

Het veelplegersbeleid van Donner: spagaat tussen beveiliging en resocialisatie.

Sanne Struijk*

1. Inleiding

De regeringsjaren van minister van Justitie Donner hebben het strafrecht in het algemeen en het beleid ten aanzien van veelplegers in het bijzonder, niet onberoerd gelaten. Nadat hij op 22 juli 2002 als zodanig was benoemd in het eerste kabinet-Balkenende, is onder zijn verantwoordelijkheid een nieuw veelplegersbeleid ontwikkeld. Dit beleid is nadrukkelijk terug te voeren tot het ambitieuze veiligheidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving', dat het genoemde kabinet in oktober 2002 presenteerde.¹ Met de veelzeggende titel als algemeen voornemen, stelde het kabinet zich ten doel het tekort in de rechtshandhaving terug te dringen en voorts de criminaliteit en overlast in de openbare ruimte met 20 tot 25 % ten opzichte van 2002 te reduceren.² Het beleid dat vorm zou geven aan deze laatste doelstelling werd daarbij omschreven als een gerichte aanpak met een duidelijk accent op specifiek te benoemen groepen en gebieden.³ Voor wat betreft de groepsgerichte aanpak betekende dit een duidelijke prioriteitstelling van de aanpak van recidiverende en overlastveroorzakende veelplegers.

Als uitvloeisel van het bovenstaande kondigde Donner in mei 2003 in een specifieke beleidsbrief een intensieve aanpak van veelplegers aan.⁴ Deze thans nog geldende aanpak is nader uitgewerkt in landelijke beleidskaders⁵ en in beleidsprogramma's van het Openbaar Ministerie⁶ en de politie⁷. De aanpak kent een driedelige doelstelling, te weten het voorkomen dat risicojongeren uitgroeien tot veelpleger, het via effectieve sancties stoppen van het veelplegen door jeugdigen en het mogelijk maken van een langere vrijheidsbeneming van meerderjarige veelplegers. Met het oog op laatstgenoemd doel is de ISD-maatregel ontwikkeld, ter vervanging van de SOV-maatregel. Als geheel kan het veelplegersbeleid worden samengevat aan de hand van drie speerpunten die op zichzelf bezien niet nieuw, maar wel geïntensiveerd zijn. Er vindt sindsdien namelijk nog nadrukkelijker een persoonsgerichte aanpak plaats (1), waarbij alle in de zorg- en strafrechtsketen betrokken instanties samenwerken (2) via een trajectmatige benadering (3).

Nu enkele jaren zijn verstreken en het strafrechtelijke beleid van Donner centraal staat in dit themanummer, zal in onderhavige bijdrage worden onderzocht hoe het veelplegersbeleid concreet is vormgegeven. Tevens zal onderzocht worden wat de implicaties van het nieuwe beleid zijn en hoe het veelplegersbeleid in termen van beveiliging en resocialisatie is te karakteriseren. Gezien de beperkte omvang van de bijdrage, zal een en ander toegespitst worden op de meerderjarige veelplegers en zonder de pretentie van volledigheid. In paragraaf 2 zal een noodzakelijke opmaat

* Mr. Sanne Struijk is als docent straf- en strafprocesrecht verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Zij schrijft een proefschrift over de strafrechtelijke aanpak van veelplegers.

¹ *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 684, nr. 1. Zie voor nadere informatie www.veiligheidsprogramma.nl.

² *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 684, nr. 1, p. 4 en 7.

³ *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 684, nr. 1, p. 4.

⁴ *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 684, nr. 10.

⁵ Zie bijvoorbeeld *Beleidskader Plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders*, Ministerie van Justitie: Den Haag 2004 en recentelijk *Plan van Aanpak Veelplegers. Tweede helft 2006-2008*, Landelijke Werkgroep Veelplegers, 2006.

⁶ Openbaar Ministerie, *'Perspectief op 2006'*, Ministerie van Justitie: Den Haag, 2002.

⁷ Raad van Hoofdcommissarissen, *'Tegenhouden troef'*, Projectgroep opsporing: Amsterdam, 2003.

naar het huidige beleid worden gegeven middels een achtergrondschematische van de veelplegershandhaving. Vervolgens zal in paragraaf 3 de wetgeving en het beleid van de ISD-maatregel weergegeven worden, met nadrukkelijke aandacht voor de implicaties daarvan. In paragraaf 4 zal voorts de (omslag naar de) persoonsgerichte aanpak centraal staan, waarna in paragraaf 5 de overige twee speerpunten van het beleid - de ketensamenwerking en de trajectmatige aanpak - zullen worden besproken. De bijdrage zal worden afgesloten door paragraaf 6.

2. Achtergrond: veelplegersaanpak van drang en dwang

Dat er binnen de strafrechtelijke rechtshandhaving meer prioriteit wordt gelegd op veelplegers is nieuw noch verrassend. De nijpende justitiële en maatschappelijke problematiek rondom verslaafde recidivisten is al twee decennia lang onderwerp van (strafrechtelijk) beleid. Zowel samenleving als strafrechtspleging worden in met name de grote steden onophoudelijk geconfronteerd en belast met de grote stroom van delicten en andere overlast veroorzaakt door een kleine maar hardnekkige groep veelal verslaafde delinquenten. Na enige discussie over het gebruik van definities van de term veelpleger⁸, zijn er thans algemeen aanvaarde onderzoekscijfers over het aandeel van deze groep in de totaal gepleegde criminaliteit.⁹ Uit deze cijfers blijkt dat de meerderjarige veelplegers 12% uitmaken van de totale daderpopulatie, dat deze groep geschat wordt op 19.000 personen, die verantwoordelijk zijn voor 20 tot 40% van de geregistreerde criminaliteit en dat daarbinnen een groep meest actieve daders is van 6000 personen, die 1% uitmaken van de totale daderpopulatie en verantwoordelijk zijn voor 11% van de geregistreerde criminaliteit.

Bovenstaand beeld geeft een overduidelijk scheve verhouding weer tussen enerzijds de relatief beperkte omvang van deze groep delinquenten en anderzijds haar onevenredig grote criminaliteitsaandeel. De betreffende oververtegenwoordiging is voorts nog sterker te duiden naarmate men de criminaliteit uitsplitst naar geografische spreiding (de grote steden) en naar aard van de gepleegde criminaliteit (de categorie vermogensdelicten als (eenvoudige) diefstal). Ondanks de relatief lichte ernst van deze vermogenscriminaliteit zorgt de veelplegersproblematiek dus al geruime tijd voor enorme maatschappelijke overlast, vanwege de stelselmatigheid en intensiteit waarmee de delicten worden gepleegd en de overige hinder die daarmee gepaard gaat.

