

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)

D

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 2 juni 2004

1. Inleiding

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD, GroenLinks, de SP, SGP en CU hebben in het voorlopig verslag vragen en opmerkingen gemaakt over dit wetsvoorstel. Ik zal hieronder deze vragen beantwoorden en op de opmerkingen ingaan in het vertrouwen de strekking en de inhoud van de voorgestelde wetgeving te verduidelijken.

Aan het verzoek van de vaste commissie voor Justitie van 28 januari 2004 om toezending van informatie over de ervaring met de drang- en dwangvariant van de SOV is inmiddels voldaan bij mijn brief van 11 maart 2004 (Kamerstukken I 2003/04, 28 980, B).

De leden van de fractie van het CDA achtten aansluiting van de maatregel van plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (ISD) bij de SOV op zich een logische stap, maar vroegen waarom de SOV moest worden geïncorporeerd in de ISD.

Aan de keuze om de SOV te laten opgaan in de ISD liggen de navolgende overwegingen ten grondslag. Toen besloten was om de plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders te gieten in de vorm van een maatregel – en niet, zoals aanvankelijk voorgesteld, in de vorm van een bijkomende straf, was de keuze tussen het samengaan van SOV en ISD in één regeling óf het naast elkaar bestaan van twee maatregelen in twee afzonderlijke regelingen. Het naast elkaar bestaan van een specifieke maatregel voor aan harddrugs verslaafde veelplegers en een algemene maatregel voor (overige) stelselmatige daders ligt niet voor de hand. Beide maatregelen, gericht op de aanpak van stelselmatige daders, zouden zijn gegoten in eenzelfde vorm. Er is dan geen enkel belang gediend met het uitschrijven van twee nagenoeg gelijke regelingen. Tot de doelgroep waarop de voorgestelde aanpak zich richt, behoren niet alleen aan harddrugs verslaafde veelplegers, maar ook andere verslaafde en niet-verslaafde veelplegers. Kenmerk voor de SOV is een programmatische aanpak van harddrugs verslaafde veelplegers in drie fasen. De ISD is een algemene maatregel, gericht op de aanpak van verschillende soorten van veelplegers. In de ISD wordt alleen een programma aangeboden, wanneer zulks zinvol is. Daarom wordt de SOV geïncorporeerd in de ISD, niet andersom. In het kader van de ISD kan naast andere modali-

teiten ook een SOV-aanpak worden verwezenlijkt. De voorgestelde wetgeving maakt een gedifferentieerde tenuitvoerlegging mogelijk.

Dit wetsvoorstel strekt 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 wetsvoorstel staat niet op zich zelf. Het past in het streven de onveiligheid in het publieke domein thans met kracht aan te pakken en te keren. Het moet als gezegd 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 sanctie-toepassing (Kamerstukken II 2002/03, 28 600 VI, nr. 8 en 2003/04, 29 200 VI, nr. 2, pp. 23 e.v.). In de memorie van toelichting is ook gewezen op het wetsvoorstel herijking strafmaxima, waarin een nieuwe algemene recidiveregeling is voorgesteld, en op het mede op preventie gerichte wetsvoorstel DNA onderzoek bij veroordeelden.

Het is zinvol de onderscheiden voornemens op het terrein van de criminaliteitsbestrijding en sanctietoepassing in samenhang te presenteren in beleidsnota's en beleidsbrieven. Voor de verwezenlijking van sommige voornemens is wetgeving nodig. Het zou niet zinvol zijn geweest om de legislatieve voornemens op deze terreinen neer te leggen in één afzonderlijk wetsvoorstel, zoals de leden van de fractie van het CDA suggereerden. Dat is om logistieke redenen niet praktisch. Het is om inhoudelijke redenen ook niet wenselijk, omdat de onderscheiden voorstellen naar hun inhoud te zeer verschillend zijn. Ook is het wenselijk dat de verschillende voornemens op hun eigen merites worden beoordeeld. De omstandigheid dat deze voornemens passen in en onderdeel uitmaken van een beleidsprogramma dwingt ook niet tot een gezamenlijke behandeling.

Er bestaat geen wetsvoorstel «terugdringing recidive», zodat van consequenties daarvan op de recidiverende veelpleger geen sprake kan zijn. De stelselmatige dader die na beëindiging van de ISD opnieuw recidiveert, kan opnieuw in aanmerking komen voor de ISD, indien aan de daarvoor geldende voorwaarden is voldaan. Ingevolge artikel 38m, eerste lid, onderdeel 2°, Wetboek van Strafrecht (Sr) kunnen «oude» veroordelingen die in aanmerking zijn genomen bij de veroordeling tot de ISD, en de onherroepelijke veroordeling tot die ISD in aanmerking worden genomen bij de hernieuwde toepassing van die bepaling. Voor de toepassing daarvan is dus niet vereist dat na beëindiging van de ISD eerst weer drie nieuwe veroordelingen moeten plaatsvinden in een periode van vijf jaar voorafgaande aan het nieuwe feit.

Het is juist dat het proces van resocialisatie niet hoeft te zijn afgelopen bij beëindiging van de SOV en in de toekomst bij de ISD. Het is van groot belang dat met gemeenten afspraken worden gemaakt over de nazorg. Aan de omstandigheid dat het proces van resocialisatie en reïntegratie doorloopt na afloop van de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel kan geen argument worden ontleend om de mogelijkheden tot vrijheidsbeneming of vrijheidsbeperking te vergroten. Resocialisatie en reïntegratie dienen hun voltooiing te vinden in de vrije samenleving. Verlenging van de maximale duur van de SOV en de ISD zou een oneigenlijk en onevenredig zwaar middel zijn om de vereiste nazorg te verzekeren.

Naar aanleiding van vragen van de leden van de CDA-fractie over plaatselijke programma's voor veelplegers merk ik het volgende op.

In het kader van het programma TR (Terugdringen Recidive) wordt thans een interventiematrix ontwikkeld, die bestaat uit effectieve interventies die in een justitieel kader ten behoeve van verslaafde en niet-verslaafde veelplegers worden geleverd. Er wordt vastgesteld in hoeverre deze interventies effectief (kunnen) zijn, waarbij internationaal erkende kwaliteitscriteria worden gehanteerd. Op basis van deze inventarisatie wordt mede gezien of de bestaande programma's effectief kunnen zijn voor de doelgroep veelplegers. Indien mocht blijken dat er lacunes zijn, zal voorshands worden gezocht naar in het buitenland beproefde programma's.

Indien het door deze leden genoemde programma «Een andere wereld» derhalve door één van de reclasseringsinstellingen wordt geleverd, effectief is en aan de gehanteerde kwaliteitscriteria voldoet, dan zal het worden opgenomen in de matrix. In dat geval kan het programma binnen de bestaande financiële kaders voor de reclasseringsinstellingen door de reclasseringsinstelling worden geleverd.

Naar aanleiding van vragen van de leden van de fractie van het CDA over de voorgenomen sobere tenuitvoerlegging van de ISD breng ik het volgende naar voren.

De voorgestelde sobere tenuitvoerlegging van de ISD zonder een specifiek programma is bestemd voor veelplegers die (nog) niet (meer) in staat en bereid zijn om aan een programma deel te nemen. Ook bij een ISD zonder programma wordt voorzien in zinvolle dagbesteding en wordt de gedetineerde zoveel mogelijk gestimuleerd om een meer actieve houding aan te nemen. Ook voor sobere detentie geldt immers dat met handhaving van het karakter van de ISD als vrijheidsbenemende maatregel de tenuitvoerlegging hiervan zoveel mogelijk dienstbaar wordt gemaakt aan de voorbereiding van de terugkeer van de veroordeelde in de maatschappij (artikel 2, tweede lid, van de Penitentiaire beginselenwet). Dat betekent dat hem daartoe strekkende basisvoorzieningen worden aangeboden.

De leden van de CDA-fractie vroegen verder of de te verwachten grotere instroom niet zal leiden tot capaciteitsproblemen bij de uitvoering van het SOV-programma.

De bestaande SOV wordt onderdeel van de ISD. Vooralnog is er binnen de bestaande SOV geen capaciteitsprobleem. Tot 2007 worden binnen de bestaande capaciteit 1000 ISD plaatsen gerealiseerd, waarvan 874 intramuraal en 126 extramuraal. Het ligt in mijn bedoeling 144 plaatsen (onderverdeeld in 108 intra- en 36 extramuraal plaatsen) van de specifieke ISD-capaciteit die de komende jaar beschikbaar komt, ook een SOV-achtige bestemming te geven. Met deze uitbreiding verwacht ik voldoende SOV-achtige capaciteit voorhanden te hebben.

Deze leden vroegen voorts naar het onderscheidend criterium voor plaatsing in de ISD/SOV of in de ISD sec.

In een recent WODC-onderzoek *Bekenden van Justitie* wordt geconstateerd dat 60 tot 80% van deze groep in meer of minder ernstige mate verslaafd is (Wartna, B. S. J., N. Tollenaar, *Bekenden van Justitie, een verkennend onderzoek naar de «veelplegers» in de populatie van vervolgte daders*, 2004, O&B 216). De ernst van de verslavingsproblematiek wordt vastgesteld met behulp van het diagnostische instrument RISC en een specifiek verdiepingsinstrument dat thans door de verslavingszorg wordt ontwikkeld. Met inachtneming van de ernst van de al dan niet aanwezige (verslavings)problematiek, de persoon van de veelpleger en de bijzondere omstandigheden zal worden gezien welk traject wordt aangeboden. Dit traject zal in beginsel deels intramuraal en deels extramuraal worden uitgevoerd. Voor het extramuraal deel zal met name gedacht moeten worden aan reguliere resocialisatietrajecten. Binnen de ISD zal de SOV, in ieder geval tot de evaluatie in 2006, als een specifiek programma in de huidige opzet blijven bestaan. Daarnaast

worden SOV-achtige trajecten aangeboden, toegesneden op de specifieke problematiek. Echter, wanneer motivatie ontbreekt en/of de RISc geen aanknopingspunten laat zien voor verandering, zal in beginsel een sobere variant worden aangeboden. Dit geldt eveneens voor degenen die gedurende een traject niet in staat en/of bereid blijken te zijn aan de eisen van het programma te voldoen of zich onvoldoende in te zetten voor de noodzakelijke gedragsverandering. Niettemin blijft de mogelijkheid bestaan om alsnog in te stromen in een resocialisatietraject, indien in een latere fase motivatie wel aanwezig is.

Deze leden vroegen verder naar de plaatsing van verslaafden aan andere middelen in de ISD.

De verslavingsreclassering ontwikkelt in samenwerking met de verslavingszorg de hiervoor bedoelde matrix waarin effectieve interventies voor alle verslavingsvormen zijn opgenomen. Dit interventieaanbod biedt de basis voor het samenstellen van resocialisatietrajecten die zowel in het kader van de ISD als daarbuiten kunnen worden ingezet.

De laatste fase van de ISD kan extramuraal worden doorgebracht. Aan het doorlopen van die fase zijn voorwaarden verbonden. Voor het doorlopen ervan komen alleen personen in aanmerking die bereid en in staat moeten worden geacht aan die voorwaarden te voldoen. Deze personen zullen voldoende drang gevoelen om aan die laatste fase mee te doen. Indien betrokkene niet meer in staat of bereid is deel te nemen aan het programma in de laatste fase buiten de inrichting of te voldoen aan de gestelde voorwaarden kan hij worden teruggeplaatst in de inrichting. Dat is de stok achter de deur om mee te blijven doen. Verlenging van de maximale duur van twee jaar acht ik als gezegd wenselijk noch nodig. Wat betreft de mogelijkheden voor andere steden dan de vier grote gemeenten om door de ontwikkeling van resocialisatieprogramma's in aanmerking te komen voor de ISD merk ik op dat vanaf 2005 ook aan de hoofdofficieren van justitie van de overige 15 arrondissementen ISD-capaciteit beschikbaar zal worden gesteld. Daarmee worden ook andere gemeenten dan de vier grote steden bediend. Zolang er ISD-capaciteit beschikbaar is, kan het openbaar ministerie in voorkomend geval een ISD-maatregel vorderen.

Ten slotte vroegen deze leden naar de begeleiding van personen met een rest afhankelijkheid van methadon.

Het streven is om personen aan wie een ISD-maatregel is opgelegd, na een eerste periode van detentie zo nodig en mogelijk voor te bereiden op doorplaatsing naar een geschikte vervolgvoorziening, in het kader van de justitiële maatregel. Indien het bieden van zorg aangewezen is, zullen deze personen zoveel mogelijk worden geplaatst in reguliere zorginstellingen. Het ligt voor de hand dat de begeleiding ook door deze instellingen ter hand wordt genomen. Daarnaast kan de verslavingsreclassering toezicht houden op de uitvoering van de zorg. Daar waar in het kader van de ISD plaatsing in een «SOV-voorziening» aan de orde is, is de traject-coördinator degene die de begeleiding coördineert. Indien nodig vindt verstrekking van methadon plaats.

De leden van de PvdA-fractie deelden geheel de zorg die de regering uitspreekt enerzijds over de overlast veroorzaakt door veelplegers van strafbare feiten en anderzijds over de noodzaak om te pogen deze veelplegers in het kader van de strafrechtstoepassing een kans te geven om te resocialiseren. Hoewel zij gaarne wilden meedenken over de vraag hoe de door veelplegers veroorzaakte overlast het beste kan worden tegengegaan, hadden zij niettemin bedenkingen tegen de voorgestelde wetgeving.

In de eerste plaats hadden deze leden behoefte aan een nadere onderbouwing van de keuze van de regering om met een uitgebreidere voorziening voor stelselmatige daders te komen, terwijl de proces- en effectevaluatie van de SOV nog loopt. In de tweede plaats vroegen zij om

een betere fundering waarom het bestaande instrumentarium niet voldoende is om stelselmatig daderschap aan te pakken. In de derde plaats hadden zij twijfels over de wenselijkheid van een persoonsgerichte aanpak van veelplegers.

Ik wil op deze vragen gezamenlijk ingaan, omdat deze met elkaar samenhangen. Ik zet daarbij gaarne nog eens de overwegingen uiteen waarom de regering de voorgestelde wetgeving noodzakelijk vindt. Het onderhavige wetsvoorstel richt zich op de aanpak van stelselmatige daders die de veiligheid van personen en goederen in het publieke domein in gevaar brengen. Deze doelgroep is verantwoordelijk voor een aanzienlijk deel van de criminaliteit en overlast waarmee de samenleving in toenemende mate wordt geconfronteerd, zoals openlijk geweld, straatroof en vernieling.

Stelselmatig daderschap wordt gekenmerkt door de frequentie, de hardnekkigheid en de intensiteit van het criminele gedrag dat grote onveiligheid in de samenleving teweegbrengt en voelbaar maakt. Een langere vrijheidsbeneming dan thans gebruikelijk is, is nodig, aanvaardbaar en te rechtvaardigen door de ernst van dit verschijnsel, de noodzaak deze criminaliteit te beëindigen, de noodzaak tot preventie ervan en de grotere mogelijkheden bij een langere vrijheidsbeneming tot doorbreking van een tot stelselmatige criminaliteit leidend gedrags- en levenspatroon.

