

Vergaderjaar 2002–2003

28 980

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

A

OORSPRONKELIJKE TEKST VAN HET VOORSTEL VAN WET EN VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS VOORGELEGD AAN DE RAAD VAN STATE EN VOORZOVER NADIEN GEWIJZIGD

VOORSTEL VAN WET

1. In artikel I luidde artikel 38m, eerste lid, onderdeel 2°;:
2°. de verdachte in de vijf jaren voorafgaand aan het door hem begane feit ten minste driemaal wegens een misdrijf onherroepelijk tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel, een vrijheidsbeperkende maatregel of een taakstraf is veroordeeld, het feit is begaan na tenuitvoerlegging van deze straffen of maatregelen en er voorts ernstig rekening mede moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan;
2. Artikel I, onderdelen D en E, ontbrak.

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Paragraaf 1.1. luidde:

1.1. Inleiding

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot een meer effectieve aanpak van stelselmatige daders die de veiligheid van personen en goederen in de openbare ruimte in gevaar brengen. Stelselmatige daders plegen veelvuldig misdrijven als openlijk geweld, straatroof, winkeldiefstal en vernieling. De stelselmatige dader is verantwoordelijk voor juist die vormen van criminaliteit en overlast waarmee de burger en het bedrijfs-

leven de laatste jaren in toenemende mate worden geconfronteerd.

Uit onderzoek is gebleken dat stelselmatige daders een onevenredig aandeel in de jaarlijks geregistreerde en opgehelderde criminaliteit innemen, naar schatting 60%. Tot de stelselmatige daders behoren de zogenoemde veelplegers. Dat zijn delinquenten die meer dan 10 processen-verbaal (antecedenten) wegens een misdrijf op hun naam hebben staan. Deze veelplegers nemen naar schatting 20% van de criminaliteit voor hun rekening. Tot de stelselmatige daders worden ook de zogenoemde meerplegers gerekend. Zij hebben tussen 2 en 10 antecedenten en zorgen voor 40% van de criminaliteit (zie o.m. het Veiligheidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving', Kamerstukken II 2002/03, 28 684, nr. 1, par. 2.3.). Deze cijfers betreffen de geregistreerde en opgehelderde criminaliteit. Het werkelijke aandeel van de stelselmatige daders in de criminaliteit ligt hoger.

De stelselmatige dader is een recidivist. Maar hij onderscheidt zich van de klassieke recidivist door de grote frequentie, hardnekkigheid en intensiteit die hij in zijn criminele gedrag aan de dag legt. Het is juist die stelselmatigheid die grote onveiligheid en overlast teweegbrengt en waardoor burgers zich onveilig voelen. Daarom heeft het kabinet bewust gekozen voor het

aanpakken van deze groep van delinquenten. De door hen veroorzaakte maatschappelijke problematiek is zo groot en urgent dat een doelgerichte aanpak noodzakelijk is.

Stelselmatige daders van delicten die de veiligheid van personen of 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. Daarvoor is een aantal oorzaken aan te wijzen. Zo worden stelselmatige daders soms in een snelrechtprocedure vervolgd voor een enkel feit en niet voor een reeks van feiten. De straffen die worden gevorderd en vervolgens worden opgelegd, zijn relatief laag in verhouding tot de stelselmatigheid van hun criminele gedrag. De voorlopige hechtenis blijft soms achterwege gelet op de duur van de op te leggen vrijheidsstraf. Eenmaal op straat vervallen de stelselmatige daders vaak weer in hun oude patroon.

Aan de voorgestelde wetgeving ligt het uitgangspunt ten grondslag dat door het oppakken en langer vasthouden van stelselmatige daders meer criminaliteit van de straat wordt gehaald, waardoor de onveiligheid,

de (drugs)overlast en de verloedering in het publieke domein zullen afnemen.

