

Verloren verworvenheden

De zelfmeldprocedure onder vigeur van de Wet USB

Sonja Meijer, Rachel Bruinen & Patrick van der Meij¹

Op 1 januari 2020 is met de inwerkingtreding van de Wet USB de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van straffen van het OM naar het Ministerie van Justitie en Veiligheid overgegaan. Ook het zogenoemde 'zelfmeldbeleid' is toen veranderd. Het belangrijkste gevolg hiervan lijkt te zijn dat de zelfmeldstatus vaker dan voor de inwerkingtreding van de Wet USB aan de veroordeelde wordt onthouden. Daarnaast blijkt de uitzonderingsgrond voor feiten waarop in de wet een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld veelvuldig reden dat iemand de zelfmeldstatus niet kan krijgen. Voor deze uitzonderingsgrond geldt dat geen discretionaire bevoegdheid meer bestaat en de zelfmeldstatus dus nooit kan worden toegekend. Dit brengt met zich dat het zelfmeldbeleid strenger is geworden in het nadeel van veroordeelden die nog maar een relatief beperkte gevangenisstraf hoeven uit te zitten.

1. Op tijd, volledig en efficiënt?

Op 1 januari 2020 is de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Wet USB) in werking getreden.² De wet is onderdeel van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering en beoogt te voorzien in de stroomlijning van de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen. De belangrijkste wijziging is dat de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van straffen verschuift van het openbaar ministerie (OM) naar het Ministerie van Justitie en Veiligheid, meer in het bijzonder naar het nieuw opgerichte Administratie- en Informatiecentrum voor de Executie (AICE) van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB).³ Hoewel de efficiëntie en een tijdige en volledige uitvoering van straffen ten grondslag lagen aan de invoering van deze nieuwe wet, valt op dat niet alleen de wet zelf al binnen zes maanden aan revisie is onderworpen,⁴ maar ook dat de uitvoeringspraktijk juist niet zo efficiënt blijkt te zijn.

Een belangrijk aspect van die uitvoeringspraktijk is dat sinds de inwerkingtreding van de Wet USB veroordeelden die nog (een deel van) een gevangenisstraf dienen uit te zitten minder snel dan voorheen een zogenoemde zelfmeldstatus verkrijgen. Een 'zelfmelder' is een veroordeelde die zich op vrije voeten bevindt en die na het onherroepelijk worden van zijn of haar veroordeling een brief ontvangt waarin staat binnen welke termijn en in welke penitentiaire inrichting hij of zij zich kan melden om de resterende gevangenisstraf uit te zitten.⁵ Een dergelijke uitnodiging brengt met zich dat de veroordeelde gedurende die toegestane termijn niet hoeft te worden aangehouden om zijn straf uit te zitten en daarmee geen belasting

vormt voor de toch al overspannen strafrechtspleging. Het nadeel van de zelfmeldstatus zou kunnen zijn dat de veroordeelden die zich niet hebben gemeld alsnog moeten worden gevonden en aangehouden met een kans dat een gevangenisstraf niet snel genoeg wordt uitgezeten.

Voor de inwerkingtreding van de Wet USB was het aantal zelfmelders gedaald van 20.000 in 2008 tot 13.000 in 2018.⁶ Een verklaring daarvoor kan worden gezocht in het feit dat de totale instroom in het gevangeniswezen in diezelfde periode daalde van 42.000 naar 31.000 gedetineerden, maar lijkt vooral verband te houden met een strenger beleid.⁷ Uit het Jaarverslag van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) uit 2018 volgt dat in 2018 veel meer veroordeelden dan verwacht (de norm was 40%) zich daadwerkelijk op uitnodiging hebben gemeld. In de periode januari tot en met april 2018 hebben 994 van de 1.723 aangeschreven zelfmelders zich gemeld (57,7%) en in de daaropvolgende twee trimesters 53,5% (van de 1.730 aangeschrevenen) en 60,8% (geen totaal aantal