Er zijn effectieve maatregelen nodig ter bestrijding van stelselmatig daderschap. Deze stelling is onomstreden. Dat vergt niet alleen uitbreiding van SOV-capaciteit. Het vergt een meer algemene aanpak van stelselmatige daders. Onze samenleving behoeft een betere bescherming tegen stelselmatig daderschap.

De voorgestelde wetgeving past in het geheel van ons gedifferentieerde strafrechtelijke sanctiestelsel. Onderscheiden straffen en maatregelen 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 voortdurend 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, bij het bestaan van een specifieke problematiek, het leveren van een bijdrage aan de oplossing daarvan, rechtvaardigen het opleggen van een maatregel die voorziet in langduriger vrijheidsbeneming en zo mogelijk in met het oog op resocialisatie gerichte gedragsbeïnvloeding.

De ISD kan alleen worden opgelegd, wanneer een strafbaar feit wordt gepleegd waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Als de verdachte niet voor dat feit kan worden veroordeeld, d.w.z. als het feit niet kan worden bewezen dan wel de daad of de dader niet strafbaar is, kan geen ISD-maatregel worden opgelegd. Dat is en blijft het uitgangspunt in ons strafrecht. Er moet een zaak zijn. In zoverre is ook de ISD zaaksgericht. Een persoonsgerichte aanpak levert geen breuk op met onze strafrechts-traditie. In een persoonsgerichte aanpak krijgt het strafrechtelijke verleden van de verdachte een sterker accent bij de beoordeling van de strafzaak en de straftoemeting. Een langdurige carrière van criminele overlast kan en moet naar het oordeel van de regering een zwaarwegende factor zijn bij beantwoording van de vraag welke strafrechtelijke reactie het meest passend is. Als bestaande interventies niet in staat blijken te zijn om het hardnekkige patroon van de veelpleger te doorbreken, zijn er andere voorzieningen nodig om zulks te bewerkstelligen. Bij een maatregel kan, meer dan bij een vrijheidsstraf, rekening worden gehouden met de voorgeschiedenis en het levenspatroon van de verdachte. Daarom heeft

de wetgever indertijd gekozen voor de SOV als maatregel. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat er geen rechtstreeks verband hoeft te bestaan tussen de ernst van de gepleegde feiten en de zwaarte van de strafrechtelijke reactie van de zijde van de overheid daarop. Een straf is primair gericht op leedtoevoeging; een maatregel staat meer in het teken van beveiliging en behandeling. De wetgever heeft deze maatregel passend geacht in onze rechtstraditie. Naar het oordeel van de regering dient de wetgever thans te kiezen voor de ISD. Met de ISD wordt de door de SOV in gang gezette lijn voortgezet. Evenals de SOV is de ISD-maatregel proportioneel ten opzichte van het te keren stelselmatige daderschap.

Het merendeel van de hardnekkige stelselmatige daders waarop de ISD ziet, is verslaafd aan harddrugs. Deze groep van verslaafde veelplegers komt nu in aanmerking voor de SOV. Voor een deel zal de ISD dus overeenkomen met de SOV. Onder het verband van de ISD zal het SOV-experiment dan ook kunnen doorlopen. Maar de ISD heeft een bredere strekking en een wijder toepassingsbereik dan de SOV. De ISD staat uitdrukkelijk in de sleutel van de beveiliging van de samenleving. De ISD ziet ook op andere verslaafde stelselmatige daders en niet verslaafde daders. De ISD kan ook sober – d.w.z. zonder specifieke programmering – worden tenuitvoergelegd. De overeenkomsten en verschillen tussen SOV en ISD vinden onder meer in artikel 38m Sr hun uitdrukking. In het huidige artikel 38m, tweede lid, is bepaald dat de SOV-maatregel er mede toe strekt een bijdrage te leveren aan de oplossing van de verslavingsproblematiek van de verdachte ten behoeve van zijn terugkeer in de maatschappij en de beëindiging van zijn recidive. In het voorgestelde artikel 38m, tweede lid, is bepaald dat de maatregel strekt tot beveiliging van de maatschappij en de beëindiging van de recidive van de verdachte. In het voorgestelde derde lid van dit artikel is bepaald dat, indien de verdachte verslaafde is dan wel ten aanzien van hem andere specifieke problematiek bestaat waarmee het plegen van strafbare feiten samenhangt, de maatregel er mede toe strekt een bijdrage te leveren aan de oplossing van zijn verslavingsproblematiek dan wel van die andere problematiek.

De omstandigheid dat het met de SOV in gang gezette experiment en de evaluatie ervan nog lopen is geen beletsel om met de voorgestelde ISD-maatregel te komen. De omstandigheid dat een wetenschappelijke onderbouwing die inzicht zou kunnen geven in de effecten van de ISD op de diverse groepen van niet verslaafde veelplegers, ontbreekt, noopt niet tot het afzien van nieuwe maatregelen. Er zijn naar het oordeel van de regering nu verdergaande maatregelen nodig om de maatschappij te beschermen tegen hardnekkige veelplegers.

De aanpak van stelselmatige daders wordt primair gerechtvaardigd door de noodzaak van beveiliging van de samenleving, deze aanpak is dadergericht en strekt tot een – in verhouding tot het nieuwe feit of de nieuwe feiten – relatief langdurige vrijheidsbeneming. Daarom gaat de voorkeur uit naar een maatregel. Daarbij zal de wetgever de vinger aan de pols houden. Ook de ISD zal worden geëvalueerd (artikel IV). Uit de evaluaties van SOV en ISD zal blijken of met deze maatregelen een goede weg is ingeslagen.

Naar het oordeel van de regering is het alleszins verantwoord om reeds nu met deze uitbreiding te komen.

Ook de bestaande strafwetgeving voorziet in een strafrechtelijke (persoonsgerichte) aanpak van veelplegers. Maar die wetgeving is niet voldoende. Er moet immers worden vastgesteld dat in de rechtspraak de bestaande mogelijkheden onvoldoende worden benut.

De aanpak van hardnekkige veelplegers heeft inmiddels hoge prioriteit van politie en OM gekregen. Het OM is in staat om de rechter een goed

beeld van de verdachte te geven. In het strafdossier en ter terechtzitting worden het levenspatroon en de voorgeschiedenis van de verdachte geschetst. De rechter beoordeelt de ten laste gelegde feiten en kan bij zijn beslissing rekening houden met dat levenspatroon en die voorgeschiedenis. Door de vele aandacht die er reeds geruime tijd bestaat voor de gerichte aanpak van veelplegers, komt in vrijwel alle arrondissementen een intensieve samenwerking tot stand tussen politie en OM. Die samenwerking is er in veel gevallen op gericht zaken gebundeld aan de rechter voor te leggen met het oog op een langere gevangenisstraf. Gebleken is dat rechters in onvoldoende mate bereid zijn om voor veelplegers de door het openbaar ministerie gevorderde straffen op te leggen. In een aantal arrondissementen zijn hiermee positieve ervaringen opgedaan en heeft de rechter langere vrijheidsstraffen opgelegd. Deze straffen liggen evenwel nog ver onder de duur van de vrijheidsbeneming die met de ISD wordt beoogd. De doeleinden die met de gerichte aanpak van de zeer actieve veelplegers worden beoogd, zullen met het bestaande instrumentarium derhalve 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. Er is dus een ondubbelzinnig signaal van de wetgever geboden om die langere vrijheidsbeneming daadwerkelijk te bewerkstelligen. De ISD schept de noodzakelijke extra voorwaarden voor een effectieve strafrechtelijke aanpak van stelselmatige daders die de veiligheid van personen of goederen in gevaar brengen. De ISD kan een hardnekkig recidiverend levenspatroon doorbreken.

