

Meldingsbereidheid onder veroordeelden met een zelfmeldstatus

Samenvatting

WODC-reference: 3319
Datum: november 2023
Uitvoerder: Dialogic
Auteurs: Tessel Blom, Robbin te Velde, José van der Geest, Eva Lindhout

De zelfmeldprocedure

Veroordeelden die een vrijheidsstraf moeten ondergaan in een penitentiaire inrichting (hierna: PI), kunnen worden opgeroepen om zichzelf op een vastgestelde datum bij een vastgestelde penitentiaire inrichting te melden ('veroordeelden met zelfmeldstatus'). AICE (de afdeling die over de beslissing gaat) gaat vervolgens uit van zelfmelden ("het is zelfmelden, tenzij..."), maar heeft een aantal harde uitsluitingsgronden. AICE bepaalt per casus of de zelfmeldstatus wel of niet wordt toegekend. Hierbij wordt in de tenuitvoerlegging rekening gehouden met de belangen van (de resocialisatie van) de veroordeelde, de slachtoffers en nabestaanden en de veiligheid van de samenleving. Wettelijk gezien wordt in de beoordeling van de zelfmeldstatus meegenomen of iemand eerder gehoor heeft gegeven aan de zelfmeldoproep. AICE geeft echter aan dat dit in de praktijk geen rol speelt. Wanneer AICE de zelfmeldstatus heeft toegekend, en er plaats is in een geschikte PI verstuurt DJI-DIZ een oproep naar deze persoon. Deze oproep bevat een brief met de datum waarop iemand geacht wordt zich te melden bij een PI. Wat nadrukkelijk niet in deze oproep staat, zijn de voordelen van zelfmelden. In de brief staat wel dat een veroordeelde in een arrestantenregime belandt als zij of hij zich niet op tijd meldt.

Als een veroordeelde zich niet op de voorgeschreven datum meldt bij de gevangenis die in de oproepbrief staat, wordt hij of zij aangemeld voor de arrestantenprocedure ('niet-zelfmelder'). Op dat moment verliest deze persoon de zelfmeldstatus en kan op elk moment worden aangehouden door de politie. Bij aanhouding wordt de veroordeelde vervolgens in een arrestantengevangenis met een sober basisprogramma geplaatst. Verder wordt ook minder rekening gehouden met de regio van de woonplaats bij de plaatsing.

Centrale onderwerp van het onderzoek

Zelfmelden biedt op het eerste gezicht duidelijke voordelen voor de veroordeelde, zoals meerdere weken van te voren weten wanneer de detentie zal plaatsvinden en directe plaatsing in een plusprogramma bij een PI in de buurt van de woonplaats. Zelfmelden heeft ook voordelen voor het justitiële systeem. DJI kan zich beter voorbereiden op de komst van een gedetineerde, wat plannings- en efficiëntievoordelen met zich meebrengt.

Hoewel zelfmelding voor de veroordeelde, althans op het eerste oog, evidente voordelen heeft, maakt in de praktijk desondanks minder dan de helft (ca. 45%) van de veroordeelden met zelfmeldstatus gebruik van deze optie. In dit onderzoek wordt onderzocht wat de oorzaken zijn van de geringe meldingsbereidheid van de gestraften in de zelfmeldprocedure.

Eerdere ervaringen met verhogen aantal zelfmelders (Pilot 3Noord)

Een eerdere praktijkervaring die zeer relevant is voor dit onderzoek, is een van de pilotprojecten uit het Koers voor Kansen-programma: P3Noord. P3Noord is opgestart in 2018 vanuit de provincies Friesland, Groningen en Drenthe. Het doel van de pilot is om detentieschade te verkleinen. De focus is gericht op het verstevigen van de zorg vóór de daadwerkelijke gevangenisopname van veroordeelden met een zelfmeldstatus. Dit omvat zorg die traditioneel wordt geboden in de herstelfase voor ex-gedeteneerden (dus na detentie), maar nu wordt ingezet als een voorzorgsmaatregel (dus vóór detentie). De pilot bereikte (in de provincie Groningen) een meldingspercentage van 73% in de provincie Groningen, tegenover 62% in Friesland, 43% in Drenthe, en gemiddeld 45% in heel Nederland. In Groningen is gekozen voor een centraal proces met een centrale coördinator. Hierdoor kan de coördinator en het centrale team snel veel ervaring opbouwen in het proces uitvoeren (bijv. informatie uitvragen bij betrokken instanties, contact leggen en behouden met de veroordeelde). In Friesland en Drenthe waren gemeentes zelf verantwoordelijk voor de casus behandeling, veel gemeentes hadden met een handvol casussen te maken per jaar en hadden weinig kans om ervaring op te bouwen met het proces.

Op het moment dat DJI de oproep verstuurt, verspreidt de liaison van DJI de lijst met namen van veroordeelden met een zelfmeldstatus onder de betrokken medewerkers van de gemeente en de casemanagers in de PI. De contactpersonen bij de gemeente gaan na of de veroordeelde al bekend is in hun systemen. De uitkomst van de screening bepaalt niet of de veroordeelde met zelfmeldstatus mee mag doen aan de pilot (niemand wordt uitgesloten) maar bepaalt wel voor welke route wordt gekozen in het leggen van contact met deze persoon: (1) een brief vanuit de gemeente met het verzoek om binnen vijf dagen contact op te nemen of (2) contact via een instantie die al met de veroordeelde werkt. Als de veroordeelde (onder 1) niet zelf reageert, bezoekt een medewerker van de pilot de veroordeelde thuis. Zowel onder (1) als (2) wordt er dan samen met de veroordeelde een plan van aanpak opgesteld. Hierin wordt gekeken naar elk aspect van het leven van de veroordeelde, wat de impact van detentie zou kunnen zijn en hoe deze schade zo veel mogelijk voorkomen/verminderd zou kunnen worden. Het plan wordt doorgegeven aan de casemanager in de PI. Ongeveer een week vóór het verstrijken van de zes weken durende termijn voor zelfmelding, nemen de begeleiders opnieuw contact op met de veroordeelde met een zelfmeldstatus. Dit contact dient om de voortgang van de veroordeelde met zelfmeldstatus te bespreken, en om te peilen of er eventuele aanvullende hulpvragen of uitdagingen zijn die tijdens het verblijf in de PI kunnen worden aangepakt.

Theoretisch kader (COM-B model)

Voor het in kaart brengen van de factoren die een rol spelen bij het gedrag van non-zelfmelden, gebruiken we in dit onderzoek het COM-B model als kapstok. Het model beschrijft de interactie tussen drie componenten: capaciteit (*Capability*), omgeving (*Opportunity*) en motivatie (*Motivation*). Met omgeving worden factoren bedoeld die buiten de macht van de persoon vallen, maar die er wel voor zorgen dat deze persoon zich wel of niet kan melden. Bij capaciteit speelt, bij het uitvoeren van gedrag, naast denkvermogen (cognitieve vaardigheden, intelligentie) ook doenvermogen een belangrijke rol. Met doenvermogen wordt bedoeld op non-cognitieve vermogens, zoals het stellen van doelen, het maken van plannen, in actie komen, volhouden en om kunnen gaan met tegenslag en verleidingen. De componenten capaciteit en omgeving beïnvloeden motivatie en gezamenlijk bepalen ze of bepaald gedrag (*Behaviour*) wordt uitgevoerd. Doenvermogen wordt beïnvloed door de context waarin de persoon zich op dat moment bevindt. Wanneer veroordeelden een laag doenvermogen hebben, kunnen ze zich op dat moment er niet toe zetten zichzelf te melden. Het

uitvoeren van gedrag kan ook weer invloed hebben op de capaciteit, de motivatie en de omgeving. Als mensen bijvoorbeeld geloven dat ze voldoende bekwaam zijn om een taak uit te voeren, vergroot het de kans dat die taak met een positief resultaat wordt afgerond. Het is dus zaak om mensen zo te ondersteunen dat ze het gevoel hebben dat ze zelf stappen hebben gezet, en dat het succes aan hun eigen handelingen (in dit geval: zelfmelden) zijn toe te schrijven. Volgens dit model kan gedragsverandering plaatsvinden wanneer een persoon zowel fysiek als psychologisch capaciteit heeft, de omgeving het toelaat en de motivatie heeft om het gewenste gedrag te vertonen. Deze factoren zijn niet binair en hebben ook invloed op elkaar. De mate waarin een persoon beter scoort op de genoemde factoren vergroot de kans op het uiteindelijk vertonen van een bepaald gedrag.

Methode onderzoek

Voor de dataverzameling in dit onderzoek hebben we interviews met experts uitgevoerd (n=12), administratieve data geanalyseerd (7.735 records van DJI), en veldonderzoek in penitentiaire inrichtingen uitgevoerd (PI's). De verkennende interviews met de experts zijn gebruikt om het theoretische kader te testen, om de zelfmeldprocedure te verhelderen, en als basis om het interviewprotocol voor het veldwerk te ontwerpen.

De data van DJI dekten de periode van augustus 2020 tot december 2022. Het gros van de veroordeelden met zelfmeldstatus (93%) is man. Van deze mannen heeft 47% zich gemeld, tegen 52% bij de vrouwen. Het grootste deel van veroordeelden met een zelfmeldstatus heeft een korte straf (75% heeft een straf van minder dan een maand). Het zelfmeldpercentage voor korte straffen ligt lager dan voor lange straffen: voor straffen tot twee maanden meldt slechts 45% zich. Van de veroordeelden met een straf van langer dan zes maanden meldt daarentegen 75% zich. Oudere veroordeelden (>46 jaar) melden zich eerder dan jongere veroordeelden maar ongeacht de leeftijd melden veroordeelden zich eerder voor lange straffen dan voor korte straffen. Van alle categorieën zijn mannen in de leeftijdscategorie 25-45 jaar met korte straffen het minst geneigd om zichzelf te komen melden. Het zelfmeldpercentage is het laagst in de zomermaanden juni, juli en augustus en in december. Juist in deze maanden worden de meeste zelfmeldoproepen verstuurd. De meest bepalende factor of iemand zichzelf wel of niet meldt of de oproep naar een buitenlands adres is gestuurd. In absolute termen is dit een kleine groep (n=744) maar het zelfmeldpercentage is extreem laag (6%).

Uitkomsten veldonderzoek (interviews met gedetineerden)

In het veldonderzoek hebben we gesproken met veroordeelden zonder (n=3) en met zelfmeldstatus, en in het laatste geval zowel met veroordeelden die zelfzelf daadwerkelijk hebben gemeld ('zelfmelders', n=8) als met veroordeelden die dat niet hebben gedaan ('niet-zelfmelders', n=25). Gedurende het veldwerk zijn we een aantal "spontane" zelfmelders tegenkomen (n=6, waarvan 5 met zelfmeldstatus). Dit zijn veroordeelden die zichzelf bij de politie (en dus niet bij de PI) gemeld hebben. Ondanks hun zelfmeldstatus komen ze dan als arrestant binnen, dus als niet-zelfmelder. Wat deze casussen laten zien is dat een persoonlijke benadering en flexibiliteit vanuit de politie bij deze mensen voldoende was om ze uiteindelijk het gedrag van zelfmelden te laten vertonen.

Bij de uitvoering van het veldonderzoek bleek het een grote uitdaging te zijn om voldoende niet-zelfmelders te kunnen spreken. Voor het opzetten van interviews met gedetineerden waren wij afhankelijk van contactpersonen binnen de PI's. Hierdoor konden we niet zelf de PI kiezen waar we op dat moment gedetineerden wilden spreken. Ten tweede weten de PI's zelf niet wie de niet-zelfmelders zijn. Veroordeelden met de zelfmeldstatus die zich niet hebben gemeld, stromen bij de PI immers in als reguliere arrestanten. DJI heeft later voor ons uitgezocht welke gedetineerden niet-zelfmelders waren. Gedurende de looptijd van het

onderzoek is er drie keer geïnventariseerd in welke PI's niet-zelfmelders zaten. In totaal kwam dit neer op 102 potentiële interviewrespondenten, verspreid over negen PI's. Hiervan hebben we er uiteindelijk 25 kunnen spreken, in drie PI's.

Opvallend is dat de zelfmelders die we gesproken hebben, overwegend voor het eerst vastzitten, terwijl het overgrote deel van de niet-zelfmelders al eerder vast heeft gezeten (n=18). Deze variabele was niet aanwezig in de DJI-dataset. De zelfmelders lijken hun leven over het algemeen meer op orde te hebben (in termen van woning, gezin, werk) dan niet-zelfmelders. Van de 25 niet-zelfmelders gaven 11 (44%) aan de zelfmeldoproep niet ontvangen te hebben. Hierbij plaatsen we de disclaimer dat wij dit niet kunnen valideren. In sommige gevallen is het aannemelijk dat de persoon de brief inderdaad niet heeft ontvangen. Brieven kunnen naar een adres zijn gestuurd waar de veroordeelde zich op dat moment niet bevindt. In vergelijking met de zelfmelders die zijn gesproken binnen dit onderzoek hebben de niet-zelfmelders vaker geen vast woonadres. In andere gevallen is dat minder waarschijnlijk dat de brief (echt) niet is aangekomen. Het is mogelijk dat de brief wel is ontvangen maar niet is geopend, of wel is geopend maar niet is gelezen. In totaal zeggen 22 veroordeelden die we gesproken hebben dat ze de zelfmeldoproep ontvangen hebben. Daarvan hebben 8 zich uiteindelijk ook gemeld, 14 hebben dat niet gedaan. Alle 22 gaven ze aan dat de brief goed te begrijpen was. Dit kan een wenselijk antwoord zijn geweest. Hoewel we hier alert op zijn is dit lastig te achterhalen.

Waar wij vooraf dachten dat niet-zelfmelders zich misschien niet zouden melden omdat ze mogelijk denken dat ze niet gepakt zullen worden, bleek dit niet het geval te zijn: veroordeelden achten de pakkans vrijwel unaniem hoog.

De meeste zelfmelders gaven aan dat ze niet eens overwogen hebben om zich niet zelf te melden. Het meest genoemde voordeel van zelfmelden is dat veroordeelden weten wanneer ze moeten zitten en weten wanneer ze van hun straf af zijn. Over het voordeel van het plusprogramma wordt verschillend gedacht, maar dit is volledig afhankelijk van de PI waarin de gedetineerde zit. Bijna alle zelfmelders gaven aan dat de zes weken tussen het ontvangen van de zelfmeldoproep en de melddatum voldoende waren om hun zaken te regelen.

Analyse uitkomsten veldonderzoek aan de hand van het theoretische model

We hebben de factoren waarom veroordeelden met zelfmeldstatus zich (uiteindelijk) niet zelf melden, beschreven aan de hand van het COM-B model. Onder 'Capaciteit' speelt bij verschillende niet-zelfmelders verslavingsproblematiek. Deze gedetineerden gaven allemaal aan dat ze zich wel hadden willen zelfmelden, maar uiteindelijk is dat bij geen van hen gelukt. Lichte verstandelijke beperkingen spelen mogelijk bij meerdere niet-zelfmelders een rol. Een niet-zelfmelder gaf zelf aan dat hij niet kon lezen, en post daarom ongelezen weggooide. Het niet machtig zijn van de Nederlandse taal is ook een relevante factor. Van een aantal niet-zelfmelders weten we via de contactpersonen bij de PI's dat ze geen Nederlands spreken. Deze gedetineerden wilden echter, waarschijnlijk mede om deze reden, niet met ons in gesprek gaan. Deze groep heeft mogelijk ook moeite om de zelfmeldoproep te begrijpen. Wij vermoeden dat deze groep relatief groot is, met name bij de groep niet-zelfmelders die in het buitenland woont. Deze groep meldt zich nu nog zeer beperkt.

Onder 'Omgeving' spelen drie factoren in onze populatie: de impact van de sociale omgeving ("niemand in mijn omgeving zou zich ooit zelfmelden"), het hebben van een zorgtaak (kinderen, mantelzorg), en het hebben van schulden (kan direct een reden zijn om zichzelf niet te melden of verhoogt indirect de drempel). Bij de laatste twee factoren speelt het doenvermogen van de veroordeelde ook een grote rol; de veroordeelde is niet in staat de barrières uit de omgeving weg te nemen.

'Capaciteit' en 'Omgeving' hebben invloed op de 'Motivatie' van een persoon om bepaald gedrag te vertonen. Mensen kunnen op basis van een aantal factoren een (wel)overwogen beslissing nemen om zich wel of niet te melden (reflectieve motivatie). Daarnaast kan de beslissing om wel of niet te melden bepaald worden door emoties en automatische processen. Deze automatische processen worden ook beïnvloed door de capaciteit en de omgeving. Er is een relatief grote groep niet-zelfmelders die een rationale afweging maakt. Bij deze veroordeelden weegt de timing van de zelfmelddatum en de specifieke PI mee in het besluit om zich niet te melden. Met name jonge veroordeelden willen niet in de zomer zitten ('vakantie/festivalseizoen'). Uit de data van DJI blijkt ook dat het zelfmeldpercentage in de zomermaanden lager is. Eerdere negatieve ervaringen met een PI of teleurstellingen met het plusprogramma in een PI kunnen er ook toe leiden dat een veroordeelde besluit zich niet te melden bij die specifieke PI. Bij automatische motivatie speelt vooral uitstel- en struisvogelgedrag. Deze veroordeelden wachten liever af tot de politie ze komt halen. Ook hier speelt het denk- en doenvermogen van de persoon in kwestie een rol. Daarnaast kan koudwatervrees meespelen. Angst en/of onzekerheid leiden ertoe dat de veroordeelde zich op het laatste moment toch niet zelf gaat melden.

Mogelijke oplossingsrichtingen

We hebben drie oplossingsrichtingen beschreven om de meldingsbereidheid onder veroordeelden met een zelfmeldstatus te verhogen: (1) een strengere selectie op het toebedelen van de zelfmeldstatus, (2) vergroten van de groep die de zelfmeldoproep tot zich neemt en (3) bewerkstelligen van gedragsveranderingen.

Richting (1) is louter een boekhoudkundige truc. In de praktijk is het enige voordeel dat er enigszins op directe kosten wordt bespaard. Een veroordeelde bij voorbaat uitsluiten omdat men denkt dat hij of zij zich in de praktijk hoogstwaarschijnlijk niet zal melden, is geen deugdelijke juridische grond. Een centrale empirische bevinding uit het veldonderzoek is ook dat er notoire niet-zelfmelders zijn die zich na de zoveelste uitdaging wél zelf gaan melden, bijvoorbeeld omdat ze hun leven na jaren nu wel op de rails hebben gekregen.

Bij (2) gaat het erom dat de inhoud van de oproep meer veroordeelden bereikt. Dat kan worden gedaan door vertalingen van de oproep mee te sturen en/of, net als in de pilot P3Noord, proactief contact op te nemen met een veroordeelde als deze het contactnummer in de brief niet heeft gebeld. Door veroordeelden te vragen op korte termijn contact op te nemen, kan in ieder geval worden ingeschat welke (categorieën) veroordeelden mogelijk een hulpvraag hebben en welke veroordeelden de oproep niet tot zich hebben genomen.

Richting (3) richt zich met name op twee subgroepen van veroordeelden: degene die zichzelf wel willen melden, maar niet weten hoe; of die twijfelen of ze zich wel (of niet) zelf zullen melden. De gewenste gedragsverandering (zelfmelden) kan worden bewerkstelligd door (a) gebruik te maken van persoonlijk contact – dit biedt ook de mogelijkheid om specifieke ondersteuning te bieden aan veroordeelden uit zichzelf wel willen melden maar niet weten hoe, (b) flexibiliteit te bieden in de zelfmelddatum en PI, en (c) het verbeteren van de inhoud van de zelfmeldoproep (door de voordelen beter te belichten en ze af te zetten tegen de nadelen van niet-zelfmelden). Menselijk contact maakt de drempel voor veroordeelden om zich eventueel zelf te melden een stuk lager. Dit draagt er onder andere toe bij dat latente hulpvragen alsnog worden opgepikt, en dat er gerichte ondersteuning aan de veroordeelde en/of diens gezin kan worden aangeboden. De persoonlijke benadering maakt het ook mogelijk om de sociale omgeving bij het zelfmeldproces te betrekken en/of de negatieve impact van de oproep (en van de detentie zelf) op de sociale omgeving te beperken. Het proactief benaderen van veroordeelden (zowel een week na de oproep als een week voor de meldingsdatum) leidt ertoe dat de veroordeelde in kwestie niet vervalt in een (default) situatie van passiviteit en uitstel/ontwijkgedrag. Het laagdrempeliger aanbieden van flexibiliteit dan op

dit moment het geval is (schriftelijk aanvragen van uitstel, plus de verplichting om bewijs te leveren voor de dringende noodzaak) zou de meldingsbereidheid onder de groep die een rationele afweging maakt, kunnen verhogen. Het gedrag van de groep spontane zelfmelders ondersteunt deze oplossingsrichting.