

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)

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 27 mei 2003 en het nader rapport d.d. 24 juni 2003, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 7 april 2003, no.03 001526, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Penitentiaire beginselenwet (plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders).

Het wetsvoorstel strekt ertoe recidivisten die veelvuldig de veiligheid van personen en goederen in de openbare ruimte in gevaar brengen langer te kunnen detineren. Hiertoe wordt de op 1 april 2001 in werking getreden strafrechtelijke maatregel tot plaatsing in een inrichting voor de opvang van verslaafden (hierna: SOV) verruimd tot strafrechtelijke opvang van «stelselmatige daders». Tevens wordt voorgesteld het dwangmiddel van de voorlopige hechtenis mogelijk te maken voor eenvoudige mishandeling en zaaksbeschadiging (artikelen 300 en 350 van het Wetboek van Strafrecht (WvS)). De Raad van State onderkent de problemen die hebben geleid tot het wetsvoorstel maar, meent opmerkingen te moeten maken over de beschrijving van het probleem dat het wetsvoorstel beoogt aan te pakken, de opportuniteit van het wetsvoorstel in verband met de huidige en toekomstige wetgeving en het experiment van de SOV, het ontbreken van ervaringen met de SOV, de effectiviteit van het wetsvoorstel, de verruiming van de voorlopige hechtenis, enige uitvoeringsconsequenties, alsmede de financiële gevolgen van het wetsvoorstel.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 7 april 2003, nr. 03 001526, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 26 mei 2003, no. W03.03 0132/1, bied ik u hierbij aan.

1. De beschrijving van het probleem

Het wetsvoorstel betekent in feite een uitbouw van de in 2001 ingevoerde maatregel tot strafrechtelijke opvang van verslaafden. Het doel daarvan was door dwangopvang overlast en criminaliteit door harddrugverslaafden terug te dringen en de individuele verslavingsproblemen op te lossen, althans beheersbaar te maken. In zijn advies over dat wetsvoorstel toonde de Raad zich kritisch ten aanzien van het gevolg voor het uitgangspunt dat de ernst van het feit een belangrijke factor is bij het vaststellen van de sanctie. Voor de

rechtvaardiging daarvan dienden volgens de Raad dringende redenen aanwezig te zijn.¹

Volgens de toelichting bij het nu voorliggende wetsvoorstel plegen stelselmatige daders veelvuldig misdrijven als openlijk geweld, straatroof en winkeldiefstal. Uit onderzoek zo blijken, dat stelselmatige daders een onevenredig aandeel in de jaarlijks geregistreerde en opgehelderde criminaliteit van naar schatting 60% hebben.²

Stelselmatige daders worden onderverdeeld in veelplegers en meerplegers. Veelplegers zijn personen die (in totaal) meer dan 10 processen-verbaal wegens een misdrijf tegen zich zagen opgemaakt; voor meerplegers is dat 2 tot en met 10 processen-verbaal. De veelplegers maken 12% (circa 19 000 personen) uit van alle verdachten en nemen ongeveer 20% van alle jaarlijks geregistreerde en opgehelderde criminaliteit voor hun rekening.

De toelichting meldt niet dat volgens hetzelfde onderzoek de meerplegers 40% van de criminaliteit voor hun rekening nemen en 38% (circa 60 000 personen) van alle verdachten uitmaken. Dit betekent dat 60% van de jaarlijks geregistreerde criminaliteit wordt gepleegd door veelplegers en meerplegers, die samen 50% van het totale aantal verdachten uitmaken. Deze cijfers zijn zeer hoog, maar de stelling in de toelichting dat veelplegers en meerplegers een onevenredig aandeel in de jaarlijkse criminaliteit innemen, wordt niet overtuigend ondersteund door althans dit ene in de toelichting vermelde empirisch onderzoek. In dit verband wijst de Raad op een conclusie uit het onderzoek dat de oververtegenwoordiging van veelplegers relatief klein is,³ welke conclusie niet in de memorie van toelichting wordt besproken. Het is de Raad bekend dat naast het geciteerde onderzoek recent onderzoeksmateriaal voor handen is betreffende de criminaliteit in de grote steden. De Raad adviseert het onderdeel in de toelichting met betrekking tot de geciteerde onderzoeksresultaten daarmee aan te vullen.

1. Uit het 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 (Grapendaal, M; Tilburg, W. van (2002), Veelplegers in Nederland. Tijdschrift voor criminologie 44 (3): 214–230). De oververtegenwoordiging van veelplegers in het Herkenningsdienstsysteem van de politie (HKS) bedraagt 1,7. De onderzoekers merken op dat deze oververtegenwoordiging relatief klein is en in ieder geval kleiner is dan een oververtegenwoordiging met een factor 10 die vaak wordt gehoord. 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.

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 geregistreerde 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 geregistreerde en opgehelderde criminaliteit in deze steden. Daarbij moet worden opgemerkt dat dit alleen de geregistreerde 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.

Het is buiten twijfel dat veelplegers door de jaren heen een groter aandeel in de criminaliteit innemen dan op grond van de omvang van hun groep mag worden verwacht.

De par. 1.1. en 1.3. van de memorie van toelichting met betrekking tot empirisch onderzoek naar door veelplegers en meerplegers gepleegde criminaliteit zijn aangevuld en de conclusies die daaruit kunnen worden getrokken, genuanceerd.

¹ Kamerstukken II 1997/98, 26 023, nr. B.

² De gegevens zijn gebaseerd op Veelplegers in Nederland, M. Grapendaal en W. van Tilburg, KLPD 2002, Tijdschrift voor Criminologie, 2002, bladzijden 214–230. Zie Kamerstukken II 2002/03, 28 684, nr. 1, blz. 14.

³ Vergelijk Grapendaal en Van Tilburg, bladzijde 227.

2. De behoefte aan de voorgestelde regeling

De Raad plaatst kanttekeningen bij de behoefte aan de voorgestelde regeling in verband met de mogelijkheden die de geldende en toekomstige wetgeving bieden. Tevens maakt de Raad een opmerking over de opportuniteit van de regeling in verband met het experimentele karakter van de SOV.

a. *De behoefte aan nieuwe wetgeving in verband met het experiment SOV*
De SOV is destijds gepresenteerd als een experiment dat wordt uitgevoerd in een aantal voorzieningen in Amsterdam, Rotterdam en Utrecht.¹ De wet voorziet in een evaluatie na zes jaar.² In dat verband stelt artikel IV van het wetsvoorstel dat de Minister van Justitie binnen vier jaar na de inwerking-treding van de wet aan de Staten-Generaal een verslag zendt over de doeltreffendheid van de wet en de effecten in de praktijk. De Raad meent dat in de memorie van toelichting nader dient te worden gemotiveerd waarom het noodzakelijk is om op de ingeslagen weg verder te gaan, zonder eerst de resultaten van het experiment met de SOV af te wachten.

b. *De behoefte aan nieuwe wetgeving in verband met de huidige wetgeving*
Het hoofddoel van het wetsvoorstel is stelselmatige daders die veelvuldig de veiligheid van personen of goederen in de openbare ruimte in gevaar brengen te kunnen detineren voor maximaal twee jaar. De vraag rijst of de huidige wetgeving mogelijkheden biedt voor een langduriger detentie. Stelselmatige daders zijn volgens de toelichting onder te verdelen in verslaafden, personen met een psychiatrische achtergrond, illegalen en overigen, waarbij de harddrugverslaafden zeker de helft van alle veelplegers vormen. De omstandigheid dat deze groep reeds in aanmerking komt voor de SOV wordt in de toelichting niet besproken. Evenmin gaat de toelichting in op de mogelijkheid in het kader van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen om personen met een psychiatrische achtergrond in bewaring te nemen. Weliswaar wordt in de toelichting erkend dat stelselmatige daders op basis van de huidige wetgeving in aanmerking komen voor een langdurige vrijheidsstraf (in combinatie met een penitentiair programma), maar dat dit in de praktijk niet gebeurt.³ Daarvoor wordt een aantal oorzaken aangewezen: het openbaar ministerie vervolgt stelselmatige daders soms in een snelrecht-procedure voor een enkel feit en niet voor een reeks van feiten en de straffen die worden gevorderd en opgelegd zijn daarom relatief laag in verhouding tot de stelselmatigheid van het gedrag.

De toelichting verklaart niet het waarom van deze praktijk. In dat verband merkt de Raad op dat zowel de Raad van Hoofdcommissarissen⁴, het College van procureurs-generaal als de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) 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. Volgens de NVvR is op het onderzoek ter terechtzitting lang niet alle relevante informatie beschikbaar over de persoon van de verdachte en diens eerdere politiecontacten.⁵ Het College van procureurs-generaal acht daarnaast een compleet overzicht wenselijk van het geheel van tegen de verdachte te executeren sancties op basis van bij het Centraal Justitieel Incassobureau en het Landelijk Coördinatiecentrum Arrestatiebevelen aanwezige informatie. De Raad meent dat de mogelijkheden om binnen de bestaande (straf)wetgeving het beoogde doel te bereiken onvoldoende zijn besproken en adviseert de behoefte aan het voorstel in het licht van de bestaande wetgeving nader te bezien en daarbij in te gaan op het gesignaleerde gebrek aan relevante informatie voor de rechter alsmede op de mogelijkheden om daarin verbetering te brengen.

c. *De behoefte in verband met toekomstige wetgeving*

Er zijn verschillende wetsvoorstellen in voorbereiding die mede tot doel hebben recidive aan te pakken. In de eerste plaats het wetsvoorstel tot herijking van de strafmaxima waarin, bij nota van wijziging, is voorgesteld om de recidiverегeling te herzien.⁶ Daarnaast wordt in het wetsvoorstel DNA bij veroordeelden voorgesteld om in principe iedere veroordeelde wegens een misdrijf dat een geval voor voorlopige hechtenis oplevert, aan een DNA-onderzoek te onderwerpen (artikel 2).⁷ De Raad beveelt aan de behoefte aan het onderhavige voorstel ook nader te bezien in het licht van het effect van deze wetsvoorstellen op de aanpak van recidive.

2. a. *De behoefte aan nieuwe wetgeving in verband met de SOV*

In par. 1.4. van de memorie van toelichting is uiteengezet waarom is gekozen voor een maatregel van plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders en voor opnemings van de strafrechtelijke opvang van verslaafden (SOV) in deze nieuwe maatregel, niettegenstaande het feit dat de evaluatie van de SOV nog loopt en de uitkomsten van de evaluatie nog niet beschikbaar zijn.

¹ Kamerstukken II 1997/98, 26 023, nr. 3, blz. 5.

² Zie artikel VI van de wet.

³ Toelichting, paragrafen 1.1. en 1.8.

⁴ Toelichting, paragraaf 1.5.

⁵ Hierop wijst de NVvR in zijn advies over het wetsvoorstel.

⁶ Kamerstukken II 2002/03, 28 484, nr. 5 (Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet 1994, in verband met de herijking van een aantal wettelijke strafmaxima).

⁷ Kamerstukken II 2002/03, 28 685, nr. 1–2.

Daarvoor gelden kort gezegd de volgende overwegingen. Er is behoefte aan aanvullende wetgeving, gericht op langdurige vrijheidsbeneming van stelselmatige daders. Nu deze nieuwe strafrechtelijke reactie primair ziet op de beveiliging van de maatschappij, is deze gegoten in de vorm van een maatregel. Het is niet zinvol om én een afzonderlijke maatregel voor stelselmatige daders in het leven te roepen én tegelijkertijd de SOV-maatregel te handhaven. Het ligt daarom voor de hand om de SOV te doen opgaan in een algemene maatregel voor stelselmatige daders. Het is mede in het licht van de lopende evaluatie van de SOV niet wenselijk om thans voor de aanpak van stelselmatige daders een regeling te ontwerpen die afwijkt van de regeling van de SOV. Daarom wordt voorgesteld om de regeling inzake de SOV algemeen te maken door uitbreiding van het toepassingsbereik ervan. De SOV zal onder de voorgestelde wetgeving op dezelfde wijze als thans ten uitvoer kunnen worden gelegd. De voorgestelde wetgeving zal eveneens worden geëvalueerd. Om bovengenoemde redenen is het derhalve alleszins verantwoord en aanvaardbaar om in afwachting van de resultaten van de evaluatie van de SOV thans te komen met een algemene regeling voor de strafrechtelijke aanpak van stelselmatige daders.

b. De behoefte aan nieuwe wetgeving in verband met de huidige wetgeving
De groep veelplegers vormt al langer een hardnekkig en urgent probleem. Dat het probleem niet al eerder in voldoende mate is aangepakt 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.

Onder de huidige strafwetgeving is deze persoonsgerichte aanpak 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.

Daarnaast 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.

Ter verzekering van een langere detentie van de zeer actieve veelplegers is aanvullende, specifiek op deze groep gerichte wetgeving geboden. 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 en biedt grotere mogelijkheden tot doorbreking van een stelselmatig tot criminaliteit leidend gedrags- en levenspatroon.

In de par. 1.1. en 1.8. van de memorie van toelichting is aan het vorenstaande aandacht gegeven.

c. De behoefte in verband met toekomstige wetgeving

In par. 1.8 van de memorie van toelichting is naar voren gebracht dat de voorgestelde wetgeving een noodzakelijke aanvulling vormt op in voorbereiding zijnde wetgeving die mede ten doel heeft recidive aan te pakken.

3. Effectiviteit

a. *Aan het voorstel ligt de overtuiging ten grondslag dat door het oppakken en langer vasthouden van stelselmatige daders meer criminaliteit van de straat wordt gehaald.¹ Volgens de toelichting heeft een structurele aanpak van veelplegers potentieel een omvangrijk effect op de criminaliteit. In het onderzoek «Veelplegers in Nederland», waarnaar in de parlementaire stukken wordt verwezen concluderen de onderzoekers, dat de oververtegenwoordiging van veelplegers in de jaarlijks geregistreeerde criminaliteit relatief klein is.² In het licht van althans dit onderzoek kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de effectiviteit van het voorstel ten aanzien van de meerplegers. Uit het onderzoek blijkt immers dat de aanpak van deze groep geen «multiplier»-effect heeft op de jaarlijks geregistreeerde criminaliteit. Bovendien wordt uitgegaan van een aanpak van alle groepen van veelplegers, waaronder verslaafde recidivisten, terwijl die reeds in aanmerking komen voor de SOV en die bovendien de meerderheid van alle veelplegers uitmaken. De Raad beveelt aan in de toelichting nader in te gaan op de effectiviteit van de voorgestelde maatregel, in het bijzonder ten aanzien van de harddrugs-verslaafden en meerplegers.*

¹ Toelichting, Algemeen, 1.1. Inleiding, derde alinea.

² Grapendaal en Van Tilburg, bladzijde 227.

b. Zoals eerder gemeld ziet de nieuwe maatregel op de opvang van alle veelplegers. Volgens de toelichting wordt thans gewerkt aan de praktische uitwerking van de algemene voorziening voor de opvang van stelselmatige daders en aan detentiemodaliteiten die rekening houden met de specifieke kenmerken van de verschillende subgroepen.¹ Om inzicht te krijgen in de haalbaarheid van de beoogde doelstelling is het wenselijk dat in de toelichting wordt aangegeven waaruit de detentiemodaliteiten zullen bestaan en in het bijzonder waaruit de specifieke aanpak van de subgroepen zal bestaan. De Raad beveelt aan nader op deze aspecten in te gaan.

c. Het komt de Raad voor dat het voorstel vooral is gericht op langer detineren en dat weinig aandacht uitgaat naar het voorkomen van recidive door verbetering van de nazorg voor recidivisten. In dit verband valt te wijzen op het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) waar de WRR over de aanpak van recidive stelt dat het maatschappelijk doelmatig lijkt om een veel groter bedrag voor de nazorg aan recidivisten te reserveren ter voorkoming van hernieuwd crimineel gedrag.² De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op de effectiviteit van het wetsvoorstel in relatie tot bevindingen dat versterking van de nazorg aan recidivisten maatschappelijk doelmatiger kan zijn.

3. a. 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 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. Zeker de helft van de veelplegers die elf of meer justitiële contacten op zijn naam heeft staan, is een serieus harddrugsgebruiker. 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. Een structurele aanpak van de veelplegers heeft potentieel dus 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. Het wetsvoorstel is voorshands gericht op de zeer actieve groep van veelplegers. Daartoe behoren ook de aan hard drugs verslaafde veelplegers die thans in aanmerking komen voor de SOV. De voorgestelde wetgeving voorziet mede in uitbreiding van de capaciteit voor aan hard drugs verslaafden.

De toepassing van de voorgestelde wetgeving zal voorshands niet gericht zijn op de aanpak van meerplegers. Aan de afwezigheid van een «multipliereffect» bij de aanpak van deze groep van stelselmatige daders kan dan ook geen argument worden ontleend voor de stelling dat de voorgestelde maatregel niet effectief zou zijn.

