

De nieuwe ISD-maatregel; een kritische verkenning van wetgeving en praktijk

Op 1 oktober 2004 is de maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders, kort gezegd de ISD-maatregel, in werking getreden.¹ Hiermee is het strafrechtelijk sanctiestelsel reeds drieënhalf jaar na de invoering van de SOV-maatregel, wederom met een maatregel uitgebreid. Het doel van de ISD-maatregel, waarin de SOV-maatregel per genoemde datum is opgegaan, is het voor langere tijd detineren van stelselmatige daders in specifiek voor hen bestemde penitentiaire inrichtingen, opdat deze groep voor de duur van maximaal twee jaar het plegen van nieuwe delicten feitelijk onmogelijk wordt gemaakt. Aan deze nieuwe maatregel ligt dan ook het uitgangspunt ten grondslag dat 'door het oppakken en langer vasthouden van stelselmatige daders meer criminaliteit van de straat wordt gehaald'.² De ISD-maatregel kent hiermee een expliciet karakter van overlastbestrijding en beveiliging van de samenleving. De politieke wens om de hardnekkige veelal drugsgelateerde recidive te bestrijden, deed zich al langer horen en lag reeds aan de basis van de SOV-maatregel. Dit heeft thans een verdere uitbouw gekregen met de meer algemene ISD-maatregel, welke landelijk toegepast kan worden en waarbij zowel verslaafde als niet-verslaafde recidivisten langdurig van hun vrijheid kunnen worden beroofd.

Dit artikel beoogt allereerst een verkenning van de recentelijk in werking getreden ISD-maatregel. Daartoe zal de achtergrond van de ISD-maatregel worden geschetst (par. 1), met de daarbij zo kenmerkende persoonsgerichte aanpak (par. 2). Vervolgens zullen de wettelijke voorwaarden voor toepassing van de ISD-maatregel (par. 3) en het concrete vorderingsbeleid (par. 4) worden beschreven, waarna voorts de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel onder de loep zal worden genomen (par. 5). Na deze verkenning zal een tweetal aspecten van de ISD-maatregel kritisch worden belicht, te weten de verschraving van de resocialisatie (par. 6) en de inperking van de rechterlijke straftoemingsvrijheid (par. 7). Tot slot zal aandacht worden besteed aan de mogelijke uitvoeringsproblemen (par. 8), waarna het geheel zal worden afgesloten met een conclusie (par. 9).

1 Veiligheidsstreven als achtergrond

De veelvuldige overlast en hardnekkige recidive van een qua omvang beperkte groep delinquenten, de zogenaamde veelplegers of stelselmatige daders, is al enige jaren een hot issue. Uit recent wetenschappelijk onderzoek komt naar voren dat de groep personen met drie of meer justitiecontacten in de afgelopen vijf jaar zo'n 12% uitmaakt van de

* Mr. Sanne Struijk is als docent straf- en strafprocesrecht verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

¹ Wet van 9 juli 2004 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Penitentiaire beginselenwet (plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders), *Stb.* 2004, 351, in werking getreden bij KB, *Stb.* 2004, 471.

² *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 980, nr. 3, p. 3.

totale daderpopulatie.³ Deze groep, die geschat wordt op 18.000 tot 19.000 personen, is samen goed voor bijna 40% van de strafzaken tussen 1997 en 2001. Deze recente cijfers omtrent de omvang van veelplegers zijn in voorgaande jaren vooraf gegaan door andere - zeer uiteenlopende - cijfers. In 1996 meldde het WODC dat 20% van de gearresteerden 50 tot 60% van de arrestaties 'verzorgt'.⁴ In een onderzoek uit 2002 zijn deze cijfers echter sterk gerelativeerd⁵ en ook daarna is de omvang van veelplegers onderwerp gebleven van discussie en kritiek.⁶

Ondanks het feit dat de cijfers niet onomstreden vaststonden, achtte het kabinet Balkenende I ze zorgwekkend en uitte derhalve in 2002 in haar veelomvattende Veiligheidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving'⁷ nadrukkelijk het voornemen om de door veelplegers veroorzaakte overlast en onveiligheid in de publieke ruimte terug te dringen. Het kabinet stelt in dit programma als doelstellingen voor 2006 een afname van het vastgestelde tekort in de rechtshandhaving en voorts een forse reductie van de criminaliteit en de overlast in de openbare ruimte.⁸ Deze laatste doelstelling tracht men te bereiken met een gerichte aanpak van specifiek benoemde groepen. In zijn 'veelplegersbrief' van mei 2003 gaat de minister van Justitie hier dieper op in en kondigt een intensieve aanpak van veelplegers aan.⁹

Eén van de belangrijkste elementen in de aangekondigde intensieve aanpak betreft de thans wettelijk ingevoerde ISD-maatregel, welke gericht is op aanscherping en optimalisering van de bestaande mogelijkheden om veelplegers aan te pakken. De ISD-maatregel staat derhalve niet op zich maar past in het huidige streven de onveiligheid in het publieke domein krachtig aan te pakken. De nieuwe maatregel kan daarmee worden geplaatst in een breder kader van 'beleidsvoornemens ter versterking van de criminaliteitsbestrijding in het algemeen en van voornemens inzake terugdringing van recidive, intensivering van de reïntegratie en het toezicht op ex-gedetineerden in het bijzonder'.¹⁰

De achtergrond van de ISD-maatregel is hiermee helder: een urgent streven de samenleving te beveiligen tegen de overlast in de openbare ruimte veroorzaakt door hardnekkige veelplegers. Hierbij is in de visie van de wetgever een aanpak noodzakelijk, welke nadrukkelijk gericht is op langduriger vrijheidsbeneming van veelplegers dan voorheen gebruikelijk was. Met de SOV-maatregel konden verslaafde recidivisten reeds voor de duur van twee jaar gedetineerd worden. Daarnaast kunnen daders die

³ B.S.J. Wartna en N. Tollenaar, *Bekenden van justitie. Een verkennend onderzoek naar de 'veelplegers' in de populatie van vervolgte daders*, Meppel [etc.]: Boom Juridische uitgevers [etc.] (WODC Onderzoek en Beleid 216), 2004, p. 9.

⁴ WODC, *Criminaliteit en handhaving; over slachtoffers, daders en strafrecht*, Den Haag: Ministerie van Justitie, 1996.

⁵ F.A. Boerman, W.A.C. van Tilburg en M. Grapendaal, *Landelijke criminaliteitskaart 1999; Aangifte- en verdachtenanalyse op basis van HKS-gegevens*, Woerden/Zoetermeer: ABRIO/KLPD, 2002 en ook M. Grapendaal en W. van Tilburg, *Veelplegers in Nederland*, *Tijdschrift voor Criminologie*, 44 (2002) 3, p. 214-230.

⁶ Zie bijvoorbeeld C.E. van Dullemen, *Veiligheid in perspectief*, *TREMA*, juni 2002 - Bulletin 2, p. 46-50 en R. Meijer, P. van Panhuis, S. Siero en P. Smit, 'Discussie: elf procent verdachten verantwoordelijk voor 20 of 60 procent van de criminaliteit?', *Tijdschrift voor Criminologie*, 44 (2002) 3, p. 282-284.

⁷ *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 684, nr. 1.

⁸ *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 684, nr. 1, p. 4.

⁹ *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 684, nr. 10.

¹⁰ *Kamerstukken II*, 2003/04, 28 980, nr. 5, p. 1 en *Kamerstukken I*, 2003/04, 28 980, D, p. 2.

strafrechtelijk gezien al veelvuldig in de fout zijn gegaan, een vrijheidsbenemende straf opgelegd krijgen, welke gezien hun recidive ook tamelijk langdurig kan zijn. Echter, in de visie van de wetgever worden deze twee mogelijkheden van langdurige vrijheidsbeneming onvoldoende benut in de praktijk. De SOV-maatregel zou té specifiek zijn en ook op de grondslag van een vrijheidsbenemende straf worden veelplegers veelal niet voor langere tijd gedetineerd. Er wordt door de rechter bij de straftoemeting namelijk gekeken naar zowel de persoon van de verdachte als de ernst van het ten laste gelegde feit. Deze laatste straftoemetingsfactor heeft tot gevolg dat veelplegers veelal tot een korte vrijheidsstraf worden veroordeeld, aangezien zij weliswaar veel, maar relatief lichte strafbare feiten plegen. Dit leidt bij veelplegers tot een zich herhalend patroon van aanhouding, korte vrijheidsbeneming, recidive, aanhouding, enzovoort. Gezien de nadelen van deze aanpak – welke als draaideur-aanpak wordt bestempeld – is men in enkele arrondissementen gaan experimenteren met specifieke veelplegerszittingen, waar meerdere delicten gepleegd door dezelfde veelpleger ‘gestapeld’ worden aangebracht om zo het delictspatroon van de verdachte te benadrukken en de op te leggen straf hoger te laten uitvallen.

Ondanks de bestaande SOV-maatregel en de veelplegerszittingen, meende de minister van Justitie dat er behoefte was aan aanvullende wetgeving, gericht op algemeen geldende langdurige vrijheidsbeneming van stelselmatige daders. In de parlementaire stukken van de ISD-maatregel stelt hij met ferme taal dat een ondubbelzinnig signaal van de wetgever nodig is om dat te realiseren: ‘Hardnekkige veelplegers moeten weten dat de overheid hun gedrag niet accepteert, hen niet loslaat en niet aan hun lot overlaat, maar aanpakt en aanspreekt op hun gedrag. De samenleving kan en mag niet aanvaarden dat hardnekkige veelplegers maar doorgaan met hun gedrag. Volharden zij in hun gedrag, dan is een strenge reactie passend. Het is nodig dat de wetgever dat signaal afgeeft.’¹¹

2 Persoonsgerichte aanpak

Het beoogde signaal kan in de visie van de wetgever worden afgegeven met een omslag van de draaideur-aanpak naar een aanpak van langduriger vrijheidsbeneming, om zo het hardnekkige delictspatroon van een veelpleger te kunnen doorbreken. Dit betreft een essentiële omslag in onze justitiële aanpak, waartoe reeds bij de SOV-maatregel de aanzet is gegeven en die thans de basis vormt van de ISD-maatregel. De omslag houdt een persoonsgerichte in plaats van een zaaksgerichte aanpak van veelplegers in.¹² Bij deze persoonsgerichte aanpak wordt de aard en het gehele verloop van het criminele gedragspatroon van een verdachte in kaart gebracht. Openbaar ministerie en rechterlijke macht kijken dan niet alleen naar het enkele feit waarvan de veelpleger wordt verdacht, maar ook naar het levenspatroon en de voorgeschiedenis van de verdachte. Als uit deze voorgeschiedenis blijkt dat ten aanzien van de veelpleger reeds talloze eerdere interventies als vrijheidsstraffen en drangmodaliteiten zijn benut, welke geen resultaat hebben gehad, dan kan in het geval er ten aanzien van deze veelpleger recidive te verwachten is, los van de ernst van het concrete gepleegde feit worden overgegaan tot

¹¹ *Kamerstukken I*, 2003/04, 28 980, D, p. 9-10. Mevis heeft in 2003 omtrent het toentertijd aanhangige ISD-wetsvoorstel reeds de term ‘signaalwetgeving’ gebezigd. P.A.M. Mevis, Het signaal van de recidivisten, *Delikt & Delinkwent* 33 (2003) 3, p. 249-257, p. 252.

¹² *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 980, nr. 3, p. 2.

specifiek voor veelplegers bestemde langdurige vrijheidsbeneming. De minister van Justitie benadrukt echter wel dat eerdere interventies ook daadwerkelijk dienen te zijn benut en dat de ISD-maatregel in dit verband als ultimum remedium dient te worden gezien.¹³

Zoals bovenstaand vermeld, is de nieuwe persoonsgerichte aanpak reeds ingezet met de SOV-maatregel. Deze voorloper van de ISD-maatregel is in 2001 in het Wetboek van Strafrecht opgenomen vanuit de politieke wens om de problematiek van aan harddrugs verslaafde veelplegers te bestrijden. Hoewel de SOV-maatregel als een experiment is opgezet en de effecten ervan nog niet zijn geëvalueerd, heeft de wetgever gemeend dat een uitbouw van de specifieke SOV-maatregel thans noodzakelijk is. Deze uitbouw is er gekomen in de vorm van de ISD-maatregel, welke algemener van aard is aangezien de maatregel landelijk toegepast kan worden, niet louter voor verslaafde veelplegers bestemd is en tevens opgelegd kan worden aan vrouwen.

De uitbouw naar de ISD-maatregel heeft directe consequenties voor de SOV-maatregel, hetgeen voortkomt uit het feit dat de wetgever tijdens de behandeling van het ISD-wetsvoorstel gekozen heeft voor de sanctiemodaliteit van een maatregel in plaats van die van een bijkomende straf. Deze keuze voor de modaliteit van de maatregel werd, overigens op advies van de NOvA, de NVvR en het openbaar ministerie, ingegeven door drie factoren: de voorgestelde aanpak van stelselmatige daders wordt gerechtvaardigd door de noodzaak van beveiliging van de samenleving, deze aanpak is dadergericht en deze aanpak strekt voorts tot een – in verhouding tot de ernst van het nieuwe feit - relatief langdurige vrijheidsbeneming.¹⁴ Doorredenerend vanuit deze keuze zou er in het Wetboek van Strafrecht naast de specifiek voor de aan harddrugs verslaafde recidivisten bestemde SOV-maatregel, de nieuwe meer algemene maatregel voor stelselmatige daders komen te bestaan. Omdat deze twee maatregelen beide gericht zijn op de aanpak van stelselmatige daders en derhalve dusdanig overeenkomen dat het naast elkaar bestaan ervan nodig noch wenselijk is, heeft de wetgever voorgesteld om de specifieke SOV-maatregel te incorporeren in de meer algemene ISD-maatregel.¹⁵ Dit is thans ook ingevoerd, met als consequentie dat het sinds 1 oktober jongstleden formeel niet meer mogelijk is om de SOV-maatregel op te leggen.

Dit betekent echter geenszins dat het SOV-experiment met haar programmatische uitvoering en opvang van verslaafden in het geheel komt te verdwijnen. De cijfers van veelplegers zijn namelijk zodanig, dat 60% van deze personen verslaafd is aan harddrugs.¹⁶ Hoewel het begrip stelselmatige dader neutraal en heterogeen van aard is, zal het opleggen van de ISD-maatregel in de praktijk dus grotendeels geschieden aan de voormalige SOV-doelgroep. Vandaar dat het SOV-experiment onder de formele sanctie van de ISD-maatregel zal doorlopen en dat er binnen het kader van de ISD-maatregel - in ieder geval tot de eindevaluatie van het SOV-experiment - een specifiek SOV-programma volgens de huidige opzet zal blijven bestaan.¹⁷ Een uitspraak van de Rotterdamse rechtbank, waarin wordt gesteld dat de verdachte in het kader van de op te

¹³ *Kamerstukken I*, 2003/04, 28 980, D, p. 9.

¹⁴ *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 980, nr. 3, p. 7.

¹⁵ *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 980, nr. 3, p. 8.

¹⁶ Wartna en Tollenaar, *Bekenden van justitie*, p. 18.

¹⁷ *Kamerstukken I*, 2003/04, 28 980, D, p. 3 en 6.

leggen ISD-maatregel feitelijk het SOV-programma dat hij reeds 2 maanden volgde, dient af te maken, is hier een treffend voorbeeld van.¹⁸

3 Wettelijke voorwaarden voor toepassing van de ISD-maatregel

De primaire doeleinden van de ISD-maatregel staan genoemd in het tweede lid van het huidige artikel 38m Sr. Deze doeleinden betreffen de beveiliging van de maatschappij en de beëindiging van de recidive van de verdachte. Hieruit komt het beveiligingskarakter van de ISD-maatregel heel sterk naar voren. Subsidiair, en afhankelijk gesteld van de specifieke (verslavings)problematiek waarmee het plegen van delicten bij de verdachte samenhangt, stelt lid 3 van genoemd artikel dat de ISD-maatregel er mede toe strekt een bijdrage te leveren aan de oplossing van verdachtes problematiek. Bij dit doeleinde zijn echter in vergelijking met de SOV-maatregel de woorden ‘ten behoeve van zijn terugkeer in de maatschappij’ komen te vervallen. Een essentieel kenmerk van de ISD-maatregel is derhalve dat deze maatregel niet meer (primair) gericht hoeft te zijn op resocialisatie. Desondanks is de wetgever van mening dat bovenstaande doeleinden het opleggen van een maatregel, die voorziet in langduriger vrijheidsbeneming en zo mogelijk in gedragsbeïnvloeding, rechtvaardigen.¹⁹

Naast de doeleinden bevat artikel 38m Sr de kern van de ISD-maatregel. In het eerste lid staat vermeld dat op vordering van het openbaar ministerie de rechter de maatregel kan opleggen tot plaatsing van een verdachte in een inrichting voor stelselmatige daders. Hieraan worden drie wettelijke voorwaarden verbonden. De eerste voorwaarde van artikel 38m, eerste lid Sr is dat het door de verdachte begane feit een misdrijf betreft waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Deze voorwaarde is gezien de SOV-maatregel niet nieuw, maar er heeft zich op dit punt met de ISD-wet wel een belangrijke wijziging voorgedaan. Hoewel de meeste stelselmatige daders feiten plegen waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, achtte de wetgever een verruiming van de artikelen 67 en 67a Sv noodzakelijk. Ten aanzien van de delicten zaaksbeschadiging en eenvoudige mishandeling zou namelijk het stelsel van 67 en 67a Sv in de weg kunnen staan aan de voorlopige hechtenis van een stelselmatige dader. Dit zou uiteraard niet stroken met de politieke wens van het krachtig aanpakken van de door stelselmatige daders veroorzaakte onveiligheid. Derhalve zijn met de ISD-wet de artikelen 67 en 67a Sv simpelweg verruimd.²⁰ Aan artikel 67, eerste lid, onderdeel b Sv zijn thans eenvoudige mishandeling (artikel 300, eerste lid Sr) en zaaksbeschadiging (artikel 350 Sr) toegevoegd als gevallen van voorlopige hechtenis. Voorts is in artikel 67a, tweede lid, onderdeel 3 Sv de werking van de specifieke recidivegrond uitgebreid naar de niet-vermogensrechtelijke delicten bedreiging met enig misdrijf (artikel 285 Sr), eenvoudige mishandeling en zaaksbeschadiging.

De tweede wettelijke voorwaarde die aan de ISD-maatregel wordt gesteld, betreft de recidive van de stelselmatige dader. De verdachte moet in de vijf jaren voorafgaand aan het door hem begane feit tenminste driemaal wegens een misdrijf onherroepelijk tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel, een vrijheidsbeperkende maatregel of een taakstraf zijn veroordeeld en er dient ernstig rekening mee te worden gehouden dat deze

¹⁸ Rb. Rotterdam 25 oktober 2004, parketnummer 10/091254-04.

¹⁹ *Kamerstukken I*, 2003/04, 28 980, D, p. 5.

²⁰ Artikel II, onderdelen A en B van de ISD-wet, *Stb.* 2004, 351.

verdachte wederom een misdrijf zal begaan. Elzinga en Gaarhuis tekenen hierbij aan dat het opmerkelijk is dat de ISD-maatregel met deze voorwaarde aansluit bij de gepleegde recidive (retrospectief), zulks terwijl nu juist naar hun mening het verwachte recidiverisico (prospectief) bepalend is bij de stelselmatige dader.²¹

Tenslotte stelt artikel 38m lid 1 Sr aan het opleggen van de ISD-maatregel de voorwaarde dat de veiligheid van personen of goederen het opleggen van deze maatregel eist. Deze voorwaarde houdt direct verband met de achtergrond van de ISD-maatregel, te weten het bestrijden van de door stelselmatige daders veroorzaakte overlast.

Hoewel bovengenoemde drie voorwaarden vergelijkbaar zijn met de wettelijke voorwaarden die golden voor oplegging van de SOV-maatregel, bestaat er een belangrijk verschil. De SOV-maatregel kende namelijk de extra voorwaarde van de verslaving van verdachte en de directe relatie tussen de recidive van de verdachte en diens verslaving. Deze voorwaarde is bij de ISD-maatregel komen te vervallen. Hiermee wordt goed zichtbaar dat de ISD-maatregel een meer algemene maatregel is, die de opvang betreft van verschillend gearde groepen van stelselmatige daders en niet meer louter de opvang van verslaafde stelselmatige daders.

4. Het vorderingsbeleid: door het openbaar ministerie en door de wetgever zélf

Artikel 38m, eerste lid Sr stelt aan het opleggen van de ISD-maatregel de drie bovengenoemde voorwaarden en geeft daarmee de doelgroep van de ISD-maatregel aan. Het huidige aantal van 19.000 veelplegers in onze samenleving in ogenschouw nemend, zou het echter de beschikbare capaciteit ver te boven gaan om alle veelplegers die een feit plegen waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten en welk feit het vierde door de dader gepleegde strafbare feit in vijf jaar betreft, voor de ISD-maatregel in aanmerking te laten komen.²² De door de wet aangegeven ISD-doelgroep dient derhalve in de praktijk nader te worden ingeperkt. Zeer opvallend hierbij is echter dat niet alleen door het openbaar ministerie beleid wordt gemaakt, maar ook door de wetgever zélf.

Onderscheid dient in dit verband gemaakt te worden tussen de twee in de parlementaire stukken gebezigde termen die beide onder de noemer ‘stelselmatige dader’ vallen: de zogenoemde ‘meerplegers’ en ‘veelplegers’.²³ De eerste groep betreft delinquenten die tussen de twee en elf justitiële antecedenten op hun naam hebben staan, in tegenstelling tot de groep veelplegers waarvan ieder reeds elf of meer antecedenten heeft. De wetgever heeft de ISD-doelgroep zelf bij voorbaat ingeperkt door expliciet te stellen dat het veelplegersbeleid en daarmee ook het ISD-beleid, zich vanwege de omvang van beide groepen niet richt op de meerplegers, maar zich primair richt op de zeer actieve veelplegers, welke groep geschat wordt op 5000 personen.²⁴ Hiermee richt de ISD-maatregel zich derhalve op die stelselmatige daders die minstens elf antecedenten hebben. Hoewel een antecedent niet per se tevens een veroordeling inhoudt, verschilt dit beleid aanzienlijk met de in artikel 38m, eerste lid Sr gestelde recidive-eis van drie

²¹ H.K. Elzinga en R.S.T. Gaarhuis, Beveiliging tegen gevaar dat overlast heet, *Sancties*, (2004) 1, p. 35-49, p. 40.

²² Zie voor een kosten en baten-analyse van een op veelplegers toegesneden opsluitingsbeleid het artikel A. Blokland, C. Bijleveld en P. Nieuwbeerta, Kosten en baten van de invoering van ‘three strikes and you’re out’ in Nederland – een scenario studie, *Tijdschrift voor Criminologie*, 45 (2003) 2, p. 178-192.

²³ O.a. in *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 980, nr. 3, p. 1.

²⁴ *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 980, nr. 3, p. 9 en *Kamerstukken II*, 2003/04, 28 980, nr. 5, p. 7.

veroordelingen in de afgelopen vijf jaar. De vraag rijst vervolgens waarom dit inperkingsbeleid door de wetgever slechts in de parlementaire stukken wordt aangegeven en niet net zo expliciet in de wet wordt verwoord.²⁵

Naast het door de wetgever aangegeven beleid, vult in de praktijk het openbaar ministerie de groep stelselmatige daders ten aanzien van wie het opleggen van de ISD-maatregel mogelijk is, nader in. Deze nadere invulling is precies wat de wetgever van het openbaar ministerie verlangt. In artikel 38m, eerste lid Sr is dan ook bewust de zinsnede opgenomen dat de ISD-maatregel slechts op vordering van het openbaar ministerie opgelegd kan worden. Deze regel, die vanwege haar inperking op de rechterlijke straftoemingsvrijheid niet geheel onomstreden is, is door de wetgever opgenomen vanuit de gedachte dat met de beperkte ISD-capaciteit voor de komende jaren een zekere sturing van het openbaar ministerie wenselijk is.²⁶

Het vorderingsbeleid bij meerderjarige stelselmatige daders wordt geregeld in de Richtlijn voor strafvordering bij meerderjarige zeer actieve veelplegers (w.o. vordering maatregel ISD).²⁷ Deze richtlijn stelt als uitgangspunt dat de ISD-maatregel slechts kan worden gevorderd door de officier van justitie ten aanzien van stelselmatige daders. Gezien dit uitgangspunt is het terecht dat de in de richtlijn gehanteerde definitie van het begrip stelselmatige dader aansluit bij de voorwaarden die in artikel 38m, eerste lid Sr hieraan worden gesteld. Als uitwerking van het door de wetgever aangegeven beleid, stelt de richtlijn voorts nadere voorwaarden, met als gevolg dat het openbaar ministerie ten aanzien van stelselmatige daders uitsluitend de ISD-maatregel zal vorderen indien: a) er beschikbare capaciteit voor de tenuitvoerlegging is, b) de stelselmatige dader in voorlopige hechtenis is gesteld en deze niet is geschorst of opgeheven, c) ten aanzien van de stelselmatige dader geen of ten hoogste vier maanden aan onherroepelijke vonnissen open staan, d) de stelselmatige dader niet als een criminele illegaal te typeren is, e) de stelselmatige dader geen psychiatrische contra-indicatie heeft, als bedoeld in artikel 39 Sr en f) het aannemelijk is dat de rechter een ISD-maatregel zal bevelen voor de duur van tenminste één jaar.

In veel arrondissementen zijn door middel van het aan deze selectiecriteria toetsen van veelplegers die in de justitiële databestanden voorkomen, zogenoemde veelplegerslijsten gecreëerd. Als in een concreet geval aanhouding plaatsvindt van een veelpleger die op een dergelijke lijst voorkomt, dan zal deze persoon door het gevangeniswezen en de reclassering worden gescreend ten behoeve van de voorlichtingsrapportage aan het openbaar ministerie en de rechterlijke macht. Bij deze screening wordt het recent ontwikkelde diagnose-instrument RISC (Recidive Inschattingen Schalen) ingezet, waarmee het recidiverisico, het risico op gevaar voor anderen, de criminogene factoren die ten grondslag liggen aan het risico en de mate van ontvankelijkheid voor interventies worden vastgesteld.²⁸ Indien de officier van justitie naar aanleiding van dit voorlichtingsrapport de ISD-maatregel vordert, is het vervolgens aan de meervoudige kamer van de rechtbank om de maatregel al dan niet op te leggen. Gelet op de voorafgegane selectie van veelplegers en de inhoud van het voorlichtingsrapport, zal de rechtbank echter niet snel van deze vordering afwijken. In theorie heeft de rechtbank voorts nog de vrijheid om te

²⁵ Zie hieromtrent tevens: Elzinga en Gaarhuis, Beveiliging tegen gevaar dat overlast heet, p. 39.

²⁶ *Kamerstukken II*, 2003/04, 29 980, nr. 5, p. 16 en *Kamerstukken I*, 2003/04, 28 980, D, p. 9.

²⁷ *Staatscourant*, 27 september 2004, nr. 185, p. 12.

²⁸ *Kamerstukken II*, 2003/04, 28 980, nr. 6, p. 2.

beslissen over de duur van de op te leggen ISD-maatregel, maar veelal zal de maatregel, vanuit de verwachting dat zo lang mogelijk gedragsbeïnvloedend investeren in de veelpleger het beste resultaat boekt, voor de maximale duur van twee jaar worden opgelegd.

5 De tenuitvoerlegging: kale detentie als uitgangspunt

De bestaande capaciteit van gevangeniswezen en reclassering zal de komende jaren bij voorrang voor veelplegers worden ingezet.²⁹ Daarnaast zullen er 1000 extra plaatsen voor veelplegers worden gerealiseerd, welke als volgt gefaseerd beschikbaar komen: in 2004 zijn er 272 plaatsen gecreëerd, in 2005 zullen dat er 544 zijn, in 2006 oplopend tot 967, waarna in 2007 de extra capaciteit van 1000 plaatsen zal zijn bereikt.³⁰ Gezien het feit dat de veelplegersproblematiek het grootst is in de vier grote steden, is er hierbij een verdeling onder de verschillende arrondissementen vastgesteld: Amsterdam 186 plaatsen, Rotterdam 159 plaatsen, Den Haag 154 plaatsen, Utrecht 116 plaatsen en de overige 385 plaatsen worden onder de overige 16 arrondissementen verdeeld.³¹

De ISD-plaatsen worden voor wat betreft de tenuitvoerlegging onderscheiden in reguliere capaciteit (detentie met enige vorm van reïntegratieprogramma), capaciteit in een zeer beperkt regime (detentie zonder enige vorm van reïntegratieprogramma) en extramurale plaatsen (reclasseringsbegeleiding buiten detentie).³² Dit onderscheid is terug te voeren op het essentiële gegeven dat de ISD-maatregel in twee varianten ten uitvoer wordt gelegd.³³

De eerste variant betreft de tenuitvoerlegging in een gefaseerd en programmatisch traject zoals dat van de SOV-maatregel, waarbij er afhankelijk van de problematiek en de motivatie, een specifiek gedragsbeïnvloedend programma wordt aangeboden.³⁴ Ten aanzien van verslaafde stelselmatige daders kan dit zoals reeds eerder gesteld een SOV-programma inhouden. Bij deze eerste variant van tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel zal de betrokkene aan de hand van een individueel verblijfsplan drie fasen doorlopen, waarbij deze persoon fasegewijs wordt voorbereid op een terugkeer in de samenleving. In de laatste fase, die buiten de inrichting wordt doorgebracht onder toezicht en begeleiding van de reclassering, verschuift de verantwoordelijkheid van de inrichtingsdirecteur naar de gemeente. Gezien de nadruk op reïntegratie worden de betrokkenen zoveel mogelijk in de eigen regio gedetineerd en is de plaatsing bij de ISD-maatregel derhalve in beginsel regionaal van aard.³⁵

De tweede variant van tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel betreft de kale detentie, ook wel sobere detentie genoemd, waarbij de betrokkene in een zeer beperkt regime gedetineerd wordt zonder specifieke gedragsinterventie. Deze inhoudsarme detentievorm, die hiermee feitelijk neerkomt op louter vrijheidsbeneming, is bestemd voor die stelselmatige daders ten aanzien van wie de RISc-screening heeft vastgesteld dat

²⁹ *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 980, nr. 3, p. 11.

³⁰ *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 980, nr. 3, p. 11 en *Kamerstukken II*, 2003/04, 28 980, nr. 5, p. 14.

³¹ Persbericht DJI, *Verdeling celcapaciteit veelplegers*, 17 juni 2004.

³² *Kamerstukken II*, 2003/04, 28 980, nr. 5, p. 14.

³³ *Kamerstukken I*, 2003/04, 28 980, D, p. 12.

³⁴ *Kamerstukken II*, 2002/2003, 28 980, A, p. 4 en *Kamerstukken I*, 2003/04, 28 980, D, p. 12.

³⁵ *Kamerstukken II*, 2003/04, 28 980, nr. 5, p. 10.

er geen of onvoldoende aanknopingspunten zijn voor een effectieve gedragsinterventie.³⁶ De betrokkene zou niet in staat of niet bereid zijn deel te nemen aan het gedragsbeïnvloedend programma. Bij het vaststellen of er aanknopingspunten bestaan voor het succesvol uitzetten van een traject gericht op het veranderen van het criminele gedragspatroon, vormt de RISc-screening nadrukkelijk de grondslag.

De wetgever heeft voor de ISD-maatregel de tenuitvoerleggingsvariant van kale detentie als uitgangspunt gesteld.³⁷ Hiermee staat vrijheidsbeneming in een zeer beperkt regime voorop. Er wordt slechts een specifiek gedragsbeïnvloedend traject uitgezet indien het een stelselmatige dader betreft die in staat en bereid is tot deelname aan het programma en bij wie blijkens de screening voldoende aanknopingspunten bestaan dat het programma effect zal sorteren.

6 Verschraling van de resocialisatie

Met het gegeven dat het SOV-programma doorloopt binnen het kader van de ISD-maatregel, wordt door de wetgever verondersteld dat er voor de aan harddrugs verslaafde stelselmatige daders niet veel verandert. Naar mijn mening zijn echter juist deze delinquenten er hard op achteruit gegaan in vergelijking met de eerdere SOV-maatregel en doet er zich bij de ISD-maatregel een belangrijke verschraling van de resocialisatie voor. De ISD-maatregel kent zoals gezegd geen (primair) resocialisatiedoeleinde. Voor de rechtvaardiging van deze maatregel wordt een resocialisatiedoelstelling blijkbaar niet noodzakelijk geacht. Daarentegen kon bij de SOV-maatregel de vrijheidsbeneming van verslaafden nadrukkelijk slechts worden gerechtvaardigd door de aanwezigheid van een resocialisatiedoelstelling.³⁸ Hoewel de SOV door ontwikkelingen in de rechtspraak later werd 'ontmaskerd' als zijnde louter vrijheidsbeneming,³⁹ was er derhalve wettelijk gezien in ieder geval de pretentie van een resocialisatiedoeleinde. Zelfs deze pretentie heeft de wetgever thans bij de ISD-maatregel laten varen, hetgeen naar mijn mening niet alleen onwenselijk is maar bovendien niet overeenkomt met de ten aanzien van veelplegers geuite beleidsvoornemens van intensivering van de reïntegratie.⁴⁰

De verschraling van de investering in resocialisatie wordt met name zichtbaar bij de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel. Hoewel deze maatregel onder de Penitentiaire beginselenwet valt en de uit artikel 2, tweede lid Pbw voortvloeiende resocialisatieverplichting onverkort geldend is, geldt bij de tenuitvoerlegging ervan het uitgangspunt van kale detentie, waarin er geen gedragsbeïnvloedend resocialisatietraject wordt uitgezet. Slechts indien er voldoende aanknopingspunten zijn dat het begeleidingsprogramma effect zal hebben, zal er tijdens de detentie in een stelselmatige dader worden geïnvesteerd. De investering in resocialisatie is daarmee niet standaard, zoals dat bij de SOV-maatregel het geval was, maar wordt afhankelijk gesteld van de geschiktheid en bereidheid van de persoon om deel te nemen aan een programma.

Ondanks het feit dat er in de inrichting gedurende de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel tussentijds wordt getoetst of de bereidheid bij betrokkene alsnog aanwezig is

³⁶ *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 980, A, p. 4.

³⁷ *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 980, nr. 3, p. 4.

³⁸ Artikel 38m lid 2 Sr. (oud).

³⁹ T. Kooijmans, *De SOV ontmaskerd*, *Sancties*, (2003) 1, p. 8-15.

⁴⁰ *Kamerstukken II*, 2003/04, 28 980, nr. 5, p. 1 en *Kamerstukken I*, 2003/04, 28 980, D, p. 2.

en deze persoon, indien dat het geval is, kan instromen in een resocialisatietraject, is het hiermee helder dat de wetgever met de ISD-maatregel louter vrijheidsbeneming voor ogen heeft waarbij er hooguit in gemotiveerde, kansrijke stelselmatige daders zal worden geïnvesteerd. Deze nadruk op loutere vrijheidsbeneming van stelselmatige daders is zorgwekkend, met name ten aanzien van die daders waarbij de recidive drugsgerelateerd is dan wel samenhangt met enig tekort in de geestelijke gesteldheid – hetgeen bijna per definitie bij alle stelselmatige daders het geval is. Weliswaar is de samenleving voor de duur van de ISD-maatregel middels de opsluiting van stelselmatige daders beveiligd tegen door hen gepleegde criminaliteit, maar zonder een standaard gedragsbeïnvloedend traject tijdens de detentie wordt de samenleving na afloop daarvan opgezadeld met precies dezelfde of wellicht nog ernstigere delinquenten.

Niettemin is de verwachting van de wetgever dat de ISD-maatregel met de detentievariant waarbij er wél een gedragsbeïnvloedend traject wordt uitgezet, zal leiden tot een vermindering van de recidive met 10 tot 15%.⁴¹ De verslavingsreclassering waarschuwt echter op 30 oktober 2004 in een open brief aan de minister van Justitie dat het succespercentage bij de detentievariant van kale detentie zonder specifieke verslavingszorg, slechts 5% zal zijn. Ook de RSJ wijst op het belang van een zinvolle invulling van de detentie en beveelt in dit kader aan dat bij de ISD-maatregel een basisprogramma wordt aangeboden, bestaande uit basiseducatie, zelfverzorging, sociale vaardigheden en een aantal andere activiteiten afgestemd op de individuele situatie, waarbij dit aanbod niet afhankelijk is van de mogelijkheid en bereidheid van betrokkenen om aan het programma deel te nemen.⁴²

7 Inperking van de rechterlijke straftoemingsvrijheid

Ten aanzien van het opleggen en uitvoeren van de ISD-maatregel kunnen drie kanttekeningen worden geplaatst aangaande de rechterlijke straftoemingsvrijheid. In de eerste plaats is het op zijn zachtst gezegd zeer opvallend te noemen dat de wetgever in artikel 38m, eerste lid Sr ten aanzien van de ISD-maatregel de recidive-eis stelt van drie veroordelingen in de afgelopen vijf jaar, om vervolgens zélf de daaruit voortvloeiende ISD-doelgroep drastisch in te perken. Vermoed kan worden dat de wetgever met het inperkingsbeleid voor de komende jaren een capaciteitsprobleem wil ondervangen, maar dat zij met het oog op de toekomst de wet bewust zo ruim mogelijk heeft geformuleerd. In de tweede plaats is reeds opgemerkt dat de straftoemingsvrijheid danig ingeperkt wordt door de formele regel dat de ISD-maatregel slechts op vordering van het openbaar ministerie kan worden opgelegd. In de derde plaats tenslotte dient te worden opgemerkt dat de uitvoering van de ISD-maatregel geheel onttrokken is aan de rechtbank die de maatregel oplegt. Aan de hand van de uitkomsten van de RISc-screening en een diagnose van de reclassering, is het de directeur van de penitentiaire inrichting waar de betrokkene is geplaatst, die bepaalt of de tenuitvoerlegging geschiedt via de reguliere capaciteit met programma-aanbod – de zogenoemde ‘ISD-plus’ – of via de capaciteit in een zeer beperkt regime. Het is derhalve de inrichtingsdirecteur die wat de uitvoering van de ISD-maatregel betreft, de keuze maakt tussen de twee essentieel van elkaar verschillende

⁴¹ *Kamerstukken I*, 2003/04, 28 980, D, p. 10.

⁴² RSJ, *Advies inzake de ontwerpwijziging Penitentiaire maatregel (Pm) i.v.m. de invoering van de maatregel tot plaatsing in een Inrichting voor Stelselmatige Daders (ISD)*, 26 mei 2004.

detentievarianten. De vraag rijst of de rechterlijke macht in de praktijk de ISD-maatregel veelvuldig zal opleggen, als er voor de rechter geen zicht is op de daadwerkelijke uitvoering ervan.

8 Mogelijke uitvoeringsproblemen in de praktijk

Gezien het feit dat de ISD-maatregel nog niet zo lang in werking is, blijft het vooralsnog gissen hoe de daadwerkelijke uitvoering ervan zal verlopen. Wel kunnen thans enkele opmerkingen worden gemaakt omtrent de problemen die zich in de praktijk mogelijk kunnen voordoen. Op het punt van de reclassering is het van groot belang dat er de komende jaren voldoende capaciteit beschikbaar zal zijn. Temeer daar de RISC-screening de grondslag vormt voor de invulling van de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel en de reclassering derhalve in de eigen regio iedere stelselmatige dader dient te screenen die in bewaring is gesteld en ten aanzien van wie de officier vordering van de ISD-maatregel overweegt. Gezien echter de concrete productieafspraken die met de reclassering zijn gemaakt, bestaat de indruk dat hun capaciteit ontoereikend is voor het huidige aantal stelselmatige daders.

Voorts kan worden gevreesd dat de heterogene ISD-doelgroep van verslaafde, niet-verslaafde en overige stelselmatige daders, de praktijk voor problemen kan stellen. Hoewel het merendeel van de stelselmatige daders verslaafd is - de verslavingsreclassering schat dat 80% van deze groep delinquenten verslaafd is aan harddrugs, alcohol of anderszins⁴³ - zal de praktijk voor een deel te maken krijgen met zeer verschillende stelselmatige daders. Een helder plaatsingsbeleid omtrent deze heterogene groep daders is derhalve noodzakelijk.

Tot slot valt nog te bezien of het opleggen van de ISD-maatregel aan vrouwelijke stelselmatige daders praktisch gezien uitvoerbaar is. Ten aanzien van de regionale plaatsing is er namelijk het probleem dat niet alle penitentiaire inrichtingen een vrouwenafdeling hebben. Het is derhalve onmogelijk om alle vrouwelijke stelselmatige daders in hun eigen regio te plaatsen en de plaatsing van vrouwelijke betrokkenen zal dan ook landelijk geschieden. Deze landelijke plaatsing zal voorts voor allerlei praktische, financiële problemen kunnen zorgen, waaronder de vraag welke gemeente ten aanzien van de nazorg van deze vrouwen voor de kosten op gaat draaien en tevens welke vergoeding de reclassering krijgt voor het screenen van een vrouwelijke stelselmatige dader buiten de eigen regio.

9 Besluit

Vanuit de achtergrond van het bestrijden van de overlast die in de openbare ruimte wordt veroorzaakt door hardnekkige veelplegers en de daarmee gepaard gaande noodzaak van beveiliging van de samenleving, was er bij de wetgever behoefte aan aanvullende wetgeving. Tegen de stelselmatige daders moest krachtiger kunnen worden opgetreden, middels langdurige vrijheidsbeneming. Daartoe moest de specifiek voor verslaafde stelselmatige daders bestemde SOV-maatregel plaatsmaken voor de meer algemene ISD-maatregel. Na bovenstaande verkenning van de wetgeving en praktijk omtrent de nieuwe maatregel, lijkt de ISD-maatregel in de huidige opzet echter onnodig te zijn geweest in

⁴³ Open brief van de Stichting Verslavingsreclassering (SVG) aan de minister van Justitie, 30 oktober 2004.

vergelijking tot de eerdere SOV-maatregel en zijn bovendien de uitwerkingen van de ISD-maatregel vooralsnog als onwenselijk te betitelen.

In de eerste plaats lijkt de ISD-maatregel als uitbouw van de SOV-maatregel onnodig, omdat de ISD-maatregel niet zo algemeen is als wordt beoogd. Zowel door de wetgever zélf als door het openbaar ministerie wordt de groep stelselmatige daders aan wie daadwerkelijk de ISD-maatregel opgelegd kan worden, namelijk drastisch ingeperkt. In de tweede plaats is het merendeel van de stelselmatige daders verslaafd, hetgeen nu precies de doelgroep van de SOV-maatregel betrof. De algemene aard van de ISD-maatregel is derhalve niet terug te zien in de praktijk, hetgeen het creëren van de maatregel onnodig maakt.

Bovendien zijn de uitwerkingen van de ISD-maatregel onwenselijk, gelet op de mogelijke problemen in de praktijk en met name gelet op het uitgangspunt van kale detentie. Met dit uitgangspunt leidt de ISD-maatregel tot een versraling van de investering in resocialisatie en reïntegratie, hetgeen niet alleen onwenselijk is maar bovendien niet strookt met de stelling van de wetgever dat bij de ISD-maatregel de langdurige vrijheidsbeneming perspectief biedt om op reïntegratie gerichte programma's, toezicht en begeleiding aan te bieden.⁴⁴ Met een tenuitvoerlegging die in beginsel in een zeer beperkt regime zal plaatsvinden en waarbij er slechts zeer selectief gedragsbeïnvloedende trajecten worden uitgezet, blijft er in de praktijk van dit perspectief weinig over. Zo schuilt er derhalve achter de mooie woorden van een persoonsgerichte aanpak van veelplegers - hetgeen doet vermoeden dat er vanuit het oogpunt van behandeling daadwerkelijk naar de persoon van de verdachte wordt gekeken - een aanpak die er louter op is gericht de betreffende veelpleger zo langdurig mogelijk uit de samenleving te halen en waarbij er slechts selectief wordt geïnvesteerd in reïntegratie en resocialisatie.

⁴⁴ *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 980, nr. 3, p.4.