



Regeling van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 8 juli 2025, kenmerk 6500728, houdende wijziging van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting in verband met het invoeren van de mogelijkheid tot eindverlof

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

Gelet op artikel 26, derde lid, van de Penitentiaire beginselenwet;

Besluit:

ARTIKEL I

De Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting wordt als volgt gewijzigd:

A

Het opschrift van hoofdstuk 4a komt te luiden:

HOOFDSTUK 4A. MAATREGELEN IN VERBAND MET HET VERLICHTEN VAN CAPACITEITSPROBLEMEN BINNEN HET GEVANGENISWEZEN

B

Artikel 33a komt te luiden:

Artikel 33a

1. De minister bepaalt gedurende welke periode gedetineerden in aanmerking komen voor de in dit hoofdstuk genoemde maatregelen.
2. Het begin als ook het einde van deze periode, alsmede welke specifieke, in dit hoofdstuk genoemde maatregel wordt ingezet, evenals de reikwijdte daarvan, wordt door de minister bekendgemaakt in de Staatscourant.
3. Maatregelen in dit hoofdstuk worden alleen ingezet indien daarmee een bijdrage wordt geleverd aan het oplossen van de capaciteitsproblemen binnen het gevangeniswezen.

C

Artikel 33b wordt als volgt gewijzigd:

1. Na het tweede lid wordt een lid toegevoegd, luidende:
 3. Dit artikel is niet van toepassing op gedetineerden die zijn veroordeeld voor een ernstig gewelds- of zedenmisdrijf of een terroristisch misdrijf.

D

Artikel 33c komt te luiden:

Artikel 33c. Eindverlof

1. Een gedetineerde met een onherroepelijke gevangenisstraf, hechtenis of vervangende hechtenis van ten minste 8 dagen en ten hoogste 1 jaar kan in aanmerking komen voor verlof aan het einde van zijn detentie in verband met een tekort aan plaatsen voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen in penitentiaire inrichtingen.
2. De directeur-generaal van de Dienst Justitiële Inrichtingen is namens de minister bevoegd eindverlof te verlenen.
3. Een gedetineerde kan alleen in aanmerking komen voor eindverlof indien daarmee een



bijdrage wordt geleverd aan het oplossen van een capaciteitsprobleem binnen het gevangeniswezen.

4. Eindverlof kan uitsluitend worden verleend direct voorafgaand aan het moment waarop de gedetineerde in aanmerking komt voor invrijheidstelling of het moment waarop de gedetineerde een penitentiair programma start.
5. Eindverlof kan worden verleend voor de duur van 1 dag tot en met ten hoogste 14 dagen.
6. Eindverlof wordt niet verleend aan een gedetineerde:
 - a. die is geplaatst in een extra beveiligde inrichting als bedoeld in artikel 6 van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden;
 - b. die is geplaatst in een Terroristen Afdeling als bedoeld in artikel 20a van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden;
 - c. die op grond van artikel 16 van de wet is ondergebracht in een Afdeling Intensief Toezicht;
 - d. die is geplaatst in een individueel regime als bedoeld in artikel 11 van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden en is ondergebracht in een afdeling voor beheersproblematieke gedetineerden;
 - e. die is geplaatst in een Penitentiair Psychiatrisch Centrum als bedoeld in artikel 20c van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden;
 - f. die is of wordt overgebracht op grond van artikel 15, vierde lid, of artikel 43, vierde lid, van de wet;
 - g. van wie de tenuitvoerlegging van een tevens aan hem opgelegde maatregel van terbeschikkingstelling met verpleging van overheidswege nog moet aanvangen;
 - h. ten aanzien van wie vaststaat dat hij na de detentie zal worden uitgeleverd of ten aanzien van wie een uitleveringsprocedure loopt, tenzij hieraan schorsende werking is verleend;
 - i. die ongewenst is verklaard, ten aanzien van wie een procedure tot ongewenstverklaring loopt, tenzij hieraan schorsende werking is verleend, of van wie vaststaat dat hij na de detentie zal worden uitgezet;
 - j. die is veroordeeld voor een ernstig gewelds- of zedenmisdrijf.
7. In het geval dat meerdere gevangenisstraffen, hechtenissen of vervangende hechtenissen aaneensluitend ten uitvoer worden gelegd, worden zij als één straf aangemerkt voor de toepassing van het tweede en derde lid.
8. De directeur-generaal van de Dienst Justitiële Inrichtingen kan bij het verlenen van eindverlof bijzondere voorwaarden stellen overeenkomstig artikel 5, tweede lid. 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 worden in beginsel ook verbonden aan de toepassing van het eindverlof.
9. Op grond van gewijzigde omstandigheden, het overtreden van de aan het eindverlof verbonden voorwaarden of een incident kan de directeur-generaal van de Dienst Justitiële Inrichtingen een reeds verleend eindverlof of het daarvan resterende gedeelte intrekken, naar een ander tijdstip verplaatsen of daaraan nadere voorwaarden verbinden. Van een incident is in elk geval sprake als de gedetineerde tijdens het eindverlof buiten de inrichting betrokken is bij een verstoring van de openbare orde of als verdachte van een strafbaar feit is aangemerkt.
10. Een gedetineerde kan eindverlof weigeren.
11. De artikelen 2, 3, 4, 6, 7 en 9, tweede lid, zijn niet van toepassing op eindverlof.

ARTIKEL II

In de Regeling van de Minister voor Rechtsbescherming van 14 mei 2024, kenmerk 5296720, houdende wijziging van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting in verband met capaciteitsproblemen binnen het gevangeniswezen (Stcrt. 2024, 16470) vervalt in Artikel II de tweede volzin.

ARTIKEL III

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.



Deze regeling zal met toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
T.H.D. Struycken*



TOELICHTING

1. Aanleiding

Binnen het gevangeniswezen is een structureel tekort aan beschikbare celcapaciteit ontstaan. Hierover is de Tweede Kamer laatstelijk geïnformeerd bij brief van 7 maart 2025. Hierin is de Tweede Kamer ingelicht over de capaciteitsdruk bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: DJI) en daarbij is aangegeven dat een 'code zwart'-situatie is bereikt: alle penitentiaire inrichtingen en cellencomplexen op politiebureaus zitten nagenoeg vol.

Om de huidige capaciteitsproblemen te verlichten worden verschillende maatregelen getroffen. Eén van die maatregelen betreft het creëren van een noodventiel in de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting (Regeling tvi), met onderhavige regeling.

2. Algemene toelichting

2.1. Samenvoeging alle capaciteitsmaatregelen in hoofdstuk 4a Rtv en het laten vervallen van de tijdelijkheid van dit hoofdstuk

In hoofdstuk 4a van de oorspronkelijke regeling was een horizonbepaling opgenomen die bepaalde dat het hoofdstuk op 31 december 2025 zou komen te vervallen. De noodzaak tot het inzetten van de maatregelen om capaciteitsproblemen te verhelpen, kan zich – ook wanneer de huidige problematiek wordt opgelost – echter altijd voordoen. Door het laten vervallen van de horizonbepaling kan er altijd een beroep worden gedaan op een of meerdere capaciteitsmaatregel(en). Ter voorkoming van niet noodzakelijke inzet, van de in dit hoofdstuk geregelde maatregelen, zal in artikel 33a, tweede en derde lid, worden bepaald dat de maatregelen alleen dan kunnen worden ingezet, als daarmee een bijdrage wordt geleverd aan het verlichten van de capaciteitsproblematiek binnen het gevangeniswezen en niet eerder dan nadat de minister daartoe een afzonderlijk besluit heeft gepubliceerd in de Staatscourant.

In hoofdstuk 4a waren eerder al alle geldende capaciteitsmaatregelen opgenomen. Ook de maatregel tot eindverlof wordt ondergebracht in hoofdstuk 4a.

2.2. Wijziging uitsluiting gewelds- en zedenmisdrijven

In artikel 33a van de oorspronkelijke regeling was in algemene zin bepaald dat de capaciteitsmaatregelen opgenomen in hoofdstuk 4a niet van toepassing waren op gedetineerden die zijn veroordeeld voor een ernstig gewelds- of zedenmisdrijf of terroristisch misdrijf. Met deze wijziging wordt deze uitzonderingsgrond overgeheveld van de algemene bepalingen naar elke afzonderlijke capaciteitsmaatregel opgenomen in hoofdstuk 4a van de Rtv. Op deze manier kan per maatregel worden gezien of deze groep gedetineerden al dan niet moet worden uitgesloten van de maatregel.

2.3. Nieuwe wijziging in verband met doorlopende capaciteitsproblematiek

Het is van groot belang dat strafbare feiten criminaliteit worden bestraft en dat door de rechter opgelegde straffen daadwerkelijk ten uitvoer worden gelegd. Dit is van belang voor het vertrouwen in de rechtsstaat, voor slachtoffers en voor de veiligheid in de maatschappij. Om de situatie te voorkomen dat niet meer alle voorlopig gehechten en arrestanten kunnen worden geplaatst, wordt in onderhavige regeling eindverlof geïntroduceerd. 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. Dat houdt in dat de maatregelen alleen ingezet wordt op het moment dat daadwerkelijk onvoldoende capaciteit beschikbaar is om gedetineerden te plaatsen.

Bij het verlenen van eindverlof keert een gedetineerde een aantal dagen eerder terug in de samenleving, terwijl er weloverwogen een gevangenisstraf is opgelegd. Alternatief is evenwel dat er geen plaats is in een inrichting voor de voorlopige hechtenis van verdachten van (zware) misdrijven. De risico's die daarmee gepaard gaan, wegen niet op tegen de eventuele risico's bij het toekennen van eindverlof aan gedetineerden die al het grootste gedeelte van hun straf hebben ondergaan.

3. Advies van de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming en van de Raad voor de rechtspraak

Aan de Raad voor de strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (hierna de RSJ) en de Raad voor de

rechtspraak (hierna: Rvdr) is een concept van de wijziging van onderhavige regeling toegezonden met de vraag daarover te adviseren. Beide raden ben ik zeer erkentelijk voor hun adviezen die op zeer korte termijn zijn uitgebracht. Het advies van de RSJ is op de website van de RSJ aan te treffen en het advies van de Rvdr op de website van de Rvdr.

Ik ben verheugd te constateren dat de RSJ en de Rvdr de noodzaak voor het nemen van maatregelen om de capaciteitsproblemen tegemoet te treden onderschrijven. Wel merken de RSJ en de Rvdr op dat met het verlenen van eindverlof de facto de tenuitvoerlegging van de door de strafrechter opgelegde gevangenisstraf wijzigt. De Rvdr waarschuwt in dit verband voor de denaturering van een rechtelijke uitspraak en het overschrijden van een rechtstatelijke grens. De minister heeft de taak de rechterlijke uitspraak uit te voeren. Het niet of wezenlijk anders uitvoeren van een gerechtelijk vonnis tast volgens de Rvdr het gezag van de rechter aan. Het aanbrengen van wijzigingen aan uitspraken zou afbreuk doen aan de geloofwaardigheid en legitimiteit van de uitspraken en staat op gespannen voet met de scheiding der machten. Wanneer de strafdoelen en het gedrag van de gedetineerde echter geen doorslaggevende rol spelen, maar feitelijk straffkortingen betreffen wegens logistieke problemen, ontstaat een (op zijn minst) hellend vlak.

Naar aanleiding van de adviezen op dit punt wordt opgemerkt dat het onmiskenbaar van belang is dat de uitvoerende macht niet treedt in een uitspraak van de rechtsprekende macht. Dit verdraagt zich niet met de uitgangspunten van de trias politica en doet afbreuk aan het gezag van de rechter en het vertrouwen in de overheid. In het licht van bovenstaande is van belang op te merken dat op dit moment sprake is van zodanige krapte in de beschikbare celcapaciteit binnen het gevangeniswezen, dat onvoldoende ruimte is om alle opgelegde vrijheidsstraffen ten uitvoer te leggen. Juist omdat ik het als mijn taak zie om de door de rechter opgelegde straffen ten uitvoer te leggen, tref ik de genoemde maatregel. De maatregel is noodzakelijk om de benodigde capaciteit binnen het gevangeniswezen te bewerkstelligen zodat alle opgelegde vrijheidsstraffen in ieder geval voor een zeer groot deel ten uitvoer kunnen worden gelegd.

Voorts is de Rvdr kritisch op de maatregel in het kader van de doelstellingen en uitgangspunten van de Wet straffen en beschermen (Wet SenB). De Wet SenB heeft onder andere als uitgangspunt dat de gedetineerde vrijheden moet verdienen door goed gedrag te vertonen. Verlof dient te worden gezien als een vorm van beloning en dient de resocialisatie. De maatregel inzake eindverlof heeft volgens de Rvdr niets te maken met het gedrag van de gedetineerde of met zijn resocialisatiedoelen. Deze wijze van verlof is, zo stelt de Rvdr, niet bedoeld om capaciteitsproblemen op te lossen. In dat kader stelt de Rvdr voor om een aparte wettelijke basis te creëren in de Penitentiaire beginselenwet, om zo straffkortingen te bewerkstelligen. Ik ben het met de Rvdr eens dat verlof in beginsel de resocialisatie dient. De wet staat er echter niet aan in de weg om verlof ook voor andere doeleinden in te zetten. De noodzaak tot het snel treffen van maatregelen om de capaciteitsproblematiek het hoofd te bieden, heeft mij doen besluiten eindverlof mogelijk te maken door middel van een wijziging van de Rvti.