Minder mensen krijgen de zelfmeldstatus van AICE omdat de uitvoeringsinstantie 'er heel wat strakker in zit dan het OM voorheen'

genoemd).⁸ Het gaat zo bezien in 2018 nog steeds om een groot aantal veroordeelden dat de strafrechtspleging veel capaciteit uitspaart door niet te hoeven worden aangehouden op ongeplande momenten. Opmerkelijk is dat desgevraagd door AICE wordt bevestigd dat sinds de inwerkingtreding van de Wet USB minder mensen de zelfmeldstatus krijgen van AICE omdat de uitvoeringsinstantie 'er heel wat strakker in zit dan het OM voorheen', wat mede verband houdt met de nieuwe Regeling tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (hierna: Regeling USB).⁹ De gronden voor dat strakkere beleid laten zich voorsnog raden, behalve dan de algemene motivering van de minister van het op tijd uitzitten van de gevangenisstraf en de efficiëntie.

In deze bijdrage wordt het zelfmeldbeleid aan een kritische beschouwing onderworpen. Zo wordt de uitvoering van het zelfmeldbeleid door AICE nader uitgewerkt (par. 2). Aan de hand van de veranderingen in regelgeving en beleid worden de ontwikkelingen in het zelfmeldbeleid geschetst (par. 3). De voorbeelden uit de strafrechtspraktijk maken inzichtelijk dat een restrictief zelfmeldbeleid negatieve en zelfs averechtse bijwerkingen heeft (par. 4). Hierdoor wordt inzichtelijk dat de rechtspositie van veroordeelden in het gedrang komt (par. 5). Onze aanbevelingen strekken ertoe de verloren verworvenheden weer terug te winnen en daarmee zowel de efficiëntie in de strafrechtspleging als de rechtsbescherming voor de veroordeelden te bevorderen (par. 6).

2. Goed beslagen ten AICE?

Waar het CJIB voor de inwerkingtreding van de Wet USB in opdracht van het OM bepaalde of een veroordeelde in aanmerking kwam voor de status van zelfmelder, is die taak thans komen te liggen bij AICE. AICE is namens de Minister voor Rechtsbescherming belast met de coördinatie van tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen, de persoonsgerichte invulling daarvan en functioneert, zoals dat heet, als 'operationeel ketenregisseur'.¹⁰ Deze taakverschuiving hangt samen met de verschuiving van de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen van het OM naar de minister (artikel 6:1:1 Sv). De achterliggende gedachte is dat deze directe verantwoordelijkheid de minister in staat stelt 'zicht te hebben op de gehele tenuitvoerleggingsketen en centraal te sturen op een snelle, zekere en persoonsge-

richte tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen'.¹¹

Praktisch gezien houdt de coördinerende rol van AICE in dat het zorgt voor het verstrekken van de lasten tot tenuitvoerlegging aan uitvoeringsorganisaties die vervolgens zorgen voor de feitelijke tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen: het veroordelende vonnis tot een gevangenisstraf gaat van het OM naar AICE en vervolgens – als uitvoeringsopdracht van de minister – naar DJI. Het beleggen van de coördinatie bij AICE zorgt ervoor dat AICE over alle informatie beschikt met betrekking tot de uitvoering van strafrechtelijke beslissingen ten aanzien van één persoon en het verloop daarvan. AICE houdt zicht op de volgorde van tenuitvoerlegging van de diverse straffen en maatregelen en de wijze van tenuitvoerlegging daarvan. Het controleert bovendien of er nog openstaande straffen of maatregelen zijn die aansluitend moeten worden uitgevoerd.¹² Het OM behoudt zijn adviesrol ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de straf, zij het dat deze een iets andere invulling heeft gekregen (artikel 6:1:10 Sv).

3. Het zelfmeldbeleid: toen en nu

De zelfmeldprocedure was voor de inwerkingtreding van de Wet USB geregeld in Bijlage 1 van de aanwijzing Executie¹³ waarin stond dat het CJIB in opdracht van het OM bepaalde of een veroordeelde met een lopend vonnis in aanmerking kwam voor de status van zelfmelder. De Aanwijzing somde enkel gevallen op waarin een veroordeelde in beginsel niet in aanmerking kwam om zichzelf te melden. Zo kwamen veroordeelden bijvoorbeeld niet in aanmerking indien zij in de afgelopen twaalf maanden niet waren verschenen op een oproep om zichzelf te melden of indien de tenuitvoerlegging was gelast van een eerder voorwaardelijk opgelegde straf.

Uit de toelichting op de Regeling USB volgt niet dat de wetgever een stringenter beleid voor ogen heeft gehad

Auteurs

1. Prof. mr. S. Meijer is hoogleraar Penitentiair Recht aan de Radboud Universiteit te Nijmegen en universitair docent straf(proces)recht bij de afdeling strafrecht van de Vrije Universiteit Amsterdam. Mrs. R.S.E. Bruinen en P.P.J. van der Meij zijn strafrechtadvocaten bij Cleerdin & Hamer Advocaten te Amsterdam. Van der Meij is tevens research fellow bij het Instituut voor Strafrecht & Criminologie in de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden.

Noten

- Wet van 22 februari 2017, *Stb.* 2017, 82 (inwerkingtreding op 1 januari 2020).
- www.cjib.nl/coördineren-informereren.
- De cassatie in het belang der wet HR 6 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:389 en de Spoedreparatiewet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen, *Kamerstukken II* 2019/20, 35436, 2 en 3.
- Aanwijzing Executie, *Stcrt.* 2017, 45837 (inwerkingtreding op 1 september 2017), bijlage 1.
- Zie R. Choenni, S.W. van den Braak & P.F.M. Platenburg (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2018*, WODC Cahier

2019-16, p. 66.

- Vergelijk de Beleidsregels om met betrekking tot het zelfmeldbeleid in 2013 (<https://wetten.overheid.nl/jci.1.3:c:BWBR0032941&bijlage=1&z=2013-03-01&g=2013-03-01>) en in 2017 (<https://wetten.overheid.nl/jci.1.3:c:BWBR0036027&bijlage=1&z=2017-09-01&g=2017-09-01>).
- Zie de Derde Tertaalrapportage 2018 (p. 30) van de Dienst Justitiële Inrichtingen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid uit maart 2019.
- Stcrt.* 2019, 69780 (inwerkingtreding op 1 januari 2020).

10. Art. 1:2 Regeling USB.

11. *Kamerstukken II* 2014/2015, 34 086, nr. 3, p. 9.

12. Toelichting Regeling USB, p. 14.

13. Aanwijzing Executie, *Stcrt.* 2017, 45837 (inwerkingtreding op 1 september 2017), bijlage 1. De Aanwijzing Executie is overigens nog ongewijzigd, ondanks de inwerkingtreding van de Wet USB en de uitwerkingen daarvan in diverse regelingen. Aangenomen mag evenwel worden dat, doordat het OM geen verantwoordelijkheid meer heeft voor de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf, het zelfmeldbeleid uit de Regeling USB geldt.



Het huidige zelfmeldbeleid is opgenomen in de Regeling USB.¹⁴ Op het eerste gezicht lijkt het nieuwe beleid geen grote wijzigingen in te houden ten opzichte van het oude beleid. Uit de toelichting op de Regeling USB volgt ook niet dat de wetgever een stringenter beleid voor ogen heeft gehad. Tegelijkertijd benadrukt de minister in de Wet USB het belang van een zekere en voortvarende tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen. Bij nader inzien blijken er voor de praktijk twee belangrijke wijzigingen te zijn.

Een eerste voor de praktijk belangrijke wijziging lijkt te zijn dat in het oude beleid een (beperkt) aantal gevallen werd genoemd waarin de veroordeelde niet in aanmerking kwam om zichzelf te melden en – *a contrario* – de veroordeelde in de gevallen die daar niet onder vielen wel in aanmerking kwamen voor de zelfmeldstatus. Het nieuwe beleid noemt daarentegen een nog beperkter aantal gevallen waarin de veroordeelde niet in aanmerking komt om zichzelf te melden, maar in die gevallen bestaat niet langer de mogelijkheid om een discretionaire afweging te maken. In het eerste lid van artikel 2:1 van deze Regeling staat vermeld welke feiten en omstandigheden in ieder geval ertoe leiden dat de veroordeelde niet in aanmerking komt voor de zelfmeldstatus. De in het eerste lid genoemde feiten en omstandigheden zijn dermate leidend dat deze geen discretionaire ruimte bieden voor een belangenafweging. Kort gezegd komen deze feiten en omstandigheden erop neer dat een veroordeelde niet in aanmerking komt om zichzelf te melden, indien hij of zij is veroordeeld voor een misdrijf waarop een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld of wanneer hij of zij is veroordeeld voor een van de specifiek genoemde (zeden)misdrijven, overigens voor zover de veroordeelde geen jeugdige is. De bepaling is nieuw, maar onder het

vroegere beleid werden de ‘bijzondere aard en ernst van het misdrijf’ eveneens meegewogen in de afweging iemand al dan niet als zelfmelder aan te merken. Het verschil is echter dat in het oude beleid een veroordeling voor een misdrijf waarop een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld – ongeacht de daadwerkelijk opgelegde straf – niet per definitie betekende dat de veroordeelde niet in aanmerking kwam voor de zelfmeldstatus. Ook in die situaties vond een belangenafweging plaats, die onder de huidige regeling niet meer kan plaatsvinden. De veroordeelde komt in de nieuwe regeling eveneens niet in aanmerking voor zelfmelden indien het gaat om de toepassing van het dwangmiddel gijzeling of indien de veroordeelde voor het ontvangen van de oproep niet beschikt over een betrouwbaar en aanvaardbaar adres. Beide uitzonderingen bestonden al in het oude beleid, ware het niet dat ook hiervoor in het oude beleid ruimte bestond van die uitzonderingen af te wijken.

Een tweede voor de praktijk belangrijke wijziging is dat het nieuwe zelfmeldbeleid een opsomming geeft van meer (contra)indicaties op basis waarvan AICE een belangenafweging maakt. Het tweede lid van artikel 2:1 van de

Het nieuwe zelfmeldbeleid geeft een opsomming van meer (contra)indicaties op basis waarvan AICE een belangenafweging maakt

Regeling USB bevat feiten en omstandigheden die gelden als (contra-)indicaties die AICE dient mee te wegen bij de beoordeling van de vraag of een veroordeelde in aanmerking komt voor de zelfmeldstatus. Mede gelet op de persoonsgerichte aanpak die centraal staat bij de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties bestaat hier wel ruimte voor een nadere belangenafweging. Bij deze belangenafweging omtrent het wel of niet oproepen van de veroordeelde dienen ingevolge artikel 6:1:3 Sv de veiligheid van de samenleving, de belangen van slachtoffers en nabestaanden, alsmede de resocialisatie van de veroordeelde te worden betrokken. De feiten en omstandigheden die bij de beoordeling van de zelfmeldstatus in acht moeten worden genomen lijken op het eerste gezicht nagenoeg gelijk aan de voorwaarden die genoemd zijn in het oude beleid. Zo kunnen de aard of de ernst van de vrijheidsbenemende sanctie, de mate waarin de rechtsorde is geschokt vanwege het strafbare feit, de psychische gesteldheid van de veroordeelde en de daaruit voortvloeiende veiligheidsrisico's, de omstandigheid dat de veroordeelde geen gevolg heeft gegeven aan een eerdere oproep tot zelfmelding en de omstandigheid dat de veroordeelde eerder niet heeft meegewerkt aan de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende sanctie redenen zijn om de veroordeelde al dan niet in aanmerking te laten komen om zichzelf te melden. De belangenafweging kan evenwel ook negatief uitvallen voor de veroordeelde. Bovendien komt het bij de opgesomde (contra-)indicaties aan op een beoordeling die per beoordelaar wezenlijk kan verschillen. De vraag dringt zich op of de zelfmeldprocedure onder invloed van het stringenter beleid niet onnodig is opgeofferd, waardoor feitelijk het paard achter de wagen is gespannen.

4. Enkele praktijkvoorbeelden

De praktijk laat sinds 1 januari 2020 een wisselend beeld zien van de wijze waarop door AICE met het toekennen van de zelfmeldstatus wordt omgegaan. De indruk bestaat dat AICE minder snel geneigd is die toe te kennen dan dat het OM dat voorheen deed. Dat wordt vanuit AICE ook bevestigd. Wat in ieder geval blijkt, is dat niet meer kan worden gevaren op ervaringen uit het verleden en dat het sterk afhankelijk is van de medewerker of de zelfmeldstatus wordt toegekend en zo niet, of aan de hand van bewijsstukken alsnog coullance wordt geboden. Bovendien blijkt uit de praktijk dat de uitzonderingsgrond dat op het strafbare feit een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld vaak aan het verlenen van de zelfmeldstatus in de weg staat, ongeacht dat de gevangenisstraf die daadwerkelijk is opgelegd doorgaans veel lager is dan twaalf jaar. Een aantal voorbeelden uit de praktijk.

Een eerste voorbeeld betreft een veroordeling voor een gevangenisstraf van vier jaar voor een poging tot doodslag.¹⁴ Door het gerechtshof werd anderhalf jaar meer opgelegd dan de straf die twee jaar eerder door de recht-

bank was opgelegd.¹⁶ De straf werd na het afronden van de cassatieprocedure vijf jaar na het strafbare feit onherroepelijk.¹⁷ Daardoor had de veroordeelde nog een strafrestant van ongeveer één jaar, de rest had hij reeds in het kader van de voorlopige hechtenis uitgezeten. Doordat de veroordeelde in die vijf jaren zijn leven had opgebouwd en hij de nodige persoonlijke (en corona gerelateerde) omstandigheden had, zou de zelfmeldstatus bij een dergelijk oude zaak en bij uitzonderlijke omstandigheden goed uitkomst kunnen bieden. AICE liet de veroordeelde echter weten dat hij 'gelet op het feit, de strafduur en de verjaringstermijn' niet in aanmerking kwam voor de status van zelfmelder. Onder de 'verjaringstermijn' blijkt te worden verstaan dat de zaak de status 'niet te verjaren' heeft gekregen van het OM. Deze status slaat terug op de uitzonderingsgrond als bedoeld in het eerste lid van artikel 2:1 van de Regeling USB.¹⁸ Wanneer een zaak die status heeft, brengt dit met zich dat iemand nooit als zelfmelder kan worden aangemerkt, terwijl de indruk bestaat dat bepaalde persoonlijke omstandigheden onder het oude beleid mogelijk tot een ander oordeel zouden hebben geleid. Daarmee speelt ook het OM een rol bij het toekennen van de zelfmeldstatus. Het OM kent immers de status 'niet te verjaren' toe aan een zaak.

De uitzonderingsgrond van de verjaringstermijn blijkt vaker in de weg te staan aan het toekennen van een zelfmeldstatus. Zo werd een jonge student veroordeeld tot een gevangenisstraf van zes maanden maar mocht hij zich – tegen verwachtingen van de verdediging in – niet komen melden. Het ging in die zaak om een poging tot diefstal met geweld.¹⁹ Omdat het feit was gepleegd door twee of meer verenigde personen, een strafverzwarende omstandigheid uit artikel 312 lid 2 Sr, betrof het juridisch gezien een feit waarop een gevangenisstraf van twaalf jaar staat. Zelfmelden behoort dan niet tot de mogelijkheden. Ook bij een veroordeling voor de invoer van drugs (artikel 2 onder a Opiumwet) gooide artikel 2:1 van de Regeling roet in het eten.²⁰ Ondanks de omstandigheden dat deze veroordeelde van de 24 maanden gevangenisstraf het grootste gedeelte al had uitgezeten en haar persoonlijke omstandigheden zoals werk en de zorg voor kinderen alle redenen gaven coullance te betrachten en de veroordeelde als zelfmelder aan te merken, stond ook hier de uitzonderingsgrond aan het toekennen van die zelfmeldstatus in de weg.

Het komt in dergelijke situaties aan op de behandelend medewerker in hoeverre de zelfmeldstatus de veroordeelde wordt 'gegund'

14. Regeling van de Minister voor Rechtsbescherming van 13 december 2019, nr. 2772910, houdende regels over de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen (Regeling USB), <https://wetten.overheid.nl/>

BWBR0042978/2020-01-01/0.

15. HR 11 februari 2020,

ECLI:NL:HR:2020:236.

16. Hof Arnhem-Leeuwarden 26 september

2018, 21/004480-16 (niet gepubliceerd),

17. HR 11 februari 2020,

ECLI:NL:HR:2020:236.

18. Zoals besproken in par. 2 van dit artikel.

19. Hof Amsterdam 6 maart 2019,

23/002751-18 (niet gepubliceerd); HR 4

februari 2020, 19/01211 (niet gepubliceerd).

20. Hof Amsterdam 19 februari 2019,

ECLI:NL:GHAMS:2019:743; HR 29 oktober

2019, 19/00999 (niet gepubliceerd).

De duur van de daadwerkelijk opgelegde gevangenisstraf kan een rol spelen, maar hoeft niet altijd in de weg te staan aan het toekennen van de zelfmeldstatus. Zo laat de praktijk zien dat aan een veroordeelde met een openstaande gevangenisstraf van vier jaren de zelfmeldstatus werd toegekend, waar bij dergelijk lange straffen in het algemeen terughoudendheid is te zien. Het komt in dergelijke situaties aan op de behandelend medewerker in hoeverre de zelfmeldstatus de veroordeelde wordt 'gegund'. Dit komt de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid voor de veroordeelde in elk geval niet ten goede. Daarbij is niet ondenkbaar dat bij de toepassing van de nieuwe regeling zwaarder gewicht wordt toegekend aan het punitieve geluid dat vanuit de samenleving hoorbaar is.

Hoewel AICE zich vooralsnog terughoudend opstelt met het *wijzigen* van de eenmaal genomen beslissing dat iemand niet als zelfmelder kan worden aangemerkt, laten zich voorbeelden zien waarbij in een vroeg stadium contact kan worden gelegd met AICE om hen ervan te overtuigen dat de zelfmeldstatus zou moeten worden toegekend. Een voorbeeld is een veroordeelde die een korte gevangenisstraf opgelegd kreeg maar waarbij een vordering tenuitvoerlegging van een eerder opgelegde voorwaardelijke gevangenisstraf (slechts één week) werd gelast.²¹ Vóór de invoering van de Wet USB zou de gelaste tenuitvoerlegging van de eerdere veroordeling in beginsel aan het toekennen van een zelfmeldstatus in de weg hebben gestaan. In het huidige beleid wordt deze specifieke situatie weliswaar niet meer genoemd maar lijkt het in de praktijk nog steeds aan de zelfmeldstatus in de weg te staan. Aan de hand van bewijsstukken waaruit bleek dat de veroordeelde inmiddels een fulltimebaan had en een e-mail van zijn werkgever waarin werd uiteengezet dat hij na het huidige project verlof kon opnemen om zijn straf uit te zitten, heeft AICE alsnog de beslissing genomen de zelfmeldstatus toe te kennen. Positief is in dit kader dat AICE goed bereikbaar is voor vragen en ook relatief snel reageert op informatieverzoeken. Het probleem is echter dat het vertrekpunt van het zuinigjes toekennen van de zelfmeldstatus – of beter: het in beginsel ontzeggen van de zelfmeldstatus – alleen met een actieve opstelling van de veroordeelde en op informele wijze kan worden aangevochten en dat de uitkomst afhankelijk is van de welwillendheid van de medewerker van AICE.

