STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 41084
24 november 2026

Regeling van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 13 november 2026, kenmerk 8163682, houdende wijziging van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting in verband met het uitbreiden 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:

Artikel 33c wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt de zinsnede ‘1 jaar’ vervangen door ‘2 jaar’.

2. In het vierde lid wordt na ‘voorafgaand aan ’ ingevoegd ‘, het moment waarop de gedetineerde in aanmerking komt voorwaardelijke invrijheidstelling, ’.

3. In het vijfde lid wordt de zinsnede ‘14 dagen’ vervangen door ‘28 dagen’.

4. Het zesde lid sub c komt te luiden:

   c. die is geplaatst in een afdeling intensief toezicht als bedoeld in artikel 13 van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden.

5. In het achtste lid, tweede volzin, wordt na ‘of aan de deelname aan een penitentiair programma’, ingevoegd ‘of aan de voorwaardelijke invrijheidstelling’.

ARTIKEL II

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

Deze regeling zal met toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
K.T. van Bruggen

TOELICHTING

1. Aanleiding

Binnen het gevangeniswezen bestaat sinds eind 2023 een structureel tekort aan beschikbare detentiecapaciteit. Hierdoor is een 'code zwart'-situatie bereikt: alle penitentiaire inrichtingen en cellencomplexen op politiebureaus zitten nagenoeg vol. 'Code zwart' houdt ondanks de reeds getroffen maatregelen aan. Het tekort aan beschikbare detentiecapaciteit loopt volgens ramingen van DJI bij ongewijzigd beleid op tot 1700 plaatsen in 2031. Om een dergelijk scenario te voorkomen is een samenhangend pakket aan maatregelen opgesteld. Deze maatregelen zijn opgenomen in *Ruimte voor recht: meerjarig actieplan gevangeniswezen. Een ketenbrede aanpak* (hierna: Actieplan). Dit Actieplan is bij brief van 26 juni 2026 met de Tweede Kamer gedeeld.

In het Actieplan is onder andere aangekondigd dat het verruimen van eindverlof tot de mogelijkheden behoort wanneer de in het Actieplan beschreven maatregelen onvoldoende plekken opleveren. Voorlopig blijkt dit het geval te zijn, waardoor is besloten om de tijdelijk in het leven geroepen maatregel van eindverlof in de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting (Rtvi) uit te breiden, middels onderhavige regeling. Eindverlof is één van de maatregelen die reeds is getroffen om meer plekken vrij te maken. Met eindverlof is beoogd om een noodventiel in de Rtvi te creëren. Hierdoor is het sinds 15 juli 2025 mogelijk om eindverlof te verlenen, waardoor een groep gedetineerden in aanmerking komt voor verlof van maximaal 14 dagen aan het einde van de detentie, wanneer daarmee een noodzakelijke bijdrage wordt geleverd aan het oplossen van het capaciteitsprobleem binnen het gevangeniswezen.

In het Actieplan is ook opgenomen dat de noodventielen wettelijk verankerd zullen worden. Het wetgevingsproces dat daaraan voorafgaat kost tijd en moet nog doorlopen worden. Het tekort aan detentiecapaciteit is echter structureel en acuut. Derhalve wordt de uitbreiding van het eindverlof als noodventiel via onderhavige regeling tot stand gebracht.

2. Algemene toelichting

Het is van groot belang dat criminaliteit wordt 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 het eindverlof uitgebreid. De uitbreiding van de maatregel ziet op een verruiming van de groep gedetineerden die in aanmerking komt voor eindverlof en een verruiming van de maximumduur van het eindverlof.

Bij het verlenen van eindverlof keert een gedetineerde een aantal dagen eerder terug in de samenleving, terwijl er weloverwogen een gevangenisstraf is opgelegd. Met onderhavige regeling wordt het aantal dagen dat de gedetineerde eerder terugkeert in de samenleving uitgebreid. De verruiming betreft allereerst een uitbreiding van de duur van het eindverlof van ten hoogste 14 dagen naar ten hoogste 28 dagen en ten tweede een uitbreiding van de doelgroep van het eindverlof van gedetineerden met een vrijheidsstraf van ten hoogste één jaar naar gedetineerden met een vrijheidsstraf van ten hoogste twee jaar. 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 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

Aan de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna de RSJ) is een concept van de wijziging van onderhavige regeling toegezonden met de vraag daarover te adviseren. Ik ben de RSJ zeer erkentelijk voor het advies dat op zeer korte termijn is uitgebracht. Het advies is op de website van de RSJ aan te treffen.

Het doet mij goed te constateren dat de RSJ de noodzaak van de uitbreiding van het eindverlof erkent. De RSJ heeft reeds geadviseerd over de invoering van de maatregel tot toekenning van eindverlof in mei 2025. Naar aanleiding van dat advies heeft de RSJ kennisgenomen van de beleidsreactie op het advies in de toelichting bij de wijziging van de Rtvi d.d. 8 juli 2025. De RSJ merkt op verheugd te zijn om te lezen dat gehoor is gegeven aan een aantal aanbevelingen. Zo werd door de toenmalige staatssecretaris in die toelichting geschetst een beleidskader waarmee duidelijkheid wordt gegeven

over de daadwerkelijke invulling en uitvoering van de maatregel om rechtszekerheid en rechtsongelijkheid te voorkomen. Ook wordt, zoals geadviseerd, de duur van het eindverlof gestaffeld, waardoor langere straffen in verhouding een hogere korting krijgen dan (zeer) korte straffen. Hierdoor wordt relatieve rechtsgelijkheid bewerkstelligd.
Ondanks de erkenning van de RSJ van de noodzaak tot uitbreiding van het eindverlof, vraagt de RSJ wel aandacht voor een aantal kanttekeningen die de RSJ eveneens heeft geschetst in zijn advies van mei 2025. Deze kanttekeningen zien op de gevolgen voor de rechtsstatelijkheid en de uitvoerbaarheid. In de wijzigingsregeling van 8 juli 2025, onder nummer 6500728, zijn deze kanttekeningen reeds door de toenmalige staatssecretaris in acht genomen en zijn beslissingen omtrent de maatregel van eindverlof nader onderbouwd. Ik sluit mij aan bij de reactie op de kanttekeningen van de RSJ zoals neergelegd in de wijzigingsregeling van 8 juli 2025. Zoals in die wijzigingsregeling reeds in het licht van voornoemde is opgemerkt ten aanzien van de rechtsstatelijkheid, is van belang op te merken dat op dit moment sprake is van zodanige krapte in de beschikbare capaciteit 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 uitbreidende maatregel. Deze maatregel is noodzakelijk om te bewerkstelligen dat alle opgelegde vrijheidsstraffen in ieder geval voor een zeer groot deel ten uitvoer kunnen worden gelegd.

Voor wat betreft de uitvoerbaarheid merkt de RSJ op dat met de uitbreiding van het eindverlof er een modaliteit bij komt die ten grondslag kan liggen aan voorwaarden, namelijk die van de voorwaardelijke invrijheidsstelling (v.i.). De RSJ merkt op dat uitvoeringsinstanties hierdoor te maken kunnen krijgen met een taakverzwaring en tegen moeilijkheden aan kunnen lopen in het toezicht op de voorwaarden. Door de uitbreiding van het eindverlof dat ziet op de doelgroep, namelijk van gedetineerden met een vrijheidsstraf van ten hoogste één jaar naar gedetineerden met een vrijheidsstraf van ten hoogste twee jaar, komen ook gedetineerden in aanmerking voor eindverlof die in aanmerking komen voor v.i. Per besluit kan ik ertoe overgaan de verruiming uit te zonderen voor wat betreft gedetineerden die in aanmerking komen voor v.i. Er zal alleen overgegaan worden tot uitbreiding van het eindverlof voor de groep die eveneens in aanmerking komt voor v.i., wanneer dit uitvoerbaar wordt geacht.

Voorts merkt de RSJ op het toe te juichen dat wordt gewerkt aan duurzame oplossingen voor het capaciteitsprobleem. In het Actieplan wordt onder andere ingezet op het verruimen van het Penitentiair Programma (PP) en de criteria voor plaatsing op een Beperkt Beveiligde Afdeling (BBA). De RSJ stelt voor om ook de verruiming van v.i. nader te verkennen.
Zoals de RSJ in het advies reeds opmerkt heb ik in juni 2026 in *Ruimte voor recht: meerjarig actieplan gevangeniswezen. Een ketenbrede aanpak* (hierna: Actieplan) een samenhangend pakket aan maatregelen aangekondigd die de capaciteitsproblematiek van de Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: DJI) het hoofd moeten bieden. In het Actieplan is bezien hoe met de beschikbare middelen het meeste effect kan worden gesorteerd op de capaciteit, waarbij tevens een bijdrage wordt geleverd aan een veilige samenleving. Bij de afweging van de maatregelen die zijn opgenomen in dit plan is rekening gehouden met de opgave uit het regeerakkoord, de middelen die daarbij door het kabinet beschikbaar zijn gesteld, het effect dat de maatregelen hebben op de capaciteitsdruk, de snelheid waarmee (politieke) besluitvorming plaatsvindt en de voor de tenuitvoerlegging van sancties relevante maatregelen effect kunnen sorteren, de mate waarin ze kunnen ingrijpen op zowel een stijging als een onvoorziene kentering van de capaciteitsbehoefte (fluctuaties in vraag en aanbod) en de uitvoerbaarheid ervan voor de gehele uitvoeringleggingsketen, in het bijzonder voor het personeel van de DJI.

4. Uitbreiding eindverlof

De uitbreiding van de maatregel sluit aan op de reeds bestaande systematiek van eindverlof. Dit betekent op hoofdlijnen dat de gedetineerde geen recht heeft op eindverlof; de afweging ligt bij de directeur-generaal van de Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: DGDJI). Om te voorkomen dat meer gedetineerden dan strikt noodzakelijk om de capaciteitsproblematiek op te lossen in aanmerking komen voor eindverlof, blijft artikel 33c, derde lid, waarin als voorwaarde is opgenomen dat met het verlenen van eindverlof daadwerkelijk een bijdrage wordt verleend aan het oplossen van het capaciteitsprobleem in het gevangeniswezen van kracht. Volgens het bestaande beleidskader zal periodiek worden getoetst of eindverlof noodzakelijk is, als voorzien wordt dat er onvoldoende plekken beschikbaar zijn.

Ingevolge artikel 33c, eerste lid, is het mogelijk om een gedetineerde met een onherroepelijke gevangenisstraf of (vervangende) hechtenis van ten minste 8 dagen en ten hoogste 1 jaar eindverlof te verlenen. Deze doelgroep wordt met onderhavige regeling verruimd door mogelijk te maken om ook gedetineerden die een onherroepelijke gevangenisstraf of (vervangende) hechtenis van ten hoogste twee jaar eindverlof te verlenen. Daarbij worden twee of meer onherroepelijk gevangenisstraffen of vervangende hechtenissen opgeteld en als één vrijheidsstraf aangemerkt. Groepen die in artikel 33c,

zesde lid, reeds uitgesloten zijn voor eindverlof blijven uitgesloten.
Bijkomend effect van de uitbreiding van het bereik van eindverlof is dat ook gedetineerden die in aanmerking komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling in aanmerking komen voor eindverlof. Deze overlap zal dan voorkomen in de groep gedetineerden die een onherroepelijke gevangenisstraf of (vervangende) hechtenis ondergaan van meer dan één jaar en ten hoogste twee jaar. Daarom wordt aan artikel 33c, vierde lid, toegevoegd dat eindverlof ook voorafgaand aan het moment waarop de gedetineerde in aanmerking komt voor voorwaardelijke invrijheidstelling, verleend kan worden. Voorts wordt ingevoegd in artikel 33c, achtste lid, dat de voorwaarden die verbonden zijn aan een voorwaardelijke invrijheidstelling in beginsel ook worden verbonden aan het eindverlof. Tot slot wordt de maximumduur van eindverlof ingevolge artikel 33c, vijfde lid, uitgebreid van ten hoogste 14 dagen tot ten hoogste 28 dagen. Daarbij blijft gelden dat de duur van het eindverlof ten minste 1 dag bedraagt.

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 drie soorten staffels mogelijk. Een staffel met een maximum van 7 dagen eindverlof, een staffel met een maximum van 14 dagen eindverlof en een staffel met een maximum van 28 dagen eindverlof. Afhankelijk van de mate van overschrijding zal worden bepaald welke staffel noodzakelijk is. Op deze manier wordt maatwerk toegepast.

De RSJ heeft in mei 2025 geadviseerd om de strafkorting te staffelen, zodat relatieve gelijkheid in de strafkorting wordt bewerkstelligd. Dit advies heeft de RSJ op 29 oktober 2026 herhaald. Er is reeds een systeem ontwikkeld waarop strafkortingen worden gestaffeld. Deze staffel zal vanwege de uitbreiding van het eindverlof worden aangepast. Er zijn drie soorten staffels mogelijk. Een staffel met een maximum van 7 dagen eindverlof, een staffel met een maximum van 14 dagen eindverlof en een staffel met een maximum van 28 dagen eindverlof. Afhankelijk van de mate van overschrijding zal worden bepaald welke staffel noodzakelijk is. Op deze manier wordt maatwerk toegepast.

Door de uitbreiding van de groep gedetineerden die in aanmerking komt voor eindverlof zal het beleidskader dat DJI hiervoor hanteert op verschillende punten aangepast worden. Het zal daarbij gaan om objectieve criteria. Doordat een deel van de gedetineerden die in aanmerking komen voor eindverlof ook in aanmerking komt voor voorwaardelijke invrijheidstelling, zal in het beleidskader ook opgenomen worden hoe door DJI en haar ketenpartners geanticipeerd moet worden op de mogelijke voorwaardelijke invrijheidstelling en de voorwaarden die daaraan verbonden zijn. In het kader van de detentiefasering is het onwenselijk dat een gedetineerde die een toegekend eindverlof zonder incidenten doorlopen heeft, na afloop van het eindverlof weer ingesloten moet worden omdat de voorwaardelijke invrijheidstelling afgewezen wordt. In het kader van de detentiefasering is het ook onwenselijk dat gedurende het eindverlof voorafgaand aan de voorwaardelijke invrijheidstelling andere, minder strenge voorwaarden gelden dan gedurende de voorwaardelijke invrijheidstelling. Met de Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling (hierna: CVv.i.) van het Openbaar Ministerie (OM) zullen afspraken gemaakt worden om dergelijke situaties zoveel mogelijk te voorkomen. Wanneer in een vroeg stadium duidelijk wordt dat CVv.i. negatief zal beslissen over de voorwaardelijke invrijheidstelling, kan DJI hier op anticiperen door de beoogde ingangsdatum van het eindverlof niet af te stemmen op het moment waarop de gedetineerde in aanmerking voor voorwaardelijke invrijheidstelling, maar op het moment waarop de gedetineerde in aanmerking komt voor invrijheidstelling.

4.1. Systematiek van het eindverlof

Onderhavige regeling laat de huidige systematiek van eindverlof behoudens de duur, de doelgroep en het mogelijke startpunt, ongewijzigd.

Het verlenen van eindverlof blijft een bevoegdheid van de DGDJI en het initiatief tot het toekennen van eindverlof blijft bij DJI. Eindverlof kan worden verleend wanneer aan een gedetineerde een onherroepelijke gevangenisstraf, hechtenis of vervangende hechtenis is opgelegd, waarvan het onvoorwaardelijk ten uit voer te leggen deel ten minste 8 dagen en ten hoogste 2 jaar bedraagt. Wanneer meerdere gevangenisstraffen, hechtenissen of vervangende hechtenissen worden ten uitvoer gelegd, worden zij als één straf aangemerkt voor de toepassing van het tweede, derde en zesde lid.

Slachtoffers en nabestaanden zullen ook na inwerkingtreding van onderhavige regeling geïnformeerd worden over het toekennen van het eindverlof. Het kan hen zwaar vallen dat een dader vanwege

capaciteitsgebrek de opgelegde straf buiten de inrichting kan ondergaan. Eens te meer nu de doelgroep uitgebreid wordt door de maximale gevangenisstraf of (vervangende) hechtenis die een gedetineerde opgelegd heeft gekregen verhoogd wordt naar twee jaar.

Bij de invoering van eindverlof is er bewust voor gekozen om af te zien van een aanvullende toets op gedrag, omdat deze in de uitvoering dermate meer tijd in beslag zou nemen dat de maatregel daardoor veel minder effectief zou zijn. Deze bewuste keuze wordt bij de uitbreiding van eindverlof gehandhaafd. De eventuele risico's worden ingeperkt doordat dezelfde groepen gedetineerden ingevolge artikel 33c, zesde lid, uitgesloten zal blijven van eindverlof. Het gaat hierbij in ieder geval om hoogrisicogedetineerden. Gedetineerden die zijn geplaatst in een afdeling voor beheersproblematische gedetineerden, een afdeling intensief toezicht op grond van artikel 13 van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (Rspog), een extra beveiligde inrichting als bedoeld in artikel 6 Rspog, een Terroristen Afdeling als bedoeld in artikel 20a Rspog of een Penitentiair Psychiatrisch Centrum als bedoeld in artikel 12c Rspog komen niet in aanmerking voor eindverlof. Hetzelfde geldt voor gedetineerden die na afloop van hun straf niet in vrijheid worden gesteld, maar elders worden geplaatst. Het gaat daarbij om gedetineerden van wie de tenuitvoerlegging van een tevens aan hem 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 geweldsmisdrijf- en/of ernstig seksueel misdrijf, conform artikel 1, onder x, zijn uitgesloten van eindverlof.

De DGDJI blijft op grond van artikel 33c, achtste lid, bevoegd om bijzondere voorwaarden te stellen bij het verlenen van eindverlof. 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 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 artikel 33c, 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. 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.

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.

Omdat de grondslag voor plaatsing in een afdeling intensief toezicht is gewijzigd met de inwerkingtreding van de Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie, wordt het zesde lid onder c daarop aangepast.

4.2. Intrekking eindverlof

In artikel 33c, negende lid, is bepaald in welke gevallen eindverlof kan worden ingetrokken. Een (per abuis) ten onrechte verleend eindverlof is eveneens een grond tot intrekking van het besluit toekenning eindverlof. Indien het eindverlof wordt ingetrokken op een grond genoemd in artikel 33c, negende lid, dan dienen de dagen die reeds zijn doorgebracht in eindverlof te worden afgetrokken van de resterende tijd dat de straf uitgezeten dient te worden. Gedurende het eindverlof loopt de straf immers door. Eindverlof heeft geen schorsende werking.

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,
K.T. van Bruggen