

## **12 – Veelplegersoverlast en de ISD-maatregel: een gelegitimeerde waarheid(svinding)?**

*S. Struijk*

### **1. De waarheid is hard**

Nu zijn clichés wel vaker juist, maar ten aanzien van de huidige Nederlandse veelplegersaanpak lijkt bovengenoemd cliché in wel zeer sterke mate te worden bevestigd. De problematiek van verslavingsgerelateerde recidive wordt onder invloed van een veranderende maatschappelijke houding niet langer als een individueel gezondheidsprobleem beschouwd, maar vooral als een ongewenste overlast voor de samenleving. Als juridische weerslag van deze op zichzelf bezien niet-strafrechtelijke wens tot overlastbestrijding,<sup>1</sup> is de veelplegersaanpak in de afgelopen twee decennia uitdrukkelijk onderdeel geworden van het strafrechtelijk beleid. Na een periode van voortdurende aanpassing en uitbreiding van ons sanctiestelsel, is de voorlopige climax hiervan de in 2004 ingevoerde ISD-maatregel.<sup>2</sup> In het strafproces is daarbij de nadruk in toenemende mate verschoven van de ernst van de gepleegde criminaliteit, naar het gevaar voor de maatschappelijke veiligheid dat in het verleden is uitgegaan van de overlastgevende dader, alsmede het risico dat dit gevaar zich in de toekomst zal continueren. De strafrechtelijke waarheid(svinding) is zodoende bij (de berechting van) deze daders thans op een andere grondslag gestoeld dan voorheen.<sup>3</sup> De vooronderstellingen en bewoordingen die van regeringszijde uitgaan, tonen bovendien aan dat de veelplegerswaarheid op een harde wijze wordt gepresenteerd. Uiteraard gaan aan de tweejarige ISD-maatregel vele minder ingrijpende (buiten-)justitiële (drang)interventies vooraf, maar indien deze geen of onvoldoende effect blijken te hebben gesorteerd, wordt de veelpleger onverbiddeijk beschouwd als een persoon tegen wie de maatschappij langdurig dient te worden beveiligd. De nadruk is kortom - in ieder geval beleidsmatig - verschoven van resocialisatie van de zorgbehoevende dader naar beveiliging van de maatschappij.

Passend in het thema van onderhavige bundel, staat in deze bijdrage de onderzoeksvraag centraal of de huidige veelplegerswaarheid(svinding) is te legitimeren. Tegen deze achtergrond zal in paragraaf 4 de dwangmodaliteit van de ISD-maatregel in specifieke zin worden belicht. Een en ander zal in de paragrafen 2 en 3 worden voorafgegaan door een schets van achtereenvolgens het voormalige en het huidige veelplegersbeleid, waarbij zal worden bekeken op welke gronden de aanpak van verslavingsgerelateerde veelplegersoverlast in de loop der tijden is gestoeld. De bijdrage zal in paragraaf 5 worden afgesloten met een conclusie.

### **2. Het voormalige veelplegersbeleid: ontwikkeling van strafrechtelijke drang en dwang<sup>4</sup>**

---

<sup>1</sup> Het veroorzaken van overlast is op zichzelf immers (nog) niet als delict opgenomen in het Wetboek van Strafrecht.

<sup>2</sup> 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, i.w.tr. op 1 oktober 2004, *Stb.* 2004, 471.

<sup>3</sup> Dit betreft overigens een bredere tendens in het strafrecht. Zie voor een weergave hiervan onder meer P.L. Bal, G.E. Smaers en E. Prakken (red.), *Veiligheid of vergelding? Een bezinning over aard en functie van het strafrecht in de postmoderne risicomaatschappij*, Deventer: Kluwer 2003.

<sup>4</sup> De beperkte omvang van deze bijdrage noopt tot een summiere schets. Voor een meer uitvoerige uiteenzetting van de drang- en dwanghandhaving ten aanzien van veelplegers, zie S. Struijk, 'Rechtshandhaving en veelplegers; ontwikkeling van drang naar dwang', in: J.R. Blad (red.),

### *2.1 Beleidsomslag naar strafrechtelijke drang*

Eind jaren 80 van de vorige eeuw liet de grootstedelijke overlastproblematiek van een qua omvang kleine, maar hardnekkige groep justitiabele drugsverslaafden zich steeds nadrukkelijker voelen. Vanwege de onderliggende verslaving was de overheidsaanpak van deze problematiek voornamelijk gelegen op het terrein van Volksgezondheid. De verslaving als zodanig, noch de daarmee gepaard gaande maatschappelijke overlast en criminaliteit werden aldus door de overheid als een specifiek strafrechtelijk relevante waarheid gezien. Aangezien de volksgezondheidsaanpak was gestoeld op vrijwilligheid, werd deze geleidelijk als moeizaam en weinig effectief ervaren. Belangrijke oorzaak daarvoor betrof het - overigens nog altijd geldende - zorgmijdende karakter van de gemiddelde drugsverslaafde. Behandelingstrajecten konden dan ook slechts met moeite worden opgestart, waarbij deze nadien ook nog eens veelvuldig werden doorbroken als gevolg van de gepleegde criminaliteit en de daaropvolgende perioden van detentie.

Zodoende kwam de omslag naar een andere, meer strafrechtelijke aanpak op gang. Net als het gezondheidsbeleid werd echter ook het zelfstandig functionerende strafrecht als ineffectief beschouwd om de betreffende overlastproblematiek te bestrijden. Geënt op de klassiek-dogmatische notie van proportionele vergelding, kenmerkt onze wijze van sanctioneren zich immers van oudsher door een sterke nadruk op de sanctiemodaliteit van de straf, met een evenzo sterk daadgericht karakter. De strafrechter wordt op deze gronden geacht een zodanige (vrijheidsbenemende) straf op te leggen, dat het gepleegde delict enerzijds wordt vergolden, terwijl de zwaarte van de straf anderzijds nog wel nadrukkelijk in proportionele verhouding staat ten opzichte van de ernst van het delict en de omstandigheden van het geval. De op te leggen straf dient zodoende een strikt delictsgebonden strafrechtelijke reactie te zijn. Dit behelst niet alleen de belangrijke rechtswaarborg dat er een intrinsieke bovengrens aan de bestraffing is, maar ook de zekerheid dat deze straf wordt gevormd door een in het strafproces vastgestelde waarheid, te weten het gepleegde delict, de ernst daarvan en de mate van individuele schuld daaraan. Het was evenwel nu juist dit sanctioneringsbestel dat in toenemende mate als een strafrechtelijk handhavingstekort werd ervaren met betrekking tot verslavingsgerelateerde overlast en criminaliteit. De relatief geringe ernst van de gangbare, afzonderlijke veelplegerscriminaliteit - (winkel)diefstal, (auto-)inbraak etc. - impliceerde namelijk dat er aan deze categorie daders 'slechts' straffen van geringe zwaarte konden worden opgelegd en er bijgevolg 'slechts' kortdurende vrijheidsbeneming kon worden gerealiseerd. Als gevolg hiervan liet de strafrechtelijke rechtshandhaving zich op dit punt kenmerken door een ineffectief 'draaideurpatroon', bestaande uit aanhouding van de criminele verslaafde, kortdurende detentie en wederom aanhouding, als gevolg waarvan bij deze persoon niet of nauwelijks kon worden geïnvesteerd in behandeling en gedragsverandering.

Deze bevinding leidde niet tot de aanname - dan wel acceptatie - dat het strafrecht hierdoor in de basis niet het geschikte instrument zou zijn om de verslavingsgerelateerde problematiek te bestrijden. Integendeel, de overheid ging uit van de vooronderstelling van de effectiviteit van het strafrecht, mits dit op een andere, meer persoonsgerichte wijze zou worden ingezet. Het strafrecht diende voortaan als aanvulling op de toepasbare buitenjustitiële interventies ingezet te kunnen worden. Hierbij zou het als instrument fungeren om de verslaafde recidivisten naar de zorginstanties toe te leiden en hen voor langere tijd de benodigde behandeling te

bieden. De onderliggende beleidsomslag kwam er concreet in 1988 met de nota 'Dwang en drang in de hulpverlening aan verslaafden'.<sup>5</sup> Hiermee is de aanzet gegeven tot een geïntegreerde aanpak van de verslavingsproblematiek door Volksgezondheid en Justitie, met gebruik van strafrechtelijke drang. Deze omslag naar een persoonsgericht drangbeleid heeft de nadruk in de aanpak van de verslavingsproblematiek doen verschuiven naar strafrechtelijke overlastbestrijding. De naamgeving van de latere 'Overlast nota' op basis waarvan het strafrechtelijk drangbeleid is uitgewerkt, is wat dat betreft veelzeggend.<sup>6</sup> Het omvangrijke drangbeleid zoals dat sindsdien is ontwikkeld<sup>7</sup>, is echter niet alleen gestoeld op het doel van overlastbestrijding, maar ook op de doelstellingen van recidivevermindering en resocialisatie. Het strafrecht wordt in het drangbeleid namelijk vormgegeven op een wijze waarbij men streeft naar het in een vroegtijdig stadium en met gerichte gedragsinterventies doorbreken van het delictspatroom. Om de veelplegende justitiabele aan te zetten tot gedragsverandering, wordt hem - op grondslag van schorsing van de voorlopige hechtenis dan wel voorwaardelijke veroordeling - een keuze voorgelegd tussen detentie of behandeling. Hierbij fungeert de dreiging van vrijheidsbeneming als stok achter de deur.

Ter uitwerking van het nieuwe beleid zijn op gemeentelijk niveau verschillende drangtrajecten ontwikkeld,<sup>8</sup> waarvan het Rotterdamse SOV-project een belangrijk voorbeeld is. Dit project ging in oktober 1996 als experiment van start, onwetend dat het nadien model zou staan voor verdere ontwikkeling van het veelplegersbeleid. De tweejarige duur van het traject bood de mogelijkheid om effectief te investeren in gedragsverandering en resocialisatie van langdurige, verslaafde recidivisten. Hierbij koos men bewust voor een pragmatische en pedagogische benadering in plaats van een therapeutische. Uitwerking hiervan vond plaats in de gefaseerde opbouw van het traject, waarin stapsgewijs en onder begeleiding van een vaste trajectbegeleider invulling werd gegeven aan persoonlijke groei en het toewerken naar een ander leefpatroom.

Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat er eind jaren tachtig niet alleen een beleidsomslag heeft plaatsgevonden waarbij het strafrecht voortaan als dranginstrument werd ingezet met als (voornaamste) doel bestrijding van de veelplegersoverlast en -recidive, maar ook dat deze inzet van het strafrecht op een meer persoonsgerichte wijze gebeurde dan de 'klassiek' daadgerichte. Het strafproces

---

<sup>5</sup> *Kamerstukken II* 1987/88, 20 415, nrs. 1-2.

<sup>6</sup> Nota inzake het beleid gericht op het verminderen van de door verslaafden veroorzaakte overlast (*Kamerstukken II* 1993/94, 22 684, nr. 12).

<sup>7</sup> Over het strafrechtelijk drangbeleid zijn in algemene zin vele (onderzoeks)publicaties verschenen. Zie onder meer V.C.M. van Alem e.a., *Dwang, drang en drugshulp*, Nijmegen: Bureau Bêta 1989; NeVIV, *Dwang en drang; verslag van de studieconferentie 'De grenzen van dwang en drang' 19 juni 1995*, Bunnik: Libertas 1995; T. Blom, H. de Doelder en D.J. Hessing (red.), *Naar een consistent drugsbeleid. Een congresverslag*, Deventer: Gouda Quint 1996; J. Jongerius en M. Koeter, *Drang tot verandering? Haalbaarheid en effecten van een drang- en dwangbenadering van drugverslaafden in detentie, eerste fase*, Amsterdam, Aiar-reeks nr. 3, 1997; M. Koeter, *Vroeghulp aan verslaafden. Het effect van de vroeghulp interventie-aanpak op criminele recidive en verslavingsgedrag*, Amsterdam, Aiar-reeks nr. 6, 2002.

<sup>8</sup> Het voordeel hiervan is dat de vorm en inhoud van de drangtrajecten kan worden toegesneden op de lokale doelgroep en problematiek. Zie voor specifieke literatuur over de meest bekende projecten SOV en GAVO: K. van Duijvenbooden, 'Geïntegreerd aanpakken van verslavingsproblematiek en overlast', *Proces* 1997, p. 160-163; P. de Koning, m.m.v. bureau Intraval, *Resocialiseren onder drang; verslag van het Rotterdamse experiment met de strafrechtelijke opvang van verslaafden*, Rotterdam: EUR/Intraval 1998; C. Kelk, 'De perspectieven van de SOV', *Sancties* 1999, p. 208-216 en J. uit Beijerse, 'Eindelijk aandacht voor recidiverende drugsverslaafden? Het breekbare ideaal van de SOV', *Sancties* 1999, p. 217-226.

als zodanig wordt sindsdien ten aanzien van veelplegers niet meer louter gezien en gehanteerd als een reactief instrument waarmee in vergeldende zin kan worden opgetreden tegen gepleegde strafbare feiten, maar in sterkere mate ook als een (speciaal)preventief handhavingsinstrument met het oog op de strafbare feiten die naar verwachting - gebaseerd op het eerdere recidiverend gedragspatroon van de verdachte - in de toekomst zullen worden gepleegd. Zodoende wordt deze categorie daders niet meer (louter) gesanctioneerd *vanwege* het gepleegde - en als waarheid vastgestelde en in ernst beoordeelde - strafbare feit, maar veeleer *naar aanleiding van* dat gepleegde strafbare feit - en de veronderstelde ernst van de dader, gelegen in de veronderstelde toekomstige recidive.<sup>9</sup> In het navolgende zal blijken op welke wijze deze omslag zich heeft doorgezet.

## 2.2 Beleidsomslag naar strafrechtelijke dwang

De aanvankelijk positieve geluiden vanuit zowel verslavingszorg, strafrechtspleging, overheid, wetenschap,<sup>10</sup> als de verslaafde veelplegers zelf,<sup>11</sup> verstomden toen het beeld van een effectieve drangaanpak werd genuanceerd. Het drangbeleid zou voor een deel van de doelgroep niet de beoogde uitwerking hebben en de stok achter de deur zou te kort zijn om deze jarenlange, zorgmijdende verslaafden daadwerkelijk te bewegen tot gedragsverandering.<sup>12</sup> De praktijk wees inderdaad uit dat velen van hen alsnog het reguliere detentietraject instroomden. Justitie voelde zich in deze situatie machteloos staan, omdat zij de mogelijkheid ontbeerde om de persoon te dwingen voor het behandelingsalternatief te kiezen, evenals hem te dwingen het traject daadwerkelijk af te maken. Tegen de achtergrond van dit gebrek aan een justitiële dwangmogelijkheid, beoogde de overheid een nieuwe beleidsomslag. Het strafrecht in het algemeen en het drangbeleid in het bijzonder, zou onvoldoende (effectieve) mogelijkheden bieden tot de doorbreking van het criminele verslavingspatroon. Belangrijker nog, dit instrumentarium zou tekort schieten in de bescherming van het geprioriteerde belang van de collectieve veiligheid, doordat het faalde in het terugdringen van de zichtbare overlast en onveiligheid die van verslaafde veelplegers uitging. Wederom leidde in de optiek van de overheid een dergelijke bevinding over de (on)mogelijkheden van de aanpak van deze brede, maatschappelijke problematiek, niet tot de stelling dat het strafrechtelijk systeem nu eenmaal zijn inherente grenzen kent en dat deze handhaving wellicht daarbuiten valt. De overheid richtte haar beleidsmatig vizier juist de tegenovergestelde kant op en meende dat er in de leemte moest worden voorzien door het drangbeleid aan te vullen met een dwangmogelijkheid van langdurige vrijheidsbeneming van verslaafden in een gesloten behandelsetting.

---

<sup>9</sup> Dit betreft een tendens in de sanctionering, die zich breder voordoet dan enkel ten aanzien van de veelplegers. Zie hierover met name P.M. Schuyt, 'Naar een nieuw soort daderstrafrecht', *Sancties* 2003, i.h.b. p. 314; P.M. Schuyt, 'Terug naar een veiliger samenleving', in: Y. Buruma en P.C. Vegter (red.), *Terugkeer in de samenleving. Opstellen voor Jan Fiselier*, Deventer: Kluwer 2005, p. 171-178, i.h.b. p. 175 en M. Moerings, *Straffen met het oog op veiligheid. Een onderneming vol risico's* (oratie Leiden), Universiteit Leiden 2003, i.h.b. p. 10.

<sup>10</sup> Eindverslag van het Drang op maat-project: S. Oosterhoff, *Drang op maat. Vijf jaar integrale aanpak justitiabele harddrugverslaafden*, Utrecht: GGZ 1998. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat door het geboden behandelingsalternatief meer mensen uit de doelgroep werden bereikt.

<sup>11</sup> P. de Koning, *a.w.*

<sup>12</sup> Verschillende onderzoeksresultaten hebben dit beeld nadien bevestigd. Zie C. Bröer en R. Noyon, *Over last en beleid: evaluatie Nota Overlast en vijf jaar SVO-beleid tegen overlast van harddruggebruikers*, Amsterdam: Regioplan Stad en Land 1999 en M. van Ooyen-Houben, 'De drangaanpak van criminele harddruggebruikers; een programmatheoretisch model', *JV* 2004, nr. 5, p. 49-63.

De ‘Paarse Drugsnota’ uit 1995 behelsde de aankondiging van een dergelijk juridisch novum.<sup>13</sup> Zich bewust van de juridische omstredeheid hiervan,<sup>14</sup> benadrukte de wetgever tijdens de parlementaire behandeling van het in 1998 ingediende wetsvoorstel tot de Strafrechtelijke opvang van verslaafden,<sup>15</sup> het *ultimum remedium*-karakter van het voorgestelde dwanginstrument. Het zou immers een noodzakelijke, laatste schakel vormen in een keten van (strafrechtelijke drang)interventies ter bestrijding van de verslavingsoverlast.<sup>16</sup> De rechtvaardiging zou daarbij niet zijn gelegen in de ernst van de gepleegde delicten afzonderlijk, maar in de combinatie van de door recidive veroorzaakte ernstige maatschappelijke overlast en het belang van een zorgaanbod voor de drugsverslaafden, gericht op resocialisatie en beëindiging van de recidive.<sup>17</sup>

Zoals eerder is betoogd, wijzigde de grondslag van de veelplegerssanctionering zich aldus van vergelding voor die criminaliteit waarvan in het strafproces is vastgesteld dat zij door de dader is gepleegd, naar speciaal-preventieve gedwongen langdurige vrijheidsbeneming om ten aanzien van deze persoon te trachten toekomstige criminaliteit te voorkomen dan wel te verminderen. De legitimatie hiervan werd tweeledig voorgesteld, door middel van de twee evenredig geformuleerde hoofddoeleinden van de op 1 april 2001 in werking getreden SOV-maatregel<sup>18</sup>: het terugdringen van overlast als gevolg van verslavingscriminaliteit én het oplossen van de verslavingsproblematiek met het oog op resocialisatie en beëindiging van recidive.<sup>19</sup> Laatstgenoemde doelstelling werd gewaarborgd en vormgegeven in de gefaseerde en toegesneden wijze van tenuitvoerlegging, naar het model van het SOV-drangproject.