Een recent project in het district Tilburg van de politieregio Midden en West Brabant in het kader van de informatiegestuurde opsporing (Abrio) is in dit opzicht illustratief. Daar is men in mei 2002 gestart met een project gericht op het terugdringen van het aantal auto-inbraken. In totaal zijn daar ongeveer 30/35 verdachten aangehouden die direct na aanhouding in bewaring en gevangenhouding zijn gebleven. In drie maanden tijd is het aantal auto-inbraken teruggebracht van ruim 800 per maand naar iets minder dan 300 per maand.

Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe om stelselmatige daders langer te detineren door middel van opnemings in een specifiek voor hen bestemde inrichting of voor hen bestemde afdeling van een inrichting. Het wetsvoorstel voorziet daartoe in een nieuwe algemene sanctie voor de aanpak van stelselmatige daders, de maatregel tot plaatsing in een inrichting voor deze daders.

Hoewel mogelijk gesteld kan worden dat de beoogde langere opsluiting van stelselmatige daders nu al mogelijk is, moet worden vastgesteld dat de rechtspraak die eventuele mogelijkheid niet benut. 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 voortdurend recidiveren vormt een belangrijke bron van schade voor individuen en het bedrijfsleven en schept een klimaat van onveiligheid. Dat vergt een adequate reactie van de strafrechter. Het voorliggende wetsvoorstel beoogt dat mogelijk te maken. De voorgestelde wetgeving schept de noodzakelijke extra randvoorwaarden voor een effectieve strafrechtelijke aanpak van stelselmatige daders die de veiligheid van personen of goederen in gevaar brengen. Vrijheidsbeneming van stelselmatige daders gedurende een langere tijd leidt aldus tot langduriger uitschakeling van crimineel gedrag.

Een langere vrijheidsbeneming is aanvaardbaar en te rechtvaardigen door de ernst van het verschijnsel van stelselmatig daderschap, gekenmerkt door de frequentie, de

hardnekkigheid en de intensiteit van het criminele gedrag dat grote onveiligheid in de samenleving teweegbrengt en voelbaar maakt, de noodzaak tot preventie van deze criminaliteit en de grotere mogelijkheden bij een langere vrijheidsbeneming tot doorbreking van een stelselmatig tot criminaliteit leidend gedrags- en levenspatroon.

Bij de voorgestelde nieuwe sanctie gaat het om de opvang van verschillend gearde groepen van stelselmatige daders. Stelselmatige daders die het publieke domein onveilig maken, zijn in te delen in een aantal subgroepen: verslaafden, personen met een psychiatrische achtergrond, illegalen en overigen. Kenmerkend voor stelselmatige daders is dat ze veel op straat leven, een gebrek aan gehechtheid en zelfredzaamheid hebben en weinig structuur in hun leven hebben. Een strafrechtelijke reactie van de overheid moet er mede op gericht zijn een ander gedrags- en levenspatroon aan te leren. In de beoogde langere vrijheidsbeneming kan daartoe worden voorzien in op reïntegratie gerichte programma's, toezicht en begeleiding. Het voorliggende wetsvoorstel biedt daartoe het perspectief.

Er wordt thans gewerkt aan de praktische uitwerking van de algemene voorziening voor de opvang van stelselmatige daders en aan detentiemodaliteiten die rekening houden met de specifieke kenmerken van de subgroepen.

De voorgestelde maatregel is gericht op alle veelplegers: verslaafd, niet verslaafd en overigen.

Zoals in par. 1.4 nader zal worden uiteengezet, wordt voorgesteld om de maatregel tot plaatsing van aan hard drugs verslaafden in een inrichting voor de opvang daarvan (SOV) te incorporeren in de maatregel van plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders.

De onderhavige voorstellen moeten 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. Daartoe behoort ook het voornemen tot aanscherping en optimalisering van de bestaande

mogelijkheden om stelselmatige daders aan te pakken, op te pakken en langer van hun vrijheid te beroven. Het onderhavige wetsvoorstel staat dus niet op zich zelf. Het past in het streven de onveiligheid in het publieke domein thans met kracht aan te pakken en te keren. De voorgestelde wetgeving is daarmee tevens een impuls voor de rechtspraak om – vooruitlopend op de totstandkoming en inwerking-treding ervan – van de mogelijkheden tot een langduriger vrijheidsbeneming van stelselmatige daders binnen de huidige wettelijke kaders een optimaal gebruik te maken.

Voor de aanpak van stelselmatige volwassen daders (inclusief uitbreiding van de SOV) zijn de komende jaren olopend extra middelen beschikbaar, in 2004 € 23 miljoen, in 2005 € 41 miljoen en vanaf 2006 € 70 miljoen, dat is grof gezegd uiteindelijk goed voor circa 1000 extra plaatsen.

Voor een algemene uiteenzetting over de aanpak van volwassen en jeugdige veelplegers zij ten slotte verwezen naar de beleidsbrief veelplegers (Kamerstukken II 2002/03,

2. Paragraaf 1.3. luidde:

1.3. Aard, omvang en kenmerken van stelselmatig daderschap

Uitgaande van de definities uit het veiligheidsprogramma maken de *meerderjarige* veelplegers jaar na jaar landelijk ongeveer 12% van alle verdachten uit. Deze groep, circa 18 000 tot 19 000 personen in omvang, neemt telkens ongeveer 20% van alle geregistreerde en opgehelderde criminaliteit voor zijn rekening. Uitgesplitst naar aard van de gepleegde criminaliteit (delict-categorie) blijkt dat bij geweldsdelicten sprake is van een soortgelijk beeld (aandeel veelplegers in de opgehelderde criminaliteit is bijv. ca 18%). Bij de categorie 'vermogensdelicten' is sprake van een nog grotere oververtegenwoordiging. Dit geldt eveneens voor vermogensdelicten waarbij sprake is van geweld (waaronder diefstal met geweld, straatroof, overvallen e.d.). Zo zijn in het jaar 2000 de veelplegers verantwoordelijk voor 29% van de vermogensdelicten met geweld. De oververtegenwoordiging van

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

Wat de geografische spreiding betreft valt op dat met het toenemen van de gemeentegrootte het aandeel veelplegers eveneens stijgt en dat hun relatieve aandeel in de geregistreerde criminaliteit nog sneller toeneemt. De vier grote steden springen eruit: zij kennen 30% meer veelplegers dan het landelijk gemiddelde, die bovendien verantwoordelijk zijn voor 30% van de geregistreerde en opgehelderde criminaliteit in de grote steden. Daarbij moet worden opgemerkt dat dit alleen de geregistreerde criminaliteit betreft. Door de relatief lage pakkans komen immers lang niet alle strafbare feiten in de registraties terecht. Het werkelijk gepleegde aantal delicten is dus nog – vele malen – groter.

Een structurele aanpak van de veelplegers heeft dus potentieel een omvangrijk effect op de criminaliteit, met name wanneer deze aanpak zich richt op de gebieden waar de meeste veelplegers voorkomen, de grote steden.

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

Bij «gewone» meerderjarige criminelen in Nederland wordt relatief het vaakst een transactie of boete opgelegd. Bij veelplegers daarentegen wordt met name een zeer korte, onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd (niet langer dan drie maanden).

Een belangrijk kenmerk van de meerderjarige veelpleger blijkt harddrugverslaving te zijn. Zeker de helft van de veelplegers die elf of meer justitiële contacten op zijn naam heeft staan, is een serieus harddruggebruiker. Hoe actiever de veelpleger, des te hoger het percentage druggebruikers.

Het stelselmatig plegen van delicten en problematisch druggebruik gaan echter niet altijd samen. Er is ook een (kleine) groep veelplegers, waarbij geen sprake is

van probleemgerelateerde stelselmatige misdaad, dat wil zeggen geen drugs-, drank- of psychische problematiek.

Harddruggebruikende en niet-harddruggebruikende veelplegers kennen een verschillend profiel.

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

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

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

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

3. Paragraaf 1.5. luidde:

1.5. Plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders

Met deze nieuwe sanctie krijgt de strafrechter een doeltreffender mogelijkheid om een stelselmatige dader gedurende langere tijd te doen detineren, namelijk tot maximaal twee jaar. Het gaat om een uitzonderlijke maatregel die is bedoeld om de meest hardnekkige stelselmatige daders langere tijd aan het vrije maatschappelijk verkeer te onttrekken. Het plegen van nieuwe delicten wordt daarmee voor de detentieperiode feitelijk onmogelijk.

Voor een persoonsgerichte aanpak is van groot belang dat een volledig beeld van de verdachte beschikbaar is. De Raad van Hoofddcommissarissen hebben daarop onlangs nog gewezen in hun voorstel *Duidelijk en Consequent, een harde en heldere aanpak van veelplegers* (Werkgroep veelplegers, november 2002). De politie zal zoveel mogelijk alle relevante informatie rondom de persoon van de verdachte samenbrengen in het dossier dat via het OM uiteindelijk aan de rechter moet worden voorgelegd. De door de politie te Utrecht vormgegeven 'persoonskalenders' zijn hiervan een illustratief voorbeeld. Daarbij is vooral het patroon in het delictgedrag over de langere termijn van belang. Daarnaast zijn factoren als levensstijl, achtergrondproblematiek, en diverse gedragskenmerken van belang voor een goede beoordeling van de zaak door de rechter.

Veelplegers worden in het huis van bewaring door het gevangeniswezen en de reclassering gescreend. Deze screening heeft primair tot doel om vast te stellen of er aanknopingspunten zijn voor een resocialisatietraject of dat moet worden volstaan met uitsluitend een «kale» detentie. Het screeningsinstrument komt nog in de loop van 2003 beschikbaar en kan vanaf 2004 gefaseerd worden ingevoerd.

Het screeningsinstrument heeft twee functies. In de eerste plaats vormt de uitkomst van de screening de basis van het voorlichtingsrapport van de reclassering dat openbaar ministerie en rechterlijke macht kunnen betrekken bij de vraag welke sanctie wordt voorgesteld en opgelegd.

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

vanwege een psychische stoornis – bijzondere regimaire voorzieningen nodig zijn tijdens de vrijheidsbeneming en of er aanknopingspunten zijn voor een traject dat is gericht op het veranderen van het criminele levenspatroon. Zo'n traject zal alleen worden uitgezet als daarvoor aanknopingspunten zijn. Hoewel daarover zeker bij de categorie hardnekkige veelplegers geen overspannen verwachtingen moeten worden gekoesterd, zal waar mogelijk worden geïnvesteerd in het voorkomen van recidive. Daarmee wordt immers op de langere termijn de meest effectieve bijdrage geleverd aan de maatschappelijke veiligheid.

Hardnekkige veelplegers bij wie voldoende aanknopingspunten zijn voor gedragsinterventie krijgen een gedragsbeïnvloedend programma aangeboden, in een traject dat lijkt op dat van de SOV. De gedachten gaan uit naar een gefaseerd traject waarbij bij goed gedrag steeds meer vrijheden worden toegekend.

De eerste periode wordt doorgebracht in een daartoe aangewezen gesloten inrichting of afdeling voor stelselmatige daders. Hier wordt begonnen met het uitvoeren van een nadere diagnose en assessment teneinde een individueel verblijfsplan op te kunnen stellen.

De tweede periode wordt in een beperkt beveiligde penitentiaire inrichting doorgebracht. De dagbesteding bestaat uit arbeid en het volgen van een gedragsbeïnvloedend programma. Het is de bedoeling dat gedetineerden in deze fase in een inrichting dichtbij hun uiteindelijke verblijfplaats gedetineerd worden. Het voordeel daarvan is, dat de organisaties die betrokken zijn bij het gedragsbeïnvloedend programma, ook betrokken kunnen blijven bij de begeleiding in de laatste fase en in de fase van nazorg. Bovendien kan op deze manier aansluiting worden gezocht met de noodzakelijke lokale maatschappelijke vervolgvoorzieningen.

De derde fase wordt buiten de penitentiaire inrichting doorgebracht, onder strikt toezicht en begeleiding door de reclassering. In deze fase kan een beroep worden gedaan op gemeentelijke en zorgvoorzieningen. Bij niet voldoen aan de gestelde voorwaarden volgt opnieuw gesloten plaatsing, in een sober regime.

Wanneer er geen of onvoldoende aanknopingspunten zijn voor een effectieve gedragsinterventie houdt de maatregel gesloten detentie in, in een sober regime. De duur hiervan is maximaal twee jaar, maar kan ook korter zijn.

De nieuwe wettelijke maatregel is bedoeld voor de meest hardnekkige stelselmatige daders. De aanpak van de overige veelplegers zal binnen de huidige strafrechtelijke mogelijkheden vorm krijgen.

4. De laatste alinea van paragraaf 1.6. luidde:

Het bevel tot voorlopige hechtenis kan slechts worden gegeven als daartoe de in artikel 67a Sv. genoemde gronden aanwezig zijn. Het gaat in dezen om de aanwezigheid van een gewichtige reden van maatschappelijke veiligheid die de onverwijldde vrijheidsbeneming vordert (eerste lid, onderdeel b, juncto tweede lid).

Artikel 67a Sv. staat soms in de weg aan de voorlopige hechtenis van de stelselmatige pleger van zaaksbeschadiging of eenvoudige mishandeling. In dezen zijn de gronden, genoemd in het tweede lid, onderdelen 2° (vrees voor herhaling van een misdrijf waardoor de gezondheid of veiligheid van personen in gevaar kan worden gebracht of waardoor algemeen gevaar voor goederen kan ontstaan) en 3° (herhaling en vrees voor herhaling t.a.v. bepaalde vermogensdelicten), in het bijzonder van belang. Het is niet zeker of er steeds voldoende aanleiding is om er ernstig rekening mee te houden dat de verdachte stelselmatige pleger van eenvoudige mishandeling of zaaksbeschadiging een misdrijf zal begaan waardoor de gezondheid of veiligheid van personen in gevaar kan worden gebracht of waardoor algemeen gevaar voor goederen kan ontstaan (onderdeel 2°). Onderdeel 3° is als gezegd beperkt tot bepaalde vermogensdelicten.

Ter verzekering van de mogelijkheid dat stelselmatige daders die de veiligheid of de gezondheid van personen of goederen in gevaar brengen, steeds in voorlopige hechtenis kunnen worden genomen, zal artikel 67a Sv. moeten worden gewijzigd. De voorkeur gaat er naar uit om onderdeel 3° open te stellen voor (enige) niet-vermogensdelicten. Dat is beter dan een wijziging aan te

brengen in het algemeen geformuleerde onderdeel 2°.

5. Paragraaf 1.7. luidde:

1.7 Enige randvoorwaarden

Zowel beleidsmatig als operationeel is een goede ketensamenwerking noodzakelijk. Goede afspraken tussen justitieorganisaties en koepelorganisaties van zorgvoorzieningen en lokale overheden over de wederzijdse verantwoordelijkheden en over de taakafbakening zijn onontbeerlijk. De bestuurlijke kracht van de diverse overheden moet gebundeld worden. Gezorgd moet worden voor een goede aansluiting van landelijke aanpak en lokale veiligheidsbeleid. In dat verband zal specifiek met de grote steden worden besproken hoe de aanpak van (jeugdige) veelplegers kan worden geïntegreerd in het Grote Stedenbeleid. Hiertoe zullen met alle GSB-steden nadere afspraken in het kader van veiligheid worden gemaakt, aanhakend bij de convenanten die al zijn afgesloten en vooruitlopend op de nieuwe convenantperiode die in 2005 ingaat.

Op lokaal, operationeel niveau zijn de samenwerkingsverbanden tussen de regionale politie, de lokale justitieorganisaties, de gemeentelijke overheid en de lokale zorginstellingen van belang. Voor dit lokale veiligheidsbeleid ligt de regierol bij de gemeenten. Op diverse plaatsen in het land zijn al de nodige initiatieven genomen om specifiek op stelselmatige daders gericht beleid vorm te geven waarbij alle lokaal betrokken partijen samenwerken.

Voor een optimale aanpak van stelselmatige daders is ook binnen de strafrechtketen afstemming en samenwerking tussen de ketenpartners van groot belang. De gemeenten en het OM hebben daarbij de regie. Binnen de strafrechtketen heeft het OM in dat verband een regisserende rol. Het Arrondissementaal Justitieel Beraad (AJB) is doorgaans het forum waarbinnen de afstemming tussen de Justitiepartners plaatsvindt. Nadere uitwerking vindt meestal plaats door project- en/of werkgroepen die aan het AJB rapporteren.

Op korte termijn wordt begonnen met de voorbereiding van het creëren c.q. bouwen van extra voorzieningen

voor (jeugdige) veelplegers. Nog uitgewerkt moet worden of het mogelijk is daartoe bestaande inrichtingen uit te breiden. Onderzocht wordt voorts of het mogelijk is af te stoten capaciteit van de asielzoekeropvang voor dit doel aan te wenden. Nog dit jaar zal specifieke capaciteit voor de opvang van veelplegers worden aangewezen.

De komende periode zullen in totaal 144 extra SOV-plaatsen worden gerealiseerd. Inclusief de extra SOV-plaatsen gaat het om 1000 plaatsen voor veelplegers die geleidelijk tussen 2003 en 2006 beschikbaar zullen komen. Dit betreft deels reguliere capaciteit, deels capaciteit in een beperkt regiem en deels extramurale plaatsen met reclasseringsinzet. Daarnaast zal de bestaande capaciteit van het gevangeniswezen en reclassering bij voorrang voor veelplegers worden ingezet.

Gelet op het feit dat de problematiek met betrekking tot stelselmatige daders het grootst is in de vier grote steden zal de extra inrichtingscapaciteit voor stelselmatige daders voor de jaren 2003 en 2004 (oplopend tot 272 plaatsen in 2004) worden ingezet ten behoeve van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Voor de jaren 2005 en verder zullen de extra plaatsen voor die jaren worden verdeeld over de 30 grote steden, volgens een nader te bepalen verdeelsleutel. Naast extra inrichtingscapaciteit worden voor deze steden ook extra inspanningen geleverd in het kader van het programma Terugdringen Recidive. Te denken valt aan screening, ontwikkeling van interventies en verbetervoorstellen in het kader van nazorg.

6. In paragraaf 1.8 ontbraken de vijfde en zesde alinea.

7. In de toelichting op artikel I, onderdelen A tot en met C, luidde de zin, beginnend met «Er zijn drie elementen...»: Er zijn drie elementen: (1) recidive, en wel drie onherroepelijke veroordelingen tot een vrijheidsbenemende of -beperkende straf of maatregel of taakstraf gedurende vijf jaar voorafgaand aan het nieuwe feit, (2) het nieuwe feit is gepleegd na de tenuitvoerlegging daarvan en (3) vrees voor herhaling van een misdrijf.

8. De toelichting op artikel I, onderdelen D en E, ontbrak.

9. De toelichting op artikel V luidde:

Het streven is erop gericht dat de onderhavige wetgeving op 1 januari 2004 in werking te doen treden.