

Vergaderjaar 2002–2003

28 684

Naar een veiliger samenleving

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 mei 2003

1. Inleiding

De intensieve aanpak van veelplegers, die onderwerp is van deze brief, vormt een centraal onderdeel van het kabinetsvoornemen om Nederland veiliger te maken. Deze aanpak staat niet op zichzelf, maar moet in samenhang worden gezien met andere voornemens die in het beleidsprogramma «*Naar een veiliger samenleving*» (Kamerstukken II 2002–2003, 28 684, nr. 1) zijn opgenomen. Die zijn erop gericht overlast terug te dringen en criminaliteit te voorkomen, onder meer door het aanpakken van de jeugdcriminaliteit, door versterking van de opsporing en de handhaving, door het versterken van het toezicht en de controle in de publieke ruimte, en door het intensiveren van gerichte preventieprojecten.

Kenmerken veelplegers

Veelplegers zijn personen die veelvuldig strafbare feiten plegen, die volharden in hun crimineel gedrag, en die daardoor stelselmatig met de politie in aanraking komen. Zij vormen de vaste klanten, de «draaideurklanten» van politie, justitie en zorginstellingen.

Hoewel het om een beperkte groep criminelen gaat en doorgaans om relatief lichte delicten, geven die delicten door hun veelheid grote overlast voor de burger en voor kleinere en grote bedrijven. Het gaat daarbij vooral om de navolgende delicten: autokraken, vernielingen, inbraken, bedreiging, zakkenrollerij en winkeldiefstal. De criminaliteit van veelplegers tast de leefbaarheid vooral in de stedelijke gebieden ernstig aan.

De groep veelplegers vormt al langer een hardnekkig en urgent probleem. Dat het probleem niet al eerder in voldoende mate is aangepakt ligt enerzijds aan tekort schietende samenwerking tussen de betrokken instanties (ketenregie) en anderzijds aan het feit dat er sprake is van weliswaar veel, maar relatief lichtere criminaliteit. De aanpak hiervan moet het bij schaarste van middelen al snel afleggen tegen die van zwaardere delicten. In het proces-verbaal staan vaak enkele feiten uitgewerkt en wordt voorts

volstaan met de aantekening dat verdachte heeft bekend nog tientallen andere delicten te hebben begaan.

De rechter beoordeelt de enkele feiten, die ten laste zijn gelegd en vonnist op basis van wat proportioneel is, gegeven de ernst van deze feiten. Hierbij wordt rekening gehouden met kenmerken van de persoon van de dader, waaronder eerder begane feiten, maar dat leidt niet tot een significant zwaardere bestraffing.

Het gevolg is dat de desbetreffende delinquent hoogstens tot een korte vrijheidsstraf wordt veroordeeld. Dit leidt tot een patroon van korte opsluitingen, gevolgd door invrijheidstelling, waarna de delinquentie wordt voortgezet, weer aanhouding volgt, enzovoort.

Het gewicht van iedere afzonderlijke zaak is zodanig dat voorts geen voorlopige hechtenis mogelijk is. Gevolg is de frustrerende ervaring dat bij betrapting op heterdaad de dader vaak eerder vrij is dan het slachtoffer klaar is met de aangifte.

Doordat veelplegers steeds zo kort gedetineerd worden, heeft het huidige sanctiebeleid slechts een beperkt effect op de criminaliteit die zij plegen. Het stelselmatig plegen van delicten wordt immers slechts kort onderbroken. Bovendien zijn de opgelegde vrijheidsstraffen te kort om het criminele gedrag door middel van gerichte interventies effectief te kunnen beïnvloeden. Het risico van recidive blijft daardoor onverminderd hoog. Uit recente analyses van het Openbaar Ministerie (Goed Beschouwd; jaarverslag OM 2002, in druk) blijkt de recidivekans gedurende de actieve «loopbaan» steeds zo'n 95% te zijn.

Het kabinet wil hiertegen stelling nemen en kiest bewust voor het aanpakken van de veelpleger. De maatschappelijke problematiek is dermate groot en urgent dat een doelgerichte, integrale aanpak noodzakelijk is. Het kabinet staat hierin niet alleen. Politie, gemeenten, burgers, bedrijfsleven en andere belangrijke spelers in het veld roepen eveneens op tot het aanpakken van veelplegers. Her en der in het land slaan lokale organisaties de handen ineen om gezamenlijk iets te doen aan door veelplegers gepleegde criminaliteit.

Gerichte aanpak

Uit een oogpunt van bescherming van de samenleving moet de vicieuze cirkel van opsluiten-vrijlaten-veroordelen-opsluiten worden doorbroken. Het is niet toelaatbaar een situatie te laten voortbestaan die de veiligheid van personen en van de samenleving als geheel permanent aantast en die met het huidige beleid onvoldoende effectief wordt aangepakt. Het is tijd voor nieuwe maatregelen.

Voor deze nieuwe aanpak gelden de volgende uitgangspunten:

Doelstellingen

- voorkomen dat risicojongeren *uitgroeien tot veelpleger*
- via effectieve sancties stoppen van het veelplegen door *jeugdigen*
- een langere vrijheidsbeneming van *meerderjarige veelplegers*.

Persoonsgerichte aanpak

De zeer actieve meerderjarige veelplegers moeten langduriger uit de roulatie worden genomen. Daarvoor is een omslag in de aanpak nodig: in plaats van een *zaaksgerichte* aanpak wordt overgegaan tot een *persoonsgerichte* aanpak; een aanpak waarbij het totale criminele verleden van de verdachte in beeld wordt gebracht en waarbij niet alleen afzonderlijke delicten worden berecht.

Concentratie op harde kern

De totale doelgroep *meerderjarige veelplegers* wordt geschat op 18 000 à 19 000 veelplegers per jaar. Het is niet mogelijk deze hele groep gericht en intensief aan te pakken.

Het beleid zal daarom *geconcentreerd worden op de zeer actieve veelplegers*, dat wil zeggen degenen die in het recente verleden het meest frequent delicten hebben gepleegd. Deze groep wordt geschat op 4 000 à 5000 personen.

Voor deze groep zullen *1000 specifieke plaatsen in penitentiaire inrichtingen* beschikbaar komen.

Inrichting voor stelselmatige daders

Er wordt een nieuwe wettelijke regeling voorbereid om deze groep langer (tot maximaal twee jaar) van zijn vrijheid te kunnen beroven: *de maatregel van plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (ISD)*. Het plegen van nieuwe delicten wordt daarmee gedurende een lange periode feitelijk onmogelijk.

Vertrekpunt is een langere vrijheidsbeneming in een zeer beperkt regime. Zijn er aanknopingspunten voor gedragsverandering (bijvoorbeeld verslavingsproblematiek), dan zullen die worden aangegrepen. Zijn die er niet, dan blijft het bij een vrijheidsstraf.

Beoogd wordt de nieuwe wettelijke regeling begin 2004 in werking te laten treden.

Jeugdige veelplegers

Voor de harde kern van *jeugdige veelplegers* bestaat reeds enige ervaring met een gerichte aanpak op basis van een persoonsgebonden delictenpatroon. Deze aanpak zal worden geïntensiveerd. Er bestaan reeds op harde kern gerichte inrichtingen (zoals Den Engh en Glen Mills). Deze zullen worden uitgebreid met 36 plaatsen.

Trajectmatige benadering

De uitgangspunten van het beleid worden ten uitvoer gebracht in een *trajectmatige benadering*. De belangrijkste elementen van die benadering zijn de volgende:

- veelplegers moeten zo vroeg mogelijk als zodanig worden onderkend. Een adequate *registratie* door de politie is daarom een absolute voorwaarde.
- *casusoverleg* met betrekking tot jeugdige veelplegers, mede bedoeld om een snelle en consequente sanctie te geven.
- *screening* van meerderjarige veelplegers, onder meer om vast te stellen of het zinvol is in gedragsverandering te investeren.
- *penitentiaire voorzieningen* voor meerderjarige veelplegers, die – nog – niet in een ISD geplaatst kunnen worden.
- *nazorg*: gezorgd moet worden voor een goede aansluiting tussen justitiële en maatschappelijke voorzieningen.

Preventie en (na)zorg

Extra investeringen in het voorkomen van veelplegerscriminaliteit zijn van wezenlijk belang. Deze criminaliteit kan worden teruggedrongen door versterking van het toezicht en de handhaving in het publieke domein. In het programma «*Naar een veiliger samenleving*» zijn maatregelen op dit terrein nader uitgewerkt. Wat de dadergerichte preventie betreft, wil ik daar aan toevoegen dat het bieden van adequate zorg en opvang door gemeenten en zorginstellingen het afglijden in criminaliteit kan helpen voorkomen. De intensivering van de politie en justitiële aanpak van veelplegers zullen dan ook moeten worden geschraagd door een effectievere voorzorg en nazorg op lokaal niveau. In het bijzonder geldt dit voor de tijdige signalering van en reactie op probleemgedrag van jongeren. Deze intensivering zal nader uitgewerkt worden. Met de G30 zullen hier-

over resultaatgerichte afspraken worden gemaakt in het kader van het grotestedenbeleid.

Start in grote steden

Met de nieuwe aanpak zal gestart worden in de vier grote steden. Na enige tijd vindt uitbreiding plaats naar de G26.

Afhankelijk van het resultaat van de nieuwe aanpak zal in een later stadium uitbreiding nodig zijn, mits daarvoor de extra financiële middelen beschikbaar komen.

De elementen van de hier geschetste gerichte aanpak worden in de volgende paragrafen nader uitgewerkt.

2. De doelgroep nader bekeken

2.1. Definitie

Het programma «*Naar een veiliger samenleving*» (hierna te noemen het Veiligheidsprogramma) gaat uit van de volgende definities:

- *veelplegers* zijn personen die in hun hele verleden meer dan 10 processen-verbaal wegens een misdrijf tegen zich zagen opmaken
- *meerplegers* zijn personen die 2 tot en met 10 processen-verbaal tegen zich zagen opmaken
- het begrip «*stelselmatige dader*» is gebruikt als verzamelterm voor de categorieën van meer- en veelplegers samen.

Voor zowel veelplegers als meerplegers is een strengere aanpak wenselijk. Echter vanwege de omvang van beide categorieën zal gestart moeten worden met het actiefste deel van de veelplegers. Het beleid concentreert zich dan ook hierop.

Wellicht is het in een later stadium nodig de definitie te verfijnen. Een heldere definitie is noodzakelijk voor het analyseren van cijfers op een uniforme en consequente manier. Zo kan de effectiviteit van de nieuwe aanpak worden gemeten.

Deze brief betreft zowel de *meerderjarige* veelplegers als de *jeugdige* veelplegers, dat wil zeggen jongeren in de leeftijd van 12 t/m 17 jaar, die aan dezelfde definitie voldoen.

Daar waar het beleid ten aanzien van jeugdige veelplegers verschilt ten opzichte van dat ten aanzien van meerderjarige veelplegers zal dit worden aangegeven.

2.2. Aard en omvang van de delicten

Uitgaande van de definities uit het veiligheidsprogramma maken de *meerderjarige* veelplegers jaar na jaar landelijk ongeveer 12% van alle verdachten uit. Deze groep, circa 18 000 tot 19 000 personen in omvang, neemt telkens ongeveer 20% van alle geregistreerde en opgehelderde criminaliteit voor zijn rekening. Uitgesplitst naar aard van de gepleegde criminaliteit (delictcategorie) blijkt dat bij geweldsdelicten sprake is van een soortgelijk beeld (aandeel veelplegers in de opgehelderde criminaliteit is bijv. circa 18%).

Bij de categorie «vermogensdelicten» is sprake van een nog grotere oververtegenwoordiging. Dit geldt eveneens voor vermogensdelicten waarbij sprake is van geweld (waaronder diefstal met geweld, straatroof, overvallen e.d.). Zo zijn in het jaar 2000 de veelplegers verantwoordelijk voor 29% van de vermogensdelicten met geweld. De oververtegenwoordiging

van veelplegers wordt dus vooral veroorzaakt door een (sterke) voorkeur van de veelpleger voor vermogensdelicten.

Het aantal *jeugdige* veelplegers is niet exact bekend, maar is wel vele malen kleiner dan dat van meerderjarige veelplegers. Uitgaande van de definitie van het Veiligheidsprogramma zal de omvang van de groep jeugdige veelplegers nader in kaart worden gebracht.

Wat de geografische spreiding betreft valt op dat met het toenemen van de gemeentegrootte het relatieve aandeel veelplegers eveneens stijgt en dat hun relatieve aandeel in de geregistreerde criminaliteit nog sneller toeneemt.

De vier grote steden springen eruit: zij kennen 30% meer veelplegers dan het landelijk gemiddelde, die bovendien verantwoordelijk zijn voor 30% van de geregistreerde en opgehelderde criminaliteit in deze steden. Dit betreft dan nog alleen de geregistreerde criminaliteit. Door de relatief lage pakkans komen lang niet alle strafbare feiten in de registraties terecht. Het werkelijk gepleegde aantal delicten is dus nog – vele malen – groter.

Een structurele aanpak van de veelplegers in de komende jaren heeft potentieel dus een omvangrijk effect op de criminaliteit, vooral als deze aanpak zich richt op de gebieden waar de meeste veelplegers voorkomen, de grote steden. Een structurele aanpak is uiteraard ook afhankelijk van de beschikbaarheid van voldoende financiële middelen.

Ter illustratie is als bijlage toegevoegd een zogenaamde ketenkalender¹, die de criminele carrière van een 24-jarige verslaafde veelpleger weergeeft. Deze ketenkalender is ontwikkeld door de Utrechtse politie, als hulpmiddel voor het casusoverleg binnen de projectgroep «Heldere aanpak harde kernjongeren».

2.3. Kenmerken

Bij *jeugdige* veelplegers gaat het merendeels om jongens (95%) die uit Nederland afkomstig zijn (52%) of uit Marokko (26%). Jeugdige veelplegers komen relatief jong met de politie in aanraking: de eerste keer als ze 12 à 13 jaar zijn. Opvallend is ook dat deze jongeren doorgaans veel verschillende typen delicten plegen².

In de nota *Jeugd Terecht, actieprogramma aanpak jeugdcriminaliteit 2003–2006*³ wordt over jeugdige veelplegers gesproken als het gaat over jongeren met veel antecedenten, ongeacht de ernst van de delicten. Dit ter onderscheiding van de harde kern jongeren die meerdere zwaardere delicten hebben gepleegd.

De categorie jeugdige veelplegers is grofweg in te delen naar twee typen jongeren. Enerzijds zijn er de jongeren die een redelijk gestructureerd leven leiden en criminaliteit plegen voor het geldelijk gewin; deze jongeren gaan calculerend te werk en beschikken veelal over veel geld. Anderzijds is er een categorie van jongeren die geen gestructureerd leven leidt en criminaliteit pleegt vanuit een problematische achtergrond; vaak leiden deze jongeren aan verschillende gedragsstoornissen.

Meerderjarige veelplegers zijn overwegend mannen, zo blijkt uit politie- en justitiegegevens. Ze plegen veelal vermogensmisdrijven en zijn vooral actief in de grote steden. In vergelijking met andere verdachten zijn ze iets ouder, maar wel op jeugdige leeftijd met het plegen van misdrijven gestart.

Bij «gewone» meerderjarige criminelen in Nederland wordt relatief het vaakst een transactie of boete opgelegd. Bij veelplegers daarentegen

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Goed Beschouwd, jaarverslag OM 2001.

³ Kamerstukken II 2002–2003, 28 741, nr. 1.

wordt met name een zeer korte, onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd (niet langer dan drie maanden).

Een belangrijk kenmerk van de meerderjarige veelpleger blijkt harddrugsverslaving te zijn. Zeker de helft van de veelplegers, die elf of meer justitiële contacten op hun naam hebben staan, is een serieus harddrugsgebruiker.¹ Hoe actiever de veelpleger, des te hoger het percentage drugsgebruikers.

Het stelselmatig plegen van delicten en problematisch drugsgebruik gaan echter niet altijd samen. Er is ook een (kleine) groep veelplegers, waarbij geen sprake is van probleemgerelateerde stelselmatige misdaad, dat wil zeggen geen drugs-, drank- of psychische problematiek.

Harddrugsverslaafde en niet harddrugsverslaafde veelplegers kennen een verschillend profiel.

De harddrugsverslaafde veelpleger is een echte inbreker (of kraker). Hij houdt zich bijna uitsluitend met vermogenscriminaliteit bezig. Per delict maakt hij relatief veel schade, terwijl de buit relatief gering is. Hij pleegt veel strafbare feiten en wordt ook relatief vaak gepakt. Hij is bijna altijd werkloos en leeft vaak zonder vaste woon- of verblijfplaats. Ook is het percentage verdachten van allochtone afkomst relatief hoog. Bij veel drugsgebruikende veelplegers komt ook psychische problematiek voor. Daders uit deze groep zijn voorts op relatief jonge leeftijd begonnen met drugsgebruik en het plegen van delicten.

De niet harddrugsverslaafde veelpleger heeft een heel ander profiel. Hij pleegt niet alleen veel verschillende vormen van vermogensdelicten, maar houdt zich ook bezig met een breder scala van misdrijven. Hij heeft minder feiten per keer in zijn strafdossier en wordt ook minder vaak gepakt. Hij woont vaker samen of heeft een gezin, heeft vaker werk en is vaker van Nederlandse afkomst.

Bij niet harddrugsverslaafde veelplegers speelt in een aantal gevallen alcohol een rol. Ook is er soms sprake van psychische problematiek, of zijn deze veelplegers om andere redenen de greep op hun leven kwijtgeraakt. Dit kan zich bijvoorbeeld uiten in grote financiële problemen (schulden).

Overigens is er bij een deel van de (vermeend) niet harddrugsverslaafde veelplegers een aanwijzing voor (vroeger) drugsgebruik. Dit betekent dat de groep harddrugsverslaafde veelplegers in werkelijkheid omvangrijker is. Het gaat eerder om tweederde tot driekwart van de veelplegers dan om de helft. Dat wil overigens niet zeggen dat voor deze gehele groep het drugsgebruik problematisch is, in die zin dat het dagelijks leven er door wordt bepaald.

3. Doelstellingen

De doelstellingen van het beleid zijn:

- a. voorkomen dat risicojongeren uitgroeien tot veelpleger
- b. via effectieve sancties stoppen van het veelplegen door jeugdigen
- c. een langere vrijheidsbeneming van meerderjarige veelplegers.

Deze doelstellingen worden hieronder nader uiteengezet.

3.1. Jeugdige veelplegers: preventie en aanpak risicojongeren

De aanpak van *jeugdige* veelplegers mag niet beperkt worden tot de categorie van delinquenten die al ver is doorgeschooten in het plegen van delicten. Het beleid wordt breed ingezet om toename van de categorie

¹ Deze analyse verschijnt in het juni/juli nummer van het Tijdschrift voor Criminologie (Jacobs en Essers, 2003).

jeugdige veelplegers zoveel mogelijk te voorkomen. Dit vraagt om een gezamenlijke inspanning van alle betrokken partijen en om maatwerk, waarbij rekening wordt gehouden met de totale problematiek van de jongere.

Voorkomen van crimineel gedrag, tijdig signaleren dat iemand mogelijk afglijdt naar een criminele carrière, en deze persoon vervolgens voor de juiste strafrechtelijke reactie in aanmerking brengen: dat is de logische volgorde van reageren op deze jongeren.

Bekend is dat vrijwel alle meerderjarige veelplegers op jeugdige leeftijd zijn gestart met hun criminele activiteiten. Voorkomen van erger zal dan ook vooral slagen als op jeugdige leeftijd al op effectieve wijze wordt ingegrepen en niet gewacht wordt totdat de omvang en de ernst van de problematiek uit de hand lopen.

Het vroegtijdig *signaleren* van risicofactoren bij jeugdigen is van groot belang om tijdig te kunnen ingrijpen. Naast de zorgstructuur rondom de school vervult de politie daarin een belangrijke rol. De politie heeft, behalve een opsporingstaak ten aanzien van strafbare feiten, ook een signalerings- en doorverwijzingsfunctie op het terrein van preventie als toeleiding naar de jeugdhulpverlening, onder regie van het lokale bestuur.

De nota «*Jeugd Terecht*» spreekt verder over onder meer de volgende acties die in gang zijn gezet c.q. gezet zullen worden:

- het invoeren van een landelijk model voor een criminaliteitskaart
- het inrichten van een landelijke databank effectieve aanpakken van hardnekkige probleemjongeren
- het stimuleren van een brede toepassing van effectieve aanpakken
- het in elke zaak werken aan een snelle en merkbare reactie voor de jongeren mede in het kader van de verkorting van de doorlooptijden
- het ruimer toepassen van de voorlopige hechtenis
- het ontwikkelen van nieuwe sanctiemodaliteiten
- het strikter handhaven van ontwikkelde en bestaande modaliteiten gericht op resocialisatie
- uitbreiden van het aantal plaatsen in internaatachtige voorzieningen zoals Glenn Mills en Den Engh
- landelijke invoering van nachtdetentie
- onderzoek naar effectiviteit van jeugdsancties.

3.2. Meerderjarige veelplegers: langere vrijheidsbeneming, gebaseerd op een persoonsgerichte aanpak

a. Selectiviteit: concentratie op zeer actieve veelplegers

Het is niet mogelijk om de totale doelgroep van 18 000 à 19 000 veelplegers per jaar gericht en intensief aan te pakken. Het beleid zal daarom geconcentreerd worden op de zeer actieve veelplegers, dat wil zeggen degenen die in het recente verleden het meest frequent delicten hebben gepleegd. Voor deze groep, die geschat wordt op 4 000 à 5000 personen, geldt het volgende.

Om het draaideur-karakter van de huidige aanpak van veelplegers (heel vaak, maar heel kort in detentie) te doorbreken moeten de zeer actieve meerderjarige veelplegers langduriger uit de roulatie worden genomen. Daarvoor is een omslag in de aanpak nodig: in plaats van een *zaaksgerichte* aanpak wordt overgegaan tot een *persoonsgerichte* aanpak; een aanpak waarbij het totale criminele verleden van de verdachte in beeld wordt gebracht en waarbij niet alleen afzonderlijke delicten worden berecht.

Met een persoonsgericht dossier en een daarop gebaseerde eis van het Openbaar Ministerie heeft de rechter een beter beeld van de persoon van de dader en dus meer aanleiding voor het opleggen van een langere vrijheidsstraf.

Onder de huidige regelgeving is deze persoonsgerichte aanpak al mogelijk. In een aantal plaatsen in het land gebeurt het ook al op deze wijze. Veelplegers worden daartoe aan de hand van in de praktijk ontwikkelde aanvullende criteria in beeld gebracht en gericht opgespoord. Het doel is nu om via een dergelijke aanpak, *landelijk* de meest actieve veelplegers in aanmerking te brengen voor een langere vrijheidsbeneming.

Gedragsverandering vindt plaats door middel van gerichte interventies. De ontwikkeling van nieuwe interventies en de kwaliteitsverbetering van bestaande interventies zijn inmiddels ter hand genomen in het kader van het beleidsprogramma Terugdringen Recidive, dat in het Veiligheidsprogramma is aangekondigd.

Een intensieve interventie zal alleen plaatsvinden als daarvoor bij de betrokkene een duidelijk aanknopingspunt is. Het reclaseringsbeleid zal in dat opzicht selectiever worden. Ervaringen in het buitenland laten zien dat met geconcentreerde interventies bij daarvoor in aanmerking komende doelgroepen van veroordeelden, significante reducties van de recidive kunnen worden bereikt. Het gaat dan doorgaans om percentages van 10% tot 15%.

Een deel van de veelplegers heeft (nog) niet de Nederlandse nationaliteit. Uitzetting van criminele *illegale vreemdelingen* geniet prioriteit bij het operationeel vreemdelingentoezicht. Het streven is erop gericht deze groep zo mogelijk direct na ommekomst van de strafrechtelijke detentie uit te zetten of bij voorrang in vreemdelingenbewaring te nemen om de uitzetting te effectueren.

Voor wat betreft legale vreemdelingen is een belangrijk element dat tijdig wordt gesignaleerd dat een vreemdeling die een strafbaar feit pleegt, voor verblijfsbeëindiging of stopzetting van de naturalisatieprocedure in aanmerking komt.

Na uitzetting zal de daarvoor in aanmerking komende vreemdeling als niet tot het Schengengebied toe te laten vreemdeling worden gesignaleerd in het Schengen Informatie Systeem. In voorkomende gevallen zullen recidiverende criminele vreemdelingen ongewenst worden verklaard. De ongewenstverklaring vormt dan een extra grond voor detentie bij een hernieuwd justitiecontact.

De hierbij benodigde informatie-uitwisseling tussen de vreemdelingen- en strafrechtssketen zal in het kader van de werkwijze VRIS (Vreemdelingen in de Strafrechtssketen) verder worden verbeterd.

b. inrichting voor stelselmatige daders

Om de zeer actieve veelplegers voor een nog langere detentie in aanmerking te kunnen brengen, bereid ik een nieuwe wettelijke regeling voor: de maatregel plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders. Deze maatregel is bedoeld om de zeer actieve veelpleger voor langere tijd aan het maatschappelijk verkeer te onttrekken, en wel tot maximaal twee jaar. Het plegen van nieuwe delicten wordt daarmee gedurende een lange periode feitelijk onmogelijk.

Beoogd wordt de nieuwe wettelijke regeling begin 2004 in werking te laten treden.

Het gaat om een uitzonderlijke maatregel voor veelplegers, bij wie het plegen van delicten een onlosmakelijk onderdeel vormt van het levenspa-

troon. In de Memorie van Toelichting op het – binnenkort aan de Kamer aan te bieden – wetsontwerp stelselmatige daders wordt deze groep van zeer actieve veelplegers omschreven als «degenen die met grote frequentie, hardnekkigheid en intensiteit delicten plegen en daardoor veel onveiligheid en overlast genereren».

Zeker de helft van de meerderjarige veelplegers kampt met een dominant verslavingsprobleem¹.

Gaat het om een *zeer actieveverslaafde* veelpleger waarbij eerdere gedragsinterventies in een vrijwillig kader geen succes hebben gesorteerd, dan kan de rechter, onder de huidige wetgeving, een SOV-maatregel (Strafrechtelijke Opvang Verslaafden) opleggen, die ten uitvoer wordt gelegd in een aparte voorziening. Gezien de grote overeenkomsten, zal de SOV-maatregel in de nieuwe wettelijke regeling worden geïncorporeerd. Daarmee ontstaat een wettelijke regeling die voor *alle* zeer actieve veelplegers geldt, zowel verslaafd als niet verslaafd.

Voor de groep zeer actieve veelplegers stel ik bovendien *specifieke capaciteit* beschikbaar, en wel *1000 plaatsen*. Nog dit jaar zal ik specifieke inrichtingen of afdelingen van inrichtingen voor deze groep aanwijzen, de zogenaamde Inrichtingen voor Stelselmatige Daders (*ISD*).

Deze 1000 plaatsen komen de komende jaren gefaseerd beschikbaar. Voor zover de genoemde 4000 à 5000 veelplegers nog niet geplaatst kunnen worden zullen zij binnen de huidige wettelijke mogelijkheden een gevangenisstraf opgelegd krijgen en in de bestaande voorzieningen worden geplaatst.

Een deel van deze specifieke inrichtingscapaciteit heeft een zeer beperkt regime, in gesloten detentie. Een ander deel is bestemd voor veelplegers die in aanmerking komen voor een traject dat is gericht op gedragsverandering.

4. Trajectmatige benadering

De doelstellingen van het beleid:

- voorkomen dat risicojongeren uitgroeien tot veelpleger
- via effectieve sancties stoppen van het veelplegen door jeugdigen
- een langere vrijheidsbeneming van meerderjarige veelplegers worden ten uitvoer gebracht in een trajectmatige benadering. De belangrijkste elementen van die benadering worden hieronder uitgewerkt.

4.1 Registratie en indicatie door de politie

Veelplegers moeten bij aanhouding als zodanig kunnen worden herkend. Daarvoor is nodig dat iedere politieregio een overzicht opstelt en bijhoudt van bekende veelplegers, zowel jeugdigen als meerderjarige. In veel regio's gebeurt dat momenteel al. Met de politie is op 15 februari 2003 het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003–2006 vastgesteld en ondertekend, dat onder meer het invoeren van dergelijke lijsten behelst.

Wanneer de politie een als zodanig geregistreerde veelpleger aanhoudt, wordt deze voorgeleid en in bewaring gesteld. Mocht er sprake zijn van een ernstige psychiatrische stoornis, dan wordt al op het politiebureau bezien of de betrokkene voldoet aan de criteria van de wet BOPZ (Bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen). Als dat het geval is wordt het traject richting opname in een dergelijke voorziening ingezet. Doorgaans volgt echter doorplaatsing naar een huis van bewaring.

De Raad van Hoofdcommissarissen heeft in het voorstel *Duidelijk en Consequent, een harde en heldere aanpak van veelplegers* aangegeven ten aanzien van veelplegers een persoonsgerichte benadering te zullen

¹ Als het gaat om het voorkómen dat verslaafde veelplegers in aanraking blijven komen met politie en justitie, zijn de experimenten met de medische behandeling met heroïne in combinatie met methadon relevant zoals die in een aantal grote steden plaatsvinden. Uit de evaluaties blijkt dat de criminele activiteit van verslaafden die aan die experimenten deelnemen, sterk terugloopt. Deze experimenten worden in opdracht van het ministerie van VWS verder gevolgd. Daarbij worden tevens de organisatorische en financiële randvoorwaarden betrokken. Besluitvorming over eventuele uitbreiding en verdieping van de experimenten met heroïne-verstrekking kan derhalve zeer relevant zijn voor het veelplegersbeleid.

volgen, in plaats van de reguliere zaaksgerichte benadering. De politie zal alle door de verschillende betrokkenen aangeleverde informatie rondom de persoon van de verdachte samenbrengen in het dossier dat via het OM uiteindelijk aan de rechter moet worden voorgelegd. De door de politie te Utrecht vormgegeven «ketenkalenders» (zie bijlage) zijn hiervan een illustratief voorbeeld. Daarbij is vooral het patroon in het delictgedrag over de langere termijn van belang. Daarnaast zijn factoren als levensstijl, achtergrondproblematiek, en diverse gedragskenmerken van belang voor een goede beoordeling van de zaak door de rechter.