Hoewel aanvankelijk - ook door de wetgever - werd gesteld dat er slechts grond voor de SOV-maatregel zou zijn indien beide doelstellingen van overlastbestrijding en resocialisatie konden worden verwezenlijkt,<sup>20</sup> bleek deze dubbele grondslag in het latere beleid en de rechtspraak geen gevolg te krijgen. Als gevolg van het doorgaans zorgmijdende en ongemotiveerde karakter van de specifieke SOV-doelgroep, waren deze personen weinig genegen tot medewerking aan deze langdurige en op resocialisatie gerichte sanctie. De verwachting dat de legitimerende resocialisatiedoelstelling zou worden gerealiseerd, was dan ook in bijna alle gevallen op voorhand gering dan wel afwezig. In enkele concrete zaken werd de SOV-maatregel echter desondanks opgelegd aan een ongemotiveerde verdachte. Het is van essentieel belang geweest voor de verdere ontwikkeling van de veelplegershandhaving, dat de Hoge Raad de rechtsoverweging heeft uitgesproken dat de SOV-maatregel ‘ook kan worden opgelegd aan de verdachte die (voorsnog) niet bereid is te breken met zijn verslaving’.<sup>21</sup> Nadien werd het vaste rechtspraak dat de

<sup>13</sup> *Kamerstukken II* 1994/95, 24 077, nr. 2-3, p. 29-30. De nota dankt de benaming aan de politieke kleur van dat kabinet, maar luidt voluit ‘Het Nederlandse drugbeleid; continuïteit en verandering’.

<sup>14</sup> Zie voor principiële kritiek vanuit de wetenschap met name P.A.M. Mevis, ‘Vrijheidsbeneming ter bestrijding van overlast: inderdaad uniek drugbeleid’, *Sancties* 1996, p. 208-220; T. Kooijmans, ‘Strafrechtelijke opvang verslaafden’, *DD* 2000, p. 593-609.

<sup>15</sup> *Kamerstukken II* 1997/98, 26 023, nr. 1-2.

<sup>16</sup> *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 023, nr. 8, p. 1-2.

<sup>17</sup> *Idem*.

<sup>18</sup> Wet van 21 december 2000 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, de Wet op de rechterlijke organisatie en de Penitentiaire beginselenwet (strafrechtelijke opvang verslaafden), *Stb.* 2001, 28, i.w.tr. op 1 april 2001 (*Stb.* 2001, 158).

<sup>19</sup> *Kamerstukken II* 1997/98, 26 023, nr. 3, p. 1.

<sup>20</sup> Zie voor een bevestiging hiervan bij monde van de toenmalige minister, *Kamerstukken II* 1998/99, 26 023, nr. 5, p. 13.

<sup>21</sup> HR 17 december 2002, *NJ* 2003, 184.

motivatie van verdachte niet doorslaggevend was voor het opleggen van de SOV-maatregel, noch dat veroordeling tot deze maatregel strikt afhankelijk was van de mogelijkheid tot het realiseren van de resocialisatie-doelstelling. De SOV-maatregel werd zodoende ook gerechtvaardigd geacht louter op de grond van overlastbestrijding, in tegenstelling tot de oorspronkelijk dubbele grondslag die aan deze sanctie werd toegekend.<sup>22</sup>

De gewenste langdurige vrijheidsbeneming (van maximaal twee jaar) werd overigens mogelijk gemaakt door de bewuste kwalificatie van de nieuwe veelplegerssanctie als een strafrechtelijke maatregel. In tegenstelling tot de straf kent de maatregel immers in beginsel geen strikte proportionaliteitsverplichting, waardoor er - volgens de Memorie van Toelichting bij de SOV-maatregel - 'geen rechtstreeks verband behoeft te bestaan tussen de ernst van de gepleegde feiten en de zwaarte van de strafrechtelijke reactie van de zijde van de overheid daarop'.<sup>23</sup> De relatief geringe ernst van de afzonderlijke verslavingscriminaliteit stond zodoende niet langer in de weg aan het opleggen van een sanctie van een aanzienlijke zwaarte en duur. Hoewel het juridisch-dogmatisch bezien juist moge zijn dat de straf een meer delictsgebonden reactie betreft dan de maatregel, voor welke laatste reactie het delict immers slechts de aanleiding vormt,<sup>24</sup> dient de verhouding tussen de maatregel en het proportionaliteitsbeginsel mijns inziens meer genuanceerd te worden bekeken dan de wijze waarop de regering dat in de bovengenoemde Memorie heeft gedaan. Het dogmatische verschil dat op dit punt bestaat tussen straf en maatregel<sup>25</sup> mag immers niet als een soort toverformule worden gehanteerd, op grond waarvan de invoering van een nieuwe, zeer ingrijpende sanctie - zoals de SOV - bij voorbaat gelegitimeerd wordt geacht, louter omdat deze wordt ingevoerd onder de noemer van een maatregel.<sup>26</sup> In paragraaf 4 zal hier nader op worden ingegaan.

### 3. Het huidige veelplegersbeleid: de ISD-maatregel<sup>27</sup>

Culminerend in de invoering van de SOV-maatregel, leek de ontwikkeling van het veelplegersbeleid te zijn voltooid. Het Kabinet Balkenende I was echter een andere

---

<sup>22</sup> Zie voor een nadere (kritische) bespreking van de betreffende ontwikkeling in de SOV-rechtspraak T. Kooijmans, 'De SOV ontmaskerd', *Sancties* 2003, p. 8-15 en S. Struijk, *a.w.*

<sup>23</sup> *Kamerstukken II* 1997/98, 26023, nr. 3, p. 4.

<sup>24</sup> Zoals gesteld door D. van der Landen, *Straf en maatregel. Een onderzoek naar het onderscheid tussen straf en maatregel in het strafrecht* (diss. Tilburg), Arnhem: Gouda Quint 1992, p. 4, onder verwijzing naar de opvatting terzake van W.A. Jonkers in de losbladige editie van 'Het penitentiair recht' (suppl. 3, mei 1976, p. IV-5).

<sup>25</sup> Zie hieromtrent het drietal dissertaties van W.P.J. Pompe, *Beveiligingsmaatregelen naast straffen*, Utrecht: Dekker en Van de Vegt 1921; D. van der Landen, *a.w.*, en T. Kooijmans, *Op maat geregeld? Een onderzoek naar de grondslag en de normering van de strafrechtelijke maatregel* (diss. Rotterdam), Deventer: Kluwer 2002.

<sup>26</sup> M. Boone en S. Wurzer-Leenhouts merkten in dit verband terecht op 'dat het "etiket" maatregel geen vrijbrief is voor het opleggen van instrumenteel gerichte sancties'. Zie M. Boone en S. Wurzer-Leenhouts, 'Het voorontwerp tot invoering van de strafrechtelijke opvang verslaafden', *Sancties* 1997, p. 167-173, i.h.b. p. 172.

<sup>27</sup> Ook op deze plaats dwingt de omvang van de bijdrage tot een korte schets. Voor een nadere uiteenzetting van de ISD-maatregel en het huidige veelplegersbeleid, zie S. Struijk, 'De nieuwe ISD-maatregel. Een kritische verkenning van wetgeving en praktijk', *Proces* 2005, p. 48-57; S. Struijk, 'Het eerste bestaansjaar van de ISD-maatregel bekeken; een gretig gebruik door de rechterlijke macht of een zekere terughoudendheid?', *DD* 2005, p. 933-952; S. Struijk, 'Het veelplegersbeleid van Donner: spagaat tussen beveiliging en resocialisatie', *Proces* 2007, p. 106-116; S. Struijk, *Rechtshandhaving en veelplegers, a.w.*; M.J. Borgers, 'De ISD-maatregel in handen van de rechterlijke macht', *DD* 2005, p. 467-489; D.H. van Ekelenburg, 'De ISD-maatregel: het gelijk van sceptici?', *Sancties* 2005, p. 147-156.

mening toegedaan. Beïnvloed door het toenemend denken in termen van onveiligheid en het toenemend streven de risico's daartoe uit te sluiten door een preventieve inzet van het (straf)recht,<sup>28</sup> werd in 2002 een breed en integraal veiligheidsbeleid ingezet met de nota *Naar een veiliger samenleving*.<sup>29</sup> De nota vormde niet alleen de centrale weergave van het voornemen de onveiligheid(sbeleving) terug te dringen, maar bevatte ook de concrete doelstelling om de criminaliteit en overlast in de openbare ruimte met 20 tot 25% te reduceren.<sup>30</sup> Ter verwezenlijking hiervan werden aparte dadercategorieën benoemd, met voorts per categorie een algemene inschatting van het gevaar dat zij vormde voor de maatschappelijke veiligheid en een daarop afgestemde specifieke wijze van handhaving. Sterker dan voorheen ademde dit zeer instrumentele beleid een sfeer uit van preventieve onschadelijkmaking van overlastveroorzakers, om de samenleving zodoende in ieder geval tijdelijk tegen deze personen te beschermen.<sup>31</sup> Als belangrijk onderdeel hiervan stond het kabinet een geïntensiveerde aanpak van de veelplegers voor. Deze groep van recidiverende en overlastveroorzakende daders zou immers het sterkst en het zichtbaarst bijdragen aan de onveiligheid en diende dan ook met hoge prioriteit te worden aangepakt.

De intensiteit van het nadien ingezette veelplegersbeleid<sup>32</sup> werd gezocht in versterking van de persoonsgerichte aanpak en in verbetering van de geïntegreerde samenwerking tussen alle relevante ketenpartners. Het zwaartepunt lag echter bij de wens van het kabinet tot verruiming van de strafrechtelijke dwanginterventie. De kort tevoren ontwikkelde SOV-maatregel werd namelijk als te strikt ervaren om de samenleving daadwerkelijk effectief te beschermen tegen de stelselmatige overlast en criminaliteit van veelplegers. Knelpunt betrof volgens het kabinet de experimentele, niet-landelijke opzet van deze maatregel, evenals de specifieke doelgroep ervan. Door zich uitsluitend te richten op de mannelijke, aan harddrugs verslaafde veelplegers, bleven overige categorieën veelplegers buiten het bereik van de langdurige vrijheidsbeneming. Het feit dat de dwanginterventie hierdoor niet overal en op iedere veelpleger van toepassing was, stond in de weg aan maximale werking ervan; terwijl het overlast- en recidivegevaar dat van deze categorie daders zou uitgaan in algemene zin nu juist als zeer hoog werd geschat. Net als bij de invoering van de SOV-maatregel destijds, leidde deze bevinding van disfunctionaliteit bij de regering niet tot een discussie over de plaats en functie van de veelplegersaanpak binnen het strafrechtelijk (sanctionerings)systeem, maar tot een instrumentele uitbreiding van dat systeem. De grondslag hiervoor was de redenering dat eerst indien de dwangmodaliteit een breder en landelijk toepassingsbereik zou hebben, de samenleving effectief zou kunnen worden beveiligd.<sup>33</sup> De concrete gevolgtrekking

---

<sup>28</sup> Deze tendens wordt veelal aangeduid met de term 'risicojustitie'. Zie meer specifiek hieromtrent de bijdrage van M.A.H. van der Woude in onderhavige bundel. Verder zij met name verwezen naar M. Moerings, a.w. en M.J. Borgers, *De vlucht naar voren* (oratie VU Amsterdam), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

<sup>29</sup> *Kamerstukken II* 2002/03, 28 684, nr. 1.

<sup>30</sup> *Kamerstukken II* 2002/03, 28 684, nr. 1, p. 4 en 7.

<sup>31</sup> H.G. van de Bunt en R. van Swaaningen spreken van 'verbanning', in: 'Van criminaliteitsbestrijding naar angstmanagement', in: E.R. Muller (red.), *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2004, p. 663-675.

<sup>32</sup> *Kamerstukken II* 2002/03, 28 684, nr. 10. Ook: *Beleidskader Plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders*, Den Haag: Ministerie van Justitie 2004 en *Plan van Aanpak Veelplegers. Tweede helft 2006-2008*, Landelijke Werkgroep Veelplegers, 2006.

<sup>33</sup> De heersende gedachte omtrent de verwezenlijking van het doel van maatschappelijke veiligheid door de inzet van het strafrecht als instrument, wordt door Boutellier geplaatst in het kader van 'de utopische posities van het strafrecht en de constatering dat de verwachtingen ten aanzien van het strafrecht zijn verschoven naar een als urgent ervaren instituut'. De auteur spreekt van 'de

hiervan betreft de op 1 oktober 2004 in werking getreden maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (ISD).<sup>34</sup> De SOV-maatregel werd na een kortdurend bestaan en zonder te zijn geëvalueerd,<sup>35</sup> in de nieuwe sanctie geïncorporeerd.

### *3.1 Functionele omzetting van SOV naar ISD: vergroting toepassingsbereik*

Zoals gezegd diende de functionele omzetting van de SOV-maatregel in de huidige ISD-maatregel ertoe het toepassingsbereik van de dwangmodaliteit te vergroten. Op formeelrechtelijk terrein heeft zich dat vertaald in de verruiming die heeft plaatsgevonden met betrekking tot de artikelen 67 en 67a Sv, waardoor dit stelsel met betrekking tot de delicten zaaksbeschadiging, eenvoudige mishandeling en bedreiging niet langer in de weg staat aan voorlopige hechtenis van de veelpleger.<sup>36</sup> Zodoende vormt ook de voorwaarde van artikel 38m lid 1, onder 1 Sr geen obstakel meer en zijn genoemde delicten onder het toepassingsbereik van de ISD-maatregel gebracht. Voorts kan de ISD-maatregel thans opgelegd worden aan zowel mannelijke als vrouwelijke veelplegers, die al dan niet (drugs)verslaafd zijn en die al dan niet te kampen hebben met een psychische stoornis. De uitwerking van dit ruime toepassingsbereik is gelegen in de heterogene, neutrale benaming van ‘stelselmatige dader’, alsook in het gewijzigde artikel 38m Sr, waarin de eerder geldende verslavingsvoorwaarde is vervallen.

Overigens geldt nog wel steeds dezelfde recidivevoorwaarde, dat de verdachte in de vijf jaar voorafgaand aan het gepleegde delict ten minste driemaal onherroepelijk dient te zijn veroordeeld tot een vrijheidsontnemende dan wel -beperkende sanctie, alsmede dat er ernstig rekening moet worden gehouden met toekomstige recidive. In deze voorwaarde ligt een tweeledige waarheid verscholen. Enerzijds behelst de voorwaarde een retrospectieve waarheid van strafprocesueel vastgestelde recidive, welke vanzelfsprekend en legitiem is omdat de ISD-maatregel - net als eerder de SOV-maatregel - is gegrond op de ernstige maatschappelijke overlast die de recidivist in het verleden heeft veroorzaakt. Anderzijds maakt bovenstaande voorwaarde duidelijk dat een veroordeling tot de ISD-maatregel nadrukkelijk dient te zijn gegrond op de mate waarin te verwachten is dat de verdachte in de toekomst zal recidiveren en wederom voor overlast zal zorgen. Hoewel passend binnen de speciaal-preventieve, toekomstgerichte grondslag van deze sanctie, is deze prospectieve ‘waarheid’ uiteraard met veel minder zekerheid vast te stellen dan wanneer de blik op het verleden is gericht. Het betreft in feite niets meer dan een (risico)schatting. Deze geschiedt in het vooronderzoek door de reclassering met behulp van het instrument RISC (Recidive Inschattingsschalen). In het navolgende zal nader worden stilgestaan bij dit instrument en de legitimatie hiervan.

Uit het bovenstaande volgt dat de wetgever een zo breed mogelijk ISD-kader voorstaat. Om pragmatische redenen is de uitvoering ervan evenwel een stuk beperkter. De voltallige groep recidivisten die voldoet aan de door artikel 38m lid 1 Sr

---

strafrechtelijke paradox’, dat aan het strafrecht een veiligheidverschaffende betekenis wordt toegekend die het in feite steeds minder kan waarmaken. H. Boutellier, *De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*, Den Haag: Boom Juridische uitgeverij 2002, p. 121.

<sup>34</sup> Zie noot 2.

<sup>35</sup> Nadien is zowel de procesevaluatie als de effectevaluatie van de SOV-maatregel verschenen. Respectievelijk H. van 't Land e.a., *Opgevangen onder dwang. Procesevaluatie strafrechtelijke opvang verslaafden*, Trimbos Instituut, Den Haag: WODC, Ministerie van Justitie 2005 en M.W.J. Koeter en M. Bakker, *Effectevaluatie van de Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (SOV)*, AIAR, Den Haag: WODC, Ministerie van Justitie 2007.

<sup>36</sup> Artikel II, onderdelen A en B van de ISD-wet, *Stb.* 2004, 351.

gestelde voorwaarden, beslaat namelijk 19.000 personen en is daarmee dusdanig groot dat de beschikbare detentiecapaciteit<sup>37</sup> niet voldoende is voor naleving van het brede toepassingskader. Het ISD-beleid richt zich dan ook op slechts een deel van hen, te weten de in omvang veel kleinere groep zeer actieve veelplegers, die in het recente verleden het meest frequent delicten heeft gepleegd.<sup>38</sup> De landelijk gehanteerde definitie van een dergelijke zeer actieve veelpleger ('een persoon met meer dan tien processen-verbaal wegens een misdrijf over een periode van 5 jaar, waarvan ten minste één in het peiljaar') is voorts het uitgangspunt voor het vorderingsbeleid van het Openbaar Ministerie, zoals dat is geënt op de Richtlijn voor strafvordering bij meerderjarige zeer actieve veelplegers (w.o. vordering maatregel ISD).<sup>39</sup>

### 3.2 Functionele omzetting van SOV naar ISD: beveiliging

De omzetting van SOV in ISD kenmerkt zich naast de verruiming in aard en doelgroep, door een versteviging van het beveiligingskarakter. Nog sterker dan voorheen is de huidige maatregel namelijk gericht op het langdurig detineren van veelplegers, opdat hen het plegen van delicten feitelijk onmogelijk wordt gemaakt. Dit karakter is ook onomwonden in de wet neergelegd, als zijnde de primaire doeleinden van beveiliging en overlastbestrijding door recidivebeëindiging (artikel 38m lid 2 Sr). Waar het beveiligingsdoel bij de SOV-maatregel nog nadrukkelijk evenredig werd gesteld aan het doeleinde van resocialisatie,<sup>40</sup> is dat thans niet meer het geval. De ISD-maatregel strekt niet primair, maar slechts subsidiair tot resocialisatie (artikel 38m lid 3 Sr). Bij deze wettelijke opdracht tot een oplossingsgerichte bijdrage aan de (verslavings)problematiek van de verdachte, ontbreken bovendien de kenmerkende woorden 'ten behoeve van zijn terugkeer in de maatschappij'.

Het karakter van de ISD als beveiligingsmaatregel *pur sang*, waarbij de resocialisatie niet meer als legitimerend hoofddoel wordt gesteld maar als ondergeschikt aan het dominerende beveiligingsdoel, is voorts duidelijk terug te zien in het landelijke beleid en de onderliggende financiële begroting. Hierbij neemt men namelijk een zeer sobere wijze van tenuitvoerlegging als uitgangspunt, waarbij een traject met intensieve interventies pas dan plaatsvindt indien 'daarvoor bij betrokkene een duidelijk aanknopingspunt is'.<sup>41</sup> Dit aanknopingspunt betreft de motivatie en ontvankelijkheid van de betreffende persoon en daarmee de te verwachten mate waarin de interventies succesvol bij hem zullen zijn. Slechts indien deze mate voldoende aanwezig wordt geacht, wordt er ten aanzien van de persoon geïnvesteerd in behandeling en resocialisatie.

Zodoende zijn ook de beslissingen die in de tenuitvoerleggingsfase worden genomen over de mate waarin bij de delinquent wordt geïnvesteerd in behandeling en resocialisatie, beleidsmatig gefundeerd op verwachtingen en schattingen omtrent het te behalen resultaat. Aan de hand van de uitkomst van het eerder genoemde RISc-instrument maakt het ISD-beleid voor wat betreft de inhoud en vormgeving van de tenuitvoerlegging een selectie tussen zogeheten kansrijke en kansarme veelplegers. Het feit dat de kansarme veelpleger in dat beleid voorop wordt gesteld, laat eens te

<sup>37</sup> Op gefaseerde wijze zal een ISD-capaciteit gerealiseerd worden van uiteindelijk 1000 plaatsen. *Kamerstukken II 2002/03*, 28 980, nr. 3, p. 11 en *Kamerstukken II 2003/04*, 28 980, nr. 5, p. 14.

<sup>38</sup> *Kamerstukken II 2002/03*, 28 980, nr. 3, p. 9 en *Kamerstukken II 2002/03*, 28 684, nr. 10, p. 7.

<sup>39</sup> De oorspronkelijke richtlijn uit 2004 is inmiddels opgevolgd door een nieuwe, welke op 1 februari 2008 in werking is getreden. *Stcrt.* 28 januari 2008, nr. 19, p. 36.

<sup>40</sup> Al kwam dat - zoals eerder is gebleken - in de rechtspraak gaandeweg niet meer als zodanig tot uitdrukking.

<sup>41</sup> *Kamerstukken II 2002/03*, 28 980, nr. 3, p. 4.

meer zien dat bij de ISD-maatregel het belang van beveiliging door langdurige opsluiting lijkt te prevaleren boven het resocialisatiebelang.

#### **4. Legitimatie van de ISD-maatregel tegen de achtergrond van waarheid(svinding)**

In het voorgaande is beknopt weergegeven hoe het veelplegersbeleid zich de laatste twee decennia heeft ontwikkeld. Concluderend kan daarbij worden gesteld dat het een ontwikkeling betreft waarbij het strafrecht in toenemende mate als (dwang)handhavingsinstrument wordt ingezet ter (tijdelijke) bestrijding van veelplegerscriminaliteit en -overlast. Deze inzet van het strafrecht geschiedt op een meer persoonsgerichte wijze dan de 'klassiek' daadgerichte en is nadrukkelijk meer speciaal-preventief van aard dan gericht op vergelding. Voorts kan de ontwikkeling worden gekenschetst als een verschuiving in beleidsnadruk van resocialisatie naar beveiliging. Tot slot is gebleken dat niet alleen de veroordeling tot de ISD-maatregel gegrond is op de te verwachten toekomstige recidive en overlast - en daarmee een geschatte waarheid behelzende - maar dat ook de tenuitvoerlegging van deze ingrijpende sanctie gefundeerd is op een schatting, te weten de mate waarin de (gedrags)interventies bij de delinquent succesvol zullen zijn.

De juridisch voor de hand liggende vraag dringt zich daarbij op of en zo ja, in hoeverre, de huidige ISD-maatregel is te legitimeren, alsmede de daaraan ten grondslag liggende prospectieve en op maatschappijbeveiliging gerichte waarheid. In het licht van (onder meer) belangrijke rechtswaarborgen als subsidiariteit en proportionaliteit, zal dit legitimatievraagstuk in het onderstaande worden besproken.

##### *4.1 Subsidiariteit: ISD als ultimum remedium?*

Na enige discussie in de wetenschap,<sup>42</sup> zijn er inmiddels algemeen aanvaarde onderzoekscijfers over de werkelijke veelplegerscriminaliteit.<sup>43</sup> Deze cijfers tonen aan dat er een overduidelijk scheve verhouding bestaat tussen enerzijds de relatief beperkte omvang van deze groep justitiabelen en anderzijds haar onevenredig grote criminaliteitsaandeel. Binnen de totale groep van meerderjarige veelplegers, is het recidivebeeld het meest problematisch bij de 6000 zeer actieve veelplegers, die slechts 1% uitmaken van de totale daderpopulatie maar verantwoordelijk zijn voor 11% van de geregistreerde criminaliteit. De oververtegenwoordiging van deze delinquenten wordt voorts nog sterker naarmate men de gepleegde criminaliteit uitsplitst naar geografische spreiding (de grote steden) en naar aard (de categorie vermogensdelicten). Aangevuld met de wetenschap dat tweederde van de groep zeer actieve veelplegers verslavingsproblemen kent en ruim een derde van hen (tevens) psychische problemen,<sup>44</sup> levert dit alles een beeld op van een nijpende en complexe problematiek. Het betreft een categorie delinquenten die zich door allerlei

---

<sup>42</sup> Deze discussie betrof voornamelijk het gebruik van definities van de term veelpleger. Zie hiervoor C.E. van Dullemen, 'Veiligheid in perspectief', *Trema* 2002, p. 46-50; M. Grapendaal en W. van Tilburg, 'Veelplegers in Nederland', *TvCr* 2002, p. 214-230; R. Meijer e.a., 'Discussie: elf procent verdachten verantwoordelijk voor 20 of 60 procent van de criminaliteit?', *TvCr* 2002, p. 282-284; H. Ferwerda e.a., 'Veelplegers', *TvCr* 2003, p. 110-118; H. Elffers, 'Veelplegers of vaakplegers?', *TvCr* 2003, p. 119-126.

<sup>43</sup> F.A. Boerman (e.a.), *Landelijke criminaliteitskaart 1999; Aangifte- en verdachtenanalyse op basis van HKS-gegevens*, Woerden/Zoetermeer: ABRIO/KLPD, 2002; 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.] 2004.

<sup>44</sup> N. Tollenaar e.a., *Monitor veelplegers*, Den Haag: WODC 2007.

psychosociale oorzaken niet of nauwelijks zelfstandig in de samenleving staande kan houden en haar toevlucht zoekt tot criminaliteit.

Voorts kan - deels op basis van de hardnekkige recidive - worden geconstateerd dat voor sommige veelplegers noch de buitenjustitiële interventies noch de strafrechtelijke drangmodaliteiten afdoende zijn om de vicieuze (verslavings- en criminaliteits)cirkel te doorbreken. Grotendeels komt dat door motivatiebeperkingen vanuit deze groep zorgbehoevende maar tegelijkertijd zorgmijdende, daders zelf. Anderzijds is een andere belangrijke oorzaak gelegen in het feit dat de reguliere ggz-instanties onvoldoende zijn toegerust voor de opvang van dergelijke criminele zorgbehoevenden. Het bestuurlijk-juridisch instrumentarium van de Wet BOPZ biedt bovendien weinig armslag om de veelplegers gedwongen op te nemen, laat staan om ze gedwongen te behandelen. Al met al zijn zowel de mogelijkheden als de bereidheid tot maatschappelijke opvang van de recidivisten gering.<sup>45</sup>

Dat er derhalve beleid is ontwikkeld waarbij deze dadercategorie op een andere - meer gedwongen en langdurige - manier bij de hand werd genomen, is vanuit pragmatisch oogpunt te begrijpen. Dit biedt immers als laatste redmiddel de mogelijkheid om de samenleving alsnog te beschermen en de veelplegers alsnog een zorgaanbod te doen, zij het in penitentiaire setting. In deze beschouwing van de ISD-maatregel als een 'laatste redmiddel' - oftewel een *ultimum remedium* - is een belangrijke legitimatie gelegen. Een dergelijke beschouwing duidt namelijk op een afweging van subsidiariteit. Het zeer ingrijpende dwanginstrument ISD is geen vervanging van alle andere handhavingsmodaliteiten, maar een laatste aanvulling daarop. De ISD-maatregel komt dan ook pas in beeld, nadat vele minder ingrijpende (strafrechtelijke) interventies zijn toegepast, die allen niet of onvoldoende gedragsverandering en recidivevermindering tot effect hebben gehad. Indien het veelplegersbeleid daadwerkelijk langs deze *ultimum remedium*-redenering wordt ingezet, kan de sanctie op grondslag van het subsidiariteitsbeginsel worden gelegitimeerd. In dat verband is het verheugend te constateren dat de rechterlijke macht dit beginsel strikt meeneemt in haar belangenafweging. Uit de rechtspraak blijkt dat de ISD-maatregel daadwerkelijk slechts dan wordt opgelegd indien het als laatste redmiddel en bovendien als meest passende sanctie voor de verdachte wordt beschouwd.<sup>46</sup> Overigens laat zich door deze rechterlijke afweging wellicht de huidige onderbezetting in de ISD-inrichtingen verklaren.<sup>47</sup>

#### 4.2 Proportionaliteit: behandeling evenredig aan beveiliging?

Als gezegd werd er in de parlementaire behandeling van de SOV-maatregel - maar ook in die van de ISD-maatregel - op nogal luchtige wijze over het proportionaliteitsbeginsel heengestapt. Mijns inziens doet dat geen recht aan de belangrijke waarborgfunctie van genoemd beginsel. Het verband tussen de ernst van het gepleegde feit en de zwaarte van de strafrechtelijke reactie mag dan weliswaar bij een maatregel als een minder rechtstreeks vereiste worden gesteld dan bij een straf, enig verband dient er hoe dan ook te bestaan. Noch de vrijheidsbeneming, noch de

<sup>45</sup> In 2006 zijn de G4 en het Rijk een ambitieus plan gestart voor de maatschappelijke opvang. *Kamerstukken II 2005/06*, 29 325, nr. 8. Bovendien is thans een wetsevaluatie gaande van de BOPZ.

<sup>46</sup> Zie bijvoorbeeld Rb. Rotterdam 15 september 2006, *LJN AZ0465*, Rb. Zutphen 3 augustus 2007, *LJN BB0905* en Rb. 's-Hertogenbosch 10 oktober 2007, *NbSr 2007*, 469. Bovendien wordt de ISD-maatregel in toenemende mate in voorwaardelijke zin opgelegd; zie bijvoorbeeld Rb. Zutphen 13 december 2006, *LJN AZ4220* en Rb. Roermond 23 november 2007, *LJN BB8826*.

<sup>47</sup> In juli 2006 waren 438 ISD-plaatsen bezet. Op de toenmalige totale capaciteit van 844 plaatsen, was dat een bezetting van slechts 52%. Zie S. Biesma e.a., *ISD en SOV vergeleken*, Groningen-Rotterdam: IntraVal 2006.

duur ervan kan immers op voorhand gelegitimeerd worden geacht, louter omdat het de juridisch-dogmatische kwalificatie van een maatregel draagt. Er kan daarom worden gesteld dat binnen de strafrechtshandhaving en dus ook bij de inzet van een strafrechtelijke maatregel, altijd een bepaalde mate van proportionaliteit is vereist, als een inherente rechtswaarborg tegen oneigenlijk gebruik van vrijheidsbeneming. Op die manier kan worden gewaarborgd dat het materiële strafrecht op de juiste wijze wordt verwezenlijkt, hetgeen dikwijls in abstracte zin wordt aangemerkt als de hoofddoelstelling van het strafprocesrecht.<sup>48</sup>

Ter legitimatie van de ISD-maatregel dient er in de concrete belangenafweging dan ook wel degelijk oog te bestaan voor de proportionaliteit. Op dit punt laat de rechtspraak een tweeledig beeld zien. Enerzijds beschouwt de rechterlijke macht de lange duur van de ISD-maatregel als een gegeven dat intrinsiek is verbonden met de wettelijke regeling.<sup>49</sup> Bovendien beslist zij bij veroordeling tot de ISD-maatregel slechts zelden tot aftrek van de tijd die is doorgebracht in voorarrest. De rechterlijke macht laat zich bij deze beslissing dus niet weerhouden door afwegingen van proportionaliteit. Dit is bevestigd in een uitspraak van de Hoge Raad, waarin onder verwijzing naar de wetsgeschiedenis het oordeel van het Hof 'om geen rekening te houden met de in voorafgaande detentie doorgebrachte tijd teneinde de behandelmogelijkheden niet te doorkruisen', juist wordt geacht.<sup>50</sup> Anderzijds is het nu precies laatstgenoemde argumentatie die het ogenschijnlijk disproportionele karakter van de ISD-maatregel kan legitimeren. Uit de rechtspraak blijkt namelijk - zoals ook gememoreerd door de Hoge Raad - dat de beslissing om geen aftrek te laten plaatsvinden veelal is ingegeven door het argument van behandeling. De betreffende standaardmotivering luidt dat het van groot belang wordt geacht dat 'voldoende tijd wordt genomen om de ISD-maatregel ten uitvoer te leggen'.<sup>51</sup> Het behandelingsargument wordt hierbij evenredig gesteld aan het argument van maatschappijbeveiliging.

Voorts ziet de rechterlijke macht in de lange duur van de vrijheidsbeneming vaak aanleiding tot het *ambtshalve* bepalen van de termijn voor een tussentijdse beoordeling (artikel 38s Sr). Bij de vele beslissingen die zich inmiddels in dit kader hebben voorgedaan, is het opvallend dat de rechterlijke macht veel waarde hecht aan de inhoudelijke uitvoering van de ISD-maatregel en de voortgang van het behandelplan. Ter beoordeling van de centrale vraag of voortzetting van de tenuitvoerlegging van de maatregel noodzakelijk is, maakt zij een zeer gedegen afweging tussen het maatschappelijke beveiligingsbelang en de individuele belangen van de ISD-veroordeelde. Hoewel het beveiligingsbelang in veel gevallen prevaleert,<sup>52</sup> zijn er ook pregnante voorbeelden waarbij de ISD-maatregel voortijdig is beëindigd.<sup>53</sup> De daarbij doorslaggevende individuele belangen waren gelegen in de (ernstige)

---

<sup>48</sup> G.J.M. Corstens, *Het Nederlandse strafproces*, Deventer: Kluwer 2005, p. 11; J. Crijs en P. van der Meij, 'Over de grenzen van de materiële waarheidsvinding', in: R. Haveman en H. Wiersinga (red.), *Langs de randen van het strafrecht*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p. 45-69.

<sup>49</sup> Zo wordt het verweer dat de tweejarige duur van de sanctie disproportioneel zou zijn, verworpen met het argument dat een oordeel over de innerlijke waarde van de ISD-wet is voorbehouden aan de wetgever zelf en niet aan de rechter. Zie Hof Leeuwarden 6 juni 2006, *LJN* AY0322.

<sup>50</sup> HR 6 maart 2007, *LJN* AZ7777.

<sup>51</sup> Zie Rb. Assen 19 januari 2007, *LJN* AZ6962.

<sup>52</sup> Zie bijvoorbeeld Hof Arnhem 20 maart 2006, *LJN* AV6348 (waarin bedoeld Hof het thans geldend toetsingskader heeft ontwikkeld) en Hof Arnhem 5 februari 2007, *LJN* AZ7820.

<sup>53</sup> Zie bijvoorbeeld Rb. Utrecht 3 mei 2006, *LJN* AW8982; Rb. Rotterdam 2 juni 2006, *Sancties* 2006/27, m.nt. S. Struijk; Rb. Amsterdam 16 juni 2006, *LJN* AY5607; Rb. Amsterdam 16 juni 2006, *LJN* AY5613; Hof 's-Gravenhage 13 oktober 2006, *LJN* AZ0078 en Rb. 's-Hertogenbosch 15 augustus 2007, *LJN* BB2448.

psychiatrische problematiek van de ISD-veroordeelde, dan wel in gebreken in de uitvoering van het behandelplan die voortkwamen uit een omstandigheid buiten de macht van de persoon om.

De rechtspraak drukt zodoende een belangrijke stempel op de mate waarin de langdurige ISD-vrijheidsbeneming *in concreto* als legitiem kan worden ervaren. Enerzijds wordt de ISD-maatregel veelvuldig opgelegd en gaat de rechterlijke macht zodoende akkoord met de onzekere - want toekomstige - recidivewaarheid waarop de veroordeling is gegrond, maar anderzijds blijkt deze waarheid en de opgelegde sanctie soms tussentijds te worden bijgesteld vanuit het individuele belang van de veroordeelde. Deze actieve en zelfstandige houding van de strafrechter is zeer toe te juichen, nu daarin een belangrijke waarborg is gelegen voor 'het welslagen van het streven naar de materiële waarheid'.<sup>54</sup> Voorts is de constatering geruststellend dat in de rechtspraak het maatschappelijke beveiligingsbelang niet op voorhand doorslaggevend is, maar wordt afgewogen tegen het kennelijk daaraan evenredig geachte individuele belang.

#### *4.3 Karakter strafrechtelijke beveiligingsmaatregel: dubbeldoelstelling*

Op meer fundamenteel-juridisch niveau kan voor wat betreft de verhouding tussen de doeleinden van beveiliging en behandeling verwezen worden naar het karakter van de strafrechtelijke beveiligingsmaatregel.<sup>55</sup> Grondslag en doelstelling van de speciaal-preventieve beveiligingsmaatregel is de beveiliging van de maatschappij. Deze noodzakelijk geachte beveiliging wordt daarbij van oudsher gezocht langs de weg van verbetering dan wel die van onschadelijkmaking. Wanneer men het adagium hanteert dat verbetering het ideale middel is tot maatschappijbeveiliging - zoals onder andere Modderman reeds voorstond<sup>56</sup> - kan worden gesteld dat de beveiligingsmaatregel een dubbeldoelstelling kent van beveiliging en behandeling. Zo wordt de meest bekende beveiligingsmaatregel van ons sanctiestelsel, de TBS-maatregel, gelegitimeerd door zowel de beveiliging van de samenleving als de behandeling van de dader. De beveiligingsgrondslag is daarbij op korte termijn gelegen in de vrijheidsbeneming en op lange termijn in de behandeling. Hoe simpel dit wellicht in theorie moge lijken, in de praktijk is het een stuk minder helder. Men heeft in dat verband dan ook treffend opgemerkt dat de dubbeldoelstelling moeilijk te onderscheiden is van een 'dubbelzinnige doelstelling'.<sup>57</sup>

Bovengenoemde dubbeldoelstelling lag ook ten grondslag aan de voormalige SOV-maatregel. Aan de ene kant betekende de invoering van deze nieuwe beveiligingsmaatregel een kentering, waarbij veelplegers voortaan werden beschouwd als een gevaar voor de samenleving waartegen beveiliging vereist is. Op korte termijn was deze beveiliging gelegen in de vrijheidsbeneming. Maar aan de andere kant kende de SOV-maatregel nadrukkelijk ook een lange termijnperspectief, waarbij de beveiliging op lange termijn kon worden gerealiseerd door de oplossingsgerichte invulling van de vrijheidsbeneming.

Bij de ISD-maatregel is de idee van een dubbeldoelstelling echter verhuuld, zo dan niet geheel verlaten. De wetgever heeft bij deze sanctie de beveiliging nadrukkelijk

<sup>54</sup> J. Crijns en P. van der Meij, *a.w.*, p. 49.

<sup>55</sup> Op deze plaats kan de beveiligingsmaatregel slechts globaal worden belicht. Zie uitvoeriger W.P.J. Pompe, *a.w.*

<sup>56</sup> W. Pompe 'De ontwikkeling van het strafrechtelijk aspect in de laatste 50 jaar', *Vergadering Psychiatrisch-Juridisch Gezelschap op zaterdag 16 februari 1957 te Amsterdam*, Amsterdam: Van Rossen 1957, p. 11.

<sup>57</sup> M.J.F. van der Wolf, 'Op het tweede gezicht: de tbs onder Donner en de parlementaire onderzoekscommissie', *Proces* 2007, p. 98-105.

als primair doel verwoord, waaraan de doeleinden van behandeling en een oplossingsgerichte bijdrage niet meer evenredig, maar ondergeschikt worden gesteld. Bovendien heeft het beleid voor wat betreft het beveiligingsdoel voornamelijk overlastbestrijding door middel van opsluiting voor ogen. Kortom, een insteek op de korte termijn. Desondanks zou men tevens een lange termijnperspectief in de wet kunnen lezen. In artikel 38m lid 2 Sr staat namelijk het eveneens primair gestelde doel van recidivebeëindiging. Om nu de recidive niet slechts voor twee jaar door opsluiting te beëindigen, maar ook op lange termijn, is een invulling van de vrijheidsbeneming vereist waarbij een behandelingstraject wordt uitgezet. Op de lange termijn is zo gezien wel degelijk een behandeling vereist, waardoor de dubbeldoelstelling bij de ISD-maatregel zou zijn gehandhaafd. In de wet wordt echter niet nader omschreven wat onder deze doelstelling van recidivebeëindiging moet worden verstaan en op beleidsniveau heeft de uitwerking hiervan nadrukkelijk niet de kenmerken van bovenbesproken lange termijn-doelstelling. Zoals eerder is besproken, is het beleidsuitgangspunt namelijk de kansarme veelpleger, voor wie de vrijheidsbeneming plaatsvindt in een sober regime. Met dit uitgangspunt kan men niet veel meer beogen dan een kortstondige beëindiging van recidive gedurende de termijn van detentie. De ruimte die het beleid daarnaast biedt voor investering in een lange termijnresultaat, is slechts bestemd voor de groep kansrijke veelplegers.

Het bovenstaande maakt duidelijk dat het beveiligingsdoeleinde bij de ISD-maatregel zeer dominant is en dat het, samen met het andere, primaire doel - de recidivebeëindiging - gezien wordt vanuit een korte termijnperspectief. Dit zet de deur open voor een discutabele legitimatie van de ISD-maatregel louter op grondslag van beveiliging en recidivebeëindiging op korte termijn, zonder de legitimerende werking van de besproken dubbeldoelstelling. Een en ander legt een zware druk op de strafrechter die bij de afweging *in concreto* des te voorzichtiger de balans moet bewaken tussen de veiligheid van de maatschappij en de vrijheid van het individu. Zeker nu, zoals al eerder is betoogd, de veroordeling tot deze ingrijpende sanctie in belangrijke mate gegrond zal zijn op een onzekere schatting omtrent de toekomstige recidive van de betreffende persoon.

#### *4.4 Problematische ISD-waarheid(svinding): selectief en prospectief*

Voortbordurend op de afsluitende opmerking van de voorgaande alinea, schuilt er achter de problematische constatering dat de ISD-waarheid een schatting betreft van een toekomstig overlast- en recidivegevaar, de bijkomende problematiek van de wijze waarop deze schatting in het strafproces geschiedt.<sup>58</sup> In het onderstaande zal worden betoogd dat de geschatte ISD-waarheid niet alleen selectief van aard is, maar bovendien wordt gefundeerd op een vooralsnog omstreden instrument waarvan de ontwikkeling nog in de kinderschoenen staat.

In de uitvoering van het ISD-beleid vindt voortdurend een selectie plaats. Dit gebeurt al op voorhand, doordat het beleid uitgaat van veelplegers bij wie de recidive uit begane misdrijven bestaat. Hieronder worden dus bijvoorbeeld niet begrepen de recidivisten die voornamelijk APV-overtredingen begaan. Binnen de doelgroep van misdrijf plegende veelplegers volgt er een tweede selectie, doordat zowel het ISD-beleid als het OM-vorderingsbeleid zich - als gezegd - louter richt op de groep zeer

---

<sup>58</sup> Breder - en wellicht fundamenteeler - speelt uiteraard de problematiek van de belangrijke positie die een dergelijke risicovoorspelling tegenwoordig inneemt in het strafrecht. Als gezegd is deze specifieke bijdrage over het veelplegersbeleid niet de plaats om daar nader op in te gaan. Hiervoor zij onder meer verwezen naar de literatuur genoemd in noot 29.

actieve veelplegers. De personen die aan de betreffende definitie voldoen, worden door politie geïdentificeerd en geregistreerd. Vervolgens worden deze geprioriteerde veelplegers aan de hand van hun persoonsdossier besproken in een gezamenlijk casusoverleg,<sup>59</sup> waar iedere persoon een indicatie krijgt van de meest geëigende interventie. Dit resulteert dan in een derde selectie: de zeer actieve veelplegers mét en de zeer actieve veelplegers zonder ISD-indicatie.

Hoe persoonsgericht deze aanpak ook moge zijn en hoezeer deze aanpak ook succesvol moge zijn, bedacht dient te worden dat het een selectieve waarheid is met bovendien het gevaar in zich dat op een starre wijze gevolg wordt gegeven aan de selectie. Het Openbaar Ministerie dient er voor te waken dat het niet *rücksichtslos* de ISD-maatregel vordert, louter omdat de aangehouden persoon op de veelplegerslijst staat en er ten aanzien van hem een ISD-indicatie is gegeven. Thans blijkt bijvoorbeeld dat er een groot aantal psychisch gestoorden en zwakbegaafden in de ISD-inrichtingen verblijft, dat niet alleen voor algemene uitvoeringsproblemen zorgt, maar dat bovendien een mate van zorg behoeft waar in de inrichtingen veelal niet in kan worden voorzien.<sup>60</sup> Hoewel ernstige psychische problematiek in tegenstelling tot bij de SOV-maatregel geen contra-indicatie meer is en hoewel dit type bovenmatig zorgbehoevende veelpleger daardoor in beginsel in aanmerking komt voor ISD- vervolging, kan worden betwijfeld of deze selectie wel de juiste is. In ieder geval wordt de door de wetgever gestelde meerwaarde van de ISD-maatregel, welke nu juist zou zijn gelegen in de verruiming van de doelgroep, in de praktijk niet als zodanig ervaren. Ook om een andere reden kan de instrumentaliteit van deze meerwaarde in twijfel worden getrokken. Zoals reeds is gesteld, toont de WODC-Monitor Veelplegers aan dat ruim tweederde van de huidige ISD-doelgroep verslavingsproblemen kent. Ondanks de bredere, wettelijke benaming van ‘stelselmatige dader’, blijkt derhalve vrijwel dezelfde doelgroep te worden bereikt als voordien, waardoor de meerwaarde op dit punt niet bijzonder groot is te noemen.

De vierde en laatste selectie die bij de ISD-maatregel plaatsvindt, betreft het onderscheid dat er bij de tenuitvoerlegging wordt gemaakt in kansrijke en kansarme veelplegers. Dit onderscheid wordt niet slechts in het veelplegersbeleid gehanteerd, maar vloeit op breder niveau voort uit het beleid Modernisering Sanctietoepassing<sup>61</sup> en het daarbinnen ontwikkelde programma Terugdringen Recidive<sup>62</sup>. Bovendien is een dergelijke tweedeling niet nieuw. Het is onder meer terug te voeren op het onderscheid dat in de Moderne Richting<sup>63</sup> werd gemaakt tussen verbeterlijke en onverbeterlijke daders. Voor laatstgenoemde groep ernstig recidivegevaarlijke daders werd in 1929 zelfs de Wet op de bewaring van beroeps- en gewoontemisdadigers

---

<sup>59</sup> Aan dit lokale overleg nemen gemeente, politie, Openbaar Ministerie en soms ook GGD en verslavingszorg deel.

<sup>60</sup> Zie hieromtrent het RSJ-advies *De Inrichting voor Stelselmatige Daders*, d.d. april 2007 en S. Biesma e.a., *ISD en SOV vergeleken*, Groningen/Rotterdam: Intraval 2006. Overigens is de aansluiting tussen justitiële voorzieningen en de geestelijke gezondheidszorginstellingen thans een zeer belangrijk beleidsthema. Zie *Kamerstukken I 2005/06*, 28 979, F; Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Straf en zorg: een paar apart*, advies 41, Amsterdam: Uitgeverij SWP 2007; RSJ-advies *De zorg aan gedetineerden met een ernstige psychische stoornis of verslaving*, d.d. april 2007 en Ministerie van Justitie, brief over het Justitieel Verslavingsbeleid d.d. 17 juli 2007.

<sup>61</sup> *Kamerstukken II 2002/03*, 28 600 VI, nr. 8. Dit beleid is gericht op een meer functionele sanctietoepassing, met een selectieve en efficiënte inzet van middelen.

<sup>62</sup> Voor algemene informatie zie [www.justitie.nl](http://www.justitie.nl) alsook Ministerie van Justitie, *Factsheet DJI. Wat betekent Terugdringen Recidive voor uw cluster?*, Den Haag, 2006.

<sup>63</sup> Zie nader hieromtrent M.S. Groenhuijsen en D. van der Landen (red.), *De Moderne Richting in het strafrecht*, Arnhem: Gouda Quint 1990.

aangenomen.<sup>64</sup> Ter preventieve onschadelijkmaking konden deze daders voor een termijn van ten minste vijf en ten hoogste tien jaar in bewaring worden gehouden, na afloop van de door hen ondergane gevangenisstraf. Het was vooral laatstgenoemd kenmerk van de bewaring als zijnde een *bijkomende* maatregel, waardoor de regeling zeer omstreden was en uiteindelijk zelfs nooit in werking is getreden.<sup>65</sup> Hoewel er duidelijke verschillen bestaan in beide regelingen, lijkt het soms alsof de ISD-maatregel ons mee terugneemt in de tijd.

Als gezegd is de waarheidsvinding omtrent kansrijke en kansarme veelplegers gefundeerd op het RISC-instrument, waarbij het ISD-beleid aan de individuele uitkomst daarvan een wezenlijke consequentie verbindt voor de wijze van tenuitvoerlegging. Uit de (rechts)praktijk blijkt evenwel dat dit kan worden gerelativeerd. Zo hecht de rechterlijke macht bij de tussentijdse beoordeling veel waarde aan een inhoudelijke uitvoering van de ISD-maatregel. Bovendien wordt motivatie in de praktijk nadrukkelijk als een dynamisch begrip gezien, waardoor ook een op voorhand niet-gemotiveerde, kansarme ISD-veroordeelde voortdurend wordt gestimuleerd tot bereidwilligheid voor interventies. Het re-integratieplan dat bij het begin van de detentie wordt opgesteld en dat de aard en duur van de aan te bieden interventies bevat, is dan ook niet onveranderlijk maar kan tussentijds op individuele basis worden bijgesteld. In meest strikte zin echter kan er binnen de inrichting de situatie bestaan waarbij de ene - kansrijke - veelpleger een tenuitvoerleggingstraject krijgt aangeboden met (extramuraal) behandelingsinterventies, terwijl een andere - kansarme - veelpleger de tweejarige detentieduur doorbrengt op een sobere, inhoudsarme wijze. Deze tweedeling roept niet alleen ethische en principieel-juridische vragen op, maar ook pragmatische. Is bijvoorbeeld van het samenplaatsen van beide groepen een gunstig effect te verwachten, in die zin dat de kansarmen hierdoor alsnog worden gemotiveerd; of zou de samenplaatsing tot negatief effect hebben dat de kansrijken in ontmoedigende zin worden beïnvloed door de kansarmen?<sup>66</sup>

De problematische ‘waarheid’ als zou een veelpleger onverbeterlijk dan wel thans kansarm zijn, dient met grote voorzichtigheid te worden betracht. Deze kwalificatie is immers slechts gebaseerd op een inschatting van de mate van iemands (recidive)risico en zijn ontvankelijkheid voor interventies. Niet voor niets stelde Pompe al: ‘Wegens de ernstige gevolgen der kwalificatie van onverbeterlijkheid zal men niet spoedig tot deze mogen overgaan.’<sup>67</sup> In de huidige tijd is het met name Moerings van wie eenzelfde waarschuwing te horen is.<sup>68</sup> Toegespitst op de RISC-screening die bij de ISD-maatregel plaatsvindt, benadrukt hij dat men bedacht dient te zijn op de onvermijdelijke kans op foute voorspellingen. De kans dat iemand ofwel ten onrechte als recidivegevaarlijk wordt bestempeld (*false positive*), ofwel de tegenovergestelde

---

<sup>64</sup> Zie nader over deze sanctie B.V.A. Röling, *De wetgeving tegen de zoogenaamde beroeps- en gewoontemisdadigers*, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1933.

<sup>65</sup> De regeling is weliswaar gepubliceerd in het Staatsblad (*Stb.* 1929, 362), maar is nadien nooit in werking getreden en uiteindelijk bij Wet van 19 november 1986, *Stb.* 1986, 587 ingetrokken.

<sup>66</sup> Dit vraagstuk wordt door de RSJ besproken in zijn advies *De Inrichting voor Stelselmatige Daders*, april 2007, paragraaf 5.4.

<sup>67</sup> W.P.J. Pompe, *Beveiligingsmaatregelen naast straffen*, a.w., p. 68.

<sup>68</sup> Moerings liet deze waarschuwing voor het eerst horen in zijn oratie uit 2003, a.w. Nadien volgden zijn publicaties, ‘Het risico van de stelselmatige dader’, in: Y. Buruma en P.C. Vegter (red.), *Terugkeer in de samenleving. Opstellen voor Jan Fiselier*, Deventer: Kluwer 2005, p. 145-154 en ‘Persistent offenders’, in: M. Boone en M. Moerings (red.), *Dutch prisons*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, p. 187-205.

situatie (*false negative*), blijkt in het algemeen zelfs 25-30% te zijn.<sup>69</sup> Volgens Moerings bestaat daarbij het gevaar dat onder invloed van het dominante veiligheidsstreven de kans op *false positives* gemakkelijker zal worden geaccepteerd.

Gezien de noodzakelijke zorgvuldigheid waarmee een dergelijke screening dient te gebeuren, is het verontrustend dat vraagtekens kunnen worden geplaatst bij (de toepassing en validiteit van) het RISc-instrument. Zo kan bijvoorbeeld worden betwijfeld of de deskundigheid van de reclasseringswerkers voldoende is voor het meten van factoren die meestal tot het specialisatiegebied van psychologen en psychiaters behoren.<sup>70</sup> Ook de RSJ heeft zijn twijfels geuit over de toereikendheid van de deskundigheid van de reclasseringswerkers, meer bepaald ten aanzien van het adequaat oordelen over de noodzaak van een verdiepingsdiagnose.<sup>71</sup> Terwijl dergelijke verdiepende diagnostiek veelal nodig zal zijn, aangezien de RISc-basismethodiek 'ongeschikt is om de volle omvang van psychische stoornissen bij gedetineerden vast te stellen', aldus de RSJ. Voorts ligt er een gevaar in de concrete wijze waarop de risico-inschatting tot stand komt. De RISc bestaat uit twaalf schalen van criminogene factoren, onderverdeeld in statische, niet-beïnvloedbare factoren (delictgeschiedenis) en dynamische, wel beïnvloedbare factoren (omgevingsgerelateerd). Hoewel uit onderzoek is gebleken dat 'criminele carrières moeilijk zijn te voorspellen op grond van historische persoonskenmerken als leeftijd, geslacht en eerdere recidive', bestaat nu het gevaar dat juist deze - makkelijker te meten - statische factoren bepalend zullen zijn bij de RISc-meting, zo stelt Moerings.<sup>72</sup> Bovendien is hij huiverig voor het in de screening betrekken van de factor etniciteit, aangezien dit geen verklarende factor betreft.<sup>73</sup>

Hoewel het RISc-instrument recentelijk door het WODC is gevalideerd met een vrij positieve uitkomst,<sup>74</sup> is gezien bovenstaande kritiek vervolgonderzoek en verdere ontwikkeling van het instrument van groot belang.

## 5. Conclusie

In deze bijdrage is beschreven hoe de recidive en overlast van veelplegers steeds nadrukkelijker onderdeel is geworden van het strafrechtelijk handhavingsbeleid. Gestart als drangmiddel om de verslaafde recidivisten te leiden naar een zorgtraject, is de handhaving op dit terrein uitgegroeid tot een breed toepasbare dwanginterventie met de mogelijkheid van *sec* langdurige detentie. Primair wordt hiermee beoogd de samenleving te beveiligen tegen de overlast die in de toekomst van de veelplegende dader te verwachten is, oftewel, 'beveiliging tegen het gevaar dat overlast heet'.<sup>75</sup> De stelselmatige overlast en recidive van deze specifieke categorie daders, evenals hun onderliggende psychosociale problematiek, kunnen in beginsel een dergelijk beleid rechtvaardigen waarbij niet alleen drangmodaliteiten worden ingezet, maar ook het

---

<sup>69</sup> M. Moerings, *Straffen met het oog op veiligheid*, a.w., p. 15.

<sup>70</sup> Zie B.J.M. van de Wetering (e.a.), 'De verslavingsreclassering en haar toekomst', in: T.I. Oei en M.S. Groenhuijsen (red.), *Capita selecta van de Forensische Psychiatrie anno 2006*, Deventer: Kluwer 2006, p. 181-193.

<sup>71</sup> RSJ-advies *De Inrichting voor Stelselmatige Daders*, d.d. april 2007, paragraaf 4.6.

<sup>72</sup> M. Moerings, *Straffen met het oog op veiligheid*, a.w., p. 14.

<sup>73</sup> M. Moerings, *Straffen met het oog op veiligheid*, a.w., p. 16.

<sup>74</sup> L.M. van der Knaap e.a., *Psychometrische kwaliteiten van de Recidive Inschattingsschalen (RISc)*, WODC, Cahier 2007-5. De algemene conclusie van dit onderzoek is dat de RISc over gunstige psychometrische kwaliteiten beschikt. Ten aanzien van de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid, predictieve validiteit en structuur van de RISc worden echter essentiële aanpassingen aanbevolen.

<sup>75</sup> H.K. Elzinga en R.S.T. Gaarhuis, 'Beveiliging tegen gevaar dat overlast heet', *Sancties* 2004, p. 35-49.

*ultimum remedium*-instrument van gedwongen langdurige vrijheidsbeneming. Zowel de onderliggende waarheid (svinding) als de vormgeving van dit laatste instrument, de ISD-maatregel, is echter dusdanig dat de legitimatie problematisch is.

In de eerste plaats is de veelplegerswaarheid in de kern gestoeld op een optelsom van onzekere schattingen. De veroordeling tot de zeer ingrijpende ISD-maatregel berust namelijk niet louter op een vaststelling van de ernst van de gepleegde strafbare feiten, maar veeleer ook op een onzekere schatting van de ernst van de dader aan de hand van te verwachten toekomstige recidive en overlast. Ook de tenuitvoerlegging van deze sanctie is in belangrijke mate gefundeerd op een dergelijke, problematische schatting, nu daarbij een onderscheid wordt gemaakt in enerzijds kansrijke veelplegers - ten aanzien van wie de verwachting is dat de (gedrags)interventies succesvol zullen zijn - en anderzijds kansarme veelplegers - bij wie de kans op succes minder hoog wordt geschat. Hoewel laatstgenoemd onderscheid in de (rechts)praktijk gelukkig blijkt te worden gerelativeerd, is het exemplarisch voor de selectieve wijze waarop de veelplegerswaarheid tot stand komt. Deze problematische waarheidsvinding wordt voorts nog versterkt doordat fundamentele vraagtekens kunnen worden geplaatst bij het centrale RISC-instrument.

In de tweede plaats vertoont het ISD-beleid een scheve balans tussen beveiliging en behandeling, waardoor de legitimatie van deze sanctie problematisch is. De beveiliging staat te nadrukkelijk voorop en bovendien met een te korte termijn - in steek, terwijl het behandelingsdoeleinde nu juist essentieel is voor zowel de legitimatie van de vrijheidsbeneming als de mogelijkheid om de beveiliging op lange termijn te realiseren. Het beleid zou dan ook sterker moeten uitdragen dat de noodzakelijk geachte beveiliging vanuit een lange termijnperspectief wordt gezien en dat het doel van recidivebeëindiging niet slechts een tijdelijke doorbreking van de recidive inhoudt. De tweejarige vrijheidsbeneming mag dan immers een effectief middel zijn om de samenleving gedurende die periode feitelijk te beveiligen, zonder de inzet van specifieke interventies hoeft men geen hoop te koesteren dat het delictspatroom zodanig wordt doorbroken dat deze beveiliging ook voor langere duur zal gelden. Als uitvloeisel hiervan dienen behandeling en een oplossingsgerichte bijdrage inherent verbonden te zijn aan de ISD-tenuitvoerlegging. De kansarme veelpleger en diens sobere wijze van vrijheidsbeneming dient dus niet als uitgangspunt te worden genomen, maar juist als (hoge) uitzondering. Een dergelijk gewijzigd beleid zou bovendien aansluiten bij de wijze waarop thans in de (rechts)praktijk uitvoering wordt gegeven aan de ISD-maatregel. Daar is namelijk gebleken dat men niet wenst mee te gaan in een ISD-maatregel die louter wordt gelegitimeerd en uitgevoerd door een korte termijn doelstelling van beveiliging. Daarmee verkeert de ISD-maatregel thans in een lastige spagaat tussen de in het beleid zo dominant gestelde beveiliging enerzijds en de in de praktijk gewenste behandeling en resocialisatie anderzijds. Of, zoals Pompe vijf decennia geleden opmerkte over de tbs-maatregel: *'Men zweeft nog tussen de gedachte der maximum security en die der verbetering en reclassering.'*<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> W. Pompe, 'De ontwikkeling van het strafrechterlijk aspect in de laatste 50 jaar', *a.w.*, p. 12.