Raad voor
Strafrechtstoepassing
en Jeugdbescherming

Aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
Mevrouw K.T. van Bruggen MSc
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum	30 oktober 2026	Uw kenmerk	7994253
E-mail	advies@rsj.nl	Ons kenmerk	8025126

Onderwerp Advies wijziging Geweldsinstructie penitentiaire inrichtingen en Geweldsinstructie inrichtingen voor verpleging van ter beschikking gestelden in verband met het regelen van het aanleggen van een broekstok of handboeien in een veiligheidszone

Geachte mevrouw Van Bruggen,

Op 7 september 2026 ontving de Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: RSJ) het verzoek om te adviseren over een voorstel tot wijziging van de Geweldsinstructie penitentiaire inrichtingen en de Geweldsinstructie inrichtingen voor verpleging van ter beschikking gestelden in verband met het regelen van het aanleggen van een broekstok of handboeien in een veiligheidszone (hierna: geweldsinstructies).

Inhoud van het wijzigingsvoorstel

Er worden twee dezelfde wijzigingen voorgesteld in zowel de Geweldsinstructie penitentiaire inrichtingen als de Geweldsinstructie voor verpleging van ter beschikking gestelden. In de eerste plaats wordt het zogenaamde sociaal of medisch transport aangemerkt als veiligheidszone. Het gaat om het vervoer onder verantwoordelijkheid van de Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O) van de Penitentiaire Inrichting (PI) of de instelling naar een externe locatie zoals een ziekenhuis of instelling, omdat bijvoorbeeld een medische behandeling of sociale zorg en hulpverlening niet in de inrichting uitgevoerd of verleend kan worden. Volgens de conceptwijziging gaat het dan om de openbare ruimte tussen het voertuig van DV&O van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de plaats van bestemming waarin de gedetineerde of tbs-gestelde te voet wordt verplaatst.

In de tweede plaats verandert het uitgangspunt over het gebruik van handboeien en/of een broekstok bij medisch en sociaal transport ingrijpend. Dit verschuift van 'nee, tenzij uit een individuele belangenafweging blijkt dat het aanleggen ervan noodzakelijk is', naar 'ja, tenzij blijkt dat het aanleggen ervan niet of niet langer noodzakelijk is'. In de toelichting worden voorbeelden genoemd van uitzonderingsgronden. Het doel van deze wijziging is het voorkomen van onttrekkingen bij sociaal en medisch transport, zo blijkt uit de toelichting. De wijziging wordt voorgesteld in reactie op Kamervragen.[1]
De staatssecretaris acht deze wijziging van belang nu zelfbevrijding en onttrekking aan elektronisch toezicht niet strafbaar zullen worden gesteld.[2]

Visie van de RSJ

De RSJ vindt het positief dat zelfbevrijding en onttrekking aan elektronisch toezicht niet strafbaar worden gesteld. Dit is in lijn met het advies dat de RSJ hierover uitbracht.[3]
Tegelijkertijd heeft de RSJ er begrip voor dat er in voorkomende gevallen behoefte bestaat aan een zwaardere noodzakelijkheidstoets bij sociaal of medisch transport.
Dit transport vindt namelijk niet plaats in een beveiligde omgeving, zoals bij vervoer naar een rechtbank of een andere PI wel het geval is. Het voorstel om het uitgangspunt aan te passen betreft echter een fundamentele wijziging. De RSJ heeft hiertegen diverse bezwaren.

Noodzakelijkheidsvereiste

Vrijheidsbeperkende middelen mogen door de directeur of het hoofd van de instelling worden ingezet, voor zover dit noodzakelijk is om onttrekking aan het toezicht van de gedetineerde of tbs-gestelde te voorkomen.[4] Dit vloeit voort uit de eis van noodzakelijkheid. De vrijheid van burgers mag worden beperkt als de maatregel strikt noodzakelijk is om een legitiem doel te bereiken. Het standaard inzetten van vrijheidsbeperkende middelen, tenzij er sprake is van een uitzonderingsgrond, is hiermee niet in overeenstemming.

Het is de RSJ niet duidelijk waarom deze wijziging van de geweldsinstructies wordt voorgesteld. Op dit moment kunnen vrijheidsbeperkende middelen zoals handboeien en broekstok worden ingezet wanneer dit ter voorkoming van onttrekking noodzakelijk wordt geacht. Dat geldt ook voor medisch en sociaal transport. Daarnaast is het aantal gevallen

---

1 *Kamerstukken II* 2025/26, 1762 (Aanhangsel). Vragen van het lid Ellian (VVD) over het bericht «Ook drugscrimineel Lile H. in Roermond ontsnapt tijdens ziekenhuisbezoek».
2 *Kamerstukken II* 2026/27, 29911, 29279, 24587, nr. 527.
3 RSJ *Wetsvoorstel strafbaarstelling zelfbevrijding en onttrekking aan elektronisch toezicht,* Den Haag: 2025.
4 Art. 35 lid 1 Penitentiaire beginselenwet en art. 30 lid 1 Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden.