5. Gevolgen voor de veroordeelde en de strafrechtspleging

Het onthouden van de zelfmeldstatus heeft tot gevolg dat de veroordeelde door de politie wordt aangehouden om zijn straf uit te zitten. Veelal zal dit op een voor de veroordeelde onverwacht en ongelegen moment gebeuren, waarbij ook het risico bestaat dat gezinsleden en bureaus van de veroordeelde worden geconfronteerd met de aanhouding, wat bijdraagt aan een sociaal stigma.²² De veroordeelde heeft bovendien geen gelegenheid gehad thuis of op het werk orde op zaken te stellen ter voorbereiding van de periode waarin hij in detentie zal zitten, wat afbreuk doet aan de resocialisatie en re-integratie van de veroordeelde waarop in het huidige strafrechtelijke beleid juist meer nadruk is komen te liggen.²³ Alles wat voor aanvang van de detentie teniet wordt gedaan (een inkomen, een woning, een sociaal vangnet in de

Dat de aanhouding voor de veroordeelde onverwachts komt, heeft als neveneffect dat ook DJI niet is voorbereid op diens komst

vorm van relaties) zal na detentie immers weer moeten worden opgebouwd.

Dat de aanhouding voor de veroordeelde onverwachts komt, heeft als neveneffect dat ook DJI niet is voorbereid op diens komst. De veroordeelde die de zelfmeldstatus is ontzegd en die wordt aangehouden door de politie, wordt in de meeste gevallen eerst naar een politiebureau gebracht. Pas op het moment dat de aangehouden veroordeelde op het politiebureau arriveert, wordt gezocht naar een plek in een huis van bewaring, waarna de veroordeelde – zodra een plek beschikbaar is – wordt overgeplaatst naar een Penitentiare Inrichting (PI). De PI waar op dat moment plek is, hoeft niet een PI te zijn die in de buurt van de woonplaats van familie ligt. Wanneer de veroordeelde in een PI aan de andere kant van het land wordt geplaatst, zal hij geneigd zijn een overplaatsingsverzoek in te dienen. De beslissing daarop laat vaak enige tijd op zich wachten. Dat brengt met zich dat de eerste periode na aanhouding voor de veroordeelde en zijn of haar familie een periode is vol onzekerheden.

Het onthouden van de zelfmeldstatus heeft bovendien als (juridisch) gevolg dat de veroordeelde niet in aanmerking komt voor plaatsing in een plusprogramma. Dat impliceert dat de veroordeelde de eerste zes weken van zijn detentie zal moeten doorbrengen in een basisregime met een beperkter dagprogramma, minder vrijheden en minder mogelijkheden tot resocialisatie.²⁴ Een gedetineerde in een plusprogramma kan daarentegen aanspraak maken op extra onderwijsfaciliteiten, gekwalificeerde arbeid of arbeid met meer zelfstandigheid, gedragsinterventies en extra re-integratieactiviteiten.²⁵ Binnen het plusprogramma wordt aldus intensiever aan de slag gegaan met activiteiten die zijn gericht op terugkeer in de maatschappij.²⁶ Bovendien is deelname aan het plusprogramma een voorwaarde om vrijheden buiten de inrichting te verdienen, zoals verloven.²⁷

6. Het herwaarderen van verloren verworvenheden

Het belangrijkste gevolg van de wijziging in het zelfmeldbeleid lijkt te zijn dat de zelfmeldstatus vaker dan voor de inwerkingtreding van de Wet USB aan de veroordeelde wordt onthouden. De grotere discretionaire bevoegdheid van AICE biedt aan de ene kant ruimte om maatwerk toe te passen, maar aan de andere kant bestaat het gevaar van willekeur. Daarnaast blijkt de uitzonderingsgrond voor feiten waarop in de wet een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld veelvuldig reden dat iemand de zelfmeldstatus niet kan krijgen. Voor deze uitzonderings-

grond geldt dat geen discretionaire bevoegdheid meer bestaat en de zelfmeldstatus dus nooit kan worden toegekend. Dit brengt met zich dat het zelfmeldbeleid als strenger heeft te gelden in het nadeel van veroordeelden die nog maar een relatief beperkte gevangenisstraf hoeven uit te zitten.

Een belangrijke vraag blijft of deze wijzigingen in het zelfmeldbeleid en een stringente toepassing van dit beleid een bewust gevolg zijn van de verschuiving van de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging naar de minister en de nadruk op een zekere en voortvarende tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen. Hoewel dit legitieme doelen van de tenuitvoerlegging van de straf zijn, dient dit niet ten koste te gaan van de resocialisatie van de veroordeelde. De gevolgen voor individuele veroordeelden dienen onzes inziens niet te worden onderschat.

De veroordeelde die zijn zaken mag regelen, gaat rustiger naar binnen met een beter uitzicht op resocialisatie binnen de gevangensmuren

Ook op dat punt geldt dat de veroordeelde die zijn zaken mag regelen, rustiger naar binnen gaat met een beter uitzicht op resocialisatie binnen de gevangensmuren en nadien allicht minder snel recidiveert wat de (toekomstige) strafrechtspleging eveneens ontlast. Tot slot is het ironisch dat hoewel de nieuwe regeling is gericht op efficiëntie, de voordelen van een ruimer zelfmeldbeleid juist bestaan in een lagere belasting van het apparaat en het zelfmeldbeleid daarmee weer bijdraagt aan meer efficiëntie op een ander terrein.

Voor nu lijkt het belangrijkste dat deze signalen uit de praktijk worden opgepakt en dat zowel het huidige zelfmeldbeleid wordt aangepast als de uitvoering van dit beleid door de uitvoeringsorganisaties kritisch tegen het licht wordt gehouden met in achtneming van de belangen van resocialisatie, veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden. Op lange termijn lijkt het aangewezen om te registreren hoeveel personen in aanmerking komen om zichzelf te melden en om te kijken of door de invoering van de Wet USB nu aanzienlijk minder veroordeelden voor deze status in aanmerking komen. Het relatief hoge percentage zelfmelders dat zich meldt na ontvangst van de zelfmeldbrief kan daarbij een argument zijn om het beleid minder rigide in te steken. Het is in elk geval zaak de verworvenheden van een evenwichtig zelfmeldbeleid ook onder de vigeur van de Wet USB ten gunste van de veroordeelde en de strafrechtspleging te laten terugkomen. •

21. Hof Amsterdam 14 januari 2020, 23-001904-19 (niet gepubliceerd).

22. E. Goffman, *Stigma: Notes on the Management of Spoiled Identity*, Londen: Penguin 1963.

23. Visie Recht doen, kansen bieden.

24. Regeling van 29 augustus 2013 houdende wijziging van de RSPOG in verband met het schrappen van de positie van zelfmelders (*Stcrt.* 2013, 25079).

25. Regeling van 10 februari 2014 houdende wijziging van de RSPOG (*Stcrt.* 2014, 4617).

26. www.commissievantoezicht.nl/dossiers/ DBT/dbt/.

27. L. van Gent, *Handleiding Toetsingskader promoveren en degraderen*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie (DJI) 2013, p. 34.