4.2. Casusoverleg met betrekking tot jeugdige veelplegers

Het binnenkort landelijk ingevoerde casusoverleg tussen politie, Openbaar Ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming wordt benut om een snelle en consequente strafrechtelijke reactie aan jeugdige veelplegers te kunnen geven.

Jeugdigen die een strafbaar feit gepleegd hebben waarvoor geen Haltafdoening wordt opgelegd worden in dit casusoverleg besproken. De kwaliteit van de besluitvorming en daarmee van de strafrechtelijke reactie wordt hierdoor verhoogd.

Persoonsgerichte dossiers vormen de basis voor bespreking in het casusoverleg.

Een zaak wordt in het casusoverleg met behulp van het nieuwe Landelijke Overdrachts Formulier ingebracht. In aansluiting daarop wordt reeds nu al in een groot aantal gevallen door de Raad voor de Kinderbescherming op basis van het zogenaamde BARO (Basisonderzoek Raad voor de Kinderbescherming) de totale problematiek van de jeugdige zichtbaar gemaakt. Dit zal in de nabije toekomst voor elke jongere na een proces-verbaal ter zake van een misdrijf gebeuren.

Indien gewenst wordt het casusoverleg uitgebreid met overige relevante partners. In elke zaak zal een snelle en voor de jongere merkbare, adequate actie volgen.

4.3. Screening van meerderjarige veelplegers in het huis van bewaring

Veelplegers die volgens het volwassen strafrecht worden berecht, worden in het huis van bewaring door het gevangeniswezen en de reclassering gescreend. Deze screening heeft primair tot doel om vast te stellen of moet worden volstaan met uitsluitend een «kale» detentie dan wel dat het zinvol is om in gedragsverandering te investeren. De gegevens die door de politie zijn verzameld ten behoeve van de persoonsgebonden dossiers van veelplegers worden hierbij betrokken. Het benodigde screeningsinstrument komt nog in de loop van 2003 beschikbaar en kan vanaf 2004 gefaseerd worden ingevoerd.

Het screeningsinstrument heeft twee functies. In de eerste plaats vormt de uitkomst van de screening de basis van het voorlichtingsrapport van de reclassering, dat Openbaar Ministerie en rechterlijke macht kunnen betrekken bij de beantwoording van de vraag welke sanctie moet worden gevorderd en opgelegd.

In de tweede plaats vormt de screening de grondslag voor het bepalen of er

- bijvoorbeeld vanwege een psychische stoornis bijzondere regimaire voorzieningen nodig zijn tijdens het ondergaan van de vrijheidsstraf en of er geïnvesteerd moet worden in een traject dat is gericht op het veranderen van het criminele gedrag.

Zo'n traject zal alleen worden uitgezet als daarvoor aanknopingspunten zijn. Hoewel daarover zeker bij de categorie meest actieve veelplegers geen overspannen verwachtingen gekoesterd moeten worden, zal waar mogelijk een resocialisatieprogramma worden uitgevoerd. Daarmee wordt immers op de langere termijn de meest effectieve bijdrage geleverd aan de maatschappelijke veiligheid.

4.4. Penitentiaire en andere voorzieningen voor meerderjarige veelplegers

Op basis van de screening wordt de rechter geadviseerd over de op te leggen sanctie. Er zijn twee opties:

a. plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders

Zeer actieve veelplegers kunnen door de rechter veroordeeld worden tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (ISD). Afhankelijk van de uitkomst van de screening wordt een resocialisatieprogramma uitgevoerd.

b. voorzieningen binnen de huidige wettelijke mogelijkheden

Plaatsing in een ISD zal vooralsnog op beperkte schaal mogelijk zijn. Bovendien is hiervoor een nieuwe wettelijke maatregel vereist. Zeer actieve veelplegers die nog niet in de ISD geplaatst kunnen worden en «gewone» veelplegers die niet voor plaatsing in de ISD in aanmerking komen, zullen binnen de huidige wettelijke mogelijkheden een gevangenisstraf opgelegd krijgen en in de bestaande voorzieningen worden geplaatst.

Bij veelplegers waarbij geen aanknopingspunten (meer) zijn voor een reïntegratietraject dat is gericht op het voorkomen van recidive of die daartoe niet te motiveren zijn, zal de vrijheidsstraf in een zeer beperkt regime ten uitvoer worden gelegd. Mocht daartoe aanleiding zijn, bijvoorbeeld op grond van een psychische stoornis, dan worden zonodig bijzondere aanvullende regimaire maatregelen getroffen.

Zijn er wel aanknopingspunten voor gedragsverandering, dan zullen die worden aangegrepen. Mogelijkheden daartoe kunnen worden gevonden door vaker een combinatie van een deels onvoorwaardelijke en een deels voorwaardelijke vrijheidsstraf te vorderen op basis van een voorstel daartoe van de reclassering. In dat verband zal aansluiting worden gezocht bij de voorstellen van de commissie Straf van vrijheidsbeperking in het rapport Vrijheidsbeperking door Voorwaarden, dat onlangs aan Uw Kamer is aangeboden.

Ook is het mogelijk dat een langere detentie wordt gerealiseerd door een aantal korte vrijheidsstraffen aaneengesloten ten uitvoer te leggen. In dat geval kunnen binnen het detentietraject effectieve gedragsinterventies worden gerealiseerd.

4.5. (Na)zorg

Veelplegerscriminaliteit hangt vaak samen met achterliggende persoonsgebonden problematiek, zoals een harddrugverslaving, problematisch alcoholgebruik, een psychische stoornis of dak- en thuisloosheid. Vaak is ook sprake van een combinatie van deze factoren. Een adequate begeleiding van deze problematiek door gemeentelijke en zorginstellingen kan het verder afglijden in criminaliteit helpen voorkomen.

Naast voorzorg is nazorg aan het einde van het detentietraject van een (jeugdige) veelpleger van essentieel belang. Om te voorkomen dat iemand terugvalt in het vroegere delictpatroon moet aandacht besteed

worden aan huisvesting, zorg, arbeid en inkomen. De aansluiting tussen justitiële en maatschappelijke voorzieningen moet daarvoor optimaal zijn.

In het kader van de beleidsprogramma's *Terugdringen Recidive* en *Jeugd Terecht* worden, samen met andere departementen en met vertegenwoordigers van lokale overheden, voorstellen ontwikkeld om deze aansluiting te verbeteren. Het is in deze fase, nadat veelplegers hun strafrechtelijke sanctie hebben ondergaan, dat gemeentelijke overheden en zorginstellingen verantwoordelijkheid dragen om herhalingscriminaliteit te helpen voorkomen.

Bijzondere categorieën vormen de verslaafde veelplegers en veelplegers met een psychische stoornis. Vanuit de verslavingszorg bestaan al verschillende vormen van zg. dranginterventies, zoals de Interculturele Motivatie Centra (IMC's), Triple Ex en de forensische verslavingskliniek (FVK). De FVK richt zich speciaal op criminele, chronische verslaafden met een zeer complexe problematiek (waaronder psychiatrische stoornissen). IMC's en de FVK kunnen verslaafden op een justitiële titel opnemen. De IMC's kennen wachtlijsten en worden daarom nu op veel plaatsen uitgebreid. Deze dranginterventies richten zich op terugvalpreventie van zowel verslaving als criminaliteit.

De toeleiding vanuit detentie naar dergelijke drangtrajecten zal de komende jaren worden versterkt. Daartoe zijn inmiddels regionale pilots ingericht. In 2004 zullen deze worden geëvalueerd. Op basis van de opgedane ervaringen zal het verdere landelijke beleid worden bepaald. Gedetineerde veelplegers met een psychische stoornis kunnen eveneens worden overgeplaatst naar GGZvoorzieningen.

Een aantal van de gedetineerde veelplegers zal na ommekomst van de straf tengevolge van dakloosheid noodgedwongen een beroep moeten doen op een maatschappelijke opvangvoorziening. De toegang tot dit soort voorzieningen levert in de praktijk de nodige problemen op. Dit is thans mede onderwerp van een interdepartementaal beleidsonderzoek naar het functioneren van de maatschappelijke opvang.

5. Randvoorwaarden

5.1. Informatievoorziening

Ten behoeve van een goede screening is het nodig om alle relevante informatie over een veelpleger beschikbaar te hebben. Informatie wordt nu nog fragmentarisch opgeslagen; bovendien gebeurt dit door verschillende instanties die niet of onvoldoende van elkaars kennis op de hoogte zijn. De informatie moet op lokaal niveau centraal beschikbaar zijn en toegankelijk voor de betrokken instanties (politie, Raad voor de Kinderbescherming, OM, (jeugd)reclassering, gevangeniswezen, zorginstellingen).

In samenspraak met de betrokken organisaties zal ik nagaan welke maatregelen nodig zijn om het cliëntvolgsysteem Jeugdcriminaliteit en de andere landelijke informatiesystemen beter op elkaar te laten aansluiten.

Zoals in de nota *Jeugd Terecht* vermeld zullen mogelijke belemmeringen voor de uitwisseling van informatie tussen justitie- en jeugdzorgketen in de privacywetgeving of in privacyreglementen zoveel mogelijk worden weggenomen. Dit geldt ook voor de informatieoverdracht over de veelpleger bij de overgang van het minderjarigencircuit naar het meerderjarige circuit.

5.2. Capaciteit

Nog dit jaar, vermoedelijk per 1 september, zal de jeugdinrichting Den Engh worden uitgebreid met 12 plaatsen, oplopend tot 36 plaatsen in 2004, ten behoeve van *jeugdige* veelplegers uit de vier grote steden. Daarnaast zijn en worden de acties ter hand genomen zoals opgesomd in de nota *Jeugd Terecht*.

Ten behoeve van de *zeer actievemeerderjarige* veelpleger wordt gestart met de voorbereiding van het creëren van specifieke voorzieningen. Onderzocht wordt voorts of het mogelijk is af te stoten capaciteit van de asielzoekersopvang voor dit doel aan te wenden.

Voor *zeer actieveverslaafdemeerderjarige* veelplegers zijn SOV-voorzieningen beschikbaar in Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Arnhem, Nijmegen, Den Bosch, Eindhoven, Heerlen en Maastricht.

In de komende periode zullen in totaal 1000 plaatsen voor veelplegers worden gerealiseerd, die gefaseerd tussen 2003 en 2006 beschikbaar zullen komen. Dit betreft deels reguliere capaciteit, deels capaciteit in een zeer beperkt regime en deels extramurale plaatsen met reclaseringsinzet. Daarnaast zal de bestaande capaciteit van gevangeniswezen en reclasering bij voorrang voor veelplegers worden ingezet.

5.3. Samenwerking

De bestuurlijke kracht van de diverse overheden moet gebundeld worden. De beleidsmatige interdepartementale afstemming zal plaatsvinden tussen Justitie en onder andere de ministeries van VWS (zorg), BZK (gemeenten, politie), SZW (arbeid en inkomen) en VROM (huisvesting). In dit verband dient onder meer verwezen te worden naar operatie JONG dat zich, onder eerste verantwoordelijkheid van het ministerie van VWS, richt op het jeugdbeleid. Operatie JONG moet er toe leiden dat er geen gaten meer vallen in de keten van preventie, curatie, repressie en nazorg, zowel op lokaal niveau als op provinciaal- en rijksniveau.

Op lokaal, operationeel niveau zijn de samenwerkingsverbanden tussen de regionale politie, de jeugdhulpverlening, de lokale justitieorganisaties, de gemeentelijke overheid en de lokale zorginstellingen van belang. Voor dit lokale veiligheidsbeleid ligt de regierol bij de gemeenten. Op diverse plaatsen in het land zijn al de nodige initiatieven genomen om specifiek op veelplegers gericht beleid vorm te geven waarbij alle lokaal betrokken partijen samenwerken. Goede afspraken over de wederzijdse verantwoordelijkheden en over de taakafbakening zijn daarbij onontbeerlijk. Binnen de strafrechtketen heeft het Openbaar Ministerie daarbij de regisserende rol.

Het Arrondissementaal Justitieel Beraad (AJB) is doorgaans het forum voor lokale strategische afstemming tussen de justitiepartners. Nadere uitwerking vindt meestal plaats door project- en/of werkgroepen die aan het AJB rapporteren.

Dit gebeurt in de arrondissementale platforms jeugdcriminaliteit ten behoeve van de jeugdige criminelen.

6. Implementatie: start in grote steden

Op dit moment worden binnen diverse steden experimenten met de aanpak van (jeugdige veelplegers) uitgevoerd. Dit gebeurt onder lokale regie. Het kabinet sluit met zijn beleid aan op deze initiatieven.

Gelet op het feit dat de problematiek met betrekking tot veelplegers het grootst is in de vier grote steden zal de specifieke inrichtingscapaciteit voor de jaren 2003 en 2004 (oplopend tot 272 plaatsen in 2004) primair worden ingezet ten behoeve van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht.

De ervaringen met de specifieke voorziening, de ISD, in de vier grootste steden zullen worden geëvalueerd, waarna de consequenties voor het landelijk te voeren beleid zullen worden getrokken, bijvoorbeeld ten aanzien van het landelijk uniformeren van de selectiecriteria voor de meest actieve (jeugdige) veelplegers.

Voor de jaren 2005 en verder zullen de specifieke inrichtingsplaatsen worden verdeeld over de 30 grote steden, volgens een nader te bepalen verdeelsleutel.

Uit gesprekken met de vier grote steden is gebleken dat daar al heel veel gebeurt op het gebied van de aanpak van (jeugdige) veelplegers. Op basis van deze gesprekken en in samenspraak met andere betrokken organisaties zal een landelijk plan worden opgesteld ten behoeve van de specifieke aanpak van (jeugdige) veelplegers in de G30.

Dit plan, dat zal worden ontwikkeld onder auspiciën van een interdepartementale regiegroep veelplegers, zal de maatregelen bevatten die door het Rijk zijn of worden getroffen.

Het gaat in het bijzonder om de volgende punten:

- afspraken over registratie en aantallen (jeugdige) veelplegers in de justitieketen
- de inzet van de ketenpartners met betrekking tot (jeugdige) veelplegers, inclusief extra sanctiecapaciteit
- ontwikkeling screeningsinstrument c.q. aanpassen van huidige instrumenten voor signalering en screening
- ontwikkeling van nieuwe interventies en de kwaliteitsverbetering van bestaande interventies
- verbetering aansluiting tussen justitiële en maatschappelijke voorzieningen
- mogelijke belemmeringen in privacywetgeving en privacyreglementen wegnemen met het oog op het verbeteren van de toegankelijkheid van informatie voor de lokale partners
- goede afstemming van landelijke aanpak tussen de diverse betrokken ministeries
- monitoring en evaluatie van het in te zetten veelplegersbeleid. De nadere kwantificering van relevante prestatie-indicatoren wordt meegenomen in het kader van de verantwoording met betrekking tot het Veiligheidsprogramma¹.

Op basis van het bovengenoemde plan worden samenwerkingsafspraken gemaakt tussen het Rijk en de betrokken lokale en regionale partijen. Deze samenwerkingsafspraken zullen voor wat betreft de afspraken tussen Rijk en lokale overheden nauw aansluiten bij de resultaatsafspraken met betrekking tot veiligheid die Rijk en de G30 voor deze zomer maken voor het jaar 2004, en bij de GSB-afspraken voor de nieuwe convenantsperiode.

Het beleid met betrekking tot veelplegers zal op deze manier worden verankerd in de afspraken met de G30. De specifieke afspraken die met de G4 worden gemaakt, zullen worden gekoppeld aan de extra nieuwe opvangplaatsen voor veelplegers die in eerste instantie immers primair voor deze steden beschikbaar zullen komen.

¹ Daarbij zij aangetekend dat het aandeel van de veelplegersaanpak in de vermindering van criminaliteit en overlast die met het totale Veiligheidsprogramma wordt beoogd, niet afzonderlijk zal kunnen worden vastgesteld.

7. Financieel kader

Voor de aanpak van jeugdige veelplegers kan een gedeelte van de financiële middelen worden ingezet, die in het kader van de nota *Jeugd Terecht* voor de komende jaren beschikbaar zullen komen. Voor de capaciteit bij het gevangeniswezen (ISD) en de reclassering ten behoeve van de veelplegersaanpak is in het Veiligheidsprogramma een afzonderlijke financiële reeks, oplopend tot €70 mln. in 2006, opgenomen.

8. Tot slot

Het stelselmatig plegen van delicten moet met kracht worden bestreden. In deze brief is aangegeven op welke wijze dit consequent en doelgericht zal gebeuren. De voorgenomen maatregelen zullen met voortvarendheid ter hand worden genomen en zo snel als praktisch mogelijk worden geïmplementeerd.

Bij motie van uw Kamer is het Veiligheidsprogramma tot een zogenaamd «groot project» bestempeld. Omdat het beleid met betrekking tot veelplegers onderdeel uitmaakt van het Veiligheidsprogramma zal daarover volgens een vast stramien regelmatig worden gerapporteerd. Uw Kamer wordt hierover binnenkort nader geïnformeerd.

Het is mijn stellige overtuiging dat de genoemde maatregelen perspectief bieden op een substantiële reductie van de overlast die door veelplegers wordt veroorzaakt. Samen met de maatregelen die ik heb aangekondigd in mijn brief van 16 oktober 2002 over de modernisering van de sanctietoepassing en in de nota *Jeugd terecht* wordt zo een volgende stap gezet op weg naar een veiliger samenleving.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner