

Donner

regelen," want dan krijg je onmiddellijk een discussie over de vraag waarom andere elementen niet ook bij wet worden geregeld.

Ik meen dat ik op beide vragen van de heer Holdijk ben ingegaan.

De heer **Van de Beeten** (CDA): De minister is nog niet ingegaan op mijn vraag of ik het goed heb begrepen dat de accountant de code niet hoeft langs te lopen in het kader van de uitvoering van zijn wettelijke taak. Belangrijker nog is de kwestie van de competentie van de rechter in het geval dat de commissarissen in actie komen door nog dezelfde dag naar de voorzieningenrechter te stappen als zij zijn ontslagen. Het probleem is dat dit dan bij de gewone rechter aanhangig wordt gemaakt, maar het verzoek om vervangende commissarissen te benoemen, bij de ondernemingskamer. Wij hebben gesproken over de kwestie van het ontslag van de raad van commissarissen. Daarbij heb ik met name de kwestie van de motivering aan de orde gesteld, maar vervolgens heb ik er ook op gewezen dat, als commissarissen het niet met hun ontslagbesluit eens zijn, de enige remedie niet is: schadeloosstelling vorderen. Vanwege het niet juist toepassen van de procedure, met name het ontbreken van een deugdelijke of eenduidige motivering, kan men ook dezelfde dag de voorzieningenrechter vragen om de volgende dag een verzoek te behandelen om weer in de functie te worden hersteld. Dan hebben wij te maken met de situatie dat dit aanhangig wordt gemaakt bij de voorzieningenrechter in de rechtbank die daartoe bevoegd is, terwijl tegelijkertijd het bestuur vanwege het ontslag naar de ondernemingskamer moet om vervangende commissarissen te doen benoemen.

Minister **Donner**: U hebt gelijk dat dit laatste mogelijk is. Als dit gevorderd wordt, zou het aan de rechter kunnen worden voorgelegd.

Op uw vraag of de accountant de code moet nalopen, is het antwoord: neen. Hij hoeft geen oordeel te geven over het gebruik dat van de code is gemaakt. Hij moet controleren of wat er staat niet in strijd is met de jaarrekening, bijvoorbeeld op het punt van de bezoldiging. Het is echter niet zo dat hij de hele code zal gaan nalopen.

Ik beveel het wetsvoorstel nogmaals sterk aan bij de Kamer. Ik zal mevrouw Broekers gaarne terzijde staan bij het natrekken van de geschiedenis van de nota van verbetering.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik ben de geschiedenis zojuist even nagegaan en heb de tekst nagelezen van het oorspronkelijke voorstel zoals het door de regering bij de Tweede Kamer is ingediend en van het gewijzigde voorstel van wet zoals wij dat in de Eerste Kamer hebben gekregen. De tekst van artikel 268, lid 11, is identiek en is niet bij amendement gewijzigd. De nota van verbetering is overigens buitengewoon verhelderend en het is maar gelukkig dat die zin erin staat, maar het is toch een novelleachtig gebeuren. Dat stel ik even vast. Ik ben het er overigens mee eens, daar niet van.

Minister **Donner**: Ik zal het natrekken, want het zou kunnen zijn dat er een fout in de procedure is gemaakt, maar mag ik dat schriftelijk doen?

De **voorzitter**: Als het schriftelijk kan, dan graag.

Minister **Donner**: Ik denk dat het gemakkelijker is om het schriftelijk te doen.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik denk dat dit niet kan, want wat stellen wij anders vast? Stellen wij dan een tekst vast met de nota van verbetering, of niet? Daar moet nu echt helderheid over komen.

De **voorzitter**: Ik constateer dat mevrouw Broekers akkoord gaat met wat er staat.

Minister **Donner**: Ik wijs op stuk nr. 6 (28179, vergaderjaar 2001-2002). Daarin staat op blz. 5: "d. Het voorgestelde lid 11 komt te luiden..." Die hele passage is weggefallen in het stuk zoals het is aangeboden aan de Eerste Kamer. Het gaat om een drukfout tussen de twee teksten. Anders zou het ook niet kunnen.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Penitentiaire beginselenwet (Plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders) (28980).**

(Zie vergadering van 5 juni 2004.)

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Donner**: Voorzitter. Ik wil de Kamer danken voor de gelegenheid om dit wetsvoorstel nog voor het zomerreces te bespreken. Het is een belangrijk voorstel. Het moet betere mogelijkheden bieden om greep te krijgen op het verschijnsel veelplegers. Het heeft ingrijpende gevolgen voor de hardnekkige veelplegers en dat rechtvaardigt de soms kritische beschouwingen over het wetsvoorstel. Ik proef in de commentaren tegelijk ook de wil in de Kamer om constructief mee te denken. Ik geloof dat niemand het probleem ontkent. Betwijfeld wordt alleen of de voorgestelde maatregel een oplossing biedt. Op dat punt heeft kennelijk de schriftelijke behandeling niet voldoende overtuigd. Ik hoop uw Kamer alsnog te kunnen overtuigen.

Ik vrees dat ik uw Kamer niet zal kunnen overtuigen in termen waarin sommigen van u stellen, overtuigd te willen worden. Laat ik wat dat betreft het gedegen betoog van de heer Jurgens als voorbeeld nemen. Hij stelt dat hij in 16 jaar nooit eerder een zo ontoereikend antwoord heeft gehad als deze keer. Dat spijt mij bijzonder. Hij weet hoe zeer ik ook zijn steun op prijs stel. De fout ligt uiteraard geheel bij mij, maar het is ook een onmogelijke vraag die hij gesteld heeft. Hij vraagt mij om hem te overtuigen, maar geeft tegelijkertijd aan dat hij slechts op een wijze overtuigd kan worden, waarbij op voorhand vaststaat, dat die manier niet mogelijk is. Hij stelt dat de regering in redelijkheid de maatregel niet kan uitbreiden tot nieuwe groepen, zonder wetenschappelijk bewijs dat de bestaande SOV-maatregel effectief is. Dat bewijs kan alleen geleverd worden door de evaluatie van de SOV, welke nog niet heeft plaatsgevonden. Nu zou de

Donner

evaluatie van de SOV kunnen worden afgewacht, maar deze zal geen uitsluitsel geven over de vraag of ook de nu voorgestelde aanpak effectief zal zijn voor andere veelplegers die onder de ISD komen te vallen. Dat effect kan niet worden gemeten voordat eerst de maatregel wordt toegepast en daar is een wettelijke basis voor nodig. Daarom is het dus onmogelijk om het gevraagde bewijs nu te leveren. Ik kan de heer Jurgens niet in deze behandeling met dat bewijs overtuigen, omdat zeker is dat het gevraagde bewijs er op dit moment niet is en dat het er vermoedelijk ook niet zal komen. Vervolgens stelt de heer Jurgens dat de maatregel in strijd is met de rechtsstaat, indien er voor één winkeldiefstal twee jaren dwangdetentie zou worden opgelegd en de daarbij behorende maatregel geen vruchten afwerpt. Ook die vraag is niet te beantwoorden, want ik ben het met de heer Jurgens eens. Eén winkeldiefstal kan niet worden bestraft met twee jaar. Wij hebben het niet over personen die maar één winkeldiefstal plegen; de personen in kwestie hebben vaak tientallen, zo niet honderden diefstallen en andere delicten gepleegd. De heer Jurgens meent ook dat voor die personen een langere detentie mogelijk moet zijn, maar stelt dat dit wetsvoorstel daar niet voor nodig is. Wat hiermee wordt beoogd, is volgens hem namelijk al mogelijk.

In de stukken is betoogd dat dit niet het geval is. De rechtspraak heeft behoefte aan meer, namelijk aan een maatregel die voor de hardnekkige plegers van strafbare feiten nodig is. Als dat niet overtuigt, kan ik alleen maar antwoorden dat ik de maatregel nodig acht omdat het niet werkt op de manier waarop het volgens de heer Jurgens werkt. Ik begrijp dat de heer Jurgens het kennelijk met mij eens is dat voor hardnekkige veelplegers een maatregel zoals voorgesteld, materieel helemaal niet in strijd is met de rechtsstaat, dat de effectiviteit daarvoor van de SOV ook helemaal niet hoeft te worden bewezen en dat het allemaal best mag, maar dat het nu al kan mits het past binnen de regels voor strafvordering. Dan komt de discussie neer op de vraag of het OM het op dit moment wel of niet kan. Ik zal hierop ingaan, al is het een welles-nietesvraag geworden.

De heer **Jurgens** (PvdA): Dat niet-mogelijk-zijn kan ook een principiële kwestie betreffen. Het feit dat bijvoorbeeld de heer Donner persoonlijk in zijn privéleven niet behoorlijk kan handelen, is nog geen excuus voor hem om het behoorlijke handelen na te laten.

Minister **Donner**: De vraag kan zijn of het is toegestaan. U zegt dat het alleen mag als er wetenschappelijk bewijs is. Daarop zeg ik dat dit er niet kan zijn, omdat de SOV nog niet is geëvalueerd. Ook al zou die zijn geëvalueerd, dan had ik nog geen bewijs dat deze maatregel wel kan werken zonder eerst een wettelijke basis te hebben op grond waarvan ik die kan toepassen. Een dergelijk bewijs is dus onmogelijk.

De heer **Jurgens** (PvdA): Dat iemand een drogreden tegen mij zou willen gebruiken, is mij nog niet overkomen. De SOV en de nieuwe maatregel zijn namelijk hetzelfde. Als de proef met de huidige SOV-maatregel, die weliswaar op een andere groep wordt toegepast, maar im Grossen und Ganzen hetzelfde is, in het geheel niet blijkt te helpen, is tegelijk duidelijk geworden dat het geen zin heeft om die uit te breiden. Dat blijf ik volhouden.

Minister **Donner**: Dat is niet per definitie zo. Ik zal hier nog op ingaan. Deze maatregel is juist nodig om de SOV beter te kunnen laten functioneren. Nu worden betrokkenen namelijk voor een onmogelijke keuze geplaatst. Bovendien gaat deze maatregel over een groep waar op dit moment de SOV niet op van toepassing is. De groep bestaat namelijk uit minder behandelbare mensen. Die kiezen er niet voor. Je zit dus principieel met het feit dat het een ander soort groep is.

Ik begrijp degenen die in navolging van de heer Rouvoet zeggen dat wat voorligt, symbool-wetgeving is. Zij zeggen ook dat het wetsvoorstel in zijn huidige vorm niet nodig is, omdat al mogelijk is wat men wil. Daartegen breng ik in dat er dan ook geen fundamenteel bezwaar kan bestaan tegen een zodanige aanpassing van de wet dat daadwerkelijk kan wat iedereen meent dat al kan. Het wetsvoorstel is daar wel voor nodig.

De heer **Jurgens** (PvdA): Het wordt steeds gortiger. Het kan nu al, maar

wel via de zware procedure die het Wetboek voor Strafvordering daarvoor eist, namelijk dat er minstens tien van dit soort kleinere delicten moeten zijn gepleegd voordat de rechter gerechtigd is om een zware straf als twee jaar gevangenisstraf op te leggen. Dat is heel iets anders dan in het wetsvoorstel staat. Daarin staat dat een dergelijke straf kan worden opgelegd voor een enkel delict, gepleegd nadat voor de voorgaande delicten waarnaar verwezen wordt, reeds straf is opgelegd. Dit is dus echt een zeer belangrijk verschil in procedure. U moet niet doen alsof dit de zelfde zaak is.

Minister **Donner**: Ik stel niet dat het de zelfde zaak is, maar dat wij het over hetzelfde hebben. Wij hebben het erover dat wij een oplossing moeten vinden voor de problematiek van de veelplegers. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om een dergelijke maatregel op te leggen aan een persoon van wie dit aantoonbaar is naar aanleiding van het laatste geval. Ik zal straks voorrekenen dat ook bij tien gevallen die tegelijkertijd worden voorgelegd, de rechter op dit moment binnen de huidige systematiek niet zou kunnen komen tot een maatregel zoals die hier wordt voorgesteld, maar hooguit tot een verlenging in maanden. In wezen is dit ook wat er nu al gebeurt en dat is in die zin minder adequaat. Ik bestrijd echter ook het uitgangspunt waarmee u het voorstel benadert, namelijk dat een dergelijke maatregel alleen maar zou mogen worden voorgesteld, indien vast zou staan dat de behandeling effectief is. Dat is niet het uitgangspunt waarop wij tal van zaken ook bij wet geregeld hebben, zoals de BOPZ of de tbs. Of neem de gevangenisstraf zelf: die leggen wij op, ook als wij niet zeker weten dat deze het effect heeft dat wij mede beogen ten aanzien van de recidive. Het berust op een gegeven, namelijk de constatering dat de situatie zoals die is, onhoudbaar is en dat dit rechtvaardigt dat een maatregel wordt genomen. Die benadering biedt, denk ik, het betere uitgangspunt om het voorstel zoals het hier ligt, te beoordelen.

Voorzitter. Het verschijnsel van de stelselmatige daders moet effectief kunnen worden aangepakt. Er is nu een patroon van het plegen van delicten, waarna er opgesloten wordt

Donner

en men vervolgens na korte tijd weer vrijkomt, waarna er weer een delict gepleegd wordt en er eventueel weer opgesloten wordt en men vervolgens weer vrijkomt en dit alles steeds met korte tussenpozen. Zelfs als dat een kwestie van maanden is, moet dit patroon worden doorbroken. Dat is in het belang van de samenleving. Het is op dit moment zo dat de politie aangeeft, dat men vaak aan het patroon van de criminaliteit in een buurt kan vaststellen welke criminelen recent zijn vrijgekomen. Ook de samenleving zal van de regering kunnen eisen dat daar wat aan wordt gedaan. Ik begrijp ook van alle fracties dat dit in wezen wordt ondersteund.

Gesteld wordt dat dit nu al zou kunnen, maar ik wijs er slechts op dat de ervaring in de praktijk uitwijst dat dit nu niet het geval is. Sinds het kabinet de problematiek van veelplegers in het kader van het veiligheidsprogramma tot speerpunt heeft gemaakt, kiezen openbaar ministerie en zittende magistratuur steeds vaker voor een meer persoonsgerichte aanpak. In die aanpak worden dan verschillende zaken tegelijkertijd berecht en in samenhang gezien. Het stelselmatige karakter, het patroon van delicten, komt zo in beeld. Ook de persoon van de verdachte en de factoren die aan zijn gedrag ten grondslag liggen, komen daarbij beter in beeld. Dat leidt ertoe dat veelplegers nu straffen opgelegd krijgen die beter bij de feiten en de persoon passen.

Kortom, het signaal dat van de wetgeving uitgaat, heeft tot op zekere hoogte al effect en veelal worden nu langere straffen dan voorheen opgelegd, maar uiteindelijk gaat het daarbij om een verschuiving van weken naar maanden. Zo worden bij veelplegers die al vele malen hebben gerecidiveerd, weliswaar drie keer zo hoge straffen opgelegd als bij een beginnende recidivist, maar het blijft dan bij delicten als winkeldiefstal of fietsendiefstal nog steeds bij ongeveer drie weken. Gaat het om autokraken dan komt men ongeveer bij vijf weken. Al zouden tien zaken gelijktijdig worden berecht, dan kom ik langs die lengte nog niet in de buurt van wat voorgesteld wordt ten aanzien van de ISD-maatregel.

Er kan dan gezegd worden dat de strafmaxima een ruimere straf mogelijk maken, maar de rechter zal in een logisch verband de straf

moeten bepalen in samenhang met de straffen die hij voor andere delicten oplegt. Slechts bij de meest ernstige vorm van een delict zal naar de maximumstraf worden gegrepen. Deze constatering is geen verwijt aan het adres van het openbaar ministerie of de zittende magistratuur. De rechter kan niet van de ene op de andere dag straffen van geheel andere orde gaan opleggen, indien daar in een wetwijziging geen aanleiding voor is. Zouden wij dit anders willen, dan krijgen wij een regering door rechters en ik denk dat de Kamer dit ook niet zou willen. Kortom, het bestaande wettelijke instrumentarium blijkt in de praktijk onvoldoende om het verschijnsel aan te pakken. In het licht van die constatering meen ik dat de wetgever niet kan zeggen: Dat is jammer, maar wij kunnen alleen iets doen als gebleken is dat de SOV effect heeft, of als aangetoond wordt dat een andere maatregel wel effect heeft op de recidive. Er kan toch niet in redelijkheid gesteld worden dat wij ons er maar bij neer moeten leggen zolang er geen wetenschappelijke in de praktijk bewezen effectieve oplossing is om mensen het stelen, inbreken en andere geweldplegingen af te leren? De politie van Hoog Catharijnen in Utrecht heeft vastgesteld dat een actie tegen veelplegers een reductie van bijna 60% in de criminaliteit tot gevolg heeft gehad. En dan zouden wij moeten vaststellen dat wij desondanks niets mogen ondernemen omdat eerst de SOV geëvalueerd moet worden; dat wij ons voorlopig maar bij het verschijnsel moeten neerleggen omdat de strafrechtelijke redeneringen de oplossing niet kunnen bijhouden? Dat soort argumenten heeft naar mijn gevoel de afgelopen jaren het strafrecht in diskrediet gebracht.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Volgens mij slaat de minister in zijn redenering een aantal stappen over. Tot voor kort kwamen zaken individueel op zitting en werden er in de categorie van daders waarover wij spreken, inderdaad vrijheidsstraffen van enkele weken opgelegd. Sinds kort is er sprake van stapelen waardoor er vrijheidsstraffen zijn in de orde van grootte van tien of twaalf maanden. Dat is essentieel anders dan in het verleden. Zou het niet zaak zijn om eerst de ervaringen hiermee af te wachten en te bezien

in hoeverre het stapelen een gunstig effect heeft op het terugbrengen van recidive voordat er veel verdergaande maatregelen worden ingevoerd?

Minister **Donner**: Mevrouw De Wolff, juist ook met het stapelen komt men ten hoogste uit bij drie tot vier maanden. Zulke termijnen zijn niet adequaat. Ik heb u dat aangegeven. Dat is de praktijk op dit moment bij het parket in Amsterdam en in Rotterdam. Daar heeft men die ontwikkeling meegemaakt. Het is geen keuze als ik een verdachte moet confronteren met de vraag of hij kiest voor een SOV-maatregel waarbij hij twee jaar vastzit of voor een veroordeling waarbij hij drie of vier maanden vastzit. Je moet hier die keuze wegnemen teneinde ook de SOV-maatregel effectief te maken. Dat is niet het enige motief, maar het is een onderdeel van de keuze die ik moet maken.

Ik ben het zonder meer ermee eens dat dit betekent dat wij inderdaad moeten heenstappen over een verschillende redeneringen die wij tot nu toe in het strafrecht gebezigd hebben. Het is een oude stelling van Bartholus en Baldus die al uit de veertiende eeuw dateert: Als het recht en de feiten niet met elkaar in overeenstemming zijn, moet het recht aan de feiten worden aangepast en moet men niet proberen de feiten aan het recht aan te passen. Dat is op dit moment meer in den brede aan de orde met het strafrecht. Dat is de reden waarom ik met het voorliggende voorstel inderdaad een verschuiving wil aanbrengen van een louter zaakgerichte naar een meer persoonsgerichte benadering. Evenzo hoop ik binnenkort te komen met een wetsvoorstel over de OM-afdoening, waarvan ook veel mensen zeggen dat die niet past binnen het huidige strafrecht. In dezelfde geest heb ik inmiddels bij de Tweede Kamer een visiebrief over de sanctietoepassing neergelegd. Ik bepleit daarin een verschuiving in de bestraffing omdat in de praktijk blijkt dat in een aantal gevallen gevangenisstraf geen dreiging meer bevat. Ook zal het nodig blijken om bij de aanpak van criminaliteit meer financieel, economisch of bestuurlijk te reageren dan strafrechtelijk. Al die ontwikkelingen schuren met de traditionele opvattingen over het strafrecht. Dat sluit ik ook niet uit. Als wij echter het strafrecht niet op

Donner

die wijze aanpassen, eindigen wij binnen korte tijd met een strafrecht dat weliswaar schittert in primitieve zuiverheid, maar dat irrelevant is geworden voor de vragen van de samenleving. Die heeft dan allang op andere wijze een antwoord gevonden. Denk aan de ontwikkeling van de bestuurlijke boete in de afgelopen jaren. Die ontwikkeling zal nog sneller gaan als de OM-afdoening niet wordt gerealiseerd. Op die manier zouden wij in de samenleving steeds meer met dit soort sancties te maken krijgen. Als wij dus willen voorkomen dat het strafrecht volledig marginaliseert bij het beantwoorden van vragen van de moderne samenleving, dan zullen wij dat recht moeten moderniseren. Daarbij past naar mijn mening het voorstel dat voor ons ligt. Daarmee verlaten wij niet de beginselen van het strafrecht, zeg ik tegen de heer Holdijk.

Ook de persoonsgerichte aanpak zal altijd worden gebruikt naar aanleiding van zaken. Het strafrecht begint immers met een zaak en kijkt daarmee terug op wat is gebeurd. Enkel gevaar veroorzaken zonder dat dit tot delicten leidt, leidt niet tot toepassing van de ISD-maatregel. Het verschil met de reguliere, zaakgerichte aanpak is dat verschillende zaken bijeen worden genomen. Daarbij wordt ook naar de toekomst gekeken, zeg ik tegen de heer Holdijk.

Je kunt het vraagstuk ook benaderen door de grenzen van het huidige strafrecht in aanmerking te nemen. Dat deed mevrouw De Wolff. Zij vroeg of de regering zich wel eens heeft afgevraagd waarom de zittende magistratuur geen langere straffen oplegt. Dat is inherent aan het instituut straf, zoals wij dat hebben geconcipeerd. Die moet in verhouding staan tot het gepleegde delict. Als het om een veelheid van delicten gaat en het criminaliteit plegen in feite een levenswijze van de veelpleger wordt, kan dat een hogere straf opleveren. Echter, het punt van de proportionaliteit blijft gelden. Misschien brengt de proportionaliteit met zich dat men iemand na drie of vier maanden weer moet laten gaan, terwijl men weet dat hij het stelen en inbreken hervat. Daarmee is dan het probleem niet opgelost.

Het OM en de zittende magistratuur houden terecht vast aan de aangegeven regel. Anders zouden op

oneigenlijke gronden straffen worden opgelegd. Dat maakt duidelijk waarom een maatregel als voorgesteld, nodig is. Het huidige strafrecht mist op dit punt een adequate reactie. Straffen zijn gericht op leedtoevoeging en staan in verhouding tot het gepleegde delict, gelet op de persoon van de verdachte.

Bij het opleggen van straffen moet op voorhand worden aangegeven wat de duur ervan is. Bij maatregelen volgt een strafrechtelijke reactie op gepleegde delicten en wordt ook de persoon van de verdachte gezien. Bij de maatregel speelt echter de beveiliging van de maatschappij een grote rol. Daarmee biedt het een legitimatie om aanspraak te maken op gedragsverandering van de veroordeelde. Dat is niet vreemd en dat is niet verwerpelijk. Gelet op de interventies hier speelt bij de discussie over veelplegers vaak de gedachte mee: het gaat maar om diefstal, overlast of straatgeweld. Ik wil die misdrijven niet bagatelliseren. Neem een ander voorbeeld in gedachte. Stel dat het om geweld of seksuele delicten gaat. Dan zouden de betrokken personen onmiddellijk tbs krijgen en als zou blijken dat er geen behandeling mogelijk is, wordt niet gezegd: jammer samenleving, ik laat de persoon weer los, want er is geen oplossing. Nee, als er in die situatie geen behandeling mogelijk is zetten wij de betrokkene zo nodig levenslang in een long-stay-afdeling. Dat is de uiterste consequentie in zo'n geval. Tot op zekere hoogte vertoont de maatregel die is voorgelegd daarmee een parallel, zij het dat hier niet sprake is van levenslang. De maatregel schept namelijk de ruimte voor behandeling. Het voorstel betekent niet dat je de maatregel niet zou mogen toepassen als zou blijken dat er geen behandeling mogelijk is. Het levert alleen maar een mogelijkheid op als je na verloop van tijd moet constateren: ik heb nog niets kunnen veranderen. De ISD-maatregel schept naar mijn mening juist de kans voor betrokkene op behandeling.

De heer Kohnstamm stelt dat er altijd sprake zou moeten zijn van een programma bij de oplegging van de ISD-maatregel. Als dat niet zo is, zo stelt hij, is er sprake van een verkapt straf en zou tot strafoplegging moeten worden overgegaan. Het voorbeeld van de long stay geeft al aan dat dit niet zo is. Als er geen

behandeling is, wordt het daarmee nog geen straf.

De heer Holdijk vraagt zich af of een sanctie als maatregel kan worden getypeerd als er geen behandeling wordt geboden. Bij het opleggen van een maatregel behoeft het niet alleen om een persoonsgerichte behandeling te gaan, maar gaat het evenzeer om beveiliging van de maatschappij. Dat neemt niet weg dat er programma's zullen worden aangeboden. Behalve om behandeling van verslaving, kan het ook gaan om behandeling van eventueel andere factoren.

Natuurlijk heeft de regering de verwachting dat de aanpak zal werken. Dat berust op een aantal vooronderstellingen, hypothesen en studies. Een overzicht daarvan heb ik onlangs nog gevoegd bij de visiebrief over de sanctietoepassing. Die geeft aan dat er tijd nodig is om mensen te kunnen motiveren en om gedrag te kunnen veranderen. Daarnaast worden er kwaliteitscriteria ontwikkeld waaraan de behandelprogramma's moeten voldoen. De effectiviteit ervan is een belangrijke factor.

Het opleggen van voorwaardelijke straffen, zoals gesuggereerd door de heer Jurgens, zal niet helpen. De straf waarom het gaat, ook bij meerdere zaken, is enkele maanden en die biedt niet de ruimte van jaren die nodig is. Dat is nu net waarom de SOV vaak faalt, omdat betrokkene geplaatst wordt voor de keuze: twee jaar SOV of enkele maanden straf. Veelal kiest men dan voor de straf van enkele maanden. Voor een adequate aanpak is nu eenmaal een langere detentie nodig dan de som van de feiten inclusief de verhoging bij recidive. Wat dat betreft is er een parallel, aangezien de ISD-maatregel evenals de SOV mede is gericht op het onschadelijk maken voor een korte termijn en resocialisatie op langere termijn.

De heer Holdijk vroeg of de ISD niet alleen gericht is op beveiliging. De maatregel heeft evenals de SOV mede de bedoeling om ruimte te scheppen voor resocialisatie.

Verder gaf de heer Holdijk aan dat de overlast vaak door velen wordt veroorzaakt en vraagt daarop wat een op het individu gerichte maatregel daaraan kan doen. De vele individuen samen scheppen veel van de overlast maar één veelpleger schept een gigantische overlast in een omgeving. Dat rechtvaardigt dus

Donner

volstrekt de op het individu gerichte maatregel.

De heer Holdijk vroeg vervolgens wat dan het verschil is met de bijkomende straf, zoals die in de eerste versie van het wetsvoorstel werd voorgesteld. Ten tijde van het eerste concept was de SOV nog kort in werking getreden. Aanvankelijk wilde ik iets naast de aanpak via de SOV voorstellen. Gaandeweg bleek echter dat de voorgestelde sanctie meer het karakter had van een maatregel. Dat was ook het resultaat van de adviezen van de adviesinstanties. In die zin heb ik toen het voorstel aangepast.

De heer Rosenthal vraagt zich af wat een passende straf is als de ISD-capaciteit bezet is. Het gaat om ongeveer 19.000 veelplegers in Nederland. Gemeenten geven mij aan dat er een harde kern is van 5000 tot 6000 veelplegers. Voor ISD zijn vooralsnog 1000 plaatsen gepland. Dit betekent overigens niet dat andere ruimten in het gevangeniswezen daar niet voor gebruikt kunnen worden. Deze planning heeft te maken met de beschikbare middelen op de begroting. Op termijn zal het systeem verder kunnen worden uitgebouwd. Ik zal niet zeggen dat de capaciteit op dit moment voldoende is, maar er wordt soelaas geboden voor de ergste gevallen. Een en ander vormt onderdeel van de afspraken met de G4. Ook met andere gemeenten zullen afspraken worden gemaakt over het reserveren van capaciteit in de gevangenissen met het oog op veelplegers.

De heer **Rosenthal** (VVD): De minister heeft letterlijk gezegd: is de capaciteit op enig moment ontoereikend, dan zal een passende onvoorwaardelijke vrijheidsstraf worden gevorderd. Daarmee wordt gesuggereerd dat beide vormen min of meer vergelijkbaar zijn. Wij vragen ons af wat de minister hier precies mee bedoelt.

Minister **Donner**: In dat geval gaat het om een lange vrijheidsstraf. Ik heb ook gezegd dat dit geen straf kan zijn die even lang is als ISD. Een andere mogelijkheid is dat cellen binnen het gevangeniswezen geschikt worden gemaakt voor toepassing van ISD, maar daarvoor heb ik in feite dit wetsvoorstel nodig.

De heer **Rosenthal** (VVD): Hoe zal de

rechter met deze passage omgaan? Hoe zal hij het begrip "passend" interpreteren?

Minister **Donner**: Ik ben mij ervan bewust dat voorkomen moet worden dat de straffen gebaseerd zijn op de celcapaciteit. Als er niet genoeg specifieke cellen zijn, moet er eventueel ruimte worden gemaakt binnen bestaande penitentiaire inrichtingen.

Alle woordvoerders hebben naar het sobere regime gevraagd. Er wordt onderscheid gemaakt tussen een regime met een dagprogramma, het zogenaamde basisregime of sobere regime, en een regime met een behandelprogramma. Het dagprogramma is bedoeld om structuur aan te brengen in het leven van de veroordeelde: op tijd opstaan, douchen, eten, werken. Dat lijkt voor ons eenvoudig, maar bij de doelgroep ligt dat heel anders. Daarnaast biedt het dagprogramma ruimte voor sport, ontspanning en recreatie. In dat programma zal de gedetineerde ook gestimuleerd worden om een meer actieve houding aan te nemen.

Het regime met een behandelprogramma heeft een gedragsbeïnvloedend doel, gericht op vermindering van recidive. De programma's zullen voldoen aan wetenschappelijk gevalideerde kwaliteitscriteria. Ik noem de cognitieve vaardigheidstrainingen, de terugvalpreventietrainingen en de leefstijltrainingen. Een aantal van die programma's is ook beschikbaar voor niet-verslaafden.

Vanaf 2006 zal er structureel 70 mln euro beschikbaar zijn op basis van het veiligheidsprogramma. Een en ander is gebaseerd op de wensen uit de praktijk; OM, gevangeniswezen en gemeenten. Op basis daarvan is een zo reëel mogelijke verdeling gemaakt. Mocht tussentijds of bij de evaluatie blijken dat een andere verdeling nodig is, dan zal worden bezien hoe een en ander zal worden aangepast. In de oorspronkelijke meerjarenbegroting bij het veiligheidsprogramma is aangegeven dat met iets nieuws wordt begonnen. Wij menen dat er vooralsnog met 1000 plaatsen kan worden volstaan. Als het nodig is, zal bezien moeten worden op welke wijze het systeem kan worden uitgebreid.

De vraag of iemand geplaatst wordt in een voorziening met een basisregime dan wel een behandel-

regime zal mede worden bepaald aan de hand van het selectie-instrument, de RISC. De screening maakt ook duidelijk of iemand verder psychiatrisch getoetst moet worden. Dit is ook een antwoord op de vraag van de heer Van de Beeten. Zo iemand wordt verder getoetst door een deskundige en, indien nodig, in een specifieke GGZ-instelling geplaatst.

De heer Van de Beeten vroeg mij om een reactie op de uitspraak van de rechtbank in Den Bosch van 12 december 2003. In die casus was na 13 maanden nog geen behandel-mogelijkheid geboden en dat was voor de rechter reden om de SOV-maatregel te beëindigen. Het gaat in die zaak om een specifiek geval. De SOV biedt praktische programma's gericht op arbeids- en woontrajecten, maar geen psychiatrische behandeling. De betrokken SOV'er had nu juist behoefte aan een psychiatrische behandeling, naast de aanpak van zijn verslaving. Er is toen veel moeite gedaan om betrokkene naar een goede behandelplaats over te brengen, waar beide problemen tegelijkertijd aangepakt konden worden, maar die voorzieningen hebben lange wachtlijsten. Toen er na 13 maanden nog geen zicht op plaatsing was, was dat voor de rechter reden, de maatregel te beëindigen. Achteraf kan worden geconstateerd dat de SOV in dat geval wellicht niet de juiste sanctie was. Screening in een vroeg stadium en eventueel een andere diagnose, zoals bij de ISD, kunnen die problemen ondervangen. Het RISC-instrument is tot stand gebracht door de reclassering en wordt op dit moment gehanteerd.

Ik kom op de effecten van de behandeling. Bij de behandeling van het wetsvoorstel SOV is indertijd aangegeven dat wij een recidivevermindering beogen van 10% tot 15%. Mevrouw De Wolff en anderen hebben mij gevraagd of dat voor de ISD niet erg weinig is. De ISD-doelgroep is veel gevarieerder dan de SOV, die in beginsel mensen betreft die op voorhand behandelgeschikt zijn. Toch menen wij de doelstelling van 10% tot 15% te kunnen handhaven als gemiddelde voor de gehele doelgroep. Ik denk dat dit een verzwaaring van de doelgroep is. Voor degenen die op voorhand beïnvloedbaar zijn, verwacht ik een hogere uitkomst.

Donner

Mevrouw De Wolff vraagt voorts wat de recidive zou zijn als een langere vrijheidsbenemende straf opgelegd zou worden in plaats van een maatregel. Uit diverse onderzoeken, waarbij ik onder andere verwijs naar de brief over de sanctietoepassing, is statistisch gebleken dat langere gevangenisstraf niet automatisch leidt tot recidivevermindering. De programma's worden getoetst op wat wel en niet werkt ten aanzien van recidivevermindering, omdat de effecten nog niet florissant zijn. Het is wel zeker dat voor een behandeling tijd nodig is. Die tijd moet geschapen worden met de voorliggende maatregel.

Mevrouw De Wolff vroeg hoe na afronding van de ISD-maatregel wordt gezorgd voor werk en huisvesting. Het is de bedoeling dat al tijdens de ISD onderzocht wordt hoe huisvesting, inkomen en dergelijke verzekerd kunnen worden. Dat is een onderdeel van de wijzigingen bij de reclassering. Dat geldt niet alleen voor degenen in een ISD met een behandelprogramma, maar ook voor degenen in een basisregime. De verwachting is dat een deel van de doelgroep ook na detentie blijvend zorg nodig heeft. Dat is een onderdeel waarover ik thans met mijn collega van VWS in samenspraak ben. Het gaat daarbij zowel om de specifieke behandeling als om de maatschappelijke opvang.

