

Vergaderjaar 2002–2003

28 980

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Penitentiaire beginselenwet (plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1.1. Inleiding

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot een meer effectieve aanpak van stelselmatige daders die de veiligheid van personen en goederen in de openbare ruimte in gevaar brengen. Stelselmatige daders plegen veelvuldig misdrijven als openlijk geweld, straatroof, winkeldiefstal en vernieling. De stelselmatige dader is verantwoordelijk voor juist die vormen van criminaliteit en overlast waarmee de burger en het bedrijfsleven de laatste jaren in toenemende mate worden geconfronteerd. De stelselmatige dader veroorzaakt aanzienlijke maatschappelijke schade.

Tot de stelselmatige daders behoren de zogenoemde veelplegers en meerplegers. Veelplegers zijn delinquenten die in hun criminele carrière 11 of meer processen-verbaal (antecedenten) wegens een misdrijf op hun naam hebben staan. Meerplegers hebben tussen 2 en 11 antecedenten op hun naam staan.

De voorgestelde wetgeving is in het bijzonder gericht op de aanpak van veelplegers.

Uit onderzoek op basis van het registratiesysteem van de Nederlandse politie (HerKenningsdienstSysteem, HKS) is gebleken dat stelselmatige daders ongeveer de helft van alle verdachten uitmaken en naar schatting een aandeel van 60% innemen in de jaarlijks geregistreerde en opgehelderde criminaliteit (Grapendaal, M; Tilburg, W. van (2002), «Veelplegers in Nederland. Tijdschrift voor criminologie 44 (3): 214–230). Veelplegers maken 12% van alle verdachten uit en nemen naar schatting 20% van de criminaliteit voor hun rekening. Meerplegers maken 38% van alle verdachten uit en zorgen voor 40% van de criminaliteit (zie ook het Veiligheidsprogramma «Naar een veiliger samenleving», Kamerstukken II 2002/03, 28 684, nr. 1, par. 2.3.).

Veelplegers nemen door de jaren heen een groter aandeel in de criminaliteit dan op grond van de omvang van hun groep mag worden verwacht. De oververtegenwoordiging van veelplegers in het HKS is 1,7. Ook uit andere onderzoeken naar omvang en aandeel van veelplegers in de criminaliteit komt een oververtegenwoordiging van veelplegers naar voren met een factor tussen 1,4 tot 4.

De stelselmatige dader is een recidivist. Maar hij onderscheidt zich van de klassieke recidivist door de grote frequentie, hardnekkigheid en intensiteit die hij in zijn criminele gedrag aan de dag legt. Het is juist die stelselmatigheid die grote onveiligheid, overlast en maatschappelijke schade teweegbrengt en waardoor burgers zich onveilig voelen. Daarom heeft het kabinet bewust gekozen voor het aanpakken van deze groep van delinquenten. De door hen veroorzaakte maatschappelijke problematiek is zo groot en urgent dat een doelgerichte aanpak noodzakelijk is.

Stelselmatige daders van delicten die de veiligheid van personen of goederen in het publieke domein in gevaar brengen, kunnen op basis van de huidige wetgeving op zich in aanmerking komen voor een langdurige vrijheidsbenemende straf. De rechtspraak laat evenwel zien dat deze veelplegers veelal niet gedurende langere tijd worden gedetineerd. Dat ligt enerzijds aan tekort schietende samenwerking tussen de betrokken instanties (ketenregie) en anderzijds aan het feit dat er sprake is van weliswaar veel, maar relatief lichtere criminaliteit. De aanpak hiervan moet het bij schaarste van middelen al snel afleggen tegen die van zwaardere delicten. In het proces-verbaal staan vaak enkele feiten uitgewerkt en wordt voorts volstaan met de aantekening dat verdachte heeft bekend nog tientallen andere delicten te hebben begaan.

De rechter beoordeelt de enkele feiten die ten laste zijn gelegd en vonnist op basis van wat proportioneel is, gegeven de ernst van deze feiten. Hierbij wordt rekening gehouden met kenmerken van de persoon van de dader, waaronder eerder begane feiten, maar dat leidt niet tot een significant zwaardere bestraffing.

Het gevolg is dat de desbetreffende delinquent hoogstens tot een korte vrijheidsstraf wordt veroordeeld. Dit leidt tot een patroon van korte opsluitingen, gevolgd door invrijheidstelling, waarna de delinquentie wordt voortgezet, weer aanhouding volgt, enzovoort.

Het gewicht van iedere afzonderlijke zaak is zodanig dat voorts geen voorlopige hechtenis mogelijk is. Gevolg is de frustrerende ervaring dat bij betrapting op heterdaad de dader vaak eerder vrij is dan het slachtoffer klaar is met de aangifte.

Doordat veelplegers steeds zo kort gedetineerd worden, heeft het huidige sanctiebeleid slechts een beperkt effect op de criminaliteit die zij plegen. Het stelselmatig plegen van delicten wordt immers slechts kort onderbroken. Bovendien zijn de opgelegde vrijheidsstraffen te kort om het criminele gedrag door middel van gerichte interventies effectief te kunnen beïnvloeden. Het risico van recidive blijft daardoor onverminderd hoog. Uit recente analyses van het Openbaar Ministerie (Goed Beschouwd; jaarverslag OM 2002, in druk) blijkt de recidivekans gedurende de actieve «loopbaan» steeds zo'n 95% te zijn.

Uit een oogpunt van bescherming van de samenleving moet de vicieuze cirkel van opsluiten-vrijlaten-veroordelen-opsluiten worden doorbroken. Het is niet toelaatbaar een situatie te laten voortbestaan die de veiligheid van personen en van de samenleving als geheel permanent aantast en die met het huidige beleid onvoldoende effectief wordt aangepakt.

Om het draaideurkarakter van de huidige aanpak van veelplegers (heel vaak, maar heel kort in detentie) te doorbreken moeten de zeer actieve meerderjarige veelplegers langduriger van hun vrijheid worden beroofd. Daarvoor is een omslag in de aanpak nodig: in plaats van een *zaaksgerichte* aanpak wordt overgegaan tot een *persoonsgerichte* aanpak; een aanpak waarbij het totale criminele verleden van de verdachte in beeld wordt gebracht en waarbij niet alleen afzonderlijke delicten worden berecht. Daarbij is vooral het patroon in het delictgedrag over de langere termijn 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 daarop gebaseerde eis van het Openbaar Ministerie heeft de rechter een beter beeld van de persoon van de dader en dus meer aanleiding voor het opleggen van een langere vrijheidsstraf.

Ter verzekering van een langere detentie van de zeer actieve veelplegers is aanvullende, specifiek op deze groep gerichte wetgeving geboden. Aan de voorgestelde wetgeving 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 (drugs)overlast en de verloedering in het publieke domein zullen afnemen. Een recent project in het district Tilburg van de politieregio Midden en West Brabant in het kader van de informatiegestuurde opsporing (Abrio) is in dit opzicht illustratief. Daar is men in mei 2002 gestart met een project, gericht op het terugdringen van het aantal auto-inbraken. In totaal zijn daar ongeveer 30/35 verdachten aangehouden die direct na aanhouding in bewaring en gevangenhouding zijn gebleven. In drie maanden tijd is het aantal auto-inbraken teruggebracht van ruim 800 per maand naar iets minder dan 300 per maand.

Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe om stelselmatige daders langer te detineren door middel van opneming in een specifiek voor hen bestemde inrichting of voor hen bestemde afdeling van een inrichting. Het wetsvoorstel voorziet daartoe in een nieuwe algemene sanctie voor de aanpak van stelselmatige daders, de maatregel tot plaatsing in een inrichting voor deze daders.

Hoewel gesteld kan worden dat de beoogde langere opsluiting van stelselmatige daders nu al mogelijk is, moet worden vastgesteld dat de rechtspraak die eventuele mogelijkheid niet benut. De doeleinden die met de gerichte aanpak van de zeer actieve veelplegers worden beoogd, zullen met behulp van het bestaande instrumentarium niet ten volle kunnen worden gerealiseerd. Voor zover de aanleiding daarvoor is gelegen in de regelgeving, is het aan de wetgever om zijn bedoeling omtrent het gebruik van de mogelijkheid tot langere vrijheidsbeneming buiten twijfel te stellen. Het voortdurend recidiveren vormt een belangrijke bron van schade voor individuen en het bedrijfsleven en schept een klimaat van onveiligheid. Dat vergt een adequate reactie van de strafrechter. Het voorliggende wetsvoorstel beoogt dat mogelijk te maken. De voorgestelde wetgeving schept de noodzakelijke extra randvoorwaarden voor een effectieve strafrechtelijke aanpak van stelselmatige daders die de veiligheid van personen of goederen in gevaar brengen. Vrijheidsbeneming van stelselmatige daders gedurende een langere tijd leidt aldus tot langduriger uitschakeling van crimineel gedrag.

Een langere vrijheidsbeneming is aanvaardbaar en te rechtvaardigen door 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 voelbaar maakt, de noodzaak tot preventie van deze criminaliteit en de grotere mogelijkheden bij een langere vrijheidsbeneming tot doorbreking van een stelselmatig tot criminaliteit leidend gedrags- en levenspatroon.

Bij de voorgestelde nieuwe sanctie gaat het om de opvang van verschillend geaarde groepen van stelselmatige daders. Stelselmatige daders die het publieke domein onveilig maken, zijn in te delen in een aantal subgroepen: verslaafden, (verslaafde) personen met een psychiatrische achtergrond, illegalen en overigen. Kenmerkend voor veel stelselmatige daders is dat ze veel op straat leven, een gebrek aan maatschappelijke bindingen en zelfredzaamheid hebben en weinig structuur in hun leven hebben. Een strafrechtelijke reactie van de overheid kan er mede op

gericht zijn een ander gedrags- en levenspatroon aan te leren. In de beoogde langere vrijheidsbeneming kan daartoe worden voorzien in op reïntegratie gerichte programma's, toezicht en begeleiding. Het voorliggende wetsvoorstel biedt daartoe het perspectief.

Bij de tenuitvoerlegging van de voorgestelde maatregel is uitgangspunt een langere vrijheidsbeneming in een zeer beperkt regime. Een intensieve interventie zal alleen plaatsvinden als daarvoor bij betrokkene een duidelijk aanknopingspunt is.

Er wordt thans gewerkt aan de praktische uitwerking van de algemene voorziening voor de opvang van stelselmatige daders en aan detentie-modaliteiten die rekening houden met de specifieke kenmerken van de subgroepen.

De voorgestelde maatregel is primair gericht op de zeer actieve veelplegers: verslaafd, niet verslaafd en overigen.

Zoals in par. 1.4 nader zal worden uiteengezet, wordt voorgesteld om de maatregel tot plaatsing van aan hard drugs verslaafden in een inrichting voor de opvang daarvan (SOV) te incorporeren in de maatregel van plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders.

De onderhavige voorstellen moeten worden geplaatst in het geheel van beleidsvoornemens ter versterking van de criminaliteitsbestrijding in het algemeen en van voornemens inzake terugdringing van recidive, intensivering van de reïntegratie en het toezicht op ex-gedetineerden in het bijzonder. Daarbij kan worden gewezen op de in het wetsvoorstel herijking strafmaxima voorgestelde nieuwe algemene recidiveregeling, en op het mede op preventie gerichte wetsvoorstel DNA bij veroordeelden. Daartoe behoort ook het voornemen tot aanscherping en optimalisering van de bestaande mogelijkheden om stelselmatige daders aan te pakken, op te pakken en langer van hun vrijheid te beroven. Het onderhavige wetsvoorstel staat dus niet op zich zelf. Het past in het streven de onveiligheid in het publieke domein thans met kracht aan te pakken en te keren. De voorgestelde wetgeving is daarmee tevens een impuls voor de rechtspraak om – vooruitlopend op de totstandkoming en inwerkingtreding ervan – van de mogelijkheden tot een langduriger vrijheidsbeneming van stelselmatige daders binnen de huidige wettelijke kaders een optimaal gebruik te maken.

Voor de opvang van volwassen stelselmatige daders (inclusief uitbreiding van de SOV) zijn de komende jaren oplopend extra middelen beschikbaar, in 2004 € 23 miljoen, in 2005 € 41 miljoen en vanaf 2006 € 70 miljoen, dat is grof gezegd uiteindelijk goed voor circa 1000 specifieke plaatsen in penitentiaire inrichtingen.

Voor een algemene uiteenzetting over de aanpak van volwassen en jeugdige veelplegers zij ten slotte verwezen naar de beleidsbrief veelplegers van 20 mei 2003 (Kamerstukken II 2002/03, 28 684, nr. 10).

1.2. Advisering over het wetsvoorstel bijkomende straf van plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders

De Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (Rsj), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOVA), het College van procureurs-generaal (OM) en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) hebben advies uitgebracht over een conceptwetsvoorstel.¹ In dat conceptwetsvoorstel was voorgesteld om de nieuwe voorziening voor stelselmatige daders te gieten in de vorm van een bijkomende straf.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer.

Alle adviesinstanties delen de mening van de regering dat een effectieve aanpak van stelselmatige daders gewenst is.

De Rsj is van oordeel dat er eerst meer duidelijkheid moet komen over de omvang en de oorzaak van criminaliteit van stelselmatige daders en over de praktische invulling van de aanpak van deze groep van daders. De NOVA is van oordeel dat uit empirisch onderzoek niet is gebleken van de noodzaak tot invoering van het wetsvoorstel. Naar haar oordeel rijst de vraag of het wetsvoorstel niet overbodig is, omdat de doeleinden ervan ook kunnen worden bereikt door toepassing van bestaande wetgeving. Het OM meent dat een afzonderlijke sanctiemodaliteit voor stelselmatige daders een toegevoegde waarde kan hebben. De nieuwe voorziening moet worden beperkt tot de meest extreme groep. De NVvR meent dat eerst informatie over niveau en concentratie van bepaalde vormen van criminaliteit aanwezig moet zijn en dat daarna gerichte maatregelen kunnen worden genomen die situationeel of persoonsgebonden kunnen zijn. Zij stemt in met de aanpak, bestaande uit op reïntegratie gerichte programma's, toezicht en begeleiding. De NOVA, het OM en de NVvR bepleiten een maatregel in plaats van een bijkomende straf. De beoogde voorziening strekt tot beveiliging van de samenleving. Daarbij past een maatregel beter dan een straf. Het OM en de NVvR wijzen op het grote belang dat volledige informatie over de dader beschikbaar is. De NOVA en het OM achten het niet opportuun om de voorlopige hechtenis uit te breiden tot eenvoudige mishandeling en zaaksbeschadiging. De NVvR heeft geen bezwaar tegen zodanige uitbreiding.

In deze memorie is zoveel mogelijk verduidelijkt wat de regering voor ogen staat met de voorgestelde voorziening, voor welke groepen deze is bedoeld en op welke wijze daaraan praktische invulling is gegeven.

De advisering heeft geleid tot heroverweging van het voorstel om een nieuwe bijkomende straf te introduceren. Hoewel er zeker argumenten zijn die de keuze voor een bijkomende straf kunnen dragen, zijn de argumenten die pleiten voor de vorm van een maatregel, bij nader inzien sterker. Nu – zoals in par. 1.4. nader zal worden uiteengezet – gekozen wordt voor een maatregel, ligt het niet voor de hand om naast de bestaande regeling van de – voor de aan hard drugs verslaafde stelselmatige dader bestemde – SOV een afzonderlijke algemene regeling inzake plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders te maken. Het verdient daarom aanbeveling om de SOV te incorporeren in de voorgestelde algemene regeling.

Hoewel de voorgestelde maatregel beperkt blijft tot de meest extreme groep van stelselmatige daders en deze stelselmatige daders op basis van de huidige wetgeving vrijwel steeds in voorlopige hechtenis kunnen worden genomen en gehouden, verdient het aanbeveling voorlopige hechtenis ook mogelijk te maken voor eenvoudige mishandeling en zaaksbeschadiging (zie nader par. 1.6).

1.3. Aard, omvang en kenmerken van stelselmatig daderschap

Uitgaande van de definities uit het veiligheidsprogramma maken de *meerderjarige* veelplegers jaar na jaar landelijk als gezegd ongeveer 12% van alle verdachten uit. Dit blijkt uit het in par. 1.1. vermelde onderzoek van Grapendaal en Van Tilburg. Deze groep, circa 18 000 tot 19 000 personen in omvang, neemt telkens ongeveer 20% van alle geregistreerde en opgehelderde criminaliteit voor zijn rekening. Uitgesplitst naar aard van de gepleegde criminaliteit (delictcategorie) blijkt dat bij geweldsdelicten sprake is van een soortgelijk beeld (aandeel veelplegers in de opgehelderde criminaliteit is bijv. ca 18%).

Bij de categorie «vermogensdelicten» is sprake van een nog grotere oververtegenwoordiging, in het jaar 2000 33%. Dit geldt eveneens voor vermo-

gensdelicten waarbij sprake is van geweld (waaronder diefstal met geweld, straatroof, overvallen e.d.). Zo waren in het jaar 2000 de veelplegers verantwoordelijk voor 29% van de vermogensdelicten met geweld. De oververtegenwoordiging van veelplegers wordt dus vooral veroorzaakt door een (sterke) voorkeur van de veelpleger voor vermogensdelicten.

Wat de geografische spreiding betreft valt op dat met het toenemen van de gemeentegrootte het aandeel veelplegers eveneens stijgt en dat hun relatieve aandeel in de geregistreeerde criminaliteit nog sneller toeneemt. De vier grote steden springen eruit: zij kennen 30% meer veelplegers dan het landelijk gemiddelde, die bovendien verantwoordelijk zijn voor 30% van de geregistreeerde en opgehelderde criminaliteit in deze steden. Daarbij moet worden opgemerkt dat dit alleen de geregistreeerde criminaliteit betreft. Door de relatief lage pakkans komen immers lang niet alle strafbare feiten in de registraties terecht. Het werkelijk gepleegde aantal delicten is dus nog – vele malen – groter.

Meerderjarige veelplegers zijn overwegend mannen, zo blijkt uit politie- en justitiegegevens. Ze plegen veelal vermogensmisdrijven (zonder geweld) en zijn vooral actief in de grote steden. In vergelijking met andere verdachten zijn ze iets ouder, maar wel op relatief jeugdige leeftijd met het plegen van misdrijven gestart.

Bij «gewone» meerderjarige criminelen in Nederland wordt relatief het vaakst een transactie of boete opgelegd. Bij veelplegers daarentegen wordt met name een zeer korte, onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd (niet langer dan drie maanden).

Een belangrijk kenmerk van de meerderjarige veelpleger blijkt harddrugverslaving te zijn. Zeker de helft van de veelplegers die elf of meer justitiële contacten op zijn naam heeft staan, is een serieus harddruggebruiker (zie Jacobs en Essers (2003), Tijdschrift voor Criminologie). Hoe actiever de veelpleger, des te hoger het percentage drugsgebruikers. Van de geregistreeerde drugs- en of alcoholgebruikende vermogensdelinquent is driekwart veelpleger. Van de top-5% van deze verdachten is omstreeks 60% drugsgebruiker.

Het stelselmatig plegen van delicten en problematisch drugsgebruik gaan echter niet altijd samen. Er is ook een (kleine) groep veelplegers, waarbij geen sprake is van probleemgerelateerde stelselmatige misdaad, dat wil zeggen geen drugs-, drank- of psychische problematiek.

Harddruggebruikende en niet-harddruggebruikende veelplegers kennen een verschillend profiel.

De harddruggebruikende veelpleger is een echte inbreker (of kraker). Hij houdt zich bijna uitsluitend met vermogenscriminaliteit bezig. Per delict maakt hij relatief veel schade, terwijl de buit relatief gering is. Hij pleegt veel strafbare feiten en wordt ook relatief vaak gepakt. Hij is bijna altijd werkloos en leeft vaak zonder vaste woon- of verblijfplaats. Ook is het percentage van allochtone afkomst relatief hoog. Bij veel drugsgebruikende veelplegers komt ook psychische problematiek voor. Daders uit deze groep zijn voorts op relatief jonge leeftijd begonnen met drugsgebruik en het plegen van delicten.

De niet-druggebruikende veelpleger heeft een heel ander profiel. Hij pleegt niet alleen veel verschillende vormen van vermogensdelicten, maar houdt zich ook bezig met een breder scala van misdrijven. Hij heeft minder feiten per keer in zijn strafdossier en wordt ook minder vaak gepakt. Hij woont vaker samen of heeft een gezin, heeft vaker werk en is vaker van Nederlandse afkomst.

Bij niet-harddruggebruikende veelplegers speelt in een aantal gevallen alcohol een rol. Ook is er soms sprake van psychische problematiek, of

zijn deze veelplegers om andere redenen de greep op hun leven kwijtgeraakt. Dit kan zich bijvoorbeeld uiten in grote financiële problemen (schulden).

Overigens is er bij een deel van de (vermeend) niet-harddruggebruikende veelplegers een aanwijzing voor (vroeger) drugsgebruik. Dit betekent dat de groep harddruggebruikende veelplegers omvangrijker is. Het gaat eerder om tweederde tot driekwart van de veelplegers dan om de helft.

Uit het reeds genoemde onderzoek «Veelplegers in Nederland» en de daarin genoemde onderzoeken naar omvang en aandeel van veelplegers in de criminaliteit blijkt dat veelplegers zijn oververtegenwoordigd met een factor tussen 1,4 tot 4. De oververtegenwoordiging van veelplegers in het HKS bedraagt landelijk 1,7. De onderzoekers merken op dat deze oververtegenwoordiging relatief klein is. Zij merken vervolgens op dat niet mag worden uitgesloten dat een hardere aanpak van de groep veelplegers een kleiner effect heeft op de omvang van de criminaliteit dan algemeen wordt aangenomen.

Veelplegers nemen door de jaren heen in ieder geval een groter aandeel in de criminaliteit dan op grond van de omvang van hun groep mag worden verwacht. Dat geldt in het bijzonder voor verslaafden aan hard drugs.

Een structurele aanpak van de veelplegers heeft dus potentieel een omvangrijk effect op de omvang van de criminaliteit, met name wanneer deze aanpak zich richt op de gebieden waar de meeste veelplegers voorkomen, de grote steden.

1.4. De maatregel van plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders

Het veiligheidsprogramma ziet op verschillend gearde groepen van stelselmatige daders die het publieke domein onveilig maken. De nieuwe sanctie moet daardoor een globaal karakter hebben, met de mogelijkheid van gedifferentieerde tenuitvoerlegging.

De vraag rijst of de nieuwe sanctie moet worden gegoten in de vorm van een maatregel dan wel in de vorm van een straf. Nu de aanpak van stelselmatige daders primair wordt gerechtvaardigd door de noodzaak van beveiliging van de samenleving, deze aanpak dadergericht is en strekt tot een – in verhouding tot het nieuwe feit of de nieuwe feiten – relatief langdurige vrijheidsbeneming, gaat de voorkeur uit naar een maatregel. Een straf is primair gericht op leedtoevoeging; een maatregel staat meer in het teken van beveiliging en behandeling.

Overigens is het onderscheid tussen straf en maatregel niet scherp. Dat moge ook blijken uit de keuzes die de wetgever in het verleden heeft gemaakt. De in 1999 vervallen, maar daarvoor reeds in onbruik geraakte straf van plaatsing van landlopers, bedelaars en souteneurs in een rijks-werkinrichting was een bijkomende *straf*. De in 1929 totstandgekomen, nimmer in werking getreden en in 1986 ingetrokken wetgeving inzake veiligheidsbewaring voorzag in de *maatregel* tot veiligheidsbewaring van minimaal 5 en maximaal 10 jaar, welke zou kunnen worden opgelegd boven een gevangenisstraf waartoe een ernstige beroeps- of gewoontedelinquent was veroordeeld. Deze bewaring was gericht op onschadelijkmaking en verbetering.

Voor de groep van aan hard drugs verslaafde stelselmatige daders bestaat sinds 1 april 2001 de SOV. De SOV is ontworpen als *maatregel* voor een specifieke groep van problematische delinquenten. De wetgever heeft bewust gekozen om deze groep van delinquenten aan te pakken met een *maatregel*. Hoewel de regeling in de artikelen 38m Sr. e.v. ingevolge artikel 38m, eerste lid, onderdeel 3°, uitsluitend op deze groep van toepassing is, heeft deze regeling overigens een algemeen karakter.

Het ligt daarom voor de hand om een regeling inzake de maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders te modelleren naar de regeling inzake de SOV. Niet is immers in te zien waarom voor stelselmatige daders een van de SOV afwijkende regeling zou moeten worden gemaakt. Drie van de voorwaarden voor oplegging van de SOV zijn goed bruikbaar: (1) het moet gaan om een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, (2) in de vijf jaar voorafgaand aan het nieuwe feit is de verdachte ten minste drie maal veroordeeld, het feit is begaan na executie van de daarvoor opgelegde straffen of maatregelen en er moet ernstig met recidive van een misdrijf worden rekening gehouden en (3) de veiligheid van personen of goederen moet het opleggen van de maatregel eisen (artikel 38m, eerste lid, onderdelen 1°, 2° en 4°). Ook de overige bepalingen inzake de SOV zijn bruikbaar voor een meer algemene regeling voor stelselmatige daders.

Dat roept vervolgens de vraag op of het aanbeveling verdient om naast de specifieke SOV een meer algemene regeling inzake de maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders te creëren. Dan zouden er twee zeer sterk op elkaar gelijkende regelingen in het Wetboek van Strafrecht staan. Zulks is wenselijk noch nodig. Niet wenselijk, omdat het bestaan van twee regelingen – vanwege de verhouding van de maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders en de SOV – tot verwarring zou kunnen leiden en ook systematisch niet fraai zou zijn. Niet nodig, omdat de opvang van aan hard drugs verslaafde stelselmatige daders zeer wel toepassing kan vinden in een algemene regeling voor stelselmatige daders.

Deze keuze betekent dat wordt voorgesteld om de regeling van de SOV te doen opgaan in een algemene regeling voor stelselmatige daders. De toepassing van de SOV zal ook onder de algemene regeling geen wijziging ondergaan.

1.5. Plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders

Met deze nieuwe sanctie krijgt de strafrechter een doeltreffender mogelijkheid om een stelselmatige dader gedurende langere tijd te doen detineren, namelijk tot maximaal twee jaar. Het gaat om een uitzonderlijke maatregel die is bedoeld om de meest hardnekkige stelselmatige daders langere tijd aan het vrije maatschappelijk verkeer te onttrekken. Het plegen van nieuwe delicten wordt daarmee voor de detentieperiode feitelijk onmogelijk.

Voor een persoonsgerichte aanpak is van groot belang dat een volledig beeld van de verdachte beschikbaar is. De Raad van Hoofdcommissarissen hebben daarop onlangs nog gewezen in hun voorstel *Duidelijk en Consequent, een harde en heldere aanpak van veelplegers* (Werkgroep veelplegers, november 2002). De politie zal zoveel mogelijk alle relevante informatie rondom de persoon van de verdachte samenbrengen in het dossier dat via het OM uiteindelijk aan de rechter moet worden voorgelegd. De door de politie te Utrecht vormgegeven «ketenkalenders» zijn hiervan een illustratief voorbeeld. Daarbij is vooral het patroon in het delictgedrag over de langere termijn van belang. Daarnaast zijn factoren als levensstijl, achtergrondproblematiek, en diverse gedragskenmerken van belang voor een goede beoordeling van de zaak door de rechter. Veelplegers worden in het huis van bewaring door het gevangeniswezen en de reclassering gescreend. Deze screening heeft primair tot doel om vast te stellen of er aanknopingspunten zijn voor een resocialisatietraject of dat moet worden volstaan met uitsluitend een «kale» detentie. Het screeningsinstrument komt nog in de loop van 2003 beschikbaar en kan vanaf 2004 gefaseerd worden ingevoerd.

Het screeningsinstrument heeft twee functies. In de eerste plaats vormt de uitkomst van de screening de basis van het voorlichtingsrapport van de

reclassering dat openbaar ministerie en rechterlijke macht kunnen betrekken bij de vraag welke sanctie wordt voorgesteld en opgelegd. In de tweede plaats vormt de screening de grondslag voor het bepalen of er – bij voorbeeld vanwege een psychische stoornis – bijzondere regimaire voorzieningen nodig zijn tijdens de vrijheidsbeneming en of er aanknopingspunten zijn voor een traject dat is gericht op het veranderen van het criminele levenspatroon. Zo'n traject zal alleen worden uitgezet als daarvoor aanknopingspunten zijn. Hoewel daarover zeker bij de categorie hardnekkige veelplegers geen overspannen verwachtingen moeten worden gekoesterd, zal waar mogelijk worden geïnvesteerd in het voorkomen van recidive. Daarmee wordt immers op de langere termijn de meest effectieve bijdrage geleverd aan de maatschappelijke veiligheid.

De nieuwe wettelijke maatregel is bedoeld voor de zeer actieve stelselmatige daders, d.w.z. degenen die in het recente verleden het meest frequent delicten hebben gepleegd. Deze groep wordt geschat op 4 000 à 5000 personen. Voor deze groep zullen als gezegd 1000 specifieke plaatsen in penitentiaire inrichtingen beschikbaar komen. De aanpak van de overige stelselmatige daders zal binnen de huidige strafrechtelijke mogelijkheden vorm krijgen.

1.6. Voorlopige hechtenis

Ingevolge de huidige regeling van de voorlopige hechtenis is het niet mogelijk om in alle gevallen de stelselmatige dader waarop het veiligheidsprogramma zijn pijlen richt, in voorlopige hechtenis te nemen. Voorlopige hechtenis is ingevolge artikel 67 Sv. toegelaten, indien: het een misdrijf betreft waarop naar de wettelijke omschrijving ten minste 4 jaar staat (onderdeel a), het een aantal specifieke misdrijven betreft (onderdelen b en c), of de verdachte van een misdrijf waarop gevangenisstraf is gesteld, geen vaste woon- of verblijfplaats heeft (tweede lid).

Ingevolge de gangbare interpretatie van de clausule «naar de wettelijke omschrijving» mag bij de vaststelling of op een misdrijf een gevangenisstraf van ten minste 4 jaar staat geen rekening worden gehouden met omstandigheden die op de strafbaarheid van de dader van invloed zijn. Daarbij wordt gedoeld op algemene strafverzwarende (bij voorbeeld recidiveregeling) of strafverlichtende (bij voorbeeld poging) omstandigheden. Dat zou betekenen dat bij voorbeeld voorlopige hechtenis in de toekomst wel mogelijk wordt voor eenvoudige mishandeling in huiselijke kring, zogenoemd huiselijk geweld (de voorgestelde 3 jaar + 1/3 ingevolge specifieke strafverzwaring in art. 304 Sr. = 4 jaar), maar weer niet voor degene die recidiveert in mishandeling (3 jaar + 1/3 ingevolge de voorgestelde algemene recidiveregeling in artikel 43 Sr. = 4 jaar). In artikel 67, eerste lid, onderdeel b, is reeds artikel 285, eerste lid, Sr. (bedreiging onder meer met openlijk geweld of met een misdrijf waardoor de algemene veiligheid van personen of goederen in gevaar wordt gebracht) opgenomen. Voorgesteld wordt om daaraan mishandeling en beschadiging toe te voegen. Dat heeft de voorkeur boven een algemene wijziging van onderdeel a.

Ingevolge artikel 67a, derde lid, blijft voorlopige hechtenis achterwege, indien de duur daarvan de op te leggen vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel naar verwachting zou overtreffen. Deze contra-indicatie valt weg, als de beoogde langere vrijheidsbeneming wordt gerealiseerd.

Het bevel tot voorlopige hechtenis kan slechts worden gegeven als daartoe de in artikel 67a Sv. genoemde gronden aanwezig zijn. Het gaat in dezen om de aanwezigheid van een gewichtige reden van maatschappe-

lijke veiligheid die de onverwijldde vrijheidsbeneming vordert (eerste lid, onderdeel b, juncto tweede lid).

In dezen zijn de gronden, genoemd in het tweede lid, onderdelen 2° (vrees voor herhaling van een misdrijf waardoor de gezondheid of veiligheid van personen in gevaar kan worden gebracht of waardoor algemeen gevaar voor goederen kan ontstaan) en 3° (herhaling en vrees voor herhaling t.a.v. bepaalde vermogensdelicten), in het bijzonder van belang. Het is niet zeker of er steeds voldoende aanleiding is om er ernstig rekening mee te houden dat de verdachte stelselmatige pleger van eenvoudige mishandeling of zaaksbeschadiging een misdrijf zal begaan waardoor de gezondheid of veiligheid van personen in gevaar kan worden gebracht of waardoor algemeen gevaar voor goederen kan ontstaan (onderdeel 2°).

Onderdeel 3° is als gezegd beperkt tot bepaalde vermogensdelicten. Ter verzekering van de mogelijkheid dat stelselmatige daders die de veiligheid of de gezondheid van personen of goederen in gevaar brengen, steeds in voorlopige hechtenis kunnen worden genomen, zal artikel 67a Sv. moeten worden gewijzigd. De voorkeur gaat er naar uit om onderdeel 3° open te stellen voor (enige) niet-vermogensdelicten. Dat is beter dan een wijziging aan te brengen in het algemeen geformuleerde onderdeel 2°.

Er is geen grond voor vrees dat deze uitbreiding zal leiden tot onnodige of disproportionele toepassing van voorlopige hechtenis, dwangmiddelen en maatregelen ten aanzien van verdachten van mishandeling of vernieling.

1.7. Uitvoering

Zowel beleidsmatig als operationeel is een goede ketensamenwerking noodzakelijk. Goede afspraken tussen justitieorganisaties en koepelorganisaties van zorgvoorzieningen en lokale overheden over de wederzijdse verantwoordelijkheden en over de taakafbakening zijn onontbeerlijk. De bestuurlijke kracht van de diverse overheden moet gebundeld worden. Gezorgd moet worden voor een goede aansluiting van landelijke aanpak en lokale veiligheidsbeleid.

Uit gesprekken met de vier grote steden is gebleken dat daar al heel veel gebeurt op het gebied van de aanpak van (jeugdige) veelplegers. Op basis van deze gesprekken en in samenspraak met andere betrokken organisaties zal een landelijk plan worden opgesteld ten behoeve van de specifieke aanpak van (jeugdige) veelplegers in de G30.

Op basis van dit plan worden samenwerkingsafspraken gemaakt tussen het Rijk en de betrokken lokale en regionale partijen. Deze samenwerkingsafspraken zullen wat betreft de afspraken tussen Rijk en lokale overheden nauw aansluiten bij de resultaatsafspraken met betrekking tot veiligheid die Rijk en de G30 voor deze zomer maken voor het jaar 2004, en bij de GSB-afspraken voor de nieuwe convenantsperiode. Het beleid met betrekking tot veelplegers zal op deze manier worden verankerd in de afspraken met de G30. De specifieke afspraken die met de G4 worden gemaakt, zullen worden gekoppeld aan de extra nieuwe opvangplaatsen voor veelplegers die in eerste instantie immers primair voor deze steden beschikbaar zullen komen.

Ter uitvoering van artikel 38o, derde lid, Sr. zal in de Penitentiaire maatregel (Pm) worden bepaald dat de Minister van Justitie en het gemeentebestuur een convenant sluiten over de tenuitvoerlegging van de laatste fase (vgl. het huidige artikel 44f van de Pm).

Op lokaal, operationeel niveau zijn de samenwerkingsverbanden tussen de regionale politie, de lokale justitieorganisaties, de gemeentelijke overheid en de lokale zorginstellingen van belang. Voor dit lokale veiligheidsbeleid ligt de regierol bij de gemeenten. Op diverse plaatsen in het land zijn al de nodige initiatieven genomen om specifiek op stelselmatige

dadere gericht beleid vorm te geven waarbij alle lokaal betrokken partijen samenwerken. Goede afspraken over de wederzijdse verantwoordelijkheden en over de taakafbakening zijn daarbij onontbeerlijk. Binnen de strafrechtketen heeft het Openbaar Ministerie daarbij de regisserende rol.

Binnen de strafrechtketen heeft het OM in dat verband een regisserende rol. Het Arrondissementaal Justitiele Beraad (AJB) is doorgaans het forum waarbinnen de afstemming tussen de Justitiepartners plaatsvindt. Nadere uitwerking vindt meestal plaats door projecten/of werkgroepen die aan het AJB rapporteren.

Ten behoeve van de zeer actieve meerderjarige veelpleger wordt gestart met de voorbereiding van het creëren van specifieke voorzieningen. Voor zeer actieve verslaafde meerderjarige veelplegers zijn SOV-voorzieningen beschikbaar in Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Arnhem, Nijmegen, Den Bosch, Eindhoven, Heerlen en Maastricht. In de komende periode zullen in totaal 1000 plaatsen voor veelplegers worden gerealiseerd, die gefaseerd tussen 2003 en 2006 beschikbaar zullen komen. Dit betreft deels reguliere capaciteit, deels capaciteit in een zeer beperkt regime en deels extramurale plaatsen met reclasseringsinzet. Daarnaast zal de bestaande capaciteit van gevangeniswezen en reclasering bij voorrang voor veelplegers worden ingezet.

Gelet op het feit dat de problematiek met betrekking tot veelplegers het grootst is in de vier grote steden zal de specifieke inrichtingscapaciteit voor de jaren 2003 en 2004 (oplopend tot 272 plaatsen in 2004) primair worden ingezet ten behoeve van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht.

De ervaringen met de specifieke voorziening, de ISD, in de vier grootste steden zullen worden geëvalueerd, waarna de consequenties voor het landelijk te voeren beleid zullen worden getrokken, bijvoorbeeld ten aanzien van het landelijk uniformeren van de selectiecriteria voor de meest actieve (jeugdige) veelplegers.

Voor de jaren 2005 en verder zullen de specifieke inrichtingsplaatsen worden verdeeld over de 30 grote steden, volgens een nader te bepalen verdeelsleutel.

Nazorg aan het einde van het detentietraject van een veelpleger is van essentieel belang. Om te voorkomen dat iemand terugvalt in het vroegere delictpatroon moet aandacht besteed worden aan huisvesting, zorg, arbeid en inkomen. De aansluiting tussen justitiële en maatschappelijke voorzieningen moet daarvoor optimaal zijn.

In het kader van de beleidsprogramma's *Terugdringen Recidive* en *Jeugd Terecht* worden, samen met andere departementen en met vertegenwoordigers van lokale overheden, voorstellen ontwikkeld om deze aansluiting te verbeteren. Het is in deze fase, nadat veelplegers hun strafrechtelijke sanctie hebben ondergaan, dat gemeentelijke overheden en zorginstellingen verantwoordelijkheid dragen om herhalingscriminaliteit te helpen voorkomen.

1.8. Bestaande mogelijkheden voor langere vrijheidsbeneming

Het is als gezegd noodzakelijk dat in afwachting van de voorgestelde nieuwe wettelijke voorzieningen de mogelijkheden om stelselmatige dadere binnen de bestaande wettelijke kaders aan te pakken worden verbeterd.

Op openlijke geweldpleging in vereniging (artikel 141 Sr.) staat 4 jaar en 6 maanden gevangenisstraf. Op bedreiging onder meer met openlijk geweld of met een misdrijf waardoor de algemene veiligheid van

personen of goederen in gevaar wordt gebracht (artikel 285 Sr.) staat 2 jaar. Op diefstal (artikel 310 Sr.) staat 4 jaar gevangenisstraf. Op eenvoudige mishandeling (artikel 300 Sr.) staat nu nog 2 jaar, maar dat wordt – als de herijking van de strafmaxima haar beslag krijgt – 3 jaar gevangenisstraf. Op beschadiging van goederen (artikel 350 Sr.) staat 2 jaar gevangenisstraf.

Ingevolge de voorgestelde nieuwe algemene recidiveregeling in artikel 43a Sr. in het wetsvoorstel herijking strafmaxima wordt de maximum gevangenisstraf met een derde verhoogd, wanneer het nieuwe feit is gepleegd binnen 5 jaar na het onherroepelijk worden van een uitspraak waarbij een gevangenisstraf voor een soortgelijk misdrijf is opgelegd (Kamerstukken II 2002/03, 28 484, nr. 5). De huidige regeling in titel XXXI van boek 2 Sr., die is beperkt tot misdrijven uit winstbejag, geweldsdelicten en beledigings- en drukpersdelicten, zal komen te vervallen.

De maximumstraffen waarmee delicten als openlijk geweld, straatroof, vernieling e.d. zijn bedreigd, tezamen met de voorgestelde algemene recidiveregeling, zijn dus op zich voldoende om de stelselmatige dader langdurig(er) van zijn vrijheid te beroven. Ter bevordering van een veroordeling tot een langere vrijheidsbeneming is nodig dat het OM zijn richtlijnen wat recidive betreft aanscherpt.

Onder de huidige strafwetgeving is een persoonsgerichte aanpak, zoals vermeld in par. 1.1. al mogelijk. In een aantal plaatsen in het land gebeurt het ook al op deze wijze. Veelplegers worden daartoe aan de hand van in de praktijk ontwikkelde aanvullende criteria in beeld gebracht en gericht opgespoord.

Het doel is nu om via een dergelijke aanpak *landelijk* de meest actieve veelplegers in aanmerking te brengen voor een langere vrijheidsbeneming.

Naast het reguliere strafrecht kan thans de SOV worden ingezet voor de opvang van aan hard drugs verslaafde veelplegers. Tevens bestaat de mogelijkheid om veelplegers met een psychiatrische achtergrond op te nemen in een psychiatrisch ziekenhuis op basis van de Wet Bopz. De SOV is evenwel beperkt tot aan hard drugs verslaafde veelplegers en de Wet Bopz tot personen met een psychiatrische achtergrond.

Artikelsgewijs

De voorgestelde wijzigingen zijn in het algemeen deel reeds uitvoerig toegelicht. Daarom kan worden volstaan met een korte artikelsgewijze toelichting.

Artikel I, onderdelen A tot en met C

Voorgesteld wordt om de regeling van de plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders neer te leggen in de derde afdeling van titel IIA van Boek I, die thans de regeling inzake de SOV bevat.

Daartoe wordt in onderdeel A het opschrift van deze afdeling gewijzigd in *plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders*.

De huidige artikelen 38m tot en met 38u Sr inzake de SOV zijn vrijwel integraal toepasbaar op de maatregel van plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders.

In artikel 38m, eerste lid, is, evenals bij de SOV, bepaald dat de maatregel alleen op vordering van het openbaar ministerie zal kunnen worden opgelegd. Dat bewerkstelligt dat de nieuwe maatregel toepassing vindt in de gevallen waarin zij het meeste nodig is.

In artikel 38m, eerste lid, onderdelen 1° tot en met 3°, zijn de voorwaarden vermeld waaronder de nieuwe maatregel kan worden opgelegd.

In de eerste plaats dient het te gaan om misdrijven waarvoor ingevolge artikel 67 Sv. voorlopige hechtenis toegelaten.

In de tweede plaats geldt de eis van stelselmatig daderschap. Er zijn drie elementen: (1) recidive, en wel drie onherroepelijke veroordelingen tot een vrijheidsbenemende of -beperkende straf of maatregel of taakstraf gedurende vijf jaar voorafgaand aan het nieuwe feit, (2) het nieuwe feit is gepleegd na de tenuitvoerlegging daarvan en (3) er moet rekening worden gehouden dat de verdachte wederom een misdrijf zal begaan. Het gaat om een minimum voorwaarde. In de praktijk gaat het doorgaans om daders met aanzienlijk meer antecedenten. Voorts wordt tot uitdrukking gebracht dat de stelselmatige dader zich ongevoelig moet hebben getoond voor eerdere strafrechtelijke interventies.

In de derde plaats moet het gaan om misdrijven die de veiligheid van personen en goederen in gevaar brengen. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat de nieuwe maatregel is gericht op daders die de veiligheid van het publieke domein in gevaar brengen, en deswege voor grote overlast zorgen. Daarbij wordt gedacht aan delicten als (openlijk) geweld, bedreiging met geweld, mishandeling, straatroof, winkeldiefstal en vernieling.

In het tweede lid worden de doeleinden van de maatregel tot uitdrukking gebracht: beveiliging van de maatschappij en beëindiging van de recidive van de verdachte. Ingevolge artikel 2, tweede lid, van Penitentiaire beginselenwet wordt de tenuitvoerlegging van de maatregel zoveel mogelijk dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding van de terugkeer van betrokkene in de maatschappij.

In het derde lid wordt een op de verslaafde stelselmatige dader gericht doeleinde neergelegd. Is de verdachte verslaafde, dan beoogt de maatregel mede een bijdrage te leveren aan de oplossing van zijn verslavingsproblematiek.

De nieuwe maatregel kan worden opgelegd voor een nieuw strafbaar feit dat op of na de inwerkingtreding van de voorgestelde wetgeving is gepleegd. De daaraan voorafgaande veroordelingen en tenuitvoerleggingen behoeven niet voor dat tijdstip te hebben plaatsgevonden. Het is – anders dan de NOVA meent – niet nodig dit overgangsrecht uitdrukkelijk in een bepaling neer te leggen. Ook in de wet inzake de SOV ontbrak een degelijke bepaling.

Ingevolge het huidige artikel 38o, tweede lid, worden bij of krachtens de wet regels gesteld ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de SOV en de rechtspositie van degene aan wie de SOV is opgelegd. Die regels zijn opgenomen in hoofdstuk 9a van de Penitentiaire maatregel. Dit hoofdstuk zal een regeling inhouden met bijzondere bepalingen met betrekking tot veroordeelden tot de maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders.

Artikel 1, onderdeel D

De voorgestelde wijzigingen in artikel 38s Sr. geven uitvoering aan de motie Van de Beeten c.s. (Kamerstukken I 2000/01, 26 023, nr. 16c). Deze wijzigingen waren aanvankelijk bedoeld als wijzigingen van de regeling van de SOV. Zij zijn neergelegd in het nog in te dienen wetsvoorstel Wijziging van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, de Penitentiaire beginselenwet en enige andere wetten onder meer naar aanleiding van evaluatieonderzoeken.

Het verdient aanbeveling deze wijzigingen thans mee te nemen in het onderhavige wetsvoorstel.

In de motie Van de Beeten c.s. wordt de regering gevraagd artikel 38s Sr op twee punten te wijzigen. In de eerste plaats moet worden voorzien in de mogelijkheid dat de veroordeelde telkens met inachtneming van een wachttijd een ruimere toegang tot de rechter heeft dan thans het geval is. In de tweede plaats dient de rechter de bevoegdheid te hebben om de SOV te beëindigen tegen een door hem te bepalen tijdstip.

Het huidige artikel 38s Sr maakt mogelijk dat de rechter maximaal twee maal gedurende de tenuitvoerlegging van de SOV nagaat of voorzetting van de tenuitvoerlegging van de SOV nodig is. De rechter kan reeds bij het opleggen van de maatregel beslissen tot een dergelijke tussentijdse beoordeling. Hij kan nadien daartoe nog eenmaal besluiten. De rechter zal alleen beslissen tot een tussentijdse beoordeling, als hij deze zinvol acht. Een tussentijdse beslissing wordt genomen na behandeling op de voet van artikel 509aa Wetboek van Strafvordering (Sv). Die beslissing kan drieërlei inhouden: (1) geen tussentijdse toetsing, (2) voortzetting van de SOV is vereist, en (3) voortzetting is niet langer vereist. Tegen de tussentijdse beslissingen staat hoger beroep open op de voet van artikel 509ff Sv.

Als de rechter niet aanstonds beslist tot een tussentijdse toetsing, heeft de veroordeelde thans in ieder geval steeds eenmaal de mogelijkheid de rechter te adiëren.

Het voorgestelde eerste en tweede lid maken mogelijk dat de veroordeelde de rechter meer dan eenmaal kan vragen om een tussentijdse beoordeling.

Het verdient aanbeveling om een zekere beperking aan te brengen in de mogelijkheid tot het vragen om rechterlijke tussenkomst. Die beperkingen zijn aangebracht in het tweede lid. Indien de rechter bij het opleggen van de maatregel niets beslist over een tussentijdse toetsing dan wel een verzoek of vordering daartoe afwijst, kan de veroordeelde het eerste verzoek doen na zes maanden na het begin van de tenuitvoerlegging van de voorgestelde maatregel. Dat geldt ook voor het geval waarin de rechter bij het opleggen van de maatregel beslist tot een tussentijdse beoordeling na verloop van een jaar. Een volgend verzoek kan worden gedaan na zes maanden na het onherroepelijk worden van de tussentijdse beslissing waarbij het verzoek om een tussentijdse beoordeling is afgewezen of waarbij de voortzetting van de maatregel noodzakelijk wordt geacht. Dit leidt er in de praktijk toe dat de veroordeelde – afhankelijk van de duur van de maatregel – maximaal drie maal de mogelijkheid heeft om de rechter te adiëren.

Het huidige tweede lid voorziet niet uitdrukkelijk in de bevoegdheid van de rechter de SOV op termijn te beëindigen. Die bevoegdheid wordt thans uitdrukkelijk neergelegd in het derde lid.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de redactie van artikel 38s te vereenvoudigen en te verbeteren.

In de eerste plaats is de redactie van het eerste lid en het derde (voorheen tweede) lid beter op elkaar afgestemd. Daartoe is in het eerste lid door schrapping van de woorden «wenselijkheid of» tot uitdrukking gebracht dat de toetsing de noodzaak van voorzetting van de SOV betreft. Voorts is in het derde lid het woord «verdere» vervangen door voortzetting van. In de tweede plaats zijn in het derde lid de woorden «van oordeel» vervangen door beslist. Daarmee wordt beter tot uitdrukking gebracht dat het gaat om een rechterlijke beslissing.

Artikel I, onderdeel E

In de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter

beschikking gestelden, de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en het Wetboek van Strafrecht worden verschillende termen gebruikt om het ongeoorloofd afwezig zijn van een gedetineerde, jeugdige of verpleegde aan te geven, zoals onttrekken, ontvluchten en ongeoorloofd ophouden. Ongeoorloofde afwezigheid kan worden onderscheiden in ontvluchten en onttrekken aan de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende straf of vrijheidsbenemende maatregel. Het onderscheid tussen onttrekken en ontvluchten heeft te maken met het toezicht dat op de gedetineerde wordt uitgeoefend. Van ontvluchting is alleen sprake wanneer er toezicht werd uitgeoefend, bijvoorbeeld bij ontvluchting uit de inrichting of in het geval dat een gedetineerde verdwijnt tijdens begeleid verlof. Van onttrekking is sprake wanneer de gedetineerde niet op tijd terugkeert van bijvoorbeeld het ongebegeleide verlof of de schorsing van de voorlopige hechtenis. Ten behoeve van de uniformiteit wordt voorgesteld in de beginselenwetten en het Wetboek van Strafrecht alle gebruikte termen te vervangen door ongeoorloofde afwezigheid. Nu in het onderhavige wetsvoorstel de artikelen 38m e.v. voorliggen, wordt voorgesteld om de wijziging van artikel 38t hierin mee te nemen. De andere wijzigingen zijn opgenomen in het in de toelichting op onderdeel D genoemde wetsvoorstel.

Artikel II, onderdelen A en B

In het algemeen deel is reeds naar voren gebracht dat het nodig is om de gevallen waarin de voorlopige hechtenis is toegelaten, uit te breiden tot mishandeling (artikel 300, eerste lid, Sr.) en beschadiging (artikel 350 Sr.). Voorts is opgemerkt dat het nodig is om artikel 67a, tweede lid, onderdeel 3°, uit te breiden met enige niet-vermogensdelicten, en wel bedreiging met geweld (artikel 285 Sr.), mishandeling (artikel 300 Sr.) en beschadiging (artikel 350 Sr.).

Met deze wijzigingen zal verzekerd zijn dat stelselmatige daders die de veiligheid van personen en goederen in de openbare ruimte in gevaar brengen, steeds in voorlopige hechtenis kunnen worden genomen.

Artikelen II, onderdelen C tot en met F, en III, onderdelen A, B, E en F

De voorgestelde wijzigingen in het Wetboek van Strafvordering en de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) vloeien voort uit de keuze om een nieuwe maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders in het leven te roepen en de regeling van de SOV in de nieuwe regeling te incorporeren.

Artikel III, onderdelen C en D

De voorgestelde wijzigingen in de artikelen 9 en 10a van de Pbw vloeien voort uit de keuze om een nieuwe maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders in het leven te roepen en de regeling van de SOV in de nieuwe regeling te incorporeren.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de regeling inzake de mogelijkheid van een dubbele bestemming, zoals thans voor de SOV neergelegd in artikel 10a, tweede lid, uit te breiden en over te hevelen naar artikel 9, eerste lid (nieuwe tweede volzin). De Minister van Justitie kan een inrichting aanwijzen tot zowel huis van bewaring als inrichting voor stelselmatige daders. Hij kan ook een inrichting aanwijzen tot zowel gevangenis als inrichting voor stelselmatige daders. Ingevolge de laatste volzin van artikel 9, eerste lid, kan de Minister van Justitie in bijzondere gevallen een driedelige bestemming bewerkstelligen.

Artikel III, onderdelen F tot en met H

In de artikelen 18a, 18b en 18c wordt thans het begrip «plan van opvang» onderscheidenlijk «opvang» gebruikt. Voorgesteld wordt om deze begrippen te vervangen door: verblijfsplan onderscheidenlijk tenuitvoerlegging.

Ingevolge artikel 18a, tweede lid, zullen nadere regels omtrent het verblijfsplan worden gesteld. Die worden opgenomen in hoofdstuk 9a van de Penitentiaire maatregel.

Artikel IV

Het verdient aanbeveling om in de wet neer te leggen dat de effecten en de doeltreffendheid van de nieuwe maatregel, waaronder de wijze van tenuitvoerlegging in een inrichting voor stelselmatige daders, in de praktijk worden beoordeeld. Een evaluatie binnen vier jaar bewerkstelligt dat er voldoende tijd is voor een betrouwbare eerste evaluatie en anderzijds de eerste uitkomsten binnen niet al te lange tijd beschikbaar komen.

Ik hecht eraan naar voren te brengen dat de thans lopende evaluatie van de SOV niet wordt bemoeilijkt door de voorgestelde wetgeving. Deze evaluatie kan mede dienstbaar zijn aan de thans voorgestelde evaluatie.

Artikel V

Het streven is erop gericht dat de onderhavige wetgeving op 1 mei 2004 in werking te doen treden.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner