw valt is tevens strafbaar, tenzij deze persoon zich binnen 48 uur meldt bij de instelling. Zelfbevrijding tijdens verlof door personen met een ISD-maatregel, verpleegden (Bvt) en jeugdigen (Bjj) is niet strafbaar. Daarnaast wordt middels het voorgestelde artikel 191a in het Wetboek van Strafrecht het opzettelijk onttrekken aan elektronisch toezicht strafbaar gesteld.

Doel van de strafbaarstelling

Met de strafbaarstelling van zelfbevrijding wordt beoogd om zowel richting de justitiabelen als richting de samenleving duidelijk te maken dat het gezag van justitie en van rechterlijke beslissingen dient te worden gerespecteerd. Wanneer

dit niet wordt gedaan, dienen daar strafrechtelijke consequenties aan te kunnen worden verbonden.

Het College wijst er op dat inzet van het strafrecht een ultimum remedium is en pas dient te worden ingezet als alternatieven hebben gefaald. Het College constateert dat er thans een groot aantal mogelijkheden zijn om opzettelijke zelfbevrijding disciplinair, dat wil zeggen tijdens de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf of maatregel, te sanctioneren. Deze alternatieven worden in paragraaf 3.4 van de memorie van toelichting overigens ook opgesomd. Daar voegt het College aan toe dat zelfbevrijding in de praktijk dikwijls gepaard gaat met (andere) strafbare feiten, zoals bedreiging, vernieling of mishandeling. De omstandigheid dat de verdachte zichzelf heeft bevrijd kan worden meegewogen bij de afdoening van en de straftoemeting voor dit nieuwe (andere) feit. Die mogelijkheid bestaat ook als de veroordeelde na de zelfbevrijding een nieuw strafbaar feit pleegt. Het openbaar ministerie en de rechter houden immers rekening met de ernst van het feit, de omstandigheden waaronder het is gepleegd en de persoon van de verdachte. Het College vraagt zich dan ook af hoe het doel van de strafbaarstelling zich verhoudt tot het ultimum remedium karakter van het strafrecht in het licht van deze alternatieven en verzoekt de staatssecretaris om hier nader op in te gaan in de memorie van toelichting.

Zelfbevrijding tijdens verlop is slechts strafbaar voor degene die is gedetineerd in een inrichting die valt onder de werking van de Pbw en waarbij geen ISD-maatregel is opgelegd. De strafbaarstelling van zelfbevrijding tijdens verlop wordt verder ingeperkt doordat de veroordeelde die zich binnen 48 uur na zelfbevrijding tijdens verlop uit eigen beweging bij de instelling meldt niet kan worden vervolgd, zo volgt uit het voorgestelde artikel 55a lid 2 Pbw. Het College onderschrijft op zichzelf de keuze om, met het oog op heropvoeding en resocialisatie, zelfbevrijding tijdens verlop niet strafbaar te stellen bij terbeschikkinggestelden, veroordeelden met een ISD-maatregel en jeugdigen. Wel rijst de vraag of de doelen die met het verlop bij deze doelgroepen wordt nagestreefd zo sterk afwijken van de doelen die worden nagestreefd bij verlop van andere gedetineerden, dat dit een verschil in strafbaarstelling rechtvaardigt. Dient niet al het verlop om weer te leren om te gaan met vrijheden? Waarom is dit voor terbeschikkinggestelden, veroordeelden met een ISD-maatregel en jeugdigen een reden om de strafbaarstelling buiten toepassing te laten, en voor de andere veroordeelden slechts aanleiding voor een inkeerregeling? Ook voor de veroordeelden die in een onder de Pbw vallende penitentiaire inrichting verblijven draagt de verlopverlening bij aan een veilige en verantwoorde terugkeer in de samenleving. In de memorie van toelichting wordt terecht opgemerkt dat het maken van fouten onlosmakelijk verbonden is met het leren van nieuwe vaardigheden door deze groep justitiabelen. Strafrechtelijke sanctionering kan, ook in deze gevallen, dit proces dus tegenwerken. Het College verzoekt daarom

de in het wetsvoorstel gemaakte keuzes over de strafbaarstelling van zelfbevrijding tijdens verlof nader toe te lichten, en daarbij overigens ook te betrekken dat de gevallen van zelfbevrijding van alle justitiabelen (inclusief verpleegden en jeugdigen) tijdens verlof breed door de media worden belicht, het maatschappelijk debat aanwakkeren en gevoelens van onveiligheid teweegbrengen in de samenleving.

Door de afbakening van de strafbaarstelling ziet de strafbaarstelling uiteindelijk slechts op een gering aantal gedragingen. In de memorie van toelichting wordt een overzicht gegeven van het aantal zelfbevrijdingen de afgelopen jaren. Daaruit blijkt dat zelfbevrijding uit een penitentiaire inrichting, tbs-instelling of justitiële jeugdinrichting, slechts sporadisch voorkomt. Sinds 2023 is er bijvoorbeeld geen sprake meer geweest van zelfbevrijding uit een penitentiaire inrichting, tbs-instelling of justitiële jeugdinrichting. Zelfbevrijding tijdens verlof bij een penitentiaire inrichting komt jaarlijks, zo blijkt ook uit de memorie van toelichting, wat vaker voor (de mediaan ligt rond de 20 gevallen per jaar). Zoals ook in de toelichting wordt overwogen blijkt uit deze cijfers echter niet in hoeveel gevallen een veroordeelde zich binnen 48 uur toch meldt bij de penitentiaire inrichting. Het valt dan ook niet uit te sluiten dat het in de praktijk slechts om enkele strafbare zelfbevrijdingen tijdens verlof per jaar zal gaan. Het College verzoekt de staatssecretaris, mede indachtig het ultimatum remedium-karakter van het strafrecht, de noodzaak van de strafbaarstelling nader toe te lichten.

Strafbaarstelling in beginselenwetten

De wetgever heeft ervoor gekozen om de strafbaarstellingen op te nemen in drie verschillende beginselenwetten en niet als generieke strafbepaling in het Wetboek van Strafrecht. De achterliggende gedachte is dat de tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen een punitief karakter heeft, terwijl vrijheidsbenemende maatregelen, en straffen bij jeugdigen, zijn gericht op behandelen, respectievelijk opvoeden en resocialiseren. Met het opnemen van de strafbaarstelling in drie beginselenwetten wordt beoogd om differentiatie naar de desbetreffende doelgroep aan te brengen.

Het College kan deze onderbouwing niet zonder meer volgen. De genoemde beginselenwetten regelen in de kern het bestuurlijke en disciplinaire regime binnen de inrichting. De drie beginselenwetten zijn daarmee de aangewezen plek om onder andere de regelgeving inzake de differentiatie, het beheer en het regime van inrichtingen, de selectie van gedetineerden, de inbreuk op grondrechten en het klacht- en beroepsrecht wettelijk vast te leggen. Overtredingen van bepalingen uit de beginselenwetten leiden tot disciplinaire maatregelen. Het plaatsen van een strafbaarstelling, die kan leiden tot strafrechtelijke veroordeling voor een gedraging die reeds disciplinair gesanctioneerd kan worden, laat zich dan ook slecht verenigen met de

systematiek van de drie beginselenwetten. Het College vindt dat de voorgestelde strafbaarstellingen, gelet op het beoogde doel en de systematiek van de betrokken wetten, beter tot hun recht komen in het Wetboek van Strafrecht. In dat geval kan bovendien worden volstaan met één generieke strafbaarstelling. Het opnemen van een generieke strafbaarstelling in het Wetboek van Strafrecht past ook beter bij het doel ervan. De verboden gedraging raakt immers niet (enkel) de interne orde binnen de inrichting, hetgeen bij de drie beginselenwetten centraal staat, maar dient om een duidelijk signaal af te geven dat het gezag van rechterlijke beslissingen dient te worden gerespecteerd. Onverminderd de vorenstaande kanttekeningen bij de voorgestelde wettelijke uitwerking, verzoekt het College de staatssecretaris de plaatsing van de strafbepaling te heroverwegen.

Onttrekken aan elektronisch toezicht

Naast de strafbaarstelling van zelfbevrijding wordt tevens strafbaar gesteld onttrekking aan elektronisch toezicht. Het doel achter deze strafbaarstelling is het afgeven van het signaal dat het onttrekken aan elektronisch toezicht niet wordt getolereerd en dat tegen dat laakbare gedrag hard wordt opgetreden. Ook de noodzaak voor deze strafbaarstelling is op basis van de memorie van toelichting niet geheel duidelijk. Het College verzoekt de staatssecretaris dit verder toe te lichten. Uit de memorie van toelichting volgt dat in 2024 2% (67 gevallen) van alle individuele dragers van een enkelband zich heeft onttrokken aan elektronisch toezicht. Dit betreft vermoedelijk, grotendeels, gevallen waarin de drager de enkelband heeft vernield. In het geval dat er sprake is van vernieling in de huidige praktijk, wordt al door DV&O aangifte gedaan bij de politie. Weliswaar blijkt uit de kwalificatie van vernieling niet de context van zelfbevrijding, maar het bestraffen van vernieling impliceert ook dat het onttrekken aan elektronisch toezicht niet wordt getolereerd. De strafmaat voor vernieling (artikel 350 Sr) is bovendien met maximaal twee jaar of een geldboete van de vierde categorie, hoger dan de voorgestelde strafmaat in artikel 191a Sr (een jaar of een geldboete van de derde categorie). In aanvulling daarop zou ook het opzettelijk niet-opladen van een enkelband mogelijk als strafbare onttrekking kunnen worden aangemerkt. Dat een enkelband opzettelijk niet is opgeladen zal echter veelal niet eenvoudig kunnen worden bewezen. De vraag rijst daarom of een weliswaar zuiverdere kwalificatie en een handvol extra (moeilijk te bewijzen) strafbare gedragingen de nieuwe strafbaarstelling rechtvaardigt.

