

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)**

**E**

### **VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE<sup>1</sup>**

Vastgesteld 25 juni 2004

De memorie van antwoord gaf de commissie nog aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van de antwoorden van de regering. Zij constateerden dat niet alle vragen waren beantwoord en hadden daardoor nog behoefte aan het uitbrengen van een verslag.

In de eerste plaats kwamen zij terug op de vraag wanneer nu wel en wanneer niet een programma zal worden aangeboden. In de visie van deze leden geldt voor oplegging van de ISD-maatregel (plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders) de cumulatieve eis dat een bijdrage wordt geleverd aan de beveiliging van de maatschappij, de beëindiging van de recidive van de verdachte en indien de verdachte verslaafd is aan een oplossing voor zijn verslavingsproblematiek. Een bijdrage leveren aan de beëindiging van recidive en het oplossen van de verslavingsproblematiek is in de visie van deze leden moeilijk zo niet onmogelijk zonder het aanbieden van een daartoe ontwikkeld programma.

De aanwezigheid van een programma is, zo begrijpen deze leden, toch de kern van de toezeggingen bij de behandeling van het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer gedaan. Concreet houdt dit in de visie van de leden van de CDA-fractie in dat de rechter alvorens de maatregel op te leggen moet beoordelen of aan deze eisen kan worden voldaan.

Deelt de regering die opvatting? In de visie van deze leden is daartoe in alle gevallen nodig dat uiterlijk ter zitting informatie voorhanden is over de ernst van de verslavingsproblematiek, de motivatie van de verdachte, welk programma kan worden aangeboden en de duur van het programma zodat de op te leggen maatregel daarop kan worden afgestemd.

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

Het ontbreken van een (minimum) programma in deze fase van het proces betekent dat de maatregel niet kan worden opgelegd wegens het niet voldoen aan de eisen gesteld in de leden 2 en 3 van artikel 38m, zo kwam het de leden van de CDA-fractie voor. Deelt de regering deze analyse? Het is deze leden dan ook uit de beantwoording niet duidelijk geworden op

welke wijze het zonder meer opleggen van de sobere variant, dus zonder enig programma, wel zou voldoen aan de wettelijke eisen. Het aanbieden van de sobere variant aan degenen die gedurende het traject door eigen toedoen niet in staat of bereid zijn aan de eisen van het programma te voldoen, konden deze leden, zoals ook thans al het geval is in de strafrechtelijke opvang verslaafden (SOV) en bevestigd wordt in de voorliggende jurisprudentie, overigens wel plaats in het wettelijke stelsel. Zij vroegen dan ook om een nadere uiteenzetting op het punt van de betekenis van artikel 38m lid 2 en 3 voor het wel of niet direct kunnen opleggen van de sobere variant. Bovendien vroegen zij of er zekerheid bestaat dat de RISc informatie en de informatie omtrent inhoud en duur van het aanbevolen ISD programma in het strafdossier liefst tijdig vóór maar in ieder geval uiterlijk op de zitting aanwezig zal zijn.

In de tweede plaats wilden de leden ingaan op de beschikbaarheid van programma's. De ontwikkeling, de variëteit en de presentatie daarvan zijn cruciaal voor het succes van de ISD interventie. De leden van de CDA-fractie hadden uit de antwoorden en de ontwikkelingen in de SOV nog niet de overtuiging dat er al een toereikend aanbod van ISD-programma's is. In de beantwoording verwijst de regering naar de matrix, de reclassering en de plaatselijke initiatieven. Bij de SOV wordt echter geleidelijk aan duidelijk dat de laatste fase «terugkeer naar wonen en werk» moeizaam (soms nog onvoldoende) inhoud krijgt. Kan de regering uiteenzetten hoe het met deze hoofdzakelijk plaatselijke programma's staat? Waar de leden van de CDA-fractie onder andere aandacht hadden gevraagd voor het programma «de andere wereld», een gefaseerd programma ontwikkeld voor maximaal 108 jongvolwassenen, werden zij eveneens verwezen naar de inpasbaarheid in de matrix en de inpasbaarheid in de financiering door een reclasseringsinstelling. Dat was voor de leden vooralsnog een onbegrijpelijke redenering. Waar het gaat om penitentiaire programma's is justitie daarvoor toch verantwoordelijk en niet een reclasseringsinstelling? Voor deze programma's zijn toch in het kader van dit wetsvoorstel specifieke extra budgetten beschikbaar gesteld? Zijn deze financiën al volledig ingezet, zo vroegen deze leden. Voor betrokkenheid van reclasseringsinstellingen bij intramurale uitvoering van de maatregel is Reclassering Nederland toch niet verantwoordelijk. Deze instelling heeft daarvoor toch geen budget? Kan de regering tegen de achtergrond van deze vragen nader verduidelijken welke rol, in welke fase van de reclassering wordt verwacht bij de tenuitvoerlegging van de ISD? Verder hadden de leden van de CDA-fractie vernomen dat de matrix niet voor medio 2005 inwerking kan treden, hetgeen hen voor het inpassen van programma's in de opstartende ISD rijkelijk laat voorkomt. Kan de regering meedelen of er inderdaad problemen zijn met het inwerkingtreden van de matrix, waaruit die bestaan en of dit consequenties heeft voor het invoeren van de ISD programma's?

Het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over de rol van de justitiële contacten van de verdachte gaat voorbij aan de vraag naar de betrouwbaarheid en de rechtsgrond waarop deze informatie – niet zijnde informatie uit de justitiële documentatie noch ad informandum zaken – een rol kan spelen in de beoordeling door de rechter. Op basis van de nu verstrekte informatie gaat de CDA-fractie ervan uit dat deze informatie, zoals de veelbesproken «ketenkalenders onder de horizontale balk» e.d. in wezen geen rol kan spelen bij de beoordeling voor de oplegging van de maatregel.

Het antwoord van de regering dat de stelselmatige dader na beëindiging van de ISD direct opnieuw voor weer een ISD-maatregel in aanmerking kan komen, riep bij de leden van de CDA-fractie de vraag op of aldus de stelselmatige dader daarmee niet twee maal voor een zelfde feiten-

complex wordt gestraft. Immers de drie-veroordelingen-in-vijf-jaar eis vormt een constitutief gegeven voor het opleggen van de maatregel. Nadat daaraan is voldaan, komt het deze leden voor als strijdig met fundamentele rechtsbeginselen van het Nederlandse strafrecht om dezelfde feiten weer te laten meetellen voor het opnieuw opleggen van de LSD-maatregel. De drie veroordelingen vormen immers geen strafverzwarende omstandigheid maar een afzonderlijk vereiste voor het opleggen van de maatregel. Eenmaal opgelegd mag toch worden aangenomen dat met die strafrechtelijke veroordelingen is afgerekend? Een nieuwe veroordeling voor de LSD-maatregel zou, tegen de achtergrond van deze benadering, dan andere, nieuwe veroordelingen vereisen. De leden van de CDA-fractie vroegen de regering om een uitdrukkelijk reacties op deze zienswijze.

Het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie naar de eventueel benodigde aanvullende methadonverstrekking, gaat niet in op de problematiek waarop deze leden de aandacht vestigden, namelijk dat deze verstrekking bij voorkeur niet door een reguliere verslavingsinstantie moet plaatsvinden omdat de LSD klant dan onvermijdelijk weer in contact komt met zijn oude milieu waarmee hij nu juist moet breken. Deze leden gingen ervan uit dat maatregelen worden getroffen om deze contacten te voorkomen. Kan de regering dat toezeggen?

In het antwoord van de regering op de vraag van de leden van de CDA-fractie naar de cijfermatig geduide extra belasting van de rechterlijke macht als gevolg van het feit dat de LSD-maatregel meervoudig moet worden behandeld, ontbreekt van regeringszijde elke cijfermatige onderbouwing. Deze leden zagen een indicatie van de werklust in formatieve zin graag alsnog tegemoet.

Bij de beantwoording van de vraag naar de noodzaak voor de uitbreiding van de voorlopige hechtenis voor eenvoudige mishandeling en beschadiging, is de regering niet ingegaan op de vraag van de leden van de CDA-fractie naar de concretisering van de «grote problemen» die zich hadden gemanifesteerd en die volgens de regering ten grondslag hebben gelegen aan deze wettelijke uitbreiding. Deze leden zagen dat antwoord ook nog graag tegemoet.

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie hadden het gevoel dat de regering de rechtstreekse beantwoording van de kern van hun vragen had weten te ontlopen, dan wel met tautologieën heeft willen volstaan. Als voorbeeld van dit laatste het volgende citaat:

«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, zo schrijft de regering. 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.» Het is nodig, kortom, omdat het nodig is.

Deze leden wilden daarom proberen de regering alsnog tot een inhoudelijk antwoord te bewegen op de vragen die zij hadden gesteld, te weten:

- 1) Nu nog geen gegevens beschikbaar (kunnen) zijn dat de bestaande SOV-maatregel inderdaad duurzaam bij een genoegzaam aantal tot die maatregel veroordeelden (de regering verwacht niet meer dan 10 tot 15%) heeft geleid tot een vaststelbare gedragsverandering, hoe is dan te rechtvaardigen dat met dit wetsvoorstel de mogelijkheid wordt

- uitgebreid om deze zware (twee jaar detentie) en kostbare maatregel nu al te gaan opleggen aan de groep niet-verslaafde veelplegers?
- 2) Bij veelplegers bestaat reeds lang in het Nederlandse systeem van strafvordering de mogelijkheid om een veelheid van zaken tegelijk aan de rechter voor te leggen en op grond daarvan een zware straf te eisen. Deze kan ook geheel of ten dele voorwaardelijk zijn, met de voorwaarde zich aan een SOV/ISD-behandeling te onderwerpen. Waarom wordt deze koninklijke weg – althans in de zin van een normale strafrechtstoepassing – niet bewandeld?
  - 3) Hoe rechtvaardigt de regering dat in het wetsvoorstel een zware maatregel (dwangdetentie voor twee jaar) kan worden opgelegd op grond van de voorgeschiedenis en het levenspatroon van een verdachte, terwijl deze voorgeschiedenis en dit levenspatroon in het strafdossier slechts worden belegd met zogenaamde antecedenten, te weten opgemaakte processen-verbaal die echter niet hebben geleid tot een vervolging, zodat terzake de presumpctie van onschuld moet gelden? Deze leden wensten deze vragen thans nog explicieter aan de regering voor te leggen, in de hoop daarop meer inhoudelijk onderbouwde argumenten te vernemen.

#### *Geen evaluatie SOV ter onderbouwing van het voorstel*

De leden behorende tot de PvdA-fractie hadden geen deugdelijk antwoord aangetroffen op hun vraag waarom de regering met deze uitbreiding van de SOV-proef tot andere veelplegers komt nog voordat de uitkomsten van die proef zijn getoetst aan de doelstellingen van de SOV. Deze leden begrepen zeer wel dat daartoe de tijd nog heeft ontbroken. Immers de eerste veroordeelden tot de SOV-maatregel zijn pas in de loop van dit jaar weer op vrije voeten gekomen. Deze leden hadden onlangs wel in twee penitentiaire inrichtingen, die te Utrecht en die te Hoogvliet, kunnen kennismaken met de wijze waarop de SOV-maatregel daar ten uitvoer wordt gelegd. Zij hadden daarbij kunnen vaststellen dat degenen die met de uitvoering met de SOV-maatregel zijn belast, dit nieuwe werk met grote inzet en toewijding verrichten. Het werd echter tevens duidelijk dat vooralsnog niets zinnigs kan worden gemeld over de vraag of, en in welke mate, zal blijken dat deze speciale behandeling bijdraagt tot een zodanige resocialisering dat de thans veroordeelde veelplegers niet meer als (veel)plegers zullen kunnen worden aangemerkt.

De regering reageert op deze toch niet zo ver gezochte vraag naar toetsing van de bestaande SOV aan de gestelde doelen opnieuw met een tautologie: «De omstandigheid dat het met de SOV in gang gezette experiment en de evaluatie daarvan nog lopen, is geen beletsel om met de voorgestelde ISD-maatregel te komen.....Er zijn naar het oordeel van de regering nu vergaande maatregelen nodig om de maatschappij te beschermen tegen hardnekkige veelplegers.» Daarbij, zo tekenden deze leden bij dit citaat aan, is het blijkbaar van geen belang of die maatregelen ook echt helpen. Dat lijkt de regering ook niet zoveel te kunnen schelen: als die veelplegers maar twee jaar van de straat zijn, zo komt de redenering over. Dat helpt inderdaad, althans voor twee jaar. Evenwel, art. 38m van het wetsvoorstel bepaalt dat de maatregel strekt tot beveiliging van de maatschappij EN de beëindiging van de recidive van de verdachte. Het ligt dan toch niet voor de hand de werking van de SOV-maatregel uit te breiden tot niet-verslaafde veelplegers, wanneer over de invloed van de maatregel op de recidive nog niets bekend is? Of is het zo dat het de regering er alleen om te doen is om de veelplegers twee jaar van straat te halen en is de doelstelling om hun recidive te beëindigen niet serieus gemeend?

Daarbij komt dat de regering lijkt te willen voorbijgaan aan de grote zorg van deze leden, uitgesproken op bladzijde 3 van het voorlopig verslag, over het feit dat de regering heeft aangekondigd zich juist grote bezuinigingen voor te nemen in het gevangeniswezen op het terrein van de resocialisatie van gevangenen. Evaluatie van de SOV-proef wordt geheel onmogelijk als zou worden bezuinigd op de programma's ter voorkoming van recidive. Immers dan wordt het element resocialisatie in de SOV onderuit gehaald zodat er niets te evalueren valt. Deze leden wilden een antwoord van de regering op de vraag of zij inderdaad van zins is bij de bestaande SOV-proef reeds op resocialisatie en voorkoming van recidive te (gaan) bezuinigen, hetgeen de kern van de SOV-maatregel zou aantasten, en de invoering van de ISD illusoir maakt.

Samenvattend meenden deze leden dat nu de SOV-proef nog niet geëvalueerd is de stelling van de regering dat de ISD een hardnekkig recidiverend levenspatroon (kan) doorbreken geen proefondervindelijke grondslag heeft, en dus voorbarig is, en dat het niet beschikbaar stellen van financiële middelen de lopende SOV-proef bovendien onderuit haalt.

#### *Bewandelen van de koninklijke weg*

Reeds lang bestaan strafrechtelijke en strafvorderlijke middelen om aan veelplegers hogere straffen op te leggen, zo vervolgden de leden van de PvdA-fractie. De eerste methode is het gezamenlijk voorleggen in een enkele tenlastelegging van meerdere strafbare feiten. Het tweede is gebruik maken van art. 421 Wetboek van Strafrecht, dat het mogelijk maakt om de straf bij recidive te verhogen. Het wetsvoorstel 28 484, dat thans bij de Tweede Kamer ligt, voorziet bovendien in een versterking van die mogelijkheid. Waarom, zo vroegen deze leden, maakt het openbaar ministerie (OM) niet gebruik van deze reeds bestaande mogelijkheden, waarbij kan worden bepaald indien een hoge straf wordt gevorderd dat deze ten uitvoer wordt gelegd in een SOV/ISD-inrichting? Het antwoord van de regering op deze vraag is cryptisch: «Er moet worden vastgesteld dat in de rechtspraak de bestaande mogelijkheden onvoldoende worden benut. Gebleken is dat rechters in onvoldoende mate bereid zijn om voor veelplegers de door het OM gevorderde straffen op te leggen». En, waar de rechters dit wel doen «liggen deze straffen nog ver onder de duur van de vrijheidsbeneming die met de ISD wordt beoogd». Daarom moet, volgens de regering, de wetgever buiten twijfel stellen dat het zijn bedoeling is dat rechters gebruikmaken van de mogelijkheid tot langere vrijheidsbeneming. Lazen deze leden dit goed? Zegt de regering dat rechters, op grond van de ernst van de strafbare feiten die ten laste worden gelegd, niet bereid zijn om hogere straffen op te leggen, en dat de wetgever hen daartoe nu moet dwingen? Beseft de regering dat zij daarmee zegt dat als rechters een strafmaat bepalen die naar hun mening in een redelijke verhouding staat tot de strafmaat die geldt bij andere delicten, de wetgever dit moet veranderen?

Deze leden verzochten de regering aan de Kamer een overzicht te verschaffen van andere delicten die in de praktijk worden bestraft met een onvoorwaardelijke dwangdetentie gedurende twee jaar. Acht de regering deze zware delicten inderdaad van dezelfde orde als het delict dat volgens het wetsvoorstel een veelpleger recidiverend pleegt (winkeldiefstal, tasjesroof, autokraak), en dat tot een twee jaar durende dwangdetentie op grond van een ISD-maatregel kan leiden? Enerzijds erkent de regering hier dus dat het bestaande instrumentarium reeds kan leiden tot hogere straffen voor veelplegers, anderzijds blijkt dat zij meent dat rechters daar onvoldoende gebruik van maken. De regering probeert niet uit een analyse van de motivering van vonnissen inzake veelplegers te achterhalen waarom rechters zo handelen, noch toont zij aan dat rechters, als de

ISD met de daarbij behorende langdurige dwangdetentie wel in de rechtspraak voldoende zal worden benut.

Samenvattend hadden de leden van de PvdA-fractie de indruk dat de regering wel erg snel de conclusie heeft getrokken dat behoefte bestaat aan een nieuwe ISD-maatregel. Licht het niet meer voor de hand, zo vroegen deze leden, eerst enkele jaren te kijken naar wat de gevolgen zijn van de hoge prioriteit die de regering inmiddels naar haar zeggen geeft aan het gecoördineerd volgen van veelplegers en om een veelheid van feiten in een enkele tenlastelegging te combineren en op grond daarvan hogere eventueel voorwaardelijke straffen te eisen? Die voorwaarde zou ook kunnen zijn plaatsing in een penitentiaire inrichting die een programma aanbiedt gericht op voorkoming van recidive, en daarvoor ook de financiële middelen ontvangt. Pas als met deze koninklijke weg ervaring is opgedaan, en de uitkomsten tegenvallen zou aan uitbreiding van de SOV-maatregel tot een ISD hoeven te worden gedacht, mits intussen is gebleken dat de SOV-maatregel voor het voorkomen van recidive doeltreffend is.

#### *Presumptie van onschuld*

De derde vraag van deze leden was, hoewel er samenhang is met de vorige vraag, er een van een andere orde en ging over de eerlijkheid van het procesorde (art. 6 EVRM). Het betreft de ad informandum gevoegde zaken in het procesdossier op grond van welk dossier tot een SOV/ISD-maatregel wordt besloten. De leden behorende tot de PvdA-fractie hadden gevraagd naar de rol die deze zogenaamde antecedenten speelden bij het bepalen van de strafmaat. Zij stelden dat als het ging om niet reeds bestrafte c.q. niet ten laste gelegde feiten, het betrekken daarvan bij het oordeel of sprake is van veelplegers het beginsel van de presumptie van onschuld lijkt aan te tasten. De regering antwoordt daarop: «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 geselecteerd en op de dagvaarding gezet...Het is niet in strijd met de presumptie van onschuld om bij de beoordeling van de zaak ook rekening te houden met onomstreden, niet ten laste gelegde feiten.» De leden behorende tot de PvdA-fractie konden weinig met dit antwoord op een zo principiële vraag. Vooreerst: als het inderdaad om onomstreden feiten gaat, waarom worden zij dan niet in de tenlastelegging opgenomen opdat zij kunnen bijdragen tot de motivering van de eis tot een hogere straf wegens veelvoudige recidive. Zulk een handelwijze van het OM strijdt geenszins met een efficiënte procesvoering. De vraag van deze leden betrof echter het gebruikmaken van bij het proces gevoegde antecedenten (dat wil zeggen processen-verbaal die zijn opgemaakt naar aanleiding van strafbare feiten, en ook andere informatie) waarvan juist (nog) NIET vaststaat dat zij onomstreden zijn. De vraag van deze leden trok de rechtmatigheid in twijfel van het gebruikmaken van deze antecedenten voor het bepalen van een rechterlijk oordeel. Dat antecedenten worden gebruikt voor het opstellen van een daderprofiel, dus om na te gaan of van veelplegers sprake is en om het beleid ter zake van hen te coördineren is, naar de mening van deze leden, iets wezenlijk anders dan deze antecedenten ook te voegen bij het procesdossier. Ter zake van deze feiten geldt immers de *presumptio innocentiae* zo lang geen rechterlijke waarheidsvinding en beoordeling ter zake hebben plaatsgevonden, zodat op grond daarvan geen conclusies mogen worden getrokken over straf of strafmaat.

Samenvattend vroegen de leden van de PvdA-fractie aan de regering om een onderbouwing van haar stelling dat het voegen van niet onomstreden

antecedenten van verdachten bij een procesdossier, en het mede op grond daarvan bepalen van de strafmaat, niet in strijd zouden zijn met de presumptie van onschuld.

Vertrouwende, dat deze vragen tijdig zullen worden beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over het onderhavige wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,  
Van de Beeten

De griffier van de commissie,  
Janssen