De RSJ en de Rvdr zijn kritisch op het punt dat de capaciteitsproblemen deels te voorzien zijn geweest, waar de RSJ herhaaldelijk in eerdere adviezen op heeft gewezen. Met diverse wettelijke maatregelen, in het bijzonder de Wet straffen en beschermen, is inderdaad de detentieduur door allerlei maatregelen verlengd met als gevolg dat een groeiend aantal gedetineerden langer in detentie verblijft. Ik wijs er daarbij wel op dat de krapte van de arbeidsmarkt binnen DJI toentertijd niet zo ernstig was als op dit moment. Ook andere oorzaken voor het capaciteitsprobleem binnen het gevangeniswezen waaraan in deze toelichting aandacht is besteed, deden zich ten tijde van de totstandkoming van de Wet straffen en beschermen niet in de huidige mate voor. Daarbij was de hoop dat een reeks van eerder ingezette maatregelen, zoals de invoering van het strategische personeelsplan van DJI, verlichting zou brengen. De thema's in het strategisch personeelsplan hebben de afgelopen jaren centraal gestaan in de beleidsontwikkeling en ondersteuning van het primaire proces. Helaas zijn deze maatregelen, en de vervallen maatregel van capaciteitsverlof, in onvoldoende mate effectief gebleken met als resultaat dat het noodzakelijk is extra maatregelen zoals onderhavige wijziging van de Rvti in te voeren. Dat neemt niet weg dat het treffen van maatregelen aandacht blijft houden. Er wordt gewerkt aan een doorberekening van de personele ontwikkelingen in de komende jaren evenals een omgevingsanalyse, om te kunnen bezien welke strategische keuzes DJI nu en in de toekomst zal moeten gaan maken.

De RSJ en de Rvdr uiten bovendien zorgen over de rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid die de maatregel van eindverlof mogelijk tot gevolg zou hebben. Ook waarschuwen de RSJ en de Rvdr voor het risico op willekeur. Zo wordt het als onjuist aangemerkt dat deze maatregelen alleen gelden voor inrichtingen die kampen met capaciteitsproblemen en dat andere inrichtingen dus zijn uitgesloten. Ook is onduidelijk hoe vaak en op basis van welke criteria wordt getoetst of de inzet van eindverlof noodzakelijk is en acht de RSJ het onduidelijk 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. Ik begriep de zorgen van de RSJ en de Rvdr. Rechtsonzekerheid, rechtsongelijkheid en willekeur wil ik nadrukkelijk voorkomen. Maatregelen daartegen krijgen



dan ook nadrukkelijk een plek in het beleidskader. Om de benodigde duidelijkheid te verschaffen en de geuite zorgen weg te nemen, zal ik nader ingaan op de kern van het beleidskader.

Daarnaast ben ik de RSJ en Rvdr dankbaar dat zij in hun advies aandacht besteden aan voorstellen om de capaciteitsproblemen op de lange termijn op te lossen. Daarbij wijst de RSJ op drie maatregelen, namelijk herziening van de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.), heroverweging van het taakstrafverbod en invoering van elektronische detentie als hoofdstraf. De Rvdr wijst in dit verband op het gemis aan de mogelijkheid om alternatieve straffen op te leggen. Momenteel zie ik hoe op lange termijn adequaat uitvoering kan worden gegeven aan opgelegde sancties en wat ervoor nodig is om te komen tot een toekomstbestendig stelsel dat in staat is te reageren op fluctuaties in de vraag en aanbod van detentiecapaciteit. Hierbij kijk ik in de volle breedte naar maatregelen die hier een bijdrage aan kunnen leveren. Het bevorderen van de uitstroom waaronder de herziening van de huidige v.i.-regeling en de maximering van de v.i. uit de Wet straffen en beschermen maken onderdeel uit van deze verkenning. Hiernaast verken ik, samen met de Minister van Justitie en Veiligheid momenteel of de rechter in bepaalde gevallen van recidive de mogelijkheid moet krijgen om vaker een taakstraf op te leggen. Het taakstrafverbod staat hier nu aan in de weg, waardoor de rechter tot het opleggen van korte gevangenisstraffen wordt bewogen. Voorts wordt verkend of elektronische detentie tot een zelfstandige hoofdstraf kan worden geformaliseerd. Realisatie van deze voorstellen zou een formeel wetgevingsproces vergen. In relatie tot het gebruik van elektronische detentie merk ik overigens nog op dat de leden Sneller (D66), Six Dijkstra (NSC) en Boswijk (CDA) het initiatiefwetsvoorstel Slimmer straffen voorbereiden, waarin naar verwachting onder meer elektronische detentie als hoofdstraf wordt voorgesteld.

In afrondende zin merk ik op dat het advies van de RSJ en van de Rvdr ertoe leidt dat ten aanzien van eindverlof belangrijke wijzigingen in onderhavige Regeling en de toelichting zijn doorgevoerd. In de toelichting hieronder zal nader ingegaan worden op het advies van de RSJ en de Rvdr als daarvoor nog aanleiding is gelet op de hierboven weergegeven reactie. Deze punten zullen hieronder worden toegelicht.

4. Eindverlof

De maatregel geldt voor het gehele gevangeniswezen, dus voor alle inrichtingen binnen het gevangeniswezen. Een gedetineerde heeft echter geen recht op eindverlof; de beslissing ligt bij de directeur-generaal van de Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: DGJJI). Ingevolge artikel 33c, tweede lid, is het mogelijk om een gedetineerde met een onherroepelijke gevangenisstraf of (vervangende) hechtenis eindverlof te verlenen. 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. Daarbij worden twee of meer onherroepelijke gevangenisstraffen of vervangende hechtenissen opgeteld en als één vrijheidsstraf aangemerkt. De duur van het verlof beperkt zich ingevolge artikel 33c, vijfde lid, tot maximaal 14 dagen. Daarbij geldt de voorwaarde dat aan een gedetineerde een vrijheidsstraf van tenminste 8 dagen moet zijn opgelegd. Het verlenen van eindverlof aan gedetineerden met een kortere straf van 8 dagen is, zoals ook de RSJ benoemt in haar advies, niet of nauwelijks uitvoerbaar.

De maatregel geldt voorts gedurende de door de minister vast te stellen periode, mits nadrukkelijk met het verlenen van het eindverlof het capaciteitsprobleem binnen het gevangeniswezen wordt verlicht. Hiermee is het risico op daaruit voortvloeiende rechtsongelijkheid alsmede het gevaar van een toename van overplaatsingsverzoeken van gedetineerden van een inrichting die niet is aangewezen naar een inrichting die als zodanig is aangewezen, ondervangen.

Om te voorkomen dat meer gedetineerden in aanmerking komen voor eindverlof dan noodzakelijk om de capaciteitsproblematiek op te lossen, is in artikel 33c, derde lid, als voorwaarde opgenomen dat met het verlenen van eindverlof daadwerkelijk een bijdrage wordt geleverd aan het oplossen van het capaciteitsprobleem binnen het gevangeniswezen. Er komen aldus niet meer gedetineerden in aanmerking voor eindverlof dan noodzakelijk om de capaciteitsproblematiek op te lossen. Zodoende zal maatwerk worden toegepast bij het toekennen van eindverlof. Alleen als wordt voorzien dat onvoldoende plekken beschikbaar zijn, zal worden besloten om gedetineerden eindverlof toe te kennen. Deze toets zal periodiek plaatsvinden. De wijze waarop dit plaats zal vinden en de te hanteren variabelen, is in grote lijnen als volgt. Maandelijks wordt gekeken naar de gerealiseerde landelijke bezettingsgraad in de meest recente, afgelopen maand én de raming van de bezetting voor de komende drie maanden. Wanneer uit de analyse blijkt dat de bezetting niet hoger is of zal uitkomen dan de maximale bezettingsgraad, wordt eindverlof niet ingezet. Indien blijkt dat de bezettingsgraad is of wordt overschreden dan zal eindverlof worden toegepast. Er zijn daarbij twee soorten staffels mogelijk. Een staffel met een maximum van 7 dagen eindverlof en een staffel met een maximum van 14 dagen eindverlof. Afhankelijk van de mate van overschrijding zal worden bepaald welke staffel

noodzakelijk is. Op deze manier wordt maatwerk toegepast. Indien op het moment van analyse blijkt dat de maatregel noodzakelijk blijkt en de benodigde staffel bekend is, wordt wekelijks een landelijke lijst gegenereerd met gedetineerden die op basis van de criteria uit de Rvti in aanmerking komen voor eindverlof. Voor elke gedetineerde op deze lijst geldt dat de verlofverlening een bijdrage levert aan het oplossen van het capaciteitsprobleem. Het zal derhalve niet voorkomen dat binnen één lijst geprioriteerd hoeft te worden op aanvullende criteria. Op- en afschalen van de maatregel op basis van een objectief criterium (de bezettingsgraad) voorkomt selectie en willekeur.

Op advies van de RSJ ligt het tevens voor de hand om de straffkorting te staffelen, zodat relatieve gelijkheid in de straffkorting wordt bewerkstelligd. Bij het bepalen van de duur van het eindverlof van een gedetineerde wordt afhankelijk van de noodzakelijkheid gewerkt met twee verschillende staffels van 7 en 14 dagen, zoals hierboven omschreven. Bij het opstellen van de staffels is een aantal uitgangspunten gehanteerd, namelijk dat de minimale strafduur wordt gehandhaafd (acht dagen), dat het niet mogelijk is om door eindverlof korter in detentie te verblijven dan gedetineerden die oorspronkelijk een kortere strafduur hadden, dat de maatregel effectief is en blijft (de staffel wordt voldoende snel opgebouwd), maar eveneens recht doet aan het verhoudingsgewijs opbouwen van het maximaal aantal dagen eindverlof (de staffel wordt niet te snel opgebouwd). Ik meen met deze objectieve criteria in voldoende mate het risico op rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid, alsook het risico op willekeur, waar zowel de RSJ als de Rvdr in hun adviezen hun zorgen over uiten, weg te nemen.

De DGDJI heeft de bevoegdheid voor het verlenen van eindverlof. Het initiatief inzake toekenning van eindverlof ligt bij DJI. Eindverlof is geen recht van een gedetineerde. Het is de DGDJI die beslist zonder dat daar een verzoek van de gedetineerde aan vooraf dient te gaan. Elke gedetineerde wordt – zodra er sprake is van een onherroepelijke straf – meegenomen in de beoordeling of hij op basis van de in deze regeling opgenomen criteria al dan niet in aanmerking komt voor eindverlof. Daarbij moet er rekenschap van worden gegeven dat deze beoordeling enige tijd in beslag kan nemen. Dat kan leiden tot de situatie, zeker wanneer het gaat om gedetineerden met een zeer kort strafrestant, dat het verlenen van eindverlof in situaties onuitvoerbaar blijkt te zijn. Gedetineerden die niet worden geselecteerd, krijgen hiervan geen expliciete melding of beslissing. Op grond van het tiende lid heeft de gedetineerde aan wie eindverlof wordt toegekend, de mogelijkheid het aan hem toegekende eindverlof te weigeren. Op grond van artikel 72, tweede lid, van de wet staat bovendien, anders dan de Rvdr in haar advies veronderstelt, beroep open tegen de beslissing van de DGDJI.

Met de Rvdr deel ik de zorgen dat eventueel wangedrag van de gedetineerde niet wordt meegewogen bij de toetsing of een gedetineerde al dan niet voor eindverlof in aanmerking komt. Niettemin is hier bewust voor gekozen. Daarbij is van belang dat een aanvullende toets op gedrag in de uitvoering der mate meer tijd in beslag zou nemen en dat de maatregel veel minder effectief zou zijn. Bovendien geldt dat het gaat om een relatief korte periode waarbij de betreffende gedetineerde dus sowieso binnen 7 danwel 14 dagen in vrijheid zou worden gesteld. Voornamelijk de kortgestraften zullen door een dergelijke toets, niet meer in aanmerking komen voor eindverlof. Kortom, het is voor de effectiviteit van de maatregel noodzakelijk gebleken om geen aparte toets op gedrag uit te voeren. Voorts acht ik het van belang op te merken dat gedetineerden op afdelingen als de extra beveiligde inrichting, de afdeling intensief toezicht en veroordeelden wegens ernstige gewelds- en zedenmisdrijven weldegelijk zijn uitgesloten van het verlenen van eindverlof (zie overige uitsluitingsgronden in het zevende lid).

Ik acht het samen met de RSJ van belang dat slachtoffers en nabestaanden worden geïnformeerd omtrent het toekennen van eindverlof. Het kan slachtoffers en nabestaanden zwaar vallen dat een dader vanwege capaciteitsgebrek de opgelegde straf niet volledig binnen de muren van een inrichting hoeft uit te zitten. Daarom is het voornemen om alleen gedetineerden met een vrijheidsstraf van maximaal één jaar in aanmerking te laten komen voor eindverlof. Ook zijn bepaalde groepen gedetineerden ingevolge het zesde lid van artikel 33c uitgesloten van de mogelijkheid om in aanmerking te komen voor eindverlof. Het gaat hierbij in ieder geval om hoogrisicogedetineerden. Gedetineerden die zijn geplaatst op een afdeling voor beheersproblematische gedetineerden, een afdeling intensief toezicht op grond van artikel 16 van de Penitentiaire beginselenwet, een extra beveiligde inrichting als bedoeld in artikel 6 van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (Rspog), een Terroristen Afdeling als bedoeld in artikel 20a Rspog en een Penitentiair Psychiatrisch Centrum als bedoeld in artikel 20c Rspog komen niet in aanmerking voor eindverlof. Hetzelfde geldt voor gedetineerden die na afloop van hun vrijheidsstraf niet in vrijheid worden gesteld, maar elders worden geplaatst. Het gaat daarbij om gedetineerden van wie de tenuitvoerlegging van een tevens aan hen opgelegde maatregel van terbeschikkingstelling met verpleging van overheidswege nog moet aanvangen, gedetineerden die ongewenst zijn verklaard en na detentie zullen worden uitgezet of gedetineerden ten aanzien van wie vaststaat dat hij na detentie zal worden uitgeleverd of ten aanzien van wie een uitleveringsprocedure loopt. Ook gedetineerden die zijn veroordeeld voor een ernstig gewelds- en of zedenmisdrijf, conform artikel 1 onder x, worden uitgesloten van eindverlof.

Op grond van artikel 33c, achtste lid, kunnen voorwaarden die zijn verbonden aan een aansluitend aan het eindverlof uit te voeren voorwaardelijke straf of maatregel of penitentiair programma, in beginsel ook worden verbonden aan het eindverlof. Dit geldt in ieder geval voor voorwaarden die zien op de bescherming van slachtoffers en nabestaanden, zoals een contact- of locatieverbod. Bij eventuele andere voorwaarden zal moeten worden gezien of deze uitvoerbaar zijn gelet op de zeer korte periode van eindverlof.

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 verloffmaatregel die is geregeld in de Rvti verschillende juridische modaliteiten ten grondslag liggen. Dit kan mogelijk tot problemen in de uitvoering leiden. Verdere uitwerking van de maatregel tot eindverlof heeft uitgewezen dat het verbinden van alle voorwaarden aan eindverlof om uitvoeringsredenen niet mogelijk is. Wel is het van groot belang dat tijdens de periode van eindverlof voorwaarden die vanwege (maatschappelijke) veiligheidsredenen zijn opgelegd, en specifiek de veiligheid van slachtoffers- en nabestaanden, voldoende gewaarborgd worden. Om deze reden zullen de hier op toeziende voorwaarden in ieder geval verbonden worden aan het eindverlof.

Voorts merkt de RSJ in dit kader op dat bij de strafoplegging door de rechter rekening wordt gehouden 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. Als voorwaarden zijn gesteld door de rechter die zien op de belangen van slachtoffers en nabestaanden, zullen deze op grond van de tweede volzin van het achtste lid van artikel 33c Rvti ook worden verbonden aan eindverlof. Op die manier wordt in die situatie ook tijdens het eindverlof rekening gehouden met de belangen van slachtoffers en nabestaanden.

De RSJ raadt het opstellen van aanvullende bijzondere voorwaarden aan een 'kale' gevangenisstraf, waarbij geen voorwaarden zijn verbonden aan een na detentie uit te voeren voorwaardelijke straf of maatregel of aan de deelname van een penitentiair programma, af. De RSJ merkt op dat het opstellen van voorwaarden door de DGDJI tijd kost en dit vraagt om informatie waarover de DGDJI niet zonder meer beschikt (zoals informatie over de huisvesting, het werk en 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 toezicht houden 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 tot geen inhoud kan geven aan die voorwaarden. In het kader van uitvoerbaarheid en effectiviteit van de maatregel zal het uitgangspunt zijn dat er in principe geen bijzondere voorwaarden worden verbonden aan eindverlof. Wel wordt het noodzakelijk geacht om middels artikel 33c, achtste lid, ruimte te behouden om hartvochtigheden te voorkomen. Specifiek heeft DJI geconstateerd dat het in beperkte gevallen wel noodzakelijk is om bijzondere voorwaarden te kunnen stellen aan het eindverlof. Wanneer de mogelijkheid tot het verbinden van bijzondere voorwaarden ontbreekt, zou dat bijvoorbeeld tot gevolg kunnen hebben dat gedetineerden bij wie sprake is van acute gezondheidsproblemen, die kunnen leiden tot direct gevaar of ernstig nadeel voor hem of zijn omgeving, eindverlof krijgen toegekend zonder dat is voorzien in de voor hen noodzakelijke zorg. Door de beperkte omvang van deze doelgroep, wordt bovenstaande uitvoerbaar geacht.

Het verlenen van eindverlof geschiedt bovendien onder de algemene voorwaarde dat de gedetineerde zich voor het einde van het verlof niet schuldig maakt aan een strafbaar feit. Ook mag een gedetineerde op grond van artikel 5 van de Rvti het Nederlands grondgebied niet verlaten. Hoewel de DGDJI niet altijd kennis zal kunnen hebben van een mogelijk gepleegd strafbaar feit of het verlaten van Nederland, is het van belang dat de mogelijkheid bestaat om het eindverlof te beëindigen. Met het negende lid krijgt de DGDJI de bevoegdheid om een reeds verleend eindverlof of een resterend gedeelte van dit verlof in te trekken, naar een ander tijdstip te verplaatsen of hier nadere voorwaarden aan toe te voegen als gevolg van gewijzigde omstandigheden. Dezelfde bevoegdheid heeft een directeur van een penitentiare inrichting ten aanzien van een verleend re-integratieverlof (artikel 17 Rvti) of incidenteel verlof voor humanitaire doeleinden (artikel 33 Rvti). In geval van gewijzigde omstandigheden moet acuut kunnen worden opgetreden. Een acute noodzaak doet zich voor indien de gedetineerde tijdens het eindverlof een strafbaar feit pleegt of daarvan verdacht wordt. In dat geval wordt – wanneer de DGDJI deze informatie ontvangt – het eindverlof ingetrokken.

De kans dat een gedetineerde zich niet kan vinden in het toekennen van eindverlof kan als laag worden ingeschat. Evenwel bestaat de mogelijkheid dat de gedetineerde niet met verlof wil, bijvoorbeeld omdat hij (nog) niet over een verblijfsadres beschikt. Op grond van het tiende lid heeft de



gedetineerde de mogelijkheid het aan hem toegekende eindverlof te weigeren. Een gedetineerde heeft bovendien recht op de uitkering van leefgeld. Op die manier is voldaan aan de zorgplicht die toekomt op grond van de Penitentiaire beginselenwet

In hoofdstuk 4a van de Rvti zijn de reeds geldende capaciteitsmaatregelen verankerd. Met deze wijziging zal dit hoofdstuk worden bestendigd. Hiervoor is het vereist dat de horizonbepaling van hoofdstuk 4a komt te vervallen. Daarmee zal de tijdelijkheid van hoofdstuk 4a en van de daarin neergelegd capaciteitsmaatregelen komen te vervallen. In lijn met het advies van de Rvdr wordt ook de maatregel tot eindverlof opgenomen in hoofdstuk 4a.

De RSJ en Rvdr spreken beide de voorkeur uit voor het invoeren van eindverlof als tijdelijke maatregel. Hierbij wordt benoemd dat het noodzakelijk is om te waarborgen dat het eindverlof niet ruimer of langer wordt toegepast dan strikt noodzakelijk. Bovendien komt duidelijkheid over de einddatum van de maatregel de rechtszekerheid ten goede. Zoals hierboven aangegeven kan de noodzaak tot het inzetten van capaciteitsmaatregelen – ook wanneer de huidige problematiek is opgelost – zich altijd weer voordoen. Daarom wordt het noodzakelijk geacht de huidige maar ook alle toekomstige maatregelen te bestendigen, waardoor er altijd een beroep kan worden gedaan op een of meerdere capaciteitsmaatregel(en). Ter voorkoming van niet noodzakelijke inzet van deze maatregelen, waar ook de Rvdr voor waarschuwt, is in artikel 33a, bepaald dat de maatregelen alleen dan kunnen worden ingezet, als daarmee een bijdrage wordt geleverd aan het verlichten van de capaciteitsproblematiek binnen het gevangeniswezen en niet eerder dan nadat de minister daartoe een afzonderlijk besluit heeft gepubliceerd in de Staatscourant.

5. Inwerkingtreding

Ingevolge artikel II treedt onderhavig besluit zo spoedig mogelijk in werking. Daarbij zal worden afgeweken van de systematiek van de vaste verandermomenten.

*De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
T.H.D. Struycken*