Op basis van de verkenning zoals die plaatsvindt in de intramurale fase, is vervolgens in beginsel de gemeente verantwoordelijk voor de uitvoering in de periode daarna. De begeleiding gericht op inkomen, huisvesting en dergelijke vindt ook in die fase plaats. De ervaring met de SOV in Amsterdam en Rotterdam leert dat tot nu toe ongeveer 50% wordt geplaatst in een betaalde baan of vrijwilligerswerk. Ook in het geval van de ISD verwacht ik dat de gemeenten daarmee aan de gang zullen gaan. Het is een onderdeel van afspraken in het grotestedenbeleid. Tegelijkertijd geef ik zonder meer aan dat dit een onderwerp is van voortgaand overleg met betrokken gemeenten omdat het een punt van zorg is. Ik kan niet zeggen dat de persoon niet uit de ISD komt zolang dat niet gegarandeerd is, maar ik kan ook niet zeggen dat wij de ISD maar helemaal niet moeten toepassen omdat arbeid en huisvesting na ommekomst niet verzekerd zijn. Het is dus een aspect,

maar dat aspect kan niet bepalend zijn voor de keuze of deze maatregel al dan niet moet worden ingevoerd.

De heer Kox heeft mij gevraagd of ik niet beter kan inzetten op alternatieven voor de ISD. Ik zal kort ingaan op zijn voorstellen op dat punt. Ik geef op voorhand aan dat ik meen dat het niet zozeer alternatieven zijn, maar onderwerpen die je daarnaast zult moeten bekijken. Het zijn geen alternatieven voor de problematiek in den brede.

Het verstrekken van meer heroïne is ook genoemd. Onlangs is een brief naar de Kamer verstuurd, waaronder ook mijn handtekening staat, waarin wordt voorgesteld het aantal behandelplaatsen van 300 naar 1000 uit te breiden. Dat is conform de conclusies van de commissie-Paas. Dat wordt dus geïntroduceerd. Ik blijf wel volhouden dat de heroïneverstrekking blijvend uit medisch oogpunt moet geschieden. Het mag geen instrument worden van de samenleving om mensen van veelplegerij af te houden. Als dat een bijkomend effect is, is dat meegenomen, maar de criteria moeten blijvend medisch zijn.

Dan kom ik op de betere afstemming tussen de ketenpartners en de dossiervorming. Het veelplegersbeleid is voorwerp van gesprek met alle gemeenten die op dit moment een programma hebben, de grote vier gemeenten. De ketenaanpak en dossiervorming zijn voorwerp van overleg. In de steden zijn coördinatoren aangewezen voor de uitvoering van de programma's. Ik wil ook nog bezien of een en ander verder moet worden versterkt met wettelijke maatregelen, zodat de uitoefening van verschillende voorzieningen in dat kader gecoördineerd kan plaatsvinden. Dat is een tweede, maar het is een onderwerp van aandacht. Juist bij de ingang en bij de uitgang moet besloten kunnen worden wat in een bepaald geval de juiste aanpak is. Hiermee probeer ik ook een antwoord te geven op de vraag van de heer Holdijk hoe je het groepsprobleem kunt aanpakken en daar de relevante personen uit kunt halen.

Ten slotte is een vraag gesteld over het versnellen van de SOV-analyse en het oplossen van de knelpunten. De procesevaluatie van de SOV zal dit najaar beschikbaar komen. De effectevaluatie zal in 2006 beschikbaar komen. Veel eerder kan niet, gewoon door de lengte van dat

proces. Ik zal deze Kamer zo snel mogelijk inlichten. Ik neem aan dat ik ben ontslagen van de suggestie om een geschikte partner voor betrokkene te vinden. Ik moet helaas zeggen dat de partners waar men langdurig mee optrekt, meestal dezelfde kenmerken hebben en wat dat betreft geen echte oplossing zijn.

Ik heb kennisgenomen van het initiatief voor het collectieve winkelverbod. Ik denk dat dit een aantal aantrekkelijke aspecten heeft. Er moet wel onderscheid worden gemaakt tussen het individuele en het collectieve winkelverbod. Een winkelier kan te allen tijde als rechthebbende de toegang tot zijn winkel ontzeggen aan personen die zich daar eerder door diefstal hebben misdragen. Daarbij kan hij gebruikmaken van foto's of beelden van zijn eigen videocamera. Dat is helemaal in overeenstemming met de wet. Doorgaans wordt ook de politie ingelicht over een winkelverbod in die zin.

Daarnaast wordt er geëxperimenteerd met collectieve winkelverboden. Dan gaat het om een verbod voor meerdere winkels in een bepaald gebied. Een groep winkeliers besluit in overleg met elkaar om een bepaalde winkeldief, die actief is in dat winkelgebied, gezamenlijk de toegang tot de winkel te ontzeggen. Er worden foto's uitgewisseld en afspraken gemaakt over hoe gehandeld moet worden bij overtreding van het gebod. Die afspraken hebben consequenties voor de openbare orde en de politie, omdat deze eventueel moet ingrijpen om ze te handhaven. Daarom wordt over dat soort winkelverboden overleg gepleegd met de gemeente, de politie en het openbaar ministerie. Hopelijk kan ik eind juli hierover een notitie naar de Kamer sturen. Mogelijk wordt dat na het reces, omdat wat daaraan gedaan kan worden, voorwerp is van studie.

De heer Jurgens stelde de ad informandum bijgevoegde zaken aan de orde. Als zij zo duidelijk zijn, kunnen zij naar zijn mening ook ten laste worden gelegd. Kenmerk van de veelpleger is dat er sprake is van een veelheid van delicten. De meeste daarvan worden in de praktijk door de dader bekend en niet ontkend. Het is dan ook niet efficiënt om deze allemaal ten laste te leggen. Nogmaals, niet uit het oogpunt van de cumulatie van de straffen, want dan kom ik niet bij een alternatief

Donner

voor de ISD. Bij het opleggen van de ISD zal door de rechter getoetst moeten worden of er sprake is van een veelpleger, maar dat betekent niet dat dit alleen bewezen kan worden door het grote aantal ten laste gelegde feiten op dat moment. Deze kunnen wel ad informandum worden bijgevoegd.

De heer Van de Beeten stelde de interdepartementale benadering aan de orde en noemde in dat verband de BOPZ. Hij stelde dat deze geen passend antwoord kan geven op overlast. Het kabinet werkt aan een plan om een antwoord te bieden voor overlast. Op dit moment wordt overwogen dat een onderdeel daarvan kan zijn de verplichting om iemand onder behandeling te zetten, zonder dat dit intramuraal is, wat een kenmerk en een van de tekortkomingen is van de BOPZ.

De heer Rosenthal vroeg mij een verduidelijking over de toepassing van de ISD-maatregel op jeugdigen. Mogelijk heb ik hem op dit punt verkeerd begrepen. Als voor jeugdigen in de leeftijdscategorie van 16 tot 18 jaar het volwassenenstrafrecht wordt toegepast, kan een ISD-maatregel worden opgelegd. Terecht merkt de heer Rosenthal op dat de ernst van de begane feiten niet alleen een criterium is. Ook de persoonlijkheid van de dader en de omstandigheden waaronder het feit begaan is, zullen daarbij een rol spelen. Ik kan mij echter niet voorstellen dat een jeugdige snel aan het criterium van drie veroordelingen in de afgelopen vijf jaar zal voldoen. Bovendien is de rechter uiterst terughoudend met het toepassen van het volwassenenstrafrecht op minderjarigen. In het jeugdstrafrecht bestaat de mogelijkheid van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen. Deze mogelijkheid kan ook worden gebruikt voor veelplegers. Voorts worden in het kader van de notitie Jeugd terecht andere plannen ontwikkeld voor de aanpak van jeugdige veelplegers.

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. Als altijd is het een genoegen om met deze minister van gedachten te wisselen, ook al verschil je nog zo met elkaar van mening.

Ik verschil noch met de minister noch met de andere woordvoerders van mening over het feit dat het probleem van de veelplegers in de

laatste jaren een dusdanige omvang heeft bereikt dat het om krachtige maatregelen vraagt. Veelplegers veroorzaken immers niet alleen overlast, maar zijn ook verantwoordelijk voor het ontstaan van gevoelens van onveiligheid in de buurten waarin zij actief zijn. Verder ondermijnen zij daar het gezag van de overheid.

Wij verschillen niet van mening over de inschatting van het probleem, maar wel over de middelen die je moet inzetten om aan dit euvel een einde te maken. Natuurlijk is ook in mijn fractie gediscussieerd over de spanning tussen enerzijds de bestuurlijke en menselijke behoefte om aan die overlast nu eens grondig een einde te maken en anderzijds de eisen van de rechtsstaat of zoals de minister dat uitdrukte in zijn antwoord, de traditionele opvattingen over het strafrecht. Die spanning speelt in elke discussie. De jurist die wordt geacht de bewaker te zijn van onze grondrechten en de belangen van de verdachte, staat tegenover de bestuurder die vaak meer denkt aan de noodzaak de straten te vrijwaren van deze overlast. Beide zijn uitstekende motiveringen om te handelen. Wij zullen dus een afweging moeten maken tussen deze motiveringen.

Om welke eisen van een behoorlijke strafvordering gaat het? Dat zijn er drie. Ten eerste is dat de proportionaliteit tussen het in de tenlastelegging aan de rechter voorgelegde delict en de opgelegde straf. Dat is een wezenseis van ons strafrechtstelsel. Als ik iemand op zijn tenen trap, heeft hij nog niet het recht om mij tegen de grond te slaan. Dat zou disproportioneel zijn. Hij mag mij natuurlijk wel om excuses vragen.

Ten tweede is dat het toepassen van normale procedures als men een hoge straf wenst op te leggen. Iemand kan zich schuldig maken aan een zo ernstig misdrijf dat een hoge straf gepast is. In het Nederlandse systeem formuleert het openbaar ministerie daartoe een tenlastelegging en eist het een passende strafmaat. De rechter beoordeelt of hij deze straf in overeenstemming acht met de ernst van het delict en of hij recht doet aan de persoon zelf. Verder moet natuurlijk worden bezien of een dergelijke hoge straf de wettelijke maximumstraf niet overstijgt. Het is mogelijk om een

hoge straf te rechtvaardigen door meerdere feiten, inclusief de recidive, in één keer ten laste te leggen. De tweede eis is dus dat de normale procedure van strafvordering gevolgd moet worden als je iemand fors wilt straffen.

Ten derde moet de rechtvaardiging van een disproportionele straf, maatregel of detentie gelegen zijn in de mogelijkheid om de resocialisatie van de verdachte te bevorderen of mogelijk te maken. Dat is in het strafrecht al langer een aanvaard systeem. Ik volg mevrouw De Wolff overigens in haar opmerking dat "dwangdetentie", zoals ik in eerste termijn door mij aangeduid, een tautologie is. Een vergelijking met de tbs zou ik de minister in dit geval ontraden hebben, want in het geval van tbs spreken wij over geweldsgevaarlijke criminelen die een wezenlijk gevaar vormen voor de samenleving. En hoe je het ook wendt of keert: iemand die een reeks winkeldiefstallen pleegt, is daarmee niet te vergelijken.

Er moet ook een redelijk kans bestaan dat de behandeling wordt ondergaan en dat die op significante wijze bijdraagt tot reclassering. De minister citeerde mij niet eerlijk toen hij zei dat ik had geëist dat er wetenschappelijk bewijs moet zijn dat het zou slagen. Ik heb gezegd: het moet op significante wijze worden aangetoond dat die behandeling bijdraagt tot de resocialisatie en de voorkoming van recidive.

Dit zijn drie basiseisen van de traditionele beoefening van het strafrecht, die niet onbelangrijk zijn. Ik zou ook niet durven denken dat de minister erover peinst dat hij deze belangrijke basiseisen negeert bij de verschuiving in het moderne strafrecht die hij wil. Anders zouden wij het strafrecht marginaliseren. Het gaat om wezenlijke eisen, maar tegelijkertijd moet je opletten wat er in de samenleving gebeurt. De minister zegt een- en andermaal dat het bestaande instrumentarium ontoereikend is, maar dit kan hij niet aantonen. Dat was het hoofdpunt van mijn betoog in eerste termijn: naar mijn gevoel is het bestaande instrumentarium wél toereikend. Collega Kohnstamm haalde het schitterende citaat aan van mijn geestverwant aan de overkant, Aleid Wolfsen. Deze zei met zoveel woorden: op de keper beschouwd, is dit wetsvoorstel totaal overbodig. De

Jurgens

heer Wolfsen is strafrechter geweest. Volgens hem kun je heel gemakkelijk aan de hand van het bestaande systeem de straffen opleggen die je wil opleggen. Dit hoeven geen voorwaardelijke straffen te zijn; ik geef de minister toe dat dit niet altijd de meest handige methode is. De rechter kan wel worden gevraagd om de uitvoering van de straf te laten plaatsvinden in een speciale inrichting die rekening houdt met de bijzondere omstandigheden van het geval, een SOV- of ISD-inrichting. De heer Wolfsen werd op een andere wijze aangehaald, maar ik citeer hem nu in mijn voordeel. Hij kwam tot de conclusie: het wetsvoorstel is eigenlijk overbodig, maar ik wil niet de indruk wekken dat ik tegen het optreden tegen veelplegers ben. Dat wil ik natuurlijk ook niet, maar ja, in de Eerste Kamer speelt de reflectie toch een grote rol: ik moet toch even kijken of de rechtsstaat hiermee gebaat is. Dat is de afweging waarvoor wij staan.

De minister gebruikte grote woorden over het verleggen van de grenzen van het strafrecht, om het strafrecht niet te laten marginaliseren. Ik zal hem een goede suggestie doen: hij moet de "dwelms", de narcotica, uit het strafrecht halen. Dat zou een echt grensverleggende punt zijn, want dan verdwijnt het hele gedonder van verslaafden die op grote schaal stelen. Ik schat dat je dan 80% van de veelplegers onmiddellijk kwijt bent. Dat is echt grensverleggend, en geeft inzicht in de wensen van de samenleving. Daar praten wij nu echter niet over; die discussie moeten wij laten maar eens een keer voeren. Nu wordt het sluipenderwijs op een bepaald punt ingebracht.

Ik dacht wel dat de heer Rosenthal hierop zou reageren.

De heer **Rosenthal** (VVD): Ik ijldde nog even na bij het hele betoog van de heer Jurgens in tweede termijn. Ik begrijp het niet, wat hij zegt. Ik kan het niet helemaal volgen. Als ik het goed heb begrepen, gaat het bij stelselmatige daders om een misdaadcategorie voorlopige hechtenis, in de vijf jaar voorafgaand aan het strafbare feit ten minste drie keer veroordeeld wegens een misdrijf. Daarbij leggen wij een bepaalde straf op, inclusief een ISD-maatregel van maximaal twee jaar. Dat is waarover wij vandaag praten. De heer Jurgens houdt een

heel ander verhaal. Het gaat erom dat er zekerheid komt dat in het geval van stelselmatig daderschap een bepaalde straf kan worden gevorderd, inclusief een ISD-maatregel. Alle verhalen die de heer Jurgens daaromheen verteld, zijn heel interessant maar vallen buiten het kader van dit wetsvoorstel.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik kan echt merken \pm dat is mij vaker overkomen \pm dat de heer Rosenthal niet gepokt en gemazeld is in het nadenken over (grond)rechten van verdachten. Ik praat er niet omheen; ik gaf drie basiseisen van onze rechtsorde. Als ik van de heer Rosenthal de kans krijg, zal ik de maatregel vervolgens toetsen aan die drie basiseisen.

De heer **Rosenthal** (VVD): De heer Jurgens toetst niet de maatregel aan die drie grondeisen, maar iets heel anders.

De heer **Jurgens** (PvdA): Wat toets ik dan?

De heer **Rosenthal** (VVD): De heer Jurgens toetst niet aan die grondeisen. Het gaat om de definitie van stelselmatig daderschap, misdrijf-categorie voorlopige hechtenis, in de vijf voorgaande jaren ten minste drie keer veroordeeld wegens een misdrijf. Daar staat op een vrijheidsstraf, het maximum van de door de rechter op te leggen maatregel, aanvullend op de straftoemeting twee jaar. Dáár gaat het om.

De heer **Jurgens** (PvdA): Wij spreken uitsluitend daarover. Dit is precies waar het om gaat: op grond waarvan is twee jaar opleggen mogelijk? Het gaat om het opleggen van twee jaar, aan iemand van wie de minister zelf zegt, hoewel ik hem op dat punt niet geloof, dat bij het stapelen van een aantal van die kleine misdrijven men nog niet eens aan een straf van drie maanden komt. Zo iemand krijgt in dit voorstel twee jaar. De eerste eis, van proportionaliteit, is hier wel degelijk aan de orde.

Dan kom ik bij het tweede punt, het toepassen van normale procedures. Ik heb de speciale procedure van de ISD niet nodig, want ik kan op deze delinquent gewoon het strafrecht toepassen, maar de minister doet dat niet met zijn mensen bij het OM. Ik zou wel eens een onderzoek van de minister willen zien. Op basis van de dossiers

die ik persoonlijk heb gezien, is het wel degelijk mogelijk om aan de hand van tien zaken een zodanige straf te eisen, zeker met de nieuwe wet die komt om de straf wegens recidive te verhogen. Bij het voordragen van tien zaken is het wel degelijk mogelijk om langs de gewone weg de rechter te vragen om twee jaar straf op te leggen en de rechter vervolgens te vragen om deze straf te laten doorbrengen in een inrichting voor stelselmatige daders. De minister moet mij het tegenbewijs leveren en dit niet zomaar uit zijn mouw toveren. Ik heb het hem twee maal gevraagd in de schriftelijke stukken en geen van beide keren heeft hij mij het antwoord gegeven waarom ik heb gevraagd. Nu roept hij even uit de losse pols dat het samen drie maanden is. Ik geloof hem niet en ik daag hem bij deze uit om een brief naar de Kamer te sturen met het bewijs, geleverd door het WODC, zijn eigen onafhankelijke onderzoeksinstantie, dat wat hij zegt waar is.

Dan kom ik nu aan het derde punt van toetsing, allemaal nog om de heer Rosenthal een plezier te doen. De rechtvaardiging van de dispropor-tionele hoge straf kan liggen in het feit dat tegelijkertijd een speciale behandeling aan de betrokkene wordt gegeven. Het probleem is, dat er dan wel enige aanleiding moet zijn om te geloven dat die speciale behandeling helpt. Als die absoluut niet helpt, zal ook de heer Van de Beeten, met wie ik in eerste termijn hierover discussieerde, zeggen: het helpt niet, of het wordt niet behoorlijk aangeboden. In beide gevallen blijft er een kale gevangenisstraf van twee jaar over, voor iemand die één vermogensdelict heeft gepleegd. De drie delicten die hij in de vijf voorafgaande jaren heeft gepleegd, zijn al bestraft en die mogen wat dit betreft niet worden meegeteld. Hij heeft één vermogensdelict gepleegd, althans in dit systeem, en daarvoor krijgt hij twee jaar. Als de reeks delicten die hij zou hebben gepleegd aan de rechter worden voorgelegd, heb ik er geen bezwaar tegen, want dan krijgt hij de kans om zich te verdedigen tegen de tenlastelegging. Volgens het bestaande systeem kan de uitkomst een straf van twee jaar zijn. Het probleem is, dat als niet zeker is of zo'n behandeling helpt, in strijd wordt gehandeld met de derde eis van de rechtsstaat. Dat zijn drie vrij

Jurgens

eenvoudige eisen van de rechtsstaat. Nogmaals ik ontken niet de bestuurlijke en de menselijke behoefte om aan het gedrag van deze mensen, die een plaag vormen voor de omgeving waarin zij opereren, een einde te maken. Wij mogen door de emotie op dat punt niet vergeten dat wij in een samenleving leven die, godlof, in anderhalve eeuw een systeem van strafvordering heeft opgebouwd dat buitengewoon veel respect verdient. Onze taak in de Kamer is, bij elke nieuwe maatregel te toetsen of dat ook gebeurt. Misschien kan de minister over twee jaar aantonen dat het inderdaad significant helpt om die mensen de kans te geven een behandeling van twee jaar te ondergaan. Misschien moet je degenen die de behandeling ondergaan en de goede weg gaan bewandelen, dan nemen als een goed gevolg van dit wetsvoorstel. De 80% die niet willen of bij wie de behandeling niet slaagt, hebben dan echter buitenproportioneel lang vast gezeten. Dat is het hele punt. Laten wij nu eens eerst met elkaar nagaan of de bestaande strafrechtelijke opvang voldoet. Waarom kunnen wij de zaak niet gewoon even rustig evalueren en mijn fractie helpen om, naast het inderdaad belangrijke argument om de mensen van straat te krijgen, ook te kunnen blijven zeggen dat in Nederland de rechtsstaat nog steeds op de hoogst mogelijke wijze wordt gediend? Ik verwacht de minister van Justitie daarin als een bondgenoot, niet als een tegenstander.

□

De heer **Rosenthal** (VVD): Voorzitter. Ik was zondagavond in het stadion in Lissabon waar de finale werd gespeeld tussen Portugal en Griekenland. Ineens kwam er een belhamel het veld op rennen, vlak bij waar ik zat. Ik heb mij natuurlijk verstaan met degenen die zich met justitiële zaken bezighouden in Portugal over de vraag wat dit allemaal te betekenen had. Het bleek te gaan om een veelpleger die maar één doel heeft, namelijk beroemd worden. Op dat soort beroemd worden staat in Portugal een maximumstraf van, in dit geval, drie tot vijf jaar onvoorwaardelijk. Hier gaat het nog steeds echt anders. Hier hebben wij ook niet met belhamels te maken, maar met stelselmatige

daders die een zware belasting vormen voor de direct getroffen van dat daderschap, terwijl het in Portugal toch meer een gezellige toestand was. De stelselmatige daders waarover wij het hier hebben vormen eveneens een zware belasting voor de samenleving. Wat dat betreft, blijft voor de fractie van de VVD staan dat het bij dit stelselmatige daderschap los van allerlei andere overwegingen wel degelijk ook gaat om een samenleving die dit niet kan velen.

Op dat punt lijkt het wel alsof met het aanstaande vertrek van de heer Kohnstamm uit deze Kamer de heer Jurgens ineens het stokje heeft overgenomen waar het betreft een voortdurende discussie die er zich ook hier heeft afgespeeld over het evenwicht in de rechtstatelijke benadering van allerlei wetsvoorstellen tussen enerzijds het rechtstatelijke element van de rechten van verdachten en van daders en anderzijds de rechten van slachtoffers en samenleving. In de betogen van de heer Jurgens gaat het voor de VVD-fractie toch wel heel erg sterk om de stelselmatige daders en hun problematiek. Er blijkt bij hem uiteindelijk onevenwichtig weinig aandacht te zijn voor de slachtoffers.

Ten tweede viel mij op dat het wel merkwaardig zou zijn ± dat heeft de minister terecht in eerste termijn aangegeven ± als wij ons als wetgever voortdurend bij alles wat wij hier doen afhankelijk zouden moeten stellen van evaluaties die al moeten anticiperen op alle effecten die de invoering van een wet mogelijkwijs zou kunnen hebben. Wij kijken daar anders tegen aan. Laat overigens ook in alle duidelijkheid gezegd zijn dat de stukken die ik tot nog toe heb gezien, bijvoorbeeld die van het stichtingsbestuur SOV Rotterdam over de SOV, wijzen op behoorlijke vooruitzichten met betrekking tot de effectiviteit van de SOV. Als je praat met de mensen die zich met die SOV bezig houden, zowel in Rotterdam als in Amsterdam, dan zeggen zij nu al dat zij in elk geval buitengewoon gelukkig zijn met het feit dat zij met die SOV aan de gang zijn.

