



Aan: demissionair Minister van Justitie en Veiligheid
De heer D. van Weel
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum 4 september 2025 Uw kenmerk 6417789
E-mail advies@rsj.nl Ons kenmerk 6561471

Onderwerp Advies Wijziging van regelingen naar aanleiding van de invoering van een Afdeling voor kortgestrafte zelfmelders

Geachte heer Van Weel,

Op 10 juli 2025 ontving de Afdeling advisering van de RSJ (hierna: de RSJ) het verzoek te adviseren over de wijziging van vier regelingen naar aanleiding van de invoering van een Afdeling voor kortgestrafte zelfmelders (AKZ).

Het voorstel heeft betrekking op de wijziging van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting, de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden, de Regeling arbeid gedetineerden en de bijlage bij de Regeling model huisregels penitentiaire inrichtingen in verband met de introductie van een regime voor kortgestrafte gedetineerden waar beperkte veiligheidsrisico's vanuit gaan: de AKZ.

In dit advies worden eerst kort de aanleiding en inhoud van het voorstel tot introductie van een AKZ geschetst. Vervolgens komt de RSJ tot enkele algemene overwegingen, gevolgd door een drietal aandachtspunten ten aanzien van het huidige voorstel. Het advies wordt afgesloten met een conclusie en enkele aanbevelingen.



1. Aanleiding en inhoud van het voorstel

Aanleiding

Uit diverse Kamerbrieven van de toenmalige staatssecretaris van Justitie en Veiligheid blijkt dat er sinds het najaar van 2023 bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) sprake is van een capaciteitsprobleem.¹ Hoewel er inmiddels diverse maatregelen zijn getroffen om dit probleem tegen te gaan, is de druk op de capaciteit nog steeds ongekend hoog en zal deze de komende tijd blijven toenemen.² Voor het gevangeniswezen wordt er in 2030 een opgelopen tekort verwacht van ten minste 800 plaatsen.³ De grote voorraad zelfmelders vormt onderdeel van dit probleem.⁴ Eind februari 2025 was er een voorraad van 4.315 zelfmelders die nog geen oproep hadden ontvangen om een opgelegde gevangenisstraf uit te zitten. Met onderhavig voorstel wordt een afdeling voor kortgestrafte zelfmelders gecreëerd, om de groei van de voorraad zelfmelders af te remmen. Deze afdeling is aan te duiden als een beperkt beveiligde afdeling (BBA). Omdat BBA's minder personeel nodig hebben dan normaal beveiligde afdelingen of inrichtingen, heeft deze afdeling tot doel bij te dragen aan het oplossen van de capaciteitsproblematiek van DJI.⁵

Inhoud

Op de AKZ kunnen zelfmelders worden geplaatst waaraan een onherroepelijke gevangenisstraf, hechtenis of vervangende hechtenis is opgelegd van ten hoogste zes weken. De selectiefunctionaris besluit namens de minister dat een kortgestrafte zelfmelder op een AKZ wordt geplaatst. De gedetineerden die in aanmerking komen voor plaatsing op de AKZ, worden gescheiden geplaatst van gedetineerden die in aanmerking komen voor plaatsing op de BBA voor extramurale arbeid. Dat betekent dat hier aparte locaties voor moeten worden gerealiseerd. Momenteel zijn er twee locaties waar in totaal 56 zelfmelders tot twee weken kunnen worden geplaatst.⁶ De RSJ heeft destijds geadviseerd over de regeling die dit mogelijk maakt.⁷ Met de introductie van de AKZ kunnen hier straks ook zelfmelders tot zes weken worden geplaatst. Ondertussen is DJI bezig met het vinden van nieuwe locaties om de capaciteit voor zelfmelders verder uit te breiden.⁸

De AKZ betreft een afdeling waarbij de gedetineerden doorgaans meer intramurale vrijheden genieten. Gedetineerde zelfmelders op een AKZ kunnen overdag naast hun eigen cel gebruikmaken van gemeenschappelijke ruimten, waarin zich onder meer sanitaire voorzieningen, voorzieningen om te wassen, een woonkamer en een keuken bevinden. Ook kunnen de gedetineerde zelfmelders gebruikmaken van een buitenruimte. Het dagprogramma is beperkt en bestaat grotendeels uit recreatie. Daarbij is er de mogelijkheid tot het lezen van kranten, tijdschriften en boeken, het gebruikmaken van

¹ *Kamerstukken II 2024/25, 24587, nr. 1024; Kamerstukken II 2024/25, 24587, nr. 1056.*

² *Kamerstukken II 2024/25, 24587, nr. 1024.*

³ *Kamerstukken II 2024/25, 24587, nr. 1056.*

⁴ Een zelfmelder is een persoon die is veroordeeld voor een vrijheidsbenemende straf en een oproep krijgt zichzelf te melden bij een gevangenis (Zelfmelder | Justitiabelen | dji.nl).

⁵ Toelichting bij de Regeling; *Kamerstukken II 2024/25, 24587, nr. 1024.*

⁶ Bijlage bij *Kamerstukken II 2024/25, 24587, nr. 1056.*

⁷ RSJ *Wijziging van de Regeling eisen verblijfsruimte penitentiaire inrichtingen*, Den Haag: RSJ 2025.

⁸ Bijlage bij *Kamerstukken II 2024/25, 24587, nr. 1056.*



spellen en spelcomputers en het kijken van televisie. Ook zijn er sportvoorzieningen aanwezig en computers, met onder meer onderwijsfaciliteiten. Deze voorzieningen zijn doorgaans niet of in mindere mate aanwezig in normaal beveiligde inrichtingen. Op een AKZ wordt gezien de beperkte personele bezetting geen arbeid aangeboden. Wel ontvangt de gedetineerde daarvoor een financiële compensatie.⁹ Het wegvallen van arbeid brengt tevens met zich mee dat deze groep zelfmelders niet automatisch in aanmerking komt voor het plusprogramma, waarin gekwalificeerde arbeid of arbeid met meer vrijheden wordt aangeboden. Tot slot is in de toelichting opgenomen dat de plaatsing van kortgestrafte zelfmelders op een AKZ niet van tijdelijke aard is. De AKZ krijgt met deze regeling niet slechts een tijdelijk, maar uitdrukkelijk een permanent karakter.

2. Algemene overwegingen RSJ

Erkenning van noodzaak

De RSJ erkent op de eerste plaats de noodzaak van maatregelen om het capaciteitstekort bij DJI terug te dringen.¹⁰ Zonder maatregelen zal de druk op de capaciteit blijven toenemen en zal het steeds vaker voorkomen dat veroordeelden, arrestanten¹¹ en voorlopig gehechten niet meer in een penitentiaire inrichting geplaatst kunnen worden. Dat doet het vertrouwen in de rechtsstaat geen goed. Bovendien heeft de druk gevolgen voor het personeel. Zij ervaren direct de gevolgen van de capaciteitsdruk op het leefklimaat en de orde en veiligheid in de inrichtingen. De omstandigheden binnen het gevangeniswezen zijn momenteel kwetsbaar. De RSJ heeft daarom begrip voor de diverse maatregelen die bijdragen aan het verminderen van de druk op de capaciteit, waarvan de introductie van de AKZ er één is.

Noodoplossing vraagt om tijdelijk karakter

De introductie van de nieuwe AKZ heeft volgens de toelichting als doel de druk op de capaciteit te verminderen doordat de groei van de voorraad zelfmelders wordt afgeremd.¹² De AKZ betreft een sobere afdeling waarvoor minder personele inzet nodig is dan voor andere afdelingen binnen een reguliere penitentiaire inrichting (PI). Dit leidt ertoe dat de zogenaamde rechtactiviteiten,¹³ zoals neergelegd in de Pbw, doorgang vinden, maar het dagprogramma verder zeer beperkt is.

In onderhavig voorstel is ervoor gekozen om alle kortgestrafte zelfmelders vanaf inwerkingtreding op de AKZ te plaatsen en niet op een normaal beveiligde afdeling in een PI. Alhoewel dit volgens de toelichting bijdraagt aan rechtsgelijkheid, kan dit er ook toe leiden dat een gedetineerde niet op de afdeling wordt geplaatst die voor hem het meest

⁹ Daarbij wordt aangesloten bij een compensatie in de vorm van een loon vervangende financiële tegemoetkoming naar aanleiding van onvermijdbaar verzuim, op grond van de Regeling arbeid gedetineerden. Er zal een vergoeding worden uitgekeerd voor 20 uren aan compensatie.

¹⁰ RSJ *Regeling tot wijziging Rtvi in verband met capaciteitsproblemen binnen het gevangeniswezen*, Den Haag: RSJ 2024; RSJ *Wijziging Rtvi naar aanleiding van capaciteitsproblematiek*, Den Haag: RSJ 2025.

¹¹ Het gaat hier om een specifieke categorie gedetineerden, zie art. 1 Rspog.

¹² Zie nota van toelichting bij de Regeling.

¹³ Dit betreft activiteiten waar de gedetineerde op grond van de Pbw recht op heeft, zoals bezoek, contact met de buitenwereld, arbeid en recreatie.



geschikt is. Bovendien wordt het uitgangspunt van regionale plaatsing losgelaten, omdat het met een beperkt aantal AKZ-locaties vermoedelijk niet mogelijk is hieraan tegemoet te komen. Hoewel de AKZ wordt aangemerkt als een BBA, zal het beleidskader BBA niet van toepassing zijn op de AKZ. Volgens de RSJ blijkt hieruit dat de nieuwe afdeling niet goed aansluit bij de oorspronkelijke BBA-gedachte als onderdeel van detentiefasering met het oog op re-integratie. De RSJ ziet zodoende niet op welke manier de AKZ aansluit bij het huidige detentiesysteem. De pilots in Groningen (zelfmelder aanpak)¹⁴ en Middelburg (kleinschalige detentievoorziening Middelburg (KVM))¹⁵, die voortvloeien uit het programma Koers en Kansen en zich richten op re-integratie, vormen volgens de RSJ voorbeelden die wel aansluiten bij het huidige detentiesysteem.

In het kader van Straffen op maat heeft de toenmalige staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aangegeven fundamenteel na te willen denken over hoe het gevangeniswezen in Nederland op de lange termijn slimmer en effectiever kan worden ingericht. Daarbij zal ook gekeken worden naar welke straffen gedetineerden hebben en welke risico's zij met zich meebrengen, waardoor een detentie op maat kan worden vormgegeven.¹⁶ Zo heeft de toenmalige staatssecretaris aangegeven de KVM te willen verankeren en de ambitie uitgesproken om ook andere detentieconcepten uit te werken die passen binnen de visie Straffen op maat. De AKZ vormt echter een kortetermijnoplossing, die volgens de RSJ niet binnen deze visie past.

Concluderend vindt de RSJ het belangrijk dat een nieuw en permanent regime goed aansluit bij het huidige detentiesysteem en wordt ontworpen vanuit een visie op re-integratie en herstel.¹⁷ Nu wordt er door de druk op de capaciteit echter een sobere afdeling op aparte locaties gecreëerd met weinig voorzieningen, terwijl deze afdeling een permanent karakter heeft. Dit laatste ziet de RSJ als een zorgelijke ontwikkeling. Hoewel de RSJ eerder positief adviseerde over het plaatsen van zelfmolders tot twee weken op een sobere afdeling, als maatregel in het kader van de capaciteitsproblematiek,¹⁸ is de RSJ kritischer ten aanzien van de AKZ. De AKZ maakt het immers mogelijk zelfmolders voor een langere periode – maximaal zes weken – op deze afdeling te plaatsen en bovendien krijgt de AKZ nadrukkelijk een permanent karakter. Gelet op het primaire doel van de AKZ – het verminderen van de capaciteitsdruk – ziet de RSJ de AKZ in haar huidige vorm enkel als tijdelijke noodoplossing in het kader van de capaciteitsproblematiek. De RSJ is van mening dat de AKZ niet een permanent maar slechts een tijdelijk karakter kan hebben.

¹⁴ Binnen deze aanpak wordt voorafgaand aan de detentie samen met de zelfmelder een plan gemaakt om (detentie)schade te voorkomen. Zie: De bak in? Aan de bak! | Zelfmolders

¹⁵ De KVM betreft een detentieconcept dat neerkomt op directe plaatsing van gedetineerde (zelfmolders) op een BBA. De KVM biedt zelfmolders de mogelijkheid hun werk of andere zinvolle structurele dagbesteding tijdens detentie voort te zetten.

¹⁶ *Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 811; Kamerstukken II 2024/25, 24587, nr. 1008.*

¹⁷ RSJ *De buitenwereld naar binnen*, Den Haag: RSJ 2024.

¹⁸ RSJ *Wijziging van de Regeling eisen verblijfsruimte penitentiaire inrichtingen*, Den Haag: RSJ 2025.



3. Aandachtspunten AKZ

Beperkt dagprogramma

Uit de toelichting bij het voorstel blijkt dat het dagprogramma grotendeels uit recreatie bestaat. Gedetineerden kunnen overdag gebruikmaken van gemeenschappelijke ruimten en een buitenruimte. Op een AKZ wordt echter geen arbeid aangeboden, er is geen plusprogramma en er zijn weinig mogelijkheden voor re-integratie activiteiten. Volgens de toelichting wordt dit verantwoord geacht, gelet in het bijzonder op de omstandigheid dat gedetineerden voldoende worden gecompenseerd door middel van extra vrijheden en voorzieningen (zoals sportfaciliteiten, (spel)computers, televisies). Daarbij wordt meegewogen dat de duur van het verblijf op een AKZ beperkt is.

De RSJ merkt op dat gedetineerden op een AKZ doorgaans meer vrijheden genieten, maar dat het dagprogramma zeer beperkt is. Zo ontbreekt het aan enige vorm van activiteiten die ritme en structuur kunnen aanbrengen in de dag. Hoewel dit voor gedetineerden die zeer kort op een AKZ verblijven mogelijk geen probleem is, vraagt de RSJ zich af hoe dit uitpakt voor gedetineerden die de maximale periode van zes weken op een AKZ verblijven. De gedetineerde heeft weinig opties om aan zijn re-integratie te werken en bovendien is het niet ondenkbaar dat het beperkte programma invloed heeft op het leefklimaat en daarmee op de orde en veiligheid op de afdeling. Hetgeen ook zijn weerslag zal hebben op het personeel. Het is daarbij de vraag of de stok achter de deur – overplaatsing naar een reguliere PI in het geval een gedetineerde onrust veroorzaakt – voldoende is om een positief leefklimaat te creëren en te waarborgen.

Daarbij merkt de RSJ op dat er weinig zicht is op wie er daadwerkelijk instroomt, gelet op het lage meldingspercentage¹⁹ en de vaak beperkt beschikbare informatie over de (persoonlijke) omstandigheden van de opgeroepen zelfmelders.²⁰ Dit, in combinatie met de doorgaans uiteenlopende (multi)problematiek binnen de groep kortgestrafte gedetineerden,²¹ maakt het vermoedelijk ook niet makkelijker een positief leefklimaat op de afdeling te waarborgen.

De RSJ acht de kans aanwezig dat de samenstelling van de doelgroep op een AKZ, in combinatie met het sobere regime van veel vrijheden en weinig structuur, gevolgen heeft voor het leefklimaat, de orde en veiligheid en daarmee indirect ook voor het benodigde personeel op de afdeling. De RSJ acht het van belang dit aandachtspunt mee te nemen bij de inrichting van de AKZ en dit vanaf het begin te monitoren.

Re-integratiemogelijkheden

In de voorgestelde AKZ-huisregels is opgenomen dat een gedetineerde vier weken na binnenkomst in de AKZ in de gelegenheid wordt gesteld een detentie- en re-integratieplan (D&R-plan) vast te stellen.²² De gedetineerde krijgt daarvoor een mentor en casemanager toegewezen. Volgens de huisregels vormt het D&R-plan het uitgangspunt voor de detentie en het re-integratietraject binnen de AKZ.

¹⁹ Gemiddeld meldt slechts 45% van de opgeroepen zelfmelders zich bij de PI.

²⁰ T. Blom e.a., *Waarom komen ze niet? Meldingsbereidheid onder veroordeelden met een zelfmeldstatus*, Den Haag: WODC 2023.

²¹ J. Doekhie, R. Koenraadt & A. den Besten, *Van Bajes naar Buiten*, Den Haag: WODC 2024.

²² Zie ook art. 18a lid 1 Pbw.



Uit onderzoek blijkt dat de re-integratiemogelijkheden voor gedetineerden die korter dan drie maanden in de gevangenis verblijven zeer beperkt zijn.²³ Dit is vermoedelijk niet anders voor kortgestrafte zelfmelders die op een AKZ verblijven. Zodoende vraagt de RSJ zich af in hoeverre een gedetineerde op de AKZ daadwerkelijk in staat wordt gesteld een D&R-plan op te stellen en aan zijn re-integratie te werken. Dit, mede gelet op de beperkte personele bezetting en de beperkte voorzieningen die aanwezig zijn op een AKZ-locatie. Bovendien is het de RSJ onduidelijk hoe het D&R-plan het uitgangspunt voor de detentie kan vormen, als het plan na vier weken wordt vastgesteld en de gedetineerde vervolgens nog maximaal twee weken op een AKZ verblijft. Het is daarbij de vraag wat er in die korte periode nog gerealiseerd kan worden met het oog op de re-integratie van de gedetineerde. Een nadere toelichting met betrekking tot de mogelijkheden om aan re-integratie te werken op een AKZ, acht de RSJ gewenst.

Financiële compensatie vanwege ontbreken arbeid

Uit de toelichting bij de regeling blijkt dat de gedetineerde op de AKZ vanwege het ontbreken van arbeid een loon vervangende financiële tegemoetkoming ontvangt. Er zal een vergoeding worden uitgekeerd voor 20 uren arbeid. De RSJ vindt dit opmerkelijk, omdat onderhavig voorstel in art. 1a Regeling arbeid gedetineerden regelt dat de zorgverplichting van de directeur voor de beschikbaarheid van arbeid niet geldt voor gedetineerden op een AKZ. Als deze zorgverplichting niet geldt en de directeur zodoende geen arbeid hoeft aan te bieden, is het volgens de RSJ onlogisch een financiële tegemoetkoming ter vervanging van loon toe te kennen.²⁴ Alhoewel de RSJ het belangrijk vindt dat de beschikbaarheid van arbeid – ook voor kortgestraften – het uitgangspunt vormt, begrijpt de RSJ dat dit in de huidige situatie op de AKZ-locaties niet haalbaar is. De RSJ geeft dan ook in overweging af te zien van de financiële tegemoetkoming voor de gedetineerde op de AKZ.²⁵ Wel voegt de RSJ hier uitdrukkelijk aan toe dat dit enkel geldt voor zover de AKZ een tijdelijk karakter krijgt.

4. Conclusie en aanbevelingen

De RSJ begrijpt dat het noodzakelijk is een maatregel te introduceren om de groei van de voorraad zelfmelders af te remmen. Daarbij vindt de RSJ het positief dat de nieuwe afdeling voor zelfmelders is gebaseerd op het uitgangspunt dat er niet zwaarder wordt beveiligd dan nodig. Tegelijkertijd vindt de RSJ het belangrijk dat het ontwerp van een nieuw en permanent regime goed aansluit bij het huidige detentiesysteem en uitgaat van een visie op re-integratie en herstel. Dit ontbreekt volgens de RSJ in onderhavig voorstel. Gelet op het primaire doel van de AKZ – het verminderen van de capaciteitsdruk – ziet de RSJ de AKZ in haar huidige vorm enkel als tijdelijke noodoplossing in het kader van de capaciteitsproblematiek.

²³ J. Doekhie, R. Koenraadt & A. den Besten, *Van Bajes naar Buiten*, Den Haag: WODC 2024.

²⁴ Een uitzondering geldt voor gedetineerden die gedurende de eerste twee weken van detentie wel een vergoeding krijgen, ondanks het ontbreken van de zorgplicht (volgens art. 1a lid 1 sub a en art. 6 lid 1 sub g Regeling arbeid gedetineerden). Deze uitzondering is begrijpelijk aangezien er wel arbeid beschikbaar is, maar de eerste twee weken gebruikt worden om te acclimatiseren.

²⁵ En zodoende de voorgestelde toevoeging aan art. 6 Regeling arbeid gedetineerden te schrappen.



Daarnaast vindt de RSJ het van belang dat wordt nagedacht over een permanent detentieconcept voor kortgestraften, waarin een visie op re-integratie en regionale spreiding is geborgd.

Ten aanzien van onderhavig voorstel komt de RSJ tot de volgende aanbevelingen:

1. Introduceer de AKZ niet als permanent maar als tijdelijk regime, waarbij dit regime moet worden opgeheven zodra de druk op de capaciteit is verminderd.
2. Monitor het effect dat het sobere dagprogramma kan hebben op het leefklimaat en de orde en veiligheid op de AKZ.
3. Licht nader toe hoe de gedetineerde gedurende zijn verblijf op een AKZ kan werken aan zijn re-integratie.

De RSJ is graag bereid het advies nader toe te lichten indien hier behoefte aan bestaat.

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



Han Moraal
Algemeen voorzitter