Na deze algemene beschouwingen ga ik thans in op enige meer specifieke vragen van de leden van de fractie van de PvdA.

De resocialisatie van veelplegers via terugkeerprogramma's en reclasering, weegt voor deze leden zeer zwaar. Zij wilden een nadere toelichting op de gevolgen van de voorgenomen bezuinigingen in het gevangeniswezen op de mogelijkheden tot resocialisatie van stelselmatige daders.

Het veelplegerbeleid is primair gericht op het beschermen van de samenleving door een langere vrijheidsbeneming en door selectief in veelplegers te investeren. Daar waar aanknopingspunten zijn voor gedragsverandering, zal geïnvesteerd worden met resocialisatieprogramma's. Dit is al een grote wijziging ten opzichte van de eerdere aanpak van veelplegers. Behoudens veelplegers die in de SOV terecht kwamen, was de duur van detentie van de overige veelplegers immers dusdanig kort, dat investeren alleen daarom al niet mogelijk was. Met de komst van de ISD-maatregel kunnen veelplegers derhalve niet alleen langduriger uit de samenleving worden gehaald, maar kan ook in meer veelplegers worden geïnvesteerd. Hierbij moet wel worden aangetekend dat niet al te grote verwachtingen moeten worden gewekt over de omvang van de groep van veelplegers die beïnvloedbaar is. Tot nu toe is op basis van praktijkervaringen gebleken dat slechts een klein deel van de doelgroep van zeer actieve veelplegers beïnvloedbaar is.

Desalniettemin wordt bij iedere zeer actieve veelpleger ten aanzien van wie het openbaar ministerie overweegt een ISD-maatregel te vorderen, het diagnose-instrument RISc ingezet. Met dit instrument worden de criminogene factoren en de mate waarin iemand gemotiveerd dan wel in staat is aan een programma deel te nemen, vastgesteld. Mocht op basis daarvan blijken dat betrokkene onvoldoende gemotiveerd is aan een programma deel te nemen, dan wordt hij in beginsel sober gedetineerd. Mocht echter in een later stadium tijdens detentie blijken dat hij alsnog te motiveren is, dan kan hem als gevolg daarvan alsnog een programma worden geboden.

Voor zover de ISD overeenkomstig de SOV ten aanzien van aan harddrugs verslaafde veelplegers zal worden tenuitvoergelegd, loopt het SOV-experiment de facto door. Voor zover de ISD zal worden toegepast op anderszins verslaafde veelplegers dan wel op veelplegers ten aanzien van wie een andere bijzondere specifieke problematiek bestaat, kan een op de oplossing van die (verslavings)problematiek gericht programma worden aangeboden aan degenen die vatbaar zijn voor gedragsbeïnvloeding. Ook deze aanpak heeft een experimenteel karakter. Voor het opzetten van resocialisatieprogramma's wordt op dit moment als gezegd een interventiematrix ontwikkeld. Er wordt een overzicht gegeven van de huidige beschikbare interventies voor de bekende criminogene factoren zoals verslaving. Tevens worden aanbevelingen gedaan voor nog te ontwikkelen dan wel te verbeteren interventies. Uiteraard worden de ontwikkelingen in het buitenland op dit terrein daarin meegenomen. De matrix bevindt zich in een afrondingsfase. Vooruitlopend hierop kan ik wel aangeven dat een integrale aanpak centraal staat. Daarmee wil ik benadrukken dat regelmatig sprake is van complexe problematiek die systematisch en in samenhang met andere probleemgebieden moet worden aangepakt. Deze integrale aanpak vergt een gedeelde verantwoordelijkheid van verschillende partners.

De voorgestelde wetgeving richt zich op de aanpak van stelselmatige daders die in het publieke domein de veiligheid in gevaar brengen. Vooralsnog wordt de sociale fraudeur niet primair tot de doelgroep van de ISD gerekend, en vormt dakloosheid geen grond voor het opleggen van de maatregel.

Naar aanleiding van een vraag over ad informandum gevoegde zaken in het strafdossier merk ik op dat deze praktijk gebruikelijk is. Het is niet nodig alle feiten op de tenlastelegging te zetten. Mede met het oog op een efficiënte procesvoering wordt dan uit een veelheid van strafbare feiten een aantal feiten geselecteerd en op de dagvaarding gezet. In het dossier wordt in sommige gevallen melding gemaakt van andere feiten, voor zover deze zijn bekend.

Het is niet in strijd met het beginsel van presumpctie van onschuld om bij de beoordeling van de zaak ook rekening te houden met onomstreden, niet telastegelegde feiten.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar de mogelijkheden om bij een langere vrijheidsbenemende straf een gedeelte voorwaardelijk op te leggen onder de voorwaarde dat de veroordeelde veelpleger zich laat behandelen in een inrichting.

Voorlopige resultaten in het kader van het experiment SOV laten zien dat de problematiek van de doelgroep verslaafde veelplegers heel divers van aard is. Er is uitdrukkelijk gekozen voor een ISD-maatregel, aangezien beveiliging voor een langere duur dan doorgaans in detentie het geval is hiermee mogelijk wordt. Daarnaast kan behandeling van de problematiek in voorkomende gevallen centraal staan en daaraan flexibel vorm worden gegeven. In het geval van een behandeling in het kader van een gestelde voorwaarde bij een vrijheidsbenemende straf behoort een flexibele inzet van behandelinterventies gedurende een langere periode in de meeste gevallen niet tot de mogelijkheden. Ook zijn de slagvaardigheid en flexibiliteit in het reageren op het niet nakomen van de voorwaarden veel geringer.

Anders dan de leden van de fractie van de PvdA veronderstellen zijn de organisatie en bemensing van politie en OM geen knelpunten meer bij de aanpak van hardnekkige veelplegers. Ik geef deze leden graag toe dat een goede organisatie bij politie en OM, voldoende handhavingcapaciteit en een goede ketenregie noodzakelijke voorwaarden zijn voor een succes-

volle en effectieve aanpak van veelplegers. Zulks is evenwel onvoldoende om de aanpak die de regering voor ogen staat te verzekeren en sluitend te maken. Een consistente toepassing van de reeds bestaande mogelijkheden is stellig nodig voor de aanpak van veelplegers waarop de ISD niet is gericht dan wel waarvoor geen ISD-capaciteit beschikbaar is. Daarbij moet goed worden bedacht dat de ISD evenals de huidige SOV ultimum remedium is. Zij komt pas in beeld, als eerdere interventies als vrijheidsstraffen en drangmodaliteiten zijn benut, maar geen soelaas hebben gebracht.

Deze leden vroegen in dit verband naar de resultaten die bijvoorbeeld de politieregio West-Brabant reeds zou hebben behaald met een gerichte aanpak van een groep van 221 veelplegers (Volkskrant van 3.2.04).

De aanpak van veelplegers in de regio West-Brabant komt erop neer dat het openbaar ministerie voor strafbare feiten gepleegd door veelplegers een fors hogere straf vordert. In het tot nu toe nog beperkte aantal zaken die het OM aan de rechtbank in Breda heeft voorgelegd, heeft de rechtbank die hogere eisen ten dele gevolgd. Van deze nieuwe aanpak is nog geen rapportage over de resultaten voorhanden.

Ik hoop dat ik met het vorengaande de leden van de PvdA-fractie heb kunnen overtuigen van de juistheid van de keuze voor de ISD als een algemene strafrechtelijke maatregel ter beteugeling van veelplegers.

