

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)**

**Nr. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 27 november 2003

#### **Inleidende opmerkingen**

Ik ben de vaste commissie erkentelijk voor de vele waardevolle vragen en constructieve opmerkingen over het wetsvoorstel en de daarin voorgestelde maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (ISD-maatregel). Het stemt daarbij tot voldoening dat een meerderheid van de aan het woord zijnde fracties de voorgestelde aanpak van stelselmatige daders positief beoordelen. De vragen en opmerkingen geven mij gelegenheid het wetsvoorstel en de daarmee beoogde strafrechtelijke aanpak van stelselmatige daders te verduidelijken en zo nodig de aan het woord zijnde fracties te overtuigen van de noodzaak en wenselijkheid van de voorgestelde ISD-maatregel.

Het onderhavige wetsvoorstel moet worden geplaatst in het geheel van beleidsvoornemens ter versterking van de criminaliteitsbestrijding in het algemeen en van voornemens inzake terugdringing van recidive, intensivering van de reïntegratie en het toezicht op ex-gedetineerden in het bijzonder (zie o.m. Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet, Kamerstukken II 2002/03, 28 637, nr. 19, pp. 9 e.v.). Het wetsvoorstel is onderdeel van het project modernisering sanctietoepassing (Kamerstukken II 2002/03, 28 600 VI, nr. 8 en 2003/04, 29 200 VI, nr. 2, pp. 23 e.v.).

Met het wetsvoorstel geeft de regering een krachtig en onmiskenbaar signaal af aan de samenleving en aan stelselmatige daders dat het haar ernst is met haar streven de onveiligheid in het publieke domein met kracht aan te pakken en te keren. De samenleving vraagt om een krachtige aanpak van stelselmatige criminaliteit in het publieke domein. De hardnekkige groep van veelplegers die tot nu toe ongevoelig is gebleven voor interventies van de zijde van de overheid om hen op het rechte spoor te krijgen, weet dat hen een krachtige aanpak te wachten staat, als zij volharden in hun criminele gedrag. De samenleving vertrouwt er terecht op dat de overheid optreedt tegen aantasting van voor burgers en bedrijfsleven zo vitale belangen – een veilige publieke ruimte – en strafrechtelijke bescherming biedt aan de burger en het bedrijfsleven. Stelselmatige daders moeten er op rekenen dat de overheid hen niet ongemoeid laat, maar aanspreekt op hun stelselmatig recidiverend crimineel gedrag.

Het onderhavige wetsvoorstel richt zich op veelplegers. De regering is terdege doordrongen van de noodzaak van een goed evenwicht tussen preventie en repressie van criminaliteit. De regering is zich er eveneens van bewust dat voorkoming en bestrijding van onderscheiden vormen van criminaliteit en de aanpak van de plegers ervan maatwerk vergen. Het onderhavige wetsvoorstel komt in de plaats van de huidige regeling voor stelselmatige aan hard drugs verslaafde daders (de SOV). De SOV gaat op in de nieuwe regeling. De voorgestelde maatregel biedt adequate mogelijkheden voor een gedifferentieerde aanpak van hardnekkige veelplegers.

### **Algemeen**

In antwoord op de vragen van de leden van de fractie van de PvdA breng ik het volgende naar voren.

Wat de beoogde capaciteit van 1000 plaatsen voor stelselmatige daders betreft kan het volgende worden opgemerkt. Het aantal hardnekkige veelplegers wordt geschat op omstreeks 4000 à 5000 personen. De 1000 specifieke plaatsen zijn in beginsel niet toereikend om alle veelplegers te kunnen onderbrengen. Ook de bestaande capaciteit zal dus bij voorrang worden ingezet voor veelplegers. De aanpak van veelplegers zal niet moeten stoppen zodra de capaciteit van 1000 plaatsen bezet is. Ook binnen de bestaande capaciteit kunnen veelplegers worden ondergebracht.

De politiekorpsen hebben reeds in de convenanten voor 2004 toegezegd lijsten op te stellen en actueel te houden van de binnen de regio woonachtige veelplegers. Daarmee worden veelplegers reeds uit de anonimiteit gehaald en bestaat de mogelijkheid gericht en extra toezicht uit te oefenen op deze groep.

Wat de aanpak van veelplegers in omliggende landen betreft kan worden opgemerkt dat er (nog) geen inzicht bestaat in de wijze waarop de problematiek van de veelplegers in die landen wordt aangepakt. In het kader van modernisering anctietoepassing vindt echter een inventarisatie plaats van de aanpak van veelplegers in internationaal verband. De analyse hiervan komt naar verwachting in het voorjaar van 2004 beschikbaar.

Wat de kosten betreft kan het volgende worden opgemerkt.

De gemiddelde prijs van een intramurale plaats in een ISD bedraagt € 186,- per plaats per dag. De jaarlijkse exploitatie van een dergelijke plaats komt daarmee afgerond op € 68 000,- (prijspeil 2002). De kosten van de beoogde 874 intramurale ISD-plaatsen bedragen daarmee circa € 59 mln. In dit bedrag zijn naast de exploitatiekosten ook de kosten voor overhead begrepen (onder andere vervoer en medische verzorging van de gedetineerden).

De kosten die gemoeid zijn met het verstrekken van heroïne, bedragen per verslaafde per jaar € 20 000. Deze voorziening kent overigens primair een gezondheidszorgdoel; dit is ook de legitimatie voor het opzetten van zulke voorzieningen. Behandeling van een verslaafde met heroïne onder medisch toezicht kan naast effecten voor de lichamelijke en geestelijke gezondheid van de betrokkene ook een gunstig effect hebben op het plegen van drugsgelateerde criminaliteit. Ook andere voorzieningen op het gebied van verslavingszorg die ressorteren onder het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, kunnen het bijkomende effect hebben van criminaliteitsreductie.

Het WODC heeft onderzocht in hoeverre heroïneverstrekking als zodanig heeft bijgedragen aan veranderingen in crimineel gedrag van de betrokken gebruikers (Beoordeling van het WODC van het rapport «Medical co-prescription of heroin» van de Centrale Commissie Behandeling Heroïneverslaafden). Uit de studie blijkt dat heroïneverslaafden die

naast methadon ook heroïne kregen voorgeschreven, na 12 maanden een grotere reductie te zien gaven van hun criminele gedrag dan heroïne-verslaafden die alleen methadon kregen. Het verschil is significant.

In relatie tot de veelplegeraanpak worden de – beperkte – middelen daar ingezet waar het meeste effect te verwachten is. Dat gebeurt door te investeren in reclasseringsinzet als er duidelijke aanwijzingen zijn dat deze inzet effect sorteert. Indien daarvan geen sprake is zal de veelpleger tegen geringere kosten sober worden gedetineerd.

De leden van de fractie van de VVD gingen in op de problematiek van de zogenoemde draaideurcrimineel. De aard van het enkele feit waarvoor hij wordt verdacht rechtvaardigt op zich geen langdurige sanctie, terwijl de frequentie van crimineel handelen dit ten eerste rechtvaardigt. Naar het oordeel van de VVD-fractie rechtvaardigt de bescherming van de samenleving dat startpunt is niet het enkele strafbare feit, maar de persoon van de dader. Dit is naar hun oordeel ook in zijn belang, omdat een op de persoon gerichte benadering kan bijdragen aan het doorbreken van diens criminele carrière. Zij merken op dat door stelselmatige daders langdurig te dwingen hun criminele patroon op te geven, lucht kan worden gegeven aan de strafrechtsketen.

Naar aanleiding hiervan breng ik naar voren dat het uitgangspunt dat aan het wetsvoorstel ten grondslag ligt, overeenstemt met de zienswijze van de leden van de VVD-fractie. Een persoonsgerichte aanpak van stelselmatige daders waarbij in ogenschouw worden genomen de aard en het gehele verloop van hun criminele gedragspatroon, is nodig om de samenleving in voldoende mate te beschermen en is wenselijk omdat deze aanpak kan bijdragen aan doorbreken van een hardnekkig gedragspatroon en aan resocialisatie.

In antwoord op de onderscheiden vragen van de leden van de SP-fractie merk ik het volgende op.

Ook bij zijn beslissing op de vordering van het openbaar ministerie tot oplegging van de ISD-maatregel kijkt de rechter naar en houdt rekening met alle relevante aspecten ten aanzien van de persoon van de dader. Daartoe behoren ook een eventuele verslavingsproblematiek en psychische problemen. Het advies, bedoeld in artikel 38m, vierde lid, Sr dient hiertoe.

Voor de ISD-maatregel komen slechts de zeer actieve veelplegers in aanmerking: veelplegers die ondanks eerdere strafrechtelijke interventies toch zeer frequent zijn blijven recidiveren. Bij die eerdere interventies zijn op gedragsverandering gerichte inspanningen, waaronder ook drangmaatregelen, op niets uitgelopen.

De meeste veelplegers behoren tot de categorie harddrugverslaafden. Binnen de ISD blijven voor een deel van hen de SOV-voorzieningen beschikbaar. Binnen de beoogde aanvullende capaciteit van 1000 plaatsen zullen verschillende regimes beschikbaar zijn. Dit varieert van een sober regime voor de personen die niet vatbaar lijken te zijn voor gedragsbeïnvloeding tot regimes waarbij het gehele programma op gedragsbeïnvloeding is gericht. Een deel van de veroordeelden zal in meer-persoonscellen worden ondergebracht. Het is dus maatwerk en niet – zoals deze leden aangaven – het op een grote hoop gooien van veroordeelden. Als sluitstuk wordt ook de nazorg betrokken om aansluiting te vinden met reguliere zorg- en welzijnsvoorzieningen om zo de kans op recidive verder te verminderen. Bij de ontwikkeling van deze programma's worden ook zaken als sociaal-culturele achtergrond en toekomstperspectief betrokken.

Ten behoeve van de aanpak van veelplegers kunnen de nu al bij het gevangeniswezen en bij de reclasseringsorganisaties beschikbare inter-

venties worden ingezet. In de toekomst zullen ook nieuwe interventies kunnen worden toegepast die in het kader van het programma Terugdringen Recidive worden ontwikkeld.

Als dergelijke interventies *niet* kansrijk worden geacht, vindt louter detentie plaats. In ieder geval wordt daarmee voorkomen dat die veelplegers gedurende de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel nieuwe delicten begaan. Overigens laat dit onverlet dat ook voor deze groep voldoende aandacht blijft bestaan voor hun fysieke en psychische gezondheid. Uitgangspunt blijft een humane tenuitvoerlegging van de maatregel. Indien na detentie een betrokkene wederom in aanmerking komt voor de ISD-maatregel, zal opnieuw worden gezien of een gedragsinterventie kansrijk is.

In antwoord op vragen van de leden van de fracties van de SP en D66 deel ik mee dat ook veelplegers in aanmerking kunnen komen voor meerpersoonscellen. Van de 1000 plaatsen die in 2007 voor stelselmatige daders zijn gerealiseerd, zijn er 440 gepland in meerpersoonscellen. Ik verwijs voorts naar hetgeen met betrekking tot de plaatsingscriteria is opgemerkt in het kader van de behandeling van het wetsvoorstel in verband met de verruiming van de mogelijkheden van meerpersoons celgebruik (Kamerstukken II 2003/04, 28 979, nr. 5).

Wat betreft de overeenkomst met het regime voor drugskoeriers merk ik op dat de aanpak van veelplegers zich niet goed laat vergelijken met de aanpak van drugskoeriers. Drugskoeriers vallen immers onder de Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers terwijl stelselmatige daders onder de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) vallen. In het bijzonder is het resocialisatiebeginsel in de Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers anders dan in de Pbw niet een uitdrukkelijke doelstelling. In de Pbw wordt de gehele tenuitvoerlegging van de maatregel zoveel mogelijk dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding van de terugkeer van de betrokkene in de maatschappij. Aan stelselmatige daders bij wie een interventie kansrijk is worden programma's aangeboden, terwijl bij de drugskoeriers de tenuitvoerlegging van de straf voorop staat. Dat er ook stelselmatige daders zijn aan wie geen programma wordt aangeboden, omdat dit met het oog op het voorkomen van recidive een zinloze interventie zou betekenen, doet aan het bovenstaande niet af.

In antwoord op vragen van de leden van de fractie van GroenLinks over de bestaande wetgeving breng ik het volgende naar voren.

Ook de bestaande strafwetgeving voorziet in een strafrechtelijke (persoonsgerichte) aanpak van veelplegers. Daartoe behoort de SOV die is ontwikkeld voor aan hard drugs verslaafde veelplegers. Verwezen wordt naar par. 1.8 van de memorie van toelichting. Maar die wetgeving is niet voldoende. Er moet immers worden vastgesteld dat de rechtspraak de bestaande mogelijkheden onvoldoende benut. Recent is nog gebleken dat rechters niet bereid zijn voor veelplegers de door het openbaar ministerie gevorderde straffen op te leggen. De doeleinden die met de gerichte aanpak van de zeer actieve veelplegers worden beoogd, zullen met het bestaande instrumentarium niet ten volle kunnen worden verwezenlijkt. Voor zover de aanleiding daarvoor is gelegen in de regelgeving, is het aan de wetgever om zijn bedoeling omtrent het gebruik van de mogelijkheid tot langere vrijheidsbeneming buiten twijfel te stellen. Het is daarom noodzakelijk dat de regeling inzake de SOV algemeen wordt gemaakt en wordt verruimd tot hardnekkige veelplegers, ook niet-verslaafden.

De leden van de D66-fractie stelden een vraag over de plaats van de voorgestelde wetgeving in het sanctiestelsel.

Het onderhavige wetsvoorstel past in het geheel van ons gedifferentieerde strafrechtelijk sanctiestelsel. Onderscheiden straffen en maatre-

gelen staan ter beschikking om op adequate wijze te reageren op overtreding van verschillende strafrechtelijke normen. Bij de beantwoording van de vraag welke reactie passend is op overtreding van een strafrechtelijke norm die beoogt de samenleving te beschermen, door een persoon die bij voortduring en langdurig recidiveert, is aanvaardbaar en nodig dat niet alleen wordt gekeken naar het enkele feit of de enkele feiten waarvan hij wordt verdacht, maar ook naar het levenspatroon en de voorgeschiedenis van de verdachte. De doeleinden van de ISD, beveiliging van de maatschappij én de beëindiging van de recidive beiden alsmede, in geval van een verslaafde verdachte, de oplossing van zijn verslavingsproblematiek, rechtvaardigen het opleggen van een maatregel die voorziet in langduriger vrijheidsbeneming en zo mogelijk in met het oog op resocialisatie gerichte gedragsbeïnvloeding. De ISD-maatregel is daarom niet disproportioneel ten opzichte van te keren stelselmatig daderschap.

In antwoord op de vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie over de aanpak van veel voorkomende criminaliteit en van stelselmatige daders in het Verenigd Koninkrijk breng ik het volgende naar voren. Reacties op wangedrag moeten niet volledig overgenomen worden door de overheid. Elementen van het systeem, zoals voorgesteld, zijn al te vinden in het Nederlandse stelsel, waarbij aangetekend wordt dat ook burgers zelf de verantwoordelijkheid hebben om elkaar aan te spreken op gedrag. Op diverse plaatsen in de samenleving wordt reeds gewerkt met gedragsregels of -codes die duidelijk aangeven wat in een bepaald gebied (b.v. op scholen, in het openbaar vervoer) wel en niet geoorloofd is. Burgers en functionarissen die werkzaam zijn in dergelijke gebieden, handhaven deze regels. Verder is het ook mogelijk om regels te stellen op lokaal niveau om overlast te beperken door middel van een plaatselijke politieverordening. Indien overtreding tot strafbaar gedrag leidt komen politie en openbaar ministerie actie. Bij minderjarigen gebeurt veel om te voorkomen dat ze met het strafrechtstelsel in aanraking komen. Het jeugdstrafrecht biedt al verschillende mogelijkheden om een jeugdige die zich in strafrechtelijke zin heeft misdragen niet of lichter te bestraffen op voorwaarde van goed gedrag. De rechter kan bij schorsing van de voorlopige hechtenis of bij voorwaardelijke veroordeling bijzondere voorwaarden stellen. Ook daarbij kunnen onder meer vrijheidsbeperkende voorwaarden zoals een straatverbod, een winkelverbod of een contactverbod worden gesteld. Ook voor volwassenen bestaan de hiervoor genoemde mogelijkheden van voorwaardelijk sepot, schorsing van de voorlopige hechtenis onder voorwaarden of voorwaardelijke veroordeling tot straf of maatregel.

Ik wil hiermee de waardevolle suggestie voor aanvulling van het sanctiestelsel zoals door deze leden gedaan niet diskwalificeren. Evenwel meen ik dat de doelgroep die in Engeland voor de uiteengezette aanpak in aanmerking komt, wellicht een andere is dan de stelselmatige daders waar het in dit wetsvoorstel om gaat. Deze personen hebben immers aangetoond niet (meer) vatbaar te zijn voor gedragverandering in een voorwaardelijke setting. Insluiting is voor deze groep noodzakelijk. Vanuit die situatie kan worden getracht aan gedragsbeïnvloeding te werken. Het zoeken naar alternatieve en effectieve sanctievormen heeft mijn constante aandacht. De modaliteiten die in Engeland worden ontwikkeld, hebben daarbij onze belangstelling en zullen nauwgezet worden gevolgd.

### **Advisering over het wetsvoorstel**

In antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie breng ik naar voren dat ook thans bij de berechting van een verdachte wordt gekeken naar de persoon van de dader en wordt ingegaan op een eventuele criminale carrière.

In snelrechtprocedures waarbij doorgaans een groot aantal zaken op de

zitting komt, is het nodig noch mogelijk steeds uitgebreid in te gaan op de gehele voorgeschiedenis van de verdachte. Rapportage die inzicht geeft in die voorgeschiedenis en die nodig is voor een zorgvuldige en grondige persoonsgerichte aanpak, ontbreekt in die gevallen dan ook.

Voor de berechting van hardnekkige veelplegers is een persoonsgerichte aanpak als gezegd uitgangspunt. Alsdan moet in de regel een zo compleet mogelijk inzicht worden geboden in de criminele carrière van de verdachte.

Een binnen de wettelijke kaders volledig inzicht in de eerdere justitiële contacten is ter terechtzitting doorgaans aanwezig in de vorm van de relevante informatie uit de justitiële documentatie, die door de officier van justitie aan het dossier is toegevoegd. Dit betreft de reeds afgesloten zaken tegen de verdachte.

Inzicht in nog lopende zaken en justitiële contacten kan worden ontleend aan de Verwijsindex Personen (VIP). Dit inzicht is echter nog niet volledig. Om een volledig inzicht te verkrijgen, moeten alle partners in de strafrechtsketen op deze index worden aangesloten. Dit is als maatregel in het Veiligheidsprogramma opgenomen (Kamerstukken II, 2002/03, 28 684, nr. 1, p. 31). Voor de voortgang van deze maatregel verwijs ik naar de tweede voortgangsrapportage, Kamerstukken II, 2003/04, 28 684, nr. 17, p. 34 (maatregel 5).

De leden van de fractie van de SP vroegen naar de reden voor de keuze voor een ééndimensionale, kwantitatieve definitie van de stelselmatige dader.

Deze definitie is niet louter ééndimensionaal en kwantitatief. Tot uitdrukking wordt gebracht dat het gaat om een verdachte die in een periode van vijf jaar voorafgaand aan het plegen van het nieuwe feit of de nieuwe feiten reeds drie maal is veroordeeld en die ondanks deze veroordelingen en het ondergaan van de opgelegde vrijheidsbenemende of vrijheidsbeperkende straffen of maatregelen is doorgegaan met het plegen van strafbare feiten. In deze omschrijving zitten dus ook kwalitatieve aspecten. De definitie is nodig om te bepalen wie tot de doelgroep behoort, niet voor de vaststelling van wat er met betrokkene moet gebeuren. Het beleid voor de aanpak van de veelplegers zal zijn gericht op diverse doelgroepen zoals verslaafden, psychisch gestoorden etc. Na vaststelling dat een persoon tot de doelgroep veelplegers behoort, zal worden vastgesteld welke benadering voor hem of haar passend is. Dat kan een sobere detentie zijn, maar ook een intensief begeleidingsprogramma. Daarbij is onder meer van belang de oorzaken van het herhaaldelijk crimineel gedrag en de vatbaarheid voor gedragsverandering.

In antwoord op vragen van de leden van de D66-fractie over een horizonbepaling merk ik het volgende op.

Ingevolge artikel IV zal de voorgestelde regeling binnen vier jaar na haar inwerkingtreding op haar doeltreffendheid en effecten worden geëvalueerd. Deze evaluatie geeft antwoord op de vraag of met de regeling de beoogde doeleinden zijn gerealiseerd en hoe de voorgestelde maatregel in de praktijk functioneert. Op basis van de uitkomsten van dat evaluatieonderzoek kan zorgvuldige besluitvorming plaatsvinden over de vraag of de regeling moet worden gehandhaafd, gewijzigd of afgeschaft.

Ik acht een horizonbepaling nodig noch wenselijk. Niet nodig omdat door middel van de wettelijk verankerde evaluatie reeds besluitvorming over al dan niet voorzetting van de regeling is verzekerd. Niet wenselijk, omdat met een horizonbepaling grote terughoudendheid moet worden betracht. Een horizonbepaling is als een botte bijl die valt op een te voren gefixeerd moment. Dat moment komt – zo leert de praktijk – vaak ongelegen, omdat zorgvuldige besluitvorming over hetgeen de wetgever te doen staat niet mogelijk is wegens het nog niet beschikbaar zijn van de daarvoor beno-

digde informatie. Een horizonbepaling staat alsdan in de weg aan een gedegen gedachtewisseling met het parlement.

In antwoord op een vraag van de leden van de SGP-fractie bevestig ik dat de voorgestelde maatregel in beginsel niet zal worden toegepast op zogenoemde meerplegers (daders die tussen 2 en 11 antecedenten op hun naam hebben staan).

### **De maatregel van plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders**

In antwoord op de onderscheiden vragen van de leden van de PvdA-fractie merk ik het volgende op.

Het beleid inzake veelplegers richt zich de komende jaren (tot 2008) voornamelijk op de groep meest actieve veelplegers. De effecten van dat beleid zullen mede bepalen of de doelgroep uitgebreid moet worden of niet.

Bij de indiening van het wetsvoorstel Strafrechtelijke Opvang Verslaafden is in 1998 door het WODC een literatuurverkenning gedaan naar factoren die zouden kunnen bijdragen aan het slagen of mislukken van een behandeling als die met de SOV-maatregel wordt beoogd.

Een van de conclusies daarin was dat de kans op succes toeneemt naarmate de behandeling langer duurt.

Daarnaast is uit onderzoek gebleken dat een gefaseerde aanpak meer effect heeft dan uitsluitend een intra- of extramurale behandeling. De combinatie van intramurale behandeling en een periode van nazorg blijkt dan ook tot betere resultaten te leiden.

De ervaringen die tot nu toe zijn opgedaan met de SOV, laten zien dat de huidige aanpak van twee jaar in sommige gevallen zelfs nog te kort lijkt om het programma volledig te kunnen uitvoeren. Doorgaans hebben de deelnemers een aversie ontwikkeld tegen therapeutische behandelprogramma's. De ervaringen tot nu toe laten zien dat de behoefte bij de deelnemers meer ligt bij het geregeld krijgen van praktische zaken zoals schulden, huisvesting, relaties en een zinvolle dagbesteding.

Het SOV-concept is vrij uniek; er is wereldwijd weinig referentiekader waartegen de thans opgedane ervaringen kunnen worden afgezet. De in 1998 gevonden ervaringen met soortgelijke programma's elders vormen nog steeds de leidraad.

De definitieve onderzoeksresultaten van de SOV-dwang komen in 2006 ter beschikking. Deze zullen hierover meer inzicht verschaffen.

Daar waar het verslaafde stelselmatige daders met een psychiatrische aandoening betreft ligt behandeling van de psychiatrische stoornis veel meer op het terrein van de GGZ. Fusies tussen instellingen voor verslavingszorg en psychiatrische inrichtingen bieden hiervoor mogelijke oplossingen.

De voor een goede toepassing van de ISD-maatregel nodige programma's en faciliteiten zullen op het moment van inwerkingtreding van de onderhavige wetgeving beschikbaar zijn.

In het beleidskader Grote Stedenbeleid 2005 – 2009 is een (vierde) pijler «Veiligheid» opgenomen.

Onder de doelstelling »het verminderen van de criminaliteit gepleegd door veelplegers« wordt specifiek opgenomen dat de beschikbaarheid van en de instroom in maatschappelijke voorzieningen na de justitiefase van cruciaal belang zijn. Vastgelegd wordt dat de steden zorg dragen voor een systeem met optimale aansluiting tussen justitiële en maatschappelijke voorzieningen. In dat opzicht dragen zij samen met de politie en justitiële

organisaties een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor terugdringen van recidive.

Hierop vooruitlopend sluiten de steden al in 2004 meerjarige convenanten met alle bij de nazorg van stelselmatige daders betrokken lokale partijen. Die zijn gericht op afspraken over: huisvesting, (verslavings-)zorg, arbeid en inkomen, scholing en schuldsanering.

Justitie is verantwoordelijk voor een tijdige en zorgvuldige overdracht naar de gemeenten. De gemeente is vervolgens verantwoordelijk voor de regie van de nazorg.

De projectorganisatie ter uitvoering van het Veiligheidsprogramma is in de zomer van 2003 ingericht. Gesprekken met de G4 over de inzet van capaciteit zijn reeds gaande. De uitvoering is daarmee in feite al gestart. Begin 2004 zal naar verwachting een aanvang worden gemaakt met de afstemming met de G26.

In antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie over jeugdige veelplegers breng ik het volgende naar voren.

Een jeugdige veelpleger is een jongere in de leeftijd van 12 t/m 17 jaar die in het gehele criminele verleden meer dan vijf processen-verbaal tegen zich zag opgemaakt, waarvan tenminste 1 in het peiljaar. Volgens deze definitie is er op basis van de HKS gegevens uit het jaar 2001 sprake van circa 900 jeugdige veelplegers in Nederland. Meer dan 70 % van deze jeugdigen bevindt zich in de categorie 16 tot 18 jarigen. Iets minder dan de helft is 17 jaar ten tijde van het plegen van het laatste delict in dat jaar.

In de artikelen 77a e.v. Sr zijn de bijzondere bepalingen neergelegd inzake het jeugdstrafrecht voor 12- tot en met 17-jarigen. In het jeugdsanctiestelsel staat de pedagogische invulling van straffen en maatregelen centraal.

Ingevolge de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen is deelname aan een scholings- en trainingsprogramma (STP) aan het einde van de detentieperiode mogelijk.

Ook behoort het tot de mogelijkheden om naast dan wel in aansluiting op het jeugdstrafrecht het civiele recht toe te passen. In het kader van het door dit kabinet in gang gezette veelplegersbeleid zoals dat bij brief van 20 mei 2003 aan de Tweede Kamer is medegedeeld wordt in samenspraak met de lokale partners invulling gegeven aan de persoonsgerichte aanpak van jeugdige veelplegers waarbij een nauwere samenwerking in de keten onontbeerlijk is (Kamerstukken II 2002/03, 28 684, nr. 10). Deze gerichte aanpak kan binnen de huidige (wettelijke) mogelijkheden vorm krijgen.

Ultimo 2003 zijn er 2316 plaatsen beschikbaar in justitiële jeugdinrichtingen waar ook jeugdige veelplegers kunnen worden geplaatst. Ultimo 2004 zijn er 36 plaatsen specifiek beschikbaar voor jeugdige veelplegers in de justitiële jeugdinrichting Den Engh. Daarnaast komen er in 2004 14 geoormerkte plaatsen beschikbaar in de opvanginrichtingen. De bezettingsgraad is 95%. Elke dag nemen gemiddeld 40 jeugdigen deel aan een programma in het kader van een STP.

In Nederland is nog te weinig bekend over de feitelijke uitvoering van de verschillende sanctiemodaliteiten in relatie tot de uiteindelijke effecten daarvan. In het kader van het programma *Jeugd terecht* wordt aangegeven dat door middel van evaluatieonderzoek en kennisuitwisseling het inzicht zal worden vergroot in de inhoud en effectiviteit van de sanctiemodaliteiten. Ook met betrekking tot de aanpak van jeugdige veelplegers in de justitiële jeugdinrichting Den Engh en de Glen Mills school zijn nog nauwelijks onderbouwde gegevens bekend over de effecten ervan in termen van resocialiseren en niet-recidiveren. Onafhankelijk evaluatieonderzoek naar deze aanpak is gestart in het kader van *Jeugd terecht*. De



maatregel ondertoezichtstelling eindigt formeel op het moment dat de jongere meerderjarig wordt, omdat deze maatregel is verbonden met het ouderlijk gezag over een minderjarig kind. Daarmee verdwijnt ook de juridische titel om de dan inmiddels achttienjarige tegen zijn wil in een inrichting te houden. Het is echter onjuist te veronderstellen dat reeds aangevangen hulp na het bereiken van de meerderjarigheidsgrens niet gecontinueerd kan worden. Het is, zij het onder bepaalde voorwaarden, mogelijk dat die hulp op vrijwillige basis wordt gecontinueerd. Ook onder de op handen zijnde Wet op de jeugdzorg blijft die mogelijkheid bestaan. Daarnaast wordt momenteel in het kader van het programma *Jeugd terecht* onderzoek gedaan naar de wenselijkheid/mogelijkheid van een zogenaamde gedragsbeïnvloedende maatregel in het jeugdstrafrecht die zowel op ambulante als op intramurale basis ten uitvoer kan worden gelegd. Deze maatregel zou tevens de mogelijkheid van plaatsing in voorzieningen als Den Engh of Glen Mills moeten omvatten. Voorts wordt bezien in hoeverre deze gedragsbeïnvloedende maatregel in het kader van schorsing van de voorlopige hechtenis kan worden toegepast. De resultaten van het onderzoek worden verwerkt in een notitie, die vervolgens aan verschillende partijen uit het veld voor reactie zal worden voorgelegd. In het voorjaar van 2004 zal ik u berichten over de uitkomst.

De leden van de PvdA-fractie wezen er verder op dat de strafrechtelijke maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen is onderworpen aan een zware procedure waarbij in elk geval twee gedragsdeskundigen moeten worden ingeschakeld. Zij zouden wel willen overwegen ook een lichtere vorm van plaatsing te ontwikkelen, een soort «heropvoeding-maatregel». Met een dergelijke additionele mogelijkheid kan strafrechtelijk meer en tijdiger wat worden gedaan met veelplegende minderjarigen van wie al wel zeer sterk geïndiceerd is dat ze baat kunnen hebben met heropvoeding. Deze leden zijn benieuwd naar de reactie van de regering op deze suggestie.

Deze leden doelen op de huidige maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (pij-maatregel). Het gaat hier om de meest ingrijpende maatregel in het jeugdstrafrecht. Artikel 77s Sr noemt drie cumulatieve voorwaarden waaraan voldaan moet zijn om deze maatregel op te kunnen leggen. Daarnaast is een gemotiveerd advies van twee gedragsdeskundigen van verschillende disciplines nodig alvorens de rechter deze maatregel kan opleggen. In de praktijk wordt dit vaak ingevuld door advies te vragen aan een psychiater en een andere gedragsdeskundige (bijvoorbeeld een orthopedagoog of psycholoog). Dergelijke rapportage is vereist indien de pij-maatregel wordt opgelegd aan een jeugdige die geestelijk gestoord is. De pij-maatregel kan in dat geval maximaal zes jaar duren, een gedegen rapportage ligt dan ook voor de hand. De pij-maatregel kan evenwel ook aan jeugdigen met ernstige gedragsproblemen worden opgelegd terwijl geen sprake is van een geestelijke stoornis. De praktijk laat zien dat ook in die gevallen voornoemde rapportages worden gevraagd terwijl eenvoudiger rapportage kan volstaan. In het programma *Jeugd terecht* wordt als gezegd reeds onderzoek aangekondigd naar de wenselijkheid/mogelijkheid van een zogenaamde gedragsbeïnvloedende maatregel. De wijze van rapporteren is een belangrijk aspect in dit onderzoek.

De leden van de fracties van het CDA en de SP vroegen naar de evaluatie van de SOV.

In het najaar van 2004 wordt de procesevaluatie van de maatregel strafrechtelijke opvang verslaafd aan de Tweede Kamer aangeboden. In 2006 volgt de effectevaluatie. Op voorhand worden geen tussentijdse resultaten uit het lopende evaluatieonderzoeken bekend gemaakt. De onderzoeksresultaten zullen in hun geheel in 2004 en 2006 worden gepresenteerd.

In antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie over de keuze voor het SOV-model breng ik het volgende naar voren.

De huidige regeling van de SOV heeft model gestaan voor de regeling van de ISD-maatregel.

Er is behoefte aan aanvullende wetgeving, gericht op langduriger vrijheidsbeneming van stelselmatige daders. Nu deze nieuwe strafrechtelijke reactie primair ziet op de beveiliging van de maatschappij, is deze mede naar aanleiding van de adviezen over het conceptwetsvoorstel gegoten in de vorm van een strafrechtelijke maatregel. Het is niet zinvol om én een afzonderlijke algemene maatregel voor stelselmatige daders in het leven te roepen én tegelijkertijd de SOV-maatregel te handhaven voor stelselmatige aan harddrugs verslaafde daders. Het ligt daarom voor de hand om de SOV te doen opgaan in een algemene maatregel voor stelselmatige daders. Het is niet wenselijk om thans voor de aanpak van stelselmatige daders een regeling te ontwerpen die afwijkt van de regeling van de SOV. Daarom wordt voorgesteld om de regeling inzake de SOV algemeen te maken door uitbreiding van het toepassingsbereik ervan. De SOV zal onder de voorgestelde wetgeving op dezelfde wijze als thans ten uitvoer kunnen worden gelegd. De evaluatie van de SOV kan doorgang vinden. De thans voorgestelde verruiming zal eveneens worden geëvalueerd. Om deze redenen is het derhalve alleszins verantwoord en aanvaardbaar om in afwachting van de resultaten van de evaluatie van de SOV thans te komen met een algemene regeling voor de strafrechtelijke aanpak van stelselmatige daders.

Voor de beantwoording van de vragen van de leden van de fractie van D66 over resocialisatieprogramma's verwijs ik naar mijn antwoorden op vragen van de leden van de SP-fractie hierover.

Wat betreft de financiering van op reïntegratie gerichte programma's merk ik op dat zowel voor het ontwikkelen van reïntegratieprogramma's en selectie-instrumenten als voor de uitvoering van de reïntegratieprogramma's ultimo 2006 totaal 23,6 miljoen euro beschikbaar is.

In antwoord op het verzoek van de leden van de fractie van de Christen-Unie om informatie over op reductie van recidive gerichte maatregelen breng ik het volgende naar voren.

De hoofdlijn van de aansluiting op nazorg is verwoord in de brief aan de Tweede Kamer van 25 juli 2002 waarin gesteld wordt dat de verantwoordelijkheid voor nazorg van ex-gedetineerden bij de lokale overheden berust (Kamerstukken II 2001/02, 27 834, nr. 20).

Voorts verwijs ik naar hetgeen ik in antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie naar voren heb gebracht over voorzieningen in het beleidskader Grote Stedenbeleid 2005–2009.

In antwoord op vragen van de leden van de SGP-fractie merk ik het volgende op.

In overleg met de lokale partners van gemeente, openbaar ministerie, reclassering en DJI zal worden getracht de veelplegers voor wie dat van belang is zoveel mogelijk in de eigen regio te detineren.

Indien een veelpleger wordt gedetineerd in een sober regiem betekent dat er in beginsel geen begeleiding is. De noodzaak om aansluiting te hebben in de eigen regio is er dan niet. Dit betekent dat bij sobere detentie de eigen regio een ondergeschikte rol speelt.

De reclassering zal prioriteit geven aan de inzet voor veelplegers binnen het beschikbare budget, zoals ik ook heb aangegeven in mijn beleidsbrief Reclassering van 21 oktober 2003. Deze inzet zal wel selectief zijn: uit de diagnosestelling moet blijken of voldoende effectiviteit van de interventie verwacht mag worden.

## Plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders

De leden van de CDA-fractie vroegen in hoeverre de regering kan garanderen dat de rechtspraak de door het wetsvoorstel geboden mogelijkheden ten volle zal benutten.

De regering kan geen garantie geven. In onze rechtsorde beslist de strafrechter in volle onafhankelijkheid over de door het openbaar ministerie gedane vordering. Dat wil niet zeggen dat de rechter ongevoelig is voor signalen van de wetgever. De ervaring leert dat de rechter nieuwe sanctie-modaliteiten toepast. Zo is het ook gegaan met de SOV. De rechter maakt gebruik van het hem ten dienste staande strafrechtelijk instrumentarium en kiest, wanneer hij van oordeel is dat een sanctie geboden is, daaruit de sanctie of een combinatie daarvan die in het gegeven geval passend is.

De leden van de fracties van de SP, D66 en de SGP hebben de vraag opgeworpen welke toegevoegde waarde het wetsvoorstel heeft ten opzichte van bestaande mogelijkheden voor langere vrijheidsneming.

Ter aanvulling op hetgeen daarover in par. 1.8 van de memorie van toelichting naar voren is gebracht, kan ik het volgende opmerken.

De regering acht een specifieke maatregel, gericht op de aanpak van hardnekkige veelplegers, noodzakelijk. De bestaande mogelijkheden voor de aanpak van veelplegers moeten vanzelfsprekend worden benut, ook al omdat de capaciteit die in de komende jaren beschikbaar zal zijn voor de LSD-maatregel, beperkt zal zijn. Ik verwacht ook dat de rechter de mogelijkheden voor een persoonsgerichte aanpak steeds beter zal kunnen gebruiken. Onder omstandigheden kan ook de Wet Bopz een bijdrage leveren aan de bestrijding van onveiligheid, zij het dat deze wet niet gericht is op de aanpak van criminaliteit, maar op het keren van door een psychiatrische patiënt veroorzaakt gevaar voor hemzelf of voor anderen. Maar de bestaande instrumenten zijn niet voldoende. Voor een effectieve aanpak van hardnekkige veelplegers is een specifieke en langere vrijheidsbeneming nodig, zowel uit een oogpunt van beveiliging van de maatschappij als uit een oogpunt van resocialisatie van de stelselmatige dader. De samenleving en haar leden kunnen aanspraak maken op beveiliging en strafrechtelijke bescherming tegen stelselmatig crimineel gedrag dat de publieke ruimte onveilig maakt. Hardnekkige veelplegers moeten weten dat de overheid hun gedrag niet accepteert, hen niet loslaat en niet aan hun lot overlaat, maar aanpakt en aanspreekt op hun gedrag. De samenleving kan en mag niet aanvaarden dat hardnekkige veelplegers maar doorgaan met hun gedrag. Volharden zij in hun gedrag, dan is een strenge reactie passend. Het is nodig dat de wetgever dat signaal afgeeft. Dat signaal is bestemd voor de burgers en voor de groep waarop de voorgestelde maatregel is gericht. Dat signaal is ook bestemd voor degenen die betrokken zijn bij de opsporing, vervolging, berechting en tenuitvoerlegging. De ervaring leert dat dit signaal van de wetgever wordt opgepikt.

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de SP-fractie over de beschikbaarheid van een persoonsgericht dossier merk ik op dat de politiekorpsen in overeenstemming met de politieconvenanten lijsten bijhouden van de veelplegers binnen de eigen regio. Het ligt in het voor-nemen aan de hand van deze lijsten persoonsdossiers te laten samenstellen door de lokaal betrokken ketenpartners. Hierover worden afspraken op lokaal niveau gemaakt.

In antwoord op vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie over de beschikbaarheid van informatie over de persoon van de dader merk ik het volgende op.

De wenselijkheid en noodzaak om juist bij hardnekkige veelplegers een compleet inzicht te geven in de criminele voorgeschiedenis en het problematische levenspatroon van de verdachte is de laatste tijd veel sterker

naar voren gekomen. Bij een zaaksgerichte benadering is de behoefte aan die informatie minder aanwezig. Ik erken dat er mogelijkheden zijn om de rechtspraak te beïnvloeden, bij voorbeeld door een aangescherpt vervolgingsbeleid. Maar dat is naar het oordeel van de regering niet voldoende. De wetgever dient als gezegd een extra signaal af te geven door het bieden van een specifieke voorziening voor stelselmatige daders.

In antwoord op vragen van de leden van de SGP-fractie merk ik het volgende op.

Veelplegers werden en worden ook nu nog wel aangepakt vanuit een zaaksgerichte benadering. Als primair wordt gekeken naar het feit waarvoor de verdachte terecht staat, dan wordt een straf gerekwierd en bij bewezenverklaring opgelegd die past bij de ernst van het feit en doorgaans pleegt te worden opgelegd. Dat is in de regel een relatief korte gevangenisstraf. Eisen van consistentie en rechtszekerheid brengen ook met zich mee dat het niet mogelijk is dat een requireer- en straftoemittingsbeleid in betrekkelijke korte tijd significant worden aangescherpt. Daarnaast kan het nodig zijn dat de wetgever een signaal afgeeft en de rechtspraak voorziet van een aanvullend instrument.

Ik verwacht dat de onderhavige wetgeving tevens een impuls geeft aan de strafrechtspraak om de persoonsgerichte aanpak te hanteren op de grondslag van de bestaande mogelijkheden.

Een belangrijk deel van de groep veelplegers is verslaafd of psychisch gestoord. Een verslaafde veelpleger komt alleen in aanmerking voor de huidige SOV-aanpak, indien er duidelijke aanwijzingen zijn dat deze behandeling op hem of haar effect heeft. Voor andere (intensieve) begeleidingsprogramma's (voor verslaafden en niet-verslaafden) geldt hetzelfde. Dit betekent dat het beleid erop is gericht de rest van de veelplegers langdurig sober te detineren.

Met de leden van de SGP-fractie ben ik van oordeel dat een compleet beeld van de verdachte voor handen moet zijn en dat het zinvol kan zijn dat het dossier over de verdachte ook gegevens bevat die afkomstig zijn van de sociale dienst, de belastingdienst, het Consultatiebureau voor alcohol en drugs en de jeugdreclassering. Goede afspraken over de verstrekking van deze gegevens binnen de kaders van de Wet bescherming persoonsgegevens en de eigen sectorale wetgeving bevorderen een goede dossiervorming.

### **Voorlopige hechtenis**

Naar aanleiding van vragen van de leden van de SP-fractie over de voorgestelde uitbreiding van de voorlopige hechtenis tot eenvoudige mishandeling en vernieling kan ik het volgende opmerken.

De voorgestelde uitbreiding beoogt te verzekeren dat hardnekkige veelplegers van misdrijven die de veiligheid in het publieke domein in gevaar brengen, zo nodig steeds in voorlopige hechtenis worden genomen. In de meeste gevallen zal de veelpleger waarop de voorgestelde maatregel ziet, reeds volgens de huidige regels in voorlopige hechtenis kunnen worden genomen.

De uitbreiding is dus ingegeven door de wenselijkheid in alle gevallen de voorlopige hechtenis mogelijk te maken ten behoeve van een effectieve aanpak van veelplegers. Alle gevallen van eenvoudige mishandeling en vernieling zullen ingevolge het wetsvoorstel onder het bereik van artikel 67 Sv vallen. In de praktijk zal voorlopige hechtenis van verdachten van deze misdrijven die geen hardnekkige veelpleger zijn, achterwege blijven, omdat artikel 67a, derde lid, Sv daaraan in de weg staat. Daarin is onder meer bepaald dat de voorlopige hechtenis achterwege blijft, wanneer de

verdachte bij tenuitvoerlegging daarvan langer van zijn vrijheid beroofd zou blijven dan de duur van de op te leggen straf of maatregel.

Het Wetboek van Strafvordering staat niet toe dat van iedere verdachte van zaaksbeschadiging die in voorlopige hechtenis is genomen, hetzij vrijwillig hetzij onder dwang celmateriaal voor DNA-onderzoek wordt afgenomen. Ingevolge de artikelen 151a en 195a Sv is vrijwillige afname van celmateriaal slechts mogelijk indien dit «in het belang van de waarheidsvinding» is. Wil het DNA-onderzoek bijdragen aan het aan de dag brengen van de waarheid, dan dient de verdachte van het plegen van zaaksbeschadiging sporenmateriaal te hebben achtergelaten op basis waarvan een DNA-profiel kan worden bepaald en waarmee een mogelijk DNA-profiel van de verdachte kan worden vergeleken. DNA-onderzoek op vrijwillige basis mag bovendien alleen maar gericht zijn op de waarheid in die concrete strafzaak en derhalve niet worden verricht met het uitsluitende oogmerk om eventueel andere strafbare feiten die de verdachte reeds heeft gepleegd dan wel in de toekomst zal plegen, op te lossen. Het enkele feit dat iemand verdacht wordt van het plegen van zaaksbeschadiging, vormt ingevolge het Wetboek van Strafvordering eveneens onvoldoende grond om hem te dwingen celmateriaal voor DNA-onderzoek af te staan. Het afnemen van celmateriaal kan ingevolge de artikelen 151b en 195d Sv slechts worden bevolen indien betrokkene verdacht wordt van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, er ernstige bezwaren tegen hem bestaan en dit in het belang van het onderzoek is (vgl. het criterium «in het belang van de waarheidsvinding»). In de gevallen waarin van een verdachte wegens het ontbreken van een onderzoeksbelang geen DNA-profiel is verwerkt, maakt het voorstel van Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden het mogelijk om dit alsnog te doen op de grondslag van een strafrechtelijke veroordeling. Gelet op het vorenstaande bestaat er dus geen enkele grond voor vrees dat de onderhavige uitbreiding zal leiden tot onnodige of disproportionele toepassing van de voorlopige hechtenis en de daaraan gekoppelde dwangmiddelen.

### **Uitvoering**

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de CDA-fractie merk ik het volgende op.

De start van de veelplegeraanpak kan voor de politie en de reclassering mogelijk meer werkdruk opleveren in verband met het opstellen van lijsten en het aanleggen van dossiers. Daar staat tegenover dat deze organisaties zich thans ook al veelvuldig bezig houden met deze groep, echter minder gestructureerd.

De investeringen zullen naar verwachting op termijn winst opleveren, ervan uitgaande dat het vergaren van relevante informatie over veelplegers voor een persoonsgebonden dossier een eenmalige actie is en daarna een kwestie van actualiseren.

De politie en de reclassering zullen binnen de voor hen beschikbare budgetten prioriteit geven aan veelplegers. Per saldo zal er dus geen sprake zijn van een taakverzwaring maar mogelijk van een verschuiving van aandacht.

Wezenlijk is, dat bij het tegemoet treden van stelselmatige daders diverse instanties in samenhang optreden. Juist in de samenwerking heeft Justitie in de Buurt (JIB) zijn waarde getoond. De benodigde samenwerking kan evenwel ook op geheel andere wijze worden georganiseerd. Dat is zeker aangewezen, als de problematiek van een groep stelselmatige daders zich niet binnen een specifieke wijk of buurt concentreert.

Hierbij dient in het oog te worden gehouden, dat JIB's op concrete interventies zijn gericht, en niet een platform zijn waarop bestuurlijke afspraken worden gemaakt: dat vindt, ook over de veelplegersaanpak, in de Arrondissementale Justitiële Beraden plaats en in de politieke gezagsdriehoeken.

Onder omstandigheden kan voor specifieke groepen en de daarbij te kiezen passende benadering het platform Justitie in de buurt een rol spelen. Of, en in hoeverre dat zinvol is, laat zich alleen goed beoordelen op lokaal niveau.

Het is nog niet geheel duidelijk in hoeverre het beroep op de bestaande capaciteit van het gevangeniswezen consequenties zal hebben op de problematiek rond het cellentekort. Het beleid is er op gericht de veelplegers langer uit de roulatie nemen. Daarvoor wordt extra capaciteit specifiek ingezet. Thans wordt een belangrijk deel van de gevangenis-capaciteit ook al bezet door veelplegers. De praktijk inzake de toepassing van de regeling inzake de ISD – omvang en duur van de ISD-maatregel, aard en duur van de programma's – zal moeten uitwijzen of de totale capaciteit (huidig plus extra) meer onder druk komt te staan als gevolg van het nieuwe beleid.

In antwoord op de onderscheiden vragen van de leden van de PvdA-fractie breng ik het volgende naar voren.

In het kader van de aanpak van veelplegers worden de plaatsen onderscheiden in: reguliere capaciteit, zeer beperkt regiem en extramurale plaatsen. Onder reguliere capaciteit wordt verstaan: plaatsen waaraan enige vorm van reïntegratieprogramma's is verbonden (intramuraal of extramuraal); onder zeer beperkt regiem: sobere detentie zonder enige vorm van reïntegratieprogramma; onder extramurale plaats: reclasseringsbegeleiding buiten detentie.

Deze plaatsen komen als volgt beschikbaar:

	Totaal	Regulier	Sober	Extramuraal
2004	272	152	74	46
2005	544	219	256	69
2006	967	406	440	121
2007	1 000	434	440	126

De inzet van reclassering voor extramurale plaatsen kan worden gegarandeerd omdat de reclassering prioriteit gaat geven aan veelplegers. Dat betekent dat op andere terreinen de inzet beperkter zal zijn.

De reclassering zal echter selectief worden ingezet. Alleen als er duidelijke aanwijzingen zijn dat reclasseringsinzet positieve effecten oplevert, wordt langs die weg geïnvesteerd.

Met het realiseren van de 1000 extra plaatsen zijn de volgende bedragen gemoeid:

2004	2005	2006	2007
23,0 mln. Euro	41,0 mln. Euro	73,0 mln. Euro	3,0 mln. Euro

In deze bedragen zijn opgenomen:

- de kosten voor huisvesting en exploitatie van het gevangeniswezen
- de kosten voor reclasseringsinzet
- kosten voor implementatie van een nieuw screeningsinstrument voor nieuwe reïntegratieprogramma's

Het vorige kabinet heeft voor de aanpak van veelplegers €70 mln. aan intensiveringsmiddelen beschikbaar gesteld uit het Strategisch Akkoord.

Aan het onderscheid tussen «dwang» en «drang» bij de SOV-maatregel ligt ten grondslag dat eerst pogingen moeten zijn ondernomen om verslaafde justitiabelen langs andere wegen, bijvoorbeeld via bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke gevangenisstraf, dan een langdurige vrijheidsbeneming op het rechte pad te krijgen. Pas in uiterste instantie dient de SOV-maatregel te worden opgelegd. Een soortgelijk onderscheid ligt besloten in de ISD-maatregel. Immers, voor de ISD-maatregel komen slechts de actieve veelplegers in aanmerking; veelplegers die ondanks eerdere strafrechtelijke interventies toch zeer frequent zijn blijven recidiveren. Inspanningen, gericht op gedragsverandering, zijn bij die eerdere interventies, op niets uitgelopen.

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de PvdA over het versneld vrijkomen van detentiecapaciteit die nu door bolletjesslikkers wordt bezet, merk ik op dat de beoogde specifieke inrichtingscapaciteit is vastgesteld binnen de algemene kaders. De aanpak van bolletjesslikkers en de daarvoor benodigde capaciteit staan op zich zelf en dient los te worden gezien van de aanpak van stelselmatige daders en de daarvoor benodigde capaciteit.

Er is nog geen beeld van wat de aanpak van veelplegers concreet zal opleveren op het gebied van het terugdringen van de recidive. De regering streeft naar terugdringing van de criminaliteit en overlast in de publieke ruimte met 20% tot 25%. Het uiteindelijke resultaat is afhankelijk van de mate waarin veelplegers daadwerkelijk langer van hun vrijheid zullen worden beroofd en de effectiviteit van daarbij ingezette reïntegratieprogramma's. Er zal naar die effecten onderzoek worden gedaan. De resultaten van dat onderzoek kunnen op z'n vroegst pas in 2006 beschikbaar komen.

Wat het beleid van het OM betreft kan worden opgemerkt dat het OM zich concentreert op de voornaamste, door de politie aangeleverde, feiten. Deze feiten legt het voor aan de rechter. Het dossier geeft een duidelijk beeld van de verdachte, ook al worden niet alle feiten te laste gelegd. Het aanbrenge van nog meer feiten heeft dan niet veel toegevoegde waarde meer: er staat voldoende op de dagvaarding om de verdachte veroordeeld te krijgen; de strafmaat wordt niet hoger als er nog meer delicten op de dagvaarding staan.

De strengere aanpak van stelselmatige daders is dus niet afhankelijk van het aantal feiten dat wordt uitgewerkt en te laste gelegd. Het heeft daarom ook niet zinvol daaraan extra capaciteit te verbinden. Wat wel zal moeten geschieden, is dat het patroon van eerdere delicten, eerdere aanhoudingen en eerdere justitiële interventies voorhanden is wanneer besloten moet worden wat er ten aanzien van een specifieke delinquent moet geschieden. Meer dan tot nu toe zal op basis van dit patroon van delinquentie en interventies de rechter worden gevraagd een langere vrijheidsbeneming op te leggen, ook al is het nieuwe feit van betrekkelijk lichte aard.

Wat de werklust betreft merk ik op dat de voorgestelde wetgeving naar verwachting zal leiden tot enige werklustverzwaring voor de zittende magistratuur. Evenals bij SOV-zaken zullen ISD-zaken worden behandeld door de meervoudige kamer. Deze zaken zijn overigens in de regel wat het bewijs en de toepassing van de wet betreft van eenvoudige aard, en zullen mits goed voorbereid geen langdurige behandeling vergen. Nu toepassing van de maatregel – zeker in eerste komende jaren – beperkt van omvang zal zijn, zal die verzwaring bescheiden zijn. Overigens zijn de verschuivingen moeilijk in te schatten. Rekening moet worden gehouden met het effect dat als gevolg van een langduriger vrijheidsbeneming

minder misdrijven worden gepleegd en daardoor minder strafzaken worden gegeneerd.

In antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie merk ik het volgende op.

Op dit moment is het al mogelijk de stelselmatige daders te identificeren die in aanmerking komen voor het te voeren beleid. Dat gebeurt op basis van antecedenten uit de systemen van de politie en HKS. Hetgeen nog ontwikkeld moet worden is de uitwisseling van informatie tussen ketenpartners op basis waarvan volledige persoonsdossiers gevormd kunnen worden. Hierover worden op lokaal niveau afspraken gemaakt.

Voor de juiste toepassing van de voorgestelde regeling door het openbaar ministerie zal een Aanwijzing van het College van procureurs-generaal tot stand worden gebracht.

Op vragen van de leden van de SP-fractie merk ik het volgende op. Het gefaseerd toewijzen van 1000 plaatsen heeft voor het personeel van het gevangeniswezen beperkte gevolgen. Daar waar sprake is van resocialisatietrajecten zal het personeel indien nodig worden bijgeschoold. Er zijn aan de invoering van de maatregel geen extra beheersrisico's en daarom ook geen extra veiligheidseisen verbonden. De groep veelplegers is ook thans veelvuldig, zij het voor korte periodes, gedetineerd en vormt een categorie gedetineerden waar de uitvoeringspraktijk bekend mee is.

### **Artikelsgewijs**

#### *Artikel B*

Bij de opstelling van de voorgestelde wetgeving is de vraag aan de orde geweest of de huidige regel dat de SOV slechts op vordering van het OM kan worden opgelegd, moest worden gehandhaafd. Er zijn twee argumenten om die vraag bevestigend te beantwoorden. Nu de capaciteit van de ISD de komende jaren beperkt zal zijn en de toepassing van de nieuwe regeling de eerstkomende jaren beperkt zal zijn tot de vier grote steden, is een zekere sturing vanwege het OM wenselijk. Nu de SOV wordt geëvalueerd en de aanpak van aan hard drugs verslaafde veelplegers zal geschieden op basis van de nieuwe regeling, is het verstandig de regeling ongewijzigd te laten.

Het ligt voor de hand dat te zijner tijd zal worden voorzien in de mogelijkheid dat de rechter ook ambtshalve overgaat tot oplegging van de maatregel.

In antwoord op vragen van de leden van de fractie van GroenLinks over artikel 38m merk ik het volgende op.

Ik acht het nodig noch wenselijk om artikel 38m, eerste lid, onderdeel 2°, nader te verfijnen en te beperken. De voorgestelde uit de SOV-regeling afkomstige begrenzing geeft de uiterste grenzen aan waarbinnen de ISD-maatregel kan worden opgelegd. De ISD is gericht op de groep van hardnekkige veelplegers. Het is niet praktisch om deze begrenzing verder wettelijk te nuanceren. De Aanwijzing voor het OM inzake de toepassing van de nieuwe regeling kan deze groep desgewenst nader omschrijven. Het ligt niet voor de hand dat de maatregel zich richt op stelselmatige daders die drie maal tot een (lichte) taakstraf zijn veroordeeld.

Het is daarom niet verstandig om drempels zoals door deze leden gesuggereerd in de wettelijke regeling in te bouwen.

In het voorgestelde artikel 38m, tweede lid, is bepaald waartoe de maatregel strekt. Het voorgestelde artikel 38, tweede en derde lid, komt – in



enigszins andere bewoordingen- overeen met het huidige artikel 38m, eerste lid, onderdeel 4°, en tweede lid. Het voorgestelde artikel 38m, tweede lid, bevat als gezegd een doelomschrijving en geen (resultaats-)verplichting voor de overheid. De nieuwe maatregel zal, zoals in de memorie van toelichting naar voren is gebracht, gedifferentieerd ten uitvoer worden gelegd. Voor degenen die daarvoor vatbaar worden geacht, zal een programma worden aangeboden dat gericht is op resocialisatie en reïntegratie. De overige veelplegers wacht een vrijheidsbeneming in een zeer beperkt regime.

## *Artikel II*

### *Onderdeel A*

In antwoord op vragen van de leden van de fractie van GroenLinks over de voorgestelde uitbreiding van de voorlopige hechtenis verwijs ik naar hetgeen ik daaromtrent op vragen van de leden van de SP-fractie heb geantwoord.

### *Onderdelen C, D, E en F*

Uit een oogpunt van heldere, eenvoudige en consistente wetgeving is wenselijk om in de wijzigingen van de Wetboeken van Strafrecht en Strafvordering uit te gaan van de maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen hiernaar. Stelselmatige dader is het genus. Daartoe behoort ook de aan harddrugs verslaafde stelselmatige dader die thans in aanmerking komt voor de SOV.

## *Artikel III*

De term «plan van opvang» is niet meer goed bruikbaar, omdat het niet meer gaat om de opvang van verslaafden, maar om de plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders. Daarom is gekozen voor «verblijfsplan».

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