



Richtlijn voor strafvordering bij meerderjarige veelplegers (in het bijzonder de vordering van de ISD-maatregel bij stelselmatige daders)

Rechtskarakter: Aanwijzing i.d.z.v. art. 130, lid 6 Wet RO

Van: College van Procureurs-Generaal

Aan: Hoofden van de OM-onderdelen

Registratienummer: 2024R002

Datum inwerkingtreding: 01-05-2024

Publicatie: PM

Vervallen: Richtlijn voor strafvordering bij meerderjarige veelplegers (in het bijzonder de vordering van de ISD-maatregel bij stelselmatige daders) (2013R017)

Relevante beleidsregels OM: Aanwijzing OM-strafbeschikking (2022A003)

SAMENVATTING

Deze richtlijn regelt het strafvorderingsbeleid bij meerderjarige veelplegers, in het bijzonder de vordering van de ISD-maatregel bij stelselmatige daders.

1. ACHTERGROND

1.1. De ISD-maatregel

Het beleid ten aanzien van meerderjarige stelselmatige daders is er primair op gericht het criminele gedrag feitelijk onmogelijk te maken door middel van langdurige vrijheidsbeneming, als maatregel opgelegd (het insluitingseffect). De artt. 38m t/m 38p van het Wetboek van Strafrecht (Sr) maken het mogelijk om stelselmatige daders maximaal twee jaar de vrijheid te benemen door plaatsing in een Inrichting voor Stelselmatige Daders (ISD). Deze maatregel biedt tegelijkertijd de mogelijkheid op gedragsverandering om daarmee het risico van recidive te beperken. Ook kan doorplaatsing naar de geestelijke gezondheidszorg plaatsvinden of kan plaatsing volgen in een bijzondere zorgvoorziening binnen het gevangeniswezen.

Het beeld van de ISD-maatregel als ultimum remedium wordt in de uitvoeringspraktijk als achterhaald beschouwd.¹ Onderzoeken wijzen uit dat het vroeg inzetten van de ISD-maatregel een positief effect heeft op de recidivecijfers en dat de maatregel meer moet worden gezien als optimum remedium dan als ultimum remedium.

1.2. Wijzigingen

De richtlijn is aangepast naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Wet USB) en de wijziging van het Wetboek van Strafvordering (Sv) naar aanleiding daarvan. Het betreft met name een wijziging van forum bij een vordering tot tenuitvoerlegging van een ISD-maatregel die voorwaardelijk niet wordt tenuitvoergelegd (hierna ook: voorwaardelijke ISD-maatregel). De passages over samenloop met eerder opgelegde straffen en maatregelen zijn geschrapt, nu de Minister voor Rechtsbescherming verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen. Verder zijn enkele verduidelijkingen toegevoegd en is de terminologie in lijn gebracht met het huidige wettelijk kader. In § 3.4. is verduidelijkt in welke gevallen hoger beroep mogelijk is bij een vordering tot gehele of gedeeltelijke tenuitvoerlegging van een van een eerder opgelegde voorwaardelijke ISD-maatregel.

2. DEFINITIES

In deze richtlijn worden de volgende definities gehanteerd:

Een veelpleger is een persoon van 18 jaar of ouder die in zijn gehele criminele verleden processen-verbaal tegen zich opgemaakt zag worden voor in totaal meer dan tien misdrijfdeeden, waarvan ten minste één misdrijf in de laatste twaalf maanden, terug te rekenen vanaf de pleegdatum van het laatst gepleegde misdrijfdeed.

¹ ECLI:NL:RBAMS:2023:2004 en 'Inzet van de ISD-maatregel bij jongvolwassen veelplegers: resultaat van vier regionale pilots', Bureau Alpha, 2019.



Een zeer actieve veelpleger is een persoon van 18 jaar of ouder die over een periode van vijf jaren processen-verbaal tegen zich opgemaakt zag worden voor meer dan tien misdrijven, waarvan ten minste één misdrijf in de laatste twaalf maanden, terug te rekenen vanaf de pleegdatum van het laatst gepleegde misdrijf.

Een stelselmatige dader is een zeer actieve veelpleger die op grond van art. 38m Sr in aanmerking komt voor een maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders. Dit brengt met zich dat een ISD-maatregel pas kan worden gevorderd als de verdachte kan worden aangemerkt als een zeer actieve veelpleger en tevens is voldaan aan de voorwaarden van art. 38m Sr.

De misdrijven in de definitie van een zeer actieve veelpleger hebben betrekking op alle zaken waarvoor een proces-verbaal is opgemaakt en die zijn ingestuurd aan het OM. Dit kunnen ook misdrijven zijn die onder één parketnummer staan geregistreerd. Technische sepots, vrijspraken en OVAR tellen niet mee, beleidssepots wel. Ook misdrijven die de verdachte als minderjarige heeft gepleegd tellen mee.