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de fractie van de VVD over de gevolgen van de inzet van de bestaande capaciteit van gevangeniswezen en reclassering voor veelplegers merk ik het volgende op. Ten aanzien van het beleid inzake stelselmatige daders is juist een belangrijke premisse dat dit zo min mogelijk negatieve consequenties heeft voor de beschikbaarheid van sanctiecapaciteit ten behoeve van overige categorieën delinquenten. Om deze reden is in de regelgeving bepaald dat een ISD-maatregel alleen opgelegd kan worden op vordering van het openbaar ministerie. Het openbaar ministerie op zijn beurt zal zich bij het vorderen van de ISD-maatregel uitdrukkelijk rekenschap geven van de beschikbare capaciteit voor deze categorie. Is deze op enig moment ontoereikend, dan zal een passende onvoorwaardelijke vrijheidsstraf worden gevorderd. Er is daarmee geen sprake van bepaalde categorieën veroordeelden bij wie de detentie (langer) uitgesteld zou dienen te worden vanwege het aantal opgelegde ISD-maatregelen.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen naar de meerwaarde van de voorgestelde wetgeving ten opzichte van het bestaande sanctiestelsel en betrok daarbij de stelling van de Nederlandse Orde van Advocaten dat de doeleinden van dit wetsvoorstel ook met de bestaande wetgeving kunnen worden verwezenlijkt.

In par.1.8 van de memorie van toelichting is ingegaan op de mogelijkheden om stelselmatige daders binnen de bestaande wettelijke kaders aan te pakken. Die mogelijkheden kunnen nog beter worden benut. Toch is, zoals hiervoor uitvoerig is uiteengezet in antwoorden op vragen van de leden van de fractie van de PvdA, het bestaande instrumentarium niet voldoende. Het is nodig om hardnekkige veelplegers langer hun vrijheid te ontnemen. De regering heeft de stellige overtuiging dat zulks alleen daadwerkelijk kan worden bereikt door te voorzien in een algemene maatregel voor stelselmatige daders. Bij een dergelijke maatregel kan ten volle worden rekening gehouden met het stelselmatige daderschap. De ISD is een zwaar laatste middel ter beteugeling van veelplegers.

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.

Het eerste doel van de ISD is de beveiliging van de samenleving door een langere vrijheidsbeneming van hardnekkige veelplegers. De zogenoemde incapacitatie verhindert recidive voor de duur van de maatregel. Daarenboven is de ISD gericht op gedragsbeïnvloeding en recidivevermindering bij diegenen die in het kader van deze maatregel een programma zullen doorlopen. Hiervoor bestaat dezelfde verwachting als bij de bestaande SOV, dat wil zeggen een vermindering van de recidive van op den duur 10 tot 15%. Bij de overigen richt de uitvoering van de maatregel zich weliswaar niet expliciet op recidivevermindering, doch dit zal in een aantal gevallen wel daarin kunnen resulteren doordat het hardnekkige gedragspatroon door lange vrijheidsbeneming wordt doorbroken. Over het mogelijke effect van heroïneverstrekking op de recidive zijn alleen nog voorlopige gegevens bekend. Dit effect staat nog niet onomstotelijk vast. De evaluatie van het bestaande experiment zal binnenkort beschikbaar komen, waarop de regering haar standpunt over het vervolg bekend zal maken. Vooralsnog kan worden gezegd dat het niet geheel om dezelfde doelgroepen gaat. De heroïneverstrekking richt zich op een beperkte doelgroep van oudere, ernstig zieke therapieresistente heroïneverslaafden (conform de brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Tweede Kamer van 11 december 2003, Kamerstukken II, 2003/04, 24 077, nr. 123). De ISD richt zich op (verslaafde) delinquenten met een hoge recidive in een hoge criminele fase van de carrière. Dit is in de regel een eerdere en actievere fase dan de fase waarin de heroïneverstrekking plaatsvindt. Bij beide maatregelen zijn de effecten op de wat langere termijn nog niet bekend.

De leden van de fractie van de SP vroegen naar de betekenis en het nut van signaalwetgeving.

De voorgestelde wetgeving voorziet naar het oordeel van de regering in een dringende behoefte van de samenleving om zich te weren tegen hardnekkige criminele overlast. De ISD voorziet in langduriger vrijheidsbeneming dan thans het geval is. Met de ISD zal de wetgever tevens een signaal afgeven aan de samenleving, de rechtspraak en aan veelplegers dat langere vrijheidsbeneming als laatste redmiddel zal kunnen volgen op het doorgaan met het plegen van overlast gevende criminaliteit. In die zin kan deze wetgeving ook signaalwetgeving worden genoemd. Met wetgeving die deze functie mede vervult, is niets mis. Wetgeving die uitsluitend het oogmerk zou hebben om een signaal af te geven, is, evenals symboolwetgeving, daarentegen geen goede wetgeving. Van dergelijke wetgeving is hier geen sprake.

Deze leden vroegen om een reactie op de SOV-resultaten in Amsterdam. De gegevens waaraan door deze leden wordt gerefereerd, zijn niet juist en niet representatief voor het SOV-experiment in het algemeen. Recente resultaten afkomstig van de SOV-voorziening te Amsterdam laten zien dat tot op heden, voor zover bekend, de meerderheid van de uitgestroomde SOV-deelnemers geen terugval in criminele gedragingen kent. Daarmee is de doelstelling van de SOV, zoals die door mijn voorganger bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is aangegeven, tot op heden steeds bereikt. Daarbij is uitgegaan van een recidive-

vermindering (in samenhang met de verslavingsproblematiek) van 10 tot 15%. Daarmee is niet gezegd dat er geen aandachtspunten zijn voor de verdere ontwikkeling van de SOV en de mogelijke ontwikkeling van de inrichtingen voor stelselmatige daders. Op basis van de huidige resultaten ben ik daarom hoopvol gestemd.

De leden van de fracties van de SGP en de CU hadden enige twijfels omtrent het nut en de noodzaak van de voorgestelde nieuwe detentievorm.

In het vorengaande ben ik uitvoerig ingegaan op de noodzaak en het belang van de ISD voor een effectieve aanpak van hardnekkige veelplegers. Het is nodig de bestaande SOV, welke uitsluitend ziet op aan harddrugs verslaafde veelplegers, om te bouwen tot een algemene maatregel. De voorgestelde regeling voorziet in een gedifferentieerde toepassing, waarbij rekening kan worden gehouden met de persoon van de dader en een eventueel bij hem bestaande specifieke problematiek waarmee het plegen van strafbare feiten samenhangt.

Aanvankelijk is ervoor gekozen om de ISD te gieten in een bijkomende straf. In een bijkomende straf zou tot uitdrukking worden gebracht dat het hardnekkig en eindeloos doorgaan met het plegen van overlast gevende criminaliteit specifieke bestraffing behoeft. Na de advisering over het concept wetsvoorstel is deze keuze heroverwogen. Gekozen is voor een maatregel, omdat daarin de kernpunten van de ISD-beveiliging van de samenleving, dader gerichte aanpak en een in verhouding tot het nieuwe feit of de nieuwe feiten – relatief langdurige vrijheidsbeneming – beter tot uitdrukking worden gebracht. Ik moge in dit verband nog eens naar voren brengen hetgeen hieromtrent in de memorie van toelichting is opgemerkt over het onderscheid tussen straf en maatregel. Dat is niet altijd even scherp geweest. Dat moge ook blijken uit de keuzes die de wetgever in het verleden heeft gemaakt. De in 1999 vervallen, maar daarvoor reeds in onbruik geraakte straf van plaatsing van landlopers, bedelaars en souterneurs in een rijkswerkinrichting was een bijkomende *straf*. De in 1929 totstandgekomen, nimmer in werking getreden en in 1986 ingetrokken wetgeving inzake veiligheidsbewaring voorzag in de *maatregel* tot veiligheidsbewaring van minimaal 5 en maximaal 10 jaar, welke zou kunnen worden opgelegd boven een gevangenisstraf waartoe een ernstige beroeps- of gewoontedelinquent was veroordeeld. Deze bewaring was gericht op onschadelijkmaking en verbetering.