Verder wijst het College erop dat onttrekking aan elektronisch toezicht dat is opgelegd in het kader van een voorwaardelijke straf er ook toe leidt dat voorwaardelijk opgelegde straf of andere modaliteiten die onder voorwaarden niet worden uitgevoerd, alsnog ten uitvoer wordt gelegd. Dat leidt in de regel tot (hernieuwde) vrijheidsbeneming. Ook op die wijze worden consequenties verbonden aan het gedrag van de veroordeelde. Dit wordt in de memorie van

toelichting ook benoemd. Daarmee lijkt het enige doel van de strafbaarstelling van het onttrekken aan elektronisch toezicht te zijn dat de verdachte hiervoor afzonderlijk kan worden vervolgd en veroordeeld, en dat de 'juiste' kwalificatie op de justitiële documentatie komt te staan. Het College vraagt zich af of het nastreven hiervan een doelmatige besteding van middelen is.

Overige opmerkingen

Het College heeft over enkele onderdelen van het wetsvoorstel nog wat korte vragen en verzoekt de staatssecretaris daarop te reageren.

- Uit Titel VIII A van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafrecht volgt dat er sprake is van een jeugdige als deze persoon ten tijde van de verdenking van een strafbaar feit de leeftijd van twaalf tot achttien jaar heeft. In het kader van de Bjj is de jeugdige "een persoon ten aanzien van wie de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel plaatsvindt in een inrichting" (artikel 1 onderdeel g). Dit kunnen ook jongvolwassenen zijn waarop de bepalingen voor jeugdigen zijn toe past. Het ligt gezien de plaatsing van de voorgestelde strafbaarstelling in artikel 59a Bjj in de rede dat onder met jeugdigen in dit wetsvoorstel ook jongvolwassenen worden bedoeld. College verzoekt de staatssecretaris deze veronderstelling te bevestigen. In aanvulling daarop rijst de vraag welk regime van toepassing is op jeugdigen en jongvolwassenen die wel conform het jeugdstrafrecht zijn berecht, maar die vanwege omstandigheden (zoals plaatsgebrek) zijn geplaatst in een reguliere penitentiaire inrichting. Gelden dan ook de uitgangspunten voor de jeugdigen en op welke grond?
- Wat betreft de voorgestelde strafbaarstellingen bij jeugdigen valt ook op dat in artikel 59a Bjj veroordeelden volgens het jeugdstrafrecht bij zelfbevrijding een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden kunnen krijgen. Voor onttrekking aan elektronisch toezicht is geen aparte bepaling voor veroordeelden volgens jeugdstrafrecht opgenomen. De maximale straf bedraagt in dat geval één jaar gevangenisstraf. Het College adviseert om de strafmaat voor beide strafbepalingen bij veroordeelden volgens het jeugdstrafrecht gelijk te stellen.
- In artikel IV onder B van het wetsvoorstel wordt voorgesteld om artikel 38v Sr te wijzigen en het mogelijk te maken om elektronisch toezicht te verbinden aan een vrijheidsbeperkende maatregel. De toelichting op dit voorstel is beperkt. Het College verzoekt daarom een nadere toelichting op deze wijziging. Overigens stemt het College in met deze keuze van de minister, en past deze keuze bij het uitgangspunt dat het College in de Aanwijzing kader voor toepassing van voorwaarden, gedragsaanwijzingen en maatregelen heeft geformuleerd.

Uitvoeringsgevolgen

Het College stelt voorop dat de voorgestelde nieuwe strafbaarstellingen leiden tot een beperkte toename van strafzaken, omdat de voorgestelde strafbaarstellingen gedragingen omvatten die onder het huidige recht nog niet strafbaar zijn. Het is nog niet mogelijk om een concrete kwantitatieve inschatting te maken van het aantal te verwachten nieuwe strafzaken. Met inachtneming van verschillende factoren, waaronder de inkeerbepaling en de uitsluiting van strafbaarheid in het geval er sprake is van niet-opzettelijk handelen bij onttrekken aan elektronisch toezicht, is de verwachting dat het slechts om een gering aantal strafzaken per jaar zal gaan. De verwachting is dat dit binnen de bestaande personele capaciteit kan worden opgevangen.

Een nieuwe strafbaarstelling heeft incidentele uitvoeringsgevolgen voor het openbaar ministerie. De wetwijziging leidt tot beperkte wijzigingen in de bestaande IV-systemen, tot een beperkte aanpassing van de reeds bestaande opleidingen en tot mogelijk aanpassingen in OM-beleid. De hieraan verbonden kosten behoren tot de normale bedrijfsvoering van het openbaar ministerie en worden binnen de bestaande budgettering opgevangen.

Hoogachtend,

M. Otte
procureur-generaal