De in art. 38m, eerste lid, onder 2°, Sr genoemde vereisten hebben betrekking op onherroepelijke en geëxecuteerde straffen en maatregelen. Dit betekent dat de verdachte onherroepelijk moet zijn veroordeeld dan wel dat bij onherroepelijke strafbeschikking een taakstraf is opgelegd aan de verdachte.

De eis van gehele tenuitvoerlegging van drie veroordelingen strekt zich óók uit tot het voorwaardelijke deel van de straf en/of maatregel. Deze voorwaardelijke straffen moeten geheel zijn tenuitvoergelegd of de proeftijd moet zijn verstreken. Een geheel voorwaardelijke, niet tenuitvoergelegde straf kan niet worden meegeteld.

Vervangende hechtenis na het niet voldoen van een geldboete of een taakstraf is géén vrijheidsbepende of vrijheidsbeperkende straf of maatregel in de zin van artikel 38m, eerste lid, onder 2°, Sr. Onherroepelijke veroordelingen door een strafrechter in een andere lidstaat van de Europese Unie wegens soortgelijke feiten tellen wel mee.

Om zicht te hebben op het aantal verdachten dat in een arrondissement in aanmerking komt voor een veelplegersaanpak, kunnen veelplegerslijsten worden samengesteld. Het doel van de veelplegerslijsten is (potentiële) veelplegers te identificeren en te rangschikken naar recidiverisico. Veelplegerslijsten kunnen door politie, OM en ketenpartners worden gebruikt als onderdeel van een persoonsgerichte aanpak van (potentiële) veelplegers.

Indien de veroordeelde na de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel nogmaals een misdrijf pleegt waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, kan opnieuw een ISD-maatregel worden gevorderd. Eerdere veroordelingen kunnen derhalve vaker meetellen. Wel geldt dan opnieuw de voorwaarde dat veroordelingen dateren van maximaal vijf jaar voorafgaand aan het nieuwe misdrijf en deze ook zijn tenuitvoergelegd.

3. DE VORDERING VAN DE ISD-MAATREGEL

3.1. Uitgangspunten

De ISD-maatregel is blijkens de parlementaire geschiedenis in het leven geroepen als alternatief voor een gevangenisstraf². De ISD-maatregel kan daarom niet samen met een gevangenisstraf worden opgelegd. Dit brengt mee dat ook een voorwaardelijke ISD-maatregel niet kan worden gecombineerd met een gevangenisstraf. Evenmin is een combinatie van een voorwaardelijke gevangenisstraf en een (onvoorwaardelijke) ISD-maatregel mogelijk³.

Aangezien de ISD-maatregel een alternatief is voor de gevangenisstraf, wordt de maatregel niet gevorderd bij ontoerekeningsvatbaarheid in de zin van art. 39 Sr.

Als de verdachte een stelselmatige dader is zoals bedoeld in deze richtlijn, dan overweegt de officier van justitie de vordering van de ISD-maatregel.

De ISD-maatregel kan worden gevorderd bij een misdrijf genoemd in art. 67, eerste lid, Sv, waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten (art. 38m, eerste lid, onder 1°, Sr). De ISD-maatregel kan daarnaast alleen worden gevorderd indien de veiligheid van personen of goederen het opleggen van de maatregel eist (art. 38m, eerste lid, onder 3°, Sr).

² Zie *Kamerstukken II*, 2003–2004, 28 980, nr. 7 en ook Hoge Raad van 21 maart 2006, LJN AV1161.

³ ECLI:NL:HR:2006:AV1161.



Het karakter van de ISD-maatregel is zowel gericht op beveiliging van de maatschappij door langdurige vrijheidsbeneming als op het voorkomen van recidive door gedragsbeïnvloeding.

De rechter kan de ISD-maatregel slechts opleggen nadat een met redenen omkleed, gedagtekend en ondertekend reclasseringsadvies over de wenselijkheid of noodzakelijkheid van de maatregel wordt overgelegd. Uit het advies dient te blijken: het recidiverisico, de oorzaken van recidive en de ontvankelijkheid op interventies (de eerdere hulpverleningsgeschiedenis). Het aantal en de aard van eerdere reclasseringscontacten is hiermee medebepalend bij de beoordeling de ISD-maatregel te vorderen.

De beveiliging van de maatschappij maakt dat een ISD-maatregel ook aangewezen kan zijn wanneer voor de verdachte geen programma met erkende gedragsinterventies en vaardigheidstrainingen beschikbaar is.

Bij een bijzondere zorgbehoefte (verstandelijk handicap, psychische stoornis, verslavingsproblematiek) is de onafhankelijke indicatiestelling door een gedragskundige (onder regie van het NIFP) de basis voor overplaatsing naar een bijzondere zorgvoorziening binnen het gevangeniswezen, de tijdelijke plaatsing in een accommodatie ex. art. 15, vierde lid, van de Penitentiaire beginselenwet.

Het ontbreken van het vooruitzicht op nazorg (na beëindiging van de maatregel) is geen reden om af te zien van het vorderen van een ISD-maatregel. De nazorg is pas aan de orde tijdens de tenuitvoerlegging van de maatregel. Deze valt onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Dienst Justitiële Inrichtingen, de reclassering en de gemeente van terugkeer.

Het is onwenselijk dat na oplegging van de ISD-maatregel een eerder opgelegd reclasseringstoezicht, waarvan de proeftijd niet loopt gedurende een onvoorwaardelijke ISD-maatregel, na de tenuitvoerlegging van die maatregel weer verder loopt. Dit kan leiden tot discussie, bijvoorbeeld over verantwoordelijkheden van de gemeente bij de nazorg. Nu de (on)voorwaardelijke ISD-maatregel het meest aangewezen instrument voor het reclasseringstoezicht is, dient een eerder bij bijzondere voorwaarde opgelegd reclasseringstoezicht komen te vervallen. Het verdient daarom aanbeveling bij de vordering tot een (on)voorwaardelijke ISD-maatregel tevens te vorderen dat de bijzondere voorwaarden die verband houden met reclasseringstoezicht komen te vervallen en dat ten uitvoer leggen voor het overige worden afgewezen.

3.2. Duur van de gevorderde maatregel

De maatregel kan ten hoogste twee jaar duren. In beginsel vordert het OM de maatregel onvoorwaardelijk voor de duur van twee jaar. Een minimumduur van een jaar is echter noodzakelijk om de maatregel effectief te laten zijn.

3.3. Vreemdelingen

Op EU-onderdanen is de algemene hoofdregel van toepassing (zie § 3.1).

Indien een vreemdeling, die geen rechtmatig verblijf in Nederland heeft in de zin van art. 8 van de Vreemdelingenwet 2000 (verder te noemen: vreemdeling), feitelijk niet uitzetbaar of moeilijk uitzetbaar is, kan de vreemdeling in aanmerking komen voor de ISD-maatregel. Doel van de ISD-maatregel is daarbij de beveiliging van de maatschappij. In de praktijk zal dit betekenen dat alleen intramurale voorzieningen kunnen worden aangeboden. Op gedragsverandering gerichte programma's zijn echter wel mogelijk. Ook aan vreemdelingen bij wie daar aanknopingspunten voor zijn op basis van de RISC, kunnen in beginsel erkende gedragsinterventies en vaardigheidstrainingen worden geboden.⁴ Ook kan een gedragsdeskundige gedurende de tenuitvoerlegging op grond van een indicatiestelling overplaatsing adviseren naar een bijzondere zorgvoorziening binnen het gevangeniswezen of (tijdelijke) overplaatsing naar een accommodatie ex art. 15, vierde lid, Penitentiaire beginselenwet (Pbw). Extramurale tenuitvoerlegging is echter niet mogelijk, aangezien de vreemdeling geen beroep kan doen op reguliere voorzieningen in de Nederlandse samenleving.

Wordt tijdens de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel alsnog uitzetting mogelijk van een vreemdeling die tot dan toe *feitelijk* niet uitzetbaar was (bijvoorbeeld omdat de identiteit van betrokkene komt vast te staan of wordt bevestigd en het land van herkomst een laissez-passer afgeeft), dan volgt in beginsel uitzetting voordat de maatregel geheel ten uitvoer is gelegd. De Minister van Justitie en Veiligheid kan de maatregel daartoe ambtshalve beëindigen (art. 6:2:20 Sv).

⁴ Bij deze vreemdelingen is de ISD-maatregel niet gericht op re-integratie in de Nederlandse samenleving, maar dient de ISD-maatregel ertoe de vreemdeling voor te bereiden op terugkeer en waar mogelijk ook vaardigheden aan te leren om zich in het land van herkomst beter staande te houden (zie Stcrt. 2011, 6418).



3.4. De voorwaardelijke ISD-maatregel

In specifieke omstandigheden kan een voorwaardelijke ISD-maatregel (art. 38p Sr) voorzien in maatwerk, bijvoorbeeld wanneer een onvoorwaardelijke ISD-maatregel een reeds gestarte behandeling doorkruist. De reclassering adviseert een voorwaardelijke ISD-maatregel alleen als de noodzakelijke hulpverlening niet eerder in een voorwaardelijk strafdeel als bijzondere voorwaarde door de rechter is opgelegd. Het vorderen van een voorwaardelijke ISD-maatregel is derhalve bedoeld als ultieme poging om gedragsverandering bij de stelselmatige dader te bewerkstelligen. De vordering tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke ISD-maatregel dient daarbij als stok achter de deur.

Er is geen wettelijke grondslag voor het vorderen van dadelijke uitvoerbaarheid. De in art. 14e Sr neergelegde dadelijke uitvoerbaarheid van voorwaarden geldt voor hoofdstraffen en derhalve niet voor de ISD-maatregel.

Indien het vorderen van een voorwaardelijke ISD-maatregel wordt overwogen is het volgende van belang. In het geval betrokkene een nieuw strafbaar feit pleegt en daarmee de algemene voorwaarde niet naleeft, kan een vordering tot tenuitvoerlegging ex art. 6:6:21 Sv aan de orde zijn. Het verdient echter de voorkeur om in het geval van niet naleving van de algemene voorwaarde in de nieuwe strafzaak een onvoorwaardelijke ISD-maatregel te vorderen, mits aan de daarvoor geldende criteria is voldaan. In dat geval wordt dus niet gekozen voor het vorderen van de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel.

Indien de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel wél wordt gevorderd dient het volgende in ogenschouw te worden genomen. Als er sprake is van een vordering tenuitvoerlegging wegens een nieuw strafbaar feit en de vordering wordt gelijktijdig met dat nieuwe feit behandeld, dan is het gerecht (meervoudige kamer) bevoegd dat van het nieuwe feit kennis neemt (art. 6:6:1, tweede lid, Sv.).

Hoger beroep tegen het bevel tot tenuitvoerlegging vanwege de niet naleving van de algemene voorwaarde is mogelijk, mits en voor zover die beslissing deel uitmaakt van een uitspraak ter zake van een ander strafbaar feit (art. 6:6:22 lid 1 onder b jo art. 6:6:21 lid 1 Sv.). Dit hoger beroep wordt samen met de hoofdzaak behandeld door het 'eigen hof' en niet meer door de Penitentiaire Kamer van het gerechtshof te Arnhem-Leeuwarden.

Ook bij niet naleving van een bijzondere voorwaarde kan het OM de gehele of gedeeltelijke tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel vorderen. Deze vordering moet in redelijke verhouding staan tot de aard van het niet naleven van de voorwaarden. De rechtbank die in eerste aanleg heeft kennisgenomen van het misdrijf ter zake waarvan de maatregel is opgelegd beslist op een openbare zitting over deze vordering (art. 6:6:4 Sv). Hoger beroep tegen het bevel tot tenuitvoerlegging wegens schending van bijzondere voorwaarden is niet mogelijk (art. 6:6:7 jo. artt. 6:6:21 en 6:6:22 Sv).

3.5. Tussentijdse toetsing van de maatregel

Ingevolge het bepaalde in art. 38n Sr en art. 6:6:14 Sv kan de rechter de maatregel tussentijds toetsen op vordering van het OM, op verzoek van de verdachte of diens raadsman dan wel ambtshalve. Tussentijdse toetsingen worden in alle gevallen aangebracht bij de rechtbank die in eerste aanleg bevoegd was, ook wanneer het hof de maatregel heeft opgelegd⁵. Het OM en de veroordeelde kunnen beroep instellen bij de Penitentiaire Kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden tegen de beslissing ter zake van voortzetting of beëindiging van de maatregel (art. 6:6:15 Sv).

4. STRAFVORDERING WANNEER DE ISD-MAATREGEL NIET WORDT GEVORDERD

Voor veelplegers, zeer actieve veelplegers en stelselmatige daders kan worden afgeweken van de in de algemene richtlijnen voor strafvordering opgenomen recidivebepalingen.

Bij zaken van deze categorieën veelplegers en in zaken van stelselmatige daders waarin de ISD-maatregel niet wordt gevorderd, geldt als uitgangspunt dat een onvoorwaardelijke gevangenisstraf wordt gevorderd die minimaal 100% hoger is dan de sanctie die de toepasselijke richtlijn aangeeft voor een first offender. Hierbij geldt als ondergrens 1 maand gevangenisstraf.

OVERGANGSRECHT

Deze richtlijn heeft betrekking op de vervolging van misdrijven gepleegd door meerderjarige stelselmatige daders en overige veelplegers op of na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn.

⁵ Hoge Raad 18 november 2008, ECLI: HR:2008:BG1596.