2. Inhoud

De leden van de CDA-fractie vroegen welke maatregelen zijn getroffen ter verzekering van de beschikbaarheid van een compleet dossier op grond waarvan de beoogde persoonsgerichte beoordeling kan plaatsvinden. Op lokaal niveau (arrondissementen en steden) worden op grote schaal plannen ontwikkeld en uitgevoerd om de persoonsgerichte aanpak vorm en inhoud te geven. De informatie-uitwisseling neemt daarbij in veel gevallen een belangrijke rol in. Dit krijgt veelal vorm via casusoverleg waarbij de meeste ketenpartners informatie uitwisselen in concrete gevallen. Daarnaast wordt op het gebied van bedrijfsvoering vanuit diverse hoeken gewerkt aan het op elkaar afstemmen van werkprocessen en het ontwikkelen van automatiseringsprogramma's om de informatie-uitwisseling tussen partijen te ondersteunen. Op landelijk niveau worden de ketensamenwerking en informatie-uitwisseling gestimuleerd. In het GSB convenant voor de komende jaren staan de ketensamenwerking en de daarvoor noodzakelijk informatie-uitwisseling op het gebied van de veelplegeraanpak centraal.

De vraag van de leden van de CDA-fractie of met de RISc rapportage in principe aan de bij nota van wijziging ingevoerde eis van «advies» wordt voldaan, beantwoord ik bevestigend.

Deze leden vroegen verder wat bij «kale detentie» het verschil zal zijn tussen de ISD maatregel en een gewone vrijheidsbenemende straf. De ISD-maatregel bestaat uit twee hoofdvarianten, waarvan «kale detentie» (ook wel sobere detentie genoemd) er een is. Bij «kale detentie» wordt, naast het gebruikelijke basisactiviteitenprogramma, geen interventie aangeboden. Tussentijds zal in de inrichting worden getoetst of betrokkene gemotiveerd is geraakt om gericht aan gedragsverandering te werken. In de andere variant wordt een specifiek programma aangeboden. Die programma's zijn verschillend van aard. Een van die programma's wordt als «sober plus» gekenschetst. Hierbij worden, naast het basisactiviteitenprogramma, afhankelijk van de motivatie en de problematiek, wel programma's aangeboden, zijnde niet SOV-programma's. Ook hierbij wordt er naar gestreefd programma's zoveel mogelijk buiten detentie plaats te laten vinden. Een gewone vrijheidsstraf ten slotte is vergelijkbaar met «kale detentie», met uitzondering van de kortere verblijfsduur en het ontbreken van tussentijdse toetsing op motivatie voor gedragsverandering.

Deze leden gingen vervolgens in op de verdiepingsdiagnose.

De reclasseringswerker die de RISc afneemt bepaalt of een verdiepingsdiagnose plaatsvindt. De handleiding RISc geeft aanwijzingen wanneer dat verplicht is of wordt aanbevolen. De duur van de verdiepingsdiagnose verschilt van geval tot geval en is afhankelijk van de aard van de problematiek en van de wijze van verdieping.

De leden van de CDA-fractie vroegen de regering verder of niet de situatie zal ontstaan dat de beoogde tijdwinst in een tijdsnadeel zal omslaan indien met een zekere regelmaat ter zitting alsnog wordt besloten tot een rapportage omdat bijvoorbeeld de toerekeningsvatbaarheid of de vraag naar de aanwezigheid van een psychische stoornis nader gedragskundig onderzoek vergt.

In het geval op voorhand wordt getwijfeld aan de toerekeningsvatbaarheid van de verdachte of indien er sprake lijkt te zijn van een ernstige psychische stoornis, kunnen zowel het OM als de rechter-commissaris al direct bij de inbewaringstelling een gedragskundig onderzoek doen instellen, zodat de uitkomsten van dat onderzoek bij de terechtzitting beschikbaar kunnen zijn. Er hoeft dan niet te worden gewacht tot het moment waarop het advies op basis van RISc binnen is.

In antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie naar de voortgang van het nieuwe diagnose instrument RISc kan ik meedelen dat de voorbereiding van de implementatie op schema ligt.

De leden van de CDA-fractie vroegen om een verduidelijking van de rapportage omtrent het strafrechtelijke verleden van de verdachte. De rapportage betreft allereerst de – vaak zeer omvangrijke – informatie uit de justitiële documentatie. Daarnaast kunnen ad informandum gevoegde zaken in het dossier worden opgenomen. Maar voor de completering van het beeld van de verdachte wordt ook – in beschrijvende zin – ingegaan op overige justitiële contacten, eventuele nog lopende zaken en andere feiten die inzicht kunnen bieden in het levens- en gedragspatroon van de verdachte en die het beeld van hem verder kunnen inkleuren, zoals executie informatie. In dit verband wordt als voorbeeld gewezen op de feiten die staan vermeld op de door de politie te Utrecht ontwikkelde ketenkalender onder de horizontale balk.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de gevolgen van de ISD voor de reguliere gevangenis capaciteit en de capaciteit van de reclassering. Ter

aanvulling op antwoorden op vragen van de leden van de VVD-fractie daaromtrent kan ik het volgende meedelen.

De 1000 plaatsen waaraan wordt gerefereerd betreft een specifieke bestemming binnen de bestaande capaciteit. Plaatsing geschiedt als gezegd steeds op vordering van het Openbaar Ministerie, waarbij het vorderingsbeleid is afgestemd op de beschikbare capaciteit c.q. plaatsingsmogelijkheden.

Een beperktere inzet van reclassering bij een groot deel van de justitiabelen komt niet zozeer vanwege het prioriteit geven aan de veelplegers. Het is een gevolg van de algemene beleidslijn bij de inzet van de reclassering. Deze houdt in dat op basis van een goede diagnose aan de «voorkeur» geselecteerd wordt op de kans dat gedragsinterventie bij de justitiabele succes kan hebben. Indien die kans voldoende aanwezig is, zullen intensieve trajecten aangeboden worden. Deze selectie geldt ook voor de veelplegers. Indien de kans niet aanwezig is, is voor hen binnen het kader van de ISD sobere opsluiting aangewezen. In de extra middelen voor de 1000 ISD-plaatsen is tevens de reclasseringsinzet begrepen; deze wordt niet onttrokken aan overige taken c.q. doelgroepen.

De leden van de fractie van het CDA wezen op de wenselijkheid van de beschikbaarheid van voldoende zittingscapaciteit voor een effectieve aanpak van veelplegers.

Als gezegd heeft invoering van de ISD enige gevolgen voor de werkbelasting van de zittende magistratuur. Anders dan deze leden veronderstellen zal de druk van de ISD op de zittingscapaciteit – zeker in het begin – beperkt zijn. Overleg tussen OM en rechterlijke macht kan zorgen voor een goede en efficiënte appointering van zaken. Op termijn zal de politierechter minder veelplegers zien en zal de druk op de meervoudige kamer licht toenemen. Per saldo zal de ISD-wetgeving eerder een afname dan een toename van de druk op de totale beschikbare zittingscapaciteit tot gevolg hebben. Als geheel heeft invoering van de ISD daarom geen significante gevolgen voor de afdoening van zaken die liggen op andere prioritaire deelgebieden als georganiseerde criminaliteit, jeugdcriminaliteit, huiselijk geweld of milieu criminaliteit.

Deze leden vroegen ten slotte of de rechter een ISD tussentijds kan beëindigen op de grond dat geen programma wordt aangeboden. Afgewacht moet worden op welke wijze de rechter zijn bevoegdheid om tussentijds te toetsen zal invullen. Een sobere tenuitvoerlegging van de ISD vindt toepassing bij veelplegers die niet, nog niet of niet meer bereid of in staat zijn deel te nemen aan op gedragsbeïnvloeding gerichte programma's. Bij de beoordeling van een verzoek om tussentijdse beëindiging is hoofdvraag of voortzetting van de ISD is vereist. Het is op grond van de ervaringen met de SOV niet aannemelijk dat de rechter een ISD zal beëindigen op de enkele grond dat de maatregel sober wordt tenuitvoergelegd.

De leden van de VVD-fractie vroegen mij naar aanleiding van de behandeling in de Tweede Kamer nu meer duidelijkheid te verschaffen over de toepassing van de maatregel op minderjarigen (Handelingen II 2003/04, blz. 2427).

Ik kan deze leden meedelen dat de ISD-maatregel alleen kan worden opgelegd aan personen van 18 jaar en ouder. Deze geldt dus in beginsel niet voor minderjarigen. De toepassing van de maatregel op 16- en 17-jarigen op grond van artikel 77b Sr zal zich, gezien de aard van de soort delicten, niet snel voordoen.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen naar de verschillen en overeenkomsten tussen ISD en SOV.

Met verwijzing naar hetgeen ik reeds heb opgemerkt naar aanleiding van

vragen van de leden van de CDA-fractie van dezelfde strekking kan ik het volgende naar voren brengen.

Een overeenkomst tussen SOV en ISD is dat er geïnvesteerd wordt in personen die gemotiveerd zijn en openstaan voor verandering van gedrags- of leefpatroon. Deze personen worden fasegewijs voorbereid op terugkeer in de samenleving. Daarnaast zullen personen bij wie de motivatie ontbreekt dan wel ten aanzien van wie geen aanknopingspunten worden gezien tot verandering, in beginsel worden geplaatst in een basisregime.

De doelgroep van de ISD is ruimer, daar ook niet-verslaafde stelselmatige daders in aanmerking komen voor plaatsing in een daartoe bestemde voorziening. Het SOV-experiment is als zodanig een vast concept. Bij de ISD zullen specifiek op de doelgroep toegesneden trajecten flexibel worden ingezet. Bij de ISD zullen degenen die niet meer aan het programma willen of kunnen deelnemen, gemakkelijker in een basis regime kunnen worden geplaatst dan bij de SOV.

SOV kenmerkt zich door het feit dat de plaatsen slechts kunnen worden ingevuld door de aan het experiment deelnemende gemeenten. Ten aanzien van de ISD sta ik een landelijke dekking voor.

Deze leden vroegen of de regering hun mening deelde dat de beoogde doelgroep van de plaatsing in een ISD vrijwel geheel, althans grotendeels bestaat uit personen met een geringe mate van zelfcontrole, die niet in staat zijn op eigen kracht aan het maatschappelijke leven deel te nemen en die veelal ook over geringe verbale en cognitieve eigenschappen beschikken. Zij vroegen zich af of de beoogde programma's aan die factoren tegemoet komen.

Zij vroegen om nadere informatie omtrent de zorg tijdens en na de detentie.

Het is juist dat bedoelde personen in de regel weinig zelfcontrole hebben. Binnen de huidige SOV wordt met name aandacht besteed aan de resocialisatie. Daarvan worden personen met een geringe mate van zelfcontrole niet uitgesloten. Echter, als blijkt uit diagnostiek dat investeren niet tot beoogde resultaten zal leiden, heeft verder investeren geen toegevoegde waarde. In die gevallen resteert plaatsing in een sober regime. Dit vergt temeer een zorgvuldige voorbereiding van de terugkeer in de samenleving, waarbij te denken valt aan maatschappelijke opvang. Erkend moet worden dat sommige personen nooit op eigen kracht aan het maatschappelijk leven zullen kunnen deelnemen, juist omdat het vermogen tot het ontwikkelen van verbale en cognitieve eigenschappen ontbreekt. Deze personen zullen langdurig dan wel altijd aangewezen zijn op voorzieningen van de reguliere gezondheidszorg. De ISD zal zich dan met name toespitsen op de toeleiding en overdracht naar dergelijke voorzieningen. De (verslavings)reclassering speelt hierbij een belangrijke rol. Maar ook de gemeenten spelen daarbij een gewichtige rol. Deze zijn immers ingevolge de afspraken die in GSB-kader zijn gemaakt, verantwoordelijk voor de preventie en de nazorg. Een adequate invulling van deze verantwoordelijkheid en een goede aansluiting van de nazorg op het justitiële traject zijn van groot belang voor het welslagen van het landelijke veelplegerbeleid. Daarom zullen op lokaal niveau afspraken gemaakt moeten worden over de door de gemeenten te leveren nazorg en preventie.

Wat betreft de aansluiting tussen de zorg tijdens de plaatsing en de begeleiding daarna is een belangrijke taak hiervoor weggelegd voor de reclassering en de gemeenten. De reclasseringsorganisaties kunnen in opdracht van het OM of DJI (ex)gedetineerden toeleiden naar de zorg. Zij vervullen daarmee een soort intermediairfunctie tussen de periode van detentie waarvoor justitie verantwoordelijk is en de periode van nazorg waarvoor de verantwoordelijkheid ligt bij de gemeente.

De gemeenten kunnen ook reeds vóórdat de detentie ten einde komt met

voorbereidingen van de nazorg aanvangen door actief contact te leggen met de betrokken gedetineerden binnen de detentie-inrichting. Een pilotproject in Sittard heeft aangetoond dat deze werkwijze zeer effectief kan zijn. Het rapport van dit pilotproject «Binnen beginnen en buiten blijven» is op 15 augustus 2003 naar de Tweede Kamer gezonden.

Naar aanleiding van een vraag van deze leden over de advisering over plaatsing merk ik op dat het advies mede zal zijn gebaseerd op de uitkomst van het diagnose-instrument RISc, dat door de Stichting Reclassering Nederland is ontwikkeld. Dit advies geeft aan hoe groot het recidive-risico is, of er aanknopingspunten zijn voor een gedrags-interventie, en zo ja, welke aanknopingspunten dat zijn. Op basis van de RISc kan de wenselijke aanpak worden geïndiceerd.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen ten slotte of de rechter bij het opleggen van de ISD dient vast te houden aan equivalentie tussen het aantal en de ernst van de afzonderlijke ten laste gelegde feiten. De ISD is geen straf, maar evenals de huidige SOV een maatregel. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat er geen rechtstreeks verband behoeft te bestaan tussen de ernst van de gepleegde feiten waarvoor de veelpleger terecht staat, en de zwaarte van de strafrechtelijke sanctie. De ernst is primair gelegen in het langdurig en hardnekkig recidiveren. Dat rechtvaardigt een langduriger vrijheidsbeneming als ultimum remedium ter beveiliging van de samenleving, gedurende welke aan gedrags-beïnvloeding kan worden gewerkt, als zulks zinvol is.

De leden van de SP-fractie vroegen naar de oorzaken van een falende aanpak van veelplegers.

Het feit dat de aanpak van hardnekkige veelplegers in het verleden onvoldoende effectief is geweest heeft een aantal oorzaken. Een te lage prioritering, een louter op de feiten waarvoor de veelpleger terecht staat, gerichte aanpak, onvoldoende detentiecapaciteit, onvoldoende en te weinig gerichte samenwerking tussen de ketenpartners en het ontbreken van specifiek op de aanpak van veelplegers toegesneden regelgeving. Op alle fronten wordt gewerkt aan verbetering van de aanpak, ook aan wetgeving.

Deze leden vroegen naar de aanpak van het grote aantal veelplegers die niet in aanmerking komen voor de ISD.

De veelplegers die geen ISD opgelegd krijgen, komen terecht in de reguliere detentiecapaciteit, zoals thans ook al veelvuldig het geval is, dan wel in alternatieve voorzieningen, zoals drangvoorzieningen. Hoeveel veelplegers met ISD-capaciteit bereikt kunnen worden hangt mede af van de mate waarin zij in het kader van deze maatregel in andersoortige voorzieningen of extramurale trajecten kunnen worden geplaatst.

Deze leden vroegen voorts aandacht voor de vaak bestaande gecompliceerde problematiek bij veelplegers, zoals schizofrenie, borderline en psychoses.

Afgezien van mogelijkheden tot gedwongen opname die in het kader van de (civiele) BOPZ bestaan, is dwangbehandeling in een strafrechtelijk kader wettelijk niet toegestaan. Daar waar psychische problematiek een specifieke aanpak vergt, zullen in het kader van de ISD-maatregel personen in beginsel worden gemotiveerd voor en worden doorgeleid naar geëigende zorgvoorzieningen.

De leden van de SP-fractie achtten de ISD eigenlijk gewone opsluiting en vroegen of andere interventies niet meer efficiënt zijn. Het antwoord luidt dat de ISD een zware strafrechtelijke reactie is op stelselmatig dader-schap. De ISD is evenals de bestaande SOV een proportionele reactie op

het opnieuw recidiveren, gelet op het daaraan voorafgaande criminele patroon. De ISD is niet zo maar opsluiting. Waar mogelijk wordt gewerkt aan de motivatie van de betrokkene om zijn leven een andere wending te geven.

De aanpak van veelplegers vraagt om een grote reeks van maatregelen. De door deze leden aangegeven maatregelen – arbeidstoelating, scholingsactiviteiten, huisvesting en financiële zaken, snelle analyse van de knelpunten bij de SOV, uitbreiding celcapaciteit, flexibele inzet van begeleidingstrajecten, vergroting van de bereikbaarheid van de ketenpartners en betere dossieroverdrachten – krijgen in de voorgenomen aanpak een plaats. De grote diversiteit van mogelijkheden is ook van belang omdat deze aansluit bij de voorgenomen persoonsgerichte aanpak. De maatregelen tezamen moeten de aanpak succesvol maar ook betaalbaar maken.

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de fracties van SGP en CU over de voorwaardelijke invrijheidstelling merk ik op dat de ISD niet een eigenlijke voorwaardelijke invrijheidstelling kent en dus ook los staat van de voorgenomen herziening van het stelsel daarvan. Wel voorziet de ISD – evenals de SOV – in de mogelijkheid van tenuitvoerlegging daarvan buiten de inrichting in de laatste fase. Plaatsing buiten de inrichting geschiedt onder voorwaarden. Bij niet-nakoming van die voorwaarden kan terugplaatsing in de inrichting volgen.

Aard, omvang en kermerken van stelselmatig daderschap

De leden van de fractie van de PvdA gingen in op de definitie van veelplegers.

In artikel 38m, eerste lid, wordt een aantal voorwaarden gesteld voor oplegging van de ISD. In onderdeel 2° zijn voorwaarden neergelegd met betrekking tot de recidive, die overeenkomen met wat voor de SOV geldt. Deze voorwaarden geven voldoende ruimte om de groep van stelselmatige daders aan te pakken. In de literatuur en de rechtspraak is een veelpleger een dader die 11 of meer antecedenten wegens een misdrijf op zijn naam heeft staan. De ISD ziet op hardnekkige veelplegers. Bij de bepaling van de doelgroep wordt onder meer gebruikt gemaakt van deze omschrijving. Voor zover bij de rapportage over het gedrags- en levenspatroon van de veelpleger antecedenten worden betrokken die niet hebben geleid tot een afdoening, dienen deze antecedenten om het beeld van de verdachte te completeren. Als voldaan is aan de in artikel 38m, eerste lid, bedoelde voorwaarden, kan de veelpleger in aanmerking komen voor de ISD.

De leden van de VVD-fractie vroegen mij nader inzicht te verschaffen in de omvang van de categorieën stelselmatige daders: verslaafden, (verslaafde) personen met een psychiatrische achtergrond, illegalen, overigen.

Tot op heden is er nog slechts beperkt onderzoek gedaan naar de verschillende categorieën stelselmatige daders. Over het aandeel verslaafden binnen de groep van veelplegers zijn tot nog toe slechts schattingen gedaan. Volgens die schattingen zou het aandeel verslaafden (harddrugs en alcohol) binnen de groep zeer actieve veelplegers (de groep waarop het landelijke beleid is gericht) circa 60–80% zijn.

Over het aandeel veelplegers met een psychiatrische achtergrond is vooralsnog weinig bekend.

Het WODC heeft in haar dit jaar verschenen rapport «Bekenden van Justitie» onderzoek gedaan naar specifieke kenmerken van veelplegers. Daarin is onder meer een relatie gelegd tussen de veelplegerpopulatie en het land van geboorte. Daaruit blijkt dat circa 67% is geboren in

Nederland, 11% in Suriname, de Nederlandse Antillen en Aruba, 6% in Marokko en 3% in Turkije.

Deze leden vroegen voorts naar de omvang van de door veelplegers veroorzaakte schade.

Er is tot op heden geen concrete informatie voorhanden over de maatschappelijke schade die de groep zeer actieve veelplegers berokkent. Het WODC is bezig een onderzoek uit te besteden dat moet resulteren in een model voor kosten-batenanalyses. Om het onderzoek niet alleen te beperken tot het bouwen van het model, bestaat het idee om, indien mogelijk, eerste berekeningen uit te voeren met gegevens van veelplegers. In een dergelijke berekening zou dan een schatting van de kosten van de criminaliteit gepleegd door veelplegers moeten worden opgenomen. Die cijfers zijn nog niet beschikbaar. Er is dan daarom nog geen vergelijking te maken met de kosten die gemoeid zijn met de 1000 specifieke plaatsen die in penitentiaire inrichtingen beschikbaar komen.

De vraag van de leden van de SP-fractie over de toegevoegde waarde van de ISD heb ik in het voorgaande reeds uitvoerig beantwoord.

Uitbreiding voorlopige hechtenis

Naar aanleiding van de vragen van de leden van het CDA, de SGP en de CU over het voorstel tot uitbreiding van de voorlopige hechtenis kan ik het volgende meedelen.

De voorgestelde verruiming van de artikelen 67 en 67a Sv sterkt ertoe te verzekeren dat in alle gevallen waarin voorlopige hechtenis van veelplegers is geboden, deze mogelijk te maken. Naar het oordeel van de regering moet onder omstandigheden ook voorlopige hechtenis van een persoon, verdacht van mishandeling of zaaksbeschadiging, kunnen plaatsvinden. Dat is de klemmende reden voor deze wijziging. Maar ik voeg daar meteen aan toe dat de meeste stelselmatige daders feiten plegen waarvoor voorlopige hechtenis reeds is toegelaten. Ik heb geen inzicht in de vraag in welke mate het ontbreken van de mogelijkheid van voorlopige hechtenis voor eenvoudige mishandeling en zaaksbeschadiging de toekomstige ISD-praktijk voor problemen zou stellen. Evenals bij de SOV het geval is, wordt de persoon ten aanzien van wie het voornemen bestaat die te doen plaatsen in een inrichting voor stelselmatige daders, in voorlopige hechtenis genomen. De inzet is er immers op gericht om het overlast gevende criminele patroon terstond te beëindigen en te keren.

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