van zelfbevrijding of onttrekking zeer beperkt[5] en bovendien zeer laag in vergelijking met andere Europese landen.[6]

Terughoudendheid geboden

Het uitgangspunt 'ja, tenzij' zal zonder twijfel vaker leiden tot de inzet van vrijheidsbeperkende middelen. De kans is volgens de RSJ groot dat een deel van de gevallen die voorheen niet in aanmerking kwamen voor de vrijheidsbeperkende middelen, dat straks door het omdraaien van het uitgangspunt wel komen. Bovendien moet in de nieuwe situatie de directeur de beslissing nemen dat vrijheidsbeperkende middelen niet hoeven te worden toegepast. Vanwege de latente dreiging van risico's is zo'n besluit per definitie lastiger te nemen dan het besluit om juist wél beveiligingsmiddelen in te zetten. De RSJ vreest dat risicomijdende besluitvorming zal leiden tot de gewoonte om de geweldsmiddelen toe te passen. Dit leidt ertoe dat maatregelen worden toegepast terwijl deze niet strikt noodzakelijk zijn.

De RSJ beziet de voorgestelde wijziging in het licht van een bredere ontwikkeling waarbij – vaak onder politieke druk – extra maatregelen worden ingezet om beveiligingsrisico's in te dammen.[7] Het streven om beveiligingsrisico's te allen tijde uit te sluiten is niet realistisch en kan leiden tot risicomijdend gedrag en een minder humane bejegening van gedetineerden. Wanneer dit leidt tot wijzigingen in wet- en regelgeving dan biedt het legitimatie om grondrechten in te perken zonder dat dit per definitie bijdraagt aan meer veiligheid. De RSJ is van mening dat terughoudendheid geboden is bij wijzigingen die (grond)rechten beperken zonder een duidelijke noodzaak.

Humane bejegening

Tot slot heeft deze wijziging in meer brede zin consequenties voor de manier waarop er naar gedetineerden en tbs-gestelden wordt gekeken. Wanneer dit uitgangspunt standaard voor alle gedetineerden en tbs-gestelden geldt, wordt per definitie gevaar verondersteld. Dit kan afbreuk doen aan humane bejegening en het beginsel van minimale beperkingen.

Overige opmerkingen

Wetssystematiek

De huidige wijziging sluit niet goed aan bij de huidige wetssystematiek waarin het beginsel van minimale beperkingen en het noodzakelijkheidsvereiste stevig zijn verankerd. Deze gaat namelijk uit van het principe dat vrijheidsbeperkende middelen niet worden toegepast tenzij uit een individuele belangenafweging blijkt dat het aanleggen ervan noodzakelijk is (zie artikel 35 lid 1 Pbw en artikel 30 lid 1 Bvt). Het gebruik van

---

5 S. Meijer e.a., *Zucht naar vrijheid, Een onderzoek naar de strafbaarstelling van het schenden van bijzondere voorwaarden en het elektronisch toezicht en van het ontvluchten uit detentie*, Den Haag: WODC 2019, p. 39. Zie voor recentere cijfers ook: *Wetsvoorstel strafbaarstelling zelfbevrijding en onttrekking aan elektronisch toezicht*, p.7 en 8 (concept MvT). Hoeveel onttrekkingen specifiek plaatsvinden tijdens medisch en sociaal transport is echter onbekend.

6 M.F. Aebi & E. Cocco, *SPACE I – 2025 – Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations*, Straatsburg: Raad van Europa 2025.

7 RSJ, *Toenemende beveiliging in breder perspectief*, Den Haag 2023.

vrijheidsbeperkende middelen moet daarom schriftelijk worden gemeld.[8] Het omkeren van dit uitgangspunt in een lagere regeling, zoals opgenomen in het voorliggende wijzigingsvoorstel, sluit hier niet op aan. Ondanks onderhavige wijziging, zal de schriftelijke meldplicht immers blijven bestaan. Bovendien staat in de toelichting dat bij elk sociaal en medisch transport per justitiabele een afweging moet worden gemaakt of er een uitzonderingsgrond van toepassing is. Ook staat vermeld dat het 'derhalve gaat om concreet gemotiveerde en situationeel bepaalde maatregelen die noodzakelijk zijn (…).' Het is de RSJ niet duidelijk hoe het voorgaande zich verhoudt tot het uitgangspunt 'ja, tenzij'. Evenmin is duidelijk hoe deze wijziging zich verhoudt tot de beklagwaardigheid van de inzet van vrijheidsbeperkende middelen tijdens medisch en sociaal transport. De RSJ vindt het van belang dat ook in de situatie 'ja, tenzij' de mogelijkheid tot beklag blijft bestaan.

Uitzonderingsgronden in toelichting

In de toelichting worden enkele uitzonderingsgronden geformuleerd. Zoals het geval dat het gebruik van handboeien of een broekstok een concreet gevaar oplevert voor de gezondheid van de justitiabele, of dat de justitiabele lichamelijk of geestelijk beperkt is om te vluchten of dat er sprake is van een persoon die zich in vreemdelingenbewaring bevindt. De RSJ vraagt zich af waarom deze uitzonderingsgronden niet zijn opgenomen in de geweldsinstructies zelf in plaats van de toelichting. Het opnemen van uitzonderingsgronden in de geweldsinstructies komt ten goede aan het kenbaarheidsvereiste van regels.

Tweemaal succesvol onbegeleid verlof

In de voorliggende wijziging is de inzet van handboeien of broekstok niet noodzakelijk als er sprake is van een uitzonderingsgrond. De uitzonderingen die genoemd worden moeten dus direct betrekking hebben op de kans dat iemand zich zal onttrekken. De RSJ ziet niet in hoe het criterium van 'tweemaal succesvol onbegeleid re-integratieverlof' een bepalende indicatie kan zijn voor het opheffen van de noodzakelijkheid voor beveiligingsmaatregelen. Ook zonder of na één keer succesvol onbegeleid verlof zal immers de inschatting gemaakt kunnen worden dat beveiligingsmaatregelen niet (langer) noodzakelijk zijn. Daarnaast zullen justitiabelen die (nog) niet in aanmerking komen voor re-integratieverlof hier per definitie niet aan kunnen voldoen. Succesvol onbegeleid verlof kan een indicatie vormen of iemand zich al dan niet zal willen onttrekken, maar als uitzonderingsgrond is het niet passend.

Overige uitzonderingsgronden

Omdat in de toelichting bij de geweldsinstructies uitzonderingsgronden als voorbeeld worden genoemd, vraagt de RSJ zich af of ook andere redenen mogelijk zijn waardoor de beveiligingsmaatregelen niet (langer) noodzakelijk zijn. Beveiligingsmaatregelen zijn niet 'strikt noodzakelijk' als er geen aanwijzingen zijn dat een justitiabele zich wil of zou kunnen onttrekken. Factoren zoals gedrag in de inrichting en/of tijdens (on)begeleid verlof kunnen een rol spelen bij de inschatting dat de inzet van beveiligingsmiddelen niet

[8] Art. 9 Geweldsinstructie penitentiaire inrichtingen en art. 11 Geweldsinstructie inrichtingen voor verpleging van ter beschikking gestelden.

noodzakelijk is. Daarom acht de RSJ het van belang dat een restcategorie expliciet in de geweldsinstructies wordt toegevoegd.

Veiligheidszone

De openbare ruimte tussen het voertuig van de DV&O en de plaats van bestemming waarin de gedetineerde te voet wordt verplaatst, wordt volgens het nieuwe artikel 1 van beide voorliggende geweldsinstructies als veiligheidszone aangemerkt.
Het is de RSJ niet duidelijk wat precies met 'plaats van bestemming' wordt bedoeld. Is dit bijvoorbeeld de hoofdingang van het ziekenhuis, de wachtruimte van de arts of de aula van een bergraafplaats? De RSJ ziet graag een specificering wat de 'plaats van bestemming' behelst.

Vernummering

Het is de RSJ ten slotte niet helder hoe de vernummering van j ('veiligheidszone') in de Geweldsinstructie penitentiaire inrichtingen zich verhoudt tot het huidige j ('onbemand mobiel object'). De RSJ adviseert dit te verduidelijken in het conceptwijzigingsvoorstel.

Aanbevelingen

De RSJ beveelt aan om de wijziging niet door te voeren. Door het omkeren van het uitgangspunt wordt afbreuk gedaan aan het noodzakelijkheidsvereiste. De RSJ maakt zich bovendien zorgen om de ontwikkeling dat de inzet van beveiligingsmaatregelen steeds vanzelfsprekender wordt. Standaard inzetten van vrijheidsbeperkende middelen kan afbreuk doen aan een humane bejegening.

Mocht de wijziging toch worden ingevoerd, dan doet de RSJ de volgende aanbevelingen:

1. Zorg dat de inzet van vrijheidsbeperkende middelen tijdens sociaal en medisch transport vatbaar blijft voor beklag.
2. Neem de uitzonderingsgronden op in de geweldsinstructies zelf in plaats van in de toelichting.
3. Neem naast de genoemde gronden ook een restcategorie op in de geweldsinstructies.
4. Verduidelijk in de toelichting wat met de definiëring van veiligheidszone 'plaats van bestemming' precies wordt bedoeld in artikel 1.
5. Evalueer na enige tijd de meldingen van de inzet van vrijheidsbeperkende middelen bij medisch en sociaal transport op het noodzakelijkheidsvereiste om te bezien welk effect de wijziging heeft.

De RSJ is graag bereid een en ander nader toe te lichten.

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



Han Moraal
Algemeen voorzitter