

Vergaderjaar 2003–2004

28 980

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Penitentiaire beginselenwet (plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders)

C

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld 22 maart 2004

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De **commissieleden** wilden de minister van Justitie allereerst herinneren aan hun verzoek d.d. 28 januari 2004, de Kamer op korte termijn de beschikbare gegevens over ervaring opgedaan met zowel drang- als dwang SOV toe te zenden. Zij hadden deze gegevens bij de voorbereiding van de schriftelijke behandeling node gemist.

De leden van de **CDA**-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel «Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Penitentiaire beginselenwet (plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders)». (WV 28 980) Deze leden zagen de noodzaak in om te komen tot een effectieve aanpak die leidt tot een vergroting van de veiligheid van personen en van de samenleving als geheel. Aansluiting bij de reeds bestaande maatregel van de strafrechtelijk opvang van verslaafden, komt deze leden als een logische stap voor. Waar de regering heeft gesteld dat de meeste veelplegers behoren tot de categorie harddrugsverslaafden is niet zonder meer duidelijk waarom de strafrechtelijke opvang van verslaagden (SOV) moet worden geïncorporeerd in een nieuwe maatregel plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (ISD). Lag het niet meer voor de hand de capaciteit van de huidige SOV maatregel eenvoudigweg te verruimen met de 1000 plaatsen die nu extra voor de ISD maatregel worden gecreëerd?

Waar de regering stelt dat «het onderhavige wetsvoorstel niet op zichzelf staat» maar «moet worden geplaatst in het geheel van beleidsvoornemens ter versterking van de criminaliteitsbestrijding in het algemeen en van voornemens inzake het terugdringen van recidive, intensivering van reïntegratie en het toezicht op ex-gedetineerden in het bijzonder», zou er veel voor te zeggen zijn geweest die samenhang niet te verbreken en in plaats van verschillende aparte voorstellen één wetsvoorstel te presenteren, zo meenden deze leden.

¹ Samenstelling: Holdijk (SGP), Wagemakers (CDA), Rosenthal (VVD), Kohnstamm (D66), Witteveen (PvdA), De Wolff (GL), Van de Beeten (CDA), (voorzitter), Broekers-Knol (VVD), Kox (SP), Soutendijk-v. Appeldoorn (CDA) en Westerveld (PvdA).

Een nieuwe algemene recidive regeling en herijking van de strafmaxima zouden het onderhavige wetsvoorstel in een ander perspectief kunnen plaatsen. Komt, zo vroegen deze leden, bijvoorbeeld de systematiek van drie veroordelingen in vijf jaar op enigerlei wijze terug in het wetsvoorstel «terugdringing recidive»? Heeft dat wetsvoorstel consequenties voor de veelpleger die na de ISD maatregel weer recidiveert of betekent veroordeling tot de ISD maatregel dat de stelselmatige dader vervolgens vijf jaar lang zijn criminele leven kan vervolgen alvorens mogelijk weer geconfronteerd te worden met de ISD maatregel?

De regeling voor de SOV bevindt zich nog in een experimenteel stadium en wordt nu al geïncorporeerd in een opvolgende maatregel. Op beperkte schaal worden wat ontwikkelingen zichtbaar en die zijn positief te noemen. Eind 2004 wordt de procesevaluatie afgerond en aangeboden. Welke invloed kan deze evaluatie hebben als de SOV-maatregel inmiddels is geïncorporeerd in de ISD-maatregel? SOV wordt opgelegd mede omdat er een programmatische invulling wordt gegeven aan de maatregel die de duur van twee jaar rechtvaardigt. Het programma 6–9 maanden gesloten, de oriëntatie en motivatie fase, 6–9 maanden half-open, leren omgaan met oplopende vrijheden en verantwoordelijkheden en 9–9 maanden open fase met beschermd, begeleid wonen en werken geeft een zinvolle invulling aan de gekozen duur van 24 maanden. Zelfs het mogelijk achterwege laten van de aftrek van voorarrest is in deze situatie functioneel. Er zijn zelfs signalen die aangegeven dat de resocialisatie vergt dat de maatregel kan worden verlengd met maximaal 2 jaar. Hoe kijkt de minister tegen een dergelijke mogelijkheid aan?

Inmiddels worden op verschillende plaatsen programma's ontwikkeld voor stelselmatige daders. De leden van de CDA-fractie wezen daarbij onder andere op een resocialisatie- en reïntegratietraject dat is ontwikkeld door de Stichting Stoa voor de regio Rotterdam met de naam/Een andere wereld». Daarin wordt een programma van 1½ jaar geboden voor stelselmatige daders tussen 18 en 25 jaar, niet fysiek of psychisch verslaafden. Opgebouwd in vier fasen (gesloten, bootseis, halfgesloten en open) voor totaal 108 deelnemers. Kosten 1,2 miljoen per jaar. Zij vroegen de minister of hij voornemens is dit programma te financieren en te plaatsen in het kader van de maatregel voor stelselmatige daders?