Overlast bovendien, die zich naar de mening van zowel de overheid als (para)justitiële instanties lastig laat bestrijden met de inzet van het strafrecht. De reguliere handhaving, waarbij de strafrechtelijke reactie op een delict wordt gevormd door het opleggen van een straf, is namelijk gebonden aan het strikt geldende proportionaliteitsbeginsel. Dit leidt er bij veelplegers toe dat op grondslag van de straf aan hen 'slechts' vrijheidsbeneming van geringe duur kan worden opgelegd. De ernst

⁸ Zie met name C.E. van Dullemen, 'Veiligheid in perspectief', *TREMA*, juni 2002 - Bulletin 2, p. 46-50; M. Grapendaal en W. van Tilburg, 'Veelplegers in Nederland', *Tijdschrift voor Criminologie*, 44 (2002) 3, p. 214-230; 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; H. Ferwerda, E. Kleemans, D. Korf en P. van der Laan, 'Veelplegers', *Tijdschrift voor Criminologie*, 45 (2003) 2, p. 110-118; en H. Elffers, 'Veelplegers of vaakplegers?', *Tijdschrift voor Criminologie*, 45 (2003) 2, p. 119-126.

⁹ 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 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.

van de door hen afzonderlijk gepleegde vermogensdelicten is immers te gering om langdurige detentie een proportionele reactie te laten zijn. In de rechtspraktijk is daardoor een 'draaideur'patroon ontstaan van aanhouding, kortdurende detentie en wederom aanhouding. Deze ineffectieve wijze van handhaving biedt onvoldoende mogelijkheden om bij veelplegers daadwerkelijk te kunnen investeren in behandeling en gedragsverandering. Vanuit deze achtergrond is de veelplegershandhaving de afgelopen jaren sterk in ontwikkeling geweest, waarbij de instrumenten van drang en dwang nadrukkelijk zijn beproefd, gehanteerd en opgerekt.¹⁰

Drang-aanpak

In 1988 zorgde de beleidsnota 'Dwang en drang in de hulpverlening aan verslaafden'¹¹ voor een essentiële beleidsomslag in de aanpak van verslavingsproblematiek. Met deze nota is de scheiding die er op dit punt bestond tussen Justitie en Volksgezondheid, doorbroken en is de aanzet gegeven tot een geïntegreerd gebruik van strafrechtelijke drang.¹² Politie, justitie en verslavingszorg gingen samenwerken om met behulp van drang de moeilijk bereikbare groep van verslaafde veelplegers in contact te brengen met de hulpverleningsinstanties. Doel van het drangbeleid, dat thans nog steeds van kracht is met vele (oud-)projecten¹³, is het in een vroegtijdig stadium en met gerichte interventies doorbreken van het delictspatroon. De achterliggende gedachte daarbij is dat de dreiging met het strafrecht - meer concreet: de dreiging met vrijheidsbeneming - als stok achter de deur fungeert om de verslaafde op die manier aan te zetten tot gedragsverandering.

Uit onderzoek bleek dat veel verdachten voor het behandelingsalternatief kozen dat hen bij aanhouding werd voorgelegd en dat zodoende meer mensen uit de doelgroep werden bereikt.¹⁴ Nadien is dit beeld echter genuanceerd toen andere onderzoeksresultaten uitwezen dat het drangbeleid voor een deel van de doelgroep niet de beoogde uitwerking had en dat de stok achter de deur te kort was om deze justitiabelen daadwerkelijk te bewegen tot gedragsverandering.¹⁵ Dergelijke jarenlange verslaafden met veelal ook overige ernstige problematiek zijn inderdaad op voorhand niet of nauwelijks gemotiveerd tot behandeling en staan bekend als 'zorgmijders'. Consequentie van de drangmodaliteit is vervolgens dat wanneer een persoon om die reden afhaakt tijdens de uitvoering van het behandelingstraject, er geen dwangmogelijkheden zijn om hem desondanks 'binnen te houden'.

Dwang-aanpak

¹⁰ Zie S. Struijk, 'Rechtshandhaving en veelplegers; van drang naar dwang', in: J.R. Blad (red), 'Strafrechtelijke rechtshandhaving', Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, p. 343-367.

¹¹ Kamerstukken II, 1987/88, 20 415, nrs. 1-2.

¹² De drangaanpak is nadien uitgewerkt door de regeringsnota 'Vermindering Overlast' (voluit: 'Nota inzake het beleid gericht op het verminderen van de door verslaafden veroorzaakte overlast', Kamerstukken II, 1993/94, 22 684, nr. 12) en door het landelijke project Drang op Maat (1994-1998).

¹³ Onder andere het SOV-, GAVO- en Straatjunkenproject. Een kleine greep uit de literatuur: K. van Duijvenbouden, 'Geïntegreerd aanpakken van verslavingsproblematiek en overlast', *Proces* 1997, nr. 9, 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', EUR/Intraval: Rotterdam, 1998 en J. uit Beijerse, 'Eindelijk aandacht voor recidiverende drugsverslaafden? Het breekbare ideaal van de SOV', *Sancties*, afl. 4, 1999, p. 217-226.

¹⁴ Eindverslag van het Drang op maat-project: S. Oosterhoff, 'Drang op maat. Vijf jaar integrale aanpak justitiabele harddrugverslaafden', GGZ: Utrecht, 1998.

¹⁵ M. van Ooyen-Houben, 'De drangaanpak van criminele harddruggebruikers; een programmatheoretisch model', *Justitiële verkenningen*, jrg. 30, nr. 5, 2004, p. 49-63.

Om dit nadeel van de drangaanpak te ondervangen - en daarmee bovendien een gevoeld tekort in de rechtshandhaving weg te nemen - is er binnen het strafrechtelijke beleid een denken in gang gezet over de inzet van dwang. Gedwongen langdurige vrijheidsbeneming zou de benodigde juridische ingang zijn voor zowel het tijdelijk beschermen van de samenleving als het daadwerkelijk en effectief doorbreken van de vicieuze (verslavings)cirkel.

Vanuit deze achtergrond werd in de 'Paarse Drugsnota' uit 1995 een wetsvoorstel aangekondigd voor de invoering van een strafrechtelijke maatregel, die het juridische novum van gedwongen langdurige detentie van verslaafden in een gesloten behandelsetting mogelijk moest maken.¹⁶ In 1998 werd het aangekondigde wetsvoorstel tot de Strafrechtelijke opvang van verslaafden daadwerkelijk ingediend¹⁷ en op 1 april 2001 trad de SOV-maatregel in werking.¹⁸ Dit nieuwe dwanginstrument moest volgens de toenmalige minister van Justitie Sorgdrager worden gezien als noodzakelijke, laatste schakel in een keten van strafrechtelijke (drang)interventies ter bestrijding van de verslavingsoverlast.¹⁹ De keuze voor de sanctiemodaliteit van de maatregel is daarbij bewust geweest, aangezien deze modaliteit de mogelijkheid creëert tot langdurige vrijheidsbeneming. Immers, bij de maatregel hoeft er - in tegenstelling tot de straf - in beginsel geen rechtstreeks en proportioneel verband te bestaan tussen de ernst van het gepleegde delict en de zwaarte van de strafrechtelijke reactie daarop.²⁰ Op grondslag van de SOV-maatregel werd derhalve langdurige detentie (maximaal twee jaar) mogelijk, ondanks de relatief geringe ernst van de veelplegerscriminaliteit.

Ter legitimatie van deze juridisch omstreden sanctie - immers, wordt het strafrecht niet ingezet voor een doel (overlastbestrijding) waarvoor het niet bedoeld is en biedt recidive van lichte delicten wel voldoende legitimatie voor een dergelijke gedwongen lange vrijheidsbeneming? - benadrukte de wetgever de twee evenredige hoofddoeleinden van de SOV-maatregel: het terugdringen van overlast als gevolg van verslavingscriminaliteit en het oplossen van de verslavingsproblematiek met het oog op resocialisatie en beëindiging van recidive.²¹ Overlastbestrijding ging dus nadrukkelijk gepaard met een lange termijn-perspectief van resocialisatie, waarbij deze laatstgenoemde doelstelling werd gewaarborgd en vormgegeven door de specifiek toegesneden en gefaseerde wijze van tenuitvoerlegging.

3. De ISD-maatregel: implicaties van wetgeving en beleid

Bovenstaande achtergrondschets laat een ontwikkeling zien van continue uitbreiding van het strafrechtelijke beleid op het terrein van veelplegershandhaving, waarbij zelfs de juridisch omstreden stap is gezet naar gedwongen langdurige detentie ter overlastbestrijding. Toch bood het veelplegersbeleid kennelijk nog onvoldoende effectieve mogelijkheden, getuige de intensivering die in het eerder genoemde veiligheidsprogramma zo nadrukkelijk werd beoogd. Donner was van mening dat er ondanks het drangbeleid en de SOV-maatregel nog steeds een tekort in de

¹⁶ *Kamerstukken II*, 1994-1995, 24 077, nr. 2-3, p. 29-30.

¹⁷ *Kamerstukken II*, 1997-1998, 26 023, nrs. 1-2.

¹⁸ 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. Deze wet is op 1 april 2001 in werking getreden (Stb. 2001, 158).

¹⁹ *Kamerstukken II*, 1999-2000, 26 023, nr. 8, p. 1-2.

²⁰ Zie in het algemeen omtrent de strafrechtelijke maatregel T. Kooijmans, 'Op maat geregeld?', Deventer: Kluwer 2002.

²¹ *Kamerstukken II*, 1997-1998, 26 023, nr. 3, p. 1.

handhavingmogelijkheden bestond en dat het noodzakelijk was dat een meer algemene mogelijkheid in het leven werd geroepen met tot doel ‘ook anderen dan verslaafde daders (...) gedurende langere tijd te kunnen vasthouden’.²² Blijkbaar achtte hij de SOV-maatregel te beperkt, door zowel het experimentele, niet-landelijke karakter van die maatregel, als de specifieke doelgroep van louter mannelijke verslaafden. De uitwerking van Donners beleid is dan ook gecentreerd rondom een nieuwe veelplegersmaatregel, te weten de sinds 1 oktober 2004 in werking getreden maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (ISD).²³ Hoewel de SOV-maatregel nadrukkelijk als een experiment was opgezet dat als zodanig evaluatie behoefde, werd deze jonge sanctie zonder te zijn geëvalueerd²⁴ in de nieuwe ISD-maatregel geïncorporeerd.

De ISD-maatregel: wetgeving en landelijk beleid

Met de nieuwe ISD-maatregel kan het dwanginstrument van langdurige vrijheidsbeneming voortaan op bredere schaal, namelijk landelijk, toegepast worden op zowel de mannelijke als vrouwelijke ‘stelselmatige dader’. Dit laatste is een meer algemene benaming voor verschillend gearde (verslaafde en niet-verslaafde) veelplegers. Deze verruiming in doelgroep wordt zichtbaar gemaakt door het gewijzigde artikel 38m Sr., waarin de verslavingsvoorwaarde zoals die bij de SOV-maatregel gold, is geschrapt. De overige ‘oude’ SOV-voorwaarden gelden nog onverkort. Ten aanzien van de ruim gestelde recidive-voorwaarde dient echter opgemerkt te worden dat de grootte van de groep veelplegers aanleiding heeft gegeven voor een selectief ISD-beleid waarbij men zich niet richt op de voltallige 19000 veelplegers, maar daarbinnen specifiek op de in omvang veel kleinere groep van zeer actieve veelplegers die in het recente verleden het meest frequent delicten heeft gepleegd.²⁵ Deze selectie laat zich vertaald zien in het aanscherpen van de landelijk gehanteerde ruime definitie van een meerderjarige veelpleger (*‘een persoon met meer dan 10 processen-verbaal wegens een misdrijf in zijn gehele criminele verleden’*) tot de striktere definitie van zeer actieve veelpleger (*‘een persoon met meer dan 10 processen-verbaal wegens een misdrijf over een periode van 5 jaar’*). Naast deze aanscherping door het landelijke beleid geldt bovendien nog het eigen vorderingsbeleid van het Openbaar Ministerie. De Richtlijn voor strafvordering bij meerderjarige zeer actieve veelplegers (w.o. vordering maatregel ISD)²⁶ stelt namelijk enkele nadere voorwaarden waaraan voldaan dient te zijn voordat het Openbaar Ministerie de ISD-maatregel ten aanzien van een concrete veelpleger vordert.

Naast de verruiming in doelgroep en aard, kenmerkt de ISD-maatregel zich door een duidelijk streven naar beveiliging. Sterker dan de SOV-maatregel heeft de nieuwe maatregel tot doel de samenleving te beveiligen door veelplegers voor langere tijd te

²² *Kamerstukken II*, 2002-2003, 28 684, nr. 1, p. 20.

²³ 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 op 1 oktober 2004, *Stb.* 2004, 471. Zie voor literatuur S. Struijk, ‘De nieuwe ISD-maatregel. Een kritische verkenning van wetgeving en praktijk’, *PROCES* 2005, p. 48-57; idem, ‘Het eerste bestaansjaar van de ISD-maatregel bekeken; een gretig gebruik door de rechterlijke macht of een zekere terughoudendheid?’, *DD* 2005, 67, p. 933-952; M.J. Borgers, ‘De ISD-maatregel in handen van de rechterlijke macht’, *DD* 2005, 32, p. 467-489; D.H. van Ekelenburg, ‘De ISD-maatregel: het gelijk van sceptici?’, *Sancties* 2005, p. 147-156.

²⁴ Nadien is in 2005 de proces-evaluatie van de SOV-maatregel verschenen: H. van ’t Land, K. van Duijvenbouden, A. van der Plas en J. Wolf, *‘Opgevangen onder dwang. Procesevaluatie strafrechtelijke opvang verslaafden’*, Trimbos Instituut, WODC, Ministerie van Justitie, 2005.

²⁵ *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 980, nr. 3, p. 9 en *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 684, nr. 10, p. 7.

²⁶ *Staatscourant*, 27 september 2004, nr. 185, p. 12.

detineren, opdat hen het plegen van delicten feitelijk onmogelijk wordt gemaakt en eventueel het recidivepatroon kan worden doorbroken. Deze primaire doeleinden worden ook als zodanig in de wet verwoord (artikel 38m, tweede lid Sr.). Uit deze wettekst valt direct op te maken dat resocialisatie niet als primair doeleinde wordt gesteld. In tegenstelling tot de SOV-maatregel, waar resocialisatie nadrukkelijk als legitimerend hoofddoel was gesteld, strekt de ISD-maatregel er thans nog slechts mede toe een bijdrage te leveren aan de oplossing van verdachtes problematiek (38m, derde lid Sr.). Bovendien is dit afhankelijk gesteld van de specifieke (verslavings)problematiek van verdachte en zijn de tot resocialisatie verplichtende woorden ‘ten behoeve van zijn terugkeer in de maatschappij’ komen te vervallen.

Ook in het landelijke beleid wordt de resocialisatie ondergeschikt gesteld aan beveiliging. Het daarin neergelegde uitgangspunt voor de tenuitvoerlegging is namelijk een langdurige vrijheidsbeneming in een zeer beperkt regime. De ISD-detentie hoeft daarmee niet per definitie gepaard te gaan met een gedragsbeïnvloedingstraject. Sterker nog, deze wordt afhankelijk gesteld van het bestaan van voldoende aanknopingspunten dat een dergelijk traject met interventies effectief en succesvol kan zijn bij de betreffende persoon.²⁷ Om vast te stellen of deze aanknopingspunten al dan niet aanwezig zijn, wordt de RISC-screening gehanteerd. Met dit diagnose-instrument worden ten aanzien van een verdachte het recidiverisico, het gevaar voor anderen, de criminogene factoren en de mate van ontvankelijkheid voor interventies vastgesteld.²⁸ Bij die stelselmatige daders van wie de screening heeft vastgesteld dat genoemde aanknopingspunten niet of slechts in onvoldoende mate aanwezig zijn, vindt de ISD-detentie dus plaats in een zeer beperkt regime zonder resocialisatieprogramma's.

Implicaties ISD-maatregel

Bovenstaand beeld van ISD-wetgeving en beleid laat zien dat resocialisatie thans niet alleen ondergeschikt is gemaakt aan het beveiligingsdoel, maar bovendien slechts selectief wordt toegepast.²⁹ Er wordt namelijk slechts geïnvesteerd in die veelplegers voor wie men dergelijke (financiële) inspanningen zinvol acht. Met deze duidelijke beleidskeuze voor beveiliging ten koste van resocialisatie lijkt Donner te hebben gekozen voor een beveiliging op korte termijn. Gedurende de maximale ISD-duur van twee jaar zal de samenleving inderdaad feitelijk beveiligd zijn, maar zonder specifieke gedragsinterventies hoeft men geen hoop te koesteren dat het verslavings- en delictspatroon van een blijkbaar ‘ongemotiveerde en hopeloze’ veelpleger dusdanig zal worden doorbroken dat de samenleving ook op langere termijn wordt beschermd.

Een volgende negatieve implicatie van het landelijke ISD-beleid betreft de verruiming in doelgroep. Waar Donner nadrukkelijk de meerwaarde van de ISD-maatregel gelegen zag in deze verruiming, wordt deze meerwaarde in de (rechts)praktijk niet als zodanig ervaren. Zo blijkt uit recente gegevens van de WODC-Monitor Veelplegers³⁰ dat ruim tweederde van de huidige doelgroep zeer actieve veelplegers (die in aanmerking komt voor de ISD-maatregel) verslavingsproblemen kent. Nu hiermee wordt bevestigd dat de algemener

²⁷ *Kamerstukken II*, 2002-2003, 28 980, nr. 3, p. 4. De gedachte dat interventies slechts selectief worden aangeboden, vloeit voort uit het bredere beleidsproject Modernisering Sanctietoepassing. Doel van dit project is te komen tot een efficiëntere toepassing van de beschikbare middelen. Zie *Kamerstukken II*, 2002-2003, 28 600 VI, nr. 8.

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

²⁹ Overigens is deze tendens thans in het gehele gevangeniswezen waar te nemen.

³⁰ N. Tollenaar (e.a.), *Monitor veelplegers. Samenvatting van de resultaten*, WODC-recidivestudies, factsheet 2006-12, 2006.

geformuleerde doelgroep van stelselmatige daders grotendeels nog dezelfde is als de voormalige SOV-doelgroep, kan men zich afvragen of de meerwaarde wel zo groot is dat het de invoering van de ISD-maatregel legitimeert.

Belangrijker wellicht is dat deze verruiming in doelgroep in de praktijk voor veel uitvoeringsproblemen zorgt ten aanzien van een bepaald type stelselmatige dader, te weten die met ernstige psychische problematiek. Een dergelijke problematiek is namelijk in tegenstelling tot bij de SOV, thans geen contra-indicatie meer. Dit heeft ertoe geleid dat de ISD-maatregel opgelegd kan worden en in de praktijk ook opgelegd wordt, aan veelplegers met psychische problemen. Uit eerdergenoemde WODC-Monitor blijkt dat dit type delinquent een groot deel uitmaakt van de ISD-doelgroep (37%). Bovendien kent deze groep veelplegers een grote zorgbehoefte, waar in de reguliere ISD-inrichtingen niet in kan worden voorzien. Een en ander vergt dan ook doorplaatsing naar forensisch-psychiatrische klinieken dan wel GGz-voorzieningen. Dat dit in de praktijk door obstakels van financiële en capaciteitsgerichte aard slechts moeizaam tot stand komt, werd onder andere duidelijk toen de rechtbank Amsterdam vorig jaar in een tweetal zaken de ISD-maatregel tussentijds beëindigde.³¹ De betreffende ISD-veroordeelden zouden volgens hun behandelplan extern worden behandeld, maar ten tijde van de tussentijdse beoordeling (ex artikel 38s Sr.) bedroeg in beide gevallen de verstreken duur acht maanden, waarin er nog geen opname in een forensisch psychiatrische kliniek had plaatsgevonden, laat staan feitelijke behandeling. Rekening houdend met de individuele zorgbelangen van de twee veroordeelden heeft de rechtbank in beide zaken dan ook de maatregel beëindigd, waarbij ze nadrukkelijk gewezen heeft op de tekortkomingen op dit punt in het landelijke ISD-beleid. Er zou sprake zijn “van een probleem dat zich landelijk voordoet omdat onduidelijk is wie financieel verantwoordelijk is voor de externe behandeling van ISD-ers”.

Ter zake van deze (slechts kort aangestipte) problematiek kan concluderend worden gesteld dat de verruiming in doelgroep die de ISD-maatregel zo kenmerkt, geen meerwaarde inhoudt maar integendeel tot vele moeilijke uitvoeringskwesaties leidt. Het ministerie van Justitie heeft als reactie op bovengenoemde beslissingen van de Amsterdamse rechtbank laten weten dat het doorplaatsingsbeleid meer in eigen hand zal worden gehouden en dat het geld voor deze specifieke, extramurale behandelplaatsen vanaf 1 januari 2007 door haar zelf zal worden beheerd. Betwijfeld kan echter worden of daarmee de uitvoeringsproblemen daadwerkelijk zullen worden weggenomen.

4. Persoonsgerichte aanpak

De gedwongen langdurige vrijheidsbeneming, die de ISD-maatregel zo kenmerkt, berust zoals gezegd op de sanctiemodaliteit van de maatregel, waarmee de ‘hobbel’ van het strikte proportionaliteitsvereiste zou zijn vermeden.³² Op breder niveau berust het echter op een essentiële beleidsomslag in de strafrechtelijke aanpak van veelplegers. De van oudsher binnen het strafrecht geldende daadgerichte handhaving is namelijk omgeslagen naar een persoonsgerichte handhaving. Deze omslag werd noodzakelijk geacht omdat bij de daadgerichte aanpak hoofdzakelijk het gepleegde delict en de ernst daarvan centraal staan bij de straftoemeting en berechting. Hierdoor

³¹ Rechtbank Amsterdam, 16 juni 2006, LJN AY5607; Rechtbank Amsterdam, 16 juni 2006, LJN AY5613.

³² Gesteld kan echter worden dat binnen het strafrecht altijd een zeker proportionaliteitsvereiste geldt en dat deze inherente rechtswaarborg niet ‘zomaar’ opzij gezet kan worden.

werden de specifieke persoonsgerichte omstandigheden als recidive en verslaving onvoldoende belicht. Om dit te ondervangen, wordt het veelplegersbeleid sinds de ontwikkeling van de SOV-maatregel gekenmerkt door een persoonsgerichte aanpak.³³

Bij deze persoonsgerichte aanpak verschuift de nadruk van de ernst van het delict naar de persoon van de verdachte, waarbij Openbaar Ministerie en rechterlijke macht uitdrukkelijk de aard en het verloop van diens criminele gedragspatroon en verleden in ogenschouw nemen. Indien deze voorgeschiedenis in kaart is gebracht en daaruit blijkt dat ten aanzien van verdachte reeds talloze eerdere (drang- en dwang-) interventies zijn ingezet, welke kennelijk echter geen of nauwelijks effect hebben gesorteerd, dan kan los van de ernst van het nieuw gepleegde strafbare feit worden overgegaan tot specifiek voor veelplegers bestemde langdurige vrijheidsbeneming. Dat kan zijn een langere gevangenisstraf door middel van het op één zitting 'stapelen' van meerdere gepleegde delicten, maar dat kan ook zijn een veroordeling tot de ISD-maatregel. Langs deze lijnen van de persoonsgerichte aanpak is het dwanginstrument van lange vrijheidsbeneming het laatste redmiddel om het hardnekkige delictspatroon van een veelpleger te doorbreken.

Subsidiariteit

Met het oog op het subsidiariteitsbeginsel dient echter gewaarborgd te worden dat het meest ingrijpende instrument van dwanghandhaving, de ISD-maatregel, ook daadwerkelijk pas als laatste redmiddel ingezet wordt. Zowel in het beleid als in de rechtspraak wordt dit onderkend. In de parlementaire behandeling heeft Donner benadrukt dat eerdere interventies dienen te zijn benut en dat de ISD-maatregel beschouwd moet worden als *ultimum remedium*.³⁴ Het nieuwe dwanginstrument mag dus niet worden gezien als een vervanging van alle andere wijzen van handhaving, maar als een specifieke aanvulling daarop.

Ook in de ISD-rechtspraak vindt het subsidiariteitsbeginsel - uiteraard - weerklank.³⁵ Uit deze rechtspraak blijkt dat de rechterlijke macht het beveiligingsdoeleinde van de ISD-maatregel onderschrijft en dat zij de maximale ISD-detentieduur van twee jaar in beginsel gelegitimeerd acht. Tevens blijkt echter dat de rechterlijke macht de maatregel uitdrukkelijk beschouwt als sluitstuk van eerdere interventies, die niet tot de beoogde gedragsverandering en overlastvermindering hebben geleid. Zij legt de maatregel pas op, nadat het de verdachte veelpleger meermalen niet gelukt is om zowel vrijwillig als onder strafrechtelijke drang een behandelingstraject af te maken en uit zijn criminele (verslavings)gedragspatroon te geraken.³⁶ Wat dat betreft is de toenemende mate waarin de *voorwaardelijke* ISD-maatregel (art. 38p Sr.) wordt opgelegd, tekenend. Indien de rechterlijke macht het opleggen van de ISD-maatregel vooralsnog te ingrijpend acht, maar er wel de noodzaak bestaat tot beveiliging van de samenleving en het doorbreken van het recidivepatroon, legt zij de maatregel in voorwaardelijke zin op. Daarbij maakt zij vanuit het oogpunt van subsidiariteit de afweging dat zij een laatste kans wil bieden aan de veelpleger om zonder gedwongen tweejarige vrijheidsbeneming te werken aan gedragsverandering.³⁷ Het beveiligings- en

³³ Zie ten aanzien van de ISD-maatregel: *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 980, nr. 3, p. 2.

³⁴ *Kamerstukken I*, 2003/04, 28 980, D, p. 9.

³⁵ Zie Struijk, (*DD* 2005), a.w. en idem, (2007), a.w., met name p. 357-362.

³⁶ Zie bijvoorbeeld Rechtbank Leeuwarden, 31 januari 2006, LJV AV0788 en Rechtbank Dordrecht, 31 januari 2006, LJV AV0687.

³⁷ Zie bijvoorbeeld Rechtbank Groningen, 9 maart 2006, LJV AV4209 en Rechtbank Zutphen, 13 december 2006, LJV AZ4220.

recidiverminderingsaspect schuilt vervolgens in de bijzondere voorwaarden, welke het gedrag van veroordeelde betreffen. Indien veroordeelde deze laatste kans verspeelt door niet te voldoen aan de gestelde voorwaarden, zal de maatregel alsnog ten uitvoer worden gelegd.

5. Trajectmatige aanpak en een geïntensiverde ketensamenwerking

Net als bij de persoonsgerichte aanpak, is ook de stap naar het tweede en derde speerpunt van Donner's veelplegersbeleid reeds onder zijn voorganger(s) ingezet. Om in beleidsjargon te spreken ligt namelijk de trajectmatige benadering waarbij er nauw en geïntegreerd wordt samengewerkt in de vorm van een zogeheten ketensamenwerking al jarenlang aan de basis van strafrechtelijk beleid. Bijvoorbeeld bij de SOV-maatregel. Ingegeven echter door het veiligheidsprogramma uit 2002 en het daarin verwoorde beleidsdenken in bedrijfsmatige termen als efficiency, zijn deze trajectmatige benadering en de ketensamenwerking nadien meer intensief uitgewerkt en vormgegeven. Niet alleen vormen zij nadrukkelijke speerpunten van het huidige veelplegersbeleid, maar ook van het bredere beleidsprogramma 'Terugdringen Recidive'.³⁸

Trajectmatig

Onder het veelplegersbeleid is de trajectmatige benadering er op gericht om alle interventies binnen en buiten het justitiële circuit zodanig op elkaar aan te laten sluiten, dat de juiste groep van meest overlastveroorzakende veelplegers op een efficiënte wijze wordt bereikt. Als uitvloeisel van de persoonsgerichte aanpak is er een differentiatiemogelijkheid wat betreft de al dan niet justitiële reactie op een individuele veelpleger. De keuze voor de meest geëigende reactie (drang, dwang, buiten-justitieel) vergt, evenals de uitvoering daarvan, een afweging en afstemming op vele niveaus en door vele instanties. Vanwege de grote zorgbehoefte van deze specifieke categorie delinquenten vindt er bovendien een grote inzet plaats van GGz-zorg in strafrechtelijk kader, waardoor er sprake is van lastige overlapping tussen justitiële en zorginterventies.³⁹ Al deze verschillende trajecten dienen derhalve in een overkoepelend beleid gevat te worden. Ten aanzien van de meerderjarige veelplegers zijn de belangrijkste elementen van dat trajectmatige beleid: een adequate identificatie en registratie van zeer actieve veelplegers; een zogeheten casusoverleg waarin aan de hand van persoonsdossiers alle beschikbare informatie over zeer actieve veelplegers wordt besproken; een screening van in bewaring gestelde zeer actieve veelplegers; het bestaan van voldoende penitentiaire voorzieningen voor de uitvoering van de beoogde langdurige vrijheidsbeneming (ISD-inrichtingen en anderszins); het tijdens detentie aanbieden van gerichte gedragsinterventies; en tot slot het bieden van nazorg met een goede aansluiting tussen justitiële en maatschappelijke voorzieningen.⁴⁰ Een volledige beschrijving van deze trajectmatige benadering voert veel te ver in het kader van deze bijdrage. Hieronder volgt dan ook slechts een illustrerende toelichting, waarbij specifiek uitgegaan wordt van een verdachte binnen de doelgroep zeer actieve

³⁸ Zie voor informatie www.justitie.nl en ook Ministerie van Justitie, *Factsheet DJI. Wat betekent Terugdringen Recidive voor uw cluster?*, Den Haag, 2006.

³⁹ In augustus 2005 heeft de werkgroep 'GGz zorg in strafrechtelijk kader' advies uitgebracht over de aansluiting tussen justitiële voorzieningen en de geestelijke gezondheidszorginstellingen. Zie voor de reactie van Donner *Kamerstukken I, 2005/06, 28 979, F*. Zie recentelijk hieromtrent het advies van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling: *'Straf en zorg: een paar apart'*, advies 41, Amsterdam: Uitgeverij SWP 2007.

⁴⁰ Zie onder andere Ministerie van Justitie, *Factsheet Aanpak veelplegers*, Den Haag, 2006, F&A 6806.

veelplegers, die tevens onder het vorderingsbeleid van het Openbaar Ministerie valt en als zodanig in aanmerking komt voor de ISD-maatregel.

Een dergelijke verdachte die wordt aangehouden op verdenking van een gepleegd vermogensdelict⁴¹, doorloopt globaal een voorbereidingsfase, een justitiële fase en tot slot een fase van nazorg. De eerste fase begint reeds in een vroegtijdig stadium, aangezien de veelpleger eerst als zodanig moet worden onderkend. Op basis van de landelijke definitie wordt de doelgroep door de politie in kaart gebracht en via speciale veelplegerslijsten geregistreerd. Voorts wordt van iedere veelpleger een uitgewerkt persoonlijk dossier opgemaakt op basis van alle beschikbare justitiële en reclasseringsgegevens. Deze gegevens worden in het casusoverleg - waarin zowel gemeente, politie als Openbaar Ministerie en soms ook verslavingszorg en GGD zijn vertegenwoordigd - uitgewisseld, waarna van iedere veelpleger een indicatie gegeven wordt over de concrete toeleiding na diens arrestatie. Deze vroegtijdige indicatie biedt het voordeel dat bij aanhouding direct duidelijk is of de verdachte in een huis van bewaring dient te worden geplaatst dan wel (eventueel op grondslag van de wet BOPZ) in een zorgvoorziening. Wordt de verdachte in verzekering en in bewaring gesteld, dan wordt daarvan melding gemaakt aan de (verslavings)reclassering die vervolgens een diagnose maakt op basis van de RISC-screening. De uitkomst van deze screening - het al dan niet bestaan van aanknopingspunten voor zinvolle investering in gedragsinvestering - wordt door de reclassering neergelegd in een adviesrapport.⁴² Dit advies vormt de basis voor de vorderingsbeslissing van het Openbaar Ministerie en wordt samen met het opgemaakte persoonsdossier aan de rechter voorgelegd.

Heeft de rechtbank de ISD-maatregel eenmaal opgelegd, dan vindt - afhankelijk van de uitkomst van de RISC-screening - de tenuitvoerlegging in beginsel plaats in een zeer beperkt regime zonder resocialisatieprogramma dan wel in een regime mét een dergelijk programma. Van iedere ISD-veroordeelde wordt door DJI en reclassering een reïntegratieplan opgesteld over de aard en duur van de aan te bieden interventies. Hierbij wordt iemands motivatie als een niet-statisch aspect gezien, waardoor een reïntegratieplan op individuele basis tussentijds kan worden bijgesteld. Dit is in de praktijk ook uitdrukkelijk de insteek. Het personeel van de ISD-inrichtingen stimuleert voortdurend de bereidheid van ISD-veroordeelden tot deelname aan gedragsinterventies. Voor het uitvoeren van het reïntegratieplan worden DJI en reclassering gezamenlijk verantwoordelijk gehouden.⁴³ De algemene verantwoordelijkheid voor de laatste (extramurale) fase van de ISD-tenuitvoerlegging is echter opgedragen aan de inrichtingsdirecteur, hetgeen het beeld van taakverdeling en verantwoordelijkheden behoorlijk diffuus maakt. Temeer omdat de feitelijke regie van deze fase niet in handen van de directeur, maar van de gemeente ligt. De laatste fase wordt namelijk veelal buiten de inrichting doorgebracht, waarbij de betrokkene ter voorbereiding op diens terugkeer in de samenleving aan vele gemeentelijke woon- en arbeidstrajecten deelneemt.

De laatste fase die de (inmiddels ex-) ISD-veroordeelde doorloopt, betreft die van de nazorg. Deze fase wordt uitgevoerd onder (financiële) verantwoordelijkheid van de gemeente en dient nauw aan te sluiten bij het justitiële traject. Zodoende

⁴¹ De aard van het gepleegde strafbare feit dient dusdanig te zijn dat daarop de veelplegersstatus van de verdachte is gebaseerd, zo blijkt uit Rechtbank Dordrecht, 28 september 2006, LJN AZ0048.

⁴² Bij vaststelling van criminogene factoren als verslaving en psychische stoornis, volgt een verdiepingsdiagnostiek.

⁴³ DJI is verantwoordelijk voor het intramurale tenuitvoerleggingsdeel (via trajectcoördinatoren) en de betreffende reclasseringsinstelling is verantwoordelijk voor het extramurale deel. Deze zogeheten duale trajectbegeleiding vloeit voort uit het beleidsprogramma 'Terugdringen Recidive'.

kunnen de interventies en investeringen die tijdens de ISD-detentie gepleegd zijn, direct nader gevolg krijgen. Dit is noodzakelijk omdat de zelfstandige stap van detentie naar samenleving voor deze moeilijke groep ex-gedeteneerden met hun jarenlange delictspatroom te groot is. Zij dienen dan ook na tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel begeleid te worden, om te voorkomen dat ze terugvallen in dat oude patroon. Uit de procesevaluatie-SOV bleek echter dat er relatief weinig aandacht werd besteed aan resocialisatie- en nazorgaspecten. Mede daardoor is het nazorgtraject in het huidige veelplegersbeleid sterk geïntensiveerd, door onder andere het verbeterplan Aansluiting Nazorg.⁴⁴ De gemeente dient thans nazorg te bieden op de leefgebieden huisvesting, zorg, arbeid en inkomen.⁴⁵ Om dit aanbod naadloos te kunnen laten afstemmen op het justitiële traject, zijn er ‘medewerkers maatschappelijke dienstverlening’ aangesteld. Zij inventariseren bij iedere ISD-betrokkene wat diens primaire zorgbehoefte is, waarvan de gemeente ruim voor de ontslagdatum van betrokkene op de hoogte wordt gesteld.

Ketensamenwerking

Het voorgaande laat zien dat verscheidene instanties een rol spelen binnen de trajectmatige benadering. Het succes van een dergelijke integrale aanpak hangt daarbij grotendeels af van een goede afstemming tussen de verschillende trajectfasen en daarmee ook van een goede samenwerking tussen alle instanties. Als uitvloeisel van het overheidsstreven om de inzet van het strafrecht zo efficiënt mogelijk te laten verlopen, vindt deze ketensamenwerking thans op veel strafrechtelijke terreinen plaats.⁴⁶ Zo ook bij de veelplegershandhaving. Het landelijke beleid dient er daarbij toe om de schakels in het voortraject, het justitiële traject en het natraject op een doelmatige wijze aan elkaar te verbinden. Hierbij speelt een soepel verlopende informatie-uitwisseling tussen alle betrokken instanties een essentiële rol. In dat kader is door het ministerie het ICT-Ketendossier veelplegers ontwikkeld. Ter nadere uniformering zijn daarnaast modelconvenanten opgesteld, waarin is vastgelegd welke informatie de lokale instanties kunnen uitwisselen binnen de grenzen van de privacywetgeving.⁴⁷

Aangezien de veelplegersproblematiek zich hoofdzakelijk op lokaal niveau afspeelt, vindt ook de samenwerking en afstemming op dit niveau plaats. Via de centrale regie door de lokale driehoek en de stuurgroep Veelplegers wordt het landelijke veelplegers- en veiligheidsbeleid uitgevoerd. Langs de lijnen van dit beleid, maar met vrijheid om daarbinnen eigen prioriteiten en doelstellingen te stellen, worden afspraken gemaakt over de verantwoordelijkheden en taken van alle lokaal betrokken instanties. Een belangrijke stimulans voor deze vrijheid in de ontwikkeling van het lokale veelplegersbeleid is het Grote Stedenbeleid. Dit overkoepelende beleid ter bestrijding van de grootstedelijke problematiek heeft in 2004 een flinke impuls gekregen met de nota ‘Samenwerken aan de krachtige stad’.⁴⁸ In deze nota is het Grote Stedenbeleid uitgewerkt voor de periode 2005-2009, met specifieke aandacht voor het verbeteren van de veiligheid en het verminderen van criminaliteit en overlast

⁴⁴ Dit plan maakt onderdeel uit van het programma ‘Terugdringen Recidive’. Zie Ministerie van Justitie, *Factsheet DJI. Project Aansluiting Nazorg*, Den Haag, 2005.

⁴⁵ In de meeste gemeenten zijn er specifieke coördinatiepunten in het leven geroepen, van waaruit deze nazorg wordt geregisseerd.

⁴⁶ Zie bijvoorbeeld hieromtrent het rapport Inspectie voor Sanctietoepassing, *‘Ketenaansluiting reclassering en Openbaar Ministerie’*, Ministerie van Justitie: Den Haag, oktober 2006.

⁴⁷ Voor wat betreft de meerderjarige veelplegers zijn dit het Model ketendossier meerderjarige veelplegers en het Modelconvenant gegevensuitwisseling meerderjarige veelplegers.

⁴⁸ *Kamerstukken II*, 2003/04, 21 062, nr. 116.

op straat. Als uitvloeisel hiervan hebben thans eenendertig gemeenten (G31) prestatieconvenanten gesloten met de rijksoverheid. Hierin staan individuele resultaatafspraken over bijvoorbeeld het percentage veelplegers aan wie de gemeente in de periode tot eind 2009 een nazorgtraject dient aan te bieden, en het percentage veelplegers dat per genoemde datum daadwerkelijk een traject dient te hebben afgerond.

Duidelijk is dat de gemeenten nadrukkelijk een eigen (financiële) verantwoordelijkheid hebben voor wat betreft het lokale veelplegersbeleid, waarbij hen in grote mate de vrijheid wordt toegekend om het landelijke beleid van lokale accenten te voorzien. Deze vrijheid heeft uiteraard als voordeel dat er per gemeente ingespeeld kan worden op de specifiek lokale problematiek. Om te bezien in hoeverre de lokale veelplegersaanpak met elkaar te vergelijken is en bovendien in hoeverre deze aanpak kan worden verbeterd op basis van 'best practices', heeft het WODC opdracht gegeven tot een onderzoek naar de lokale aanpak van zeer actieve veelplegers. In het inmiddels gepubliceerde eerste deel van dit onderzoek is de focus gericht op de justitiële ketenaanpak van veelplegers.⁴⁹ Het nog te verschijnen tweede deel zal zich voorts specifiek richten op de fase van nazorg, met als centraal onderzoeksthema de aansluiting van de maatschappelijke vervolgvoorzieningen op het justitiële traject.

6. Besluit

In het voorgaande is weergegeven hoe het veelplegersbeleid zich onder de verantwoordelijkheid van minister Donner heeft ontwikkeld. Resumerend kan gesteld worden dat dit sterk geïntensiverde beleid in een spagaat verkeert.

Enerzijds is het landelijke beleid nog sterker dan voorheen gericht op beveiliging en langdurige vrijheidsbeneming. Onderschreven door alle ketenpartners (en ook de rechterlijke macht) is het beleid er op gericht zo doelmatig mogelijk deze hardnekkige groep recidivisten voor langere tijd te detineren, om zo de samenleving beter te beveiligen tegen de door hen veroorzaakte overlast. Met het oog op een zo breed mogelijke beveiliging, is de nieuwe ISD-maatregel van toepassing op landelijk niveau en ten aanzien van een zeer algemeen gestelde doelgroep. Het beveiligingsdoeleinde is bovendien goed terug te zien in het beleidsuitgangspunt dat resocialisatie ondergeschikt is gesteld aan beveiliging en dat investering in gedragsverandering slechts selectief plaatsvindt tijdens ISD-detentie.

Anderzijds heeft het lokale veelplegersbeleid zich ontwikkeld tot een persoonsgericht handhavinginstrument waarbij er in een vroeg stadium een op de persoon toegesneden en voor hem meest geëigende (justitiële) interventie kan worden toegepast. Hoewel bovendien *de iure* het uitgangspunt selectieve resocialisatie is, lijkt dit beleid *de facto* niet zo strikt te worden gehanteerd. De trajectmatige uitvoering door alle betrokken instanties leidt er toe dat ook de op voorhand betitelde 'hopeloze' veelplegers worden gestimuleerd tot gedragsverandering. Ook de ontwikkelingen op het gebied van justitiële en gemeentelijke nazorg zijn hoopgevend.

Met deze spagaat tussen beveiliging en resocialisatie in gedachten kan naar mijn mening vooralsnog geen eenduidige conclusie worden getrokken over het veelplegersbeleid van Donner. De maatschappelijke overlast veroorzaakt door veelplegers is inderdaad dermate urgent en hun problematiek inderdaad dermate specifiek, dat de drangaanpak in sommige gevallen niet volstaat. Indien eerdere

⁴⁹ J. Snippe, C. Ogier, B. Bieleman, 'Lokale aanpak zeer actieve veelplegers: justitieel traject', IntraVal: Groningen-Rotterdam, mei 2006.

(reguliere) interventies geen effect hebben gesorteerd, kan derhalve vanuit beveiligingsoogpunt gelegitimeerd worden dat een op de veelplegersproblematiek toegesneden dwanghandhaving plaatsvindt. Er dient echter voor gewaakt te worden dat de ISD-maatregel niet wordt gezien en gepresenteerd als dé oplossing voor deze problematiek, maar als ultimum remedium-instrument dat slechts als laatste beveiligings(redmiddel) mag worden ingezet. Er dient dan ook voortdurend een balans gezocht te worden tussen de belangen van veiligheid van de samenleving en vrijheid van het individu. Een balans waarbij het resocialisatiebelang minder ondergeschikt wordt gesteld aan beveiliging en qua uitvoering op een minder selectieve wijze.