Ten slotte blijft de minister naar mijn mening hangen op én bepaald punt, namelijk de situatie waarin het OM een passende onvoorwaardelijke vrijheidsstraf vordert in geval van een tekort in de ISD-capaciteit. Dat passende karakter van die onvoor-

waardelijke vrijheidsstraf brengt de VVD-fractie toch op de vraag hoe het zit met de jurisprudentie die er op een gegeven moment zal groeien. Aan de ene kant zal de minister mogelijkwijze aanwijzingen moeten geven aan het OM voor wat het passende karakter van die onvoorwaardelijke vrijheidsstraf betreft, terwijl hij aan de andere kant de rechter niet in een situatie wil brengen waarin ± dat zij de heer Jurgens van harte nagegeven ± de rechter als het ware de ISD-maatregel moet afchecken tegenover de lengte die hij eventueel in een passende onvoorwaardelijke vrijheidsstraf zou opleggen. Vanuit de VVD-fractie gezien, is het zo dat de minister terecht dit wetsvoorstel hier voorlegt en met verve verdedigt. Hij wil dus ook graag dat dit volledig succes biedt. Tegelijkertijd zit hij met een tekort aan ISD-plaatsen in de orde van grootte van 1000 tot 2000 voor onder meer ernstige, stelselmatige daders. Dat blijft toch een probleem.

Ik wil niet nalaten, de minister zeer veel dank te zeggen voor zijn beantwoording in eerste termijn. Daaraan voeg ik toe dat de vragen die wij aan de orde hebben gesteld, niet wegnemen dat wij van harte steun zullen verlenen aan dit belangrijke wetsvoorstel.

□

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Het betoog van de minister in de eerste termijn was naar mijn smaak in belangrijke mate overtuigend. Ik vind het verwijt van de heer Jurgens dat het toetsen van dit wetsvoorstel aan een aantal rechtstatelijke beginselen negatief zou uitvallen, niet terecht. In de kern komt zijn betoog erop neer dat met de huidige mogelijkheden tot het opleggen van gevangenisstraf hetzelfde kan worden bereikt. Mijn reactie hierop is dat dit betekent dat men eigenlijk een maatregel wil verpakken in een gevangenisstraf. Dat zou ik juist een aantasting van het heldere onderscheid tussen maatregel en gevangenisstraf in het Nederlandse strafrecht vinden. Dat is een probleem. In de tweede plaats zegt hij dat de mogelijkheid bestaat dat iemand voor een fietsendiefstal twee jaar in een sober regime wordt vastgezet. Dat is een aanzienlijke versimpeling van de werkelijkheid. Zodra de zaak wordt voorgebracht,

Van de Beeten

dus aan het begin van de rit, moet de officier van justitie namelijk de oplegging van de maatregel vorderen. Daarbij zal de officier van justitie duidelijk moeten maken dat aan de gedetineerde een programma ter beschikking wordt gesteld, zo die in de inrichting wordt geplaatst. Hierop kom ik nog terug in een vraag aan de minister. Als de gedetineerde weigert om deel te nemen aan dat programma en hij volhardt in die weigerachtige houding, kan de consequentie zijn dat hij twee jaar in een sober regime doormaakt. Dit heeft de Hoge Raad al gesanctioneerd in het kader van de SOV. Dat is dan niet omdat de rechter daartoe heeft besloten of omdat de officier van justitie dat heeft gevorderd, maar omdat de gedetineerde een bepaalde houding aan de dag heeft gelegd. Daarom is het toch acceptabel om hem onder omstandigheden gedurende twee jaar in een sober regime te houden op het moment dat er nog het vooruitzicht kan zijn dat hij op enig moment aan een relevant programma gaat deelnemen. Als dat vooruitzicht niet bestaat, kan de rechter op verzoek van de veroordeelde, dus van degene ten aanzien van wie de maatregel is opgelegd, tussentijds toetsen of er nog wel een programma is en of er nog wel een zin is \pm "zin" overeenkomstig de bedoeling van de heer Jurgens \pm om de maatregel opgelegd te houden. Het nieuwe wetsvoorstel biedt daartoe de mogelijkheid in tegenstelling tot wat bij de SOV het geval was. Als de rechter van oordeel is dat dit niet het geval is, dan zal hij de maatregel opheffen. Mij dunkt dat dit vanuit een rechtsstatelijk oogpunt waarborgen zijn die men niet onder de maat kan noemen.

Essentieel blijft voor de CDA-fractie het punt van het programma. Ik heb de minister gevraagd naar de onderbouwing van de verhouding tussen de plaatsen zonder en de plaatsen met programma. Ik vroeg niet naar een cijfermatige onderbouwing, maar naar de reden waarom de verhouding is zoals hij in de stukken is en naar de reden waarom wordt verwacht dat er meer dan 400 plaatsen zonder programma zullen zijn en ongeveer 470 met programma. Wat is daarvan de reden? Hoe is dat berekend?

De tweede vraag die ik nog eens voor wil houden, is of wij ervan verzekerd kunnen zijn dat er

inderdaad een programma zal zijn als een officier van justitie in de rechtszaal tegen de rechter zegt dat er een plaats met programma is. Met andere woorden: bergt het systeem een zekere structurele overcapaciteit in zich om aan de vraag te kunnen voldoen? Ik wil wel geloven dat aan de hand van statistieken wordt berekend dat een aantal mensen na verloop van tijd toch niet mee blijkt te willen werken. Aan het begin van de rit moet er wel enige vorm van garantie voor zijn.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Voorzitter. De minister wil het recht aan de feiten aanpassen en niet andersom. Volgens mij zijn wij hier voortdurend bezig met het aanpassen van het recht aan de feiten. De taak van de Eerste Kamer is alleen om dat binnen bepaalde grenzen te doen, de grenzen van rechtvaardigheid en van doelmatigheid in dit geval. Bovendien moeten wij de feiten kennen waarover wij spreken. Vanavond hebben wij kunnen constateren dat wij het in ieder geval niet eens zijn over de feiten die relevant zijn voor de beoordeling van dit wetsvoorstel, los van de vraag in hoeverre een strafrechter in het reguliere systeem of in het traditionele systeem voor tien of meer delicten al dan niet een straf zal opleggen in de orde van grootte van acht of tien maanden. Dit terzijde.

Als wij het recht aan de feiten aanpassen, moeten wij rekening houden met eisen van rechtvaardigheid en doelmatigheid. Met name over de eis van doelmatigheid wil ik het nog even met de minister hebben.

Ik heb in mijn eerste termijn aangegeven dat de maatregel wat mijn fractie betreft bespreekbaar zou zijn, als wij overtuigd zouden zijn van de effectiviteit ervan. Maar daar waar de minister zelf een effectiviteit raamt van 10% tot 15% reductie van recidive, heb ik hem in mijn eerste termijn voorgehouden dat dit voor mijn fractie absurd laag is. In reactie op deze stelling komt de minister niet verder dan een uitleg van de raming. Hij komt niet tot een reactie op mijn stelling dat dit onaanvaardbaar laag is en dat wij bovendien dit percentage zouden moeten relateren aan het percentage reductie van recidive bij de normale straf-toepassing. Mij dunkt dat daar ook

een percentage voor te berekenen zou zijn, maar dat wordt ons in dit debat onthouden.

Niet om de heer Kohnstamm te verdedigen, want hij kan dit tot aan het einde van deze zitting zelf doen, maar omdat ik hoop dat zijn geest na zijn vertrek nog lang zal rondwaren in deze Kamer, wil ik een reactie geven op de opmerkingen van de heer Rosenthal over de neiging van sommige fracties om zich vooral te bekommeren om de rechten van verdachten en daders. Ik zou menen dat juist in deze discussie ook de heer Rosenthal zich de door de regering zelf geraamde lage effectiviteit zou moeten aantrekken. Immers, je kunt wel maatregelen nemen, maar als je daarmee de maatschappij en ook de slachtoffers knollen voor citroenen verkoopt, ben je niet goed bezig. Het gaat dan niet alleen om de verdediging van de rechten van gedetineerden, daders en verdachten, die voor sommige fracties inderdaad belangrijker zijn dan het kennelijk voor de VVD-fractie het geval is. Ik denk dat juist het gebrek aan effectiviteit van de nu voorliggende maatregel de heer Rosenthal en zijn fractie zorgen zou moeten baren.

De heer **Kohnstamm** (D66): Voorzitter. Allereerst heb ik een teleurstellende mededeling voor de heer Jurgens. Ik heb mijn tweede termijn slecht voorbereid en daarom heb ik niet een nieuw citaat van de heer Wolfsen bij me.

Ik zeg de minister dank voor zijn betoog. Ik wil daarbij op één punt nog even terugkomen op mijn eerste termijn, die ik overigens niet ga herhalen. Voor mij zit de crux niet alleen in het feitencomplex dat de veelpleger nu eenmaal een andere benadering behoeft dan een winkeldief. Het zijn twee verschillende categorieën en dat vergt een verschillende en uiteindelijk ook een strafrechtelijk verschillende aanpak. Als het gaat om de voor de veelpleger bedoelde wettelijk verankerde maatregel, dan is de essentie van die maatregel, zoals ik het tot nu toe heb gezien, gelegen in het feit dat het niet primair een gevangenisstraf is, maar een maatregel die primair gericht is op het ondernemen van een poging om te kijken of je met een programma-aanbod uiteindelijk ook recidive kunt

Kohnstamm

voorkomen en resocialisatie kunt realiseren.

Ik heb opnieuw heel zorgvuldig geluisterd naar de minister, maar ik heb steeds het gevoel dat in de bewoording die hij kiest, deze richting minder duidelijk aanwezig is dan ik hoopte. Ik vind dat de maatregel die wij nu aan het bespreken zijn, primair gericht is op de veelpleger: dat is een aparte categorie. Deze krijgt een programma-aanbod en dat duurt nu eenmaal langer. Je kunt niet in drie maanden ± zelfs als de minister gelijk heeft dat het op het ogenblik meer gebeurt dan voorheen ± bij een winkeldief zo'n programma ontrollen. Je kunt iemand dan niet klaarstomen om aan zo'n programma deel te nemen. Ik doel op het verschil tussen gevangenisstraf en de maatregel, dat in mijn ogen toch altijd nog zit in het programma-aanbod bij de maatregel. Immers, bij de gevangenisstraf zit dat aanbod er in beginsel niet bij. Als dat verschil vervaagt, weet ik niet zeker meer of wij goed bezig zijn.

De heer **Jurgens** (PvdA): Het zou niet passen als de heer Kohnstamm bij zijn laatste optreden in dit huis niet zou worden geïnterrupteerd; alleen om die reden moet ik het dus al doen! Ik vond het echter wat merkwaardig om tegenover elkaar te zetten de veelpleger en de winkeldief, alsof de veelpleger een zelfstandig delict vertegenwoordigt en er daarnaast de winkeldief is. Het zijn meestal veelplegende winkeldieven.

De heer **Kohnstamm** (D66): Eigenlijk zijn het mensen die om hen moverende redenen en achtergronden verslaafd zijn aan het plegen van een aantal soorten delicten. Dat is in mijn optiek nog altijd iets anders dan een enkelvoudige winkeldiefstal. Daarover hebben wij het als wij spreken over veelplegers.

De heer **Jurgens** (PvdA): In de geestelijke gezondheidszorg is een verslaving aan bepaalde delicten niet bekend. Men kan verslaafd zijn aan een aantal handelingen dat men wenst te genieten: gokken, drank, drugs en dergelijke. Het gaat hier om veelplegers die bijvoorbeeld vanwege een verslaving geld nodig hebben en weer bij een winkel gaan stelen. Dat is de keten. Het is dus niet een verslaving aan veelplegen.

Dat heb ik nog nooit ontmoet bij de GGZ.

De heer **Kohnstamm** (D66): Laten wij niet vervallen in woordspelletjes. Het gaat om mensen die zodanig veelvuldig bepaalde delicten plegen dat het in totaal gerekend tot een andere categorie is gaan behoren. Eerlijk gezegd, als ik rondloop in Amsterdam en het zie gebeuren, zijn dat andere categorieën mensen. Daarop met je met een andere inzet van middelen insteken om te kijken of er iets aan gedaan worden. De maatregel moet echter gericht zijn op programma-aanbod met als bijkomend gevolg dat iemand langer van de straat is. De doelstelling is niet primair erop gericht om iemand langer van de straat te halen, maar om hem met alle middelen die dit wetsvoorstel biedt een programma aan te kunnen bieden. Ik zou het plezierig vinden als de minister daarover nog kort iets wilde zeggen.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Mevrouw de voorzitter. De minister van Justitie heeft in zijn beantwoording van de eerste termijn van deze Kamer bepaalde uitspraken gedaan die een dimensie bevatten die het concrete wetsvoorstel overstijgt. Ik heb zonder hem letterlijk te kunnen citeren drie uitspraken genoteerd.

In de eerste plaats heeft hij gezegd dat het strafrecht zal moeten moderniseren op straffe van marginalisering.

In de tweede plaats zei hij dat nieuwe initiatieven schuren met traditionele opvattingen van het strafrecht. Het recht zal zich bij de feiten moeten aanpassen, zo zei de minister. Ik neem dat hij bedoelt dat het recht op de feiten zal moeten worden afgestemd. Aanpassen bij de feiten lijkt mij niet goed, maar misschien heb ik hem niet goed geciteerd.

Op de derde plaats heb ik genoteerd: strafrechtelijke redeneringen hebben de ontwikkeling van de criminaliteit niet kunnen bijhouden.

Die uitspraken geven onze fracties denkstof. Ik zeg niet dat dit denken nu pas begonnen is. Wij kunnen ons in dit huis niet uitsluitend als rechtspositivisten opstellen, aangezien wij ons voortdurend met het jus constituendum hebben bezig te houden. Afstemming van het recht op de feiten is een opdracht, een

taak. Ik ben het met de heer Jurgens eens dat die taak en de vervulling daarvan geen reden kan zijn om rechtsbeginselen ter discussie te stellen.

In eerste termijn hebben wij twee samenhangende punten aan de orde gesteld: de kwestie van maatregel of straf en het punt van de zaaksgerichte benadering versus de persoonsgerichte benadering. Ik dank de minister voor het feit dat hij uitgebreid is ingegaan op onze beschouwingen op die punten. Ik heb goed geluisterd, maar alles aanhorende ben ik op beide punten niet overtuigd. Uiteraard zal ik de verleiding weerstaan om te herhalen wat ik in eerste termijn naar voren heb gebracht. Ik wil volstaan met te zeggen dat onze fracties op systematische gronden een voorkeur hadden, hebben en houden voor een voorziening in de vorm van een bijkomende straf. Wij hebben die voorkeur zowel vanwege de grondslag als vanwege de doelstellingen van de ISD. Onzes inziens wordt door de plaatsing in een ISD als een maatregel voor te stellen het begrip maatregel zo niet vager dan wel uitgehold. In elk geval krijgt het begrip maatregel op deze manier een buitengewoon hybride karakter.

Voorzitter. Dit bezwaar blijft dus bestaan, maar het zal ons er niet van weerhouden om onze steun aan het wetsvoorstel te geven. Wij zien namelijk dat er iets moet gebeuren. Verder waarderen wij de inzet van de regering in dezen.

□

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn uitgebreide beantwoording van de vragen van de Kamer. Hij maakte mij duidelijk dat hij vaart wil maken. Laat ik hem duidelijk maken dat ik dat begrijpelijk vind en dat daarmee niets mis is. Wij hebben het hier namelijk over zware criminaliteit die erg veel mensen treft. Ik voelde mij dan ook niet aangesproken toen de minister zei: sommigen zeggen dat het slechts gaat om diefstal, overlast of straatgeweld. Voor mijn part halen ze de Bank van Engeland leeg, want dat vind ik niet zo erg als dat een eerbare mevrouw van haar handtasje wordt beroofd. De Bank van Engeland komt er wel overheen, maar of die mevrouw er overheen komt weet ik nog niet. Voor ons staan de slachtoffers centraal. Als wij

Kox

het hebben over het aanpakken van veelplegers, gaat het ons in eerste instantie om bescherming van de slachtoffers. Dat blijft gelden.

Desalniettemin moeten wij nagaan hoe wij de daders zo kunnen aanpakken dat de slachtoffers beschermd worden, dus in de toekomst geen slachtoffer meer worden, en dat de daders zelf geen daders meer zullen zijn. Dat de minister een signaal wil afgeven, kan ik begrijpen, maar bij het maken van signaalwetgeving maak ik mij zorgen. Gelet op de beantwoording van de minister gaat het meer om woorden dan om daden. Wat hij zegt klinkt stoer, maar ook met deze wet blijven er problemen. Wij hebben onvoldoende cellen beschikbaar. Wij hebben vijf, zes duizend veelplegers. Die zijn heel actief, maar wij krijgen er duizend cellen bij. Her en der kunnen wij nog wel wat wegfrotten, maar wij komen gewoon veel cellen tekort. Dat betekent dat het openbaar ministerie en de rechterlijke macht met de problemen blijven zitten.

Wij hebben ook onvoldoende programma's beschikbaar. De heer Van de Beeten sprak over een verhouding van 50/50. Wij weten dus nu al dat de helft van het aantal veelplegers niet zal deelnemen aan programma's. Bovendien heeft mevrouw De Wolff er al op gewezen dat de effectiviteit nogal aan de lage kant zal zijn: 10%, 15 %. De minister heeft zelf gezegd dat de nazorg van gemeenten en andere instanties onvoldoende is. Het is mooi dat 50% een baan krijgt of vrijwilligerswerk gaat doen, maar dat houdt in dat 50% geen baan krijgt of geen vrijwilligerswerk doet. Dat betekent weer dat bij die 50% de problemen zich waarschijnlijk weer zullen voordoen. Voor mijn fractie geldt dan ook het gezegde: haastige spoed is zelden goed. Het stamt misschien uit de veertiende eeuw, maar in dit geval geldt het toch echt. Wat langzaam gegroeid is, jaar na jaar, door een falende samenleving, kun je niet in één keer rechtbreien. Dat zit er nu eenmaal niet in, hoe graag wij dat ook zouden willen. In één keer rechtbreien gaat zeker niet omdat het gaat om een gedragsverandering, niet alleen bij de daders, maar ook bij de slachtoffers. De slachtoffers moeten assertiever worden. Verder gaat het om gedragsverandering bij de rechterlijke macht, bij de politie, bij het openbaar ministerie en bij de politiek. Dat kost nu eenmaal tijd.

Dan kun je maar beter dat wat je in werking hebt gesteld goed doen, wel zo snel mogelijk. Ik ben blij van de heer Rosenthal te horen dat de programma's van Amsterdam en Rotterdam voor hem reden zijn om te denken: misschien zijn wij op de goede weg. Ik mag hopen dat wij inderdaad op de goede weg zijn. Wij willen namelijk allen van deze problematiek af. Wij moeten op dit punt eigenlijk bondgenoten zijn, zoals de heer Jurgens reeds aangaf. Wie heeft er namelijk belang bij om dit te saboteren? Wel zal er dan gekozen moeten worden voor een snelle en effectieve aanpak, gevolgd door doortastend optreden.

Ik ben het eens met de opmerking van de minister dat het strafrecht gemoderniseerd moet worden. Echter, moderniseren door het te marginaliseren of door het, op z'n Brabants gezegd, te veruïneren, vind ik niet goed. Modern kan ook zijn niet meteen dingen doen omdat er geroepen wordt dat er iets moet gebeuren. Onze keus is dan ook om de SOV zo snel mogelijk te evalueren en deze vervolgens zo mogelijk breder toe te passen. Verder moet gezorgd worden voor meer cellen, meer programma's en meer nazorg, waardoor het rendement toe zal nemen. Een betere afstemming heeft de minister al toegezegd. Ook ben ik het met hem eens dat verstrekking van drugs om medische redenen moet kunnen plaatsvinden. Ik zou dat dan wel wat ruimer geïnterpreteerd willen zien. Als mensen echt niet zonder drugs kunnen en ze anders de samenleving voor enorme problemen stellen, kan het een reden zijn om ze dan maar drugs te verschaffen.

Verder heeft de minister een notitie toegezegd waarin zal worden ingegaan op eventuele andere oplossingen, zoals vergrote sociale controle door winkels, winkelketens en winkelcentra. Ik ben er erg benieuwd naar.

Wat betreft de vaste vriendinnen: ik zal er nog eens over nadenken, mijnheer de minister, of er iets voor te bedenken is. De informatie daarover heb ik op dit moment echter nog niet paraat, dus daar doe ik hem nu nog geen voorstel over.

□

Minister **Donner**: Mevrouw de voorzitter. In feite resteren in dit debat twee hoofdvragen. De eerste is

of de nu voorgestelde maatregel wel past binnen de eisen van de rechtsstaat, de eisen van rechtsvordering, zoals die in Nederland zijn ontwikkeld. De tweede vraag is of de maatregel effectief is, ook als niet in alle gevallen een programma wordt aangeboden.

Aan de maatregel zitten twee kanten. Enerzijds betreft dat de bestuurlijke behoefte en anderzijds de eisen zoals het recht die stelt. Het is onze opvatting dat de overheid gehoorzaamheid verdient opdat de spanning wordt opgelost in de zin dat het handelen in het verlengde ligt van de eisen die de rechtsstaat daaraan stelt. Alleen, die rechtsstaat identificeer ik dan niet met de traditionele opvattingen over het strafrecht, maar wel met het gegeven dat er gehandeld wordt volgens hetgeen in recht en wet beschouwd wordt als recht. Dat is dus niet een positivistische houding. Dat betreft dus niet het gegeven dat het om traditionele rechtsopvattingen gaat. In die zin gaat al helemaal niet op dat ik de rechtsstaat zou willen identificeren met de eisen van strafvordering. Een rechtsstaat is een rechtsstaat wanneer de overheid bescherming kan bieden aan de burger die bedreigd wordt door zijn medeburger en tegelijkertijd niet disproportioneel en menselijk handelt. Dat zijn de twee kanten. Het gaat niet eenzijdig om de criteria voor rechtsvordering.

Ik blijf erbij dat het recht moet aansluiten bij de feiten. Wij moeten de problemen van de samenleving onder ogen zien, bijvoorbeeld die van de veelplegers. Voor dat probleem moeten wij een oplossing zien te vinden die past binnen onze opvattingen. Wij kunnen daarbij niet volstaan met erop te wijzen dat dit probleem voor een deel al met de huidige mogelijkheden opgelost kan worden. Ik blijf er overigens bij dat dit niet het geval is. Ik ben het met de heer Kox eens dat de grote kern van veelplegers voor een deel door de samenleving de afgelopen jaren is gecreëerd. Wij kunnen dan niet verwachten dat dit probleem zich geleidelijk aan vanzelf oplost.

Overigens verschillen de heer Jurgens en ik niet op het punt van de proportionaliteit van delict en straf. Ik loop nu juist tegen het element op dat het hierbij niet alleen om een straf gaat. Het gaat om meer dan alleen een straf voor iets dat in het verleden heeft plaatsgevonden.

Donner

Uit het verleden is een patroon te constateren ± men kan dit ook een ziekte noemen ± dat doorbroken moet worden. Om die reden moet een maatregel worden getroffen. Het criterium is niet dat de maatregel intrinsiek en per definitie effectief moet zijn. Dat geldt ook niet bij de BOPZ. In die zin is er ook een vergelijking met tbs mogelijk, hoewel het daarbij om een geheel ander soort delicten gaat. In dat geval is er ook sprake van een maatregel om een patroon te doorbreken. Daarmee kan ruimte worden gecreëerd om het gedrag waar de samenleving voor behoed moet worden, te veranderen.

Ik weet dat het mogelijk is dat het gedrag ook na twee jaar niet veranderd is. Ik wil zeker geen hoge verwachtingen wekken. Ik blijf bij het percentage van 10 tot 15, hoewel bij de SOV blijkt dat de verwachting wordt overtroffen. Ik hoop dat dit ook voor dit instrument geldt. Dat kan echter niet de toets zijn. Moeten wij, als wij niet zeker zijn dat het patroon met die maatregel doorbroken kan worden, de samenleving maar weer blootstellen aan het gedrag van de betrokkenen? Naar mijn mening moet het recht een oplossing bieden.

De heer **Rosenthal** (VVD): Ik wil voorkomen dat er een misverstand in de Handelingen wordt opgenomen. Toen de minister zijn fraaie betoog begon, had ik de indruk dat hij even meeging met de formulering van de heer Jurgens inzake bestuurlijk handelen aan de ene kant en de eisen van het recht aan de andere kant. Vervolgens zei de minister echter ± en dat was mij uit het hart gegrepen ± dat sprake is van een tweezijdigheid als het om de rechtstatelijkheid en de rechtsstaat gaat, namelijk enerzijds richting verdachte en anderzijds richting slachtoffer en samenleving. Is de minister het met mij eens dat de tegenstelling tussen de bestuurlijke premisse en de eisen van het recht vals is?

Minister **Donner**: Ik meen dat ik heb geprobeerd om dat de heer Jurgens duidelijk te maken. De eerste bescherming van de rechten van de burger is het optreden van het bestuur; de bescherming door politie en justitie van die rechten. Ik wil niet zo ver gaan als degenen die van mening zijn dat ieder optreden van de overheid derhalve ook rechts-

realistisch moet zijn. Daartussen kan een zekere spanning bestaan. Niemand zal het er mee oneens zijn dat de overheid ruimte moet worden gegeven om die bescherming te bieden. Wat ons verdeeld houdt, is de vraag of het OM dit nu al kan. Ik krijg als bewijs dat dit zo is, de uitspraak van de heer Wolfsen in de Tweede Kamer tegengeworpen. Ik heb in overleg met het OM ter voorbereiding van onder andere het veiligheidsprogramma, te horen gekregen dat het nu niet kan. Ook rechters zullen verwijzen naar hun redenering. Natuurlijk is er een ontwikkeling denkbaar waarbij in het algemeen de straffen omhoog gaan om in dit soort zaken op te kunnen treden. Maar dan doen wij ook onrecht aan en voldoen wij niet aan de eisen van de rechtsstaat, want dan zullen de straffen voor het enkelvoudige geval opgevoerd moet worden om in het meervoudige geval een antwoord te bieden. Het gaat niet om de straf, want de straf blijft een reactie op wat er is gedaan. Het gaat mede om een maatregel die een patroon moet doorbreken en die ruimte moet creëren voor behandeling.

Het kan niet zo zijn dat pas als er een adequate behandeling is, de maatregel kan worden toegepast. Die ervaring heb ik met SOV opgedaan. Bij SOV wordt vooraf beoordeeld of iemand geschikt daarvoor is. Daar moet ik van af, omdat het in veel gevallen op voorhand lijkt dat er sprake is van ongeschiktheid, terwijl de geschiktheid ontstaat door niet het alternatief te bieden dat na een paar maanden zitten betrokkene weer de straat op gaat. Omdat er niet in alle gevallen een oplossing kan worden geboden via de maatregel en niet in alle gevallen een geschikt programma voorhanden is, mogen wij niet zeggen dat men op de straat is aangewezen. De inzet is om degenen die behandeld kunnen worden, te behandelen.

Ik ben het eens met de heer Kox, de heer Rosenthal en anderen dat wij bij de introductie van deze maatregel te maken hebben met tekorten. In eerste instantie zijn er 1000 plaatsen gepland, als begrotingstechnische grootte, want er kan ook elders geschikte ruimte gecreëerd worden. In de aanbouwfase zal ik echter per definitie met tekorten te maken hebben. Voor het gehele gevangeniswezen geldt dat er een zekere overcapaciteit gecreëerd moet

worden om in voorkomende gevallen te kunnen reageren, maar als voorwaarde voor invoering van de maatregel kan dat niet gesteld worden. In het proces moet op een aantal zaken worden gelet, zoals aansluiting bij de maatschappelijke opvang. Dat maar 50% een baan vindt, wil nog niet zeggen dat de maatregel niet gerechtvaardigd is, want zonder de maatregel zou die 50% ook geen baan hebben en niet een proces ingaan voor een andere oplossing. Bijvoorbeeld ingeval van werkloosheid mag het niet zo zijn dat veelplegers wel een baan wordt aangeboden ten koste van anderen. Dat is de kat op het spek binden. Eenieder geval moet binnen de eigen context worden bekeken. Uiteindelijk zal dan een inschatting moeten worden gemaakt. Het blijkt dat gemeenten die werken op basis van het programma veelplegers al resultaten boeken zonder invoering van deze maatregel. Deze maatregel zal zonder meer geëvalueerd moeten worden, net zoals de SOV-maatregel. Daarover ben ik het volstrekt eens. Dat zal ook moeten om draagvlak te vinden bij de rechterlijke macht voor het opleggen van dit soort maatregelen. Op de lange termijn zal de maatregel daarin opgelost kunnen worden, als de disproportie met een straf gerechtvaardigd is. Daarover ben ik het met de heer Jurgens eens. Zoals zij hier wordt voorgelegd, past zij binnen zijn criteria van de rechtsstaat. Het gaat namelijk niet om de proportionele straf, maar om de maatregel die bedoeld is om gedrag te doorbreken. Daarom kan zij ook niet vergeleken worden met hetgeen in het verleden is gedaan.

Ik zal niet ingaan op de suggestie voor een alternatieve, echt grensverleggende oplossing, namelijk om de narcotica uit het strafrecht te halen. Dat is nu net een van de veranderingen die ik niet zou bepleiten. Let wel, het gaat mij niet om het veranderen van de reikwijdte van hetgeen ik heb. Ik moet voor de verschijnselen van de moderne samenleving, voor het massaal overtreden van bepaalde regels, op bepaalde punten andere oplossingen vinden. Het strafrecht hebben wij nodig om het gedrag van steeds grotere groepen mensen te regelen. Vandaar zo'n oplossing als de OM-afdoening, vandaar de andere maatregelen waarnaar ik zoek. Het gaat er niet om het strafrecht op een krimpend aantal delicten en situaties toe te passen. Juist vanuit de wens

Donner

om de beginselen die aan het strafrecht ten grondslag liggen ook te hanteren bij nieuwe verschijnselen, moet ik proberen om binnen het strafrecht antwoorden te vinden.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik hoor de minister met sympathie aan, maar denk ook aan het beroep dat de heer Kox op hem heeft gedaan. Als de maatregel inderdaad op de toekomst is gericht, is het dan wel onredelijk om eerst meer zekerheid te krijgen over de werking ervan? Daar zijn wij nu twee jaar mee bezig. Wij stellen voor om ervoor te zorgen dat deze maatregel behoorlijk wordt toegepast, zodat je echt een proef hebt. Ik noem geen percentages, maar wellicht draagt het middel dat wij nu hebben gevonden, significant bij aan een oplossing van het probleem. Wat is er nou tegen om dat even af te wachten? Waarom moet het erdoorheen gejaagd worden? Dat is toch het gevoel dat ik heb.

Minister **Donner**: Ik weet nu al dat de huidige SOV-maatregel, althans naar de huidige termen, niet bruikbaar is voor grote delen van de groepen waar ik nu over spreek. Ik kan wel bekijken of de SOV-maatregel geschikt is voor de groep waarvoor zij bestemd is, maar dan weet ik nog niet of ook dit geschikt is.

De heer **Jurgens** (PvdA): We houden wel een proef met 80% van de populatie. Het is toch minstens de moeite waard om te bekijken of het slaagt voor die 80%.

Minister **Donner**: Ik heb het over een populatie waar ik de proef mee houd, maar ik moet ook kijken naar de groepen die nu binnen de veelpleger-programma's worden binnengehaald. De becijfering van de verhouding van plaatsen berust op een inschatting die samen met het openbaar ministerie, de gemeenten die nu de programma's hebben en het gevangeniswezen is gemaakt. Dat zal gecontroleerd moeten worden aan de hand van de ervaring met de maatregel. Maar ik ben hier bezig met een ex-ante-evaluatie van de bruikbaarheid van de maatregel.

Ik denk dat ik hiermee het beste kan afronden. Het principiële punt blijft dat de wetgever wordt geconfronteerd met een probleem waarvan je niet kunt zeggen dat het

al een aantal jaar bestaat, dus dat wij er nog een paar jaar mee moeten blijven zitten. De constatering is dat het probleem zich niet laat aanpakken met de middelen die er zijn. Ik kan geen garantie geven dat het afdoende wordt aangepakt met het voorgelegde middel, maar ik weet wel dat dit middel is ontwikkeld en bedacht in het licht van de ervaring die er nu is, en dat dit wordt beschouwd als een bijdrage die geleverd kan worden.

Moet de samenleving dan eerst gaan wachten en de lasten verdragen van de tekortkomingen in de bestaande wetgeving, om te constateren of het binnen die wetgeving op sommige punten beter kan? Of moet je zeggen dat wij nu moeten beslissen tot nog een stap, waarbij ik nooit kan garanderen dat dit de laatste stap zal zijn om het probleem op te lossen? Derhalve vraag ik de Kamer om ook dit wetsvoorstel te aanvaarden.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fracties van de PvdA, GroenLinks en de SP wordt conform artikel 112 van het Reglement van orde aantekening verleend dat zij geacht willen worden, zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met verruiming van de mogelijkheden van meerpersoonscelgebruik (28979).**

De beraadslaging wordt hervat.

Minister **Donner**: Voorzitter. Ik bedank de leden voor de opmerkingen die zij vanmorgen hebben gemaakt. Heel in het bijzonder bedank ik de heer Holdijk die mij een gedegen historische inleiding tot dit onderwerp heeft bespaard. Ik ben bovendien blij dat mij uit de jaartallen die hij mij heeft voorgedra-

gen, is gebleken dat de eerdere noodwet waarop hij doelde, indertijd door mijn grootvader moet zijn ingetrokken. Ik ben blij dat ik eindelijk eens iets gevonden heb wat ik anders doe dan hij! Het is wel eens goed om hier eens niet te staan met een voorstel dat hij ook al heeft gedaan.

De problemen waarmee de sanctietoepassing wordt geconfronteerd, vormen op dit moment een uitdaging voor het gevangeniswezen en nopen tot maatregelen die tot op heden niet worden toegepast. Vergis u niet: de voorliggende maatregel die op dit moment ter tafel ligt, is er één uit een breed pakket maatregelen en slechts een onderdeel van een grote reorganisatie van het gevangeniswezen. Dit doen wij teneinde de opvang van een groter aantal gedetineerden mogelijk te maken dan tot dusver gebruikelijk was. Dat zal gepaard gaan met een groot aantal veranderingen dat ten dele hier nog aan de orde zal komen. Dit voorstel is daar slechts een onderdeel van.

Voor de verruiming is op zichzelf alleen maar een kleine wijziging van de Penitentiaire beginselenwet nodig. Dat neemt niet weg dat ik mij zeer wel realiseer dat wij voor de Nederlandse praktijk van het gevangeniswezen een belangrijke stap zetten. Tegelijkertijd teken ik daarbij aan dat het geen stap in het duister is. Met meerpersoonscelgebruik is in de afgelopen jaren de nodige ervaring opgedaan. Ik denk aan de noodvoorziening voor drugskoeriers, de vreemdelingenbewaring en het regiem voor algehele gemeenschap. Meerpersoonscellen zijn dus niet nieuw.

Wat nieuw is, is dat bestaande cellen die thans door één gedetineerde worden bezet, geschikt zullen worden gemaakt voor twee gedetineerden. Voor zowel gedetineerden als het personeel van penitentiaire inrichtingen, zal dat wennen zijn. Gedetineerden die een cel delen, zullen met elkaar rekening moeten houden en zijn minder vrij in doen en laten dan in het geval van een eigen cel. Naar mijn gevoel is daar niets mis mee. Ook in een vrije maatschappij zul je rekening met elkaar moeten houden.

Bij de invoering van het meerpersoonscelgebruik staat de beheersbaarheid en de veiligheid van personeel én gedetineerden voorop. Met de vertegenwoordiging van het