Zoveel was de leden van de CDA-fractie inmiddels wel duidelijk geworden uit de benadering van de minister dat er ook een grote categorie overblijft waarvoor van aanvang af geen resocialisatieprogramma's in de inrichting worden aangeboden. Indien echter concrete programma's, fasegewijze aanpak en groei naar terugkeer in de maatschappij ontbreken, ontvalt de reden voor de duur van 24 maanden en ontvalt – zo meenden deze leden – in wezen toch de grond om een maatregel op te leggen. De leden van de CDA-fractie vroegen of de te verwachten grotere instroom niet zal leiden tot capaciteitsproblemen bij de uitvoering van het SOV programma. In de nieuwe regeling vervalt de expliciete eis van «verslaafd aan harddrug». Wat gaat in de toekomst het onderscheidend criterium vormen voor plaatsing in de ISD/SOV of in de ISD sec? Is het de bedoeling ook verslaafden aan andere middelen te plaatsen in de ISD? Worden ook daarvoor aangepaste programma's aangeboden? Niet alleen de penitentiaire inrichtingscapaciteit moet worden uitgebreid, maar ook de gemeentelijke nazorgprogramma's. Zij vormen immers de laatste belangrijke resocialisatie fase van de maatregel. Is er voldoende drang om aan deze programma's deel te nemen of zou daartoe een verlenging van de maatregel nodig zijn opdat bijvoorbeeld via het opleggen van een voorwaardelijk deel een stok achter de deur komt te staan? Ook dat deel zal aanzienlijk moeten worden uitgebreid om de resocialisatie doelstelling te kunnen invullen. Kunnen naast de vier grote gemeenten andere

gemeenten door resocialisatieprogramma's te ontwikkelen in aanmerking komen voor de ISD afdoening? Zal met andere woorden het OM in die gevallen ook de ISD maatregel gaan eisen?

De leden van de CDA-fractie hadden begrepen dat de begeleiding in de laatste fase van het resocialisatietraject in gevallen waar een rest afhankelijkheid van methadon blijft, de begeleiding door de medewerkers van de verslavingszorg niet altijd de meest geschikte blijkt voor de «SOV klanten». Zij komen dan weer in het verslavingswereldje terecht en dat noodt mogelijk weer tot verslaving. Vanuit de deskundigen hadden deze leden het signaal opgevangen dat de voorkeur wordt gegeven aan begeleiding door mensen uit de reguliere zorg zo mogelijk vanuit de penitentiaire SOV inrichting. Ziet de regering daar mogelijkheden voor?

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie deelden geheel de zorg die de regering uitspreekt enerzijds over de overlast veroorzaakt door veelplegers van strafbare feiten en anderzijds over de noodzaak om te pogen deze veelplegers in het kader van de strafrechtstoepassing een kans te geven om te resocialiseren. Deze laatste zorg, de resocialisatie van veelplegers via terugkeerprogramma's en reclassering, weegt voor de leden behorende tot de PvdA-fractie zeer zwaar. Deze leden stelden dat hun zorg is omgeslagen in grote bezorgdheid nu de regering de bezuiniging in het gevangeniswezen met name blijkt te willen doorvoeren op het terrein van de resocialisatie van de gevangenen. Het wetsvoorstel gaat er echter vanuit dat de daarin vervatte dwangdetentie juist gericht is op die resocialisatie. Tegelijk blijkt de regering de middelen bestemd voor terugkeerprogramma's voor veelplegers te willen beperken, terwijl de regering intussen wel financieel weet te voorzien in de verdere groei van de cellencapaciteit. Zij vroegen hierover een nadere toelichting.

Hoewel de leden behorende tot de PvdA-fractie dus gaarne wilden meedenken over de vraag hoe de overlast veroorzaakt door veelplegers kan worden tegengegaan, gaven zij daarnaast te kennen op dit moment ook een aantal zwaarwegende bedenkingen te hebben bij dit wetsvoorstel. Zij baseerden deze op de eerste plaats op het feit dat (zoals ook de Raad van State in zijn advies opmerkt) nog geen evaluatie heeft kunnen plaatsvinden van de toepassing van de recente wet Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (SOV). Ten opzichte van deze wet is het voorliggende wetsvoorstel immers een uitbreiding naar de groep veelplegers die niet verslaafd zijn. Deze leden hadden reeds hun bedenkingen geuit bij de behandeling van het wetsvoorstel SOV. Bij die gelegenheid heeft de toenmalige minister van Justitie reeds de twijfels die in de Kamer bestonden willen opvangen door een verwijzing naar de praktijk, waarvan na drie à vier jaar een evaluatie zou volgen. Dat haalde althans een aantal van de toenmalige leden van de PvdA-fractie over om toch voor het wetsvoorstel te stemmen. Nu stelt de regering voor de strafrechtelijke maatregel ook te gaan toepassen op een nieuwe groep veelplegers zonder deze evaluatie af te wachten, dus zonder de vraag te kunnen beantwoorden of de nieuwe maatregel ook werkelijk vruchten afwerpt. Dit is alleen af te meten aan de mate waarin de betrokkenen recidiveren als zij, na de gedwongen detentie van twee jaar, in de samenleving terugkeren. Deze leden verwezen naar het advies van de Raad voor de Strafrechtstoepassing, welke Raad «het voorbarig en niet verstandig acht om het SOV-model in deze fase reeds als richtinggevend te beschouwen». De Raad ontraadde dan ook de indiening van het wetsvoorstel.

De leden behorende tot de PvdA-fractie zouden dan ook van de regering een behoorlijk onderbouwde motivering willen ontvangen waarom zij meent het SOV-model een ruimere toepassing te kunnen gaan geven

zonder enige evaluatie van de toepassing van dit model en zonder wetenschappelijk onderbouwing voor deze uitbreiding naar de zeer diverse groep niet-verslaafde veelplegers. Zij vroegen tevens om de Kamer in te lichten over de programma's en de behandelplannen die tijdens een plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (ISD) zullen worden gehanteerd. Tevens zouden zij een verantwoorde indicatie willen ontvangen van de mate waarin zulke programma's in redelijkheid effectief kunnen worden geacht, gezien de wel zeer disparate problematiek van elk van degenen die in een ISD zouden kunnen worden geplaatst, variërend van impulsieve kleptomanen via dakloze zwervers tot stelselmatige sociale fraudeurs.

Deze leden verzochten de regering, op de tweede plaats, om beter te funderen waarom de bestaande, onmiskenbare overlast veroorzaakt door hen die stelselmatig relatief geringere vermogensdelicten plegen niet langs de weg van de normale strafrechtstoepassing kan worden bestreden. Zowel in de Nota «Naar een veiliger samenleving» van 20 mei 2003 (nr. 28 684, nr 10) als in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel kwamen deze leden de volgende passus tegen:

«Stelselmatige daders van delicten die de veiligheid van personen en goederen in het publieke domein in gevaar brengen, kunnen op basis van de huidige wetgeving op zich in aanmerking komen voor een langdurige vrijheidsbenemende straf. De rechtspraak laat evenwel zien dat deze veelplegers veelal niet gedurende langere tijd worden gedetineerd. Dat 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 aan 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 gepleegd. De rechter beoordeelt de enkele feiten die ten laste worden gelegd en vonnist op basis van wat proportioneel is, gegeven de ernst van de feiten».

Dit laatste doet de rechter met recht, zo menen deze leden. Daarop is immers ons strafrecht gebaseerd. Deze leden konden dan ook de boutade in de voorafgaande zinnen niet waarderen. Moeten zij hieruit opmaken dat politie en OM niet in staat blijken te zijn om aan de rechter de werkelijke omvang van de door een verdachte gepleegde delicten voor te leggen, en dat zij daarom er maar een paar selecteren voor de rechter? En moet de introductie van deze maatregel dan die situatie toedekken door een forse sanctie (twee jaar dwangdetentie met behandeling ter resocialisatie) te stellen op dat enkele delict dat aan de rechter uit vele wordt voorgelegd? Waarom achten OM en politie bij het stellen van hun prioriteiten een veelheid van kleinere delicten gepleegd door een verdachte minder erg dan het plegen van een zwaarder delict? Zij stelt immers dat de aanpak van ernstige overlast veroorzakende veelheid van kleine delicten bij schaarse middelen het moet afleggen tegen de aanpak van zwaardere delicten? Is dat, zo vroegen deze leden, zo vanzelfsprekend?

Hoe oordeelt de regering bovendien over het feit dat door het OM in het strafdossier bij de beoordeling van dat enkele, aan de rechter voorgelegde, feit zogenoemde «antecedenten» ad informandum worden gevoegd, zijnde de korte gegevens van de processen-verbaal tegen de verdachte waarop geen vervolging wordt ingesteld? In hoeverre is het in overeenstemming met de presumpatie van onschuld om deze processen-verbaal mede in de beoordeling te betrekken over de vraag of van «veelplegen» sprake is, hoewel de in die processen verbaal genoemde feiten niet ten laste worden gelegd?

Zou de regering willen uiteenzetten waarom het blijkbaar voor politie en OM geen prioriteit verdient om deze groep veelplegende delinquenten zodanig op de voet te volgen (zogenaamde ketenregie) dat zij in staat zijn om aan de rechter een reeks door hen gepleegde delicten tezamen voor te leggen? Zou dat immers geschieden, dan zou wel een langere vrijheidsbenemende straf kunnen worden opgelegd, eventueel met een voorwaardelijk gedeelte, zoals thans ook al mogelijk is. De voorwaarde zou dan kunnen zijn dat de veroordeelde zich in behandeling stelt bij een inrichting voor stelselmatige daders. Acht de regering deze vorm van drang, mede uit een oogpunt van resocialisatie, niet verkieslijker boven een dwangmaatregel?

Kan het daarom wellicht, gezien het bovenstaande, niet wijzer zijn om de prioriteit niet te leggen bij deze bijzondere vorm van straftoepassing via een dwangmaatregel, maar bij een betere organisatie en bemensing van politie en OM? Immers, de regering geeft in bovengemelde boutade in feite toe dat de menskracht ontbreekt bij politie en OM om de groep veelplegers aan de reeds bestaande mogelijkheden van strafrechtstoepassing te onderwerpen. Is het dan niet, zo stelden deze leden, een bewijs van povert (testimonium paupertatis) om in plaats daarvan deze groep verdachten op grond van enkele feiten (drie maal in vijf jaar door de rechter veroordeeld) een in verhouding tot die enkele feiten disproportionele sanctie op te leggen, en daarmee een wezenlijk beginsel van ons strafrecht te schenden? De leden behorende tot de PvdA-fractie zouden gaarne gemotiveerd willen zien waarom de regering haar prioriteiten niet heeft gelegd bij een meer consistente toepassing van reeds bestaande sanctiemogelijkheden – inclusief de mogelijkheid van drang tot resocialisatie via een voorwaardelijke veroordeling – maar daarentegen de niet geëvalueerde SOV-maatregel tot niet-verslaafden wil uitbreiden. Zij zouden daarbij ook een rapportage willen ontvangen van de resultaten die bijvoorbeeld de politieregio West-Brabant reeds zou hebben behaald (de Volkskrant van 3.2.04) met een gerichte aanpak van een groep van 221 veelplegers, en wel met gebruik van het huidige strafrechtelijke instrumentarium. Zijn die resultaten zodanig ontoereikend dat indiening van dit wetsvoorstel noodzakelijk was, zo vroegen deze leden.

Ten derde hadden de leden behorende tot de PvdA-fractie twijfels over wat de regering aankondigt als een beleidswijziging in de toepassing van het strafrecht. «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. 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. Met een persoonsgericht dossier en een daarop gebaseerde eis van het OM heeft de rechter een beter beeld van de persoon van de dader en dus meer aanleiding voor het opleggen van een langere vrijheidsstraf» (MvT p. 2). De twijfels van deze leden bestonden daarin dat een zaaksgerichte aanpak tot de kern van onze strafrechtstraditie behoort. Het gaat op de eerste plaats om het delict. Zo is ook de delictomschrijving geformuleerd in de wet. Wel kan de rechter bij de strafoplegging rekening houden met de persoon van de dader, waaronder eerder door hem begane feiten (mits daarop een veroordeling is gevolgd!). Een straf of maatregel niet baseren op de aard en de ernst van het begane delict maar vooral op de persoon van de dader is een aanpak die eerder in de psychiatrie dan in het strafrecht thuishoort, zo komt het deze leden voorshands voor. Zij vroegen de regering dan ook een op onze strafrechtstraditie gebaseerde nadere motivering voor deze verandering van aanpak.

De leden behorende tot de PvdA-fractie zagen met grote verwachting uit naar de welsprekende betogen over de grondslagen van het Nederlandse strafrechtssysteem in relatie tot het wetsvoorstel, betogen waartoe de minister van Justitie door bovenstaande twijfels en vragen van de kant van de leden behorende tot de PvdA-fractie zich ongetwijfeld uitgelokt zal voelen. Zij zeiden hun definitieve standpunt mede hierdoor te zullen laten bepalen.

De leden van de **VVD**-fractie namen met instemming kennis van het wetsvoorstel inzake stelselmatige daders (veelplegers). Zij beperkten zich tot een aantal vragen aan de minister.

De minister wil de bestaande capaciteit van het gevangeniswezen en de reclassering bij voorrang inzetten voor stelselmatige daders. Welke categorieën veroordeelden zullen daardoor – langer – uitstel van detentie krijgen, zo vroegen deze leden.

De leden van de fractie van **GroenLinks** vroegen de regering uit te leggen wat de meerwaarde is van dit wetsvoorstel, uitgaande van het reeds bestaande sanctiestelsel, de mogelijkheid van vervolging van meerdere delicten per keer en feit dat doorgaans zwaardere straffen worden uitgedeeld in geval van (stelselmatige) recidive? Hoe reageert de regering op de stelling van de Nederlandse Ode van Advocaten dat de doelen die zij zich met dit wetsvoorstel heeft gesteld ook met de bestaande wetgeving kunnen worden bereikt?

In hoeverre verwacht de regering dat invoering van dit wetsvoorstel daadwerkelijk leidt tot vermindering van recidive bij de betrokkenen zodra zij na ommekomst van de plaatsing in vrijheid zullen zijn gesteld? Hoe beoordeelt de regering die verwachting ten aanzien van verslaafde veelplegers in vergelijking met de effecten op recidivecijfers van verstrekking onder medisch toezicht van heroïne?

De leden van de fractie van de **SP** hadden de navolgende opmerkingen en vragen over het onderhavige wetsvoorstel. Volgens de minister geeft de rechterlijke macht niet altijd gehoor aan de eis van het Openbaar Ministerie om de SOV-maatregel op te leggen, met als gevolg de draaideurcrimineel. Er moet volgens de minister een signaal worden afgegeven dat het de regering ernst is met deze groep veelplegers. Hebben we hier dus van doen met signaalwetgeving en wat is daarvan betekenis en nut, zo vroegen deze leden.

Over de effectiviteit van de SOV-maatregel bestaat twijfel, zo memoreerden deze leden. Recente resultaten in Amsterdam zeggen dat van de 10 uitgestroomde mensen uit de opvang er 7 teruggevallen zijn in hun oude patroon en verder; en de ketenpartners – gemeenten en reclassering – falen bij de uitvoering van hun taak als het gaat om huisvesting, schuldsanering en arbeid. Zijn deze uitkomsten wel of niet representatief voor het hele SOV project? Dat is van belang omdat de SOV-maatregel model gestaan heeft voor het onderhavige voorstel. Wat verwacht de minister van deze voorgestelde maatregel in het licht van de tegenvallende Amsterdamse resultaten?

De leden van de **SGP**-fractie alsmede de leden van de **CU**-fractie hadden met belangstelling van het wetsvoorstel kennis genomen. Bij deze leden bestond twijfel over het nut en de noodzaak van een bijzondere, nieuwe sanctie- en detentievorm, gelet op de bestaande wettelijke mogelijkheden tot aanpak van stelselmatige daders. Zij vroegen voor welke groep stelselmatige daders de voorgestelde strafmodaliteit zelfstandige betekenis zou kunnen hebben. Voor diverse groepen stelselmatige daders bestaan immers reeds eigen voorzieningen, zoals de SOV-maatregel voor

verslaagde veelplegers. Deze leden stelden tevens de vraag of het niet voorbarig genoemd moet worden het SOV-model als richtinggevend te beschouwen nu over de resultaten van dit model nog zo weinig bekend is. Het was deze leden voorts niet duidelijk geworden waarom ten aanzien van de SOV voor een maatregel is gekozen, terwijl in het onderhavige voorstel aanvankelijk van een bijkomende straf werd gesproken, aangezien de achtergrond van beide strafmodaliteiten immers dezelfde is.

2. Inhoud

In dit wetsvoorstel wordt de voorkeur gegeven aan een persoonsgerichte aanpak boven de algemeen gevolgde zaakgerichte aanpak. De leden van de **CDA**-fractie wezen erop dat de problemen die zich thans voordoen bij de zaakgerichte aanpak zoals incomplete informatie en beperkte telastleggingen, zich ook bij een persoonsgerichte aanpak van draaideur-criminelen zullen voordoen als opsporende en vervolgende instanties niet komen tot een verbeterde ketenregie. Een gerichte samenwerking en informatieverstrekking is ook dan nodig opdat ter zitting een compleet dossier voorhanden is op grond waarvan de beoogde persoonsgerichte beoordeling kan plaatsvinden. Welke maatregelen zijn daartoe getroffen?

Ten behoeve van de informatieverstrekking ter zitting zullen veelplegers met behulp van een nieuw ontwikkeld diagnose instrument (RISc) worden gescreend door een reclasseringswerker. Is de regering van mening dat met de RISc rapportage in principe aan de bij nota van wijziging ingevoerde eis van «advies» wordt voldaan, zo vroegen deze leden. In de RISc wordt vastgesteld of er aanknopingspunten zijn voor een resocialisatietraject of dat moet worden volstaan met «kale detentie» zo valt te lezen in de stukken. Kan de regering verduidelijken wat in het geval van «kale detentie» het verschil zal zijn tussen de ISD maatregel en een gewone vrijheidsbenemende straf? Alleen zo nodig volgt een verdiepingsdiagnose op bepaalde criminogene factoren waaronder verslaving en psychische problematiek. Aangezien de regering heeft gezegd dat de meeste veelplegers behoren tot de categorie harddrugsverslaafden lijkt het voor de hand te liggen dat in de meeste gevallen deze verdiepingsdiagnose ook nodig is. Wie bepaalt of een verdiepingsdiagnose nodig is en hoeveel tijd vergt zo'n aanvullende diagnose? In de huidige SOV regeling is een advies van een gedragsdeskundige vereist. Dat is onder andere nodig in verband met mogelijke contra-indicaties als ernstige psychiatrische problemen en ook in verband met het ultimatum remedium karakter van de maatregel. De SOV maatregel wordt pas opgelegd als de verslaafde niet bereid is om vrijwillig deel te nemen aan een programma om zijn verslaving te behandelen. Die bereidheid wordt mede beoordeeld aan de hand van het rapport van de gedragsdeskundige. De nu in de wet voorgestelde advieseis lijkt een stap terug ten opzichte van de SOV regeling. Kennelijk is tijdwinst een argument geweest om af te zien van het advies van een gedragsdeskundige. De leden van de CDA-fractie vroegen de regering of niet de situatie zal ontstaan dat de beoogde tijdwinst in een tijdsnadeel zal omslaan indien met een zekere regelmaat ter zitting alsnog wordt besloten tot een rapportage omdat bijvoorbeeld de toerekeningsvatbaarheid of de vraag naar de aanwezigheid van een psychische stoornis nader gedragskundig onderzoek vergt. De aan- of afwezigheid daarvan is niet alleen relevant voor de strafoplegging maar zelfs voor de vraag of het strafrecht wel de aangewezen remedie vormt. Immers voor verslaafde stelselmatige daders met een psychiatrische aandoening ligt behandeling van de psychiatrische stoornis veel meer op het terrein van de GGZ.

RISc is een nieuw diagnose instrument dat nog in ontwikkeling is. Het zal pas vanaf de zomer van 2004 kunnen worden geïmplementeerd binnen de

reclassering en de verwachting is dat het pas vanaf 2005 kan worden ingezet, zo valt althans uit de stukken af te leiden. Dat lijkt een probleem als het voorstel eerder in werking zou treden. Liggen de ontwikkelingen van RISc op schema?

Ter voorlichting van de rechter moet de rapportage omtrent het strafrechtelijk verleden van de persoon van de verdachte naast de al aanwezige vaak zeer omvangrijke informatie uit de Justitiële Documentatie ook zicht gaan geven in nog lopende zaken en justitiële contacten.(zg. VIP of HKS gegevens) Het was de leden van de CDA-fractie niet duidelijk op grond waarvan dit soort gegevens een rol kunnen gaan spelen bij een veroordeling. Het zijn niet zogenaamde ad informandum zaken waarmee onder strikte voorwaarden wel rekening kan worden gehouden. Het zijn «lopende zaken» en «politiecontacten» die kennelijk nog niet afgerond zijn; deze komen vaak nimmer gereed omdat zij incompleet blijven of bewijsmatig te mager zijn. Op welke wijze kunnen deze gegevens dan toch een rol spelen bij de beoordeling of oplegging van de maatregel de aangewezen sanctiemodaliteit is?

Ten behoeve van de ISD maatregel zal extra capaciteit worden gecreëerd. Het gaat daarbij om een groei naar 1000 extra plaatsen in 2007. De leden van de CDA-fractie vroegen in welke mate en gedurende hoeveel jaar reguliere capaciteit moet worden vrijgemaakt voor de uitvoering van deze maatregel. Kan dit betekenen dat veroordeelden met lange gevangenisstraffen eerder naar huis worden gestuurd om plaats te maken voor de veelplegers? Ook wilden deze leden weten of reguliere gevangenis-capaciteit geschikt wordt geacht als plaats waar de maatregel ten uitvoer wordt gelegd.

De reclassering zal als gevolg van de invoering van de ISD maatregel prioriteit gaan geven aan veelplegers met als gevolg een veel beperkter inzet op andere terreinen. Kan worden meegedeeld welke consequenties dit heeft en voor welke terreinen dit geldt?

De regering verwacht dat het wetsvoorstel enige werklastverzwaring zal hebben voor de zittende magistratuur aangezien ISD-zaken behandeld zullen worden door de meervoudige kamer. De leden van de CDA-fractie vonden deze keuze voor de meervoudige kamer gelet op de duur van de vrijheidsbeneming terecht. Toch waren deze leden minder optimistisch over de werklast verzwarende effecten voor de zittende magistratuur, zelfs bij een geleidelijke invoering van de maatregel. De maatregel zal een aanzienlijke hoeveel extra zittingscapaciteit vergen. Zo handelen twee politierechters per dag 40 zaken af, terwijl in een meervoudige kamer drie rechters acht SOV zaken op een dag afdoen. Een gevolg van de uitgebreidere persoonsgerichte beoordeling. Het raadkameren en het schrijven van de vonnissen vergen ook aanzienlijk meer tijd dan de afdoening door de politierechter. Wil de aanpak van veelplegers op korte termijn enig effect hebben dan zal toch aanzienlijke zittingscapaciteit moeten worden vrijgemaakt. Is het, zo vroegen deze leden, net als bij de reclassering ook hier de bedoeling alleen door prioritering voorrang te geven aan de behandeling van de veelplegers. Moet daarvoor de afhandeling van andere prioritaire deelgebieden als bijvoorbeeld jeugdcriminaliteit, huiselijk geweld, georganiseerde criminaliteit of milieu criminaliteit op termijn worden gesteld? Of worden er formatieve maatregelen overwogen?

Er komt een beroepsmogelijkheid op de rechter waarbij de maatregel tussentijds kan worden beëindigd. Deze leden dankten de minister dat hij op deze wijze alsnog uitvoering heeft gegeven aan de motie-Van de Beeten. Kan een grond om de maatregel te beëindigen het gegeven zijn

dat er geen programma wordt geboden en het in wezen alleen gaat om de «kale detentie» variant?

De leden van de **VVD**-fractie vroegen de minister naar aanleiding van de behandeling in de Tweede Kamer nu meer duidelijkheid te verschaffen over de toepassing van de maatregel op minderjarigen (zie Handelingen Tweede Kamer, 9 december 2003, blz. 2427, derde kolom).

Welke zijn de verschillen en overeenkomsten tussen de doelgroep van de SOV en van dit wetsvoorstel, zo vroegen de leden van de fractie van **GroenLinks**. Welke zijn de verschillen en overeenkomsten tussen de aanpak in de SOV en de aanpak die met dit wetsvoorstel zal worden gekozen? Is de regering het eens met deze leden dat de beoogde doelgroep van de plaatsing in een ISD vrijwel geheel, althans grotendeels bestaat uit personen met een geringe mate van zelfcontrole, die niet in staat zijn op eigen kracht aan het maatschappelijk leven deel te nemen en die veelal ook over geringe verbale en cognitieve eigenschappen beschikken? In hoeverre komt het beoogde programma aan die factoren tegemoet? Hoe zullen de betrokkenen worden gestimuleerd om op een meer normale wijze aan het maatschappelijk leven deel te gaan nemen? Hoe moeten deze leden zich de zorg tijdens de detentie en daarna voorstellen? Welke expertise en werkmethoden zullen daarbij worden ingezet? Hoe zal ene goede aansluiting gewaarborgd zijn tussen de zorg tijdens de plaatsing en de begeleiding in de fase daarna?

Indien plaatsing in een ISD wordt gevorderd zal een advies voorhanden moeten zijn over de wenselijkheid of noodzakelijkheid van die plaatsing. Welke eisen zijn te stellen aan de totstandkoming en de inhoud van zo'n advies, zo vroegen de leden van de fractie van GroenLinks.

Dadergerichte aanpak voor veelplegers is erg verstandig; voor de samenleving als voor de dader zelf is het soms goed om een tijdlang uit de samenleving verwijderd te worden, zo vervolgden de leden van de **SP**-fractie. De minister denkt dit voorstel de extra randvoorwaarden schept voor een effectievere aanpak van de veelplegers. De vraag is echter of de falende aanpak van veelplegers niet veeleer ligt in de haperende uitvoering door politie, justitie, gemeente, reclassering en welzijnsinstellingen dan in tekortschietende wetgeving?

Een langere detentie rechtvaardigt de regering op bladzijde 3 van de memorie van toelichting met de ernst van het verschijnsel stelselmatig daderschap. Betekent dit, zo vroegen de leden van de **GroenLinks**-fractie, dat de rechter bij de oplegging van een plaatsing in een ISD dient vast te houden aan equivalentie tussen het aantal en de ernst van de afzonderlijke te laste gelegde of ad informandum gevoegde strafbare feiten. Zo neen, waarom niet?

De randvoorwaarden voor een betere aanpak van veelplegers die het wetsvoorstel schept zijn o.a. uitbreiding van de voorlopige hechtenis met eenvoudige mishandeling en zaaksbeschadiging, uitbreiding celcapaciteit met 1000 plaatsen in 2007 en een financiële injectie oplopend tot 73 miljoen euro in 2007. Daarmee kunnen we van de 19 000 veelplegers er dan 1000 meer opsluiten. Maar wat te doen met die andere 18 000, zo vroegen de leden van de SP-fractie.

Opsluiten zonder behandelen is uitzichtloos, zo vervolgden de leden van de SP-fractie. Veelplegers moeten behandeld worden. Moet er dan behalve naar de behandeling om van de verslaving af te komen, niet evenzeer worden gekeken naar de vaak gecompliceerde problematiek waar deze veelplegers mee te maken hebben: schizofrenie, borderline,

psychoses? Zou dwangbehandeling per saldo niet te prefereren zijn boven opsluiting?

Het opsluiten van veelplegers voor twee jaar heet een maatregel maar is het eigenlijk niet gewone opsluiting, een straf dus? En is zo'n straf dan niet heel veel voor een reeks grote en kleine diefstallen, in vergelijking met de strafmaat voor andere delicten? Zijn andere maatregelen niet effectiever, zoals verstrekking van heroïne op recept voor de grote groep veelplegers die primair steelt om in de drugsbehoefte te voorzien, betere afstemming tussen de ketenpartners als het gaat om hulp bij arbeidstoeiding, scholingsactiviteiten, huisvesting en financiële zaken, snelle analyse van de knelpunten bij de SOV-maatregel en daarna uitbreiding van de celcapaciteit, flexibele inzet van begeleidingstrajecten, vergroting van de bereikbaarheid van ketenpartners als reclassering, bureau jeugdzorg en andere welzijns- en zorginstellingen, en betere dossier-overdrachten (voorbeeld: de jeugdreclassering geeft een dossier niet door aan de reguliere reclassering, want een jeugdige crimineel kan zich beroepen op privacy wetgeving)?

Vervolgens stelden de leden van de **SGP** en **CU**-fracties de vraag of bij de nieuwe straf voorwaardelijke invrijheidstelling mogelijk is en, zo ja, wat de voorgenomen herziening van het stelsel van voorwaardelijke invrijheidstelling dan te betekenen zal hebben.

Aard omvang en kenmerken van stelselmatig daderschap

De leden van de **PvdA**-fractie wezen er vervolgens op dat er een discrepantie bestaat tussen de definitie die de regering hanteert («Veelplegers zijn delinquenten die in hun criminele carrière 11 of meer processen verbaal (antecedenten) wegens een misdrijf op hun naam hebben staan», MvT p. 1) en de wettelijke omschrijving van de gronden voor een maatregel tot plaatsing in een ISD. Daar gaat het immers in het voorgestelde art.38m WvS om een verdachte die «in de vijf jaren voorafgaand aan het door hem begane feit ten minste driemaal wegens een misdrijf onherroepelijk tot een ...straf is veroordeeld». Wie is nu de veelpleger? En welke is de rechtvaardiging om antecedenten bij een definitie te betrekken, dit gezien vanuit de presumptie van onschuld?

De leden van de **VVD**-fractie vroegen de minister nader inzicht te verschaffen in de omvang van de categorieën stelselmatige daders: verslaafden, (verslaafde) personen met een psychiatrische achtergrond, illegalen, overigen. Het wetsvoorstel ziet op «de zeer actieve stelselmatige daders» (MvT, blz. 9). Kan de minister gegevens overleggen over de geschatte maatschappelijke schade die deze groep van 4-5000 personen berokkent? Voor deze groep van 4-5000 personen zullen 1000 specifieke plaatsen in penitentaire inrichtingen beschikbaar komen. Zijn de kosten van een uitbreiding van die capaciteit hoger dan de geschatte maatschappelijke schade die de 3-4000 zeer actieve stelselmatige daders zullen berokkenen?

De leden van de **SP**-fractie merkten op dat Nederland ca 19 000 veelplegers kent, waarvan 4000 erg actieve. Volgens de politie scheelt het oppakken van 1000 veelplegers ca 200 000 delicten per jaar. Dat schiet op. Opsluiten maar, dan zijn we in twee jaar van die ellende af, lijkt de minister te denken. Dat is op zichzelf juist. De regering wil dusdoende bijdragen aan beveiligen van de samenleving, beëindigen van de recidive voor in ieder geval 2 jaar en – waar mogelijk – oplossen verslavingsproblematiek. De vraag van deze leden was in hoeverre deze maatregel echt iets toevoegt aan het huidige wettelijke instrumentarium, waarmee

de verslaafde veelpleger met een SOV-maatregel ook al 2 jaar uit de samenleving worden verwijderd.

Uitbreiding voorlopige hechtenis

De lijst van ernstige bezwaren voor voorlopige hechtenis wordt uitgebreid met eenvoudige mishandeling en beschadiging. Het was de leden van de **CDA**-fractie niet duidelijk geworden dat zich hier grote problemen hadden gemanifesteerd die deze verruiming rechtvaardigt. Het feit naast ernstige bezwaren ook voldaan moet zijn aan een beperkt aantal in de wet genoemde gronden voor een voorlopige hechtenis zal er weliswaar over waken dat voorlopige hechtenis niet disproportioneel wordt ingezet. Hoe frequent heeft het ontbreken van deze twee redenen tot problemen hebben geleid en welke klemmende redenen hebben deze uitbreiding ingegeven. Tevens wilden zij bevestigd zien dat het feit dat de ISD maatregel bij een bepaalde verdachte aan de orde kan komen, op zich niet voldoende is voor voorlopige hechtenis?

De leden van de fracties van **SGP** en **CU** vroegen ook nog waarom bij de invoering van de SOV-maatregel geen noodzaak werd gevoeld tot uitbreiding van de mogelijkheden tot voorlopige hechtenis en bij de nu voorgestelde maatregel kennelijk wel. Zij vroegen de regering duidelijk te maken waarom ten aanzien van eenvoudige mishandeling, beschadiging en vervuiling in verzekeringstelling en voorlopige hechtenis wenselijk zijn, terwijl de meeste stelselmatige daders zwaardere delicten plegen, voor welke feiten voorlopige hechtenis reeds is toegelaten.

De voorzitter van de commissie,
Van de Beeten

De griffier van de commissie,
Janssen