

Vergaderjaar 2023–2024

24 587

Justitiële Inrichtingen

Nr. 954

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 mei 2024

Op 11 april jl. vond een plenair debat plaats over het capaciteitstekort bij Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Tijdens het debat sprak ik met uw Kamer over de maatregelen die ik moet treffen om de druk op de capaciteit als gevolg van een personeelstekort te verlagen, zoals aangekondigd in mijn brief van 15 maart jl.¹ Hierbij kwam ook een acute maatregel waartoe ik eerder heb besloten ter sprake, namelijk het tijdelijk stoppen met het oproepen van volwassen, mannelijke zelfmolders.² In het debat is gewisseld over wie in aanmerking komt voor de zelfmeldstatus. Dit wordt beoordeeld door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), aan de hand van een breder beleidskader dat sinds 1 januari 2020 wordt gehanteerd. In het debat wilde ik aangeven dat het in het overgrote deel van de gevallen gaat om relatief korte straffen. In ruim 96% van de gevallen gaat het ook om personen die maximaal één jaar moeten uitzitten. Ik heb hierbij echter onvoldoende duidelijk gemaakt dat volgens het beleidskader ook mensen met hogere straffen in aanmerking kunnen komen voor de zelfmeldstatus, zolang geen sprake is van een uitsluitingsgrond of contra-indicator.

Omdat ik uw Kamer zo precies mogelijk wil informeren en het zelfmeld-beleid zich niet laat vatten in een kort overzicht, licht ik, ook conform mijn toezegging tijdens het debat van 11 april, in deze brief toe wat de zelfmeldstatus inhoudt, hoe die beoordeling wordt gemaakt en in welke gevallen deze status in ieder geval niet wordt toegekend. In het tweede deel van deze brief sta ik stil bij de huidige oproepstop en kondig ik aan dat ik per 1 juli weer start met het oproepen van zelfmolders met de langste strafduren. Daarnaast zal ik het huidige beleidskader voor zelfmolders evalueren. Op 29 april jl. hebben de leden Uitermark (NSC), Helder (BBB), Van Nispen (SP) en Eerdmans (JA21) Kamervragen gesteld over zelfmolders (2024Z07691). Deze vragen beantwoord ik gelijktijdig met deze brief.

¹ Kamerstukken II 2023/24, 24 587, nr. 937.

² Kamerstukken II 2023/24, 24 587, nr. 926.

Zelfmeldstatus

Wanneer de rechter iemand veroordeelt tot een gevangenisstraf en geen sprake is van een voorlopige hechtenis, bevel tot gevangenneming of detentie op een andere titel, bepaalt het CJIB namens mij of de veroordeelde de zelfmeldstatus kan verkrijgen. Indien de zelfmeldstatus wordt toegekend, ontvangt de veroordeelde een brief waarin staat binnen welke termijn en in welke penitentiaire inrichting (PI) hij of zij zich kan melden om de gevangenisstraf uit te zitten. In de tussengelegen tijd hoeft de veroordeelde niet te worden aangehouden, waardoor extra inzet van politiecapaciteit wordt voorkomen. De zelfmeldstatus geeft de veroordeelde daarmee de gelegenheid zich voor te bereiden op de detentie, en zaken te regelen die betrekking hebben op bijvoorbeeld de werk- of gezinssituatie. Doel daarvan is detentieschade te beperken. Op uitvoeringsniveau draagt het zelfmeldbeleid daarnaast bij aan het beheersbaar laten instromen van gedetineerden in PI's. Wanneer een zelfmelder zich niet op tijd bij de PI meldt, zal hij of zij alsnog worden aangehouden. Wanneer géén zelfmeldstatus wordt toegewezen, volgt een last tot aanhouding, arrestatie door de politie en instroom in de PI als arrestant.

Beoordeling zelfmeldstatus

Het CJIB doet de zelfmeldbeoordeling op basis van de op 1 januari 2020 in werking getreden Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Wet USB). Daarmee is de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van straffen, waaronder de zelfmeldbeoordeling, overgegaan van het Openbaar Ministerie (OM) naar het Ministerie van Justitie en Veiligheid.³ De beoordeling door het CJIB vindt plaats volgens de Regeling tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Regeling USB).⁴ Deze regeling is gepubliceerd in de Staatscourant en online te raadplegen.⁵

Het uitgangspunt is dat een veroordeelde in aanmerking komt voor de zelfmeldstatus, tenzij sprake is van een uitsluitingsgrond of contra-indicatie zoals vermeld in artikel 2:1 Regeling USB. Uitgesloten van de zelfmeldstatus zijn veroordeelden voor een strafbaar feit waar een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer op staat. Zij kunnen géén zelfmeldstatus krijgen, dus ook niet als diegene tot een kortere straf wordt veroordeeld. Ook voor specifiek genoemde zedenmisdrijven ten aanzien van minderjarigen geldt dat een veroordeelde in ieder geval *niet* de zelfmeldstatus krijgt.⁶ Deze twee beperkingen gelden sinds 1 januari 2020; bij de overgang van de verantwoordelijkheid naar het ministerie zijn de regels aangescherpt. Verder komen veroordeelden die voor het ontvangen van de oproep niet beschikken over een betrouwbaar en bruikbaar adres en personen die een gijzeling moeten ondergaan niet in aanmerking.⁷ Naast deze uitsluitingsgronden wordt op basis van de volgende contra-indicaties besloten om wel of geen zelfmeldstatus toe te kennen:

- de aard en de ernst van de vrijheidsbenemende sanctie;
- de mate waarin de rechtsorde door het strafbare feit is geschokt;
- de psychische gesteldheid van de veroordeelde en daaruit voortvloeiende veiligheidsrisico's;
- het eerder niet melden na een oproep;

³ Overigens bepaalde het CJIB al vóór de inwerkingtreding van de Wet USB of een veroordeelde in aanmerking kwam voor de zelfmeldstatus, maar toen in opdracht van het OM.

⁴ Regeling tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen, Stcrt. 2019, nr. 69780.

⁵ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0042978/2020-01-01/>

⁶ Wetboek van Strafrecht: artikelen 240b, tweede lid, 243, 245 en 246.

⁷ Gijzeling is een vorm van detentie wegens een niet betaalde boete. Gijzeling is bedoeld om betaling van de boete af te dwingen indien sprake is van betalingsonwil. Gijzeling vervangt de boete niet.

- het eerder niet meewerken aan de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende sanctie, en
 - de mogelijke omstandigheid dat de straf als jeugdige is opgelegd.
- Bij een persoonsgerichte beoordeling worden alle bovenstaande zaken meegewogen. Indien na de oproep van de veroordeelde om zich te melden voor detentie feiten of omstandigheden bekend worden die tot een andere beslissing zouden hebben geleid, kan de beslissing tot zelfmelden ingetrokken worden.

Tijdelijke oproepstop zelfmelders

Zoals aangegeven heb ik uw Kamer bij brief van 30 november 2023 geïnformeerd over het besluit om per 6 december 2023 tijdelijk geen volwassen, mannelijke zelfmelders op te roepen. Dat betekent dat zelfmelders vanaf dat moment geen uitnodiging ontvangen om zich op een specifieke dag en tijd bij een PI te melden of de oproep om zich te melden is ingetrokken. Dat betekent niet dat deze straffen niet ten uitvoer worden gelegd, dit zal alleen op een later moment plaatsvinden. Deze acute maatregel heeft eraan bijgedragen dat de druk op de capaciteit tijdelijk wat is afgenomen. Tegelijkertijd neemt daarmee de al bestaande voorraad zelfmelders die nog opgeroepen dient te worden toe (de normale voorraad bedraagt ongeveer 1.100).

Strafduur

Tabel 1 toont dat er op 29 april 2024 een voorraad bij DJI is van 2.655 nog op te roepen mannelijke zelfmelders. Dit cijfer is een momentopname. De kortste nog uit te zitten straf betreft 1 dag, de langste 1.617 dagen (circa 4,5 jaar). Het overgrote deel van de nog op te roepen voorraad zelfmelders betreft straffen met een resterende strafduur tot en met 90 dagen (87,1%). Datzelfde beeld is te zien als wordt gekeken naar alle zelfmeldstatussen die het CJIB in het jaar 2023 heeft toegekend: circa 90% van de strafduren is tot en met 90 dagen gevangenisstraf. Zoals eveneens te zien is in de tabel, gaat het in 96,6% van de gevallen om een (resterende) strafduur van maximaal één jaar.

Tabel 1: Strafduur van nog op te roepen zelfmelders (peildatum 29 april 2024)¹

Strafduur (de nog uit te zitten straf, ook wel: strafrestant)	Aantal nog op te roepen zelfmelders	Percentage	Cumulatief percentage
Van 1 dag t/m 7 dagen	683	25,7%	25,7%
Van 7 dagen t/m 14 dagen	637	24,0%	49,7%
Van 15 dagen t/m 28 dagen	423	15,9%	65,6%
Van 29 dagen t/m 42 dagen	262	9,9%	75,5%
Van 43 dagen t/m 90 dagen	308	11,6%	87,1%
Van 91 dagen t/m 180 dagen	167	6,3%	93,4%
Van 181 dagen t/m 365 dagen	86	3,2%	96,6%
Van 366 dagen t/m 730 dagen (1–2 jaar)	61	2,3%	98,9%
Van 731 t/m 1.095 dagen (2–3 jaar)	16	0,6%	99,5%
Vanaf 1096 t/m 1.617 dagen (>3 jaar, hoogste strafduur is circa 4,5 jaar)	12	0,5%	100%
Totaal	2.655	100%	100%

¹ De getoonde cijfers zijn gebaseerd op informatie zoals bij de DJI bekend op genoemde peildatum.

Delicttypen

Van de tien zelfmelders met de langst opgelegde straffen (ca. 3,5–4,5 jaar) is het merendeel veroordeeld voor drugsgerelateerde delicten op basis

van de Opiumwet, waarvan één zaak in georganiseerd verband.⁸ Onder deze tien zaken is één veroordeling voor een Wegenverkeerswetdelict, namelijk het onder invloed veroorzaken van een ernstig verkeersongeval met dodelijke slachtoffers. Daarnaast is er sprake van een zaak met oplichting in georganiseerd verband en een met vervalsing. Alle tien de veroordeelden hadden een buitenlandse veroordeling: het gaat om straffen die in andere lidstaten van de Europese Unie zijn opgelegd. De vonnissen zijn in het kader van strafoverdracht naar Nederland overgedragen voor de tenuitvoerlegging van hun gevangenisstraf.

Deze daadwerkelijk opgelegde straffen moeten onderscheiden worden van de maximumstraffen die bij de feiten horen die voorkomen op de tenlasteleggingen van de zelfmelders. Zoals eerder toegelicht kan de zelfmeldstatus worden toegekend aan personen die zijn veroordeeld voor strafbare feiten waar minder dan twaalf jaar vrijheidsstraf als strafdreiging op staat, uitgezonderd specifiek bepaalde zedenmisdrijven ten aanzien van minderjarigen. Uit het uitgevoerde onderzoek door het CJIB blijkt dat de zwaarste delicten die op de tenlastelegging van de huidige groep zelfmelders hebben gestaan de volgende zijn: diefstal met geweld, afpersing en woninginbraak tijdens de nachtelijke uren of in vereniging gepleegd (allen met een strafdreiging van maximaal 9 jaar).⁹ Deze komen een enkele keer voor. Voor alle duidelijkheid: het gaat hier om maximumstraffen, niet om de daadwerkelijk opgelegde straffen.

Voor iedere zaak heeft het CJIB een zorgvuldige, persoonsgerichte zelfmeldbeoordeling gedaan volgens het beleidskader dat ik hierboven heb toegelicht. In de beschreven en in de tabel weergegeven gevallen heeft dat geleid tot het toekennen van de zelfmeldstatus.

Evaluatie beleidskader zelfmelders

Mijn besluit over de tijdelijke oproepstop voor volwassen mannelijke zelfmelders heb ik genomen door het acute personele capaciteitstekort bij DJI. Hierbij heb ik de feitelijke situatie in acht genomen dat het overgrote deel van de zelfmelders een relatief korte gevangenisstraf moet ondergaan. Het CJIB beoordeelt bovendien iedere individuele casus zorgvuldig. Gezien het huidige personele capaciteitstekort bij DJI sta ik daarom achter mijn besluit om de oproepstop in te voeren.

Zoals eerder aangegeven is de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van straffen, inclusief de zelfmeldbeoordeling, op 1 januari 2020 overgegaan van het OM naar het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Dat betekent dat het CJIB nu bijna viereneenhalf jaar werkt volgens de voorschriften van de Regeling USB. Dit is een periode die zich goed leent voor een evaluatie van de regels en het beleid ten aanzien van zelfmelden. Het eerdere debat met uw Kamer, de informatie zoals ik u in deze brief doe toekomen en de door uw Kamer schriftelijk gestelde vragen hebben mij doen besluiten die evaluatie ook uit te voeren. Daarbij kijk ik nadrukkelijk naar het gegeven dat personen die veroordeeld zijn voor delicten waar een relatief zware maximumstraf op staat nu in aanmerking kunnen komen voor de zelfmeldstatus. Ik streef ernaar deze evaluatie dit jaar af te ronden, waarna ik uw Kamer over de uitkomsten informeer.

⁸ De vermelde gegevens zijn gebaseerd op informatie zoals bij het CJIB bekend op peildatum 30 april 2024.

⁹ De vermelde gegevens zijn gebaseerd op informatie zoals bij het CJIB bekend op peildatum 1 mei 2024. Zie voor een uitgebreidere toelichting op de manier waarop deze gegevens zijn opgehaald de beantwoording van de Kamervragen van de leden Uitermark (NSC), Helder (BBB), Van Nispen (SP) en Eerdmans (JA21), die ik gelijktijdig met deze brief naar uw Kamer stuur.

Oproepen zelfmelders per 1 juli

In mijn brief van 15 maart 2024 heb ik alternatieve maatregelen uitgewerkt om de druk op de capaciteit bij DJI te verlagen, omdat er gezien de personeelstekorten bij DJI meer capaciteitsverlichting nodig is en ik zo snel mogelijk de oproepstop van zelfmelders wil beëindigen. Ik begin op 1 juli in ieder geval weer met het oproepen van zelfmelders met de langste strafduren. Vervolgens beoordeel ik iedere drie maanden in welke omvang het oproepen van zelfmelders verder hervat kan worden, waarbij ik meeweeg of de andere getroffen capaciteitsmaatregelen voldoende effect hebben op de capaciteit.

Ik informeer uw Kamer voor het zomerreces opnieuw, via de brief over de stand van zaken van de getroffen capaciteitsmaatregelen bij de DJI.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind