

Vergaderjaar 2003–2004

28 980

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

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 31 oktober 2003

De vaste commissie voor Justitie¹ belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inleidende opmerkingen

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel Plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders. Dat daarbij gekozen wordt voor een persoonsgerichte aanpak in plaats van een zaakgerichte aanpak is een juiste benadering, zo menen deze leden. Toch leven er bij de leden van de CDA-fractie nog enkele vragen, waarop zij graag een antwoord zagen, teneinde te kunnen komen tot een definitieve besluitvorming.

De leden van de PvdA-fractie kunnen de voorgestelde aanpak van stelselmatige daders ondersteunen. Zij hebben nog enkele opmerkingen en vragen.

De leden van de VVD-fractie hebben met enthousiasme kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Het is één van de maatregelen die de VVD voorstelde in haar plan «De herhaling doorbroken». Het is ook één van de maatregelen die een specifieke groep criminelen aanpakt. Deze leden hebben nog enige vragen.

De leden van de SP-fractie hebben met kritische belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven de noodzaak om de maatschappij te beveiligen tegen recidivisten die veelvuldig de veiligheid van personen en goederen in de openbare ruimte in gevaar brengen. Anderzijds benadrukken de leden van de SP-fractie het belang van een zorgvuldig systeem van rechtspleging en vragen zij de regering naar zijn bredere visie op de herijking van het sanctiestelsel. Deze leden hebben nog vragen en opmerkingen.

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Vries (PvdA), Van Heemst (PvdA), Vos (GL), Rouvoet (CU), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Albayrak (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wilders (VVD), Weekers (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), onder-voorzitter Lazrak (SP), Wolfsen (PvdA), Tonkens (GL), De Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Fessem (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (LPF), Griffith (VVD), Van der Laan (D66) en Visser (VVD).
Plv. leden: Van Hijum (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Halsema (GL), Van der Staaij (SGP), Kalsbeek (PvdA), Van Velzen (SP), Tjon-A-Ten (PvdA), Van Baalen (VVD), Blok (VVD), Hirsi Ali (VVD), Aasted-Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Vergeer (SP), Arib (PvdA), Karimi (GL), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Varela (LPF), Joldersma (CDA), Ormel (CDA), Straub (PvdA), Van Dijken (PvdA), Hermans (LPF), Örgü (VVD), Lambrechts (D66) en Rijpstra (VVD).

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel dat voorziet in een regeling inzake de maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders. Deze leden beseffen dat de uiteenlopende vormen van criminaliteit voor onveiligheidsgevoelens in de Nederlandse samenleving zorgen. Recidivisten zorgen voor een groot aantal delicten. De leden van de GroenLinks-fractie waarderen het zeer in de regering dat zij hiervoor oplossingen zoekt. Dat neemt niet weg dat de leden eraan hechten hier te benadrukken dat een onevenredige focus op recidivisten miskent dat zogenoemde first-offenders vragen om een op maat gesneden criminele politiek, waarbij preventieve en repressieve maatregelen in balans moeten zijn. De leden vertrouwen erop dat de regering hiervoor onophoudelijk aandacht houdt. Het wetsvoorstel geeft de leden van de GroenLinks-fractie aanleiding tot het stellen van enkele vragen.

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden hebben met betrekking tot dit voorstel nog enige vragen en kanttekeningen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Het wetsvoorstel geeft deze leden aanleiding tot het plaatsen van een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel, dat gericht is op een meer effectieve aanpak van stelselmatige daders. Zij hebben nog enkele vragen.

Algemeen

De leden van de PvdA-fractie merken op dat stelselmatige daders niet alleen veel financiële en emotionele schade aanrichten, maar dat er ook vaak blijvend of langdurig lichamelijk en psychisch letsel is bij bijvoorbeeld winkeliers die met grof geweld zijn overvallen of ouderen die op straat hardhandig van hun handtas zijn beroofd. In die zin is sprake van een ware plaag van winkeldiefstal, autokraken, vernielingen, inbraken, bedreigingen en zakkenrollen, waartegen ook met onorthodoxe maatregelen moet worden opgetreden.

Tegenover relatief kleine opbrengsten staan zeer hoge materiële en immateriële kosten. Een harde aanpak is dus in meerdere opzichten lonend. Het vastzetten van een veelpleger werpt op zichzelf al direct vruchten af, omdat de golf van criminaliteit waaraan hij zich schuldig maakt daardoor onmiddellijk stopt, maar (de kans op) een blijvend succes staat of valt volgens de leden van de PvdA-fractie met het beschikbaar zijn van zowel voldoende cellen als programma's om te leren hoe mensen met elkaar horen om te gaan en andere voorzieningen die speciaal voor deze groep van daders zijn bestemd. Het is immers de bedoeling dat de langere vrijheidsbeneming wordt benut om de gedrags- en levenspatronen te doorbreken die leiden tot stelselmatige criminaliteit.

Op pagina 4 van de memorie van toelichting wordt gesteld dat in 2004 uiteindelijk gestreefd wordt naar circa 1 000 specifieke plaatsen in penitentiaire inrichtingen. In hoeverre is dat aantal uiteindelijk voldoende om de problematiek aan te pakken, nu het in feite gaat om plm. 4 a 5 000 personen? Kan de aanpak van die mensen die in aanmerking komen voor die 1 000 plaatsen er mede aanleiding voor zijn dat de groep, die niet wordt aangepakt verder zal groeien, zo vragen de aan het woord zijnde leden.

Is het in dat opzicht wellicht zinvol – nu stelselmatige daders het meest lijken voor te komen in de grote steden (immers gesteld wordt dat naarmate de gemeentegrootte toeneemt ook het aandeel van de stelselmatige

daders toeneemt) – dat er eveneens met de betreffende gemeenten en de daar verantwoordelijke politiekorpsen afspraken worden gemaakt over het uit de anonimiteit halen van deze groep daders, zodat wordt voorkomen dat ze criminaliteit blijven plegen in afwachting van een op te leggen maatregel?

De leden van de PvdA-fractie willen weten of in omliggende landen een vergelijkbare aanpak bestaat. Zij vragen welke markante verschillen bestaan tussen de Nederlandse aanpak zoals die is neergelegd in het voorstel en die van andere West-Europese landen.

Het moet deze leden voorts van het hart dat een stevige preventieve aanpak in veel opzichten de repressieve aanpak, inclusief de voorgestelde nieuwe maatregel, overbodig zou kunnen maken. Wat kost een plaats om een stelselmatige dader via de voorgestelde maatregel vast te zetten en welke kosten zijn gemoeid met de jaarlijkse exploitatie van een dergelijke plaats? Kunnen die eenmalige en structurele kosten vergeleken worden met bijvoorbeeld de kosten die per verslaafde per jaar zijn gemoeid met het experiment om onder medisch toezicht heroïne te verstrekken?

Bestaat (eventueel een voorlopig) inzicht in de mate waarin dat experiment leidt tot een reductie van de met de verslaving samenhangende criminaliteit?

Deze leden vragen daarnaast om een financiële afweging te maken hoe met een groeiend maar toch veel te krap budget een zo groot mogelijk maatschappelijk rendement kan worden gehaald?

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering over de groep stelselmatige daders schrijft dat zij een groter aandeel in de criminaliteit nemen, dan op grond van hun omvang mag worden verwacht. De leden van de fractie van de VVD voegen daaraan toe dat stelselmatige daders oververtegenwoordigd zijn in een bepaalde categorie delicten, namelijk de overlastgevende delicten. Het gaat om delicten die voor een belangrijke mate de oorzaak zijn van onveiligheidsgevoelens van burgers. Dit maakt de groep stelselmatige daders tot een groter maatschappelijke probleem dan op grond van hun oververtegenwoordiging mag worden verwacht. Het rechtvaardigt eens te meer een bijzondere aanpak.

Kenmerkend voor de systematiek van het strafrecht is de nadruk op het gepleegde feit. Dit vormt de primaire grondslag voor de straftoemeting. De rechter bezit de vrijheid om rekening te houden met alle omstandigheden van het geval en kan dus rekening houden met de persoon van de verdachte. De leden van de fractie van de VVD zijn van mening dat deze systematiek niet altijd leidt tot een adequate reactie. Welbekend is het verschijnsel van de draaideurcrimineel. De aard van een enkel feit rechtvaardigt op zich geen langdurige sanctie terwijl de frequentie van crimineel handelen dit ten zeerste rechtvaardigt. Nog voordat een winkelier bekomen is van de schrik, staat de crimineel al weer voor de deur. Voor de groep stelselmatige daders kiezen de leden van de VVD-fractie voor een andere benadering. Startpunt is niet het enkele strafbare feit, startpunt is de persoon van de dader. De leden van de fractie van de VVD kiezen hiervoor omdat de bescherming van de samenleving dit rechtvaardigt. Maar zij zijn eveneens van mening dat dit in het belang is van de betrokken stelselmatige dader. Door de op de persoon gerichte benadering kan veel beter hulp worden geboden bij het doorbreken van de criminele carrière. Zo kunnen verslaafde criminelen gedurende langere tijd worden gedwongen zich te onthouden van drugsgebruik en kan hen worden geleerd een regelmatig levenspatroon aan te nemen. Een andere reden om de aanpak van stelselmatige daders anders in te richten ligt voor wat betreft de leden van de fractie van de VVD in het beslag dat deze groep legt op de strafrechtsketen. Voor de politie werkt niets zo demotiverend als te moeten constateren dat de persoon die zij hebben opgepakt, al weer na enkele uren de straat op kan om daar wederom in de fout te gaan. Mutatis mutandis geldt dit voor de andere ketenpartners. Door niet langer

achter stelselmatige daders aan te blijven lopen, maar door hen langdurig te dwingen het criminele patroon op te geven kan lucht worden gegeven aan de strafrechtsketen. De leden van de fractie van de VVD vragen de regering in te gaan op deze zienswijze.

De leden van de fractie van de SP merken op dat het wetsvoorstel in het bijzonder gericht is op de aanpak van stelselmatige daders. Het begrip stelselmatige dader wordt gedefinieerd als de delinquent die in zijn criminele carrière elf of meer antecedenten wegens een misdrijf op zijn naam heeft staan. Bij de tenuitvoerlegging van de voorgestelde maatregelen is uitgangspunt een lange vrijheidsbeneming in een zeer beperkt regime. De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre en in welke mate er bij de strafoplegging wordt gekeken naar direct aanwijsbare problemen zoals misbruik van harddrugs, drankmisbruik en psychische problemen? Op welke wijze wordt er sturing gegeven aan hun resocialisatie? Op welke wijze wordt er rekening gehouden met de verschillen tussen stelselmatige daders als het gaat om sociaal-culturele achtergrond, verslavingsproblematiek en toekomstperspectief? Of worden zij – kort gezegd – op de grote hoop gegooid, met als maatschappelijke rechtvaardiging dat ze in detentie in ieder geval gedurende lange tijd geen delicten kunnen begaan, zo vragen de leden van de SP-fractie. Komt deze groep in beginsel ook in aanmerking voor meerpersoonscellen in een regime van (zeer) beperkte gemeenschap? Welke overeenkomst is er qua regime met de aanpak van bolletjesslikkers, vragen deze leden tot slot.

De leden van de GroenLinks-fractie stellen voorop dat een nadere rechtvaardiging van dit wetsvoorstel op zijn plaats is. Recidivisten zorgen voor veel overlast, maar het is de leden niet helder om welke aantallen recidivisten het jaarlijks gaat, mede gezien de parlementaire discussies rondom de landelijke politiekaart over 2000. Weet de regering dat de samenstellers van de landelijke politiekaart onjuiste statistische gegevens presenteerden doordat de criminaliteitscijfers van recidivisten van een aantal jaren als criminaliteitscijfer van één jaar werden gepresenteerd? De cijfers van het onder 1.1 in de memorie van toelichting genoemde onderzoek van Grapendaal en Van Tilburg sterken de leden in de gedachte dat adequate preventieve en in laatste instantie repressieve maatregelen voor first offenders noodzakelijker zijn. Kan de regering tevens aangeven op welke concrete punten de al bestaande (straf)wetgeving te kort schiet om te voorkomen dat recidive plaatsvindt, mede gezien in het licht van de opvatting dat elke sanctiemodaliteit dient bij te dragen aan resocialisatie en voorkoming van recidive.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe dit afzonderlijke voorstel dient te worden geplaatst in de algehele herijking van ons strafrechtelijk sanctiestelsel. Een belangrijk kritiekpunt bij een maatregel als de onderhavige is het risico van disproportionaliteit. Het risico bestaat dat er geen evenredigheid meer bestaat tussen de ernst van het delict en de sanctie. Wat is de reactie van de regering op deze kritiek, zo vragen de leden van de fractie van D66.

Het onderhavige wetsvoorstel doet de leden van de fractie van de ChristenUnie enigermate denken aan de aanpak van veel voorkomende criminaliteit en stelselmatige daders in het Verenigd Koninkrijk. Deze leden doelen hier in het bijzonder op de ASBO, of anti-social behaviour order, een strafrechtelijke maatregel waarmee iemand wordt verplicht gedurende een bepaalde periode zich te onthouden van bepaalde gedragingen die kunnen worden getypeerd als asociaal gedrag. Houdt iemand zich gedurende die periode niet aan de voorwaarden, dan volgt alsnog detentie.

De leden van de fractie van de ChristenUnie kunnen zich voorstellen dat het voorliggende wetsvoorstel conform wordt uitgebreid. Dat zou bijvoorbeeld kunnen volgens de volgende lijnen: Het openbaar ministerie krijgt de mogelijkheid om te vorderen dat de verdachte gedurende een vast te stellen periode zich onthoudt van het verder plegen van bepaalde, omschreven handelingen, die in elk geval gemeen hebben dat zij onder de noemer asociaal gedrag kunnen vallen. Indien de rechter vaststelt dat voldoende bewijs is geleverd dat verdachte zich inderdaad aan strafbaar gedrag heeft schuldig gemaakt en is vastgesteld dat hij herhaaldelijk is veroordeeld vanwege daarmee samenhangende misdrijven of overtreddingen, kan hij uitspreken dat de verdachte zich gedurende de vastgestelde periode overeenkomstig de vordering van het OM moet gedragen. Houdt de verdachte zich gedurende de looptijd van de maatregel niet aan de vastgestelde bepalingen de ASBO-maatregel, dan volgt, evenals bij het niet nakomen van de plichten die zijn opgelegd in het kader van de voorwaardelijke niet-tenuitvoerlegging van de zogenoemde SOV-maatregel, vervangende hechtenis.

Een dergelijke maatregel onderscheidt zich van het wetsvoorstel plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders, dat momenteel aanhangig is, niet zozeer in de doelstelling om de zogeheten stelselmatige daders aan te pakken, maar in de reikwijdte van de op te leggen maatregel. De zogeheten ASBO-maatregel zou zich kunnen richten zich op concrete beïnvloeding van het gedrag, voorafgaande aan feitelijke detentie en zo mogelijk ter vermijding daarvan; bij het wetsvoorstel stelselmatige daders is meer langdurige detentie, bij veroordeling, direct aan de orde. Daar zou de toegevoegde waarde dus liggen.

Graag ontvangen deze leden een reactie van de zijde van de regering op de mogelijkheid een ASBO-achtige maatregel, in het verlengde van de maatregel stelselmatige daders, in Nederland in te voeren.

Advisering over het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie lezen in het advies van de Raad van State de opmerking dat in snelrechtprocedures slechts wordt vervolgd voor een enkel feit waardoor de opgelegde straffen laag uitvallen. Waarom wordt er in een dergelijke procedure niet meer aandacht besteed aan de criminele carrière van de persoon van de verdachte? Is het waar dat op het onderzoek ter terechtzitting lang niet alle relevante informatie beschikbaar is over de persoon van de verdachte en diens eerdere politiecontacten? De leden van de fractie van de VVD zijn van mening dat de informatiehuishouding zover ontwikkeld moet zijn dat in de regel altijd een compleet inzicht wordt geboden in de criminele carrière van de verdachte. Is de regering het hier mee eens en wat gaat zij doen om dit te realiseren?

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het negatieve advies aan de regering inzake dit wetsvoorstel van de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (RSJ) en de kritische beschouwingen van de Raad van State. Verder zien deze leden het in de literatuur opgeworpen probleem als het gaat om de door de regering gekozen eendimensionale, kwantitatieve definiëring van het begrip veelpleger waarbij het gevaar dreigt dat met de aard der gepleegde delicten, het criminaliteitspatroon en specifieke daderkenmerken geen rekening wordt gehouden.¹ Zowel de Raad van Hoofdcommissarissen, het College van procureurs-generaal als de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) wijzen in hun advies over het wetsvoorstel wijzen op het grote belang van een goed beeld van de verdachte met het oog op het vaststellen van een passende sanctie. Waarom is dan toch gekozen voor een eendimensionale, kwantitatieve definitie van de stelselmatige dader? Ligt het niet bij een persoonsgerichte aanpak voor de hand juist ook te kijken naar de oorzaken van herhaaldelijk crimineel gedrag?

¹ Ferwerda, Kleemans (e.a.) in: Tijdschrift voor Criminologie 2003, nr. 2 pagina 112 ev.

De leden van de D66-fractie merken op dat de Raad voor strafrechts-toepassing en jeugdbescherming (RSJ), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOVA) en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) alle pleiten voor verschillende vormen van nader onderzoek voorafgaand aan de invoering van dit wetsvoorstel. Deze leden vragen of de regering bereid is in het voorstel een horizonbepaling op te nemen. Vóór het moment dat deze tijdshorizon wordt bereikt kan de uitwerking van het wetsvoorstel worden geëvalueerd en kan nader onderzoek worden gedaan. Wanneer de regering niet tot een dergelijke bepaling bereid is, waarom is zij daartoe dan niet bereid? Naar aanleiding van de mededeling in de memorie van toelichting (p. 5) dat de voorgenomen maatregel beperkt zal blijven tot de meest extreme groep van stelselmatige daders, stellen de leden van de SGP-fractie de vraag of deze mededeling zó moet worden verstaan dat in principe de groep van meerplegers niet voor deze maatregel in aanmerking zal komen.

De maatregel van plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de regering aangeeft dat er verschillende geaarde groepen van stelselmatige daders zijn, zoals verslaafden, mensen al dan niet verslaafd met een psychiatrische achtergrond, illegalen en overigen. Veel van deze mensen hebben volgens de regering als gemeenschappelijk kenmerk dat ze (veel) op straat leven, geen of weinig maatschappelijk bindingen hebben, niet zelfredzaam zijn en weinig structuur in hun leven kennen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of al is uitgewerkt welk type programma voor welke groep nodig is en welke specifieke voorzieningen bij elke groep moeten worden ingezet op het vlak van toezicht en begeleiding. Gezien de geschetste kenmerken lijkt een periode van twee jaar aan de korte kant om wezenlijke veranderingen in leef- en gedragspatronen te bereiken. Wat is hierover vanuit de praktijk van hulpverlening en gedragwetenschappen bekend? Hoe intensief moeten deze programma's respectievelijk de aanvullende faciliteiten zijn, bijvoorbeeld voor verslaafde stelselmatige daders met een psychiatrische aandoening? Sluitende afspraken over bijvoorbeeld nazorg zijn een noodzakelijke voorwaarde voor goede resultaten. In dit verband vragen deze leden de regering wanneer duidelijkheid zal komen over de inhoud van deze afspraken? Zijn de programma's en faciliteiten klaar en beschikbaar op de gewenste invoeringsdatum van juni 2004? Het is de leden van de PvdA-fractie opgevallen dat in de tweede voortgangsrapportage over de uitvoering van het Veiligheidsprogramma van 7 oktober 2003 (28 684, nr. 17) bij het onderdeel over de stelselmatige daders wordt gezegd dat «de voorbereidingen voor de uitvoering van het beleid met betrekking tot stelselmatige daders (...) op korte termijn starten.» Dat lijkt deze leden aan de late kant. Kan deze passage worden toegelicht? De voorgestelde langere vrijheidsontneming via de maatregel van plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders is – zo onderstrepen de leden van de PvdA-fractie – alleen bestemd voor meerderjarige daders. Hoe groot is de groep minderjarige stelselmatige daders in het bijzonder in de leeftijdsgroep van 16 tot 18 jaar? Wat zijn de bestaande (wettelijke) mogelijkheden om deze minderjarige stelselmatige daders via training en vergelijkbare programma's weer op het rechte pad te krijgen? Hoeveel plaatsen zijn er beschikbaar en hoe zit het met de gemiddelde bezetting ervan? Hoe effectief en sluitend zijn die programma's?

Wat gebeurt er bijvoorbeeld als een minderjarige van zeventien die met een civiele maatregel (met een ondertoezichtstelling) aan een programma in Den Engh of Glenn Mills meedoet en dat programma afbreekt door «gewoon» te vertrekken op de dag dat hij achttien wordt? Hoe is dat gat te dichten? En wanneer worden daartoe voorstellen gedaan?

Deze leden wijzen er op dat plaatsing in een inrichting voor jeugdigen via een straf is onderworpen aan een zware procedure waarbij in elk geval twee gedragsdeskundigen moeten worden ingeschakeld en zij zouden wel willen overwegen ook een lichtere vorm van plaatsing te ontwikkelen, een soort «heropvoedingmaatregel». Met een dergelijk additionele mogelijkheid kan strafrechtelijk meer en tijdiger wat worden gedaan met veelplegende minderjarigen van wie al wel zeer sterk geïndiceerd is dat ze baat kunnen hebben bij heropvoeding. De leden van de PvdA-fractie zijn benieuwd naar de reactie van de regering op deze suggestie.

De leden van de SP-fractie merken op dat voor de groep van aan harddrugverslaafde stelselmatige daders sinds 1 april 2001 de SOV bestaat. De SOV is ontworpen als maatregel voor een specifieke groep van problematische delinquenten. Welke resultaten zijn de regering 2,5 jaar na invoering bekend? Verder wijzen de aan het woord zijnde leden de regering op het negatieve advies van de Raad van State onder 2a als het gaat om het voornemen van de regering om het SOV-model in deze fase richtinggevend te laten zijn voor onderhavig voorstel. Waarom wijkt de regering af van dat advies?

De leden van de D66-fractie constateren dat stelselmatige daders over het algemeen behoren tot maatschappelijk kwetsbare groepen: psychisch gestoorden, harddrugverslaafden, alcoholisten en daklozen. Deze personen verdienen volgens de leden van de fractie van D66 een kans om een nieuw leven op te bouwen. In het onderhavige wetsvoorstel blijft echter onduidelijk op welke wijze de resocialisatie binnen de voorgestelde wijze van detentie vorm krijgt. De geschiedenis leert dat sancties en resocialisatieprogramma's waarover zoveel onduidelijkheid bestaat in praktijk vaak niet van de grond komen. Kan de regering aangeven op welke wijze resocialisatie bij deze wijze van detentie vorm krijgt? De regering geeft aan dat stelselmatige daders een groep van verscheiden geaardheden is. Kan de regering aangeven op welke wijze de resocialisatieprogramma's specifiek zullen worden aangepast aan deze verschillende geaardheden (psychisch gestoorden, harddrugverslaafden, et cetera). Hoe werkt de regering aan detentiemodaliteiten die rekening houden met de specifieke kenmerken van deze subgroepen, zo vragen de leden van de fractie van D66. Omdat een financiële paragraaf in dit wetsvoorstel ontbreekt, is niet duidelijk welke middelen beschikbaar zijn voor op reïntegratie gerichte programma's. De leden van de fractie van D66 vragen de regering hierover duidelijkheid te verschaffen. Deze leden vragen tevens of er in de inrichtingen voor stelselmatige daders voor bepaalde groepen in het geheel geen behandelprogramma beschikbaar zullen zijn, omdat wordt verwacht dat bestaande programma's bij deze groepen niet zullen aanslaan. Zo ja, geeft de regering deze groepen dan in feite geheel op? De leden van de fractie van D66 vragen de regering voorts of personen in inrichtingen voor stelselmatige daders ook met twee of meer personen op één cel kunnen worden geplaatst. Verwacht de regering problemen wanneer twee psychisch gestoorde gedetineerden samen op één cel worden geplaatst, of wanneer een psychisch gestoorde gedetineerde op één cel wordt geplaatst met een persoon die vanuit een geheel andere achtergrond in een inrichting voor stelselmatige daders wordt geplaatst? Welke oplossing stelt de regering voor?

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat het onderhavige wetsvoorstel niet alleen repressief is, maar evenals de SOV-maatregel er ook op is gericht recidive te voorkomen. Vooral inzake de uitvoering van de hiermee samenhangende maatregelen in de praktijk stellen deze leden prijs op meer informatie, in het bijzonder ten aanzien

van de nazorg. Er zijn plannen in ontwikkeling, wat zijn daarvan de hoofdlijnen, zo vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie.

Het voornemen bestaat om stelselmatige daders langer te detineren door opnemings in een specifiek voor hen bestemde inrichting of voor hen bestemde afdeling van een inrichting. Daarin zou moeten worden voorzien in op reïntegratie gerichte programma's, toezicht en begeleiding. De leden van de SGP-fractie stellen de vraag of het, om plaatselijk regie te kunnen voeren in onder meer de aansluiting van detentie naar begeleiding, niet zaak is dat stelselmatige daders hun gevangenisstraf binnen de eigen regio kunnen uitzitten? Zal in die mogelijkheid worden voorzien? In hoeverre speelt hierbij het voornemen van de regering een rol om sobere regiems in te voeren? En staat vast dat de capaciteit van de reclassering toereikend zal zijn?

Plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders

De leden van de CDA-fractie signaleren dat in de memorie van toelichting op pagina 3 staat: «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 stelselmatige daders worden beoogd, zullen met behulp van het bestaande instrumentarium niet ten volle kunnen worden gerealiseerd.» Genoemde leden delen de opvatting dat de ruimte mede wordt bepaald door de wetgever, echter in hoeverre kan de regering garanderen dat de rechtspraak die in het onderhavige wetsvoorstel benoemde mogelijkheden wel ten volle zal benutten?

De leden van de fractie van het CDA vragen verder of er in het kader van de toepassing van de regeling van de SOV al voorlopige conclusies bekend zijn over toepassing en resultaten?

De leden van de SP-fractie merken op dat het hoofddoel van het wetsvoorstel is de stelselmatige dader die veelvuldig de veiligheid van personen of goederen in de openbare ruimte in gevaar brengt te kunnen detineren voor maximaal twee jaar. De vraag rijst in hoeverre deze regeling iets toevoegt aan de bestaande mogelijkheden. Kan de regering een opsomming geven van het instrumentarium dat het openbaar ministerie en de rechter thans ter beschikking staat – mede met het oog op aanhangige wetsvoorstellen zoals herijking strafmaxima en verplichte DNA afname bij veroordeelden – als het gaat om het opsluiten van een veelpleger? Welke rol kan de BOPZ hierin spelen?

De leden van de D66-fractie vragen of niet ook binnen de huidige wetgeving al mogelijkheden bestaan voor de rechter om bij zijn oordeel rekening te houden met het patroon in het delictgedrag van een verdachte? Zo ja, welke? Kan de regering aangeven welke toegevoegde waarde dit voorstel heeft ten opzichte van de bestaande mogelijkheden? Wanneer de rechter nu niet steeds rekening wenst te houden met het patroon in delictgedrag een verdachte, dan rijst de vraag waarop dan de veronderstelling is gebaseerd dat het onderhavige wetsvoorstel hierin verandering zou brengen.

De rechter kan slechts conclusies trekken over een patroon in het delictgedrag van een verdachte, wanneer er ook daadwerkelijk een persoonsgericht dossier beschikbaar is. Het succes van dit voorstel staat of valt in feite met de beschikbaarheid van een deugdelijk persoonsgericht dossier. Hoe bewerkstelligt de regering dat een dergelijk dossier vanaf het eventuele moment van invoering van dit wetsvoorstel steeds voor de rechter beschikbaar is, zo vragen de leden van de fractie van D66.

De leden van de fractie van de ChristenUnie geven aan overtuigd te zijn van de noodzaak om meer instrumentarium te ontwikkelen teneinde de zogenaamde stelselmatige daders op een goede manier aan te pakken. De aarzeling voor de aangegeven route die deze leden op dit moment ten aanzien van die route hebben, wordt ingegeven door de verbazing aangaande de huidige praktijk, waar het wel mogelijk is om stelselmatige daders zwaarder te bestraffen dan tot dusverre gebeurt, maar dat niet gebeurt bij gebrek aan voldoende adequate informatie. Deze leden verwijzen op dit punt naar een desbetreffende opmerking van de Raad van State, waar in het antwoord zijdens de regering naar het oordeel van deze leden onvoldoende op wordt ingegaan. Graag ontvangen zij hierop een nadere toelichting, waarin nader wordt ingegaan op de vraag waarom dat dan niet gebeurt. Als een van de belangrijkste redenen wordt genoemd dat de rechtspraak de eventuele mogelijkheden niet benut. Echter, er staan de regering (en de Raad voor de rechtspraak) bijvoorbeeld toch nog wel andere mogelijkheden open om de rechtspraak te beïnvloeden dan de indiening van een wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie merken op dat stelselmatige daders van delicten die de veiligheid van personen of goederen in het publieke domein in gevaar brengen, op basis van de huidige wetgeving op zich in aanmerking kunnen komen voor een langdurige vrijheidsbenemende straf. De rechtspraak laat evenwel zien dat deze stelselmatige daders veelal niet gedurende langere tijd worden gedetineerd. Deze leden stellen de vraag of er inzicht bestaat in de overwegingen op grond waarvan van de bestaande mogelijkheden (te) weinig gebruik wordt gemaakt. Zij vragen in verband hiermee waarom en welk effect wordt verwacht van de in de memorie van antwoord (p. 4) voorkomende aansporing voor de rechtspraak (rechter, openbaar ministerie?) om de voorgestelde wetgeving te beschouwen als een «impuls» om van de mogelijkheden tot een langduriger vrijheidsbeneming van stelselmatige daders binnen de huidige wettelijke kaders een optimaal gebruik te maken.

De leden van de SGP-fractie stellen voorts de vraag voor welke stelselmatige daders het wetsvoorstel, gegeven de al voorhanden wettelijke kaders, een toegevoegde waarde bezit. Zit de toegevoegde waarde in het feit dat (ook) meerderjarige daders aangepakt kunnen worden? Of is deze gelegen in het feit dat voor de afzonderlijke delicten geen voorlopige hechtenis kan worden opgelegd?

Nu in de memorie van toelichting (p. 3) als voornaamste subgroepen van stelselmatige daders worden genoemd verslaafden en (verslaafde) personen met een psychiatrische achtergrond, stellen deze leden de vraag waarom ten aanzien van deze dadergroep de (eventuele uitbreiding van de) SOV-maatregel en voorrang bij opname in psychiatrische instellingen geen soulaas zou kunnen bieden. Met een persoonsgericht dossier en een daarop gebaseerde eis van het openbaar ministerie heeft de rechter volgens de memorie van toelichting (p. 3) een beter beeld van de persoon van de dader en dus meer aanleiding voor het opleggen van een langere vrijheidsstraf. Onder erkenning van de noodzaak van goede dossiervorming, stellen de leden van de SGP-fractie de vraag of de privacy-wetgeving in dezen geen hinderpaal zal vormen. Is het bijvoorbeeld mogelijk dat politie en justitie kunnen beschikken over gegevens van de betrokkene bij de sociale dienst, de Belastingdienst of bij het Consultatiebureau voor alcohol en drugs? Dezelfde vraag stellen deze leden met betrekking tot de gegevens van de jeugdreclassering. Worden deze «meegenomen» wanneer betrokkene meerderjarig is geworden, of moet de volwassenreclassering weer van voren af aan beginnen, zodat het lijkt alsof de achttienjarige «met een schone lei» begint? Deze leden stellen deze vragen omdat zij menen dat een multidisciplinaire dossiervorming bij stelselmatige daders van grote informatieve waarde zou kunnen zijn.

Voorlopige hechtenis

De leden van de SP-fractie merken op dat voorgesteld wordt om de mogelijkheid van voorlopige hechtenis uit te breiden tot verdachten van (eenvoudige) mishandeling (art. 300 Sr) en vernieling (art. 350 Sr). Geldt deze uitbreiding en de daarmee gepaard gaande dwangmiddelen nu alleen voor stelselmatige daders of voor iedereen? Vindt de regering het wenselijk dat elke verdachte van zaaksbeschadiging in voorlopige hechtenis kan worden genomen en eventueel gedwongen DNA moet afstaan? Kan de regering haar antwoord nader motiveren dan tot nog toe is gedaan in de memorie van toelichting?

Uitvoering

De leden van de CDA-fractie merken op dat in de memorie van toelichting wordt gewezen op het gegeven dat het van groot belang is dat voor de aanpak van de daders volledige informatie over de daders aanwezig is om te zaak op een juiste wijze te kunnen beoordelen. Leidt dit tot een extra werkdruk voor de politie en de reclasseringsinstellingen? De informatie gericht op de kans van slagen van een resocialisatietraject zal de rechter immers ook nodig hebben om vast te stellen of er een maatregel of een «kale» straf moet worden opgelegd. En zo ja, zijn de politie en de reclasseringsinstellingen dan in staat om dit binnen de huidige budgetten te realiseren? Op pagina 8 van de memorie van toelichting wordt gesteld dat de politie alle relevante informatie over de dader zal aandragen. Naast «ketenkalenders» wordt daar echter gesteld dat ook andere factoren, als levensstijl, achtergrondproblematiek en diverse gedragskenmerken van belang zijn. Het gevangeniswezen en de reclassering screenen dan vervolgens de dader om vast te stellen of er aanknopingspunten zijn voor een resocialisatietraject of dat kan worden volstaan met een «kale» detentie. Onder 1.7 van de memorie van toelichting wordt het belang van de samenwerking tussen de Justitieorganisaties en koepelorganisaties van zorgvoorzieningen en lokale overheden genoemd. In veel gevallen wordt binnen de kantoren van Justitie in de Buurt/Veiligheidshuizen tussen deze organisaties integraal samengewerkt. Zou een dergelijk platform het aangewezen gremium kunnen zijn voor de aanpak van de problematiek rond de stelselmatige daders? Zou het verder een rol kunnen vervullen in het resocialisatietraject van de daders/veroordeelden?

De leden van de CDA-fractie merken ten slotte op dat op pagina 11 van de memorie van toelichting wordt aangegeven dat «daarnaast (...) de bestaande capaciteit van het gevangeniswezen en reclassering bij voorrang (zal) worden ingezet voor stelselmatige daders». In hoeverre zal het beroep op onder andere de bestaande capaciteit van het gevangeniswezen consequenties hebben op de problematiek rond het cellentekort?

De leden van de PvdA-fractie constateren dat er in totaal 1000 plaatsen voor stelselmatige daders bijkomen. Deze leden nemen aan dat dit extra plaatsen zijn, dat wil zeggen plaatsen die komen bovenop de bestaande plaatsen ten behoeve van de dwangmaatregelen in het kader van de zogenoemde SOV-maatregel.

Hoeveel van deze 1000 plaatsen zullen er (vermoedelijk) respectievelijk in 2003, 2004, 2005 en 2006 beschikbaar komen? Kan voor ieder jaar een uitsplitsing worden gemaakt over de drie categorieën die de regering onderscheidt, te weten reguliere capaciteit, capaciteit in een zeer beperkt regime en extramurale plaatsen met reclasseringsinzet? Kan deze laatste inzet overigens worden gegarandeerd gelet op de grote bezuinigingen die de reclassering de komende jaren moet gaan opbrengen?

Deze leden vragen voorts welke kosten er met deze extra plaatsen zijn gemoeid, zowel qua realisatie (de investering) als qua exploitatie (de structurele kosten) en uit welke bron(nen) deze kosten worden betaald.

Komt het geld voor nieuw beleid via het regeerakkoord beschikbaar of (gedeeltelijk) door verschuivingen binnen de begroting? Als van die laatste financieringsbron sprake is dan vragen de aan het woord zijnde leden de regering aan te geven ten koste van welke andere uitgaven dit gaat? Bij de SOV zijn er plaatsen voor dwang en plaatsen voor drang. Zal een dergelijk onderscheid ook worden gehanteerd voor stelselmatige daders en zo neen, waarom wordt er voor deze groep van af gezien ook via de weg van de drang aan een ingrijpende verandering van gedrag en gewoonten te werken?

In de ogen van de leden van de PvdA-fractie is het voorstel van de regering, zeker in de beginjaren, een druppel op een gloeiende plaat en er is een aanzienlijke versnelling te bereiken door de 600 tot 1000 cellen die nu nog door bolletjesslikkers worden bezet te gaan bestemmen voor detentie van stelselmatige daders. Zij vragen de regering waarom zij deze keuze – die voor de mensen in de grote en middelgrote steden al een korte termijn een forse verbetering van veiligheid zal opleveren – niet wil maken.

De leden van de PvdA-fractie willen verder weten of de regering een indicatie kan geven van de resultaten die met behulp van deze nieuwe aanpak gehaald kan gaan worden bij het terugdringen van recidive bij de te onderscheiden groepen. Het is deze leden nog niet helemaal duidelijk waarom het openbaar ministerie in veel gevallen maar een paar zaken van stelselmatige daders in het proces-verbaal laat uitwerken. Als dat alleen veroorzaakt wordt door capaciteitsproblemen bij het openbaar ministerie en/of bij politie dan kan de strengere aanpak van stelselmatige daders toch ook worden bereikt door binnen het openbaar ministerie en/of politie andere prioriteiten te stellen c.q. door de capaciteit van het openbaar ministerie en/of de politie substantieel te vergroten? Waarom wordt die weg niet ingeslagen? Resteren er nog andere obstakels voor een effectieve aanpak als het capaciteitsprobleem zou zijn opgelost?

De leden van de PvdA-fractie krijgen graag meer inzicht in de eventuele verschuivingen of veranderingen in de werklast van de zittende magistratuur die uit de invoering van deze voorstellen gaat of kan gaan voortvloeien. Is daar een, eventueel globale, raming van te maken?

De leden van de VVD-fractie vinden dat een aanpak van stelselmatige daders alleen dan effectief is indien de ketenpartners goed op elkaar zijn afgestemd. Onderdeel daarvan is het bijhouden van een persoonsgebonden dossier dat onderling wordt uitgewisseld. Alle ketenpartners moeten hiertoe bijdragen. De leden van de fractie van de VVD vragen de regering aan te geven of de ontwikkeling en gebruik van de informatiehuishouding en de persoonsdossiers zover gevorderd zijn dat een effectieve selectie van de in aanmerking komende stelselmatige daders mogelijk is? Hoe gaat worden bereikt dat het openbaar ministerie ook daadwerkelijk plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders zal vorderen? Worden hiervoor richtlijnen ontwikkeld?

De leden van de SP-fractie merken op dat zoals is aangegeven in de beleidsbrief veelplegers in de komende periode in totaal 1000 plaatsen voor stelselmatige daders zullen worden gerealiseerd, die gefaseerd tussen 2003 en 2006 beschikbaar zullen komen. Wat betekent dit voor het personeel? Gelden er extra veiligheidseisen? Gelden er extra beheersrisico's? De leden van de SP-fractie vragen de regering uitdrukkelijk om een nadere uiteenzetting op dit punt.

Artikelsgewijs

Artikel B

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom in artikel 38m lid 1 niet tevens de mogelijkheid wordt opgenomen dat de rechter ook ambts-

halve een maatregel als daar bedoeld kan opleggen, er van uitgaande dat de dadergerichte informatie, die benodigd is om te beoordelen of dat zinvol is, beschikbaar is.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het proportioneel is om verdachten die al driemaal tot een taakstraf is veroordeeld in een inrichting voor stelselmatige daders te plaatsen. Deze leden vragen verder of het niet zinvol is dergelijke veroordelingen verder te specificeren door invoering van een drempel om te voorkomen dat veroordelingen tot relatief kleine taakstraffen onder de 100 uur leiden tot plaatsing. Deze leden vragen de regering voorts welke consequenties voortvloeien uit het tweede lid van artikel 38m. Het komt deze leden voor dat dit (artikel)lid een resultaatsverplichting voor de overheid introduceert ten aanzien van de beveiliging van de samenleving, waaraan overigens snel voldaan is door het insluiten en het ingesloten houden van veroordeelden, en daarmee de beëindiging van recidive van de verdachte. Op welke wijze gaat de regering ten aanzien van het laatste voorzien in het bereiken van deze resultaatsverplichting? Kan de regering dit nader expliciteren, nu in de memorie van toelichting (p. 4) gesteld wordt dat «bij de tenuitvoerlegging van de voorgestelde maatregel (het) uitgangspunt (is) een langere vrijheidsbeneming in een zeer beperkt regime»? Het komt de leden van de GroenLinks-fractie onwaarschijnlijk voor dat met een dergelijk uitgangspunt beëindiging van recidive te behalen valt. Een lange reeks van strafrechtsdeskundigen en criminologen hebben in de afgelopen decennia, in navolging van Beccaria, gewezen op het feit dat de hoogte en zwaarte van straffen delinquenten niet ervan weerhoudt om andermaal delicten te begaan.

Artikel II

Onderdeel A

De leden van de fractie van GroenLinks vragen met de Nederlandse Orde van Advocaten en het openbaar ministerie waarom de regering het opportuun acht om voorlopige hechtenis toe te staan voor eenvoudige mishandeling en zaaksbeschadiging. Het moet dan immers niet uitgesloten worden dat verdachten van een misdrijf met beperkte, maar niet minder betreurenswaardige, gevolgen leidt tot een aanmerkelijk zwaardere en wellicht zelfs disproportionele reactie dan thans. Onder toekomstige wetgeving wordt het immers naar verwachting mogelijk voorlopige hechtenis op te leggen voor de duur van 90 dagen.

Onderdeel C, D, E, en F

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom de op dit moment gebruikte begrippen worden vervangen. Is het niet zuiverder om nevenschikkend te spreken van «voor de opvang van verslaafden en voor stelselmatige daders», mede gezien het feit dat – naar wordt gehoopt – ervoor gezorgd wordt dat er vanwege specifieke en verschillende zorgvereisten afzonderlijke detentiecentra voor verslaafden en niet-verslaafde stelselmatige daders komen?

Artikel III

Onderdeel F

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering kan aangeven

welk onderscheid er zit in «plan van opvang» en «verblijfsplan». Is dit louter een semantische kwestie of schuilt hierin een aanmerkelijke kaalslag van behandeling?

De voorzitter van de commissie,
De Pater-van der Meer

Adjunct-griffier van de commissie,
De Groot