

Voorzitter

economische delicten in verband met richtlijn nr. 2000/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 november 2000 betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingsresiduen (PbEG L 332) (29400);

- Uitvoering van Verordening (EG) nr. 725/2004 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 31 maart 2004 betreffende de verbetering van de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten (PbEU L 129), alsook van andere besluiten van volkenrechtelijke organisaties met betrekking tot de beveiliging van havens (Havenbeveiligingswet) (29468);

- Wijziging van de Wet op het primair onderwijs en de Wet op de expertisecentra in verband met het invoeren van het jaarverslag en een nieuwe regeling van informatievoorziening voor het primair en (voortgezet) speciaal onderwijs (29470);

- Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met onder meer vereenvoudiging van de bekostigingsbepalingen (29473).

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Penitentiaire beginselenwet (plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders) (28980).

De **voorzitter**: Ik heet de minister van Justitie van harte welkom.

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Rosenthal** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Aan het begin van een heel lange sessie voor deze Eerste Kamer kan de VVD-fractie over het wetsvoorstel dat voorligt kort zijn. De stelselmatige daders waarover het gaat in dit wetsvoorstel zijn verantwoordelijk voor 20% van de criminaliteit in ons land. In de grote steden ligt het percentage nog

aanzienlijker hoger. Daar blijkt het beleid, gericht op het terugdringen van stelselmatig daderschap in combinatie met het aanpakken van de criminele hotspots, al behoorlijk wat effect te hebben. Het is dan ook van belang dat dit wetsvoorstel dat beleid verder ondersteunt.

Het is om die reden alleen maar spijtig om te constateren dat de capaciteit om de zeer actieve stelselmatige daders ± degenen die het meest frequent delicten plegen ± te detineren. Voor 2004-2006 is die capaciteit begroot op slechts 1000 plaatsen, terwijl die groep op zichzelf vier tot vijf keer zo groot is. Uit contacten die ik de laatste weken met een paar mensen uit de politiehoeke heb gehad, blijkt dat zij ook dit capaciteitstekort zeer vervelend en irritant vinden.

De schriftelijke behandeling van dit wetsvoorstel stemt de VVD-fractie grotendeels tevreden. Toch resteren er voor de VVD-fractie nog enkele punten. In de eerste plaats hebben wij de minister gevraagd naar de gevolgen voor de sanctiecapaciteit gericht op andere delinquenten. De minister zegt in de memorie van antwoord dat beleid inzake stelselmatige daders erop is gericht om negatieve gevolgen voor andere delinquenten zoveel mogelijk te reduceren. Daarom kan een maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders ± ISD ± alleen opgelegd worden op vordering van het openbaar ministerie. Het openbaar ministerie, zo zegt de minister, zal zich daarbij uitdrukkelijk rekenschap geven van de beschikbare capaciteit voor deze categorie. Dan zegt de minister: "Is deze capaciteit op enig moment ontoereikend, dan zal een passende onvoorwaardelijke vrijheidsstraf worden gevorderd." Hij vervolgt: "Er is daarmee geen sprake van bepaalde categorieën veroordeelden bij wie de detentie langer uitgesteld zou dienen te worden vanwege het aantal opgelegde ISD-maatregelen."

Op dit punt enkele vragen. Hoe moeten wij deze redenering van de minister begrijpen vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid? Wat bedoelt de minister in dit verband met een passende onvoorwaardelijke vrijheidsstraf? Gaat het dan om een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf waarin het maximum van twee jaar ISD-plaatsing wordt meegenomen, of moeten wij het anders begrijpen? Hoe zit het dan met het regime

waaronder gedetineerden hun onvoorwaardelijke vrijheidsstraf moeten uitdienen? De principiële vraag die zich hier voordoet is of een dergelijk regime dan gelijkwaardig is aan het zogeheten ISD-regime, het regime voor de inrichting stelselmatige daders.

Mevrouw de voorzitter. Bij dit punt wil de VVD-fractie een meer algemeen principiële punt aan de minister voorleggen. Het valt ons namelijk op dat ook bij dit wetsvoorstel de strafrechttoepassing van meet af aan te kampen heeft met capaciteitsproblemen. De wetgever voert een strafrechtelijke maatregel landelijk en integraal in, wetende dat de maatregel vanwege een klemmend capaciteitstekort slechts een klein deel van de betreffende delinquenten zal raken. Wij hebben het hierover ook gehad bij de behandeling van het wetsvoorstel Strafrechtelijke opvang verslaafden, dat nauw gelieerd is aan dit wetsvoorstel. Het is nu ook weer aan de orde bij dit wetsvoorstel. De fractie van de VVD legt de minister de volgende redenering voor. Juist in de strafrechtelijke sfeer moet de rechtsgelijkheid als een hoog goed worden beschouwd. Wordt die dan niet aangetast wanneer de formele wet voorziet in vrijheidsberovende maatregelen en wanneer daarbij meteen duidelijk is dat die maatregelen slechts voor een klein deel van de betreffende delinquenten zullen gelden?

Mevrouw de voorzitter. Kort als het is, is dat ons principiële punt bij de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel. Een klein punt dat wij de minister nog willen voorleggen betreft het opleggen van plaatsingen in een ISD aan minderjarigen. De minister herhaalt dat dit in beginsel niet zal voorkomen en hij verwijst daarbij naar artikel 77b Sr en de daarin omschreven soort van delicten. Wij hebben echter begrepen dat artikel 77b niet alleen ziet op de ernst van het begane feit, maar onder meer ook op de persoonlijkheid van de dader en de omstandigheden waaronder een delict is begaan. Wij zouden ook op dit punt graag van de minister verduidelijking hebben.

Voorzitter. Wij wachten met belangstelling de beantwoording door de minister in eerste termijn af.



De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. Anders dan de fractie van de vorige spreker is de PvdA-fractie hogelijk verbaasd over de wijze waarop de regering meent te mogen antwoorden, zowel in de memorie van antwoord als in de nadere memorie van antwoord, op de drie principiële problemen die mijn fractie heeft opgeworpen inzake dit wetsvoorstel. Deze principiële problemen gelden blijkbaar niet voor de VVD-fractie.

Ik heb in mijn zestienjarige ervaring als lid van de Staten-Generaal zelden meegemaakt dat een minister van Justitie zo achteloos omspringt met beginselen van de rechtsstaat als dat gebeurt in de beide schriftelijke antwoorden op vragen gesteld vanuit deze Kamer. Wij hadden dat niet verwacht van deze minister, wiens inzet als minister en wiens intellectuele gaven wij ± ondanks verschillen van mening over het beleid ± op zichzelf waarden.

Waar gaat het om? Allereerst om het feit dat de Wet Strafrechtelijke Opvang Verslaafden, de SOV pas twee jaar van kracht is als proef tot 2006. Deze proef maakt het mogelijk om een strenge maatregel op te leggen aan veelplegers, namelijk twee jaar dwangdetentie bij het plegen van een enkel vermogensdelict van geringe betekenis ± althans in verhouding tot die twee jaar ± zoals winkeldiefstal, autokraak, zakkenrollerij, terwijl de verdachte in de voorafgaande vijf jaar al drie maal voor een soortgelijk delict is veroordeeld, en zijn straf heeft uitgezeten.

Mijn fractie stemde eind 2000 in grote meerderheid tegen de SOV. Zij meende in de eerste plaats dat de straf niet in verhouding stond tot het vergrijp en zij verwachtte verder dat dwangbehandeling van verslaafden in de SOV-maatregel niet in staat was bij te dragen aan het doen eindigen van hun gedrag als veelpleger.

De SOV-wet is desondanks aangenomen en nu ruim twee jaar in werking als proef in een deel van het land. Of deze proef geslaagd is, weten we niet. We kunnen dat ook niet weten, want de eerste SOV'ers die de maatregel hebben ondergaan, komen pas in de loop van dit jaar vrij. We kunnen pas in de komende jaren vaststellen of de behandeling inderdaad recidive heeft helpen

voorkomen bij betrokkenen. We weten alleen dat de betrokkenen twee jaar van de straat zijn op grond van een klein vermogensdelict. Overigens krijg je van de strafrechter twee jaar wanneer je een geweldsdelict hebt gepleegd.

Voorzitter. Mijn fractie heeft in het verslag te kennen gegeven dat zij ± na een bezoek aan de penitentiaire inrichtingen in Hoogvliet en Utrecht waar de SOV werd toegepast ± onder de indruk was van de wijze waarop het personeel in die inrichtingen poogde inhoud te geven aan het programma tot resocialisatie van delinquenten. Dat is zeer positief. Het is ons er dan ook niet om te doen om de geloofwaardigheid van de bestaande SOV-maatregel aan te tasten. Wij wachten daarvoor op de ter zake toegezegde evaluatie. Deze kan, zoals gezegd, pas later plaatsvinden.

Het komt ons echter wel in hoge mate onverantwoord voor om deze maatregel via het voorliggende wetsvoorstel thans uit te breiden tot een nieuwe groep veelplegers, namelijk de niet-verslaafden. Het betreft een groep van zeer diverse aard, die volgens de regering circa 20% vormt van het totaal van de groep veelvuldig recidiverende daders.

Hoe kan de regering in redelijkheid voorstellen om een maatregel ± die tot gevolg kan hebben dat mensen voor twee jaar in dwangdetentie worden gehouden ± tot een nieuwe groep uit te breiden, en tevens de bestaande SOV-proef voortaan voor het hele land te doen gelden, als we niet eens weten of de proef is geslaagd voor de groep waarvoor de maatregel op dit moment geldt? We weten dat het gaat om een zware maatregel, twee jaar dwangdetentie, voor een op zichzelf gering vergrijp. We voeren als rechtvaardiging daarvoor vooral op dat deze delinquenten een speciale behandeling krijgen aangeboden om te resocialiseren en recidive te voorkomen. Hoe kunnen we die zware en dure maatregel dan bestendigen en verder uitbreiden, zonder ook maar enigszins te weten of die behandeling helpt? Als de behandeling namelijk niet helpt, is het vasthouden van betrokkene voor twee jaar een disproportionele straf en dus in strijd met een behoorlijke strafrechttoepassing.

Wat antwoordt de regering op deze uiterst redelijke vraag? Zij acht

de dwangmaatregel nodig om de veelplegers aan te pakken, ook voor de nieuwe soorten delinquenten die eronder komen te vallen. Waarom vindt de regering dat nodig? Omdat de regering dat nodig vindt. Zij vindt dit blijkbaar nodig, ook al zou blijken dat het niets helpt. De verwachting van de regering is al laag gesteld, 10 tot 15% van de veroordeelden moet na de maatregel niet opnieuw recidiveren. De regering wacht de evaluatie niet af, maar gaat gewoon verder.

De snorkende teksten die de regering in beide antwoorden aan de Kamer geeft, proberen dit gebrek aan inhoud toe te dekken. Ik heb in het voorlopige verslag het eerste antwoord geciteerd. Het betreft het antwoord op de vraag waarom de regering doorgaat een strafmaatregel tot een andere groep uit te breiden, als de bestaande proef nog niet is geëvalueerd. Het antwoord van de regering luidt: "De beveiliging van de maatschappij vraagt om een effectieve aanpak van stelselmatig daderschap. De voorgestelde maatregel levert daartoe een bijdrage. Voor zover het personen betreft met een specifieke problematiek ± als gezegd zullen dit veelal harddrugsverslaafden zijn ± wordt in beginsel een programma aangeboden, tenzij dat in het gegeven geval niet zinvol is. De maatregel is ook bedoeld voor stelselmatige daders zonder een specifieke problematiek, waarmee het plegen van strafbare feiten samenhangt. Men wacht in beginsel een sobere tenuitvoerlegging, zoals hiervoor is uiteengezet. (...) Het is buiten iedere twijfel verheven dat ook voor deze categorie van stelselmatige daders geldt dat de maatregel strekt zowel tot beveiliging van de maatschappij als tot beëindiging van de recidive."

Het zal inderdaad duidelijk zijn dat de maatregel voor twee jaar strekt tot beveiliging van de maatschappij, maar het is absoluut niet boven elke twijfel verheven dat de maatregel een bijdrage zal zijn tot de beëindiging van de recidive. De regering legt hiervoor geen enkel bewijs op tafel. Nogmaals, de regering kan dat ook niet doen, omdat de eerste SOV'ers pas dit jaar op straat komen. Het hangt van hun gedrag van al dan niet recidiveren af, of de proef geslaagd is of niet.

Een minister van Justitie die een maatregel van dwangdetentie gedurende twee jaar wil invoeren

Jurgens

zonder redelijke aanwijzingen dat de daarbij behorende behandeling althans voor een significant aantal veroordeelden vruchten afwerpt, schendt het beginsel van de rechtsstaat. Waarom? Hij zet mensen voor twee jaar vast, een straf die voor geweldsdelicten wordt opgelegd, op grond van een vergrijp waarvoor normaal nog geen drie maanden staat. De minister haalt in feite de betrokkenen twee jaar van de straat. Dat kan in het belang van de orde en de veiligheid op straat zijn. Om dat te doen moet echter aan behoorlijke voorwaarden zijn voldaan, namelijk het aanbieden van een programma dat recidive zal voorkomen.

Echter, of dat programma dit effect zal hebben, is in het geheel nog niet vastgesteld. De mogelijkheid een maatregel van twee jaar op te leggen, kan uit het oogpunt van de veiligheid van de rechtsstaat gerechtvaardigd zijn, als een significant aantal veroordeelden door die detentie van twee jaar met behandeling blijkt niet opnieuw te recidiveren. Ik wil die discussie dan graag met de minister aangaan. Als echter absoluut niet vaststaat dat dit het geval is, dan blijft over dat mensen twee jaar worden vastgezet in het cachot. Dat heet in de tekst van de minister "een sobere detentie". Je kunt mensen dan even goed gewoon in de gevangenis zetten. Je moet daarvoor echter een tenlastelegging hebben voorgelegd die zulk een straf rechtvaardigt. Als bovendien voor dit doel geld wordt uitgetrokken dat hard nodig is, onder meer om te zorgen dat meer personen-op-een-cel op fatsoenlijke wijze wordt doorgevoerd, is het helemaal erg!

Voorzitter. Het voornemen van de minister is ook prematuur omdat met de bestaande strafvorderlijke middelen hetzelfde kan worden bereikt binnen de grenzen van de beginselen van de rechtsstaat, zoals ook de Raad van State uitdrukkelijke constateert op pagina 3 van zijn advies. Het is dus al mogelijk met bestaande wettelijke middelen op een forse wijze op te treden tegen de veelplegers, die inderdaad een grote maatschappelijke overlast veroorzaken. Mijn fractie onderschrijft dat die overlast bestaat.

Als het inderdaad om veelplegers gaat, dan moet het OM in staat zijn om de vele delicten zodanig in de tenlastelegging op te nemen dat op

grond daarvan, mede op grond van recidive, een hoge straf kan worden geëist. Worden aldus tien of vijftien winkeldiefstallen ten laste gelegd ± bij tien delicten is immers pas sprake van een veelpleger ± dan is een straf van twee jaar op grond daarvan mogelijk, eventueel voorwaardelijk, met de voorwaarde van dwangdetentie in een SOV-inrichting. Dat kan al op grond van reeds lang bestaande wetgeving.

Op deze opmerking van mijn fractie bestaat de minister het om te antwoorden: Dat is wel waar, maar de rechtspraak benut deze mogelijkheid niet. Dat komt enerzijds vanwege een gebrek aan ketenregie ± dat wil zeggen samenwerking tussen de betrokken instanties ± en anderzijds omdat bij schaarste van middelen de vervolging van deze relatief lichtere criminaliteit het aflegt tegen die van zwaardere delicten.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voor de fractie van de Partij van de Arbeid is het dus essentieel dat de maatregel wordt opgelegd op basis van één of enkele delicten, en wel binnen de criteria van artikel 38m. De Partij van de Arbeid zou er verder geen moeite mee hebben als steeds een lijst van tien delicten, compleet met processen-verbaal, etc., wordt behandeld op basis van een tenlastelegging ter zitting.

De heer **Jurgens** (PvdA): Het antwoord daarop is "ja", want dit is de bestaande strafvorderlijke mogelijkheid om een veelpleger aan te pakken. Het OM verschijnt voor de rechter met een tenlastelegging met daarin tien delicten die de pleger heeft gepleegd en met de daarbij behorende eis, en dat kan best twee jaar zijn.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Is het niet wenselijker dat juist bij deze groep veelplegers de specifieke maatregel van de strafrechtelijke opvang respectievelijk ISD wordt toegepast vanwege de specifieke problematiek? Om die reden willen wij hen toch juist niet in een regulier gevangenisregime brengen?

De heer **Jurgens** (PvdA): Dan heeft mijn hooggeschatte collega Van de Beeten niet naar mijn geluisterd. In mijn inleiding zei ik reeds dat de straf van twee jaar voorwaardelijk kan worden opgelegd, met de voorwaarde dat men zich onderwerpt

aan een dwangdetentie in een SOV-inrichting. Ook het bestaande strafrecht voorziet in de mogelijkheid om te doen wat de minister wil. Ik zal straks betogen dat dit wetsvoorstel een échappatoire is om te voorkomen dat het OM gewoon zijn werk doet.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Is de heer Jurgens het niet met mij eens dat er een verschil bestaat tussen het opleggen van een voorwaardelijke straf, waaraan de veroordeelde zich kan onttrekken door niet aan de voorwaarde te voldoen en een maatregel waarbij hij gedwongen wordt om het regime van de maatregel te volgen en waaraan hij zich dus niet kan onttrekken?

De heer **Jurgens** (PvdA): Als je in een inrichting voor strafrechtelijke opvang verslaafd wordt geplaatst voor een dwangdetentie gedurende twee jaar, dan wordt het buitengewoon lastig om je daaraan te onttrekken. Je wordt immers gewoon vastgehouden. Dat gebeurt dan op grond van een normale strafrechtelijke vervolging. Dat kun je trouwens ook zonder een voorwaardelijke straf doen. De rechter kan bepalen dat de straf moet worden uitgezeten in die en die inrichting, in Hoogvliet, in Utrecht of in andere plekken waar met grote toewijding aan deze mensen wordt gewerkt. Het is absoluut niet nodig om deze maatregel in te voeren.

De SOV bestaat en wij accepteren dat, maar eerst moet de proef op de som worden genomen.

Ik ga even door op het punt waar de heer Van de Beeten mij onderbrak. Ik dank hem voor zijn interruptie, want dat gaf mij de gelegenheid nog een aantal dingen te verhelderen.

Ik had gezegd dat de minister op de opmerking van mijn fractie heeft geantwoord dat het wel waar was, maar dat de rechtspraak deze mogelijkheid niet benut. De minister zegt dan: dat komt door een gebrek aan ketenregie en omdat volgens de prioriteiten van het OM zwaardere delicten voorrang hebben op de vervolging van deze minder zware delicten. Hoewel de minister zelf zegt dat er sprake is van een hardnekkig en urgent probleem, zegt hij in feite dat het OM zijn werk niet doet. Voorts zegt de minister dat, als dan een hogere straf wordt geëist tegen veelplegers, rechters niet bereid zijn

Jurgens

om zulke hoge straffen aan veelplegers op te leggen. In de stukken die de Kamer heeft ontvangen, zegt de minister dus dat de wetgever een wet heeft gemaakt en dat de rechter weigert de straffen op te leggen die deze wet mogelijk maakt. Werkelijk schandelijk! Het ligt dus volgens de minister ook aan de rechters. Zij willen gewoon niet de straffen opleggen die zij behoren op te leggen.

Eerlijk gezegd, hebben wij juist rechters om van geval tot geval te bekijken of al of niet een hoge straf moet worden opgelegd. Deze algemene stelling vind ik alleen daarom al aanvechtbaar, maar heb ook grote twijfels over het antwoord op de vraag of het ook waar is dat rechters weigeren hoge straffen op te leggen. Als dat zo is, dan komt dat omdat het OM er niet in slaagt om inderdaad te doen wat hierboven wordt voorgesteld. Daarvoor is een goede coördinatie nodig binnen het OM, evenals het aanleggen van persoonsdossiers van veelplegers, ook tussen verschillende parketten, en het gezamenlijk voorleggen aan de rechter van een groot aantal zaken met een hoge eis inzake de strafmaat. Dat kan nu reeds. Daar heb ik geen ISD-wet voor nodig. Zo moeilijk moet dat toch niet zijn? De totale groep wordt door de regering geschat op maximaal 6000 personen. 2000 van hen zijn ernstige gevallen. Daar valt met de huidige ICT-techniek toch een dossier van aan te leggen? Als strafvordering al de middelen biedt om veelplegers de straf te geven die hun toekomt ± ik wil aan het belang daarvan dus niks af doen ± dan gaat het niet aan om de rechters de schuld te geven van het feit dat die straffen niet worden opgelegd.

In plaats daarvan bestaat de regering het om het OM het voortaan gemakkelijk te maken: het OM hoeft alleen aan te tonen dat een verdachte in de laatste vijf jaar driemaal is veroordeeld. De verdachte heeft nota bene zijn straf uitgezeten, waarbij overigens ook de kwestie van het beginsel "ne bis in idem" aan de orde komt. Het OM hoeft alleen maar aan te tonen dat de verdachte het delict in de laatste vijf jaar al drie keer heeft gepleegd en dat er nu weer een zaak aan de rechter wordt voorgelegd. Vervolgens kan dan, voor die enkele vierde kwestie, een dwangdetentie van twee jaar worden opgelegd.

Normaal zou het OM inderdaad eerst tegenover de rechter moeten bewijzen dat het om een veelpleger gaat door in de tenlastelegging vele zaken voor te dragen en de schuld van de verdachte voor die vele gepleegde daden te doen vaststellen.

Wat de minister dus doet, is de bestaande lakse werkwijze van het OM sanctioneren. Laat de minister er eerst eens voor zorgen dat het OM de koninklijke weg bewandelt. Mocht dit buiten de schuld van het OM niet de gewenste resultaten opleveren, dan kan altijd nog worden gevraagd om een bevoegdheid om een nieuwe soort maatregel op te leggen. Ook dan is het echter van de rechter afhankelijk of hij bereid is, die maatregel op te leggen.

Dit deel van mijn betoog is erop gericht, duidelijk te maken dat er sprake is van een échappatoire, een mogelijkheid om eraan te ontkomen om gewoon je werk te doen: leg die tien delicten voor aan de rechter, maak de rechter duidelijk dat het wegens mogelijke recidive noodzakelijk is om twee jaar gevangenisstraf op te leggen, vraag de rechter te bepalen dat de gevangenisstraf moet worden uitgezeten in een inrichting die poogt een programma aan te bieden en de zaak is klaar. Ik heb dan helemaal geen ISD-wet nodig. Daarop krijg ik van de minister het antwoord dat het nodig is. Ik vind dat geen antwoord en zo denk ik zeker over het antwoord dat de rechtspraak zijn werk niet doet, dat rechters maar hogere straffen moeten opleggen en dat deze maatregel wordt ingevoerd voor het geval zij dat niet doen. Dat staat echt letterlijk in de schriftelijke antwoorden.

Het voorgaande komt in een nog scheller licht te staan als men de procesdossiers van de veelplegers onder ogen krijgt. Daarin worden ad informandum reeksen zaken opgevoerd waaraan de verdachte zich zou hebben bezondigd, en wel zonder dat deze zaken in de tenlastelegging voorkomen. Er is dus een procesdossier. In dat dossier ligt een tenlastelegging. Die stukken moeten aangeven dat de rechter grond heeft om aan te nemen dat de verdachte deze delicten heeft gepleegd. Processen-verbaal van andere zaken worden daarbij gevoegd. Die gaan dan over andere delicten, andere winkeldiefstallen, andere tasje-overrijen, die de betrokkene ook gepleegd zou

hebben. Die worden echter niet in de tenlastelegging vermeld. Is dat in overeenstemming met de regels van de rechtsstaat? De minister zegt in zijn schriftelijk antwoord dat het om onomstreden zaken gaat. Dan is het toch geen enkele moeite om dat vervolgens ook in de tenlastelegging op te nemen? Zijn die zaken niet onomstreden en heeft de betrokkene in deze zaak dus niet bekend, dan behoort dat aan de rechter te worden voorgelegd. Als het niet aan de rechter wordt voorgelegd, is het dus geen feit waar de rechter rekening mee kan houden. "Ad informandum" bijgevoegde zaken over iemand zijn gedrag als veelpleger, moeten dus alleen worden voorgelegd als je die tevens in de tenlastelegging aan de orde stelt. De eerdere straffen waartoe de betrokkene reeds is veroordeeld, moeten natuurlijk wel worden voorgelegd.

Het is van tweeën een: ofwel die zaken zijn onomstreden en dan kunnen zij zonder problemen opgenomen worden in de tenlastelegging, ofwel de zaken zijn niet onomstreden. Dan horen zij in de tenlastelegging thuis opdat de verdachte zich daartegen kan verdedigen.

De heer **Rosenthal** (VVD): Ik heb uit de stukken begrepen dat wij hierbij spreken over de "door de verdachte bekende feiten" die in de dagvaarding worden opgenomen.

De heer **Jurgens** (PvdA): Precies. Dat staat in de stukken. Uit ervaring weet ik dat er ook meer in staat, dus ook processen-verbaal die geen onomstreden feiten betreffen. In mijn betoog heb ik zojuist gezegd dat de feiten die onomstreden zijn in de tenlastelegging moeten worden opgenomen. Zijn ze niet onomstreden, dan moeten ze ook in de tenlastelegging worden opgenomen, want dan krijgt de verdachte de kans zich daartegen te verweren. Het is een van die twee, maar niet alleen bijvoegen en van de rechter verwachten dat hij daarmee rekening houdt bij het bepalen van de strafmaat.

Voorzitter. De minister bestaat het om deze principiële redenering af te doen met de opmerking dat het opnemen van zaken van de derde categorie in het procesdossier gebruikelijk is. Enig inhoudelijk antwoord op het tweemaal herhaalde betoog van mijn fractie ontbreekt.

Jurgens

Het komt mijn fractie voor dat dit geen manier is om met vragen vanuit de Kamer om te gaan. Ik ben niet gewend om zulke krachtige woorden te roepen tegen deze minister, maar ik ben teleurgesteld over beide schriftelijke antwoorden. Wij meenden namelijk niet zomaar wat bedenkingen naar voren te brengen, maar zaken die te maken hebben met de essentie van de rechtsstaat.

Het komt de leden van de PvdA-fractie dan ook voor dat dit wetsvoorstel op grond van bovenstaande argumenten voorbarig is en dat de regering zich door te insisteren op invoering schuldig maakt aan symboolpolitiek. "Wij halen hierdoor toch maar lekker die overlast veroorzakende veelplegers van straat", zegt zij, terwijl dat ook kan zonder deze wet. Laten wij eerst eens kijken of de dwangdetentie met behandeling die SOV heet inderdaad vruchten afwerpt. Ik hoop dat dit zo is. Laten wij beoordelen of die vruchten de inzet van mensen en middelen rechtvaardigen. Laten wij intussen het wangedrag van veelplegers bestrijden door effectief gebruik te maken van bestaande middelen in de strafvordering. Laten wij de SOV-proef pas uitbreiden tot een ISD als zij blijkt te slagen. De minister zal begrijpen dat de PvdA-fractie er dan opnieuw naar zal kijken. Ik kan hem echter verzekeren dat wij er heel wat welwillender naar zullen kijken als uit die proef onomstotelijk is komen vast te staan dat een significant aantal veroordeelden door de SOV-maatregel niet meer is teruggefallen in recidive. Dat is wat wij allen wensen.

□

De heer **Van de Beeten** (CDA): Mevrouw de voorzitter. In mijn in hoofdzaak door collega Soutendijk voorbereide bijdrage zal ik in de eerste plaats ingaan op de noodzaak van dit wetsvoorstel. In de tweede plaats zal ik iets zeggen over de invulling en in de derde plaats iets over de gewenste bredere aanpak. Tot slot zal ik enkele woorden wijden aan de capaciteit.

In de afgelopen jaren is een ernstig probleem ontstaan door personen die misdrijven plegen in een frequentie waar het strafrechtelijk systeem geen passend antwoord op vond. Deze personen zijn wij veelplegers gaan noemen, omdat zij

ongelooflijk veel \pm minimaal elf en vaak veel meer \pm processen-verbaal wegens een misdrijf op hun naam hebben staan. Aan dit veel plegen liggen vaak langdurige en ingrijpende problemen ten grondslag, meestal enige vorm van verslaving. Het gaat hierbij om relatief lichtere vormen van criminaliteit, zoals winkeldiefstal en autokraken, die als afzonderlijk feit ter beoordeling aan de rechter voorgelegd in de regel zelfs geen voorlopige hechtenis en ook geen zware straf rechtvaardigen. Het verschijnsel veroorzaakt wel veel overlast en schade aan individuele burgers en aan de maatschappij in haar geheel.

Het feit dat de stelselmatige dader telkens weer terugkeert op de plaats van het delict en zijn verderfelijke werk kan hervatten, veroorzaakt naast de materiële schade veel emotionele schade en leidt tot een afnemend vertrouwen in de rechtsstaat. Dit alles rechtvaardigt een andere aanpak dan gebruikelijk was. Politie en justitie hebben hun beleid al aangepast. Zaken worden gestapeld aangebracht, uitmondend in hogere straffen. De heer Jurgens sprak daar ook al over. Grote steden hebben vrijwel allemaal een program van aanpak ontwikkeld. Daarbij is in ieder geval aan het licht gekomen dat de eenzijdig strafrechtelijke aanpak te beperkt is en dat de problemen in een bredere context moeten worden geplaatst, met een bredere regie dan alleen die van justitie. Dat heeft er ook al toe geleid dat in sommige gemeenten de weg van de gedwongen opname in de psychiatrische inrichting wordt verkend. Daarbij blijkt dat ook die wegen op problemen stuiten. Ik kom op deze bredere aanpak zo nog terug.

Dit voorstel biedt volgens de toelichting een persoonsgerichte aanpak in plaats van een zaakgerichte aanpak. Het opent daardoor de mogelijkheid om de veelpleger langer te detineren, waardoor gedragsbeïnvloedende interventies meer kansen krijgen effect te sorteren dan de zaakgerichte korte vrijheidsstraffen. Dat betekent dat overlastbestrijding alleen onvoldoende rechtvaardiging is voor de maatregel. Er moet ook een reëel uitzicht zijn op resocialisatie. Wij zijn het eens met deze aanpak. Ik ga nog even in op de bijdrage van de heer Jurgens. Als deze maatregel ertoe zou leiden dat men alleen maar twee

jaar van de straat wordt gehaald op basis van één in de tenlastelegging vermeld delict dat op de terechtzitting door de rechter zou zijn getoetst, dan zouden wij ook zeggen dat het niet kan. Dan zouden wij zeggen dat het een tenlastelegging van tien of twaalf zaken dient te zijn. Als het de eerste keer één jaar is geworden, dan kan het pas vervolgens twee jaar worden. Het grote verschil tussen die aanpak en wat het wetsvoorstel wil, is de maatregel en het programma om de veelpleger te resocialiseren.

De heer **Jurgens** (PvdA): Hoe weet u dat het zo'n groot verschil is, als wij geen enkel wetenschappelijk of anderszins beargumenteerd bewijs hebben dat de bestaande behandeling in de SOV inderdaad tot deze resultaten leidt? Wij vallen de bestaande SOV-maatregel niet aan. Wij zeggen alleen dat die maatregel niet uitgebreid moet worden totdat bewezen is dat die helpt. U doet alsof het helpt, maar dat weten wij niet.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Dat weten wij op dit moment niet voldoende. Dat ben ik met u eens. Als wij deze mensen echter twee jaar in een regulier gevangenisregime opsluiten, dan weten wij zeker dat het niet tot resultaat leidt. Dan brengen wij ze in een regulier regime zonder de aanpak zoals nu voorzien bij de SOV, met drie fasen en resocialisatiemogelijkheden. Dan gaan ze gewoon de gevangenis in op dag één en dan komen ze er na 24 maanden uit zonder dat er verder iets gebeurt is. Er wordt alleen maar tegen de reclassering gezegd dat de klant er weer is.

De heer **Jurgens** (PvdA): Als wij over twee jaar de SOV analyseren en evalueren, dan kan best blijken dat er steeds terugval in recidive is. Dan hebben wij intussen enige honderden mensen voor twee jaar in een detentie geplaatst op grond van een enkel vermogensdelict. Kunt u dat rechtvaardigen?

De heer **Van de Beeten** (CDA): Nee, ik heb ook al gezegd dat wij dat niet willen. Voor ons is het programma essentieel. Ik zal daar zo nog even over spreken. Het programma moet onderdeel uitmaken van de ISD-maatregel.

De heer **Jurgens** (PvdA): Dat zou

Van de Beeten

voor u aanleiding moeten zijn om vooralsnog niet voor deze uitbreiding van de wet te stemmen. Dat kunt u pas als het bewijs is geleverd dat die behandeling helpt.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voor ons is de evaluatie bij het wetsvoorstel SOV belangrijk, maar dat is niet de doorslaggevende reden om hiervoor te zijn. Wij hadden destijds voldoende vertrouwen in de aanpak van de SOV en daarmee ook voldoende vertrouwen in de aanpak van dit wetsvoorstel dat het uitbreidt. Die evaluatie is zeker noodzakelijk, maar het is geen voorwaarde om voor dit wetsvoorstel te kunnen stemmen.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): U zult ook in de memorie van antwoord hebben gelezen over het percentage van 10 à 15, de schatting van de minister van de slaagkans van de maatregel. U zegt dat u er niet voor bent om mensen twee jaar van de straat te houden en dat als vergroting van de veiligheid aan te merken. Het moet een meerwaarde hebben en die meerwaarde is door de minister geprognosticeerd op 10 à 15% van de populatie. Wat vindt de CDA-fractie van dit percentage?

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik heb het niet zo opgevat dat dit het maximale resultaat zal zijn. Ik heb het zo opgevat dat dit het streven van de minister is. Het percentage is overigens niet nieuw, want het kwam ook al voor in het voorstel met betrekking tot de SOV.

De heer **Jurgens** (PvdA): Stel dat het percentage 0 blijkt te zijn?

De heer **Van de Beeten** (CDA): Misschien kan ik eerst even het antwoord op de vraag van mevrouw De Wolff afmaken. Het is straks van belang om in het kader van de evaluatie te zien waarom het beperkt is gebleven tot 15 à 20%. Dan is het interessant om te weten waarom die andere mensen niet geholpen zijn geweest met deze maatregel. Het is natuurlijk helemaal niet uit te sluiten dat een aantal mensen simpelweg weigert om aan het programma mee te doen. Dat zien wij nu ook al bij de SOV. Ik vind dat die weigeraars niet mogen worden meegeteld bij het beantwoorden van de vraag of de maatregel succesvol is geweest. Het hangt sterk af van de evaluatie. Zelfs

als aangenomen moet worden dat permanent 15 of 20% van de populatie daadwerkelijk met succes het programma doorloopt en daarna niet in recidive vervalt, dan vind ik het nog een zodanige winst dat je hooguit de vraag kunt stellen of de criteria voor het opleggen van de maatregel misschien te ruim zijn. Vooralsnog vind ik dat daar geen aanleiding voor is.

De heer **Jurgens** (PvdA): U gaat er voortdurend van uit dat wij spreken over de nu wettelijk geldende SOV-maatregel. Die is niet aan de orde. De proef daarmee moet gewoon doorgaan, ook volgens ons. Wij hebben het nu over een maatregel met vergaande consequenties, namelijk twee jaar dwangdetentie, die wordt uitgebreid tot een nieuwe categorie zonder dat wij de zekerheid hebben dat er een kans van slagen is. De voorwaarde dat die behandeling een kans van slagen heeft, stelt u zelf ook. Is het dan niet onverantwoord om tot die uitbreiding over te gaan?

De heer **Van de Beeten** (CDA): De heer Jurgens geeft mijn woorden niet helemaal juist weer. Essentieel is dat er een programma is dat kan worden doorlopen door degene die, eenmaal gedetineerd zijnde, de wil blijkt te hebben dat te doen. Essentieel is niet of het programma succes zal hebben, want dat weten wij op dit moment niet. Wat het totale programma van de SOV betreft, zullen wij inderdaad de evaluatie moeten afwachten.

Het rechtstatelijke punt voor mij zit erin dat wij op de verkeerde weg zouden zijn, indien wij deze maatregel zouden opleggen als een soort verkapte gevangenisstraf door het programma helemaal niet serieus aan te bieden en de mensen er als het ware toe te bewegen er maar niet voor te kiezen respectievelijk maar tegen te werken. Wij zouden dan met een tenlastelegging van één zaak, beoordeeld door de rechter, de facto twee jaar gevangenisstraf opleggen. Dat mag natuurlijk niet gebeuren.

De heer **Jurgens** (PvdA): Soms helpt een redenatie ad absurdum. Stel, wij ontwerpen voor veelplegende belastingfraudeurs een maatregel waarbij zij in een inrichting terechtkomen waarin hen wordt afgeleerd om voortdurend met hun belasting-

papieren te knoeien. Echter, wij weten niet of het wel helpt, want het zijn veelplegers met een dwang-neurotische neiging om de overheid te bedonderen. Toch zetten wij die mensen alvast vast met die behandeling ook al weten wij helemaal niets over de resultaten ervan. Als het om deze groep personen ging, zou de wereld te klein zijn, maar omdat het gaat om veelplegers die zware overlast op straat veroorzaken door winkeldiefstallen te plegen, mag zo'n groep personen ineens voor twee jaar in de gevangenis worden gezet, mits men een programma krijgt aangeboden, ook al weten wij helemaal niet of dat programma helpt. Ik heb nog nooit zoiets geïchtheid gehoord.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Als wij 6000 veelplegende belastingfraudeurs hadden...

De heer **Jurgens** (PvdA): De schattingen van de FIOD liggen ver daarboven.

De heer **Van de Beeten** (CDA): ...op de door de heer Jurgens bedoelde wijze, dan zouden wij die maatregel serieus moeten overwegen. Het punt is juist dat wij het verschijnsel van veelplegers waarop dit wetsvoorstel ziet bij deze categorie niet op die wijze kennen in termen van verslaving, psychiatrische problematiek etc. Daarbij is het kwaad als kwaad aan de orde. Daarover kunnen wij met deze minister boeiende discussies hebben.

De heer **Jurgens** (PvdA): Bij die mensen is sprake van gokverslaving.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Wij hebben het bij de SOV al over alcoholverslaving gehad. Als geheelonthouder kan ik gemakkelijk zeggen dat wij alcoholverslaafden wat mij betreft zeker onder de werking van dit wetsvoorstel kunnen brengen als dat maatschappelijk gezien wenselijk en nuttig blijkt te zijn.

Ik zei al dat wij het eens zijn met de aanpak die voorligt. Wij vinden het juist dat de minister komt met een veralgemenisering van de strafrechtelijke opvang voor verslaafden, zoals wij die als wettelijk experiment sinds een paar jaar kennen. Het experimentele karakter vormt hiervoor naar het oordeel van de CDA-fractie geen belemmering.

Van de Beeten

Het verruimen van het criterium "harddrugsverslaafden" naar alle stelselmatige daders ongeacht hun verslaving en zelfs zonder verslaving, achten wij noodzakelijk om te komen tot een effectieve aanpak van het veelplegersprobleem.

Ik kom nu bij de invulling van de maatregel. Mijn fractie hecht sterk aan de detentiefasering en de programmatische invulling van de maatregel. Dat is ook het kenmerk van de SOV. Het markeert, zoals ik al zei, ons inziens het onderscheid tussen de maatregel en de gewone gevangenisstraf. Het is ook een vereiste om daadwerkelijk invulling te geven aan de doelstellingen van de maatregel, namelijk de aanpak van de verslavingsproblematiek of de andere specifieke problematiek of de recidivebestrijding door middel van resocialisatie. Het programma is naar onze waarneming ook de brug waarover de SOV zijn erkenning en toepassing tot nu toe, met name bij de rechterlijke macht, heeft gevonden. Deze winst moet niet verloren gaan bij invoering van de ISD-maatregel. Ik zeg hiermee overigens niets nieuws, want mijn partijgenoot Jager heeft in de Tweede Kamer ook al aangegeven dat men ervan uitgaat dat in alle gevallen een programma wordt aangeboden, misschien moet ik zeggen: of althans voor handen is. Tegen de achtergrond van het debat in de Tweede Kamer kan ik de uiteenzetting in de nadere memorie van antwoord dat "anders dan bij de SOV, waarbij standaard een programma wordt aangeboden, de tenuitvoerlegging van de ISD op tweeërlei wijze plaatsvindt: een ISD zonder programma en een ISD met programma". niet helemaal volgen. In bepaalde gevallen is de SOV namelijk ook een maatregel zonder programma, dus een sobere variant. Immers, de SOV begint met een gesloten oriëntatie- en motivatieprogramma van zes tot negen maanden. Als in deze fase het mislukken van het programma is te wijten aan de betrokkene zelf, dan is dat geen reden om de maatregel vroegtijdig te beëindigen en wordt betrokkene gedegradeerd tot de categorie programmaweigeraars. Die krijgen een standaardregiem en zitten in principe twee jaar "gesloten" met als enige winst een regelmatig leven met een helder dagritme. Als de minister dit bedoelt

met ISD "sober regiem", dan hebben wij het over hetzelfde.

De heer **Jurgens** (PvdA): Je wilt het programma niet volgen, wat je goed recht is. Als gevolg daarvan zit je twee jaar vast in dwangdetentie wegens het plegen van een winkeldiefstal. Is de heer Van de Beeten zich dat bewust? Als ik zeg dat het geen zin heeft om op mij programma's los te laten en dat ik weiger eraan mee te doen, dan zit ik vervolgens gedurende twee jaar in een sobere detentie wegens het plegen van één enkele winkeldiefstal. Dat is toch buiten elke proportie?

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik kom er zo op terug, omdat het onder omstandigheden niet zo zal uitpakken.

Uit de jurisprudentie op het terrein van de strafrechtelijke opvang van verslaafden tot nu toe, onder andere het arrest van de Hoge Raad van 17 december 2002, blijkt dat gebrek aan motivatie bij de aanvang van de maatregelen geen reden is om de maatregel niet op te leggen, omdat op niet-willen niet een premie moet worden gezet. Dat vereist dat er een deskundige aanpak is waardoor de afwezigheid van motivatie geen statisch gegeven behoeft te zijn. Wel wordt in de opstelling van de verdachte door de rechter aanleiding gevonden om te bepalen dat de officier van justitie in het geval van onwilligheid binnen zes maanden moet berichten over de wenselijkheid of noodzakelijkheid van de voortzetting van de maatregel. Dan komt de vraag naar voortzetting uiteraard weer terug, zo zeg ik de heer Jurgens. "Geen programma" kan dus tot verkorting van de maatregel leiden, want als er geen programma is, is de maatregel niet langer te rechtvaardigen. Die toets aan de doelstellingen vindt plaats bij de SOV. Dat zal in de ISD niet anders zijn, zeker nu de motie die mijn naam draagt is geïmplementeerd in een verbeterde tussentijdse toetsingsmogelijkheid.

Vroegtijdig afbreken is in principe niet aan de orde als het niet-deelnemen aan het programma is te wijten aan de betrokkene (niet-willen). Dat ligt anders als aan het niet-deelnemen een psychiatrische problematiek ten grondslag ligt, want dan is het niet-kunnen, zoals onder andere aan de orde is in het arrest van het Hof Arnhem van 21 juni

2003. Het ligt ook anders indien er geruime tijd (dertien maanden na oplegging van de maatregel) nog steeds geen behandelmogelijkheden zijn gevonden, zoals in het geval van het vonnis van de rechtbank van Den Bosch van 12 december 2003. Ik zeg erbij dat ik het uitermate kwalijk vind als er dertien maanden lang überhaupt geen programma voorhanden is in een SOV-inrichting. Ik ben benieuwd wat de minister ervan zegt. Deze uitspraken zijn in lijn met wat de minister bij de behandeling van het wetsvoorstel SOV in deze Kamer heeft gezegd, namelijk dat in de eerste fase van de SOV veel zal worden geïnvesteerd in het op gang brengen van het motiveringsproces. Actieve deelname aan het programma zal voortdurend worden gestimuleerd.

Ik erken dat de veralgemenisering wel aanpassing vergt van de programmatische invulling van de maatregel. Niet-(harddrugs)-verslaafden hebben een andere aanpak nodig dan harddrugsverslaafden. Zeker de eerste zes tot negen maanden, de afkickfase, zullen bij de niet-verslaafden er anders uit komen te zien, maar dan nog is het zinvol de ISD het oriëntatie- en motiveringsprogramma te laten behouden. Tegen deze achtergrond stellen wij de vraag naar de betekenis van de passage over een ISD met en één zonder programma. Aanvullend is de vraag: zijn er al programma's en trajectbegeleiders beschikbaar voor de niet-verslaafden?

Ik kom nu te spreken over het punt van de bredere aanpak. Ik constateerde al dat psychiatrische problematiek (het niet-kunnen) aanleiding kan vormen om de maatregel te beëindigen. De vraag is of met het wegvallen van het verplichte advies van gedragsdeskundigen die problematiek wel tijdig zal worden gesignaleerd. Wij gaan daar wel van uit. De vraag is ook wat er gebeurt als blijkt dat psychiatrische problematiek in de vorm van gedragsstoornissen of verstandelijke stoornissen eraan in de weg staat dat een programma wordt doorlopen en een sober regiem ook niet verantwoord is. Terug op straat betekent wéér overlast, betekent wéér geen persoonsgerichte aanpak. Dat moet eigenlijk niet gebeuren, maar vasthouden in de ISD, al of niet in het sober regiem, kan niet en

Van de Beeten

verstoort bovendien het programma van de wel gemotiveerden. Ook de Raad voor de Strafrechtstoepassing signaleert dit probleem en stelt dat aldus de overlast van buiten naar binnen de muren wordt gehaald.

Ik kom hiermee op het punt van de interdepartementale benadering waarover ik morgen ook zal spreken bij het meerpersoonsgebruik. De problemen zijn immers grensoverschrijdend: forensische psychiatrie, reguliere psychiatrie, gemeentelijke overlastbestrijding. Nu fungeert justitie daarvoor als eindstation; het strafrecht dus als afvalputje van de samenleving. In het verlengde hiervan ligt de problematiek van de eindfase van de ISD-maatregel. In de SOV is dit de open fase. De reïntegratie in de maatschappij waar begeleid of beschermd dan wel zelfstandig wonen moet worden gerealiseerd, werk (vrijwillig of betaald) moet worden aangeboden en regelmaat moet terugkeren in een tot voor de maatregel onregelmatig leven, opdat men niet weer recidiveert. Dit is een gemeentelijke verantwoordelijkheid. De SOV komt langzaam in de fase dat er zicht ontstaat op de invulling van dit onderdeel. Is er werk? Zijn er voldoende trajectbegeleiders? Kortom, hoe is het momenteel gesteld met die overgang van justitieel beleid naar gemeentelijk beleid?

De duur van de maatregel is uiterst flexibel en kan variëren van één jaar tot maximaal twee jaren. Tot nu toe blijkt dat de maximale duur van twee jaar in de praktijk ook regelmatig wordt opgelegd. De reden is dat die duur in de SOV-uitvoering is gekoppeld aan de programmatische invulling. In drie fasen van telkens zes tot negen maanden wordt toegewerkt naar een terugkeer in de maatschappij. Als door de veralgemenisering het zicht op het programma en daarmee de noodzakelijke duur van de maatregel verdwijnt, is het gevaar groot dat ook de termijn die wordt opgelegd, zal verminderen. Dit heeft natuurlijk weer consequenties voor het vervolgtraject.

De minister heeft in de nota naar aanleiding van het verslag inzage verstrekt in de geplande celcapaciteit. Voor 2004 zijn in totaal 272 plaatsen beschikbaar waarvan 152 regulier, dat wil zeggen met enige vorm van reïntegratieprogramma en 74 sober, dat wil

zeggen zonder zo'n programma. Deze capaciteit is bestemd voor de vier grote steden en moet uitgroeien tot 1000 plaatsen in 2007 waarvan dan 434 plaatsen met programma, 440 sober, dus zonder programma en 126 extramuraal voor de 19 grote steden. Kan de minister die verhouding regulier-sober onderbouwen?

Ik wil hier nog de vraag aan toevoegen hoe wij de beheersing en de planning van de capaciteit moeten zien in relatie tot het optreden van de officier van justitie. De officier van justitie heeft de verantwoordelijkheid om de maatregel te vorderen bij de behandeling van de zaak ter terechtzitting. Hij moet op het moment van de beoordeling weten of er een programma is als een betrokkene wordt geplaatst in een inrichting voor stelselmatige daders. Heeft de officier van justitie daar steeds inzicht in? Hoe moet ik mij dit voorstellen in de relatie tussen regulier en sober? Ik kan mij voorstellen dat op een gegeven ogenblik op basis van ervaringsgegevens aangenomen wordt dat een bepaald percentage gedetineerden weigert aan een programma mee te doen. Dan is er dus een programma beschikbaar voor diegenen die niet zullen weigeren. Dit vraagt om statistiek en om aannames over de beschikbaarheid van programma's in relatie tot het gedrag van de gedetineerden die binnenkomen. Zou er in feite niet een structurele overcapaciteit in het programma-aanbod moeten zijn om te vermijden dat mensen die wel willen, niet aan een programma kunnen deelnemen en daarom in een sober regiem worden ondergebracht?

Over programma's en begeleiders is de informatie bij dit wetsvoorstel minder specifiek. Nu de ISD halverwege het wettelijke SOV-experiment wordt ingevoerd en als het ware meelift in het experiment, kunnen wij ermee leven dat er nog niets wettelijk wordt geregeld voor de detentiefasering en voor de programmatische invulling. Wij vinden het echter wenselijk dat er te zijner tijd een wettelijk kader komt voor deze punten nadat de nodige ervaringen zijn opgedaan en de contouren van de maatregel zijn uitgekristalliseerd. Wij achten het daarom wenselijk dat beide varianten in de al voorziene evaluatie worden

betrokken. Wil de minister dit toezeggen?

Ik wacht het antwoord van de minister met belangstelling af.

□

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Voorzitter. Bij de behandeling van het wetsvoorstel SOV heb ik indertijd gezegd dat ik die maatregel disproportioneel achtte en niet aanvaardbaar, tenzij de maatregel echt effectief zou zijn. Ik had daar toen grote twijfels over die niet het minst werden gevoeld door de toenmalige minister die met een percentage van 10 tot 15 aangaf wat de prognose was van de slagingskans van de SOV. Ik heb toen gezegd dat ik dit een onaanvaardbaar laag percentage vind om zo'n drastische maatregel te nemen, zelfs bij wijze van experiment.

Toen het Parool onlangs berichtte dat menige ex-SOV'er na in vrijheidstelling onmiddellijk naar de dealer loopt om opnieuw te gaan scoren, was de minister er als de kippen bij om dit bericht te weer spreken. Toch beschikken wij nog steeds niet over een evaluatie van de SOV. Ik ga er overigens wel van uit dat wij die binnen afzienbare tijd van ongeveer één jaar zouden moeten kunnen krijgen. De berichten spreken elkaar dus tegen en ik denk dat de waarheid ongeveer in het midden ligt of dat wij überhaupt nog weinig zinnigs kunnen zeggen over de SOV.

De crux van een experiment is dat je proefondervindelijk kunt vaststellen of je op de goede weg bent, maar wij weten nog te weinig van de SOV om de volgende, opnieuw drastische stap naar uitbreiding te zetten. Bovendien zijn de bestaande strafvorderlijke middelen nog te weinig beproefd om te constateren dat de huidige mogelijkheden tekort schieten en dat een verdergaande aanpak voor de bestrijding van de overlast van veelplegers nodig is.

Ongeveer een half jaar geleden werd er met veel bombarie in Utrecht een ketenkalender geïntroduceerd. Ik dacht daarop: als die veelplegers nu zo'n groot maatschappelijk probleem zijn, waarom hadden wij dan niet eerder een ketenkalender in steden als Utrecht. Ook andere informatiesystemen in grote steden lijken nog in de kinderschoenen te staan. In ieder geval zijn de ervaringen met het stapelen van zaken en het gevoegd

De Wolff

behandelen bij de politierechter of de meervoudige kamer zeker nog niet goed meetbaar. Het kabinet zegt nu slechts: rechters straffen te mild. Is het weleens nieuwsgierig geweest naar de vraag waarom rechters zo mild straffen, als dat al waar is? Zijn die rechters zo wereldvreemd of hebben zij misschien goede redenen om te twijfelen aan het nut van langdurige detentie?

Ook nu weer, zo zegt de regering, is de maatregel geslaagd als de recidivekans bij 10 tot 15% van de doelgroep wordt weggenomen. Ik vind dit zo weinig dat dit grenst aan het absurde. Bovendien: hoe hoog zou eigenlijk het percentage zijn bij een beleid van het stapelen van zaken en het langs de orthodoxe strafvorderlijke wijze berechten van zaken? Stel dat een strafrechter anderhalf tot twee jaar detentie oplegt voor tien tot vijftien zaken. Zou de recidive na ommekomst van die detentie ook niet lager uitpakken? Zo ja, hoeveel dan? Kan daar een prognose van worden gegeven? Is dit percentage vergelijkbaar met het succespercentage dat de regering voor deze maatregel raamt? Sterker nog, hoe hoog zou het percentage zijn als je niets doet? Ik maak mij sterk dat op jaarbasis wel 8% van de veelplegers aan een vriendinnetje komt en zoals wij allen weten is dit het meest probate middel tegen recidive. Met andere woorden: ik vind het percentage van 10 tot 15 werkelijk absurd laag, in ieder geval veel te laag om zo'n drastische en ook zo kostbare maatregel te nemen.

Wat is de prognose voor die 85 of 90% op wie deze maatregel weinig of geen vat zal hebben? Zij komen na twee jaar detentie op straat. Wat hebben zij dan? Voorziet de maatregel in werk, in huisvesting, in een sociale structuur waarin de ex-gedeteneerden kunnen functioneren? Ik lees dit allemaal niet in het wetsvoorstel en ook niet in de toelichting daarop. Overigens spreekt de heer Jurgens steeds over dwangdetentie, maar dat lijkt mij een pleonasme. Het klinkt in ieder geval nog erger. Welke werkgever zit te wachten op iemand die twee jaar van zijn leven in detentie heeft doorgebracht? Een paar maanden kun je in een curriculum vitae nog wel verdoezelen, maar twee jaar lijkt mij erg moeilijk.

Met andere woorden: ik ben ook benieuwd naar die andere gedetineerden die weer terug in de

maatschappij komen en op wie het programma geen vat heeft gehad.

Mevrouw de voorzitter. De maatregel zou net als de SOV acceptabel kunnen zijn als de minister mijn fractie ervan zou kunnen overtuigen dat er werkelijk een verbetering in de problematiek optreedt. Die overtuiging heb ik tot dusver niet gekregen. De minister zal betere argumenten moeten gebruiken om mijn fractie zover te krijgen dat zij voor dit wetsvoorstel stemt.

□

De heer **Kohnstamm** (D66):
Mevrouw de voorzitter. Zoals gebruikelijk heb ik ter voorbereiding van dit debat intensief kennisgenomen van de stukken die zijn gewisseld, maar uiteraard ook van het debat dat in de Tweede Kamer heeft plaatsgevonden, omdat hier de vraag aan de orde is of "ze" daar dingen hebben laten liggen die wij hier moeten oppakken. Bij lezing van het verslag van het mondelinge deel van het debat over dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer ben ik wat langer blijven hangen bij twee inbrengen in het bijzonder, namelijk die van de woordvoerders van de Partij van de Arbeid en van de ChristenUnie. De heer Wolfsen van de PvdA-fractie betrok tijdens het wetgevingsoverleg over dit wetsvoorstel op 1 december 2003 een zeker voor een lid van de oppositie even ongebruikelijke als opvallende stelling. Hij zei namelijk: "Op de keper beschouwd is het wetsvoorstel volstrekt overbodig, want de recidiverende en bedreigende winkeldieven en straatrovertjes kunnen nu al straffen krijgen van twaalf tot zestien jaar, dus veel meer dan met deze maatregelen. Ook voor kale mishandeling kan een straf tot drie jaar worden opgelegd. In deze zin is het veelal meer een strafbepalende dan een strafuitbreidende maatregel. Toch zullen wij voor stemmen, omdat wij het beleid van de minister krachtig willen steunen. Wij willen iedere schijn voorkomen dat wij de minister zouden willen hinderen bij een krachtdadige aanpak van veelplegers."

In mijn woorden: bij dit wetsontwerp is sprake van symboolwetgeving. In de stukken spreekt de minister overigens over de noodzaak tot het afgeven van een signaal.

Maar de PvdA-fractie in de Tweede Kamer steunde desalniettemin de minister om politieke redenen, ook nu hij in zijn strijd tegen het fenomeen van de stelselmatige dader heeft besloten dat hij daarbij de hulp van symboolwetgeving nodig heeft. Terzijde zij opgemerkt dat ik even dacht, toen ik bij de herlezing van de stukken over het debat tot mijn spijt moest vaststellen dat de fractie van D66 daaraan niet had meegedaan, dat je eigenlijk geen regeringsfracties meer nodig hebt voor de totstandkoming van deze wetgeving. Dat was een zekere opluchting.

Is er inderdaad sprake van symboolwetgeving? De minister ontkent dat in alle toonsoorten. Stelselmatige daders staan soms sneller weer op straat dan dat zijn of haar slachtoffer ± ik haal de memorie van toelichting aan ± klaar is met de aangifte. Dat is een frustrerende ervaring, aldus de minister. Voor zover na enige tijd een veroordeling volgt, is deze in tijd gemeten veelal zo gering dat van een gerichte poging om de dader te helpen om zijn leven te beteren geen sprake kan zijn. Rechters benutten de mogelijkheden die de strafwetgeving biedt, onvoldoende met als gevolg dat de beoogde langere opsluiting van stelselmatige daders middels het voorliggende wetsvoorstel gerealiseerd moet worden. Of anders gezegd: rechters zijn te zaakgericht en vinden dat je voor een relatief gering vergrijp niet langere tijd achter de tralies moet kunnen verdwijnen. Dat zo zijnde rest ons kennelijk geen andere mogelijkheid dan het geven van een krachtig en hopelijk tot navolging aanleiding gevend signaal door het introduceren van een meer op de persoon gerichte maatregel, waardoor de dader die zich repeterend aan relatief geringe strafrechtelijke vergrijpen schuldig maakt, gedurende twee jaar opgesloten kan worden. Van de straat en als het even kan in handen van op reclassering gerichte professionals, aldus, vrij weergegeven, de redenering van de minister.

De hamvraag blijft: waarom benut de rechtspraak de mogelijkheid tot het opleggen van een langere straf in het geval van stelselmatige daders niet of onvoldoende? Ik wil de minister in dit verband een reportage voorhouden, afgedrukt in Recherche Magazine van mei 2004. In deze rapportage wordt vrij uitvoerig

Kohnstamm

verslag gedaan van de Utrechtse aanpak van veelplegers en in het bijzonder van een vergadering waarin onder andere een parketsecretaris van het arrondissement Utrecht, een districtsofficier van justitie, een rechercheur en iemand van de reclasserings zogenaamd casusoverleg voeren in het justitie-inde-buurt-gebouw aan de Livingstone-laan in Utrecht.

Ik citeer de rapportage. De ketenkalender van een vijfendertigjarige veelpleger leert dat er nog vijf zaken tegen hem openstaan. Vroeger werden deze zaken apart afgedaan door het openbaar ministerie. Dat doen wij dus nu niet meer. Deze zaken brengt het openbaar ministerie nu als één grote zaak voor. Uiteindelijk is iedereen het erover eens dat voor de desbetreffende veelpleger de mogelijkheden om hem op het rechte pad te houden zijn uitgeput. Niets heeft gewerkt. Voor V. betekent dat twee jaar zitten. Afsproken wordt om deze strafeis aan de rechter voor te stellen. Einde citaat.

Mijn fractie kan zich niet aan de indruk onttrekken dat het waar is dat de huidige mogelijkheden van het strafrecht in het bijzonder door het openbaar ministerie onvoldoende worden benut. Als dat wel het geval zou zijn geweest, zou het voorliggende wetsvoorstel niet of aanzienlijk minder nodig zijn geweest. Als dat zo is, is het verwijt van overbodige wetgeving of symboolwetgeving, of misschien nog beter, signaalwetgeving terecht gemaakt.

De andere inbreng waarover ik wat langer heb gepiekerd, was die van de heer Rouvoet van de ChristenUnie. In de zes redenen waarom hij dit voorstel een raar voorstel noemt, speelt een springend punt, waarin mijn fractie hem graag volgt. Dat gebeurt overigens wel vaker als de heer Rouvoet spreekt over strafrechttheoretische aangelegenheden. Wat kort door de bocht weergegeven: als hetgeen wordt voorgesteld, niet alleen in formele maar ook in materiële zin een strafrechtelijke maatregel beoogd te zijn, dan dient aan de ten gevolge van het wetsvoorstel daartoe veroordeelde dader altijd een programma gericht op het voorkomen van recidive en het bestrijden van de onderliggende verslavingsproblemen te worden aangeboden.

Indien op voorhand vaststaat, zoals bijvoorbeeld in het zo-even genoemde Utrechtse voorbeeld, dat

de mogelijkheden om de betrokkene op het rechte pad te houden of op het rechte pad te krijgen zijn uitgeput, kan geen sprake meer zijn van een maatregel op basis van de voorliggende wetsbepalingen. Dan is er sprake van een verkapte straf, zeg van een ordinaire vrijheidsstraf. Daar is op zichzelf bij stelselmatige daders niets op tegen, maar dan wel via de Koninklijke weg, zoals collega Jurgens bepleit en niet via een omweg.

Zeker, in sommige gevallen staat niet op voorhand vast dat er sprake is van een onverbetterlijke veelpleger en dan is de voorgestelde strafrechtelijke maatregel met een aanbod om een programma te volgen, denkbaar en wenselijk. Maar als om het zo te formuleren de opzet van het openbaar ministerie en de rechter slechts gericht zijn op het van de straat houden van de dader gedurende twee lange jaren, dan dient hij gewoon daartoe veroordeeld te worden als straf en niet als maatregel. De minister heeft zich over dit punt niet steeds even helder uitgedrukt. Reden waarom mijn fractie het op prijs zou stellen indien hij dat hier alsnog zou willen doen.

Mijn fractie heeft het eerdere voorstel dat leidde tot de strafrechtelijke opvang van verslaafden, gesteund om redenen die ik nu om der tijds wille niet ga herhalen. Ik meld slechts het feit dat een zekere staatssecretaris van Binnenlandse Zaken uit paars I daar een krachtig voorstander van was en de financiering van de voorloper van de strafrechtelijke opvang vanuit het Rotterdamse mede mogelijk heeft gemaakt, daarbij een zekere rol heeft gespeeld.

Iedereen die nu betoogt dat het wat merkwaardig is om die strafrechtelijke opvang verslaafden te veralgemeniseren ± dat is in essentie de strekking van het voorliggende wetsvoorstel ± terwijl de SOV in de praktijk nog onvoldoende is geëvalueerd, heeft natuurlijk het gelijk van de vismarkt. Niettemin zou mijn fractie, indien de minister van Justitie, destijds in plaats van het voorstel SOV een voorstel zou hebben gedaan als het onderhavige, waardoor meer in het algemeen daders, over wie gezegd kan worden dat zij om uiteenlopende redenen verslaafd zijn aan het repetitief en veelvuldig plegen van misdrijven, daar in beginsel ook positief tegenover hebben gestaan. Zeker, de

volgorde waarin ons de voorstellen van wet worden gedaan is niet overtuigend, maar voor ons in dit geval geen zelfstandige reden om onze steun aan het voorliggende wetsvoorstel te onthouden.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Of ik na de bijdrage van mijn voorganger op dit gestoelte, de heer Kohnstamm, nog wat aan het standpunt van de SGP- en de ChristenUnie-fractie in de Tweede Kamer heb toe te voegen, moet men na afloop maar beoordelen.

Het aandeel van veelplegers en meerplegers ± het gaat om personen met tussen de twee en elf anteceden ten ± in de criminaliteitscijfers bij elkaar opgeteld, komt op 60% (ongeveer 20% veelplegers en 40% meerplegers) van de totale door de politie jaarlijks geregistreerde en opgehelderde criminaliteit. Onderzoek heeft voorts uitgewezen dat het gaat om een groep van ongeveer 6000 zeer actieve veelplegers; 2000 van hen behoren tot harde kern van "draaideurcriminelen". Zij zorgen voor veelvuldige overlast en het ligt op zichzelf voor de hand dat het kabinet zich wil inspannen om aan deze overlast in het publieke domein een halt toe te roepen.

Voor de groep van aan harddrugs verslaafde stelselmatige daders bestaat sinds 1 april 2001 de strafrechtelijke opvang verslaafden (SOV), een specifieke strafrechtelijke maatregel voor deze groep problematische delinquenten. De SOV was en is een experiment waarvoor een wettelijke grondslag nodig is. Dat geldt ook voor de plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (ISD). De ISD is evenals de SOV ultimum remedium. Zij komt pas in beeld als andere justitiële interventies, waaronder drangvarianten, geen soelaas hebben geboden. Tot die drangvarianten behoort ook het opleggen van een voorwaardelijke gevangenisstraf onder de voorwaarde van behandeling in een inrichting. Overigens kan ook de ISD, evenals de SOV, op de voet van artikel 38p van het Wetboek van Strafrecht voorwaardelijk worden opgelegd.

Men zou ook aan andere bestaande strafrechtelijke en strafvorderlijke middelen kunnen denken om aan veelplegers hogere straffen op te leggen; het is hier

Holdijk

vanavond al eerder betoogd. Meerdere strafbare feiten zouden, in plaats van ad informandum rekening te houden met door de verdachte bekende feiten, op de dagvaarding gezet kunnen worden. Ook zou sterker met recidive rekening kunnen worden gehouden, waardoor hogere straffen mogelijk worden. Op dat punt zijn immers al voorstellen gelanceerd; ik wijs op wetsvoorstel 28484 inzake herijking van een aantal wettelijke strafmaxima. Dit alles is volgens de regering wel noodzakelijk, maar niet toereikend.

Het voorliggende wetsvoorstel is bijzonder te noemen om meer dan één reden. In verreweg de meeste gevallen waarin de jurisprudentie de wetgeving min of meer doorkruist of buiten werking stelt, is de wetgever er snel bij om de wetgeving aan te passen aan de rechtspraak. Hier is dat anders. De rechtspraak laat zien dat de rechter het bestaande instrumentarium niet aanwendt om een vrijheidsbeneming te realiseren die naar het oordeel van de regering nodig is om hardnekkig stelselmatig daderschap te keren. Dat is geen oordeel over het rechterlijk straftoematingsbeleid, maar een constatering, zo verklaart de regering. Zij zegt terdege te beseffen dat de strafrechter een straftoematingsbeleid voert waarbij een strafmaat wordt gehanteerd die evenredig is aan de aard en de ernst van de ten laste gelegde delicten, die in redelijke verhouding staat tot de strafmaat die geldt voor andere delicten, en die bestendigheid vertoont.

Naar het oordeel van de regering bewandelt de wetgever een juiste weg door voor een specifieke categorie delinquenten, de hardnekkige veelplegers, een specifieke wettelijke voorziening in het leven te roepen. Als geconstateerd wordt dat met behulp van het huidige instrumentarium niet een zodanig langdurige vrijheidsbeneming kan worden bewerkstelligd die nodig is om het levenspatroon van een stelselmatige dader te doorbreken en die in ieder geval de samenleving gedurende die tijd ± het gaat om maximaal twee jaar ± kan behoeden voor nieuwe criminele overlast, moet de wetgever zijn verantwoordelijkheid nemen. Daarom meent de regering dat er, met name richting de rechter, een ondubbelzinnig signaal van de wetgever geboden is om langere vrijheidsbeneming daadwerkelijk te bewerkstelligen. Maar het

wetsvoorstel mag niet, zo verzekert de regering ons, als een door de wetgever op de rechter uitgeoefende dwang worden opgevat. Het beoogt slechts de rechter een nieuw instrument, naast de bestaande, te verschaffen. Onze fracties kunnen die benadering tot hiertoe volgen. Bij de wijze waarop het signaal is uitgewerkt, plaatsen zij evenwel enkele vraagtekens.

De regering stelt dat met de ISD de door de SOV in gang gezette lijn wordt voortgezet. Ogenschijnlijk is dat waar. Voor een deel zal de ISD overeenkomen met de SOV, c.q. zal de SOV een plaats krijgen binnen de ISD. De ISD heeft echter een bredere strekking en een wijder toepassingsbereik dan de SOV. De ISD staat uitdrukkelijk in de sleutel van de beveiliging van de samenleving. De SOV daarentegen heeft een tweeledige doelstelling: onschadelijkmaking én resocialisatie; een cumulatieve grondslag dus.

De wetgever heeft indertijd gekozen voor de SOV als maatregel; terecht, zo menen wij. De keuze om de ISD ook in te richten in de vorm van een maatregel is blijkens de memorie van toelichting niet een vanzelfsprekende geweest. In het conceptwetsvoorstel werd nog uitgegaan van een bijkomende straf. Na advies door verschillende instanties overwoog de regering dat de argumenten die pleiten voor een maatregel, toch sterker waren. Is het niet opmerkelijk dat voor de maatregel een bijna identieke rechtvaardiging wordt genoemd als in eerste instantie voor de bijkomende straf, namelijk de noodzaak van beveiliging van de samenleving, een dadergerichte aanpak en een relatief langdurige vrijheidsbeneming? Bij de SOV bleek destijds uit de parlementaire stukken dat enkel overlastbestrijding de oplegging van die maatregel niet kon rechtvaardigen. Langdurige vrijheidsbeneming van verslaafden zou slechts gerechtvaardigd zijn indien daarmee ook de oplossing, of althans het beheersbaar maken van de individuele verslavingsproblematiek gepaard zou gaan.

De vraag is thans of bij de overstap van (bijkomende) straf naar maatregel het onderscheid tussen straf en maatregel niet al te gemakkelijk is vervaagd. Met de karakterisering als maatregel wordt volgens de regering in de memorie van antwoord (pagina 6) tot

uitdrukking gebracht dat er geen rechtstreeks verband hoeft te bestaan tussen de ernst van de gepleegde feiten en de zwaarte van de strafrechtelijke sanctie van de zijde van de overheid daarop. Een straf is primair gericht op leedtoevoeging; een maatregel staat meer in het teken van beveiliging en behandeling, aldus de regering. Deze typering moge in algemene zin opgaan, maar in concreto, bij de ISD dus, rijzen toch wel vragen over het maatregelkarakter daarvan. Beveiliging, ja, maar waartegen? Tegen de overlast als objectief maatschappelijk gegeven óf tegen de recidive als toekomstig verwacht risico door de individuele dader? Immers, recidive waarbij naar het verleden van de dader wordt gekeken, zou ervoor pleiten recidive als strafbepalende factor te beschouwen. Ten aanzien van het behandelingsaspect van de maatregel rijst de vraag of men een sanctie nog als een maatregel kan typeren wanneer in de concrete situatie van behandeling geen sprake is en de zogenaamde maatregel de vorm van sobere of kale detentie aanneemt. Wanneer de aanpak van stelselmatige daders door de regering zozeer wordt gerechtvaardigd met een beroep op het primaire belang van beveiliging van de samenleving, dreigt zij het onderscheid tussen straf en maatregel wel zeer te vervagen, zo niet uit te hollen. Deze conclusie wordt naar onze mening nog eens onderstreept als de regering de verwachting ± hoe realistisch wellicht ook ± omtrent het effect van gedragsbeïnvloeding en recidivevermindering door de ISD-maatregel tempert tot 10% à 15% van de populatie. Het is vanavond al eerder gesignaleerd. De effectiviteit van de maatregel als middel tot incapacitatie ± het door langdurig detentie onmogelijk maken delicten te plegen ± is dus vermoedelijk vele malen groter. Nu de resocialisatiedoelstelling verreweg ondergeschikt lijkt te worden aan de overlastbestrijding, lag de keuze voor een maatregel in plaats van voor een bijkomende straf naar onze opvatting niet voor de hand.

In de memorie van toelichting wordt ook aandacht besteed aan de omslag of de verschuiving van een zaakserichte aanpak naar een persoonsgerichte benadering. Natuurlijk is van een omslag in die absolute zin dat de ISD in het geheel

Holdijk

niet zaaksgericht zou zijn, geen sprake. De ISD kan alleen worden opgelegd wanneer een strafbaar feit wordt gepleegd waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Als de verdachte niet voor dat feit kan worden veroordeeld, dat wil zeggen als het feit niet kan worden bewezen dan wel de daad of de dader niet strafbaar is, is er geen "zaak" en kan geen ISD-maatregel worden opgelegd.

"Een persoonsgerichte aanpak levert geen breuk op met onze strafrechtstraditie", zo stelt de regering in de memorie van antwoord. Een langdurige carrière van criminele overlast kan en moet naar het oordeel van de regering een zwaarwegende factor zijn bij de beantwoording van de vraag welke strafrechtelijke reactie het meest passend is. Bij een maatregel kan méér dan bij een vrijheidsstraf rekening worden gehouden met de voorgeschiedenis en het levenspatroon van de verdachte, zegt de regering. Ook bij deze verschuiving van een zaaksgerichte naar een persoonsgerichte aanpak willen wij enkele vraagtekens plaatsen.

Evenals bij ons vorige punt openbaart zich hier naar onze mening een zekere spanning en onduidelijkheid in het wetsvoorstel. Bij een zaaksgerichte aanpak gaat het om een retrospectieve, vergeldende interventie.

De voorgestelde persoonsgerichte aanpak zal op de toekomst gericht zijn (prospectief). Bij een retrospectieve benadering is, ook in het geval van recidive, het strafbare feit (de zaak dus) maatgevend voor de interventie. Bij het loslaten van een zaaksgerichte aanpak, wordt de inschatting van het toekomstig recidiverisico bepalend voor het vinden van een rechtvaardige maatstaf voor de interventie. In plaats van "delictsevenredigheid" zal gegaan moeten worden naar "gevaarsevenredigheid". Natuurlijk willen wij niet bestrijden dat hardnekkige recidive een onmiskenbaar voorspellende waarde heeft. Volgens het wetsvoorstel moet het belang van de verdachte op een delictsevenredige benadering het echter afleggen tegen het maatschappelijke belang om de samenleving voor langere tijd tegen criminele activiteiten van de verdachte te beschermen. Die keuze valt te respecteren. Het blijft echter een feit dat de maatschappelijke

problematiek van de overlast niet in de belangrijkste mate wordt veroorzaakt door een enkele individuele recidivist. Het betreft een onderliggende problematiek die bestaat in veelvuldige recidive door een veelvoud van individuen. Dan rijst de vraag of het loslaten van de delictsevenredigheid ofwel de retrospectieve proportionaliteit in het individuele geval kan worden gerechtvaardigd met het verlangen een buiten het individu liggende, maatschappelijke problematiek aan te pakken.

Gaarne zien wij een reactie van de regering tegemoet op onze beschouwingen en vragen. Ik hoop dat de minister onderkent dat ik niet alleen enkele academische vragen aan de orde heb gesteld. Daar hebben enkele voorafgaande woordvoerders voldoende feitenmateriaal voor aangedragen.

□

De heer **Kox** (SP): Mevrouw de voorzitter. Enkele weken terug bekende ik hier ook in aanwezigheid van deze minister dat ik nog nooit van mijn leven iets gestolen had. Vandaag hebben wij het over het tegenovergestelde, over mensen die altijd stelen, soms verschillende keren op een dag. Wij noemen deze mensen stelselmatige daders. Dat duidt dan op hun voortdurend wangedrag, niet op het effect. Want met al hun stelen, staan zij er persoonlijk, financieel en sociaal een heel stuk slechter voor dan ik die het niet deed.

Het zijn zonder twijfel criminelen. Zij bezorgen de samenleving ontegenzeggelijk ontzettend veel last en schade; zij zijn ervoor verantwoordelijk dat zij heel veel mensen heel veel narigheid ondervinden. Ontzettend veel mensen hebben de pest aan hen en aan hun wangedrag. Dat is alleszins begrijpelijk. Het zijn echter ook tobberds. In 80% van de gevallen zijn zij zwaar verslaafd en ligt er steeds een relatie tussen hun crimineel gedrag en hun verslaving. En zijn zij niet verslaafd aan drugs, dan mankeren zij wel wat anders dat hen verhindert om zich als normaal mens te gedragen.

Het zijn ook geen anonieme figuren. Wij kennen onze stelselmatige daders, ook wel veelplegers genoemd. Soms kennen wij hen maar al te goed, wij komen hen namelijk veel te vaak tegen.

Welgeteld zijn er ongeveer 19.000. Zelfs verplegers zijn er in maten en soorten. Een vijfde deel (ongeveer 4000) wordt in het jargon omschreven als zeer actief. Een ander deel heet in het jargon "laag frequent". Voor alle duidelijkheid dat is nog altijd heel wat meer dan u en ik gemiddeld aan dit soort delicten op ons geweten hebben. Samen zijn deze 19.000 veelplegers goed voor honderdduizenden delicten; naar schatting 10% van alle delicten. Het gaat daarbij vooral om vermogensdelicten: inbraak, winkeldiefstal en autokraak. Zij duperen daarmee honderdduizenden slachtoffers. Daarnaast zorgen zij voor een enorme schade. Zij nemen een groot deel van de winkeldiefstallen voor hun rekening; in de grote steden ongeveer 60%. Winkeliers worden gek van hun optreden. Zij zoeken wanhopig naar manieren om hen van het lijf, beter gezegd uit de winkel te houden, maar tot op heden met weinig succes. Het grootste probleem is dat de veelpleger er niet zo mee zit dat hij weer eens tegen de lamp loopt. Om de titel veelpleger te krijgen, moet iemand ten minste 10 processen-verbaal gescoord hebben, maar voor de meeste van deze mensen is dat niet zo'n heel groot probleem.

Vaak worden de delicten die zij plegen aangeduid als kleine, veel voorkomende criminaliteit. Wij moeten ons echter realiseren dat het voor de slachtoffers geenszins kleine of veel voorkomende gebeurtenissen zijn maar unieke en uitermate ernstige aantastingen van hun leven. Daarom is het terecht dat er een dam opgeworpen wordt tegen die vloedgolf van criminaliteit; beter nog de kraan moet dicht! Maar hoe? Dat is de grote vraag. Als ik het wist, was ik miljonair. Het gaat immers om een uitermate complexe materie met enorme materiële en immateriële schade.

Hoe moet het dan wel? Op deze manier, zegt de minister, dit voorstel helpt. Het maakt het namelijk mogelijk veelplegers langer te kunnen opsluiten, zelfs tot twee jaar. Dat is lang voor de aard van de delicten maar de samenleving is deze mensen dan wel langer kwijt en heeft er dus minder last van. Op het eerste gezicht lijkt dit dus een verstandig plan van de regering. Wij moeten schijn en werkelijkheid echter niet met elkaar verwarren. Wij moeten ons afvragen, in hoeverre

Kox

deze maatregel daadwerkelijk iets toevoegt aan het huidige wettelijke instrumentarium. Ook nu kan een verslaafde veelpleger met een SOV-maatregel al twee jaar uit de samenleving worden verwijderd. Er is ook gezegd ± ik wil daarop graag een reactie van de minister ± dat het blijkbaar niet aan de maatregel of aan de mogelijkheden ligt maar aan het OM en de rechter. Als wij deze wet aannemen, leveren wij dus met de regering kritiek op het OM en de rechters in dit land. Ik heb daarmee geen probleem, als dat moet dan moet dat, maar dan moet dat eerst duidelijk worden. Waarom doen het OM en de rechterlijke macht dan zoals zij doen?

De minister zegt niet tevreden te zijn over openbaar ministerie en rechter. Hij wil een ander signaal afgeven aan de samenleving om duidelijk te maken dat het de regering werkelijk ernst is met deze groep veelplegers. Daarom ligt dit voorstel hier op tafel. Wij vragen ons af of wij wetten moeten gebruiken om signalen af te geven. Als ik naar de Tweede-Kamerfractie van de PvdA luister, begrijp ik nu ± met dank aan collega Van de Beeten ± dat het heel belangrijk is, ook al vind je het verder onzin. Maar ik heb, denk ik met meer plezier, naar collega Jurgens geluisterd, die niet voor niets in dit betere deel van het parlement zit om een betere visie van de PvdA te verwoorden.

Mevrouw de voorzitter. Zoals gezegd, niemand twijfelt aan de noodzaak om deze veelplegers aan te pakken via een dadergerichte aanpak. Zowel voor de samenleving als voor de dader is het goed als de dader een tijdje weg is uit de samenleving. Daarvoor hebben wij de middelen al. Daar zouden wij gebruik van moeten maken. Waarom maken wij daar onvoldoende gebruik van? Komt dat door het openbaar ministerie en de rechterlijke macht of zitten er nog andere mankementen in de keten waarmee deze mensen te maken hebben? Wat gaat er verkeerd bij politie, justitie, gemeenten, reclassering en welzijnsinstellingen? Kan de minister ons daar iets over vertellen? Hij zegt dat met de randvoorwaarden die geschapen worden, er van de 19.000 veelplegers 1000 meer opgesloten kunnen worden. Dat is beter dan niets, want het zijn veelplegers. Dat betekent een heleboel delicten minder als 1000 veelplegers twee jaar of langer geen

deel uitmaken van de samenleving. Daar zouden wij blij mee moeten zijn. Maar ja, de andere kant van de zaak is dat wij er toch 18.000 overhouden, waarvan 3000 tot 6000 zeer actieve. Met andere woorden: schiet het echt wel op?

De minister geeft ook aan dat de maatregel vooral zal gelden voor de vier grote steden. Daar komt de meeste extra celcapaciteit beschikbaar: 186 in Amsterdam, 159 in Rotterdam, 154 in Den Haag en 116 in Utrecht. Is dat daar wel de moeite waard? Wat blijft er eigenlijk voor de rest van het land over? Is er echt iets te doen met die 385 cellen?

Het baart mijn fractie ook zorgen dat het slaagpercentage zo buitengewoon laag wordt ingezet. Ik vraag mij evenals mevrouw De Wolff af of het verstandig is dat zo'n omvangrijk instrument wordt losgelaten als zo'n klein slagingspercentage van 10 tot 15 wordt nagestreefd. Mevrouw De Wolff deed de suggestie om vriendinnetjes in de aanbieding te doen. Maar waar vind je de vriendinnetjes die dit voor hun rekening willen nemen? Ik ken ze niet. Je zou je ook af kunnen vragen waarom de samenleving onvoldoende vriendjes en vriendinnetjes biedt voor deze mensen, zodat zij zich wat normaler kunnen gedragen. Zit het niet alleen bij het aanpakken van de dader, maar misschien ook bij de samenleving? Misschien is er ook iets mis met de samenleving als zoveel mensen op deze manier ontsporen.

Voorzitter. Zou het niet veel beter zijn om in plaats van deze signaalwetgeving, die niet veel toevoegt aan de bestaande situatie, een aantal andere maatregelen te nemen? Zouden wij niet meer werk moeten maken van verstrekking van drugs op recept voor die grote groep veelplegers die primair steelt om in hun drugsbehoefte te voorzien en daar op de een of andere manier niet van af kan komen? Zou het niet beter zijn om te zorgen voor betere afstemming tussen de ketenpartners als het gaat om hulp bij arbeidstoeiding, scholingsactiviteiten, huisvesting en financiële zaken in het geval zij weer vrijkomen? Zou het niet veel beter zijn om een snelle analyse van de knelpunten bij de SOV-maatregel te maken en daarna te zorgen voor voldoende uitbreiding van de celcapaciteit en de behandelingsprogramma's? Zou het niet veel beter zijn om te zorgen voor

flexibele inzet van begeleidingstrajecten en voor 24-uursbereikbaarheid voor ketenpartners als de reclassering en het Bureau Jeugdzorg? Zou het niet veel beter zijn om eerst eens te zorgen voor goede dossieroverdrachten zodat iedereen van iedereen weet wat er gedaan wordt en wat er gedaan zou moeten worden?

Mevrouw de voorzitter. Ik begrijp dat het niet zo eenvoudig is om dit soort maatregelen te nemen, zeker niet als het gaat over het verstrekken van drugs op recept. Wij hebben ook nog rekening te houden met het buitenland. Toch weten wij dat een groot deel van het probleem juist daardoor veroorzaakt wordt. Waarom hakken wij dan die knoop niet door en kiezen wij er niet voor om degenen die het betreft van de drugs af te helpen of ze aan de drugs te helpen, zonder dat zij de samenleving voortdurend ruïneren? Graag krijg ik hierop de visie van de minister. Overigens moeten de maatregelen die ik noemde bekostigd worden. Dat zou misschien door de inrichting voor stelselmatige belastingontduikers gerealiseerd kunnen worden. Als wij hen van hun verslaving afhelpen om de belasting te ontduiken, levert dat extra veel middelen op om dit programma financieel te bekostigen.

Voorzitter. Ik las dat er een collectief winkerverbod voor veelplegers komt. Dat geldt niet alleen in winkels, maar ook in winkelcentra en in winkelketens. Onlangs is het Platform detailhandel dit overeengekomen met het ministerie. Dat zou ertoe moeten leiden dat voor eind 2005 ten minste 5000 uit de winkels geweerd zouden kunnen worden. Wat vindt de minister van die maatregel? Wat zal die maatregel opleveren?

Voorzitter. De oplossingen heb ik niet op zak, maar ik ben het met de woordvoerder van de fractie van de PvdA eens dat dit voorstel schuurt. Het schuurt tegen wat wij aanvaardbaar vinden in ons strafrechtstelsel. Wij stoppen mensen per saldo langer in de cel dan de aard van hun delict redelijk maakt. Daar moeten wij erg voorzichtig mee zijn.

Ik hoorde collega Jurgens zeggen dat dit de slechtste wet is die hij in de laatste zestien jaar heeft gemaakt. Ik zit pas een jaar hier en ik heb al een heleboel slechte wetten meegemaakt. Ik wil dan ook niet zo

Kox

ver gaan om deze wet die kwalificatie te geven.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik heb gezegd dat ik in 16 jaar van de minister van Justitie nog nimmer antwoorden heb gekregen zoals deze, waarbij zo weinig rekening gehouden wordt met de beginselen van de rechtsstaat. Dat is iets anders dan wat u zei.

De heer **Kox** (SP): Het blijft een slechte wet. Ik denk dat wij het daar wel over eens zijn. De heer Jurgens kan in tweede termijn zeggen of hij het daarmee eens is. Voor ons is het een slechte wet, een signaalwet zonder verdere functie. Wellicht kan de minister ons in zijn termijn overtuigen.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Voorzitter: Jurgens

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen en enige andere wetten in verband met de beëindiging van de toegang tot die verzekering voor diegenen die op of na de inwerkingtreding van deze wet arbeidsongeschikt worden (Wet einde toegang verzekering WAZ) (29497).**

De **voorzitter**: Ik heet de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van harte welkom.

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Voorzitter. Het wetsvoorstel waarover wij vandaag te oordelen hebben, is een schoolvoorbeeld van "grote stappen, snel thuis". Om dan vervolgens aan het eind van de rit te ontdekken dat wat je dacht dat "thuis" was ergens in de middle of nowhere blijkt te zijn. Het leek voor de minister zo eenvoudig. Hij worstelt met een budgettaire taakstelling, er moet linksom of rechtsom bezuinigd worden en veel van zijn collega's kijken met begerige blikken naar al die geldpotten die

maandelijks worden uitgekeerd. Op dat moment komt er een signaal uit het veld dat de gemiddelde zelfstandige tabak heeft van de publieke verzekering tegen arbeidsongeschiktheid; dat hij of zij dit liever zelf regelt; sterker nog, dat men ervan overtuigd is dat men dit, als de overheid zich maar zou terugtrekken, op de markt veel beter zelf kan regelen.

Een deel van de bezuiniging is hiermee afgeboekt. Regeling afschaffen en klaar. Alleen, zo eenvoudig is het niet. In de eerste plaats speelt bij dit soort kwesties altijd de vraag voor wie de privatisering van de regeling voordeliger is. Evenals bij bijvoorbeeld de werknemersverzekering luidt het antwoord dat het vooral de zwakkeren zijn ± ouderen, mensen met gezondheidsbeperkingen ± die van de uitmiddeling van risico's profiteren. Daar komt voor de WAZ met een forse solidariteitsinbouw van kapitaalcrachtig naar betrekkelijk armlastig nog bij dat vooral de financieel sterkere ondernemer de afschaffing van deze verzekering met vreugde zal begroeten. Zijn solidariteit met de minder vermogende zelfstandige is vanaf nu ten einde. Hij zal, indien hij jong, fit en startend is inderdaad goedkoper een eigen verzekering kunnen regelen dan degene die deze stap op oudere leeftijd of vanuit een niet al te sterke gezondheidspositie wil zetten. Deze laatste wordt immers doorgaans als nieuwe verzekerde geweigerd of moet zoveel premie betalen dat de eigen zaak daarmee onbetaalbaar wordt. Wij laten dit punt echter voor wat het is: als een politieke meerderheid zich in die keuze kan vinden en de regeling alleen betrekking heeft op toekomstige gevallen, dan zij dit wat ons betreft zo.

Dit "het zij zo" geldt echter niet voor twee andere kwesties, waar de fractie van de PvdA wél zwaar aan wenst te tillen. De eerste is opnieuw een zaak van overgangsrecht. Ik heb het dan niet over de vraag of de bestaande WAZ-gerechtigden hun uitkering mogen behouden. Dat punt is bevredigend afgehandeld: de regeling gaat eerbiedigend in en eenmaal verworven WAZ-aanspraken kunnen dus nog geruime tijd doorlopen. Het overgangsthema waar ik op doel betreft de mensen die al lange tijd verzekerd zijn, winkeliers, boeren, zzp'ers in de zorg

of in de bouw, voor wie al sinds medio jaren zeventig een publieke verzekering bestaat tegen het risico van blijvende ongeschiktheid. Deze mannen of vrouwen zien als het aan de minister ligt de verzekering die zij op dit moment krachtens de WAZ hebben, met ingang van vandaag een week geleden beëindigd. De wet Einde Toegang WAZ heet dus eigenlijk: E-TE-HE: einde toegang en hupsakee eruit!

Er bestaan grofweg drie opties voor degene die zich vanaf morgen op de private verzekeringsmarkt gaat oriënteren. De eerste optie is een regulier product kiezen en daarvoor bij verschillende verzekeraars shoppen voor een verzekering op maat. De tweede mogelijkheid is opteren voor de zogenaamde WAZ-ervanger, een verzekering waarvan de dekking overeenkomt met die in de WAZ en die conform afspraken met het Verbond van verzekeraars wordt aangeboden middels een verkorte medische acceptatieprocedure. Optie drie is speciaal voor de zelfstandigen die volgens de prognose voor de medische acceptatietoets van de verzekeraars zullen zakken. Volgens de ene raming zijn dit er 75.000, volgens een andere 5000. Het gaat daarbij om de door de minister met de branche overeengekomen alternatieve verzekering.

Voor ik op deze polis doorga, wil ik eerst iets zeggen over het tijdpad dat de minister met dit wetsvoorstel voor ogen heeft. Ik doel op de consequenties in geval wij vandaag doen wat de minister graag wil, namelijk dit wetsvoorstel aanvaarden, zoals het nu voorligt. Aanvaarden wil zeggen dat de afschaffing van de verzekering met ingang van vandaag een week geleden een feit is. Mijn fractie heeft over deze kwestie de volgende vragen. Is niet iedere zelfstandige die zich morgen op de private markt gaat oriënteren, daarmee feitelijk al veel te laat? Hij moet eerst nog de administratieve molen door om duidelijk te krijgen welke van de drie opties bij zijn situatie past. Vervolgens begint de acceptatieprocedure en voor het tot een verzekering komt, is hij één of twee maanden verder. En wat gebeurt er als de betrokkene tussen nu en het moment van acceptatie iets overkomt? De verzekeraars hebben al te kennen gegeven dat zij dit zogenaamde inlooprisico niet zullen overnemen. Overigens is dat