In de memorie van toelichting is aan het vorengaande aandacht geschonken.

b. Thans wordt volop gewerkt aan de ontwikkeling van verschillende detentiemodaliteiten voor veelplegers, rekening houdend met de verschillende doelgroepen.

c. In de memorie van toelichting is ingegaan op de effectiviteit van het wetsvoorstel in relatie tot bevindingen dat versterking van de nazorg aan recidivisten maatschappelijk doelmatiger kan zijn. Daartoe wordt het volgende naar voren gebracht.

Veelplegerscriminaliteit hangt vaak samen met achterliggende persoonsgebonden problematiek, zoals een harddrugsverslaving, problematisch alcoholgebruik, een psychische stoornis of dak- en thuisloosheid. Vaak is ook

¹ Toelichting, paragraaf 1.1.

² WRR, De toekomst van de nationale rechtsstaat, bladzijde 230.

sprake van een combinatie van deze factoren. Een adequate begeleiding van deze problematiek door gemeentelijke en zorginstellingen kan het verder afglijden in criminaliteit helpen voorkomen.

Naast voorzorg is nazorg aan het einde van het detentietraject van een (jeugdige) veelpleger 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.

Bijzondere categorieën vormen de verslaafde veelplegers en veelplegers met een psychische stoornis. Vanuit de verslavingszorg bestaan al verschillende vormen van z.g. dranginterventies, zoals de Interculturele Motivatie Centra (IMC's), Triple Ex en de forensische verslavingskliniek (FVK). De FVK richt zich speciaal op criminele, chronische verslaafden met een zeer complexe problematiek (waaronder psychiatrische stoornissen). IMC's en de FVK kunnen verslaafden op een justitiële titel opnemen.

De IMC's kennen wachtlijsten en worden daarom nu op veel plaatsen uitgebreid. Deze dranginterventies richten zich op terugvalpreventie van zowel verslaving als criminaliteit.

De toeleiding vanuit detentie naar dergelijke drangtrajecten zal de komende jaren worden versterkt. Daartoe zijn inmiddels regionale pilots ingericht. In 2004 zullen deze worden geëvalueerd. Op basis van de opgedane ervaringen zal het verdere landelijke beleid worden bepaald.

Gedetineerde veelplegers met een psychische stoornis kunnen eveneens worden overgeplaatst naar GGZ-voorzieningen.

Een aantal van de gedetineerde veelplegers zal na ommekomst van de straf tengevolge van dakloosheid noodgedwongen een beroep moeten doen op een maatschappelijke opvangvoorziening. De toegang tot dit soort voorzieningen levert in de praktijk de nodige problemen op. Dit is thans mede onderwerp van een interdepartementaal beleidsonderzoek naar het functioneren van de maatschappelijke opvang.

4. Voorlopige hechtenis

Voorgesteld wordt om de mogelijkheid van voorlopige hechtenis uit te breiden tot verdachten van (eenvoudige) mishandeling (artikel 300 WvS) en vernieling (artikel 350 WvS). Naar het oordeel van de Raad wordt de noodzaak van deze wijziging in de toelichting onvoldoende gemotiveerd. Daarbij wijst de Raad erop dat de regering bij het recente wetsvoorstel herijking strafmaxima, waarbij het strafmaximum voor eenvoudige mishandeling is verhoogd van twee tot drie jaar, niet is overgegaan tot het voorstellen dat voorlopige hechtenis mogelijk zal worden bij eenvoudige mishandeling ex artikel 300 WvS.¹

Bovendien houdt het voorstel meer in dan enkel het mogelijk maken van voorlopige hechtenis voor stelselmatige plegers van mishandeling en zaaksbeschadiging. Het gevolg zal immers zijn dat elke verdachte van zaaksbeschadiging in voorlopige hechtenis kan worden genomen en dat ook andere dwangmiddelen en maatregelen toepasselijk worden, zoals aanhouden buiten heterdaad en – in het kader van het wetsvoorstel DNA bij veroordeelden – de gedwongen afname van DNA. De toelichting gaat niet in op deze consequenties.

De Raad adviseert de voorgestelde uitbreiding van de voorlopige hechtenis nader toe te lichten.

4. In par. 1.6. van de memorie van toelichting zijn de overwegingen uiteengezet waarom de voorlopige hechtenis ook toepassing moet kunnen vinden bij (eenvoudige) mishandeling en vernieling. De voorgestelde uitbreiding is nodig teneinde zeker te stellen dat veelplegers die in aanmerking komen voor plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders, steeds in voorlopige hechtenis worden genomen. Er is geen grond voor vrees dat deze uitbreiding

¹ Vergelijk Kamerstukken II 2001/02, 28 484, B, blz. 3.

zal leiden tot onnodige of disproportionele toepassing van voorlopige hechtenis, dwangmiddelen en maatregelen ten aanzien van verdachten van mishandeling of vernieling.

5. Uitvoering

a. Uitvoering van de beoogde wet zal gevolgen hebben voor de capaciteit van de inrichtingen en voor het personeel. Volgens de toelichting moet worden nagegaan of het mogelijk is bestaande inrichtingen uit te breiden. Ook wordt nog onderzocht of het mogelijk is om af te stoten capaciteit voor asielzoekers aan te wenden voor het doel van opvang van stelselmatige daders.¹ De Raad beveelt aan om in de toelichting verslag te doen van de uitkomsten van de aangekondigde onderzoeken met betrekking tot de voorzieningen en het voorstel in elk geval geen kracht van wet te geven zolang niet voldoende opvanggelegenheid is gegarandeerd.

b. Voorts stelt de toelichting dat wordt voorzien in op reïntegratie gerichte programma's, toezicht en begeleiding en dat de bestaande capaciteit van gevangeniswezen en reclassering bij voorrang voor veelplegers wordt ingezet. De Raad adviseert in de toelichting de gevolgen van het wetsvoorstel voor de capaciteit van het gevangenispersoneel en de reclassering nader te bespreken en daarbij in het bijzonder in te gaan op de mogelijkheid van uitbreiding van de personele capaciteit.

5. a. Zoals is aangegeven in de beleidsbrief veelplegers zullen in de komende periode in totaal 1000 plaatsen voor veelplegers worden gerealiseerd, die gefaseerd tussen 2003 en 2006 beschikbaar zullen komen. Deze plaatsen zullen worden gerealiseerd binnen de specifiek daartoe aan te wijzen bestaande capaciteit. Inmiddels is gebleken dat het vanwege de kosten die gepaard gaan met benodigde gebouwelijke aanpassingen en de exploitatielasten niet zinvol is af te stoten capaciteit van de asielzoekeropvang voor de opvang van veelplegers aan te wenden.

b. In afwachting van de uitkomsten van het onderzoek naar de detentie-modaliteiten kunnen thans nog geen uitspraken worden gedaan over een mogelijke uitbreiding van de personele capaciteit.

6. Financiële gevolgen

Krachtens artikel 38o, derde lid, WvS komen de kosten van tenuitvoerlegging van de laatste fase van de maatregel overeenkomstig bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels ten laste van gemeenten die deelnemen aan de tenuitvoerlegging daarvan. Mede gelet op de artikelen 114 en 115 van de Gemeentewet adviseert de Raad in de toelichting aan te geven op welke wijze de financiële consequenties voor de gemeenten zijn geregeld.

6. In par. 6 van de reeds genoemde beleidsbrief is naar voren gebracht dat in samenspraak met de bij de aanpak van stelselmatige daders betrokken partners een landelijk plan zal worden opgesteld. 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 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).

7. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

¹ Toelichting, paragraaf 1.7.

7. De voorgestelde tweede wijziging van artikel 38m, eerste lid, onderdeel 2°, is niet overgenomen. Het huidige artikel 38m, eerste lid, onderdeel 2°, stelt niet de eis dat de reeds gepleegde misdrijven en het nog te plegen misdrijf misdrijven zijn waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Er is geen aanleiding thans deze beperking aan te brengen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in dit wetsvoorstel wijzigingen van de artikelen 38s en 38t Sr. mee te nemen. Deze wijzigingen waren aanvankelijk bedoeld als wijzigingen van de regeling van de SOV. Zij waren 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.

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). De wijzigingen in artikel 38t zijn van technische aard.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
D. Dolman*

Ik moge u hierbij verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer te zenden.

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 27 mei 2003,
no.W03.03 0132/I, met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

Voorstel van wet

- In artikel I, onder B, artikel 38m, eerste lid, na de puntkomma van onderdeel 2° toevoegen: en.
- In artikel I, onder B, artikel 38m, eerste lid, na «misdrijf» in de tweede en laatste regel invoegen: als bedoeld onder 1o.

Memorie van toelichting

- In het artikelsgewijs deel, Artikel I, onderdelen A tot en met C, «vrees voor herhaling van een misdrijf» wijzigen in «er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan».