

ISD-maatregel

Oeuvreprijs voor de zeer actieve veelpleger?

Rosamarieke Berkers
Anr. 677659

Masterscriptie Rechtsgeleerdheid accent strafrecht
Begeleider: Prof. Dr. A.M. van Kalmthout
Universiteit van Tilburg

18 augustus 2011

Voorwoord

Een aantal jaren heb ik als parketmedewerker in Veiligheidshuis Tilburg mogen werken. De samenwerking tussen de verschillende ketenpartners spreekt mij erg aan en dan vooral de aanpak van een bijzondere doelgroep als de veelplegers. Toen voor mij de tijd was aangebroken om aan mijn scriptie te beginnen en ik op zoek ging naar een interessant en relevant onderwerp, ben ik het gesprek aangegaan met de ketenmanager van Veiligheidshuis Tilburg. Er bleek behoefte te zijn aan een onderzoek naar het opleggen van de ISD-maatregel aan de Tilburgse veelplegers.

Dankzij mijn werk in het Veiligheidshuis heb ik de mogelijkheid gekregen om overal met mijn neus bovenop te zitten. Naast alle informatie die ik via mijn collega's in het Veiligheidshuis heb ontvangen, heb ik verschillende keren het casusoverleg mogen bijwonen, bij gesprekken van Novadic Kentron met veelplegers gezeten en een paar keer de ISD-afdeling van P.I. Vught mogen bezoeken. Daarom wil ik graag alle medewerkers en in het bijzonder de ketenmanager van Veiligheidshuis Tilburg bedanken. Ook kon ik altijd bij collega's van arrondissementsparket Breda terecht met al mijn verzoeken om cijfers en informatie. Ook hen wil ik graag bedanken.

Verder wil ik de medewerkers van rechtbank Breda en van de parketten 's-Hertogenbosch, Roermond en Maastricht bedanken voor de informatie die ik via hen heb ontvangen.

Een bijzonder bedankje gaat uit naar Janneke de Smet-Dierckx, de officier van justitie die mij op een belangrijk moment over een dood punt heen hielp en naar Toon en Annie Berkers die mij vanaf het begin tot het eind gesteund hebben.

Tot slot wil ik graag Anton van Kalmthout bedanken dat hij, als expert op het gebied van strafrechtelijk sanctierecht, mijn scriptiebegeleider heeft willen zijn.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
2. De ISD-maatregel	7
2.1 Wat houdt de ISD-maatregel in?	7
2.2 Het verschil tussen een straf en een maatregel	12
2.3 Is de ISD-maatregel een verkapte straf?	13
2.4 Hoe verhoudt de ISD-maatregel zich tot de proportionaliteit?	14
2.5 Conclusie	15
3. Organisaties in Veiligheidshuis Tilburg betrokken bij de ISD-maatregel	17
3.1 Arrondissementsparket Breda	17
3.2 Politie Midden en West Brabant	18
3.3 Reclassering Nederland en Novadic Kentron	18
3.4 Gemeente Tilburg	19
3.5 Penitenciaire Inrichting Vught	20
3.6 Zorg en Welzijn	21
3.7 Conclusie	23
4. De praktijk van de ISD-maatregel in arrondissement Breda	24
4.1 Het definiëren van een “veelpleger” door rechtbank Breda en arrondissementsparket Breda	24
4.2 Arrondissementsparket Breda en de ISD-maatregel	25
4.3 De versoepeling van de richtlijn op 1 juli 2009	29
4.4 Hoe ziet de rechterlijke macht in Breda de ISD-maatregel?	30
4.5 Conclusie	34
5. Het landelijke beeld van de ISD-maatregel	36
5.1 Aantal veelplegers, ISD-vonnissen, ISD-capaciteit en overwegingen van de rechter	36
5.2 Conclusie	40
6. Conclusies en aanbevelingen	41
6.1 Conclusies	41
6.2 Aanbevelingen	42
Bijlagen	
I Literatuurlijst	44
II Wetboek van Strafrecht, Titel IIA, Derde afdeling	47
III Penitenciaire maatregel, Hoofdstuk 9A	50

1. Inleiding

Je steelt een pak koffie, vervolgens word je door de rechter veroordeeld en zit je twee jaar in een penitentiaire inrichting. Als je dit zo leest, lijkt het buiten proportie. Toch gebeurt het in de praktijk. Als je bij het Openbaar Ministerie bekend staat als een zeer actieve veelpleger kun je bij het plegen van een licht strafbaar vergrijp de maatregel tot plaatsing in een Inrichting voor Stelselmatige Daders opgelegd krijgen bij de rechter. Aan dit uiteindelijke vonnis, verder aangeduid als ISD-maatregel, gaat veel vooraf. Een veelpleger moet hard werken aan zijn criminele carrière om de ISD-maatregel opgelegd te krijgen. Vandaar dat mijn onderzoek de titel 'ISD-maatregel - Oeuvreprijs voor de zeer actieve veelpleger?' heeft gekregen¹. Een deel van het onderzoek is uitgevoerd op het Veiligheidshuis Tilburg. Het behoort tot de taken van een Veiligheidshuis om over een veelpleger informatie te verzamelen en bundelen, op basis waarvan de officier van justitie op zitting de ISD-maatregel kan eisen.

Veiligheidshuis Tilburg

Tilburg was de eerste stad in Nederland met een Veiligheidshuis.² Inmiddels werken in het Veiligheidshuis Tilburg 21 ketenpartners samen met het gezamenlijke doel de veiligheid en leefbaarheid in de regio te vergroten. Om dit te bereiken richten zij zich onder meer op de veelplegers. Een kerndoelstelling bij deze doelgroep is het voorkomen van recidive.³ Het uitgangspunt van de samenwerking is de persoonsgerichte aanpak door informatie uit te wisselen en zo een persoonsgebonden plan op maat te maken.⁴ Dit plan op maat komt tot stand bij het casusoverleg. Wekelijks worden veelplegers die door de politie zijn aangehouden op verdenking van het plegen van een strafbaar feit, besproken tijdens het Scenario Overleg Veelplegers door onder andere medewerkers van het Openbaar Ministerie (arrondissementsparket Breda), Politie Midden en West Brabant, Reclassering Nederland, Novadic-Kentron, gemeente Tilburg en Penitentiaire Inrichting Vught. Zij stellen aan de hand van informatie van de verschillende organisaties een scenario op. Naast de mogelijkheid om bijvoorbeeld een gevangenisstraf of reclasseringstoezicht te adviseren, kan binnen zo'n scenario geadviseerd worden tot het eisen van de ISD-maatregel.

Aan de wetgeving van de ISD-maatregel ligt het uitgangspunt ten grondslag dat door het oppakken en langer vasthouden van stelselmatige daders meer criminaliteit van de straat wordt gehaald, waardoor de onveiligheid, de overlast en de verloedering in het publieke domein zullen afnemen.⁵ Door de langdurige vrijheidsbeneming wordt het criminele gedrag feitelijk onmogelijk gemaakt.⁶ De ISD is zeggezegd een ultimatum remedium: zij komt pas in beeld, als eerdere interventies als vrijheidsstraffen en drangmodaliteiten zijn benut, maar niet het gewenste resultaat hebben geleverd.⁷

¹ Titel ontleent aan een opmerking van een deelnemer aan de ISD-dag 2010 van het Expertisecentrum Bijzondere Penitentiaire Zaken op 18 maart 2010 in Arnhem.

² In 2002 is het Veiligheidshuis Tilburg opgericht door de gemeente Tilburg, Politie Midden en West Brabant en arrondissementsparket Breda. Behalve in Tilburg heeft arrondissementsparket Breda op nog twee locaties een Veiligheidshuis: Breda en Bergen op Zoom.

³ www.veiligheidshuistilburg.nl

⁴ www.veiligheidshuizen.nl

⁵ Kamerstukken TK 2002/03, 28 980, nr. 3, Memorie van Toelichting

⁶ Staatscourant 2009, nr. 10579, 14 juli 2009

⁷ Kamerstukken EK 2003/04, 28 980, D, Memorie van Antwoord

Bij de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel is vrijheidsbeneming in een zeer beperkt regime uitgangspunt. Slechts als er aanknopingspunten zijn dat de isd'er (stelselmatige dader met ISD-maatregel) gemotiveerd is, zal er een intensieve interventie plaatsvinden.⁸ De niet gemotiveerde isd'ers worden in de penitentiaire inrichting gestimuleerd om alsnog gemotiveerd te raken. Voor de gemotiveerde isd'ers bestaat de ISD-maatregel uit twee fasen, waarvan inhoud en duur individueel worden ingevuld.⁹ De eerste fase is de intramurale fase, de fase binnen de muren van de inrichting. De isd'er doorloopt programma's gericht op resocialisatie en het doorbreken van het criminele gedrag. Aangezien veel isd'ers verslavingsproblemen hebben, wordt ook hieraan gewerkt. Wanneer de isd'er er aan toe is, zal de tweede fase, de extramurale fase, ingaan. De isd'er verblijft dan buiten de inrichting. Deze fase kan zowel klinisch als ambulant ten uitvoer worden gebracht. Ook buiten de gevangenis muren doorloopt de isd'er een programma en moet hij zich aan bepaalde voorwaarden houden. Doet hij dit niet, dan wordt hij teruggeplaatst in de inrichting.¹⁰

Na afloop van de maatregel is de gemeente verantwoordelijk voor de nazorg. Zij zorgt bij de isd'ers die ook na afloop van de ISD-maatregel nog gemotiveerd zijn voor woonvoorzieningen, dagbesteding en werk.¹¹ Binnen Veiligheidshuis Tilburg wordt tijdens het nazorgoverleg bekeken welke voorzieningen voor de betreffende isd'er het meest geschikt zijn. Zo wordt er geprobeerd terugval en recidive te voorkomen.

Probleemstelling

Het is bijna zeven jaar geleden dat de ISD-maatregel is ingevoerd. In het Veiligheidshuis in Tilburg bestaat de vraag waarom, ondanks de vele veelplegers, de ISD-maatregel niet vaak wordt opgelegd door de rechter. Er is dus behoefte aan onderzoek naar dit onderwerp. Als het Openbaar Ministerie erin slaagt om vaker met succes de ISD-maatregel te vorderen, zal dit van invloed zijn op de maatschappij. Meer veelplegers zullen dan voor langere tijd van de straat zijn en behandeld worden zodat zij bij terugkeer in de maatschappij beter kunnen functioneren. Hierdoor zal de overlast verminderen, op korte en lange termijn. Daarom heeft Veiligheidshuis Tilburg mij gevraagd te onderzoeken wat zij kunnen verbeteren om het aantal veroordelingen tot de ISD-maatregel te verhogen.

Arrondissementsparket Breda heeft de wettelijke vereisten enigszins verzwaard. Op 1 oktober 2004 is de ISD-maatregel toegevoegd aan de maatregelen onder Titel IIA van het Wetboek van Strafrecht. De ISD-maatregel kan alleen worden gevorderd bij stelselmatige daders. De wet geeft in artikel 38m van het Wetboek van Strafrecht de vereisten waaraan voldaan moet zijn om de ISD-maatregel op te leggen. De rechter kan op vordering van het openbaar ministerie de maatregel tot plaatsing van een verdachte in een inrichting voor stelselmatige daders opleggen, indien:

- het door de verdachte begane feit een misdrijf betreft waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten;
- de verdachte in de vijf jaren voorafgaand aan het door hem begane feit ten minste driemaal wegens een misdrijf onherroepelijk tot een vrijheidsbenemende

⁸ Kamerstukken TK 2002/03, 28 980, nr. 3, Memorie van Toelichting

⁹ B.C.J. van Velthoven, D.E.G. Moolenaar, *Loont de SOV/ISD-maatregel? Een eerste verkenning*, Justitiële verkenningen 2009/2, p. 31-53

¹⁰ M. Goderie, K.D. Lünemann, *De maatregel Inrichting voor Stelselmatige Daders. Procesevaluatie*, Verwey-Jonker Instituut, oktober 2008

¹¹ M. van Ooyen-Houben, M. Goderie, *Veelplegers terug bij af?*, Justitiële verkenningen 2009/2, p. 10-30

straf of maatregel, een vrijheidsbeperkende maatregel of een taakstraf is veroordeeld dan wel bij onherroepelijke strafbeschikking een taakstraf is opgelegd en het nieuwe feit is begaan na tenuitvoerlegging van deze straffen of maatregelen;

- er ernstig rekening mee gehouden moet worden dat de verdachte wederom een misdrijf zal begaan;
- de veiligheid van personen of goederen het opleggen van de maatregel eist.

Arrondissementsparket Breda heeft in het Draaiboek Aanpak Veelplegers de definitie aangescherpt. Een stelselmatige dader is een persoon van 18 jaar of ouder die over een periode van 5 jaren (waarvan het peiljaar het laatste jaar vormt), meer dan tien keer proces verbaal tegen zich zag opmaken, waarvan tenminste één in het peiljaar. Daarnaast moet hij voldoen aan de Bredase rechtbankdefinitie: de verdachte van een strafbaar feit uit wiens uittreksel uit het justitiële documentatieregister blijkt, dat hij gedurende de laatste twee jaren is veroordeeld voor het plegen van tenminste zes vermogensdelicten, verdeeld over twee of meer vonnissen. Als een verdachte aan deze omschrijving voldoet, kan hij als stelselmatige dader worden gezien en kan de rechter de maatregel op vordering van de officier van justitie opleggen. De verdachte zal dan voor een periode van ten hoogste twee jaar in een inrichting voor stelselmatige daders geplaatst worden. Het komt er dus op neer dat een verdachte voor een ogenschijnlijk klein strafbaar feit relatief lang in een inrichting geplaatst kan worden.

In de praktijk blijkt dat de ISD-maatregel niet vaak wordt opgelegd. In 2009 is aan slechts één veelpleger uit Tilburg de maatregel opgelegd terwijl Veiligheidshuis Tilburg dat jaar 56 personen als zeer actieve veelplegers aanmerkte. Ik zal in dit onderzoek aanbevelingen doen voor een optimaal gebruik van de wettelijke mogelijkheden waardoor het aantal veroordelingen tot de ISD-maatregel kan toenemen.

Dit doe ik door eerst in hoofdstuk 2 uiteen te zetten wat de ISD-maatregel inhoudt, waarom het een maatregel is en geen straf in de zin van het Wetboek van Strafrecht en hoe de ISD-maatregel zich verhoudt tot de proportionaliteit. In hoofdstuk 3 beschrijf ik alle organisaties die betrokken zijn bij de ISD-maatregel. Hoe de maatregel in de praktijk werkt, zal ik in hoofdstuk 4 behandelen. Dit doe ik door uit te leggen hoe de zogenaamde veelplegerslijst in Veiligheidshuis Tilburg wordt vastgesteld. Daarbij zal ik ingaan op de verschillen tussen de denkwijze met betrekking tot de ISD-maatregel van arrondissementsparket Breda en rechtbank Breda. In hoofdstuk 5 zet ik de regionale situatie af tegen de landelijke ontwikkelingen. Uiteindelijk zal ik in hoofdstuk 6 een antwoord geven op de vraag wat Veiligheidshuis Tilburg kan verbeteren om het aantal veroordelingen tot de ISD-maatregel te verhogen.

2. De ISD-maatregel

Op 1 oktober 2004 is de wettelijke maatregel tot plaatsing in een Inrichting voor Stelselmatige Daders in werking getreden. De ISD-maatregel is in het leven geroepen om tot een effectievere aanpak van meerderjarige stelselmatige daders te komen die de veiligheid van personen en goederen in de openbare ruimte in gevaar brengen. Stelselmatige daders plegen veel, relatief lichte strafbare vergrijpen. Het gaat vooral om misdrijven als winkeldiefstal, straatroof, vernieling en openlijk geweld. Het zijn juist deze vormen van criminaliteit en overlast waarmee de burger en het bedrijfsleven worden geconfronteerd. De stelselmatige dader veroorzaakt hierdoor aanzienlijke maatschappelijke schade. Door het soort delicten dat de stelselmatige dader pleegt, wordt het gevoel van onveiligheid in de maatschappij vergroot. De veroorzaakte maatschappelijke problematiek is zo groot en urgent dat de politiek een doelgerichte aanpak noodzakelijk acht.¹²

Het grootste deel van de stelselmatige daders is verslaafd aan drank en/of drugs, heeft psychische problemen of een combinatie van beide. Zij vallen door hun problematiek steeds terug in crimineel gedrag. Het is een vicieuze cirkel die moeilijk te doorbreken is. Ze plegen de delicten vooral om in hun verslaving te voorzien. De enige manier om dit te doorbreken is afkicken en resocialiseren en zorgen dat de stelselmatige dader met zijn problematiek om kan gaan. Daarom heeft de wetgever bij het invoeren van de ISD-maatregel een dubbele doelstelling geformuleerd: beveiliging van de maatschappij en behandeling van de stelselmatige dader. De stelselmatige dader wordt voor een periode van maximaal twee jaar in een inrichting voor stelselmatige daders geplaatst en kan tijdens deze periode een intensief programma gericht op zijn problematiek en op recidivebeperking volgen. Door de detentie wordt het plegen van nieuwe delicten feitelijk onmogelijk.¹³ Door de veelpleger twee jaar in een inrichting te plaatsen, wordt voor een korte tijd de overlast bestreden. Voor de langere termijn wordt de overlast bestreden door de onderliggende problematiek van de stelselmatige dader aan te pakken. Een belangrijke kwestie die hierbij in het geding is, is het disproportionele karakter van de maatregel.¹⁴

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet wat de ISD-maatregel inhoudt. Hierbij leg ik uit wat de geschiedenis van de maatregel is en wat het doel ervan is. Ik zal tevens uitleggen waarom het geen straf is maar een maatregel en hoe het zich verhoudt tot de proportionaliteit.

2.1 Wat houdt de ISD-maatregel in?

Voorgeschiedenis

Voordat de ISD-maatregel aan het Wetboek van Strafrecht werd toegevoegd, was het wettelijk gezien al mogelijk om veelplegers die de veiligheid van personen of goederen in het publieke domein in gevaar brengen, te veroordelen tot een langdurige vrijheidsbenemende straf. Uit de rechtspraak blijkt echter dat dit niet gebeurde. De Memorie van Toelichting geeft hiervoor twee verklaringen: de samenwerking tussen de betrokken instanties schoot tekort en er is sprake van veel, maar wel relatief lichte

¹² Kamerstukken TK 2002/03, 28 980, nr. 3, Memorie van Toelichting

¹³ Kamerstukken TK 2002/03, 28 980, nr. 3, Memorie van Toelichting

¹⁴ H.K. Elzinga, 'Strafrechtelijke aanpak van veelplegers: opsluiten of behandelen?', Onder redactie van T.I. Oei, M.S. Groenhuijsen, *Capita Selecta van de Forensische Psychiatrie anno 2006*, Kluwer-Deventer (2006), p. 455-468

criminaliteit. De rechter beoordeelde de enkele feiten die ten laste werden gelegd en vonniste op basis van wat proportioneel is, gegeven de ernst van deze feiten. Er werd door de rechter wel rekening gehouden met kenmerken van de persoon van de dader, waaronder eerder begane feiten, maar dat leidde niet tot een significant zwaardere bestraffing. Hierdoor werden veelplegers steeds hoogstens tot een korte vrijheidsstraf veroordeeld met als gevolg dat zij telkens korte periodes gedetineerd zaten waarna zij weer verder gingen met het plegen van strafbare feiten. De opgelegde vrijheidsstraffen die worden opgelegd bij lichte strafbare vergrijpen zijn te kort om het criminele gedrag van een veelpleger met verslavings- en/of psychische problematiek door middel van gerichte interventies te kunnen beïnvloeden. De gedachte won terrein dat het heel vaak, maar kort detineren van veelplegers alleen kan worden doorbroken door de zaaksgerichte aanpak te veranderen in een persoonsgerichte aanpak.

De persoonsgerichte aanpak houdt in dat het totale criminele verleden van de verdachte in beeld wordt gebracht en dat niet alleen afzonderlijke delicten worden berecht. Er wordt niet eerst naar de ernst van het feit gekeken, maar naar de criminele 'carrière' van de stelselmatige dader. Het patroon in het delictgedrag over de langere termijn is daarbij van belang. Daarnaast zijn factoren als levensstijl, achtergrondproblematiek en diverse gedragskenmerken van belang voor een goede beoordeling van de zaak. Met een persoonsgericht dossier en een eis van het Openbaar Ministerie die daarop is gebaseerd, heeft de rechter een beter beeld van de persoon van de dader en is er meer aanleiding voor het opleggen van een langere vrijheidsstraf.¹⁵ Hieruit is de ISD-maatregel voortgekomen.

Een aantal jaren voordat de ISD-maatregel in werking trad, bestond al een andere maatregel die veel gelijkenissen vertoont met deze maatregel. Op 1 april 2001 werd de Wet Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (verder: SOV-maatregel) aan het Wetboek van Strafrecht toegevoegd. Het doel van deze maatregel was het beschermen van de samenleving tegen ernstige overlast van (drugs)verslaafden en beheersbaar maken van de verslavingsproblematiek van de betrokkene. De resocialisatie is door de wetgever nadrukkelijk als doelstelling geformuleerd en kwam tot uiting in de woorden 'ten behoeve van zijn terugkeer in de maatschappij' welke in de wettekst stonden. Deze zinsnede is komen te vervallen met de invoering van de ISD-maatregel. De SOV-maatregel heeft haar plaats als zelfstandige maatregel in het Wetboek van Strafrecht verloren. De op de specifieke doelgroep van (drugs)verslaafden toegesneden regeling van de SOV-maatregel is geïncorporeerd in de algemene regeling voor de plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders. Hoewel de doelgroep is verruimd, vormt het grootste deel van de doelgroep van de ISD-maatregel ook de doelgroep van de SOV-maatregel. Concreet betekent het dat een relatief kleine tekstuele wijziging een grote impact op de wetgeving en de maatschappij heeft gehad. Bij de SOV-maatregel stonden het beheersbaar maken van de verslavingsproblematiek en resocialisatie centraal. De ISD-maatregel legt daarentegen de nadruk veel sterker op het beëindigen van onveiligheid, overlast en maatschappelijke schade door detentie. De detentie en het programma voor de betrokkene kan daardoor een globaal karakter hebben.¹⁶ De beveiliging van de samenleving kan al voldoende rechtvaardiging zijn voor de hiervoor genoemde dubbele doelstelling bij het opleggen van de maatregel.

Vier jaar na inwerkingtreding van de ISD-maatregel is in een zogenoemde procesevaluatie geconstateerd dat het invoeringsproces met vallen en opstaan verloopt. In dit onderzoek komt echter duidelijk naar voren dat in de uitvoeringspraktijk

¹⁵ Kamerstukken TK 2002/03, 28 980, nr. 3, Memorie van Toelichting

¹⁶ E.R. Muller, P.C. Vegter, *Detentie: gevangen in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2009, p. 182-234

de maatregel niet alleen ten doel heeft de mensen lange tijd van de straat te houden, maar zeker ook om mensen te reïntegreren.¹⁷

Begripsbepaling

De rechter kan een veelpleger alleen veroordelen tot de ISD-maatregel als de officier van justitie de maatregel eist. Arrondissementsparket Breda maakt in het Draaiboek Aanpak Veelplegers onderscheid tussen categorieën veelplegers: meerplegers, veelplegers, zeer actieve veelplegers en stelselmatige daders. Om vast te stellen tot welke categorie een veelpleger hoort en of de ISD-maatregel kan worden geëist, heeft arrondissementsparket Breda voor elke categorie de definitie vastgesteld:

- een meerpleger is een persoon van 18 jaar of ouder die in het gehele criminele verleden twee tot en met tien processen-verbaal tegen zich zag opmaken, waarvan tenminste één in het peiljaar;
- een veelpleger is een persoon van 18 jaar of ouder die in het gehele criminele verleden meer dan tien processen-verbaal tegen zich zag opmaken, waarvan tenminste één in het peiljaar;
- een zeer actieve veelpleger is een persoon van 18 jaar of ouder die over een periode van vijf jaren (waarvan het peiljaar het laatste jaar vormt), meer dan tien processen-verbaal tegen zich zag opmaken, waarvan tenminste één in het peiljaar. Verder moet hij voldoen aan de Bredase rechtbankdefinitie: de verdachte van een strafbaar feit uit wiens uittreksel uit het justitiële documentatieregister blijkt, dat hij gedurende de laatste twee jaren is veroordeeld voor het plegen van tenminste zes vermogensdelicten, verdeeld over twee of meer vonnissen;
- voor de stelselmatige dader geldt hetzelfde als voor de zeer actieve veelpleger, met als extra voorwaarde dat hij voldoet aan de vereisten genoemd in artikel 38m van het Wetboek van Strafrecht.

De ISD-maatregel kan op vordering van het Openbaar Ministerie worden opgelegd aan een verdachte van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten en die tevens wordt aangemerkt als stelselmatige dader. Daarvan is sprake als de verdachte in de vijf jaren voorafgaande aan het door hem begane strafbare feit ten minste driemaal wegens een strafbaar feit onherroepelijk tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel, een vrijheidsbeperkende maatregel of een taakstraf is veroordeeld dan wel bij onherroepelijke strafbeschikking een taakstraf is opgelegd, het feit is begaan na tenuitvoerlegging van deze straffen of maatregelen en er voorts ernstig rekening moet worden gehouden dat de verdachte opnieuw een misdrijf zal begaan. Alleen de veelplegers die ondanks eerdere strafrechtelijke interventies toch zeer frequent blijven recidiveren komen voor de maatregel in aanmerking.¹⁸ Er moet eerst worden nagegaan of voor een minder vergaande interventie kan worden gekozen. De maatregel is het uiterste middel, een zogenoemde ultimum remedium.¹⁹ De veiligheid moet de maatregel bepaaldelijk eisen. De maatregel strekt tot beveiliging van de maatschappij en de beëindiging van de recidive van de verdachte. Er hoeft geen sprake te zijn van problematiek bij de verdachte, maar als het plegen van de strafbare feiten samenhangt

¹⁷ M. Goderie, K. Lünemann, *De maatregel Inrichting voor Stelselmatige Daders, Procesevaluatie*, Verwey-Jonker Instituut in opdracht van WODC, 2008, p. 91-92

¹⁸ Kamerstukken TK 2003/04, 28 980, nr. 5, Nota naar aanleiding van het verslag

¹⁹ H.K. Elzinga, *'Strafrechtelijke aanpak van veelplegers: opsluiten of behandelen?'*, Onder redactie van T.I. Oei, M.S. Groenhuijsen, *Capita Selecta van de Forensische Psychiatrie anno 2006*, Kluwer-Deventer, 2006, p. 455-468

met de verslaving van de verdachte of een meer specifieke problematiek, strekt de maatregel er mede toe een bijdrage te leveren aan de oplossing daarvan.²⁰

Samenvattend kan worden gesteld dat voor de ISD-maatregel veelplegers in aanmerking komen waarbij andere mogelijkheden binnen het strafrecht zijn uitgeput en die zoveel overlast en schade veroorzaken dat een vergaande maatregel als de ISD-maatregel de enige optie is om hier een einde aan te maken.

Tenuitvoerlegging

De tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel wordt wettelijk genormeerd door de Penitentiaire beginselenwet en de Penitentiaire maatregel. Uitgangspunt bij de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel is langdurige vrijheidsontneming in een zeer beperkt regime. Er zal alleen een 'intensieve interventie' plaatsvinden als daarvoor een duidelijk aanknopingspunt bestaat.²¹ Hoofdstuk 9A van de Penitentiaire maatregel gaat over de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel. In artikel 44j lid1 van de Penitentiaire maatregel staat dat er slechts een programma wordt aangeboden indien aannemelijk is dat de betrokkene in staat en bereid is hieraan deel te nemen. Hieruit blijkt dat het geen verplichting is om een programma aan te bieden. Verder staat er in het tweede lid van artikel 44j dat als er bij betrokkene specifieke problematiek bestaat waarmee het plegen van strafbare feiten samenhangt, er in het programma met die problematiek rekening gehouden wordt. In het derde lid van artikel 44j staat dat het programma in ieder geval op de ontwikkeling van vaardigheden van de isd'er gericht is ten aanzien van:

- zelfzorg en hygiëne;
- arbeid;
- scholing;
- besteding van vrije tijd;
- beheer van financiën;
- zelfstandig wonen;
- sociale omgang.

Aangezien de maatregel voor verschillende soorten stelselmatige daders is bestemd, wordt zij dus ook op verschillende manieren ten uitvoer gelegd. De tenuitvoerlegging vindt globaal gesproken op twee manieren plaats: tenuitvoerlegging zonder een behandelprogramma ('kale detentie') en tenuitvoerlegging met behandelprogramma. Met 'programma' wordt bedoeld een samenhangend pakket van activiteiten en interventies, specifiek gericht op behandeling van de problematiek van de gedetineerde waarmee het stelselmatig plegen van strafbare feiten samenhangt. De ISD-maatregel zonder programma houdt een 'sobere' tenuitvoerlegging in. Naar een samenhangend interventieaanbod voor isd'ers wordt nog steeds gezocht. De Dienst Justitiële Inrichtingen heeft onderzoek laten doen naar de problemen en hulpvragen van isd'ers om met de uitkomst daarvan het aanbod voor isd'ers te verbeteren.²²

Zonder behandelprogramma kan de ISD-maatregel worden opgelegd aan drie groepen veelplegers:

- a. veelplegers die niet geschikt zijn voor gedragsinterventies;

²⁰ E.R. Muller, P.C. Vegter, *Detentie: gevangen in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2009, p. 183

²¹ E.R. Muller, P.C. Vegter, *Detentie: gevangen in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2009, p. 238

²² M. Goderie, *Problematiek en hulpvragen van stelselmatige daders*, Verwey-Jonker Instituut, 2008

- b. ongemotiveerde of niet beïnvloedbare veelplegers;
- c. illegale veelplegers

Ad a.

De groep die niet geschikt is voor gedragsinterventies bestaat vooral uit betrokkenen die te maken hebben met psychische problematiek die niet te behandelen is in het kader van de ISD-maatregel. Wegens de zorg die zij nodig hebben, bestaat de mogelijkheid dat zij tijdens de tenuitvoerlegging van de maatregel worden geleid naar een instelling die beter is afgestemd op de problematiek. De plaatsing geldt ter verdere uitvoering van de maatregel en geschiedt in dat geval vaak onder de voorwaarde dat de betrokkene zich 'vrijwillig' laat behandelen. De wet voorziet niet in de mogelijkheid om de betrokkene binnen het kader van de ISD-maatregel gedwongen te laten opnemen in een GGZ-instelling. Gedwongen opname is mogelijk op basis van de Wet Bijzondere opname psychiatrisch ziekenhuis. Hiervoor dient de tenuitvoerlegging van de maatregel eerst te zijn beëindigd.

Ad b.

Bij de tweede groep gaat het om veelplegers die ongemotiveerd, niet beïnvloedbaar of onwillig zijn. Het niet bereid zijn om om mee te werken aan de tenuitvoerlegging van de maatregel kan zowel bij de oplegging als gedurende de tenuitvoerlegging van de maatregel blijken. De tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel komt bij deze groep neer op vrijheidsontneming in een sober regime gedurende een maximale termijn van twee jaar. Er zit spanning tussen deze kale detentie en de resocialisatieverplichting van artikel 2 lid 2 Penitentiaire beginselenwet. De tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel dient zoveel mogelijk dienstbaar worden gemaakt aan de voorbereiding van de terugkeer van betrokkene in de maatschappij. Deze inspanningsverplichting brengt met zich mee dat binnen het beperkte regime steeds moet worden geprobeerd om de betrokkene te motiveren alsnog mee te doen aan het programma.

Ad c.

Sinds de versoepeling van de richtlijn en handleiding voor strafvordering (zeer actieve) veelplegers op 1 juli 2009 is het mogelijk om de ISD-maatregel aan de derde groep, de illegale veelplegers, op te leggen. Omdat de maatregel voor hen niet gericht is op de reïntegratie in de Nederlandse samenleving, is er de voorwaarde aan verbonden dat de maatregel geheel intramuraal, binnen de muren van de inrichting, ten uitvoer wordt gelegd.²³ Het eerste doel van de maatregel is, net als bij niet-illegale veelplegers, langdurige vrijheidsbeneming waardoor zij gedurende de tenuitvoerlegging van de maatregel geen strafbare feiten kunnen plegen. Het tweede doel richt zich niet op integratie in Nederland, maar op een succesvolle terugkeer naar het land van herkomst, waarbij de maatregel wordt opgeheven op het moment dat uitzetting kan plaatsvinden. De Minister van Justitie kan in dat geval de maatregel ambtshalve beëindigen. De illegale isd'er wordt tijdens de tenuitvoerlegging gemotiveerd mee te werken aan de terugkeer naar het land van herkomst.²⁴

Bij de ISD-maatregel met programma zijn er drie eisen om in aanmerking te komen voor deelname aan het programma: betrokkene dient geschikt te zijn, dient bereid te zijn om deel te nemen aan een programma en het plegen van strafbare feiten dient samen te hangen met de specifieke problematiek van de betrokkene zodat de behandeling hierop kan worden afgestemd. Als hieraan niet voldaan wordt, hoeft geen behandeling te worden aangeboden. Er kan dus een behandeling worden aangeboden,

²³ E.R. Muller, P.C. Vegter, *Detentie: gevangen in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2009, p. 238-241

²⁴ RB Rotterdam, 29 december 2010, LJN BP2875

verplicht is dit niet.²⁵ De tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel is, wat betreft de doelstelling van resocialisatie, in vergelijking met de tenuitvoerlegging van de SOV-maatregel een stuk vrijblijvender. Bij de SOV-maatregel was er sprake van drie fasen (gesloten, halfopen en extramuraal) van elk ongeveer acht maanden. De betrokkene kreeg langzaam meer vrijheid. Bij de ISD-maatregel kan er flexibeler mee worden omgegaan en kan het meer op de persoon worden afgestemd. In de praktijk geschiedt de tenuitvoerlegging bij isd'ers met programma vaak wel in fasen. Er is een intramurale fase waarbij de isd'er binnen de muren van de inrichting verblijft en een extramurale fase waarbij de isd'er elders verblijft maar de inrichting wel de verantwoordelijkheid over de isd'er houdt. Per persoon wordt beoordeeld of de extramurale fase in kan gaan en hoe deze ingevuld kan worden. Bij de tenuitvoerlegging buiten de inrichting kan het bijvoorbeeld gaan om het begeleid op kamers wonen of zelfstandige huisvesting in combinatie met een zinvolle dagbesteding. Voor verblijf buiten de inrichting moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. De isd'er dient een inkomen, een dagbesteding en huisvesting te hebben. De reclassering houdt in deze fase toezicht op de tenuitvoerlegging. Als de isd'er niet meer aan de voorwaarde voldoet of niet meer in staat of bereid is om aan het programma deel te nemen, kan hij terug worden geplaatst in de inrichting.

Nazorg

Na de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel keert de betrokkene terug in de maatschappij. Om deze overgang goed te laten verlopen, verzorgt de gemeente de nazorg. Een paar maanden voor het einde van de ISD-maatregel, gaan medewerkers van de gemeente aan de slag om ervoor te zorgen dat betrokkene, wanneer hij weer 'buiten' staat, beschikt over een woonruimte, inkomsten en een zinvolle dagbesteding. Als de betrokkene tijdens de tenuitvoerlegging heeft geweigerd aan een programma mee te werken, zal de nazorg beperkt zijn. Er zijn voorwaarden verbonden aan de nazorg. Wanneer de betrokkene daar niet aan mee wil werken, stopt de nazorg.

2.2 Het verschil tussen een straf en een maatregel

Het strafrecht heeft als doel een bijdrage te leveren aan het handhaven van normen. Dit gebeurt door middel van strafrechtelijke sancties die de dader op zijn individuele verantwoordelijkheid aanspreken.²⁶

De wetgever stelt aan de hand van een sanctie straf op specifieke in een delictsomschrijving geformuleerde gedragingen. Vergelding is in de eerste plaats het doel van de straf. Het strekt ertoe de verwijtbaarheid van de normschending te vergelden. Zo wordt met de straf beoogd om verdiend leed toe te voegen. De straf als sanctiesoort is een delictsgebonden strafrechtelijke reactie. Om een straf op te leggen is vereist dat het strafbare feit wettig en overtuigend wordt bewezen in een rechtsgeldige vervolging. De verdachte moet schuldig zijn, wat betekent dat hem een verwijt kan worden gemaakt. Verder mag hij niet zwaarder worden gestraft dan zijn schuld reikt.²⁷

Anders dan bij een straf, gaat het bij de strafrechtelijke maatregel niet om vergelding van verwijtbaar gedrag bij het plegen van een strafbaar feit. De grondslag van de maatregel moet worden gezocht in een bepaalde ongewenste situatie die door de

²⁵ E.R. Muller, P.C. Vegter, *Detentie: gevangen in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2009, p. 241-247

²⁶ E.R. Muller, P.C. Vegter, *Detentie: gevangen in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2009, p. 53

²⁷ Idem, p. 229-230

overheid is geformuleerd. De noodzaak tot opheffing van de ongewenste situatie moet in het algemeen belang liggen. De overheid heeft dan de mogelijkheid om door middel van een maatregel een einde te maken aan deze situatie. Maatregelen kunnen worden onderscheiden in maatregelen waarvan de primaire doelstelling is gelegen in de beveiliging van de maatschappij tegen gevaarlijke personen of voorwerpen en maatregelen die beogen een bepaalde toestand te 'herstellen' dan wel ontstane schade te vergoeden. Tot de eerste soort behoren de plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis, tbs, ISD en onttrekking aan het verkeer van gemeengevaarlijke goederen. Tot de tweede de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel en de schadevergoedingsmaatregel.²⁸ Het is voor het opleggen van een maatregel niet nodig dat de dader schuld aan het door hem begane feit heeft.²⁹ Het strafbare feit is wel de aanleiding voor de maatregel, maar de omvang, duur of zwaarte van deze maatregel wordt vooral bepaald door andere factoren dan de zwaarte van het strafbare feit en de schuld van de dader.³⁰ Er wordt bij een maatregel rekening gehouden met de persoon van de verdachte.³¹

Deze kenmerken maken dat de straf vooral repressief is en de maatregel preventief. Als de straf gebruikt kan worden om een einde te maken aan een onwenselijke situatie zou een probleem met de proportionaliteit kunnen ontstaan. Bij het klassieke strafbegrip staat bewuste leedtoevoeging centraal. Uit deze klassieke benadering vloeit de beperking van de zwaarte van de straf voort: geen straf zwaarder dan de schuld.³² Bij de maatregel hoeft geen rechtstreeks verband te bestaan tussen de ernst van de gepleegde feiten en de zwaarte van de strafrechtelijke reactie van de overheid daarop.³³ Hierbij speelt proportionaliteit dus geen rol.

2.3 Is de ISD-maatregel een verkapte straf?

Nu duidelijk is dat de strafrechtelijke maatregel ertoe dient een einde te maken aan een ongewenste situatie, rijst de vraag tegen welke specifieke ongewenste situatie de ISD-maatregel concreet beoogt op te treden. Het antwoord op deze vraag is te vinden in artikel 38m lid 1 en 2 Sr en de parlementaire geschiedenis. De ISD-maatregel kan worden opgelegd, aldus artikel 38m lid 1 Sr, indien aan een drietal eisen is voldaan. Ten eerste dient het door de verdachte begane feit een misdrijf te betreffen waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. In de tweede plaats dient de verdachte in de vijf jaren voorafgaand aan het door hem begane feit ten minste driemaal wegens een misdrijf onherroepelijk tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel, een vrijheidsbeperkende maatregel of een taakstraf te zijn veroordeeld, dan wel bij onherroepelijke strafbeschikking een taakstraf opgelegd hebben gekregen, en het feit moet zijn begaan na tenuitvoerlegging van deze straffen of maatregelen. Bij deze eis moet er tevens ernstig rekening mee worden gehouden dat de verdachte wederom een misdrijf zal begaan. De derde eis is dat de veiligheid van personen of goederen het opleggen van de maatregel eist. De gelijkenis met de regeling van de SOV-maatregel springt hier in het oog. In de Memorie van Toelichting van het toenmalige wetsvoorstel voor de SOV-maatregel worden vermelde voorwaarden voor die maatregel uitgewerkt en worden als hoofddoelstellingen van die maatregel genoemd:

²⁸ E.R. Muller, P.C. Vegter, *Detentie: gevangen in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2009, p. 230

²⁹ G. de Jonge, H. Cremers, *Bajesboek voor gedetineerden*, Breda: Papieren Tijger, 2008, p. 27

³⁰ D.H. de Jong, G. Knigge, *Het materiële strafrecht*, Deventer: Kluwer, 2003, p. 304

³¹ Kamerstukken EK 2003/04, 28 980, D, Memorie van Antwoord

³² E.R. Muller, P.C. Vegter, *Detentie: gevangen in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2009, p. 51-52

³³ Kamerstukken EK 2003/04, 28 980, D, Memorie van Antwoord

- het terugdringen van ernstige overlast als gevolg van door drugsverslaafden gepleegde feiten;
- het oplossen, althans beheersbaar maken van de individuele (verslavings) problematiek van verslaafde delinquenten ten behoeve van hun terugkeer in de maatschappij en met het oog op beëindiging van de recidive.

De grondslag van de SOV-maatregel was dus kennelijk gelegen in de ongewenste situatie van overlast die haar oorzaak vond in een drugsverslaving. De SOV-maatregel beoogde deze ongewenste situatie, dat wil zeggen zowel de overlast als de verslavingsproblematiek, op te heffen. De grondslag van de ISD-maatregel is, met betrekking tot de doelgroep, ruimer. De ongewenste situatie waaraan een einde moet worden gemaakt, kan worden omschreven als de ongewenste situatie van overlast. Die overlast kan, maar hoeft niet, aanleiding te vinden in een (drugs)verslaving.³⁴ Bij het maken van het wetsvoorstel voor de ISD-maatregel kwam de vraag aan de orde of de nieuwe sanctie moest worden gegoten in de vorm van een maatregel dan wel in de vorm van een straf. Omdat de aanpak van stelselmatige daders primair wordt gerechtvaardigd door de noodzaak van beveiliging van de maatschappij, de aanpak dadergericht is en strekt tot een relatief langdurige vrijheidsbeneming, ging de voorkeur uit naar een maatregel. De Nederlandse Orde van Advocaten, het Openbaar Ministerie en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak hebben advies uitgebracht over het wetsvoorstel van de ISD-maatregel. Zij bepleitten een maatregel in plaats van een straf. De voorziening strekt tot beveiliging van de samenleving. Daarbij past een maatregel beter dan een straf. Een straf is primair gericht op leedtoevoeging; een maatregel staat meer in het teken van beveiliging en behandeling.³⁵

Met de conclusie dat de ongewenste situatie die moet worden beëindigd de overlast is die stelselmatige daders veroorzaken en dat de maatregel ertoe strekt de maatschappij te beveiligen en de stelselmatige dader te behandelen, kan worden gesteld dat de ISD-maatregel geen verkapte straf is. Dat een langdurige vrijheidsontneming in een zeer beperkt regime uitgangspunt is bij de tenuitvoerlegging maakt daarbij niet uit. Het verschil tussen straf en maatregel zit in de grondslag en daaraan doet niet af dat er bij de tenuitvoerlegging overeenkomsten zijn en dat de doelen van de tenuitvoerlegging hetzelfde (kunnen) zijn.³⁶

2.4 Hoe verhoudt de ISD-maatregel zich tot de proportionaliteit?

De rechtspraak in Nederland heeft de beginselen van behoorlijk strafprocesrecht ontwikkeld. Eén daarvan is het proportionaliteitsbeginsel. Een belangrijk kenmerk van het Nederlandse sanctiestelsel is dat de rechter bij het opleggen van een straf streeft naar proportionele bestraffing. Er is een verband tussen proportioneel straffen en het strafdoel vergelding. De zwaarte van de straf moet in verhouding zijn met de ernst van het strafbare feit. Het is moeilijk vast te stellen wanneer dit het geval is. De wetgever heeft daarom voor deze verhouding een eerste aanwijzing gegeven door verschillende delicten met verschillende straffen te bedreigen. Het verschil in de maximale straf heeft te maken met het rechtsgoed dat beschermd moet worden. In de praktijk is niet alleen de maximale straf maatgevend. De rechter betreft bij het bepalen van de straf ook andere factoren zoals toedracht van het feit, de gevolgen van het delict, de mate van

³⁴ E.R. Muller, P.C. Vegter, *Detentie: gevangen in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2009, p. 230-231

³⁵ Kamerstukken TK 2002/03, 28 980, nr. 3, Memorie van Toelichting

³⁶ E.R. Muller, P.C. Vegter, *Detentie: gevangen in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2009, p. 52

schuld en de persoon van de dader.³⁷ De verschillende belangen moeten op redelijke en billijke wijze tegen elkaar worden afgewogen. Een straf is pas proportioneel als de door een dwangmiddel veroorzaakte inbreuk op een recht van iemand in een redelijke verhouding staat met het beoogde doel van de aanwending van dat dwangmiddel.³⁸

Bij elk handelen van de overheid speelt proportionaliteit een rol. Bij het toepassen van een maatregel is het kader echter anders dan bij een straf. Bij de straf gaat het om de proportionaliteit in het kader van het gepleegde delict en bij de maatregel is het kader het delict waarvoor gevaar bestaat.³⁹ Door dit verschil in grondslag geldt het vereiste van proportionaliteit bij de maatregel niet ten aanzien van het feit.

Bij de TBS-maatregel wordt de disproportionele sanctie met betrekking tot de ernst van het feit gerechtvaardigd door de bescherming van de samenleving tegen gevaarlijke, gestoorde personen die ernstige delicten plegen. Het gaat bij deze maatregel niet om de verhouding tot het ernst van het delict, maar tot de gevaarlijkheid van de veroordeelde. Hieruit kun je opmaken dat het opleggen van een disproportionele maatregel moet worden gerechtvaardigd. Bij de ISD-maatregel heeft de wetgever daarom voor een dubbele doelstelling gekozen: beveiliging van de maatschappij en behandeling van de stelselmatige dader. Door een lange detentie wordt de maatschappij beschermd tegen de overlast en het gevoel van onveiligheid veroorzaakt door veelplegers. Gedurende deze periode wordt een behandeling aangeboden om het criminele gedrag van de veelplegers te doorbreken.⁴⁰ Ook wanneer geen programma wordt aangeboden, staat de detentie in het teken van de voorbereiding van de veelpleger op de terugkeer in de maatschappij. De ISD-maatregel is een ultimatum remedium. Zij komt pas in beeld als eerdere interventies als vrijheidsstraffen en drangmodaliteiten zijn benut, maar niet het beoogde resultaat hebben gebracht.⁴¹ In de praktijk blijkt dat de rechter geen ISD-maatregel op zal leggen als de verdachte eerder nog geen toezicht door de reclassering opgelegd heeft gekregen.

De ISD-maatregel zonder programma kan disproportioneel zijn, maar zoals de Memorie van Toelichting het formuleert, is een langere vrijheidsbeneming aanvaardbaar en te rechtvaardigen door enerzijds de ernst van het verschijnsel van stelselmatig daderschap, gekenmerkt door de frequentie, de hardnekkigheid en de intensiteit van het criminele gedrag dat grote onveiligheid in de samenleving teweegbrengt en anderzijds de grotere mogelijkheden bij een langere vrijheidsbeneming tot doorbreking van een stelselmatig tot criminaliteit leidend gedrags- en levenspatroon.⁴²

2.5 Conclusie

De ISD-maatregel is een uiterste middel wanneer andere mogelijkheden binnen het strafrecht zijn uitgeput. Veelplegers die zoveel overlast veroorzaken dat een ISD-

³⁷ H.K. Elzinga, 'Strafrechtelijke aanpak van veelplegers: opsluiten of behandelen?', Onder redactie van T.I. Oei, M.S. Groenhuijsen, *Capita Selecta van de Forensische Psychiatrie anno 2006*, Kluwer-Deventer, 2006, p. 455-468

³⁸ Ch.J. Enschedé, *Beginnelen van strafrecht*, Deventer: Kluwer, 2002, p. 93

³⁹ E.R. Muller, P.C. Vegter, *Detentie: gevangen in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2009, p. 52

⁴⁰ H.K. Elzinga, 'Strafrechtelijke aanpak van veelplegers: opsluiten of behandelen?', Onder redactie van T.I. Oei, M.S. Groenhuijsen, *Capita Selecta van de Forensische Psychiatrie anno 2006*, Kluwer-Deventer, 2006, p. 455-468

⁴¹ Kamerstukken EK 2003/04, 28 980, D, Memorie van Antwoord

⁴² Kamerstukken TK 2002/03, 28 980, nr. 3, Memorie van Toelichting

maatregel de enige optie is, kan een maatregel met dan wel zonder programma worden opgelegd. Belangrijk is de dubbele doelstelling bij het opleggen van de maatregel. Voor de korte termijn wordt de veelpleger van de straat gehaald, voor de langere termijn wordt de onderliggende problematiek aangepakt. De voorwaarden van deze aanpak zijn in dit hoofdstuk beschreven. Gesteld kan worden dat de ISD-maatregel geen (verkapte) straf is. Wel kan de proportionaliteit in het geding zijn. Het is de ernst van stelselmatig daderschap die een langere vrijheidsbeneming moet rechtvaardigen.

3. Organisaties in Veiligheidshuis Tilburg betrokken bij de ISD-maatregel

Veiligheidshuis Tilburg werkt aan de veiligheid en leefbaarheid in Tilburg. Om dit te bereiken werken 21 organisaties uit de straf- en zorgsector samen aan een gezamenlijke aanpak met betrekking tot jeugd, slachtoffers, plegers van huiselijk geweld, veelplegers en personen met een meervoudige en complexe problematiek. Door middel van een persoonsgerichte aanpak wordt de overlast binnen de stad teruggedrongen. Afhankelijk van de persoon kan het gaan om begeleiding bij het vinden van een woning, werk of scholing, schuldhulpverlening, begeleiding bij het afkicken van een verslaving, hulp bij het verkrijgen van sociale vaardigheden of het omgaan met agressie.

Veiligheidshuis Tilburg is geen zelfstandige organisatie met eigen personeel, maar een samenwerkingsverband van organisaties die gezamenlijk de volgende doelstellingen nastreven:

- terugdringen van huiselijk geweld;
- gezamenlijke aanpak voor zorgcliënten met meervoudige complexe problematiek;
- voorkomen van eerste delicten door jongeren;
- voorkomen van recidive;
- verlenen van slachtofferhulp;
- verlenen van passende (na)zorg;
- bieden van een betrouwbaar informatieknooppunt. ⁴³

De gezamenlijke aanpak van veelplegers is een van de belangrijkste activiteiten van dit samenwerkingsverband. Wekelijks worden de veelplegers besproken tijdens het Scenario Overleg Veelplegers in Veiligheidshuis Tilburg door medewerkers van onder andere arrondissementsparket Breda, Politie Midden en West Brabant, Reclassering Nederland, Novadic-Kentron, gemeente Tilburg en Penitentiaire Inrichting Vught. Aan de hand van informatie van de verschillende organisaties stellen deze medewerkers een scenario op. De ISD-maatregel is een belangrijk middel bij de aanpak van veelplegers en het voorkomen van recidive.

In dit hoofdstuk worden de organisaties die deelnemen aan het Scenario Overleg Veelplegers behandeld. Er zal een beschrijving worden gegeven van de organisatie en haar rol bij het eisen en opleggen van de ISD-maatregel zal worden toegelicht.

3.1 Arrondissementsparket Breda

Het Openbaar Ministerie is onderverdeeld in 19 arrondissementsparketten. Elk parket zorgt voor de vervolging van mensen die verdacht worden van een strafbaar feit. Het kan dit doen door een taakstraf of transactie aan te bieden of door de zaak voor te laten komen bij een rechter. Tevens kan de officier van justitie bij een aantal veel voorkomende strafbare feiten zelf straffen opleggen door middel van een strafbeschikking. Het gaat dan niet om vrijheidsbenemende straffen.

Arrondissementsparket Breda besteedt extra aandacht aan vier van de vijf bovengenoemde doelgroepen van de samenwerking in Veiligheidshuis Tilburg: jeugd, veelplegers, plegers van huiselijk geweld en slachtoffers. Om voor deze doelgroepen het gewenste resultaat te bereiken, maakt arrondissementsparket Breda deel uit van de drie Veiligheidshuizen binnen zijn regio, waaronder Veiligheidshuis Tilburg. Het parket neemt hier onder andere deel aan het Scenario Overleg Veelplegers.

⁴³ <http://tilburg.veiligheidshuis.org>

Bij het Scenario Overleg Veelplegers geeft een medewerker van arrondissementsparket Breda de strafrechtelijke informatie over de veelplegers. Deze medewerker geeft aan hoeveel strafbare feiten de veelpleger in het verleden heeft gepleegd, wat voor feiten dit waren en hoe deze feiten afgedaan zijn. Zo wordt vastgesteld of de veelpleger aan de vereisten van de ISD-maatregel voldoet en, samen met de overige deelnemers van het Scenario Overleg Veelplegers, bepaald of de maatregel in het scenario wordt opgenomen. Pas als de deelnemers geen andere mogelijkheid meer zien om het gedrag van de veelpleger te veranderen, zullen zij de ISD-maatregel adviseren en dit opnemen in het scenario.

Aan de hand van dit scenario, de overige informatie omtrent de veelpleger en het proces verbaal dat de politie heeft opgesteld, bepaalt uiteindelijk de officier van justitie of hij de ISD-maatregel zal eisen bij de rechter.

3.2 Politie Midden en West Brabant

De Nederlandse politieorganisatie is gericht op de opsporing van strafbare feiten, maar er is ook aandacht voor de preventie van strafbare feiten. De kerntaken van de politie kunnen worden onderscheiden in:

- het verlenen van noodhulp;
- het houden van toezicht in de publieke ruimte;
- de handhaving van de openbare orde;
- het opsporen van strafbare feiten⁴⁴

District Tilburg heeft een veelplegersteam in het leven geroepen om de overlast die veelplegers veroorzaken aan te pakken. Het team werkt in burger en gaat beruchte plekken in Tilburg, zoals de fietsenstalling bij het centraal station, af op zoek naar de bekende veelplegers. Het team wisselt regelmatig van samenstelling om herkenning door de veelplegers te voorkomen. Wanneer een veelpleger aangehouden wordt op verdenking van een strafbaar feit, wordt hij in voorlopige hechtenis geplaatst. Veiligheidshuis Tilburg wordt hiervan op de hoogte gebracht zodat daar de informatie over de veelpleger kan worden verzameld waarmee de officier van justitie kan bepalen of hij bij de voorpleiding bij de rechter-commissaris zal verzoeken de veelpleger in bewaring te stellen.

Tijdens het Scenario Overleg Veelplegers geeft een medewerker van de politie informatie over de veelplegers die in die week zijn aangehouden. Tevens is de politie belangrijk bij de uitvoering van de extramurale fase van de ISD-maatregel en de nazorg. De politie kan de isd'er in de gaten houden zodat ingegrepen kan worden als deze in oude gewoonten terugvalt.

3.3 Reclassering Nederland en Novadic Kentron

De missie van Reclassering Nederland is actief een bijdrage leveren aan de veiligheid van de samenleving door het voorkomen van criminaliteit en het terugdringen van recidive. Het doel is het gedrag van verdachten en daders positief te beïnvloeden en risico's te beheersen. Dit gebeurt door binnen een gedwongen kader begeleiding en controle te bieden. Reclassering Nederland is van het begin tot het eind betrokken bij de verdachten en daders binnen de strafrechtketen, van het moment dat een verdachte wordt aangehouden tot en met het moment van terugkeer in de maatschappij.

⁴⁴ www.politie.nl

De criminogene factoren, de oorzaken van het criminele gedrag, zijn bepalend voor de werkzaamheden van Reclassering Nederland. Met behulp van RISc (Recidive Inschattings Schalen) bepaalt de reclasseringswerker in welke mate er sprake is van risico op recidive, welke factoren de kans op recidive vergroten en welke interventies nodig zijn om deze kans te verkleinen. RISc wordt ingezet bij uitgebreid onderzoek. Aan de hand van RISc wordt een rapportage opgesteld over de verdachte met een advies voor de officier en de rechter. Deze rapportage speelt een belangrijke rol bij de ISD-maatregel. De rechter hecht hier veel waarde aan bij het bepalen van het vonnis.⁴⁵

Novadic-Kentron is een verslavingszorginstelling, die naast een zorgkant ook een strafrechtkant heeft als verslavingsreclassering. Daarom worden Novadic-Kentron en Reclassering Nederland hier in één paragraaf behandeld. Tot de zorgkant behoren het behandelen, begeleiden en opvangen van mensen met verslavingsproblematiek. Tot de strafrechtkant behoort dat Novadic-Kentron als verslavingsreclassering begeleiding geeft aan verslaafden of risicogebruikers als zij zijn opgepakt door de politie. Door middel van toezicht, begeleiding, gedragsinterventies en taakstraffen binnen een gedwongen kader wordt geprobeerd te voorkomen dat de dader opnieuw het criminele pad op gaat. Bij veelplegers wordt geprobeerd het patroon te doorbreken zodat zij niet steeds terugvallen in crimineel gedrag.

Net als Reclassering Nederland maakt Novadic-Kentron gebruik van RISc om het risico op recidive te bepalen. De problematiek van verdachte wordt in kaart gebracht en er wordt bepaald welke interventies de beste kans van slagen hebben.⁴⁶

Beide organisaties maken deel uit van het Scenario Overleg Veelplegers, omdat hun bijdrage belangrijk is bij het opstellen van de scenario's voor de veelplegers. Zij schrijven rapportages over de veelplegers en hebben daarvoor gesprekken met hen. Daardoor kennen zij de veelplegers. Tijdens het Scenario Overleg Veelplegers leveren zij de informatie aan die binnen de organisatie bekend is over de veelplegers, zoals rapportages die eerder geschreven zijn. Vooral als een veelpleger weigert mee te werken aan de RISc, zijn oudere rapportages van belang omdat de rechter dan toch over documenten beschikt waaruit blijkt welke criminogene factoren bij de veelpleger spelen.

3.4 Gemeente Tilburg

Een gemeente is naast haar taken met betrekking tot ruimtelijke ordening, welzijn, onderwijs en milieu, verantwoordelijk voor de veiligheid binnen de gemeente. Het doel van gemeente Tilburg op dit gebied is het terugdringen van de onveiligheid en de onveiligheidsgevoelens. Voor de gemeente is preventie het belangrijkste uitgangspunt van het veiligheidsbeleid. Ze werkt met verschillende organisaties samen bij de integrale aanpak van de sociale veiligheid waarbij de regie bij de gemeente ligt. Dit gebeurt op drie verschillende manieren:

Persoonsgericht:

- vermindering woon- en drugsoverlast
- terugdringen criminaliteit en schooluitval onder Antilliaanse en Marokkaanse jongeren
- verminderen vroegtijdig schoolverlaten
- terugdringen schoolverzuim
- terugdringen overlast

⁴⁵ www.reclassering.nl

⁴⁶ www.novadic-kentron.nl

- terugdringen radicalisering
- terugdringen recidive

Delictgericht:

- afname drugsgelateerde delicten
- vermindering vermogensdelicten
- bestrijding vuurwapenbezit
- terugdringen geweldsdelicten
- terugdringen huiselijk geweld
- verbetering procedures in bewaringstelling
- reductie fietsendiefstal

Gebiedsgericht:

- meer veiligheid bedrijventerreinen en winkelgebieden
- terugdringen overlast jongeren in de wijk⁴⁷

De gemeente is tevens verantwoordelijk voor de nazorg voor ex-gedetineerden. Deze nazorg is van groot belang om terugval in het oude gedrag tegen te gaan. De gemeente koopt hulp in bij verschillende aanbieders op het gebied van zorgondersteuning en (begeleiding bij) huisvesting. Er wordt bij de begeleiding aandacht besteed aan hulp bij schuldsanering, psychiatrische problemen en verslaving.⁴⁸

Tijdens het Scenario Overleg Veelplegers wordt de nazorg voor de veelplegers die zich in de laatste fase van de ISD-maatregel bevinden, besproken zodat de nazorgcoördinatoren van de gemeente de benodigde nazorg kunnen regelen. Een medewerker van de afdeling Veiligheid van de gemeente is voorzitter van het Scenario Overleg Veelplegers. Op deze manier houdt de gemeente de regie in handen en is zij op de hoogte van alles wat er omtrent de veelplegers gebeurt.

3.5 Penitentiaire Inrichting Vught

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) zorgt voor de tenuitvoerlegging van straffen en vrijheidsbenemende maatregelen die zijn opgelegd door een rechter. Naast het insluiten van mensen is DJI verantwoordelijk voor hun dagelijkse verzorging. Tevens wordt hier gewerkt aan de voorbereiding op terugkeer in de maatschappij. Er zijn verschillende soorten inrichtingen waar mensen ingesloten worden: justitiële jeugdinrichtingen, forensische psychiatrische centra, detentie- en uitzetcentra, huizen van bewaring en gevangenissen. De twee laatstgenoemde worden penitentiaire inrichtingen genoemd. DJI heeft 29 penitentiaire inrichtingen verspreid over het hele land. P.I. Vught is er daar één van. De veelplegers die door rechtbank Breda of rechtbank 's-Hertogenbosch tot de ISD-maatregel veroordeeld worden, verblijven in P.I. Vught.

P.I. Vught is zowel een Huis van Bewaring, als een gevangenis en een Penitentiair Psychiatrisch Centrum (PPC). In totaal zijn er 15 verschillende regimes gehuisvest.⁴⁹ Sinds 1 januari 2010 hebben de isd'ers een eigen ISD-afdeling. Op deze afdeling is een differentiatie gemaakt op basis van verstandelijk vermogen, trajectkeuze en

⁴⁷ <http://tilburg.veiligheidshuis.org>

⁴⁸ www.tilburg.nl

⁴⁹ www.dji.nl

zelfstandigheid. Bij hoge uitzondering en indien geïndiceerd door een psycholoog, kan een isd'er op een andere unit verblijven, zoals de PPC of de gevangenis.

Als geadviseerd wordt om bij een veelpleger de ISD-maatregel te eisen zodra hij weer een strafbaar feit pleegt, is P.I. Vught door haar deelname aan het Scenario Overleg Veelplegers hiervan op de hoogte en heeft P.I. Vught al informatie over de persoon voordat hij in de inrichting geplaatst wordt. Bij het Scenario Overleg Veelplegers zit een medewerker van P.I. Vught om informatie te geven over het verloop van het traject bij isd'ers die in P.I. Vught verblijven. Wanneer een extramurale fase ingaat, wordt dit van tevoren besproken bij het Scenario Overleg Veelplegers. De algemene verantwoordelijkheid voor de extramurale fase ligt bij de penitentiaire inrichting, maar de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze fase ligt bij de gemeente. Een goede samenwerking is daarom van belang.

3.6 Zorg en welzijn

Naast de organisaties die in de vorige paragrafen behandeld zijn, nemen vier zorg- en welzijnsinstellingen deel aan het Scenario Overleg Veelplegers. Dit zijn instellingen die strafrechtelijk gezien niks met de ISD-maatregel te maken hebben, maar wel over kwaliteiten, informatie en voorzieningen beschikken die belangrijk zijn bij het opstellen van het scenario en de nazorg.

GGz Breburg

GGz Breburg is een zorginstelling die zich richt op de psychische gezondheid, veiligheid en kwaliteit van leven van burgers in de regio Midden- en West-Brabant. De instelling verleent zorg aan mensen met psychische aandoeningen en daarmee samenhangende psychosociale problematiek en gedragsstoornissen en biedt zorg aan mensen in de naaste omgeving.

Binnen het Veiligheidshuis richt GGz Breburg zich op:

- vroegsignalering psychische problematiek en evidence-based preventieaanbod;
- outreachende zorg om zorgwekkende zorgmijders te bereiken: vinden, binden en toeleiden naar zorg;
- het bieden van adequate zorg aan mensen met complexe problematiek;
- een sluitende keten voor jeugd, jongeren en hun ouders, met regie in geval van complexe psychische problematiek;
- gerichte ondersteuning voor slachtoffers van huiselijk geweld en daderhulpverlening;
- specifiek evidence-based aanbod voor allochtone jongeren en hun ouders;
- het versterken van de deskundigheid van de eerste en tweede lijn (o.a. consultatie aan partners in het omgaan met burgers met (complexe) psychiatrische problematiek).

In het Scenario Overleg Veelplegers geeft GGz Breburg informatie over veelplegers die gebruik maken of hebben gemaakt van zorgverlening door deze zorginstelling.

RIBW Midden-Brabant

RIWB Midden-Brabant is een welzijnsinstelling die mensen met psychiatrische en/of psychische beperkingen ondersteunt en begeleidt. RIBW Midden-Brabant draagt zorg voor begeleid wonen, verzorgt ambulante begeleiding in de thuissituatie en biedt dagactiviteiten aan. RIBW staat voor Regionale Instelling voor Begeleiding bij Wonen, Werken en Welzijn.

Naast het reguliere zorgaanbod biedt RIBW Midden-Brabant bij Veiligheidshuis Tilburg de volgende specifieke voorzieningen:

- openbare geestelijke gezondheidszorg voor mensen met overlastproblematiek;
- dubbele diagnose voor mensen met een gecombineerde zorgvraag op het gebied van psychiatrische en verslavingsproblematiek;
- begeleiding van problematische gezinnen en gezinssituaties;
- pedagogische ondersteuning en begeleiding bij psychiatrische problematiek voor jongeren van 16 tot 23 jaar;
- preventieve plaatsing en nadetentie voor jongens tussen de 16 en 23 jaar die frequent met justitie in aanmerking komen (terugkeervoorziening 'De Sluis').

In het Scenario Overleg Veelplegers geeft RIBW Midden-Brabant informatie over veelplegers die binnen deze welzijnsinstelling bekend zijn.

Traverse

De welzijnsinstelling Traverse verzorgt opvang en begeleiding van mensen in probleemsituaties die dak- of thuisloos zijn of dreigen te worden. De opvang richt zich naast het bieden van bed, bad en brood op herstel. Het doel is om de betrokkene weer grip op zijn eigen leven te laten krijgen. Daarom zijn er verschillende vormen van opvang en begeleiding voor mensen die langdurig zorg nodig hebben en vaak een chronische verslaving hebben. Daarnaast is er hulpaanbod voor mensen die een korte tijd opvang nodig hebben of die met behulp van een leer- en werktraject weer zelfstandig verder kunnen.

Binnen Veiligheidshuis Tilburg speelt Traverse een belangrijke rol bij de aanpak van veelplegers. Door de problematiek van deze groep en omdat veel veelplegers geen vaste woon- of verblijfplaats hebben, is Traverse bekend met deze groep. De instelling kent de personen en weet welke problematiek er speelt. In het Scenario Overleg Veelplegers verschaft Traverse nuttige informatie over veelplegers.

Instituut voor Maatschappelijk Werk

Het Instituut voor Maatschappelijk Werk biedt psychosociale hulp aan gezinnen, individuen en groepen. Iedereen kan er terecht voor problemen of vragen op allerlei gebieden: opvoeding, relaties/omgaan met anderen, school/werk, verwerking, gezondheid, financiën etc.

Speciale aandacht gaat uit naar kwetsbare groepen zoals jeugd, gezinnen en mensen met een sociale en/of economische achterstand. Het Instituut voor Maatschappelijk Werk werkt volgens het principe 'één gezin, één plan'. Om groepen te bereiken die niet zelfstandig de weg naar hulpverlening vinden, heeft de instelling een sterk outreachend karakter.

In het Veiligheidshuis Tilburg vervult het Instituut voor Maatschappelijk Werk de volgende werkzaamheden:

- hulp bij psychosociale problematiek;
- inzet gezinscoaches en outreachend maatschappelijk werkers om cliënten met complexe problematiek te bereiken;
- deelname aan interventieteam huiselijk geweld/invoering wet tijdelijk huisverbod;
- deelname aan het casusoverleg hulpverlening (HCO).⁵⁰

⁵⁰ <http://tilburg.veiligheidshuis.org>

In het Scenario Overleg Veelplegers draagt het Instituut voor Maatschappelijk Werk met name zorg voor begeleid wonen voor veelplegers.

3.7 Conclusie

Veiligheidshuis Tilburg functioneert als een samenwerkingsverband van 21 organisaties. Negen van deze organisaties nemen deel aan het wekelijkse Scenario Overleg Veelplegers en hebben in dit overleg een specifieke taak. In dit hoofdstuk zijn deze specifieke taken behandeld. Voor elke organisatie is duidelijk wat van haar verwacht wordt. Sommige organisaties zijn direct betrokken bij de strafrechtelijke elementen, andere dragen vooral bij in de sfeer van informatieverschaffing of nazorg. De mix van disciplines is noodzakelijk om effectief tot een scenario te komen bij de aanpak van een veelpleger. Het is essentieel dat elke organisatie haar specifieke opdracht uitvoert met het oog op een omvattend scenario waarmee de officier van justitie kan beoordelen of hij de ISD-maatregel kan en gaat eisen bij de rechter. Zonder actieve samenwerking van de genoemde organisaties zou het voor de officier van justitie aanzienlijk lastiger moeten zijn om tot rechtvaardiging van de ISD-maatregel te komen. In het volgende hoofdstuk zal op de praktijk worden ingegaan.

4. De praktijk van de ISD-maatregel in arrondissement Breda

In de voorgaande hoofdstukken blijkt dat in Veiligheidshuis Tilburg duidelijke afspraken zijn gemaakt om tot een goede samenwerking tussen een groot aantal ketenpartners te komen, gericht op een succesvolle toepassing van de ISD-maatregel. In dit hoofdstuk wordt geanalyseerd hoe het arrondissementsparket Breda in 2009 met de mogelijke vordering van de ISD-maatregel is omgegaan en hoe de rechterlijke macht in Breda de maatregel ziet. De analyse is gebaseerd op een combinatie van documentenanalyse, gesprekken met betrokkenen en het bijwonen van een aantal bijeenkomsten van het Scenario Overleg Veelplegers.

4.1 Het definiëren van een “veelpleger” door rechtbank Breda en arrondissementsparket Breda

Vanaf de invoering van de ISD-maatregel op 1 oktober 2004 is de definitie van ‘zeer actieve veelpleger’ problematisch. Arrondissementsparket Breda en rechtbank Breda hanteren niet dezelfde definitie, zoals uit de volgende beschrijving blijkt.

Arrondissementsparket Breda hield bij de invoering van de ISD-maatregel de definitie van zeer actieve veelpleger aan die werd gegeven door de Richtlijn voor strafvordering bij meerderjarige zeer actieve veelplegers:

Een persoon van 18 jaar of ouder die over een periode van vijf jaren (waarvan het peiljaar het laatste jaar vormt), meer dan tien processen verbaal tegen zich zag opmaken, waarvan ten minste één in het peiljaar.

Deze definitie wordt door het parket nog steeds gehanteerd. Elk jaar wordt aan de hand van de HKS-gegevens van de politie een veelplegerslijst opgesteld.⁵¹ Medewerkers van arrondissementsparket Breda vergelijken de HKS-gegevens met bovenstaande definitie om te bepalen of een persoon een zeer actieve veelpleger is.

Rechtbank Breda heeft vrij snel na de invoering van de ISD-maatregel aangegeven dat zij een andere definitie wenste te hanteren:

De verdachte van een strafbaar feit uit wiens uittreksel uit het justitieel documentatieregister blijkt dat hij gedurende de laatste twee jaren is veroordeeld voor het plegen van ten minste zes vermogensdelicten, verdeeld over twee of meer vonnissen.

Inmiddels hanteert rechtbank Breda echter een landelijke definitie die door de rechterlijke macht is geformuleerd:

Een verdachte wordt als veelpleger aangemerkt indien hij eerder ter zake van minimaal tien vermogensdelicten al dan niet onherroepelijk is veroordeeld, waarvan vijf keer in de afgelopen twee jaren.

Aanvankelijk toetste arrondissementsparket Breda de veelplegers alleen aan zijn eigen definitie, maar om te voorkomen dat elke vordering van de ISD-maatregel afgewezen zou worden, is het parket de veelplegers tevens aan de definitie van de rechtbank gaan toetsen.

⁵¹ HKS is het landelijke herkenningssysteem dat door de politie gebruikt wordt om de gegevens van verdachten te registreren.

Een belangrijk definitieverschil dat op zitting tot problemen kan leiden, is dat het parket met één peiljaar werkt en de rechtbank naar de afgelopen twee jaren kijkt. Dit heeft tot gevolg dat er gerekend moet worden om te bepalen of de veelpleger aan beide definities voldoet.⁵²

Een tweede verschil betreft de aard van de delicten. Het vereiste dat de veelpleger (vooral) vermogensdelicten pleegt, is wel onderdeel van de definitie die rechtbank Breda hanteert, maar niet van de definitie van arrondissementsparket Breda. Volgens een rechter van rechtbank Breda is het plegen van vermogensdelicten echter geen extra vereiste bij het opleggen van de ISD-maatregel.

In de praktijk blijkt dat bij het vorderen van de ISD-maatregel voornamelijk vermogensdelicten in het geding zijn. Hiervoor zijn twee redenen te geven. In de eerste plaats plegen de meeste veelplegers voornamelijk vermogensdelicten. In de tweede plaats is bij het veelvuldig plegen van geweldsdelicten het vorderen van de ISD-maatregel weliswaar gewoon mogelijk, maar in de praktijk overbodig. Bij geweldsdelicten kun je immers sneller zwaardere straffen opleggen waardoor je de dwang van twee jaar ISD-maatregel niet nodig hebt. Daarnaast zie je vaak dat als iemand vaker geweldsdelicten pleegt, deze steeds ernstiger worden, hetgeen tot hogere straffen leidt. Als je iemand dan 12 maanden gevangenisstraf oplegt, hoeft de officier van justitie niet voor een ISD-maatregel te gaan.

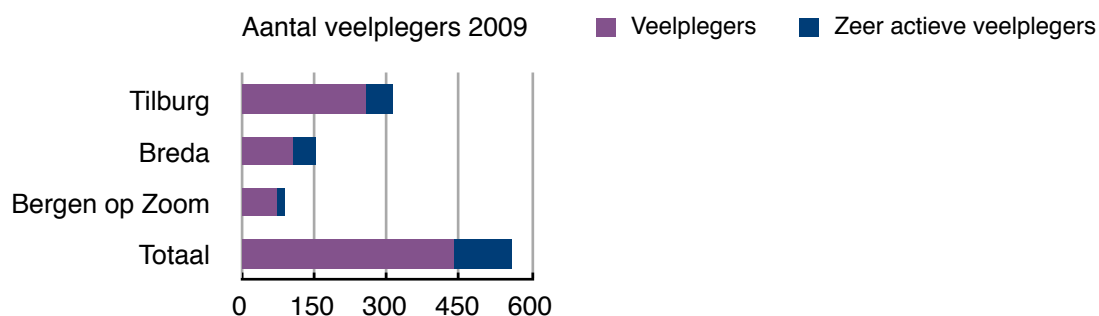
De verschillen in het definiëren van een veelpleger blijken in de praktijk werkbaar, enerzijds doordat het parket rekening houdt met de twee peiljaren die de rechtbank hanteert, anderzijds doordat het in de praktijk voornamelijk gaat om de vermogensdelicten die in de definitie van de rechtbank expliciet als vereiste zijn genoemd.

4.2 Arrondissementsparket Breda en de ISD-maatregel

Uit het draaiboek van het parket blijkt dat belang wordt gehecht aan extra investering in de preventie, opsporing, vervolging en nazorg van veelplegers, met een centrale rol voor het overleg van de ketenpartners in de Veiligheidshuizen.⁵³ In paragraaf 3.1 is aangegeven dat arrondissementsparket Breda extra aandacht wil besteden aan de doelgroepen van Veiligheidshuis Tilburg, waaronder de veelplegers. In de voorliggende paragraaf wordt de praktijk van 2009 onderzocht.

Het aantal veelplegers

Volgens opgave van de administraties van de drie Veiligheidshuizen in het arrondissement blijkt dat in 2009 in totaal 559 personen als veelpleger bekend stonden, waarvan 314 in Tilburg:



⁵² Handleiding ISD-maatregel, Arrondissementsparket Breda

⁵³ Beleid en Operationeel draaiboek aanpak veelplegers arrondissementsparket Breda, 30 januari 2009.

Het ketenmanagement van Veiligheidshuis Tilburg geeft aan dat dit grote aantal noopt tot het selecteren van de zeer actieve veelplegers die actief opgespoord en aangepakt moeten worden. Veiligheidshuis Tilburg heeft in 2009 in totaal 56 personen geselecteerd die voldoen aan de wettelijke vereisten voor de ISD-maatregel en de in paragraaf 4.1 genoemde definities. De overige 258 veelplegers worden minder actief aangepakt, maar blijven op de zogenoemde veelplegerslijst, waardoor zij wel een speciale behandeling krijgen als zij worden aangehouden door de politie.

Het aantal van 56 zeer actieve veelplegers wijkt af van het aantal dat Gijbels en Timmermans in een interne notitie noemen voor het jaar 2009. Het verschil wordt waarschijnlijk veroorzaakt door het wel of niet meetellen van gedetineerden, lopende zaken, klachtprocedures en dergelijke. Om de ontwikkeling van het aantal zeer actieve veelplegers in Tilburg in beeld te brengen, is in tabel 1 het door Gijbels en Timmermans genoemde aantal voor de jaren 2005 tot en met 2010 opgenomen.⁵⁴

Tabel 1. Aantal zeer actieve veelplegers Tilburg

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Aantal zeer actieve veelplegers	77	95	60	46	47	55

Bron: Gijbels en Timmermans

In hoofdstuk 5.1 wordt ingegaan op de landelijke daling van het aantal zeer actieve veelplegers na 2006. Tabel 1 laat zien dat deze trend zich ook in Tilburg voordoet met uitzondering van de toename in 2010 ten opzichte van 2009.

Het vorderen van de ISD-maatregel

De zaken waarin zeer actieve veelplegers worden verdacht van het plegen van een strafbaar feit worden voorbereid in het Scenario Overleg Veelplegers van Veiligheidshuis Tilburg. Het arrondissementsparket verwacht op twee momenten input vanuit dit overleg, dat ook wel veelplegersoverleg of casusoverleg wordt genoemd:

1. Bij de inbewaringstelling van de veelpleger wordt door het overleg een voorlopig advies uitgebracht. Daarin staat onder andere de status van de veelpleger (stelselmatige dader, zeer actieve veelpleger, veelpleger), of hij gemotiveerd is, zijn justitiële documentatie en een prognose op het definitieve scenario.
2. Voor de zitting levert het Veiligheidshuis het definitieve scenario met onder andere een reclasseringsrapport met RISC, historische gegevens van gemeente en penitentiaire instelling en het sanctieadvies met een voorstel voor de nazorg.

In tabel 2 is het aantal Tilburgse ISD-veroordelingen vanaf 2005 verwerkt. Omdat deze scriptie zich richt op het jaar 2009 zijn de cijfers van dit jaar nader bekeken. In 2009 heeft het casusoverleg vier keer geadviseerd de ISD-maatregel te vorderen. Dit advies

Tabel 2. Aantal ISD-veroordelingen Tilburg

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
ISD-veroordelingen	5	4	6	2	3	8	3
Waarvan voorwaardelijk	0	0	1	1	2	4	0

* 2011 geteld tot 1 maart

Bron: Gijbels en Timmermans

⁵⁴ W. Gijbels, S. Timmermans, *De ISD-maatregel*, Interne notitie Veiligheidshuis Tilburg, 2011

is iedere keer overgenomen door de officier van justitie. Het aantal van vier vorderingen is opmerkelijk omdat de geselecteerde groep van 56 zeer actieve veelplegers aan alle vereisten voldoet.

Tabel 3. Vordering ISD-maatregel arrondissement Breda 2009

	Zeer actieve veelplegers	ISD- vorderingen	Toegewezen ISD-vordering	Waarvan voorwaardelijk
Tilburg	56	4 (7%)	3 (75%)	2
Breda	47	12 (25%)	9 (75%)	0
Bergen op Zoom	17	1 (6%)	1 (100%)	0
Totaal	120	17 (14%)	13 (76%)	2

Bron: eigen onderzoek naar vonnissen 2009

Uit tabel 3 blijkt dat Veiligheidshuis Tilburg minder en Veiligheidshuis Breda meer dan gemiddeld bijdraagt aan het totaal aantal vorderingen van de ISD-maatregel in het arrondissement Breda in 2009. Het aantal toewijzingen door de rechtbank is bij beide Veiligheidshuizen vergelijkbaar, maar aangetekend moet worden dat twee van de drie Tilburgse toewijzingen een voorwaardelijke ISD-maatregel betreffen, terwijl de officier van justitie een onvoorwaardelijke maatregel had gevorderd. Dit betekent dat de veelpleger (nog) niet wordt ingesloten, maar een laatste kans krijgt om op eigen kracht zijn gedrag te veranderen.

Aangezien ze deel uitmaken van hetzelfde arrondissement en geacht worden dezelfde werkwijze te hanteren, is dit een bijzondere constatering. Volgens de Veiligheidshuizen Breda en Tilburg kan de verklaring voor het verschil liggen in de kwaliteit van de ketendossiers waarop het advies gebaseerd wordt. Tevens geeft de ketenmanager van Veiligheidshuis Tilburg aan dat in 2009 de samenwerking in het Scenario Overleg Veelplegers niet optimaal was.

Knelpunten

In hoofdstuk 1 is aangegeven dat Veiligheidshuis Tilburg wil weten welke verbeteringen nodig zijn om het aantal veroordelingen tot de ISD-maatregel te verhogen. In het Veiligheidshuis bestaat de vraag waarom, ondanks de vele veelplegers, de ISD-maatregel niet vaak wordt opgelegd door de rechter. Uit de hiervoor genoemde cijfers blijkt dat gemiddeld circa 75% van de vorderingen wordt toegewezen, terwijl in 2009 voor slechts 7% van de zeer actieve veelplegers de ISD-maatregel is gevorderd. Op grond hiervan mag worden verondersteld dat het centrale probleem niet de toewijzing, maar de vordering van de ISD-maatregel is.

Het is overigens vrij lastig om te bepalen wanneer sprake is van veel of weinig vorderingen. Om de Tilburgse resultaten te kunnen vergelijken met die van andere Veiligheidshuizen, zijn interviews afgenomen met de Veiligheidshuizen van 's-Hertogenbosch, Maastricht en Roermond.⁵⁵ De kwaliteit van de respons is echter onvoldoende voor het trekken van verregaande conclusies. Algemene indruk is echter dat de veelplegersaanpak op zichzelf vergelijkbaar is, waarbij elk Veiligheidshuis wel eigen accenten legt. Doordat niet alle vragen zijn beantwoord of beantwoord konden worden (gegevens worden verschillend verwerkt), is geen betrouwbare vergelijking met Tilburg te maken van de aantallen veelplegers, vorderingen en toewijzingen van vorderingen.

⁵⁵ Schriftelijke interviews zomer 2010.

Ook zonder betrouwbare vergelijking met andere Veiligheidshuizen is het gerechtvaardigd om als knelpunt te zien dat er 56 personen zijn aangewezen als zeer actieve veelpleger en door het Scenario Overleg Veelplegers voor slechts vier van hen het vorderen van de ISD-maatregel is geadviseerd. Op basis van bestudering van documenten, gesprekken met medewerkers van ketenpartners en het zelf bijwonen van het Scenario Overleg Veelplegers (circa 6x in de periode september 2009 tot augustus 2010), kunnen de volgende elementen worden gezien als knelpunten:

1. Kwaliteit van het overleg.

Het is lastig om voldoende en volledige informatie van de diverse ketenpartners tijdig beschikbaar te krijgen voor de dossiervorming door de parketmedewerker. Soms zijn medewerkers van deelnemende organisaties niet gewend informatie te delen met anderen dan directe collega's.

Elke partner van het overleg heeft een eigen specifieke rol en verantwoordelijkheid. Dit kan gezien worden als kracht van de samenwerking, maar kan tegelijkertijd de algemene verantwoordelijkheid bemoeilijken.

Het heeft enige tijd geduurd voordat de samenwerking bij het Scenario Overleg Veelplegers goed van de grond kwam. Gijbels en Timmermans geven aan dat de ketenpartners inmiddels beter samenwerken, met name om te zorgen dat de rechtbank over voldoende informatie beschikt. Zij stellen dat het opstellen van een gezamenlijk persoonsdossier heeft geleid tot het vaker opleggen van de ISD-maatregel in 2010.⁵⁶

2. Voorkeur voor andere acties/sancties.

Uit het overzicht van aanhoudingen van zeer actieve veelplegers in het werkgebied van Veiligheidshuis Tilburg in 2009, blijkt dat de voorkeur vaker uitgaat naar andere acties en sancties dan de ISD-maatregel. Vaak wordt een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf geadviseerd, al dan niet met een voorwaardelijk gedeelte en toezicht door de reclassering.

3. Ontbreken van een actueel strafbaar feit.

In het jaar 2009 zijn weliswaar 56 personen aangemerkt als zeer actieve veelpleger, maar voor het bespreken van een mogelijke ISD-maatregel is een aanhouding wegens het plegen van strafbare feiten vereist. Het kan zijn dat er al een compleet scenario klaarligt, maar dat de veelpleger geen strafbare feiten pleegt, althans niet aangehouden wordt door de politie. Dan is het natuurlijk niet mogelijk om de ISD-maatregel tegen hem te eisen. Als een veelpleger zich een tijdje rustig houdt, kan het zijn dat hij niet meer aan de definitie van zeer actieve veelpleger voldoet, ondanks zijn zeer rijke criminele verleden.

Gijbels en Timmermans beschrijven dat binnen Veiligheidshuis Tilburg nu een lijst met potentiële isd'ers is opgesteld en gescreend op de juridische voorwaarden en het ultimatum remedium vereiste van de rechtbank. Men wil voor een groot aantal van deze personen op voorhand een ISD-advies opstellen en heeft met de politie afgesproken dat deze personen actief opgespoord worden.⁵⁷

4. Functioneren van het draaiboek aanpak veelplegers.

Niet altijd wordt volgens het draaiboek gewerkt, soms omdat dit in de praktijk niet haalbaar is. Zo is het door een beroepsgeheim niet altijd mogelijk om informatie over de veelplegers te delen. Binnen de Veiligheidshuizen is dit opgelost door convenanten

⁵⁶ W. Gijbels, S. Timmermans, *De ISD-maatregel*, Interne notitie Veiligheidshuis Tilburg 2011

⁵⁷ Idem

tussen de ketenpartners en het tekenen van een geheimhoudingsplicht door alle medewerkers. Op zitting gelden deze convenanten niet, waardoor niet zomaar alle informatie over de veelpleger in het dossier voor de rechter gevoegd kan worden. Dit heeft met name betrekking op de informatie van de zorginstellingen. Dat is juist de informatie die als extra motivatie voor de noodzakelijkheid van de ISD-maatregel gebruikt kan worden.

Een ander voorbeeld is het betrekken van de reclassering. In het operationeel draaiboek staat dat een reclasseringswerker op de zitting aanwezig is. In de praktijk blijkt echter dat dit alleen het geval is als hier expliciet om gevraagd wordt. Ook is voorgekomen dat de reclassering en het veelplegersoverleg adviseren een ISD-maatregel of een voorwaardelijke ISD-maatregel te eisen en de reclassering op zitting toch anders adviseert. Dan is het voor de officier van justitie moeilijk om alsnog een voorwaardelijke of onvoorwaardelijke ISD-maatregel te vorderen.

4.3 De versoepeling van de richtlijn op 1 juli 2009

Recent is de Richtlijn voor strafvordering bij meerderjarige zeer actieve veelplegers versoepeld. Deze richtlijn regelt het strafvorderingsbeleid bij meerderjarige stelselmatige daders en overige veelplegers. De richtlijn geeft naast de wettelijke vereisten ook een aantal aanvullende vereisten voor het vorderen van de ISD-maatregel. Bij wijziging van de richtlijn op 1 juli 2009 zijn twee aanvullende vereisten gehandhaafd (er is capaciteit voor de uitvoering beschikbaar en de veelpleger is niet ontoerekeningsvatbaar), maar vier andere zijn komen te vervallen:

- a. de veelpleger is in voorlopige hechtenis gesteld en deze is niet geschorst of opgeheven;
- b. het nog 'openstaande' (nog ten uitvoer te leggen) onherroepelijke strafrestant bedraagt niet meer dan vier maanden (enkelvoudig dan wel cumulatief, en inclusief omrekening naar vervangende hechtenis);
- c. de veelpleger is geen vreemdeling die illegaal in Nederland verblijft;
- d. het is aannemelijk dat de rechter een ISD-maatregel zal bevelen voor de duur van tenminste één jaar.

Ad a.

Het vereiste dat de veelpleger in voorlopige hechtenis is gesteld, is komen te vervallen omdat het in de praktijk niet reëel bleek. Veelplegers die wel geschikt waren voor de ISD-maatregel kregen deze niet opgelegd doordat de voorlopige hechtenis was geschorst of opgeheven. Het is echter wel wenselijk dat de veelpleger in voorlopige hechtenis is gesteld, met name vanwege het beveiligingskarakter van de maatregel. Als de voorlopige hechtenis wordt geschorst of opgeheven, kan de veelpleger namelijk weer verder gaan met het plegen van strafbare feiten waarvan de maatschappij schade ondervindt.

Ad b.

In het verleden ging de ISD-maatregel direct nadat de rechter het vonnis had gewezen in, ongeacht of de veelpleger nog een strafrestant open had staan. Nu moet het Openbaar Ministerie expliciet beslissen of het strafrestant eerst ten uitvoer wordt gelegd. Door deze keuze bij het Openbaar Ministerie te leggen, is het vereiste van een strafrestant van niet meer dan vier maanden niet meer noodzakelijk.

Ad c.

Het vereiste dat de veelpleger geen vreemdeling is die illegaal in Nederland verblijft, is komen te vervallen door gewijzigde inzichten (zie ook paragraaf 2.1). Door het beveiligingskarakter van de ISD-maatregel kan een criminele illegaal die feitelijk niet of moeilijk uitzetbaar is, voor de maatregel in aanmerking komen. De vreemdeling komt niet in aanmerking voor de extramurale fase vanwege zijn illegale status, maar zal de

gehele maatregel intramuraal doorbrengen. Wel wordt, net als bij andere isd'ers, een programma aangeboden als hiervoor aanknopingspunten zijn, tenzij taalproblemen dit belemmeren. Als de uitzetting tijdens de tenuitvoerlegging alsnog mogelijk wordt, zal in beginsel uitzetting volgen voordat de maatregel geheel ten uitvoer is gelegd. Zeer onlangs is artikel 20b lid 1 van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden gewijzigd om de mogelijkheid te creëren vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf hebben in Nederland in de zin van artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000 en die zijn veroordeeld tot een ISD-maatregel, bij elkaar te plaatsen. Zo kan de deskundigheid van het gevangeniswezen en de Dienst Terugkeer en Vertrek gebundeld en effectiever ingezet worden bij de invulling van het programma voor deze doelgroep. Verwacht wordt dat een deel van de isd'ers die vreemdeling is alsnog gemotiveerd wordt om mee te werken aan vertrek uit Nederland.⁵⁸

Ad d.

Het uitgangspunt van het Openbaar Ministerie is dat zij de ISD-maatregel voor de duur van twee jaar eist bij de rechter. Hier wordt alleen een uitzondering op gemaakt als aannemelijk is dat het gevaar voor recidive op een kortere termijn dan twee jaar zal afnemen. Voor een veelpleger die al jaren met verslavings- en/of psychische problematiek worstelt en daarnaast op veel andere levensgebieden problemen ondervindt, is een korte interventie niet voldoende. Een periode van twee jaar is nodig om deze problemen aan te pakken, mits er aanknopingspunten zijn om een programma aan te bieden. Doordat de ISD-maatregel vooral een beveiligingskarakter heeft, is het vereiste dat aannemelijk is dat de rechter de maatregel voor de duur van tenminste één jaar zal opleggen, komen te vervallen.⁵⁹

In de praktijk heeft met name het komen te vervallen van het vereiste van voorlopige hechtenis gevolgen voor Veiligheidshuis Tilburg. Het geeft de medewerkers meer tijd om de informatie over de veelpleger en het scenario te verzamelen en aan de hand daarvan te bepalen of ze de officier van justitie adviseren de ISD-maatregel te vorderen. Bij de voorgeleiding bij de rechter commissaris geeft de officier van justitie aan dat hij op zitting de ISD-maatregel gaat vorderen en verzoekt hij de voorlopige hechtenis niet te schorsen of op te heffen. Vóór de wijziging van richtlijn hield het op als de voorlopige hechtenis werd geschorst of opgeheven. Nu kan er dan op zitting toch de ISD-maatregel gevorderd worden. Het biedt tevens mogelijkheden. Als de verdachte een strafbaar feit pleegt tijdens de schorsing van de voorlopige hechtenis, versterkt dit de noodzaak voor het opleggen van de maatregel. In het algemeen wordt verwacht dat de versoepeling een positief effect zal hebben op het aantal toewijzigingen van de ISD-maatregel, maar het is nog te vroeg om al resultaten te zien.

4.4 Hoe ziet de rechterlijke macht in Breda de ISD-maatregel?

Om in beeld te krijgen hoe door de rechterlijke macht over de ISD-maatregel gedacht wordt, zijn in het kader van deze scriptie vonnissen van rechtbank Breda geanalyseerd, is jurisprudentie bestudeerd en een aantal personen uit arrondissement Breda geïnterviewd.

Volgens de rechterlijke macht in Breda wordt er niet terughoudend met de ISD-maatregel omgegaan. Als de maatregel op zitting wordt gevorderd door de officier van justitie en deze vordering goed is onderbouwd, dan moet de maatregel toegewezen worden. Er zijn verschillende redenen om de ISD-maatregel niet op te leggen als deze

⁵⁸ *Wijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden*, Staatscourant 2011 nr. 6418, 13 april 2011

⁵⁹ *Richtlijn voor strafvordering bij meerderjarige veelplegers* (w.o. vordering van de maatregel ISD bij stelselmatige daders), Staatscourant 2009 nr. 10579, 14 juli 2009

gevorderd wordt door de officier van justitie. De meest voor de hand liggende redenen zijn het niet wettig en overtuigend kunnen bewijzen van het delict waarvoor de veelpleger op dat moment terecht staat en het niet voldoen aan de wettelijke vereisten voor de ISD-maatregel. Daarnaast zijn er enkele andere redenen die in deze paragraaf worden behandeld. Ook zullen de belangrijkste redenen voor rechtbank Breda om de ISD-maatregel wel op te leggen in deze paragraaf worden behandeld.

Redenen voor het afwijzen van de ISD-maatregel door de rechter

De rechtbank Breda zal niet snel de ISD-maatregel opleggen als binnen het strafrechtelijke kader nog niet genoeg alternatieven geprobeerd zijn. Hieruit blijkt dat veel waarde wordt gehecht aan het ultimatum remedium vereiste. Uit de jurisprudentie blijkt dat ook andere rechtbanken in het land dit vereiste erg belangrijk vinden. Als niet is gebleken dat een ISD-maatregel het enige middel is om de gewenste gedragsverandering teweeg te brengen, acht de rechtbank in Arnhem de maatregel niet passend en geboden.⁶⁰

Er zijn rechters bij rechtbank Breda die er moeite mee hebben de ISD-maatregel op te leggen als van tevoren al zeker is dat de verdachte niet mee zal werken aan het programma binnen de ISD. Tegelijk zijn zij zich er van bewust dat dit nooit met zekerheid gezegd kan worden. Veel niet gemotiveerde veelplegers werken uiteindelijk toch mee aan het programma als de maatregel eenmaal is opgelegd. Van de 16 isd'ers van arrondissement Breda die in 2009 in P.I. Vught zaten, weigerde niemand medewerking aan het programma.

Een andere reden voor het afwijzen van de vordering van de ISD-maatregel kan het eigen initiatief van de verdachte zijn. Als de veelpleger zelf buiten een strafrechtelijk kader heeft geprobeerd om zijn problemen aan te pakken, dient de maatregel niet opgelegd te worden, zo geeft een rechter van rechtbank Breda aan. Een zware maatregel als de ISD-maatregel zou niet passend zijn als het een verdachte zelf lukt zijn leven te beteren. In 2009 is een Tilburgse veelpleger veroordeeld tot een *voorwaardelijke* ISD-maatregel omdat hij periodes op eigen kracht drugsvrij is geweest en dan ook niet in aanraking kwam met justitie. De rechtbank vond dat hij daarom nog een laatste kans moest krijgen om een einde te maken aan zijn recidive.

De vordering kan worden afgewezen als reeds eerder de ISD-maatregel is opgelegd. Wettelijk gezien is het mogelijk om een veelpleger die in het recente verleden de ISD-maatregel opgelegd heeft gekregen, nogmaals tot de ISD-maatregel te veroordelen. In de jurisprudentie zie je dat rechters dit in de praktijk wel toepassen.⁶¹ Rechtbank Breda gaat hier echter terughoudend mee om. Niet elke rechter vindt het een goede zaak om aan een veelpleger tweemaal kort achter elkaar de ISD-maatregel op te leggen, omdat daaruit kan blijken dat de maatregel niet het geschikte middel is om de recidive van verdachte te doorbreken. Een andere reden voor het niet achter elkaar opleggen van de maatregel kan zijn dat de rechter van mening is dat de veelpleger na het afronden van de eerste keer ISD-maatregel met 'een schone lei' begint en dus weer opnieuw documentatie opgebouwd moet worden.

Zoals aangegeven in paragraaf 4.1 is het voornamelijk plegen van vermogensdelicten een extra vereiste van rechtbank Breda. De wet maakt echter geen onderscheid tussen delicten en uit de jurisprudentie blijkt dat in de praktijk de ISD-maatregel ook opgelegd wordt bij andere delicten dan vermogensdelicten. Zo heeft Gerechtshof Leeuwarden de

⁶⁰ Onder andere Rechtbank Arnhem d.d. 11-11-'09 05-600901-09 en LJN BQ1158, Rechtbank Utrecht, 16-600016-11

⁶¹ LJN BK1635, Rechtbank Zwolle, 07-607124-09

ISD-maatregel opgelegd aan een verdachte die vooral veel geweldsdelicten op zijn justitiële documentatie had staan. De motivatie hiervoor was de aard en ernst van het feit, de omstandigheden waaronder het het feit werd begaan, de persoon van de verdachte en zijn strafrechtelijke verleden.⁶² Rechtbank 's-Hertogenbosch heeft een voorwaardelijke ISD-maatregel opgelegd aan een verdachte in een huiselijk geweld zaak. De verdachte had verschillende huiselijk geweld zaken op zijn justitiële documentatie staan en voldeed daardoor aan de wettelijke vereiste voor de ISD-maatregel. De rechtbank was van mening dat door de delicten in de huiselijke sfeer een verhoogd gevaarsrisico voor de directe omgeving van verdachte bestond, wat de ISD-maatregel rechtvaardigde.⁶³ Rechtbank Breda gaat hier niet in mee en legt de ISD-maatregel alleen op als de verdachte voornamelijk vermogensdelicten pleegt. Bij bijna alle zaken waarbij de officier van justitie in 2009 de ISD-maatregel heeft geëist, wordt in het vonnis door de rechter het vereiste van vermogensdelicten genoemd.

Doordat de nadruk van de ISD-maatregel vooral op de beveiliging van de maatschappij ligt en minder op de behandeling en resocialisatie van de veelpleger (zie paragraaf 2.1), wordt van de rechters een andere manier van vonnis wijzen verwacht. De proportionaliteit die bij de straf geldt, geldt niet bij de ISD-maatregel, terwijl de kans bestaat dat de veelpleger een kale opsluiting van twee jaar tegemoet gaat. Verder hebben rechters er soms moeite mee dat van tevoren niet duidelijk is hoe de veelpleger binnen de ISD begeleid zal worden en wat het plan van aanpak is. Ook weten zij niet wat na de ISD-maatregel met de veelpleger gebeurt. Dat er nazorg is, is hen bekend, maar niet waar deze nazorg uit bestaat. Dit draagt eraan bij dat rechters terughoudender zijn en de ISD-maatregel minder snel opleggen.

Een laatste belangrijke reden voor het afwijzen van de ISD-maatregel is het reclasseringsrapport. In lid 4 tot en met 6 van artikel 38m van het Wetboek van Strafrecht staat dat de rechter de maatregel alleen kan opleggen als hij een advies heeft ontvangen over de wenselijkheid of noodzakelijkheid van de maatregel. Als de verdachte weigert mee te werken aan het onderzoek dat ten behoeve van het advies wordt verricht, moet een rapport opgemaakt worden over de reden van de weigering en de informatie die wel over de veelpleger bekend is. Volgens artikel 38m kan de rechter in zo'n geval ook gebruik maken van een ander advies of rapport over de wenselijkheid en noodzakelijkheid van de maatregel. Uit de strafzaken van 2009 van arrondissement Breda waarbij de ISD-maatregel gevorderd werd, blijkt dat de rechter veel waarde hecht aan het reclasseringsrapport. Als dit rapport ontbreekt, verouderd of te summier is, wijst de rechter de vordering tot ISD-maatregel af. Tijdens interviews in het kader van de scriptie komt naar voren dat de rapportages erg op elkaar lijken; veelplegers zijn vaak hetzelfde type personen met hetzelfde type misdrijven. Door de grote gelijkenis van rapportages mist de rechter soms de gewenste scherpte met betrekking tot de persoon van de veelpleger. De kwaliteit van het reclasseringsrapport is ook van belang omdat dit rapport gebruikt wordt bij het opstellen van het ISD-verblijfsplan. Uit het inspectierapport van de Inspectie voor de Sanctietoepassing blijkt dat het reclasseringsrapport voor de rechterlijke macht vaak erg globaal van opzet is.⁶⁴

⁶² LJN BP7897, Gerechtshof Leeuwarden, 24-003008-10

⁶³ LJN BK7902, Rechtbank 's-Hertogenbosch, 01-825529-09

⁶⁴ *Inrichtingen voor Stelselmatige Daders, Inspectierapport, Themaonderzoek*, Ministerie van Justitie, Inspectie voor de Sanctietoepassing, april 2008

Redenen voor het toewijzen van de ISD-maatregel door de rechter

Als de rechter het delict waarvan de veelpleger van verdacht wordt, wettig en overtuigend bewezen acht en aan de wettelijke vereisten voor de ISD-maatregel voldaan wordt, kan de vordering van de officier van justitie ingewilligd worden. In het vonnis moet de rechter motiveren waarom hij de verdachte tot de ISD-maatregel veroordeelt.

Uit de hiervoor genoemde redenen voor afwijzing van de ISD-maatregel bleek reeds dat het belang van de veelpleger een grote rol speelt bij het afwijzen van de maatregel. Dat belang is ook een belangrijke reden om de maatregel juist wel op te leggen. De ISD-maatregel is niet alleen bedoeld om de maatschappij te beschermen, maar ook om de veelpleger van zijn verslavingsproblemen te verlossen en een reële kans op een regulier leven te bieden. De rechtbank Breda benadrukt in haar vonnissen steeds weer dat het geen gunstige Ausgangspositie is om aan een programma binnen de ISD-maatregel te beginnen als een veelpleger niet gemotiveerd is, maar dat dit nog geen reden hoeft te zijn om de maatregel niet op te leggen. Een rechter verwoordde dit standpunt in een vonnis in 2009: “Het gaat te ver om op voorhand ervan uit te gaan dat de ISD-maatregel met het oog op gedragsverandering zinloos zal zijn, een conclusie die inmiddels wel lijkt te moeten worden getrokken als het gaat om het opleggen van gevangenisstraffen van enige duur.” Het komt voor dat de verdachte op zitting zelf aangeeft dat er geen alternatief meer is en dat de ISD-maatregel zou kunnen helpen zijn verslaafde levensstijl achter zich te laten of dat verdachte en zijn raadsman zelf beseffen dat de verdachte al vele kansen heeft gehad. Voor de rechter kan dit, als aan alle vereisten is voldaan, een reden zijn om de veelpleger te veroordelen tot de ISD-maatregel.

De rechtbank Breda is van mening dat het veelvuldig plegen van vermogensdelicten zeer ernstig is. Het zijn feiten die tot grote ergernis in de maatschappij leiden. Meestal wordt telkens voor relatief lage bedragen gestolen. Dit bezorgt winkeliers veel extra werk en levert de middenstand jaarlijks een grote schadepost op. Het merendeel van de veelplegers pleegt de diefstallen om snel aan geld te komen voor het kopen van drugs. Als een veelpleger vele malen is veroordeeld voor vermogensdelicten en zo een imposant strafblad heeft opgebouwd, vindt de rechtbank de ISD-maatregel een passende maatregel.

Zonder reclasseringsrapport kan de rechter de ISD-maatregel niet opleggen. Hierin geeft de reclassering advies over de straf of maatregel die zij het meest geschikt acht. De informatie over de veelpleger die de rechter nodig heeft om te bepalen of de maatregel passend is, haalt hij uit het reclasseringsrapport. Hiervoor is aangegeven dat meer dan eens de scherpste ontbreekt die de rechter nodig acht. Als in het dossier een rapport zit dat tot stand is gekomen tijdens het veelplegersoverleg van een van de Veiligheidshuizen van arrondissement Breda, maakt de rechter hier vaak gebruik van. In dit rapport staat een overzicht van de hulpverleningstrajecten die aan de veelpleger zijn aangeboden en het resultaat hiervan. Doordat de deelnemers aan het veelplegersoverleg medewerkers zijn van organisaties die met de veelpleger werken en daardoor zien hoe deze in het dagelijks leven functioneert, heeft het rapport meestal het scherpe randje dat een rechter mogelijk mist in het reclasseringsrapport. In meerdere vonnissen uit 2009 staat in de motivatie dat de rechter zijn vonnis mede op het advies vanuit het veelplegersoverleg heeft gebaseerd.

Zoals eerder in deze paragraaf is beschreven, vinden rechters het ultimum remedium vereiste erg belangrijk en hechten zij veel waarde aan het doel gedragsverandering teweeg te brengen. Toch zijn er ook rechters die er vrede mee hebben als de ISD-maatregel neerkomt op het langer “van de straat halen” van de verdachte. In 2009 heeft rechtbank Breda de ISD-maatregel opgelegd aan een veelpleger die uit Engeland kwam en de Nederlandse taal niet sprak. Zijn raadsman droeg aan dat zijn cliënt de

eventuele therapieën niet zou kunnen volgen in verband met de taalbarrière. De rechter schoof dit verweer aan de kant met de volgende tekst: “Dat de ISD-maatregel slechts een beveiligingskarakter zou hebben doordat verdachte niet aan therapieën deel kan nemen, wordt niet juist geacht. Hulpverlening is een belangrijke pijler, maar niet het belangrijkste uitgangspunt van de maatregel, dat is een langere vrijheidsbeneming in een beperkt regime. Intensieve interventie wordt alleen aangeboden als er een aanknopingspunt is.”

De speciale preventie, het afhouden van de veelpleger van het in de toekomst plegen van strafbare feiten, is ook een belangrijk aspect bij de motivatie van de rechter om de ISD-maatregel op te leggen. Artikel 38 lid 1 sub 3 bepaalt dat de veiligheid van personen of goederen het opleggen van de maatregel moet eisen. De maatschappij dient beschermd te worden tegen een verdachte die steeds terugvalt in hetzelfde patroon. Naast materiële schade, brengt het gedrag van veelplegers ook gevoelens van onrust en onveiligheid met zich mee. Als alle hulpverleningstrajecten inmiddels doorlopen zijn en de verdachte terug blijft vallen, is voor de rechtbank het punt bereikt dat de veiligheid van de maatschappij dient te prevaleren.

4.5 Conclusie

Vanaf de invoering van de ISD-maatregel is de definitie van ‘zeer actieve veelpleger’ problematisch. Arrondissementsparket Breda en rechtbank Breda hanteren niet dezelfde definitie. De verschillen blijken echter werkbaar, omdat het in de praktijk voornamelijk gaat om de vermogensdelicten waarop de definitie van de rechtbank zich richt. Bovendien houdt het parket rekening met de periode van twee peiljaren waarin de rechtbank het aantal delicten telt.

Veiligheidshuis Tilburg heeft in 2009 in totaal 56 zeer actieve veelplegers geselecteerd die in aanmerking komen voor een actieve aanpak. De overige 258 veelplegers worden minder actief aangepakt. In 2009 heeft het Scenario Overleg Veelplegers vier keer geadviseerd de ISD-maatregel te vorderen; dit advies is iedere keer overgenomen door de officier van justitie. Van deze vier vorderingen zijn er drie door de rechtbank toegewezen, met dien verstande dat het in twee gevallen om een voorwaardelijk ISD-maatregel gaat. Omdat in 2009 voor slechts 7% van de zeer actieve veelplegers de ISD-maatregel is gevorderd, mag worden verondersteld dat niet de toewijzing maar de vordering van de maatregel problematisch is.

Op basis van documenten, gesprekken en bijwonen van het Scenario Overleg Veelplegers kunnen vier elementen als knelpunten worden gezien die er aan bijdragen dat voor slechts vier van de 56 zeer actieve veelplegers het vorderen van de ISD-maatregel is geadviseerd:

- de kwaliteit van het overleg
- het vaker kiezen voor andere acties en sancties dan de ISD-maatregel
- het ontbreken van een actueel strafbaar feit
- het functioneren van het draaiboek aanpak veelplegers

Inmiddels lijkt de samenwerking in het Scenario Overleg Veelplegers beter te verlopen, met als resultaat dat in 2010 een groter aantal zeer actieve veelplegers is veroordeeld tot de ISD-maatregel.

De recente versoepeling van de richtlijn voor strafvordering bij meerderjarige zeer actieve veelplegers geeft de ketenpartners meer tijd om de informatie over de informatie over de veelpleger en het scenario te verzamelen en aan de hand daarvan te bepalen tot vordering van de ISD-maatregel te adviseren. Men verwacht dat de versoepeling een positief effect zal hebben op het aantal toewijzingen van de ISD-maatregel, maar het effect is nog niet zichtbaar.

Volgens de rechterlijke macht in Breda wordt niet terughoudend omgegaan met het toewijzen van de ISD-maatregel. In dit hoofdstuk is een aantal mogelijke redenen genoemd voor het afwijzen dan wel toewijzen van de ISD-maatregel door de rechter. Uit deze redenen blijkt dat de onderbouwing van de vordering van de maatregel door de officier van justitie voor de rechter van groot belang is.

5. Het landelijke beeld van de ISD-maatregel

Om de resultaten van hoofdstuk 4 in perspectief te kunnen plaatsen, zal in dit hoofdstuk een aantal relevante onderwerpen beschreven worden. In paragraaf 5.1 wordt de landelijke ontwikkeling van het aantal zeer actieve veelplegers en het aantal ISD-vonnissen en ISD-plaatsen in beeld gebracht en beschreven hoe de overwegingen van de rechters zich ontwikkeld hebben. In 5.2 wordt dit met de bevindingen van hoofdstuk 4 vergeleken.

5.1 Aantal veelplegers, ISD-vonnissen, ISD-capaciteit en overwegingen van de rechter

In 2004, het jaar dat de ISD-maatregel in werking is getreden, hebben Wartna en Tollenaar geprobeerd het aantal veelplegers in Nederland te bepalen. Voor de periode 1997-2001 telden zij het aantal personen dat drie of meer strafzaken had die niet met een vrijspraak of een technische beslissing werden afgedaan. Zo kwamen zij tot een totaal van circa 75.000 veelplegers. Daarvan zagen zij er bijna 60.000 als 'actuele veelplegers' waarmee justitie op het moment van het onderzoek te maken had. Met het oog op de invoering van de ISD-maatregel hebben Wartna en Tollenaar de informatie over deze 'actuele veelplegers' nader geanalyseerd, waardoor zij een groep van ongeveer 6.100 daders in beeld konden brengen als 'zeer hoog frequente veelplegers'.⁶⁵

Het aantal zeer actieve veelplegers

Het door Wartna en Tollenaar genoemde aantal komt overeen met het aantal personen dat voldoet aan de huidige definitie van een zeer actieve volwassen veelpleger. Het aantal wordt jaarlijks bepaald op basis van registratiegegevens van de politie (zie paragraaf 4.1). In het rapport Monitor Veelplegers 2010 wordt geconstateerd dat het jaarlijks vastgestelde aantal zeer actieve veelplegers is afgenomen van ruim 6.000 op 31 december 2004 naar bijna 5.500 op 31 december 2007: dit is een afname met 7,1%.⁶⁶

In tabel 4 is het aantal zeer actieve veelplegers tot en met 2007 opgenomen. Voor de periode daarna zijn nog geen vastgestelde cijfers beschikbaar. Op basis van politiegegevens berekent Van Mantgem van de KLPD-dienst IPOL echter dat de dalende tendens van het aantal (aangehouden) zeer actieve veelplegers zich in 2008 sterk heeft doorgezet.⁶⁷

Tabel 4. Aantal zeer actieve veelplegers

	2004	2005	2006	2007
Aantal zeer actieve veelplegers	6.066	5.891	5.617	5.470

Bron: Monitor Veelplegers 2010

⁶⁵ B.S.J. Wartna, N. Tollenaar, *Bekenden van Justitie: Een verkennend onderzoek naar de 'veelplegers' in de populatie van vervolgte daders*, WODC, 2004

⁶⁶ N. Tollenaar, A.M. van der Laan, *Monitor Veelplegers 2010*, WODC, april 2010

⁶⁷ J. van Mantgem, *Nieuwe dadergroep vraagt aandacht*, Secondant, Tijdschrift van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, december 2009, p. 6-13

Van Mantgem wijst er wel op dat er een nieuwe groep jonge zeer actieve veelplegers is die juist steeds vaker met de politie in aanraking komt. Recente lokale monitoring in Amsterdam en 's-Hertogenbosch laat hetzelfde beeld zien.⁶⁸

Volgens de Monitor Veelplegers 2010 neemt niet alleen het totaal aantal zeer actieve veelplegers af, maar ook de mate waarin zij ingesloten worden. Hoewel elke zeer actieve veelpleger volgens de definitie ten minste één van zijn meer dan tien recente processen-verbaal in het peiljaar tegen zich heeft zien opmaken, wordt in de Monitor Veelplegers 2010 geconstateerd dat de insluiting dalend is. Het aanvankelijk toenemende percentage van de zeer actieve veelplegers dat in het peiljaar minimaal één dag was ingesloten, bereikte een piek van 83% in 2005, maar daalde daarna naar 78% in 2007. In de Monitor Veelplegers 2010 wordt een verband gelegd met het in beeld komen van een iets minder criminele dadergroep in de laatste jaren. De samenstellers benadrukken dat de afname van het aantal zeer actieve veelplegers niet zomaar gezien mag worden als resultaat van het gevoerde beleid. Er kunnen meerdere oorzaken spelen. De samenstellers van de monitor verwachten dat het evaluatieonderzoek, dat WODC over de ISD laat uitvoeren, uitsluitsel zal geven over de verschillende mogelijke effecten. De resultaten van dit onderzoek moeten in 2013 bekend worden.

Het aantal opgelegde ISD-maatregelen

Lang niet alle zeer actieve veelplegers krijgen een ISD-maatregel opgelegd. In de Monitor Veelplegers 2010 wordt berekend dat van de vier jaarcohorten van 2003 tot en met 2007 gemiddeld 11,7% van alle zeer actieve veelplegers minstens één keer een ISD-maatregel opgelegd heeft gekregen. Het blijkt te gaan om veelplegers met een ernstiger crimineel verleden en een zwaardere problematiek dan de zeer actieve veelplegers die nog nooit een ISD-maatregel opgelegd hebben gekregen.

De Monitor Veelplegers 2010 geeft het totale aantal opgelegde ISD-maatregelen in de periode oktober 2004 tot en met juli 2009. In bijna alle gevallen (gemiddeld 95%) gaat het om zeer actieve veelplegers. In de overige 5% voldoet de veelpleger uiteindelijk toch niet aan de definitie van zeer actieve veelpleger. In tabel 5 is het aantal ISD-vonnissen opgenomen waarvan deze monitor melding maakt, gekoppeld aan de jaarcohorten 2003 tot en met 2007. Hieruit kan worden afgeleid dat het aantal aan zeer actieve veelplegers opgelegde ISD-maatregelen na 2006 jaarlijks afneemt.

Tabel 5. Opgelegde ISD 2004-2008: totaal en opgelegd aan ZAVP uit 2003-2007

Beslisjaar strafzaak	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Aantal strafzaken met ISD-vonnissen	16	343	415	342	357	107
Waarvan opgelegd aan zeer actieve veelplegers uit 2003-2007	15	331	394	334	330	95

* 2009 is t/m 10-07-2009 gemeten

Bron: Monitor Veelplegers 2010

In tabel 6 is een overzicht opgenomen van de door de rechter in eerste aanleg afgedane rechtbankstrafzaken tot en met 2009, zoals gepubliceerd in het rapport Criminaliteit en rechtshandhaving 2009.⁶⁹

⁶⁸ Gemeente 's-Hertogenbosch, *Veiligheidsmonitor 2011*, april 2011, p. 27. Gemeente Amsterdam, Stadsdeel Centrum, *Monitor 2010 Veiligheidsplan*, april 2011, p.17

⁶⁹ N.E. de Heer-de Lange, S.N. Kalidien (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2009*, WODC, 2010, p. 421

Tabel 6. Door de rechter in eerste aanleg afgedane rechtbankstrafzaken

	2004*	2005	2006	2007	2008	2009
Plaatsing in Inrichting voor Stelselmatige Daders	147	420	448	374	381	318

* Tot 1 oktober 2004 was de maatregel 'Plaatsing in inrichting voor opvang verslaafden' (PIOV) van kracht; deze is vanaf 1 oktober 2004 opgevolgd door de ISD-maatregel, maar is in deze tabel wel meegeteld.

Bron: CBS / WODC

In de beide rapporten wordt niet dezelfde wijze van tellen gebruikt, maar de tabellen 5 en 6 laten allebei duidelijk zien dat het aantal opgelegde ISD-maatregelen c.q. plaatsingen in ISD-inrichtingen na 2006 flink afneemt. In tabel 6 blijkt bovendien dat deze trend in 2009 sterk heeft doorgezet.

Beschikbare capaciteit voor de tenuitvoerlegging

De Richtlijn voor strafvordering bij meerderjarige veelplegers geeft als vereiste voor het vorderen van de ISD-maatregel dat er capaciteit voor de tenuitvoerlegging beschikbaar is in de penitentiaire inrichting waar de veelpleger geplaatst zal worden. In 2005 zijn voor het gehele land 544 ISD-plaatsen beschikbaar gesteld. In 2006 waren dit 844 plaatsen. In 2009 liet het College van procureurs-generaal in een aanwijzing aan de parketten weten dat de inmiddels 1.000 landelijk beschikbare 'budgettaire plaatsen' sinds de inwerkingtreding van de wet ruim toereikend zijn gebleken. Daarom is het verdeelsysteem van 'trekkingsrechten' per arrondissement losgelaten.⁷⁰

Dat de capaciteit inderdaad steeds ruim toereikend was, blijkt uit de overzichten van het aantal gedetineerden in de jaren 2004 tot en met 2010. De cijfers in tabel 7 zijn voor de jaren 2004 t/m 2009 afkomstig uit de eerdergenoemde WODC-rapportage Criminaliteit en rechtshandhaving 2009; het cijfer van 2010 is door de Dienst Justitiële Inrichtingen onlangs gepubliceerd.⁷¹

Tabel 7. Strafrechtelijk gedetineerden in het gevangeniswezen*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
SOV/ISD-maatregel	161	327	580	675	588	508	492

* Peildatum 30 september

Bronnen: DJI en WODC

Eerder was de helft van de beschikbare ISD-plaatsen toegewezen aan de vier grote gemeenten en de andere helft over de arrondissementen verdeeld. Over de eerste jaren is onderzocht in welke mate de beschikbaar gestelde capaciteit werd benut. Biesma e.a. melden dat 2 jaar na invoering van de ISD-maatregel, als ongeveer de helft van de dan geldende capaciteit is benut, zich grote verschillen in het land voordoen. Eind 2006 loopt de benutting van de intramurale ISD-plaatsen uiteen van 20% van de 98 plaatsen in arrondissement Utrecht tot 106% van de 33 plaatsen in arrondissement Den Bosch. Arrondissementen waar een goed ontwikkeld drangtraject

⁷⁰ College van procureurs-generaal, *Aanwijzing bij Richtlijn voor strafvordering bij meerderjarige veelplegers*, registratienummer 2009R004, datum vaststelling 16 maart 2009

⁷¹ P. Linckens, J. de Looft, *Gevangeniswezen in getal 2006-2010*, Dienst Justitiële Inrichtingen, mei 2011, p. 28

is, blijven volgens de onderzoekers achter, omdat hier vaker alternatieven voor de ISD worden toegepast.⁷²

Overwegingen van de rechter

Hoe staat de rechterlijke macht tegenover de ISD-maatregel? Voordat de maatregel werd ingevoerd, was er nog niet veel bekend over de te verwachten effectiviteit. Ook over de effectiviteit van de voorloper van de ISD-maatregel, de SOV-maatregel, was vanwege de korte levensduur weinig bekend. De wetgever heeft ervoor gekozen om met het invoeren van de nieuwe maatregel niet te wachten op meer kennis over de te verwachten effectiviteit. Ook de rechter heeft het aanvankelijk dus zonder deze kennis moeten doen.

Borgers verwachtte in 2005 dat de positie van de rechter er als volgt uit zou gaan zien: “De rechter stelt bij de oplegging van de ISD-maatregel geen al te hoge eisen aan de geschiktheid en bereidheid van de betrokkene en de concrete vooruitzichten op behandelingsmogelijkheden, maar bij de tussentijdse beoordeling onderzoekt hij kritisch of het leveren van een bijdrage aan de beëindiging van de recidive in voldoende mate wordt gerealiseerd.”⁷³ Borgers verwachtte dat de rechter de maatregel vrij makkelijk op zou leggen. Uit de eerder genoemde cijfers in dit hoofdstuk blijkt dit echter niet zonder meer het geval te zijn.

Na het eerste bestaansjaar van de ISD-maatregel heeft Struijk bekeken hoe de rechter in de praktijk met de maatregel omgaat. Het opleggen van de ISD-maatregel voor de maximale duur werd door meerdere rechters beargumenteerd door te stellen dat het van groot belang is dat voldoende tijd wordt genomen om de ISD-maatregel ten uitvoer te leggen in verband met de resocialisatie en het optimaal beschermen van de maatschappij. Struijk geeft aan dat de tendens bestond dat de rechter de gevorderde ISD-maatregel ook daadwerkelijk oplegde. Zij geeft hiervoor als verklaringen de strikte definitie van de Richtlijn voor de personen waarbij de maatregel gevorderd kan worden en de persoonsgerichte aanpak met reclasseringsrapport waardoor de rechter een goed beeld heeft van de persoonlijke omstandigheden van de verdachte. Bij de zaken in 2005 waar de maatregel werd afgewezen, lag de oorzaak hiervan bij het door de wet verplicht gestelde rapport van de reclassering. Struijk concludeerde dat de rechterlijke macht het signaal van de wetgever van langduriger vrijheidsbeneming heeft opgepikt, maar toch veelal een terughoudende en kritische houding aanneemt.⁷⁴

Vijf jaar na de invoering van de ISD-maatregel ging Lünemann dieper op de overwegingen van rechters in. Op basis van jurisprudentieonderzoek en interviews met rechters, die zij uitvoerig citeert, stelt Lünemann dat de scepsis over de maatregel lijkt verdwenen. In het begin legden rechters doorgaans nog een tussentijdse toetsing op, om een vinger aan de pols te houden bij de tenuitvoerlegging, maar dit wordt steeds vaker overgelaten aan de advocaat en het Openbaar Ministerie. De rechters beschouwen de zeer actieve veelplegers als een complexe doelgroep met een gevarieerde problematiek. Het onderzoek van Lünemann maakt duidelijk dat de meeste rechters behandeling als het primaire doel zien. Daarom wordt zo’n groot belang gehecht aan de belangenafweging voor elke concreet geval. Lünemann citeert zelfs een rechter die meent dat het Openbaar Ministerie beter een gedegen

⁷² S. Biesma e.a., *ISD en SOV vergeleken*, Intraval Groningen, december 2006

⁷³ M.J. Borgers, *De ISD-maatregel in handen van de rechterlijke macht*, Delikt en Delinkwent, afl. 5 nr. 33, mei 2005, p. 470-489

⁷⁴ S. Struijk, *Het eerste bestaansjaar van de ISD-maatregel bekeken; een gretig gebruik door de rechterlijke macht of een zekere terughoudendheid?*, Delikt en Delinkwent, afl. 8 nr. 67 (oktober 2005), p. 940-942

belangenafweging kan maken in plaats van het wel of niet vorderen van een ISD-maatregel te laten afhangen van het wel of niet op de veelplegerslijst staan van de verdachte.⁷⁵

5.2 Conclusie

Het totale aantal veelplegers is in 2004 geschat op bijna 60.000 personen, waarvan ongeveer 6.100 zeer actieve veelplegers. Het ieder jaar opnieuw vastgestelde aantal zeer actieve veelplegers is sindsdien afgenomen tot bijna 5.500 in 2007 en vermoedelijk nog minder in 2008. Het is te vroeg dit te zien als resultaat van het gevoerde beleid; de voor 2013 aangekondigde evaluatie zal naar verwachting inzicht geven in de effecten van de ISD-maatregel. Tot nu toe laten beschikbare cijfers zien dat gemiddeld bijna 12% van de zeer actieve veelplegers minstens één keer een ISD-maatregel opgelegd krijgt.

Het aantal opgelegde ISD-maatregelen was in 2006 het hoogste, maar neemt sindsdien jaarlijks af. In 2009 zijn 318 personen tot de ISD-maatregel veroordeeld. Samen met de reeds eerder veroordeelden leidt dit tot 508 gedetineerde isd'ers. Een van de voorwaarden voor het vorderen van de ISD-maatregel is de beschikbaarheid van voldoende capaciteit in de aangewezen justitiële inrichtingen. In de praktijk blijkt de capaciteit echter geen probleem te zijn. De afgelopen jaren zijn de 1.000 beschikbare plaatsen voor ongeveer 50% benut. Opvallend is dat de benutting sterk verschilt per arrondissement.

Uit de literatuur blijkt dat rechters zich aanvankelijk terughoudend opstelden, maar vijf jaar na invoering lijkt de scepsis verdwenen. Wel zijn de rechters kritisch op de onderbouwing van een ISD-vordering, met name omdat zij groot belang hechten aan een goede belangenafweging met betrekking tot de persoon van de verdachte. Zij zien behandeling als het primaire doel van plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders.

Hoe verhoudt de Tilburgse situatie zich tot dit landelijke beeld? Hoewel het lastig is om betrouwbare uitspraken te doen, kunnen de paragrafen 4.2 en 4.4 op drie punten tegen bovenstaande worden afgezet:

1. De daling van het aantal zeer actieve veelplegers tot en met 2008 lijkt in Tilburg op de landelijke trend. Omdat landelijke cijfers over 2009 en 2010 ontbreken, kan niet worden vastgesteld of de in Tilburg gesignaleerde toename in 2010 afwijkt van de actuele landelijke trend.
2. Landelijk neemt het aantal opgelegde ISD-maatregelen na 2006 jaarlijks af, althans tot en met 2009 (het laatste jaar waarover informatie beschikbaar is). De ontwikkeling van het aantal ISD-veroordelingen in Tilburg correspondeert niet met de landelijke trend. Hier is eerder sprake van lokale oorzaken voor het ver achterblijven van het aantal ISD-veroordelingen, met name in de jaren 2008 en 2009.
3. Met betrekking tot de rechterlijke macht in Breda is in de paragrafen 4.4 en 4.5 beschreven dat deze niet terughoudend omgaat met het opleggen van de ISD-maatregel, maar wel groot belang hecht aan de onderbouwing van de vordering. De ervaringen met de rechtbank komen overeen met het in paragraaf 5.1 geschetste landelijke beeld.

⁷⁵ K.D. Lünemann, *Met de blik van de rechter. Juridische overwegingen aangaande de ISD-maatregel*, Justitiële Verkenningen, nr. 02, 2009, p. 106-117

6. Conclusies en aanbevelingen

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk wordt nagegaan wat de conclusies van het uitgevoerde onderzoek betekenen voor de in hoofdstuk 1 genoemde probleemstelling en vraagstelling. Naar aanleiding hiervan worden in paragraaf 6.2 op vier punten aanbevelingen gedaan.

6.1 Conclusies

Door de politie aangehouden veelplegers worden besproken in het wekelijks Scenario Overleg Veelplegers van het Veiligheidshuis Tilburg. De samenwerkende ketenpartners wisselen in dit casusoverleg informatie over de veelplegers uit en stellen een scenario op dat mogelijk leidt tot het advies de ISD-maatregel te vorderen. In 2009 is echter aan slechts één veelpleger uit Tilburg de ISD-maatregel onvoorwaardelijk opgelegd, terwijl dat jaar 56 personen als zeer actieve veelpleger zijn aangemerkt. Om die reden heeft Veiligheidshuis Tilburg gevraagd te onderzoeken wat kan worden verbeterd om het aantal veroordelingen tot de ISD-maatregel te verhogen.

Het onderzoek is langs twee lijnen opgebouwd. In de hoofdstukken 3 en 4 wordt ingegaan op de samenwerking in Veiligheidshuis Tilburg en de praktijk van de ISD-maatregel in arrondissement Breda. In de hoofdstukken 2 en 5 wordt een algemeen beeld geschetst van de ISD-maatregel respectievelijk de landelijke ontwikkeling van de tenuitvoerlegging. Door de combinatie van deze twee lijnen kan de ‘lokale’ situatie van Tilburg in een breder perspectief geplaatst worden.

Het onderzoek is uitgevoerd door bestudering van juridische literatuur, het mondeling en schriftelijk interviewen van betrokkenen en het analyseren van documenten in Veiligheidshuis Tilburg, het arrondissementsparket Breda en bij de rechtbank Breda.

Samenvattend leidt het onderzoek tot de volgende bevindingen:

1. De ISD-maatregel is een uiterste middel wanneer andere mogelijkheden binnen het strafrecht zijn uitgeput. Belangrijk is de dubbele doelstelling. Voor de korte termijn wordt de zeer actieve veelpleger van de straat gehaald, voor de langere termijn wordt zijn onderliggende problematiek aangepakt. Zowel uit recente literatuur als uit jurisprudentie en het eigen onderzoek in Tilburg en Breda blijkt dat de rechterlijke macht behandeling van de persoon als het primaire doel ziet van plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders.
2. Vanaf de invoering van de ISD-maatregel is de definitie van ‘zeer actieve veelpleger’ een lastig punt. Arrondissementsparket Breda en rechtbank Breda hanteren niet dezelfde definitie. De verschillen blijken echter werkbaar, omdat het in de praktijk voornamelijk gaat om de vermogensdelicten waarop de definitie van de rechtbank zich richt. Bovendien houdt het parket rekening met de periode van twee peiljaren waarin de rechtbank het aantal delicten telt.
3. Anders dan wel wordt verondersteld, lijkt niet de toewijzing door de rechter, maar de vordering door het Openbaar Ministerie problematisch. Het Scenario Overleg Veelplegers in het Veiligheidshuis Tilburg is gericht op goed onderbouwde advisering aan het Openbaar Ministerie bij het mogelijk vorderen van de ISD-maatregel, met een belangrijke rol voor het reclasseringsrapport. De samenwerking is echter moeizaam op gang gekomen. Dit kan gezien worden als waarschijnlijke oorzaak van het geringe aantal ISD-vorderingen en daarmee ISD-vonnissen in 2008 en 2009. Het groter aantal ISD-vonnissen in 2010 is waarschijnlijk (mede) te danken aan een inmiddels verbeterde samenwerking.

4. De landelijke daling van het totale aantal zeer actieve veelplegers lijkt ook licht zichtbaar in de Tilburgse cijfers. Het aantal zeer actieve veelplegers in Tilburg kan geschat worden op 50 à 60. Uit onderzoek blijkt dat landelijk bijna 12% minimaal één keer is veroordeeld tot een ISD-maatregel. Met de beschikbare gegevens kan niet worden vastgesteld wat dit percentage in Tilburg is. Wel is duidelijk dat de ontwikkeling van het aantal ISD-veroordelingen in Tilburg niet correspondeert met de landelijk dalende trend. Hier is eerder sprake van lokale oorzaken voor het ver achterblijven van het aantal ISD-veroordelingen, met name in 2008 en 2009.
5. Naast de matige kwaliteit van het Tilburgse casusoverleg zijn in dit onderzoek als knelpunten gesignaleerd het vaker kiezen voor andere acties en sancties, het ontbreken van een actueel strafbaar feit en het functioneren van het draaiboek aanpak veelplegers van arrondissementsparket Breda. Inmiddels zijn nieuwe afspraken gemaakt over het opstellen van een lijst met potentiële isd'ers. Men wil voor een groot aantal van deze personen op voorhand een ISD-advies opstellen en heeft met de politie afgesproken dat deze personen actief opgespoord worden.

Centrale conclusie

Wat betekenen deze bevindingen voor de centrale vraagstelling van het onderzoek? Veiligheidshuis Tilburg wilde weten wat verbeterd kan worden om het aantal veroordelingen tot de ISD-maatregel te verhogen. Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat niet de toewijzing door de rechter, maar de vordering door het Openbaar Ministerie problematisch is. Dit betekent dat de verbetering in de eerste plaats gezocht moet worden in het functioneren van het samenwerkingsverband van Veiligheidshuis Tilburg. Het is goed dat inmiddels nieuwe afspraken zijn gemaakt die precies hierop zijn gericht. De cijfers laten zien dat in Tilburg veel meer ISD-vonnissen haalbaar moeten zijn. Als je de ISD-maatregel ziet als oeuverprijs voor de zeer actieve veelpleger, mag duidelijk zijn dat deze prijs niet vaak genoeg wordt uitgereikt.

6.2 Aanbevelingen

1. Schep waarborgen voor een goede samenwerking.

Bij samenwerking tussen partners met ieder een specifieke verantwoordelijkheid, is het niet vanzelfsprekend dat ieder zich even verantwoordelijk voelt voor het resultaat. Inmiddels zijn nieuwe afspraken gemaakt over de samenwerking in het casusoverleg. Dit is een belangrijke stap, maar het is van belang een nieuwe terugval te voorkomen. Ter bewaking van de afspraken verdient het aanbeveling de gemeentelijke regierol te versterken. Mogelijk kan 's-Hertogenbosch als voorbeeld dienen omdat daar in een verbetertraject is afgesproken dat de gemeente direct actief kan ingrijpen daar waar afspraken niet worden nagekomen.

2. Zorg dat de officier van justitie goed beslagen ten ijs komt.

De officier van justitie neemt zelf niet deel aan het Scenario Overleg Veelplegers. Hij is afhankelijk van de kwaliteit van het advies. Alleen al omdat de rechter een op de persoon toegesneden onderbouwing van een vordering verwacht, is het belangrijk dat het casusoverleg iedere keer opnieuw kritisch kijkt naar de kwaliteit van de aangeleverde stukken. Informatie die vanwege beroepsgeheim of privacywetgeving niet aan de rechter verstrekt kan worden, kan wel aan de officier verstrekt worden. Zo leert de officier van justitie de persoon van de verdachte kennen, waardoor het voor hem makkelijker is de noodzakelijkheid en wenselijkheid van de ISD-maatregel te onderbouwen.

Een aandachtspunt is de bijdrage van de reclassering. Het kan van meerwaarde zijn dat zij altijd op zitting aanwezig is, tenzij de rechter de aanwezigheid niet nodig acht. Die meerwaarde wordt alleen gerealiseerd als de reclasseringsmedewerker het advies tot vordering draagt.

3. Zorg voor betrouwbare kennis.

In dit onderzoek is duidelijk geworden hoe moeizaam betrouwbare gegevens verzameld kunnen worden. Meer dan eens blijkt lastig te achterhalen hoe cijfers tot stand komen, terwijl rapporten over hetzelfde onderwerp verschillende uitkomsten geven. Het verdient aanbeveling te streven naar uniforme gegevens, bij voorkeur door aan te sluiten bij de systematiek van de landelijke Monitor Veelplegers. Goed inzicht is van belang om te kunnen vaststellen wat de resultaten van de inspanningen zijn en om te kunnen beoordelen wat de voortgang in de loop der jaren is. Een aandachtspunt zijn de verschillen tussen Breda en Tilburg. Het zou goed zijn om preciezer te weten waardoor deze verschillen worden veroorzaakt, omdat hier mogelijke leerpunten te vinden zijn.

4. Houd rekening met komende ontwikkelingen.

De Richtlijn voor strafvordering bij meerderjarige veelplegers loopt tot 1 juli 2013. In dat jaar wordt ook een omvattende evaluatie van de ISD-maatregel gepubliceerd. Niet alleen de wet is in beweging, maar ook de persoon waarop zij gericht is. Uit recente analyses blijkt dat het karakter van de groep zeer actieve veelplegers verandert, er komen nieuwe dadergroepen in beeld. Het is van belang in het samenwerkingsverband van het Veiligheidshuis Tilburg toekomstgericht te werken en oog te hebben voor dit soort veranderingen.

Bijlage I Literatuurlijst

Literatuur:

- Arrondissementsparket Breda, Beleid en Operationeel draaiboek aanpak veelplegers, 30 januari 2009
- Arrondissementsparket Breda, Handleiding ISD-maatregel (interne notitie)
- Baarda D.B., M.P.M. de Goede, J. Teunissen, Basisboek Kwalitatief Onderzoek, Groningen: Wolters-Noordhoff (2001)
- Bastiaans M.H. e.a., Leidraad voor juridische auteurs, Deventer: Kluwer (2004)
- Biesma S. e.a., ISD en SOV vergeleken, Groningen-Rotterdam: Intraval (december 2006)
- Borgers M.J., De ISD-maatregel in handen van de rechterlijke macht, Delikt en Delinkwent, afl. 5 nr. 33, mei 2005
- College van procureurs-generaal, Aanwijzing bij Richtlijn voor strafvordering bij meerderjarige veelplegers, registratienummer 2009R004, 16 maart 2009
- Elzinga H.K., Strafrechtelijke aanpak van veelplegers: opsluiten of behandelen?, Capita Selecta van de Forensische Psychiatrie anno 2006, Kluwer (2006), p. 455-468
- Enschedé Ch.J., Beginselen van strafrecht, Deventer: Kluwer (2002)
- Ganpat S., E. Wits, T. Schoenmakers, P. Greeven, Problematiek en zorgbehoefte van gedetineerden met een ISD-maatregel in JI Vught, Rotterdam: IVO (2009)
- Gemeente Amsterdam, Stadsdeel Centrum, *Monitor 2010 Veiligheidsplan*, april 2011
- Gemeente 's-Hertogenbosch, Veiligheidsmonitor 2011, april 2011
- Gijbels W., S. Timmermans, De ISD-maatregel, Interne notitie Veiligheidshuis Tilburg 2011
- Goderie M., K.D. Lünemann, De maatregel Inrichting voor Stelselmatige Daders. Procevaluatie, Verwey-Jonker Instituut (oktober 2008)
- Goderie M., Problematiek en hulpvragen van stelselmatige daders, Verwey-Jonker Instituut (2008)
- Heer N.E. de, S.N. Kalidien (eindredactie), Criminaliteit en rechtshandhaving 2009, WODC (november 2010)
- Hullu J. de, Materieel strafrecht, Deventer: Kluwer (2006)
- Inspectie voor de Sanctietoepassing, Inrichtingen voor Stelselmatige Daders: Inspectierapport, Themaonderzoek, Ministerie van Justitie (april 2008)
- IJzermans M.G., G.A.F.M. van Schaaijk, Oefening baart kunst, Den Haag: Boom Juridische uitgevers (2003)
- Jong D.H. de, G. Knigge, Het materiële strafrecht, Deventer: Kluwer (2003)
- Jonge G. de, H. Cremers, Bajesboek: handboek voor gedetineerden, Breda: Papieren Tijger (2008)
- Justitiële verkenningen, De Inrichting Stelselmatige Daders, jaargang 35, nr. 2, 2009, Den Haag: Boom Juridische uitgevers en Wetenschappelijk Onderzoek- en documentatiecentrum van het ministerie van Justitie
- Linckens P., J. de Looff, Gevangeniswezen in getal 2006-2010, Dienst Justitiële Inrichtingen, mei 2011
- Lissenberg E., S. van Ruller, R. van Swaaningen, Tegen de Regels IV, Nijmegen: Ars Aequi Libri (2001)
- Lünemann K.D., Met de blik van de rechter. Juridische overwegingen aangaande de ISD-maatregel, Justitiële Verkenningen, nr. 02, 2009, p. 106-117
- Mantgem J. van, Nieuwe dadergroep vraagt aandacht, Secondant, Tijdschrift van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, december 2009
- Muller E.R., P.C. Vegter, Detentie : gevangen in Nederland, Alphen aan den Rijn: Kluwer (2009)

- Oei T.I., M.S. Groenhuijsen, *Capita Selecta van de Forensische psychiatrie anno 2006*, Deventer: Kluwer (2006)
- Oei T.I., L.H.W.M. Kaiser, *Forensische psychiatrie onderweg*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers (2008)
- Ooyen-Houben J.M. van, M. Goderie, *Veelplegers terug bij af?*, *Justitiële verkenningen* 2009/2, p. 10-30
- Tollenaar N., A.M. van der Laan, *Monitor Veelplegers 2010*, WODC, april 2010
- Richtlijn voor strafvordering bij meerderjarige veelplegers (w.o. vordering van de maatregel ISD bij stelselmatige daders), *Staatscourant* 2009 nr. 10579, 14 juli 2009
- Struijk S., *Het eerste bestaansjaar van de ISD-maatregel bekeken; een gretig gebruik door de rechterlijke macht of een zekere terughoudendheid?*, *Delikt en Delinkwent*, afl. 8 nr. 67 (oktober 2005)
- Velthoven B.C.J. van, D.E.G. Moolenaar, *Loont de SOV/ISD-maatregel? Een eerste verkenning*, *Justitiële verkenningen* 2009/2
- Wartna B.S.J., N. Tollenaar, *Bekenden van Justitie: Een verkennend onderzoek naar de 'veelplegers' in de populatie van vervolgte daders*, WODC, 2004
- *Wijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden*, *Staatscourant* 2011 nr. 6418, 13 april 2011

Kamerstukken:

- Kamerstukken TK 2002/03, 28 980, nr. 3, *Memorie van Toelichting*
- Kamerstukken TK 2003/04, 28 980, nr. 5, *Nota naar aanleiding van het verslag*
- Kamerstukken EK 2003/04, 28 980, D, *Memorie van Antwoord*
- Kamerstukken EK 2003/04, 28 980, F, *Nota naar aanleiding van het verslag*
- Kamerstukken TK 2007/08, 31 110, nr. 4, *Brief van de staatssecretaris van Justitie*

Wetgeving:

- *Wetboek van Strafrecht*
- *Wetboek van Strafvordering*
- *Penitentiaire Beginselenwet*
- *Penitentiaire maatregel*

Jurisprudentie:

- Hof Arnhem, 21 juli 2003, LJN AI0167
- RB Rotterdam, 14 april 2005, LJN AT4465
- HR, 31 mei 2005, LJN AS 9291
- Hof Leeuwarden, 29 juli 2005, LJN AU0310
- Hof 's-Gravenhage, 30 november 2005, LJN AV1662
- Hof Amsterdam, 20 december 2005, LJN AU8403
- Hof Arnhem, 27 februari 2006, 21/004550-05
- HR, 21 maart 2006, LJN AV1161
- Hof Leeuwarden, 11 juli 2006, LJN AY03322
- Hof Arnhem, 7 april 2006, 21/005163-05
- Hof Arnhem, 13 april 2006, 21/000087-06
- Hof Arnhem, 18 september 2006, NBSR 2007, *Strafrecht*, 2, nr. 41, PG 145
- Hof 's-Gravenhage, 13 oktober 2006, LJN AZ0078
- HR, 14 november 2006, LJN AY8975
- HR, 9 januari 2007, LJN AZ2483
- HR, 6 maart 2007, LJN AZ7777
- HR, 13 maart 2007, LJN AZ4109
- HR, 14 maart 2007, LJN AZ4109

- RB Amsterdam, 17 april 2007, 13/467069-07
- HR, 29 mei 2007, LJN BA2549
- RB Arnhem, 11 november 2009, 05-600901-09
- RB 's-Hertogenbosch, LJN BK7902, 01-825529-09
- RB Zwolle, LJN BK1635, 07-607124-09
- RB Rotterdam, 29 december 2010, LJN BP2875
- Hof Leeuwarden, LJN BP7897, 24-003008-10
- RB Utrecht, LJN BQ1158, 16-600016-11

Internet:

www.om.nl
www.rechtspraak.nl
www.dji.nl
www.overheid.nl
www.justitie.nl
www.veiligheidsprogramma.nl
www.recht.nl
www.regering.nl
www.veiligheidshuizen.nl
http://tilburg.veiligheidshuis.org
www.samenvoorveilig.nl
www.veiligheidbegintbijvoorkomen.nl
www.tweedekamer.nl
www.parlando.nl
www.wodc.nl
www.politie.nl
www.reclassering.nl
www.novadic-kentron.nl
www.tilburg.nl

Bijlage II Wetboek van Strafrecht, Titel IIA, Derde afdeling

Wetboek van Strafrecht

Titel IIA. Maatregelen

Derde afdeling. Plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders

Artikel 38m

1.

De rechter kan op vordering van het openbaar ministerie de maatregel opleggen tot plaatsing van een verdachte in een inrichting voor stelselmatige daders, indien:

1°. het door de verdachte begane feit een misdrijf betreft waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten;

2°. de verdachte in de vijf jaren voorafgaand aan het door hem begane feit ten minste driemaal wegens een misdrijf onherroepelijk tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel, een vrijheidsbeperkende maatregel of een taakstraf is veroordeeld dan wel bij onherroepelijke strafbeschikking een taakstraf is opgelegd, het feit is begaan na tenuitvoerlegging van deze straffen of maatregelen en er voorts ernstig rekening mede moet worden gehouden dat de verdachte wederom een misdrijf zal begaan, en

3°. de veiligheid van personen of goederen het opleggen van de maatregel eist.

2.

De maatregel strekt tot beveiliging van de maatschappij en de beëindiging van de recidive van de verdachte.

3.

Indien de verdachte verslaafde is dan wel ten aanzien van hem andere specifieke problematiek bestaat waarmee het plegen van strafbare feiten samenhangt, strekt de maatregel er mede toe een bijdrage te leveren aan de oplossing van zijn verslavingsproblematiek dan wel van die andere problematiek.

4.

De rechter legt de maatregel slechts op, nadat hij een met redenen omkleed, gedagtekend en ondertekend advies over de wenselijkheid of noodzakelijkheid van de maatregel heeft doen overleggen. Indien dit advies eerder dan een jaar voor de aanvang van de terechtzitting is gedagtekend, kan de rechter hiervan slechts gebruik maken met instemming van het openbaar ministerie en de verdachte.

5.

Het vierde lid blijft buiten toepassing indien de verdachte weigert medewerking te verlenen aan het onderzoek dat ten behoeve van het advies moet worden verricht. Voor zover mogelijk wordt over de reden van de weigering rapport opgemaakt. De rechter doet zich zo veel mogelijk een ander advies of rapport dat hem over de wenselijkheid of noodzakelijkheid van de maatregel kan voorlichten en aan de totstandkoming waarvan de verdachte wel bereid is om medewerking te verlenen, overleggen.

6.

Bij het opleggen van de maatregel neemt de rechter de inhoud van de overige adviezen en rapporten die over de verdachte zijn uitgebracht, alsmede de veelvuldigheid van voorafgegane veroordelingen wegens misdrijf in aanmerking.

7.

Onder een veroordeling als bedoeld in het eerste lid, onder 2°, wordt mede verstaan een onherroepelijke veroordeling door een strafrechter in een andere lidstaat van de Europese Unie wegens soortgelijke feiten.

Artikel 38n

1.

De maatregel geldt voor de tijd van ten hoogste twee jaren, te rekenen van de dag waarop de rechterlijke uitspraak waarbij hij is opgelegd, onherroepelijk is geworden.

2.

Bij het bepalen van de duur van de maatregel kan de rechter rekening houden met de tijd die door de veroordeelde vóór de tenuitvoerlegging van de uitspraak in verzekering, in voorlopige hechtenis, in een psychiatrisch ziekenhuis of een inrichting voor klinische observatie bestemd ingevolge een bevel tot observatie, is doorgebracht.

Artikel 38o

1.

De plaatsing geschiedt in een door onze Minister van Justitie aangewezen inrichting voor stelselmatige daders.

2.

Bij of krachtens de wet worden regels gesteld ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de maatregel in en buiten de inrichting en de rechtspositie van degene aan wie de maatregel is opgelegd.

3.

De kosten van de tenuitvoerlegging van de maatregel komen ten laste van de Staat. De kosten van de tenuitvoerlegging van de laatste fase van de maatregel komen overeenkomstig bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels ten laste van gemeenten die deelnemen aan de tenuitvoerlegging daarvan.

Artikel 38p

1.

De rechter kan bepalen dat de maatregel niet ten uitvoer zal worden gelegd.

2.

De rechter die bepaalt dat de door hem opgelegde maatregel niet ten uitvoer zal worden gelegd stelt daarbij een proeftijd vast van ten hoogste drie jaren.

3.

Bij de toepassing van het eerste lid geldt als algemene voorwaarde dat de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit.

4.

De rechter stelt ter bescherming van de veiligheid van personen of goederen voorwaarden betreffende het gedrag van de veroordeelde. De rechter kan een krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen reclasseringsinstelling opdracht geven de veroordeelde bij de naleving van de voorwaarden hulp en steun te verlenen.

5.

Een voorwaarde als bedoeld in het vierde lid kan inhouden dat de veroordeelde zich ambulant of intramuraal laat behandelen. Opname in een inrichting vindt in dit verband plaats voor een door de rechter te bepalen duur van ten hoogste twee jaren. Deze voorwaarde wordt slechts gesteld, indien de veroordeelde zich bereid heeft verklaard de behandeling te ondergaan.

6.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld omtrent de eisen waaraan een inrichting en een behandeling als bedoeld in het vijfde lid moeten voldoen.

7.

De in het vierde lid gestelde voorwaarden mogen de vrijheid van de veroordeelde zijn godsdienst of levensovertuiging te belijden en de staatkundige vrijheid niet beperken.

8.

Het openbaar ministerie houdt toezicht op de naleving van de gestelde voorwaarden.

Artikel 38q

De rechter kan, op vordering van het openbaar ministerie, op verzoek van de veroordeelde of diens raadsman dan wel ambtshalve met inachtneming van de artikelen 38m tot en met 38p:

- 1°. de voorwaarden aanvullen, wijzigen of opheffen;
- 2°. aan een andere reclasseringsinstelling dan die welke daarmee tevoren was belast het verlenen van hulp en steun bij de naleving van de voorwaarden opdragen.

Artikel 38r

De rechter kan, op vordering van het openbaar ministerie, indien een voorwaarde niet wordt nageleefd, bevelen dat de maatregel alsnog zal worden tenuitvoergelegd.

Artikel 38s

1.

De rechter kan, op vordering van het openbaar ministerie, op verzoek van de verdachte of diens raadsman dan wel ambtshalve, bij of na het opleggen van de maatregel beslissen tot een tussentijdse beoordeling van de noodzaak van de voortzetting van de tenuitvoerlegging van de maatregel. Het openbaar ministerie bericht hem daarover binnen een door hem te bepalen termijn. Bij het bericht is gevoegd een verklaring van de directeur van de inrichting omtrent de stand van de uitvoering van het verblijfsplan van de veroordeelde.

2.

Indien de rechter bij het opleggen van de maatregel niet beslist tot een tussentijdse beoordeling dan wel beslist tot een beoordeling na een jaar na aanvang van de tenuitvoerlegging van de maatregel, kan een verzoek als bedoeld in het eerste lid worden gedaan na zes maanden na aanvang van de tenuitvoerlegging van de maatregel. In de overige gevallen kan een verzoek worden gedaan na zes maanden na het onherroepelijk worden van de beslissing om niet tussentijds te beoordelen of van de beslissing dat voortzetting van de tenuitvoerlegging van de maatregel is vereist.

3.

Indien de rechter naar aanleiding van de in het eerste lid bedoelde inlichtingen beslist dat de voortzetting van de tenuitvoerlegging van de maatregel niet langer is vereist, beëindigt hij deze met ingang van een door hem te bepalen tijdstip.

Artikel 38t

De termijn van de maatregel loopt niet:

- a. gedurende de tijd dat aan degene aan wie deze is opgelegd, uit anderen hoofde zijn vrijheid is ontnomen en gedurende de tijd dat hij ongeoorloofd afwezig is;
- b. zodra degene die in een inrichting geplaatst is, langer dan een dag ongeoorloofd afwezig is.

Artikel 38u

Onze Minister van Justitie kan de maatregel te allen tijde beëindigen.

Bijlage III Penitentiaire maatregel, Hoofdstuk 9A

Penitentiaire maatregel

Hoofdstuk 9A. Bijzondere bepalingen met betrekking tot veroordeelden tot de maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders

Artikel 44b

In dit hoofdstuk wordt verstaan onder:

- a. maatregel: plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders als bedoeld in artikel 38m van het Wetboek van Strafrecht;
- b. inrichting: inrichting voor stelselmatige daders als bedoeld in artikel 10a van de wet;
- c. betrokkene: persoon aan wie de maatregel is opgelegd tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders;
- d. college van burgemeester en wethouders: college van burgemeester en wethouders van de gemeente die deelneemt aan de tenuitvoerlegging van de maatregel, als bedoeld in artikel 38o, derde lid, van het Wetboek van Strafrecht;
- e. verblijfsplan: verblijfsplan als bedoeld in artikel 18a, eerste lid, van de wet;
- f. evaluatie: evaluatie als bedoeld in artikel 18c van de wet.

Artikel 44c

Hoofdstuk 3 is niet van toepassing op de tenuitvoerlegging van de maatregel.

Artikel 44d

1.
De tenuitvoerlegging van de maatregel vindt plaats in een inrichting.
2.
De directeur kan betrokkene overeenkomstig bij regeling van Onze Minister te stellen nadere regels toestemming verlenen om de inrichting tijdelijk te verlaten.
3.
De tenuitvoerlegging van de laatste fase van de maatregel kan plaatsvinden buiten de inrichting.

Artikel 44e

1.
De algemene verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van de laatste fase van de maatregel buiten de inrichting ligt bij de directeur.
2.
De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de laatste fase van de maatregel buiten de inrichting ligt bij het college van burgemeester en wethouders.

Artikel 44f

1.
Onze Minister en het college van burgemeester en wethouders maken nadere afspraken over de tenuitvoerlegging van de laatste fase van de maatregel buiten de inrichting. Daarin worden in ieder geval afspraken gemaakt over:
 - a. huisvesting;
 - b. arbeid;
 - c. dagbesteding van de betrokkene.
2.
De kosten van de tenuitvoerlegging van de laatste fase van de maatregel, voor zover die betrekking hebben op het verblijf buiten de inrichting, komen ten laste van de gemeente, onverminderd het recht van betrokkene op een sociaalzekerheidsuitkering.

Artikel 44g

1.

Het verblijfsplan bestrijkt de wijze van tenuitvoerlegging van de maatregel. Het plan wordt in zijn geheel of in gedeelten vastgesteld door de directeur. Het verblijfsplan voor de laatste fase van de maatregel buiten de inrichting wordt vastgesteld door de directeur en het college van burgemeester en wethouders.

2.

Indien een programma als bedoeld in artikel 44j wordt aangeboden, wordt bij de opstelling van het verblijfsplan het oordeel ingewonnen van degenen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de onderdelen van dat programma.

Artikel 44h

1.

Het verblijfsplan kan worden gewijzigd. Bij een wijziging wordt het evaluatieverslag, bedoeld in artikel 18c, derde lid, van de wet, betrokken.

2.

Een wijziging in het verblijfsplan wordt zo veel mogelijk in overleg met betrokkene vastgesteld. De wijziging wordt hem voor het ingaan daarvan meegedeeld.

3.

Artikel 44g is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 44i

1.

In het verblijfsplan worden in ieder geval opgenomen:

- a. een diagnose van de lichamelijke en geestelijke gesteldheid van betrokkene;
- b. een individueel begeleidingsplan.

2.

Indien een programma wordt aangeboden, wordt in het verblijfsplan ook opgenomen:

- a. het programma;
- b. de voorwaarden die zijn verbonden aan deelneming aan het programma, de afspraken met betrokkene over deelneming daaraan en de gevolgen van het niet nakomen van die afspraken;
- c. de naam van de trajectcoördinator, bedoeld in artikel 44k.

3.

De in het tweede lid, onderdeel b, bedoelde afspraken houden in ieder geval in dat betrokkene zich schriftelijk bereid verklaart deel te nemen aan het programma en te voldoen aan de daaraan verbonden voorwaarden.

4.

Het verblijfsplan wordt opgenomen in het penitentiair dossier.

Artikel 44j

1.

Gedurende het verblijf wordt een programma aangeboden, indien aannemelijk is dat betrokkene in staat en bereid is aan een programma deel te nemen.

2.

Indien ten aanzien van de betrokkene een specifieke problematiek bestaat waarmee het plegen van strafbare feiten samenhangt, wordt in het programma met die problematiek rekening gehouden.

3.

Het programma is in ieder geval gericht op de ontwikkeling van vaardigheden van betrokkene ten aanzien van:

- a. zelfzorg en hygiëne;
- b. arbeid;
- c. scholing;
- d. besteding van vrije tijd;

- e. beheer van financiën;
- f. zelfstandig wonen;
- g. sociale omgang.

Artikel 44k

Indien een programma wordt aangeboden, wijst de directeur voor de betrokkene een trajectcoördinator aan.

De trajectcoördinator heeft tot taak:

- a. betrokkene gedurende het gehele verblijf te begeleiden;
- b. toezicht uit te oefenen op de naleving van de afspraken met betrokkene en op het voldoen aan de voorwaarden voor deelneming aan het programma;
- c. over het verblijfsplan te rapporteren en te adviseren aan de directeur en, wat de laatste fase buiten de inrichting betreft, ook aan het college van burgemeester en wethouders;
- d. verbindingen te leggen tussen de instanties die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het programma.

Artikel 44l

1.

De selectiefunctionaris beslist over plaatsing buiten de inrichting in de laatste fase op de grondslag van een advies van de directeur en het college van burgemeester en wethouders. Alvorens te adviseren winnen de directeur en het college van burgemeester en wethouders het oordeel van de trajectcoördinator in.

2.

Bij de beslissing over plaatsing buiten de inrichting in de laatste fase worden in ieder geval de volgende aspecten betrokken:

- a. het verloop van de tenuitvoerlegging, waaronder het gedrag van betrokkene, het nakomen van afspraken door hem en zijn gemotiveerdheid;
- b. het gevaar voor recidive;
- c. de mate waarin hij in staat zal zijn de met de grotere vrijheden gepaard gaande verantwoordelijkheid te dragen.

3.

Aan de plaatsing buiten de inrichting in de laatste fase worden, behoudens nader door de directeur of het college van burgemeester en wethouders te stellen bijzondere voorwaarden, de volgende algemene voorwaarden gesteld:

- a. betrokkene gedraagt zich overeenkomstig de aanwijzingen van de trajectcoördinator en degenen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het programma en verschaft aan dezen alle verlangde inlichtingen;
- b. hij doet tevoren melding aan de trajectcoördinator van een verandering van betrekking of woonplaats;
- c. hij maakt zich niet schuldig aan een strafbaar feit;
- d. hij onthoudt zich van het gebruik van een middel, vermeld op de bij de Opiumwet behorende lijst I.

4.

Van het stellen van bijzondere voorwaarden doet de directeur mededeling aan de selectiefunctionaris.

5.

Betrokkene heeft het recht bij de selectiefunctionaris een met redenen omkleed verzoekschrift in te dienen strekkende tot plaatsing buiten de inrichting in de laatste fase. Artikel 18, tweede en derde lid, van de wet is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 44m

1.

Indien betrokkene niet of niet meer in staat of bereid is deel te nemen aan het programma in de laatste fase buiten de inrichting dan wel te voldoen aan de daaraan

verbonden voorwaarden, kan de selectiefunctionaris hem op de grondslag van een advies van de directeur terugplaatsen in de inrichting.

2.

Alvorens te adviseren aan de selectiefunctionaris wint de directeur het oordeel van het college van burgemeester en wethouders- en de trajectcoördinator in.

3.

Betrokkene heeft het recht een met redenen omkleed bezwaarschrift in te dienen tegen de beslissing, bedoeld in het eerste lid. Artikel 17, tweede tot en met vijfde lid, van de wet is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 44n

1.

Bij overtreding van de in artikel 44l, derde lid, bedoelde voorwaarden kan de directeur beslissen tot:

- a. het geven van een waarschuwing aan betrokkene;
- b. wijziging of aanvulling van de aan plaatsing buiten de inrichting gestelde bijzondere voorwaarden.

2.

De directeur neemt een beslissing als bedoeld in het eerste lid niet dan nadat hij het oordeel van de trajectcoördinator heeft ingewonnen en heeft overlegd met het college van burgemeester en wethouders.

De directeur geeft betrokkene van een beslissing als bedoeld in het eerste lid onverwijld schriftelijk en zo veel mogelijk in een voor hem begrijpelijke taal een met redenen omklede, gedagtekende en ondertekende mededeling.

Van de overtreding van de voorwaarden en een beslissing als bedoeld in het eerste lid doet de directeur mededeling aan de selectiefunctionaris.

Artikel 44o

De artikelen 15, eerste en tweede lid, en 17, eerste lid, zijn van overeenkomstige toepassing op de tenuitvoerlegging van de laatste fase van de maatregel buiten de inrichting.

Artikel 44p

1.

Betrokkene kan bij de beklagcommissie beklag doen over een beslissing als bedoeld in artikel 44n, eerste lid.

2.

De artikelen 60, tweede en derde lid, 61 tot en met 65, 67, met uitzondering van het derde lid, het vijfde lid, tweede volzin, en het zesde lid, en 68 tot en met 71 van de wet zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 44q

1.

De directeur voert de evaluatie uit van het verloop van het verblijf in de inrichting. De directeur en het college van burgemeester en wethouders voeren de evaluatie uit van het verloop van het verblijf buiten de inrichting in de laatste fase.

2.

In het evaluatieverslag wordt een visie op de persoon van betrokkene gegeven.

Daarbij wordt in ieder geval aandacht besteed aan de volgende aspecten ten aanzien van hem:

- a. zijn lichamelijke en geestelijke gesteldheid en het herstel daarvan;
- b. de ontwikkeling van zijn vaardigheden met het oog op zijn terugkeer in de maatschappij en de beëindiging van zijn recidive;
- c. de ontwikkeling van zijn motivatie tot gedragsverandering;
- d. zijn oordeel over het verblijf;
- e. incidenten waarbij hij betrokken is geweest;

f. punten die van belang zijn voor de nazorg.

3.

Het verslag komt tot stand in samenwerking met de trajectcoördinator, indien deze is aangewezen, en degenen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het programma.