

Rechtshandhaving en veelplegers; ontwikkeling van drang naar dwang

S. Struijk

1. Inleiding

In het eerste hoofdstuk van onderhavig boek geeft de auteur een bondige definitie van het begrip strafrechtelijke rechtshandhaving: ‘rechtshandhaving met strafrechtelijke middelen’. Voor wat betreft de op te leggen sancties behelzen deze strafrechtelijke middelen samen het Nederlands wettelijk sanctiestelsel. Sinds 2001 is dit sanctiestelsel uitgebreid met een tweetal middelen dat zich specifiek richt op veelplegers. Allereerst is de maatregel Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (hierna: SOV) ingevoerd. Vervolgens is deze in 2004 alweer komen te vervallen en opgevolgd door de huidige maatregel plaatsing in een Inrichting voor Stelselmatige Daders (hierna: ISD). Deze maatregelen hebben de strafrechter het instrument verschaft om drugsverslaafde veelplegers voor langere tijd gedwongen te detineren in speciaal daartoe bestemde inrichtingen. Beoogd wordt de samenleving beter te beveiligen tegen de veelvuldige recidive en andere overlast veroorzaakt door deze categorie hardnekkige delinquenten. Dit beveiligingsdoel en de daartoe ontwikkelde veelplegersmaatregelen staan niet op zich zelf, maar maken onderdeel uit van een ruimere tendens die al enige tijd zichtbaar is binnen de strafrechtelijke rechtshandhaving. De maatschappelijke roep om een hardere aanpak van overlast en onveiligheid heeft zich twee decennia geleden al vertaald gezien in een aanpak van strafrechtelijke drang, waarbij de dreiging van het strafrecht ingezet wordt als toegang tot een geïntegreerd hulpverleningsaanbod.

In onderhavige bijdrage staat deze tendens tot een specifieke rechtshandhaving ten aanzien van veelplegers centraal. Allereerst zal in paragraaf twee de ontwikkeling van het drangbeleid geschetst worden, waarna vervolgens in paragraaf drie bekeken zal worden hoe zich dit heeft omgezet tot het huidige dwangbeleid. Vanuit het achterliggend theoretisch kader van dit studieboek is het voorts interessant te bekijken hoe dit type rechtshandhaving te kwalificeren is op het snijvlak van instrumentaliteit en rechtsbescherming. Een dergelijke kwalificatie zal aan de orde komen in paragraaf vijf, met als belangrijk onderdeel daarbij de vraag hoe er in de rechtspraak uitvoering wordt gegeven aan het overheidsbeleid. Paragraaf vier zal daartoe een aanzet geven met een gecompliceerd beeld van de wijze waarop de rechterlijke macht gebruik (heeft) (ge)maakt van de dwangmaatregelen.

2. Ontwikkeling van dranghandhaving: toeleiding naar zorg met het strafrecht als stok achter de deur

2.1 Achtergrond

De noodzaak tot specifiek op veelplegers toegesneden rechtshandhaving liet zich al eind jaren 80 van de vorige eeuw voelen. Geconstateerd werd dat er een groep (hard)drugsverslaafde daders bestond, die weliswaar relatief lichte (vermogens)delicten pleegde maar die door de hoge frequentie en het grote aantal van die delicten voor veel maatschappelijke overlast zorgde. Zowel binnen de wetenschap als de justitiële praktijk

werd onderzoek gestart naar het aandeel van deze verslaafde veelplegers in gepleegde criminaliteit.¹ Daaruit kwam een overduidelijk scheve verdeling naar voren van een relatief kleine maar hardnekkige groep criminele verslaafden, met een onevenredig groot aandeel in de totaal gepleegde criminaliteit. Grofweg gesteld bestond er in 1995 in Nederland een groep van 28000 harddrugverslaafden, die verantwoordelijk was voor 30% van alle opgehelderde delicten.² In de grote steden en bij enkele specifieke delictsoorten lag dit aandeel nog veel hoger. Genoemde groep kent bovendien nog een harde kern van zeer criminele veelplegers, met de omvang van zo'n 6000 personen.³

Nu door dit soort onderzoeksuitkomsten het beeld bevestigd werd dat de groep verslaafde veelplegers voor buitengewoon veel criminaliteit en maatschappelijke overlast zorgde, is vervolgens het denken over een andere, meer toegesneden strafrechtelijke aanpak van deze groep daders in gang gezet. In de tot dan toe geldende handhaving zag men namelijk een tekort in de mogelijkheden om deze veelplegers met de inzet van het strafrecht voor langere tijd letterlijk van de straat te halen en hen tegelijkertijd behandeling en zorg te verlenen. Dat laatste zou echter wel noodzakelijk zijn, aangezien dit type dader vaak te kampen heeft met stoornissen en andere gezondheidsproblemen. Maar waar lag dat handhavingstekort dan in? De reden hiervoor is gelegen in het feit dat ten aanzien van de veelplegers de reguliere wijze van bestraffing, waarbij de rechter een vrijheidsbenemende straf oplegt ter vergelding van een gepleegd delict, niet volstaat. Dit instrument van de *straf* kan bij veelplegers namelijk niet tot langdurige vrijheidsbeneming leiden. Dit komt doordat de rechter in zijn straftoematingsbeslissing naast de persoon van de verdachte ook nadrukkelijk de ernst van het feit betreft. Bovendien vloeit uit de sanctiemodaliteit van de straf voort, dat er een delictsgebonden strafrechtelijke reactie volgt, waarbij de op te leggen straf in *proportionele verhouding* dient te staan tot de ernst van het gepleegde delict.⁴ Gezien het voorgaande en gezien nu juist de relatief geringe ernst van de door verslaafden gepleegde criminaliteit - gedacht kan worden aan (winkel)diefstal, vernieling en auto-inbraak - kan er derhalve op

¹ Deze qua omvang beperkte bijdrage is niet de plaats om diepgaand op alle onderzoekscijfers in te gaan. Voor wat betreft het onderzoek dat tot op heden is gedaan, zij met name verwezen naar: Intraval, *'Drugs binnen de grenzen; harddrug en criminaliteit in Nederland: schattingen van de omvang'*, Groningen-Rotterdam, 1995; WODC, *'Criminaliteit en handhaving; over slachtoffers, daders en strafrecht'*, Den Haag: Ministerie van Justitie, 1996; F.A. Boerman, W.A.C. van Tilburg en M. Grapendaal, *'Landelijke criminaliteitskaart 1999; Aangifte- en verdachtenanalyse op basis van HKS-gegevens'*, Woerden/Zoetermeer: ABRI/O/KLPD, 2002; en meest recent B.S.J. Wartna en N. Tollenaar, *'Bekenden van justitie. Een verkennend onderzoek naar de 'veelplegers' in de populatie van vervolgte daders'*, Meppel [etc.]: Boom Juridische uitgevers [etc.] (WODC Onderzoek en Beleid 216), 2004. Voor wat betreft de wetenschappelijke discussie en kritiek hieromtrent, zij met name verwezen naar: C.E. van Dullemen, 'Veiligheid in perspectief', *TREMA*, juni 2002 - Bulletin 2, p. 46-50; M. Grapendaal en W. van Tilburg, 'Veelplegers in Nederland', *Tijdschrift voor Criminologie*, 44 (2002) 3, p. 214-230; en R. Meijer, P. van Panhuis, S. Siero en P. Smit, 'Discussie: elf procent verdachten verantwoordelijk voor 20 of 60 procent van de criminaliteit?', *Tijdschrift voor Criminologie*, 44 (2002) 3, p. 282-284.

² K. Swierstra, 'Strafrechtelijke opvang verslaafden. Het aftoppen van criminele carrièrecurves', *Justitiële verkenningen*, jrg. 25, nr. 6, 1999, p. 73-74.

³ K. Swierstra, a.w., p. 74. De aldaar gegeven omschrijving van een criminele veelpleger, betreft een persoon met "minstens vier door de politie geregistreerde misdrijven in het afgelopen jaar" op zijn naam.

⁴ Zie nader: T. Kooijmans, *'Op maat geregeld?'*, Deventer: Kluwer 2002; T. Blom en P.A.M. Mevis, 'Juridische veiligheidsmaatregelen', in: E.R. Muller (red.), *'Veiligheid'*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2004; T. Kooijmans, 'Inrichtingen voor stelselmatige daders', in: E.R. Muller en P.C. Vegter (red.), *'Detentie'*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2005.

grondslag van de straf geen langdurige vrijheidsbeneming van veelplegers gerealiseerd worden. Deze handhavingwijze leidde daarmee tot een terugkerend ‘draaideurpatroon’ (vandaar ook de bekende benaming ‘draaideur-criminelen’) van aanhouding, kortdurende detentie en wederom aanhouding. Niet alleen is de samenleving op die manier slechts voor korte tijd beschermd tegen de criminaliteit van een verslaafde, maar tevens biedt deze korte duur onvoldoende mogelijkheden om bij deze persoon daadwerkelijk te investeren in behandeling en gedragsverandering.

2.2 Dranghandhaving

Vanuit deze achtergrond kwam de politiek tot de conclusie dat de strafrechtelijke handhaving ten aanzien van criminele verslaafden op een andere wijze moest geschieden. Door voortaan een *persoonsgerichte aanpak* te hanteren, waarbij de nadruk verschuift van de ernst van het delict naar de persoon van de verdachte en de aard en het gehele verloop van diens crimineel gedragspatroon, zou de mogelijkheid van langduriger vrijheidsbeneming gecreëerd kunnen worden. Zodoende zou dan het hardnekkige delictspatroon van een veelpleger kunnen worden doorbroken.

Hieraan voorafgaand had er op breder beleidsniveau al een belangrijke verandering plaatsgevonden in de aanpak van verslavingsproblematiek. De sterke scheiding die er op dit punt tot 1988 tussen justitie en volksgezondheid bestond, werd in dat jaar namelijk doorbroken met de beleidsnota ‘Dwang en drang in de hulpverlening aan verslaafden’.⁵ Deze nota heeft de aanzet gegeven tot een *geïntegreerde aanpak* van de drugsproblematiek, waarbij er nadrukkelijker gebruik diende te worden gemaakt van *strafrechtelijke drang* om reeds in een vroegtijdig stadium in te kunnen grijpen in het recidivepatroon van een verslaafde. De gemiddelde criminele verslaafde laat zich namelijk maar moeilijk bewegen tot vrijwillige deelname aan een zorgtraject en wordt zodoende slechts met moeite bereikt door de verslavingszorg. Om deze reden moest het strafrecht in toenemende mate ingezet gaan worden als instrument om zodanige drang uit te oefenen dat de groep criminele harddruggebruikers voortaan gemakkelijker in contact kon worden gebracht met de hulpverleningsinstanties. De dreiging met het strafrecht - meer concreet: de dreiging met (langdurige) vrijheidsbeneming - fungeert daarbij als stok achter de deur om de verslaafde aan te zetten tot gedragsverandering.

Deze zogenoemde ‘vroeghulp-interventiebenadering’ is vormgegeven door de nota ‘Vermindering Overlast’⁶, waarvan het Landelijk beleid tot Vermindering Overlast en het Landelijk project Drang op Maat (1994-1998) belangrijke uitvloeisels waren. Het drangbeleid diende zodanig concreet uitgewerkt te worden, dat de schakels tussen de justitiële en zorgvoorzieningen zouden worden verbeterd en het instrument van strafrechtelijke drang systematisch zou worden toegepast op de recidiverende

⁵ *Bijl. Hand. II, Z. 1987-1988, 20 415, nr. 1.* Nader besproken in: NeVIV, ‘Dwang en drang; verslag van de studieconferentie ‘De grenzen van dwang en drang’ 19 juni 1995’, Bunnik: Libertas 1995; en T. Blom, H. de Doelder en D.J. Hessing, ‘De paarse drugsnota en de aanpak van (hard)drugsverslaafden; een driestromen aanpak’, in: T. Blom, H. de Doelder en D.J. Hessing (red.), ‘Naar een consistent drugsbeleid. Een congresverslag’, Deventer: Gouda Quint 1996, p. 69-88.

⁶ *Voluit: ‘Nota inzake het beleid gericht op het verminderen van de door verslaafden veroorzaakte overlast’, Bijl. Hand. II, Z. 1992-1993, 22 684, nr. 1.*

harddrugverslaafden.⁷ Kern van het drangbeleid is gelegen in de keuze die een verslaafde veelpleger, aangehouden op verdenking van een delict waar voorlopige hechtenis voor is toegelaten, krijgt voorgelegd. Deze keuze bestaat uit 'bajes of bed' - oftewel 'detentie of behandeling'.⁸ Indien verdachte voor de eerstgenoemde mogelijkheid kiest, of indien hij een te ernstig delict gepleegd zou hebben voor schorsing van de voorlopige hechtenis, wordt hij op reguliere wijze vervolgd voor het feit waarvan hij wordt verdacht. De voorlopige hechtenis vindt dan zoals gebruikelijk plaats in een huis van bewaring. In sommige huizen van bewaring bestaat er daarbij voor de daartoe gemotiveerde verslaafde verdachten de mogelijkheid om op een Drug Vrije Afdeling (DVA) geplaatst te worden, met aandacht voor gerichte verslavingszorg, resocialisatie en nazorg.⁹

Wanneer verdachte echter kiest voor de behandelingsmogelijkheid, dan stemt hij er mee in om gemotiveerd deel te nemen aan een hem aangeboden verslavingsbehandelingstraject. Dit gebeurt veelal op de grondslag van een bijzondere voorwaarde bij schorsing van de voorlopige hechtenis. Hoewel er in die tijd meerdere zorgtrajecten ontstonden, is het Rotterdamse SOV-project het meest bekende drangproject.¹⁰ Dit experiment, waarbij de term SOV voor *Stichting Opvang Verslaafden* staat, ging in oktober 1996 van start, met als ideëel doel resocialisatie van langdurige, criminele verslaafden, door het doorbreken van hun verslavingsgerelateerde problematiek. Kern van het project is de programmatische en gefaseerde tenuitvoerlegging voor de duur van 2 jaar, waarbij er bewust gekozen is voor een pedagogische in plaats van een therapeutische benadering. Deze benadering is concreet vertaald in een gefaseerd traject waarbij de deelnemer - een symbolische andere

⁷ Ter uitwerking hiervan werden er verspreid over Nederland allerlei zogenaamde Vroeghulp Interventie Systemen (VIS) opgericht, met als één van de langstlopende voorbeelden het GAVO-project in Utrecht. De afkorting GAVO staat voor Geïntegreerde Aanpak van Verslavingsproblematiek en Overlast. Doel en inhoud van dit drangproject staan nader beschreven in: K. van Duijvenbouden, 'Geïntegreerd aanpakken van verslavingsproblematiek en overlast', *Proces* 1997, nr. 9, p. 160-163.

⁸ Omtrent dit strafrechtelijk drang-beleid zijn in algemene zin vele publicaties verschenen. Zie onder andere: NeVIV, a.w.; T. Blom, H. de Doelder en D.J. Hessing (red.), a.w.; S. Oosterhoff, K. Vermeulen en G. van de Wijngaart, 'Die stok achter de deur helpt wel, maar de kans van slagen om clean te blijven ligt geheel aan jezelf', *Proces* 1997, nr. 1, p. 6-8; K. van Duijvenbouden, 1997, a.w.; J.A.H.M. Jongerius en M.W.J. Koeter, 'Drang tot verandering? Haalbaarheid en effecten van een drang- en dwangbenadering van drugverslaafden in detentie, eerste fase', Amsterdam, Aiar-reeks nr. 3, 1997; K. van Duijvenbouden, 'SOV een nieuw idee?', *Proces* 1998, nr. 5/6, p. 84-86; S. Oosterhoff, 'Aanpak van overlast veroorzakende verslaafden', *Proces* 1999, nr. 5/6, p. 79-82; C. Kelk, 'De perspectieven van de SOV', *Sancties*, afl. 4, 1999, p. 208-216; J. uit Beijerse, 'Eindelijk aandacht voor recidiverende drugsverslaafden? Het breekbare ideaal van de SOV', *Sancties*, afl. 4, 1999, p. 217-226; M. Koeter, 'Vroeghulp aan verslaafden: het effect van de vroeghulp interventie-aanpak op criminele recidive en verslavingsgedrag', Amsterdam, Aiar-reeks nr. 6, 2002; M. van Ooyen-Houben, 'De drangaanpak van criminele harddruggebruikers; een programmatheoretisch model', *Justitiële verkenningen*, jrg. 30, nr. 5, 2004, p. 49-63.

⁹ Tegen deze in 1979 ingevoerde DVA's, waarbij de verslavingszorg dus binnen de penitentiaire setting werd gebracht, bestond in het begin veel weerstand, met name vanuit de hoek van de verslavingszorg zelf. Zie onder meer T. Blom, H. de Doelder en D.J. Hessing, a.w., p. 79.

¹⁰ Vanwege de beperkte omvang van deze bijdrage dient volstaan te worden met slechts een globale schets van dit specifieke drangproject, dat overigens nog steeds als zodanig fungeert. Voor nadere informatie zij verwezen naar M. Boone en S. M. Wurzer-Leenhouts, 'Het voorontwerp tot invoering van de strafrechtelijke opvang verslaafden', *Sancties*, afl. 3, 1997, p. 167-173; K. van Duijvenbouden, 1998, a.w.; S. Oosterhoff, 1999, a.w.; C. Kelk, a.w.; J. uit Beijerse, a.w.; H. van 't Land, K. van Duijvenbouden, A. van der Plas en J. Wolf, 'Opgevangen onder dwang. Procesevaluatie strafrechtelijke opvang verslaafden', Trimbos Instituut, WODC, Ministerie van Justitie, 2005.

naamgeving voor verdachte - stapsgewijs tot een verandering van het leefpatroon kan komen. Er vindt hierbij begeleiding plaats door een vaste trajectbegeleider door alle fasen heen. In totaal zijn er 3 fasen, die als een soort groeimodel met toenemende vrijheid worden doorlopen. Allereerst is er een gesloten fase van 6 maanden waarbij fysiek herstel en het aanleren van sociaal gedrag en verantwoordelijkheden centraal staan. De tweede fase is de half-open fase, die 6 tot 9 maanden beslaat en waarin de deelnemer vanuit een nog veilige omgeving kan oefenen met nieuw geleerd gedrag en er door middel van arbeid, scholing en schuldsanering langzaam wordt toegewerkt naar doorstroming naar de open fase. Deze open (en derde) fase beslaat dezelfde duur en biedt de deelnemer de mogelijkheid om met aanwending van de aangeleerde vaardigheden zelfstandig te functioneren in de maatschappij.

Uit een toentertijd gehouden tussenevaluatie van de Rotterdamse SOV-drangvoorziening is gebleken dat de deelnemers zelf het project vanwege de therapieloze opzet en de oriëntatie op de basale bestaansvoorwaarden als arbeid, inkomen en huisvesting, beschouwen als een veelbelovende mogelijkheid om uit het drugsbestaan te geraken.¹¹ Ook de toenmalige regering erkende het experiment als zijnde succesvol. Zelfs zodanig succesvol, dat zij voornemens werd om dit dranginstrument direct uit te bouwen tot een dwanginstrument.

3. Ontwikkeling van dwanghandhaving: veelplegersmaatregelen SOV en ISD

3.1 Achtergrond

Hoewel de ontwikkeling van een landelijk drangbeleid in volle gang was, achtte de regering dit beleid op zichzelf bezien onvoldoende garantie voor 'succes'. Uit de modaliteit van drang vloeit namelijk logischerwijs voort dat er geen dwangmiddelen zijn op het moment dat een persoon tussentijds ongemotiveerd raakt en uit het behandelingstraject stapt. Er rest voor justitie dan niets anders dan het aanhouden van deze persoon, het opheffen van de schorsing van voorlopige hechtenis, en hem alsnog te dagvaarden. De stok achter de deur, waar het hele drangbeleid op gestoeld is, lijkt in veel gevallen simpelweg te kort om dergelijke jarenlange verslaafden te bewegen daadwerkelijk en gemotiveerd te kiezen voor het behandelingsalternatief. Zelfs bij het - ook in de ogen van de verslaafden - succesvolle SOV-drangproject was de uitval bij de deelnemers hoog. Op dat moment is er dus geen juridische dwang mogelijk en moet de poging om deze personen uit de vicieuze verslavingscirkel te halen alweer worden gestaakt.

Vanuit deze achtergrond werd er een instrumentele omslag gemaakt van drang- naar dwanghandhaving. In september 1994 werd daartoe in Amsterdam het 'straatjunkenproject' gestart¹², waarbij verslaafde veelplegers in het kader van de voorlopige hechtenis *onvrijwillig* door het OM op een speciale behandelafdeling van het Amsterdamse huis van bewaring Demersluis konden worden geplaatst.¹³ Hiermee werd een tussenvorm van een dwanginstrument gecreëerd: weliswaar betekende het project het

¹¹ P. de Koning, m.m.v. bureau Intraval, *'Resocialiseren onder drang; verslag van het Rotterdamse experiment met de strafrechtelijke opvang van verslaafden'*, EUR/Intraval: Rotterdam, 1998.

¹² NeVIV, a.w., p. 27.

¹³ In feite fungeerde deze speciale afdeling te Demersluis als een DVA II, waarbij er dus in tegenstelling tot de reguliere DVA's gedwongen plaatsing mogelijk was door het OM. Zie T. Blom, H. de Doelder en D.J. Hessing, a.w., p. 79, noot 21.

strafrechtelijke novum van gedwongen detentie in een behandelsetting, maar dit geschiedde nog steeds gedurende de voorlopige hechtenis en betrof dus geen op te leggen sanctie. Daardoor bleef naar de mening van de regering ook bij deze nieuwe handhavingmogelijkheid het onvermijdelijke bezwaar bestaan dat de detentieduur te kort was voor daadwerkelijk effectieve gedragsbeïnvloeding van verslaafden. Ondanks het feit dat er nadrukkelijk ook een nazorg-traject verbonden was aan het straatjunkensproject, waarbij de verslaafde doorverwezen werd naar een vervolgovang¹⁴, bestond de politieke overtuiging dat invoering van een nieuwe strafrechtelijke sanctie noodzakelijk was.

3.2 De SOV-maatregel

De overtuiging werd omgezet in daden. In de ‘Paarse Drugsnota’ uit 1995 werd een wetsvoorstel aangekondigd voor de invoering van een strafrechtelijke maatregel, die gedwongen opvang van verslaafden in een gesloten behandelsetting mogelijk moest maken.¹⁵ De prioriteit in het regeringsbeleid ten aanzien van de verslavingsproblematiek is met deze nota verschoven van de gezondheidsproblemen van verslaafden naar de bestrijding van de door hen veroorzaakte overlast.¹⁶ In 1998 werd het aangekondigde SOV-wetsvoorstel daadwerkelijk ingediend¹⁷, waarbij het voorgestelde dwanginstrument volgens de toenmalige minister moest worden gezien als laatste schakel in een keten van strafrechtelijke interventies ter bestrijding van de verslavingsoverlast.¹⁸ Deze nieuwe schakel zou noodzakelijk zijn aangezien er van de bestaande strafrechtelijke interventies onvoldoende drang uit gaat “om deze delinquenten te bewegen om zich - op vrijwillige basis - in het kader van een schorsing van de voorlopige hechtenis te laten opnemen in een afkickkliniek en de behandeling aldaar met succes te voltooien”¹⁹. De achtergrond van het SOV-wetsvoorstel is dus gelegen in het regeringsstreven van overlastbestrijding, gekoppeld met de idee dat de bestaande (drang)instrumentaria daartoe onvoldoende mogelijkheden zouden bieden.

De wetgever heeft vervolgens bewust gekozen voor de sanctiemodaliteit van de maatregel, aangezien deze modaliteit de mogelijkheid creëert tot langdurige detentie. Immers, bij de maatregel behoeft er - in tegenstelling tot de straf - in beginsel geen rechtstreeks en proportioneel verband te bestaan tussen de ernst van het gepleegde delict en de zwaarte van de strafrechtelijke reactie daarop. Met deze keuze voor een maatregel zou de relatief geringe ernst van de veelplegerscriminaliteit dus voortaan niet in de weg staan aan de beoogde, langdurige vrijheidsbeneming.

De SOV-maatregel kende twee hoofddoelstellingen: het terugdringen van overlast als gevolg van verslavingscriminaliteit en het oplossen van de verslavingsproblematiek met het oog op resocialisatie en beëindiging van recidive.²⁰ Overlastbestrijding ging derhalve

¹⁴ Zie voor dit alles de MvT bij de SOV, kamerstukken II, 1997-98, 26023, nr. 3, p. 12; en K. Swierstra, a.w., p. 7.

¹⁵ *Kamerstukken II*, 1994-1995, 24 077, nr. 2-3, p. 29-30. Voluit is deze nota geheten ‘Het Nederlandse drugbeleid; continuïteit en verandering’, maar vanwege de politieke kleur van het toenmalige kabinet wordt er veelal aan gerefereerd als zijnde de ‘Paarse Drugsnota’.

¹⁶ Zie T. Blom, H. de Doelder en D.J. Hessing, a.w., p. 71.

¹⁷ *Kamerstukken II*, 1997-1998, 26 023, nrs. 1-2. In tegenstelling tot het Rotterdamse SOV-drangproject, staat de SOV-afkorting hier voor *Strafrechtelijke Opvang Verslaafden*.

¹⁸ *Kamerstukken II*, 1999-2000, 26 023, nr. 8, p. 1-2.

¹⁹ *Kamerstukken II*, 1997-1998, 26 023, nr. 3, p. 2.

²⁰ *Kamerstukken II*, 1997-1998, 26 023, nr. 3, p. 1.

gepaard met een lange termijn-perspectief van resocialisatie. Wat betreft laatstgenoemde resocialisatie-doelstelling zag de wetgever de kracht van de SOV-maatregel nadrukkelijk liggen in de wijze van tenuitvoerlegging. Deze wijze behelsde namelijk een gefaseerde (gesloten, half-open en open) tenuitvoerlegging, met een geïntegreerd en gedifferentieerd aanbod van behandeling²¹, een persoonlijke trajectbegeleider en een sterke nadruk tijdens de extramuraal fase op scholing, arbeidstoeleiding en huisvesting.²² Hiervoor heeft het Rotterdamse SOV-drangproject uitdrukkelijk model gestaan.

Ter uitwerking van de SOV-maatregel werd de concrete ‘doelgroep’ bepaald door een viertal voorwaarden die art. 38m (oud) Sr. stelde aan het opleggen van de maatregel. De eerste voorwaarde was dat het door de verdachte begane feit een misdrijf betrof waarvoor voorlopige hechtenis was toegelaten. Daarnaast gold de recidive-voorwaarde, waarbij kort gezegd de verslaafde in de vijf jaar voorafgaand aan het gepleegde delict ten minste driemaal diende te zijn veroordeeld tot een vrijheidsontnemende danwel -beperkende sanctie. Hierbij moest er vervolgens ook ernstig rekening mee worden gehouden dat hij wederom een misdrijf zou begaan. Ten derde diende de verdachte verslaafd te zijn en dienden zowel de begane delicten als het gevaar voor nieuwe recidive samen te hangen met zijn verslaving. Ten slotte gold de voorwaarde dat de veiligheid van personen of goederen het opleggen van de maatregel diende te eisen. Indien een criminele verslaafde aan deze vier voorwaarden voldeed, dan kon de rechter hem - op vordering van de officier van justitie - de SOV-maatregel opleggen voor de maximale duur van twee jaar.

Vanuit de wetenschap zijn principiële bezwaren aangevoerd tegen deze voorgestelde dwanghandhaving met langdurige vrijheidsbeneming van verslaafden.²³ Als fundamentele kritiek is naar voren gebracht dat het strafrecht zou worden ingezet voor een doel - overlastbestrijding - waarvoor het niet bedoeld is. Bovendien zou recidive van lichte feiten onvoldoende legitimatie bieden voor een dergelijke dwangmaatregel met een vrijheidsbeneming van lange duur. De wetgever zag daarentegen voldoende rechtvaardiging en formuleerde deze als volgt:

“De rechtvaardiging voor het invoeren van deze maatregel is niet gelegen in de ernst van de begane delicten afzonderlijk. Die rechtvaardiging ligt enerzijds in de door criminaliteit veroorzaakte ernstige maatschappelijk overlast, bestaande uit het plegen van een reeks van strafbare feiten, en anderzijds in het belang dat een drugsverslaafde een geïntegreerd zorgaanbod ontvangt, gericht op maatschappelijke (re)integratie en beëindiging van de recidive.”²⁴

De wetgever was dus van mening dat overlast en verslaving beide de voorgestelde SOV-maatregel rechtvaardigden. Nadat het wetsvoorstel in 2000 was aangenomen, trad de

²¹ Hoewel de SOV-maatregel een dwanginstrument betrof, kon er ten aanzien van de behandeling die tijdens de SOV-detentie plaatsvond nadrukkelijk geen dwang worden toegepast. In het algemeen gesteld zijn er namelijk geen juridische mogelijkheden voor gedwongen behandeling.

²² *Kamerstukken II*, 1997-1998, 26 023, nr. 3, p. 2.

²³ Met name P.A.M. Mevis, ‘Vrijheidsbeneming ter bestrijding van overlast: inderdaad uniek drugbeleid’, *Sancties* 1996, p. 208-220; T. Kooijmans, ‘Strafrechtelijke opvang verslaafden’, *DD* 30 (2000), afl. 6, p. 593-609.

²⁴ *Kamerstukken II*, 1997-1998, 26 023, nr. 3, p. 1-2.

SOV-maatregel op 1 april 2001 in werking.²⁵ Met de dubbele achtergrond van enerzijds een duidelijk veiligheidsstreven (de langdurige, gedwongen detentie ter overlastbestrijding) en anderzijds een scherpe nadruk op resocialisatie (het behandeltraject en de nazorg), moest dit nieuwe handhavingsinstrument de sleutel zijn naar succes. De maatschappij zou voor langere tijd beschermd zijn tegen de overlast van deze verslaafden, terwijl er tegelijkertijd effectief geïnvesteerd kon worden in gedragsbeïnvloeding en recidive-beëindiging. Een omstreden doch te billijken instrument, zo lijkt de conclusie te luiden.

3.3 De ISD-maatregel

In 2003 bleek echter dat het eerste kabinet-Balkenende een andere conclusie trok. Het veelomvattende veiligheidsprogramma ‘Naar een veiliger samenleving’²⁶ legde namelijk de basis voor een nieuw beleid in de ‘strijd tegen onveiligheid’. Op allerlei terreinen worden thans nieuwe middelen ingezet, met als uiteindelijk doel de overlast en onveiligheid in de publieke ruimte terug te dringen en een algehele reductie van de criminaliteit teweeg te brengen van 20 tot 25 %. Belangrijk speerpunt in dit beleid betreft een intensieve, strafrechtelijke aanpak van veelplegers. De minister van Justitie heeft in dat kader ferme taal geuit, dat een duidelijk handhavingssignaal noodzakelijk zou zijn:

‘De samenleving kan en mag niet aanvaarden dat hardnekkige veelplegers maar doorgaan met hun gedrag. Volharden zij in hun gedrag, dan is een strenge reactie passend. Het is nodig dat de wetgever dat signaal afgeeft.’²⁷

De intensieve aanpak van veelplegers moest daarbij gezien worden als onderdeel van een meer omvangrijk handhavingsbeleid ten aanzien van recidive en de overlast die dit met zich meebrengt. Zo heeft zich op wetgevingsniveau de belangrijke ontwikkeling voorgedaan van invoering van een algemene recidive-strafverzwaringsgrond. Met de inwerkingtreding van de Wet Herijking strafmaxima²⁸ is namelijk de bestaande, maar in omvang beperkte, recidiveregeling in het Wetboek van Strafrecht (artt. 421-423 oud) verplaatst naar het Algemeen Deel daarvan (artt. 43a-43c). De achtergrond van deze wijziging is gelegen in de politieke behoefte tot het afgeven van een helder signaal dat recidive ter zake van soortgelijke misdrijven in het algemeen strafverhoging rechtvaardigt.

De intensivering in de veelplegershandhaving is echter hoofdzakelijk gelegen in een nieuwe strafrechtelijke maatregel die er voor moet zorgen dat het dwanginstrument van langdurige vrijheidsbeneming voortaan *landelijk* toegepast kan worden op ook *niet-*

²⁵ Wet van 21 december 2000 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, de Wet op de rechterlijke organisatie en de Penitentiaire beginselenwet (strafrechtelijke opvang verslaafden), Stb. 2001, 28. Deze wet is op 1 april 2001 in werking getreden (Stb. 2001, 158).

²⁶ *Kamerstukken II*, 2002-2003, 28 684, nr. 1.

²⁷ *Kamerstukken I*, 2003/04, 28 980, D, p. 9-10. Mede naar aanleiding van dit soort parlementaire uitspraken heeft Mevis de term ‘signaalwetgeving’ gebezigd. P.A.M. Mevis, Het signaal van de recidivisten, *Delikt & Delinkwent* 33 (2003) 3, p. 249-257, p. 252.

²⁸ Wet van 22 december 2005 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet 1994, in verband met de herijking van een aantal wettelijke strafmaxima, Stb. 2006, 11. Deze wet is op 1 februari 2006 in werking getreden (Stb. 2006, 23).

verslaafde veelplegers. In de woorden van de wetgever is het namelijk “noodzakelijk dat een meer algemene mogelijkheid in het leven wordt geroepen die tot doel heeft ook anderen dan verslaafde daders (...) gedurende langere tijd te kunnen vasthouden”.²⁹ Blijkbaar achtte de wetgever de SOV-maatregel te beperkt, door zowel het experimentele karakter daarvan, als de specifieke doelgroep van ‘verslaafden’. Hierdoor zou het een obstakel vormen voor een strikte handhaving. Bovendien werd in de ogen van de wetgever onvoldoende gebruik gemaakt van de tot dan toe bestaande handhavingsmogelijkheden, zo blijkt uit de volgende passage uit de Memorie van Toelichting:

“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.”³⁰

De dwangaanpak moest dus op een andere wijze plaats gaan vinden: algemener van aard en nog duidelijker gericht op het beveiligingsdoel. De gedwongen, langdurige vrijheidsbeneming van veelplegers moest op bredere schaal mogelijk worden gemaakt. Daartoe werd een nieuwe strafrechtelijke maatregel voorgesteld, terwijl de evaluatie van de pas ingevoerde SOV-maatregel niet eens werd afgewacht. In juni 2003 is het wetsvoorstel ‘Plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders’ (ISD) ingediend³¹, dat vervolgens in juli 2004 door de Eerste kamer is aangenomen³².

De ISD-maatregel is op 1 oktober 2004 in werking getreden en betreft een uitbouw van de SOV-maatregel, die per genoemde datum direct is komen te vervallen. Het belangrijkste verschil tussen beide maatregelen betreft zoals gezegd de verruiming van de doelgroep. Deze verruiming van verslaafde veelplegers naar verschillend gearde groepen van stelselmatige daders wordt zichtbaar gemaakt door de voorwaarden die het gewijzigde art. 38m Sr. stelt. De verslavingsvoorwaarde zoals die bij de SOV gold, is namelijk geschrapt. Hierdoor geldt derhalve bij de ISD één voorwaarde minder ten opzichte van de vier SOV-voorwaarden.

Naast bovenstaande verruiming is er nog op een ander, zeer essentieel punt een verschil te noemen tussen de SOV en ISD. Waar overlastbestrijding als doelstelling van de SOV nog nadrukkelijk gekoppeld was aan resocialisatie, is dit laatste bij de ISD

²⁹ *Kamerstukken II*, 2002-2003, 28 684, nr. 1, p. 20.

³⁰ *Kamerstukken II*, 2002-2003, 28 980, nr. 3, p. 3.

³¹ *Kamerstukken II*, 2002-2003, 28 980, nrs. 1-2.

³² Wet van 9 juli 2004 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Penitentiaire beginselenwet (plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders), Stb. 2004, 351. Deze wet is op 1 oktober 2004 in werking getreden (Stb. 2004, 471). Zie voor literatuur S. Struijk, ‘De nieuwe ISD-maatregel. Een kritische verkenning van wetgeving en praktijk’, *PROCES* 2005, p. 48-57; idem, ‘Het eerste bestaansjaar van de ISD-maatregel bekeken; een gretig gebruik door de rechterlijke macht of een zekere terughoudendheid?’, *DD* 2005, 67, p. 933-952; idem, ‘Het veelplegersbeleid van Donner: spagaat tussen beveiliging en resocialisatie’, *PROCES* 2007, nr. 3, p. 106-116; M.J. Borgers, ‘De ISD-maatregel in handen van de rechterlijke macht’, *DD* 2005, 32, p. 467-489; D.H. van Ekelenburg, ‘De ISD-maatregel: het gelijk van sceptici?’, *Sancties* 2005, p. 147-156.

verworden tot een subsidiaire doelstelling. Het primaire doel is thans overlastbestrijding, oftewel ‘beveiliging van de maatschappij’ zoals art. 38 m, tweede lid Sr. het verwoordt. Slechts subsidiair, en afhankelijk gesteld van de specifieke (verslavings)problematiek van verdachte, geldt dat de ISD-maatregel er mede toe strekt een bijdrage te leveren aan de oplossing van verdachtes problematiek. Hierbij zijn echter de tot resocialisatie verplichtende woorden ‘ten behoeve van zijn terugkeer in de maatschappij’ komen te vervallen. Bovendien heeft de wetgever als uitgangspunt gesteld een wijze van tenuitvoerlegging, waarbij de langdurige vrijheidsbeneming niet per definitie gepaard hoeft te gaan met een specifiek gedragsbeïnvloedingstraject. Sterker nog, de Memorie van Toelichting stelt op dit punt dat het uitgangspunt bij de tenuitvoerlegging “een langdurige vrijheidsbeneming in een zeer beperkt regime” is. Daarbij zal “een intensieve interventie (...) alleen plaatsvinden als daarvoor bij betrokkene een duidelijk aanknopingspunt is”.³³

Gedragsbeïnvloedende programma’s worden tijdens de ISD-detentie dus slechts *selectief* aangeboden. Deze gedachte vloeit voort uit het bredere kabinetsproject Modernisering Sanctietoepassing³⁴, waarvan de invoering van de ISD-maatregel onderdeel uitmaakt. Een dergelijke selectie vindt voorafgaand aan het opleggen van de ISD-maatregel plaats op basis van de RISC-screening (Recidive Inschatting Schalen). Deze screening stelt vast of er bij verdachte aanknopingspunten bestaan dat een gedragsbeïnvloedend traject effectief en succesvol zal zijn, waarvoor doorslaggevend is de mate waarin die persoon in staat en bereid is tot gemotiveerde deelname. Indien daarvan sprake is, wordt deze ‘kansrijke’ stelselmatige dader tijdens de ISD-detentie een toegesneden programma-aanbod gedaan. Ten aanzien van de stelselmatige daders van wie de screening echter heeft vastgesteld dat dergelijke aanknopingspunten niet of onvoldoende bestaan, vindt de ISD-detentie plaats in een zeer beperkt regime zonder resocialisatieprogramma’s. De zojuist aangehaalde tekst van de Memorie van Toelichting laat zien dat deze inhoudsarme wijze van tenuitvoerlegging door de wetgever nu juist als uitgangspunt wordt genomen.

Geconcludeerd kan worden dat de ISD niet alleen de mogelijkheid tot langdurige vrijheidsbeneming van veelplegers heeft verruimd, maar dat deze vrijheidsbeneming tevens wordt gedomineerd door de beveiligingsgedachte. De noodzaak ligt bij het gedurende twee jaar beveiligen van de maatschappij tegen de veelplegerscriminaliteit en -overlast, waarbij er slechts subsidiair en tevens selectief investering in resocialisatie plaatsvindt.

4. Rechterlijke macht en veelplegersmaatregelen: spagaat tussen beveiliging en resocialisatie

Met de oude SOV-maatregel en de huidige ISD-maatregel is het wettelijk instrumentarium voor wat betreft de aanpak van veelplegers aangescherpt. Het achterliggende doel van dit instrumentele regeringsbeleid is in toenemende mate

³³ *Kamerstukken II, 2002-2003, 28 980, nr. 3, p. 4.*

³⁴ *Kamerstukken II, 2002-2003, 28 600 VI, nr. 8.* Met dit omvangrijke project heeft de regering tot doel te komen tot een efficiëntere toepassing van de beschikbare middelen. Voor wat betreft de aanpak van recidive heeft dit geleid tot het beleidsprogramma Terugdringen Recidive. Zie voor informatie www.justitie.nl en ook Ministerie van Justitie, *Factsheet DJI. Wat betekent Terugdringen Recidive voor uw cluster?*, Den Haag, 2006.

overlastbestrijding en beveiliging van de maatschappij. De vraag dringt zich echter op in hoeverre de rechters ‘meegaan’ met dit beoogde doel en hoe zij (zijn) om(ge)gaan met de veelplegersmaatregelen. Laat de rechterlijke macht de beveiligingsgedachte zonder meer prevaleren boven het individuele belang van een veelpleger, of vindt er een gedegen afweging plaats?

4.1 Rechtspraak omtrent de SOV-maatregel

Na inwerkingtreding van de SOV-maatregel bleek al snel dat de rechterlijke macht deze sanctie onderschreef. Ten aanzien van deze zeer actieve en ernstig verslaafde veelplegers was het ook voor de rechters duidelijk dat er iets moest gebeuren om het hardnekkige recidive-patroon te doorbreken. De nieuwe sanctie maakte het door de langdurige vrijheidsbeneming niet alleen mogelijk om op korte termijn dat patroon te doorbreken, maar ook om te investeren in gedragsverandering op lange termijn. De rechterlijke macht legde de SOV-maatregel dan ook veelvuldig op, waarbij ze echter nadrukkelijk aangaf dat beide doelstellingen van overlastbestrijding en resocialisatie dienden te worden verwezenlijkt. Aanvankelijk was dit ook de gedachte van de wetgever geweest, dat er inderdaad slechts grond zou zijn voor de SOV-maatregel indien *beide* doelstellingen gerealiseerd konden worden. Op de vraag of de maatregel ook opgelegd zou mogen worden indien er bij een verdachte simpelweg geen kans op resocialisatie bestaat, antwoordde de toenmalige minister:

“De vraag (...) of het doel van de overlastbestrijding dan zwaar genoeg weegt om met deze maatregel door te gaan moet ontkennend worden beantwoord.”³⁵

Al snel kwam de wetgever hier echter van terug en ook in de rechtspraak bleken deze mooie woorden geen gevolg te krijgen. Dit had te maken met het feit dat de specifieke doelgroep van de SOV - de ‘echte’ harddrugverslaafden met de zwaarste (verslavings)problematiek - op voorhand nu eenmaal niet of nauwelijks gemotiveerd is tot gedragsverandering. Vanuit een soort gewenning vinden zij hun leven als verslaafde wel prima en velen van hen hebben zich dan ook verzet tegen een veroordeling tot deze sanctie van langdurige vrijheidsbeneming gericht op resocialisatie. De HR heeft zich vervolgens uitgesproken over de situatie waarbij aan een dergelijke ongemotiveerde verdachte de SOV-maatregel was opgelegd.³⁶ Verdachte stelde zich op het standpunt dat de maatregel niet opgelegd had mogen worden, nu hij zodanig ongemotiveerd was dat de resocialisatiedoelstelling bij voorbaat niet gerealiseerd zou kunnen worden. Bij de beoordeling haalde de HR nadrukkelijk de volgende passage in de wetsgeschiedenis aan:

“Motivatie is echter geen statische psychische entiteit. Bekend is ook dat bij deze groep juist in een situatie van vrijheidsbeneming, onder externe dwang, zich een latent aanwezige motivatie kan ontpoppen als een intrinsieke bereidheid tot gedragsverandering. (...) Met name in de eerste fase van de SOV zal veel worden geïnvesteerd in het op gang brengen van een motiveringsproces (...) Actieve deelname aan het programma zal voortdurend worden gestimuleerd.”³⁷

³⁵ *Kamerstukken II*, 1998-1999, 26 023, nr. 5, p. 13.

³⁶ HR 17 december 2002, *NJ* 2003, 184.

³⁷ *Kamerstukken I*, 1999-2000, 26 023, nr. 215b, p. 8-9.

Op grond hiervan is de HR tot het oordeel gekomen dat de SOV-maatregel “ook kan worden opgelegd aan de verdachte die (vooralsnog) niet bereid is te breken met zijn verslaving”. Dit arrest heeft tot gevolg gehad dat voor het opleggen van de SOV-maatregel de motivatie van verdachte niet van doorslaggevend belang werd geacht. Hierdoor was het in het vervolg gelegitimeerd de maatregel ook op te leggen aan verslaafden die van tevoren aangaven niet te willen en zullen deelnemen aan het programma.

Hiermee is de toon gezet voor een wijze van handhaving waarbij de SOV-maatregel niet strikt afhankelijk werd gesteld van de resocialisatiedoelstelling. Dit is duidelijk terug te zien in jurisprudentie omtrent de tenuitvoerlegging van de SOV. Indien namelijk gaandeweg de tenuitvoerlegging bleek dat de resocialisatiedoelstelling niet haalbaar was, omdat de persoon niet bereid was deel te nemen aan het geboden programma, werd de maatregel desondanks niet voortijdig beëindigd. De tenuitvoerlegging werd dan op een andere, zeer sobere wijze voortgezet, in een speciale unit binnen de SOV-inrichting, bestemd voor personen die niet wilden of konden deelnemen aan het programma. Veel SOV-veroordeelden die in een dergelijke unit waren geplaatst, hebben vanwege deze wijze van tenuitvoerlegging verzocht om een speciale *tussentijdse beoordeling* (art. 38s oud Sr). Hierbij stond de vraag centraal of voortzetting van de tenuitvoerlegging van de maatregel noodzakelijk was. Voor wat betreft deze tussentijdse SOV-beoordeling heeft het hof Arnhem het navolgende beslissingskader ontwikkeld.³⁸

“Allereerst zal vastgesteld worden of opheffing van de maatregel zal leiden tot te verwachten ernstige overlast als gevolg van - hernieuwde - verslavingsproblematiek in geval van invrijheidstelling. Vervolgens zal worden bezien of het voortzetten van de maatregel zal kunnen bijdragen aan het beheersbaar maken van de individuele verslavingsproblematiek. Als (...) beide vragen positief dienen te worden beantwoord, zal het hof in beginsel de voortzetting van de maatregel gelasten. Echter ook wanneer naar het oordeel van het hof de eerste vraag positief en de tweede vraag negatief beantwoord dient te worden, en dit laatste (mede) te wijten is aan de onwil van betrokkene zal het hof in beginsel de voortzetting gelasten, nu (...) onvoldoende succes bij de verwezenlijking van het tweede doel van de SOV geen grond oplevert om de maatregel te beëindigen, aangezien dit een ongewenste premie zou kunnen zijn op het niet meedoen aan de in de SOV geboden voorzieningen. Het vorenstaande dient overigens scherp te worden onderscheiden van het geval waarin de verdere voortzetting van de maatregel niet zinvol is door een omstandigheid die buiten de macht van betrokkene ligt. In dat geval zal het hof in beginsel de maatregel beëindigen.”

Samengevat volgde uit dit beslissingskader een tweedeling omtrent SOV-veroordeelden die niet deelnamen aan het programma. Ten aanzien van de betrokkenen die niet deelnamen omdat zij daartoe blijvend *niet bereid* waren, werd de maatregel in beginsel niet tussentijds beëindigd. De ongewenste premie-gedachte was daarbij doorslaggevend, hetgeen reeds eerder door de wetgever was gesteld.³⁹ Hoewel deze gedachte op zich te begrijpen is vanuit een gevaar voor precedentwerking, werd daarmee wel blootgelegd dat de SOV-maatregel achteraf bezien ineens te rechtvaardigen viel door louter de

³⁸ Hof Arnhem, 21 juli 2003, SOV 2003/2, *Sancties* 2003/56. Tegen de beslissing van een rechtbank inzake artikel 38s Sr staat voor zowel het OM als de veroordeelde beroep open bij het hof Arnhem (artikel 509ff, eerste lid Sv).

³⁹ *Kamerstukken II*, 1998-1999, 26 023, nr. 5, p. 13.

doelstelling van overlastbestrijding.⁴⁰ Ten aanzien van de tweede categorie SOV-veroordeelden werd de maatregel in beginsel juist wél tussentijds beëindigd. Deze categorie betrof de betrokkenen die niet deelnamen omdat zij daartoe blijvend *niet in staat* waren, terwijl zulks kwam door een omstandigheid buiten de macht van betrokkene (waaronder bijvoorbeeld zware psychiatrische problematiek).

4.2 Rechtspraak omtrent de ISD-maatregel⁴¹

Bij de ISD is een dergelijke discussie omtrent het wel of niet noodzakelijk zijn van de resocialisatie-doelstelling voortijdig door de wetgever in de kiem gesmoord. De wetgever heeft immers de beveiliging van de maatschappij als primair doel gesteld, waarbij er geen poging is gedaan te verhullen dat de ISD-maatregel puur ontworpen is ter overlastbestrijding. Zoals gezegd, is de resocialisatieverplichting zelfs niet meer in de wet verwoord. Daarmee is het overduidelijk dat de beveiliging van de maatschappij inmiddels zó nadrukkelijk centraal is komen te staan dat de langdurige vrijheidsbeneming ook zonder een doelstelling van resocialisatie gelegitimeerd is.

Uit jurisprudentie blijkt dat de rechterlijke macht hierin meegaat en de ISD-maatregel ook zonder de instemming en bereidheid van verdachte oplegt. In concrete zaken waarin aan verdachten de ISD-maatregel werd opgelegd terwijl zij zich daartegen verzetten, rechtvaardigde de rechterlijke macht dit door expliciet te stellen dat “de wetgever de oplegging van de ISD-maatregel niet afhankelijk heeft gesteld van de voorafgaande instemming van de verdachte”.⁴² Een en ander is bekrachtigd, sinds de HR een dergelijke motivering van een gerechtshof in stand heeft gelaten.⁴³ Hiermee is duidelijk dat het beveiligingsdoel dat de wetgever met de ISD-maatregel voor ogen staat, wordt onderschreven door de rechterlijke macht. Zonder een voorafgaande instemming en bereidwilligheid van de verdachte, lijkt de kans namelijk nihil te zijn dat de maatregel bijdraagt aan de resocialisatie van betrokkene. Wat overblijft, is de kennelijk gevoelde noodzaak de maatschappij na eerdere strafrechtelijke interventies nu eindelijk te beschermen tegen de overlast en recidive van deze persoon.

Bovendien blijkt uit jurisprudentie dat de rechterlijke macht meegaat in de langdurige termijn van de vrijheidsbeneming. Hoewel de wet namelijk stelt dat de maatregel opgelegd kan worden voor *maximaal* twee jaar, blijkt in de praktijk dat de rechterlijke macht in vrijwel alle gevallen de maatregel daadwerkelijk voor dat maximum oplegt.⁴⁴ Daarbij is vaak de conclusie te lezen dat er ‘voldoende tijd’ dient te worden genomen om de opgelegde ISD-maatregel ten uitvoer te leggen. Het is echter opvallend dat bij deze maximale duur veelal niet alleen het argument wordt genoemd van beveiliging van de maatschappij, maar nadrukkelijk ook het argument dat de resocialisatie alle kansen dient te krijgen. Ondanks het uitgangspunt van zeer sobere ISD-detentie, koestert de rechterlijke macht blijkbaar toch in veel gevallen nog de hoop dat er tijdens de detentie wordt geïnvesteerd in gedragsverandering. Zo heeft het hof Leeuwarden bijvoorbeeld in hoger beroep de ISD-maatregel niet opgelegd, vanwege het ontbreken van een concreet

⁴⁰ Zie voor kritiek vanuit de wetenschap T. Kooijmans, ‘De SOV ontmaskerd’, *Sancties* 2003, p. 8-15.

⁴¹ Op deze plaats dient volstaan te worden met een korte weergave van de rechtspraak. Zie voor een uitvoeriger beschrijving S. Struijk, *DD* 2005, a.w.

⁴² Zie bijvoorbeeld rechtbank Alkmaar, 28 juni 2005, LJN AT8607; Rechtbank Maastricht, 31 januari 2006, LJN AV0701 en recentelijk rechtbank Maastricht, 15 juni 2007, LJN BB2694.

⁴³ HR 6 maart 2007, LJN AZ777.

⁴⁴ Als uitzondering echter kan worden genoemd Rechtbank Zutphen, 3 mei 2006, LJN AW9665.

uitgewerkt behandelprogramma met de verschillende interventiemogelijkheden.⁴⁵ Een dergelijk programma was in dit geval echter noodzakelijk, nu de persoon had aangegeven gemotiveerd te zijn en aan gedragsverandering te willen werken.

De lange duur van de vrijheidsbeneming wordt overigens nog versterkt door het feit dat rechters bij het opleggen van de ISD-maatregel slechts zelden beslissen tot aftrek van de tijd die door verdachte is doorgebracht in voorarrest. Deze tijd kan vrij lang zijn, aangezien er voorafgaand aan de zitting een gedragsdeskundig advies moet worden opgesteld (artikel 38m, vierde lid Sr). Indien nu deze duur zou worden afgetrokken van de tweejarige ISD-termijn, zou de maatregel in effectief veel minder tijd ten uitvoer kunnen worden gelegd. Vanuit de eerder genoemde gedachte dat resocialisatie de nodige tijd vergt en dat daar binnen de ISD voldoende tijd voor moet worden genomen, brengt de rechterlijke macht derhalve de voorlopige hechtenis-tijd bijna nooit in mindering op de maximale duur van de ISD-maatregel. Dit is bekrachtigd in een uitspraak van de Hoge Raad, waarin onder verwijzing naar de wetsgeschiedenis het oordeel van het Hof “om geen rekening te houden met de in voorafgaande detentie doorgebrachte tijd teneinde de behandelmogelijkheden niet te doorkruisen”, juist wordt geacht.⁴⁶ Dit is op zich te billijken vanuit het resocialisatiestreven, maar het is daarmee wel een gegeven dat een verdachte van een relatief ‘licht’ delict (winkeldiefstal o.i.d.) een maatregel opgelegd kan krijgen van twee jaar, waarbij de duur van diens voorlopige hechtenis (van gemiddeld een aantal maanden) er in feite nog eens bovenop komt.

Hoewel de maatregel *an sich* niet strikt gebonden is aan de proportionaliteit, kan gezegd worden dat er met deze zeer langdurige vrijheidsbeneming een duidelijke onbalans is ontstaan. Deze duur staat namelijk in geen verhouding tot de situatie waarin er geen ISD-maatregel maar een straf zou zijn opgelegd voor vergelijkbare delicten van relatief geringe aard. Zeker wanneer een verdachte die de ISD-maatregel opgelegd heeft gekregen, daartegen in hoger beroep gaat en diens voorlopige hechtenis intussen nog voortduurt. Het Hof Leeuwarden heeft zich hierover uitgesproken⁴⁷:

“Ofschoon de wetgever met de ISD-maatregel bewust afstand heeft genomen van het grondbeginsel dat er in alle gevallen een redelijke verhouding dient te zijn tussen de zwaarte van het concrete strafbare feit waarvoor wordt vervolgd en de keuze van de op te leggen strafsoort en strafmaat, kan het voortduren van de voorlopige hechtenis bij verdachten die in aanmerking komen voor deze maatregel ertoe leiden dat dit grondbeginsel nog verder in onbalans wordt gebracht. Vooral indien de verdachte gebruik maakt van alle hem ten dienste staande rechtsmiddelen, kan de voor de maatregel geldende maximale termijn van twee jaren immers worden overschreden. (...) Deze in de praktijk optredende verdere aantasting van het voor een behoorlijke rechtspleging wezenlijke proportionaliteitsbeginsel is naar het oordeel van het hof niet zonder meer aanvaardbaar (...).”

Vervolgens komt het hof tot het oordeel “dat de tijd die verdachte in voorlopige hechtenis verblijft zo kort mogelijk moet worden gehouden”. Belangrijk is dat het hof daar voorts een termijn aan verbindt door te bepalen “dat de voorlopige hechtenis in de hoger beroepsfase in beginsel dan ook niet langer dan in totaal negentig dagen zou mogen

⁴⁵ Hof Leeuwarden, 14 februari 2006, LJN AV1871.

⁴⁶ HR 6 maart 2007, LJN AZ7777.

⁴⁷ Hof Leeuwarden, 29 juli 2005, *NbSr* 2005, 300.

duren”. Deze maximumtermijn van negentig dagen na het instellen van het hoger beroep is sindsdien vaste rechtspraak. Zo heeft hetzelfde hof Leeuwarden in een andere zaak de ISD-maatregel in hoger beroep niet opgelegd, onder uitdrukkelijke verwijzing naar bovengenoemde uitspraak en termijn.⁴⁸ Verdachte bevond zich namelijk ten tijde van het hoger beroep al negen maanden in voorlopige hechtenis, terwijl er in die lange periode nog geen of in ieder geval onvoldoende onderzoek was verricht naar de aard en inhoud van het hem aan te bieden behandelprogramma. Gezien deze stand van zaken besloot het hof de ISD-maatregel niet op te leggen en zij stelde daarbij expliciet dat “een eventueel in die fase nog ontbrekend onderzoek naar behandelmogelijkheden met een grotere voortvarendheid moet worden verricht dan in dit geval aan de dag is gelegd”.

Al met al is de rechterlijke macht zich dus bewust van de onbalans en hecht zij er veel waarde aan dat de voorlopige hechtenis-tijd zo kort mogelijk moet worden gehouden. Terecht is echter door het hof Amsterdam opgemerkt dat de vereiste gedragsdeskundige rapportage over verdachte, die tijdens de voorlopige hechtenis wordt opgemaakt, nu eenmaal enige tijd vergt.⁴⁹ De voorlopige hechtenis van toekomstige ISD-ers zal om die reden onvermijdelijk van enige duur zijn. Hetzelfde hof Amsterdam stelde dan ook “dat een zekere spanning tussen de duur van de voorlopige hechtenis en de uiteindelijk op te leggen straf of maatregel bij feiten van een relatief geringe ernst inherent is aan de door de wetgever gekozen systematiek rond de ISD-maatregel”. Eenzelfde redenering treft men aan in een uitspraak van het hof Leeuwarden.⁵⁰ Het lijkt er dan ook op dat de lange duur van de ISD-maatregel door de rechterlijke macht als een gegeven wordt beschouwd dat inherent en onvermijdelijk verbonden is met de wettelijke regeling.

De zwaarte en lange duur van de ISD-maatregel is in veel gevallen voor de rechterlijke macht aanleiding om gelijktijdig met het opleggen van de maatregel *ambtshalve* de termijn te bepalen voor een tussentijdse beoordeling als bedoeld in artikel 38s Sr. Zoals eerder vermeld in paragraaf 4.1, staat bij deze beoordeling de vraag centraal of voortzetting van de tenuitvoerlegging van de maatregel noodzakelijk is. Nu echter de ISD-maatregel expliciet gelegitimeerd wordt geacht op louter de grondslag van beveiliging, is het niet direct duidelijk met welke maatstaf deze noodzakelijkheid dient te worden beoordeeld. Hoe dient bijvoorbeeld de noodzaak van voortzetting van de tenuitvoerlegging te worden getoetst in het concrete geval dat deze tenuitvoerlegging volgens het ISD-uitgangspunt van zeer sobere detentie geschiedt? Immers, aangezien er dan geen behandeling heeft plaatsgevonden, valt de resocialisatievoortgang af als toets en blijft enkel de toets van beveiliging over. En aan laatstgenoemde toets zal nu juist in vrijwel alle gevallen voldaan zijn, omdat de noodzaak tot beveiliging van de maatschappij pas weggenomen kan worden door gedragsbeïnvloedende behandeling. Zo bezien ligt het gevaar op de loer dat de tussentijdse beoordeling verwordt tot een lege huls, met geen andere maatstaf dan de beveiligingstoets.

Voor de tussentijdse beoordeling van die situaties waarin er nu juist wél een behandelprogramma is aangeboden of zich andere bijzondere omstandigheden voordoen,

⁴⁸ Hof Leeuwarden, 14 februari 2006, LJN AV1871.

⁴⁹ Hof Amsterdam (raadkamer), 18 januari 2006, LJN AU9895.

⁵⁰ Hof Leeuwarden, 6 juni 2006, LJN AY0322. Genoemd hof verwerpt hier het verweer dat de tweejarige duur van de sanctie disproportioneel zou zijn, met het argument dat een oordeel over de innerlijke waarde van de ISD-wet is voorbehouden aan de wetgever zelf en niet aan de rechter.

is een toetsingmaatstaf nadrukkelijk van belang. Het hof Arnhem heeft een ISD-toetsingskader ontwikkeld, welke twee criteria behelst.⁵¹ Allereerst dient te worden vastgesteld of “opheffing van de maatregel zal leiden tot te verwachten onveiligheid, ernstige (drugs)overlast en verloedering van het publiek domein”. Indien dit is vastgesteld, dient in beginsel de voortzetting van de tenuitvoerlegging van de maatregel te worden gelast. Voorts dient echter te worden gezien “of verdere voortzetting van de maatregel niet zinvol is door een omstandigheid die buiten de macht van betrokkene ligt”. In dat geval zal volgens het hof de maatregel in beginsel (alsnog) worden beëindigd.

Inmiddels hebben zich vele beslissingen inzake een tussentijdse beoordeling voorgedaan. Opvallend daarbij is dat de rechterlijke macht een zeer gedegen afweging maakt tussen het maatschappelijke beveiligingsbelang en de individuele belangen van de ISD-veroordeelde. Niet geheel verrassend heeft in een aantal gevallen het beveiligingsbelang binnen deze afweging geprevaleerd.⁵² Desondanks zijn soms de individuele belangen zodanig doorslaggevend geweest dat de ISD-maatregel is beëindigd. Dit is met name het geval bij ISD-veroordeelden die te kampen hebben met (ernstige) psychiatrische problematiek⁵³ en ten aanzien van wie er gedurende de tenuitvoerlegging problemen zijn ontstaan omtrent hun behandeling. De rechtbank Amsterdam heeft bijvoorbeeld in een tweetal zaken de ISD-maatregel voortijdig beëindigd, waarbij ze nadrukkelijk heeft gewezen op de tekortkomingen in het landelijk ISD-beleid op dit punt.⁵⁴ In het behandelplan van beide ISD-veroordeelden was opgenomen dat zij vanwege hun psychiatrische problematiek extern behandeld zouden worden in een forensisch psychiatrische kliniek. Ten tijde van de tussentijdse beoordeling bedroeg in beide gevallen de verstreken duur inmiddels acht maanden, waarin er echter nog geen opname in de kliniek had plaatsgevonden, laat staan feitelijke behandeling. De rechtbank heeft geconstateerd dat er sprake is “van een probleem dat zich landelijk voordoet omdat onduidelijk is wie financieel verantwoordelijk is voor de externe behandeling van ISD-ers”. Deze onduidelijkheid staat volgens de rechtbank aan behandeling in de weg, terwijl er “op korte termijn ook geen zicht bestaat op oplossing van voornoemd probleem”. Concluderend komt de rechtbank in beide zaken tot het oordeel “dat veroordeelde de mogelijkheid dient te worden geboden om buiten het kader van de ISD-maatregel een klinisch-psychiatrische behandeling te ondergaan”, waarna zij bepaalt dat de maatregel dient te worden beëindigd nu voortzetting ervan niet lijkt bij te dragen aan deze mogelijkheid. De essentiële en toonzettende strekking van beide rechterlijke beslissingen heeft direct teweeg gebracht dat het ministerie van Justitie sinds 1 januari 2007 het geld voor deze specifieke behandelplaatsen zelf is gaan beheren en daarmee de onduidelijkheid heeft beoogd weg te nemen.

In een andere tussentijdse beoordeling waaraan psychiatrische problematiek ten grondslag lag, had zich de zeer bijzondere omstandigheid voorgedaan dat de psychisch gestoorde ISD-veroordeelde wegens handavingsproblemen was overgeplaatst naar de

⁵¹ Hof Arnhem, 20 maart 2006, LJV AV6348.

⁵² Zie bijvoorbeeld Hof Arnhem, 20 maart 2006, LJV AV6348; rechtbank Rotterdam, 12 juli 2006, parketnummer 10/691186-05; Hof Arnhem, 5 februari 2007, LJV AZ7820.

⁵³ Psychiatrische problematiek vormt geen beletsel voor het opleggen van de ISD-maatregel. Het is echter een gegeven dat een dergelijke problematiek zich voordoet bij een groot deel van de doelgroep zeer actieve veelplegers. Uit recent onderzoek is gebleken dat ruim een derde van deze doelgroep psychische problemen kent, waarvoor specifieke behandeling is vereist. N. Tollenaar (e.a.), ‘*Monitor veelplegers*’, WODC 2007.

⁵⁴ Rechtbank Amsterdam, 16 juni 2006, LJV AY5607; Rechtbank Amsterdam, 16 juni 2006, LJV AY5613.

LABG (landelijke afdeling beheersgevaarlijke gedetineerden) te Vught.⁵⁵ Deze overplaatsing is geschied reeds voordat inhoudelijk uitvoering was gegeven aan het behandelplan, terwijl het ontbreken van deze uitvoering nog zal voortduren zolang als de overplaatsing duurt. Uiteraard zal de ISD-maatregel hierdoor niet bijdragen aan het oplossen van de problematiek van veroordeelde. Bij de tussentijdse beoordeling betreft de rechtbank dit dan ook in haar afweging en neemt daarbij tevens in aanmerking “de omstandigheid dat veroordeelde is gedetineerd op een voor ISD-ers niet bedoelde of ingerichte plaats alsmede dat veroordeelde een door de officier van Justitie niet weersproken psychiatrische problematiek kent die aan terugplaatsing (...) of aanvang van uitvoering van het plan van aanpak naar alle waarschijnlijkheid blijvend in de weg staat”. Dit alles leidt tot het oordeel dat het onder die omstandigheden laten voortduren van de ISD-maatregel voor veroordeelde als onredelijk zwaar moet worden geacht, waarna de rechtbank de beëindiging van de maatregel gelast.

Los van het bestaan van specifieke psychiatrische problematiek, is de algemene conclusie uit het bovenstaande dat de rechterlijke macht bij de tussentijdse beoordeling belang hecht aan de inhoudelijke uitvoering van de ISD-maatregel. Dit is duidelijk terug te zien in vele overige artikel 38s-beslissingen, waarin het voor de betreffende rechters doorslaggevend was dat er ten tijde van de tussentijdse beoordeling nog geen inhoudelijke uitvoering was gegeven aan het behandelplan, als gevolg waarvan de maatregel werd beëindigd.⁵⁶ Overigens dient het gebrek aan uitvoering in concreto een omstandigheid te zijn die buiten de macht van betrokkene ligt. Indien het bijvoorbeeld grotendeels aan veroordeelde zelf te wijten is dat nog geen feitelijke behandeling heeft plaatsgevonden, wordt de ISD-maatregel voortgezet.⁵⁷

Al met al kan worden geconcludeerd dat de rechterlijke macht bij een tussentijdse ISD-beoordeling wel degelijk acht slaat op de voortgang van het behandelplan - en daarmee op de resocialisatievoortgang. Eventuele gebreken in de uitvoering van het behandelplan die hun oorsprong vinden in een omstandigheid buiten de macht van de ISD-veroordeelde om, leiden dan vervolgens tot de beslissing om de ISD-maatregel voortijdig te beëindigen. Daarmee is de tussentijdse beoordeling dus zeker geen lege huls gebleken, maar een waardevolle en rechtsbeschermende toets waarmee de individuele belangen van veroordeelden boven het algemene belang van beveiliging kunnen worden gesteld.

5. Rechtshandhaving en veelplegers: noodzakelijke instrumenten of een instrumentalistische inzet van het recht?

In de voorgaande paragrafen is beschreven hoe er zich binnen onze strafrechtelijke rechtshandhaving een essentiële verschuiving heeft voorgedaan bij de aanpak van veelplegers. De dranghandhaving bestaat nog steeds, maar is inmiddels nadrukkelijk verschoven naar een handhaving van dwang. Het strafrecht fungeert hierbij niet slechts als een stok achter de deur, maar biedt zelfstandig een mogelijkheid tot gedwongen

⁵⁵ Rechtbank Rotterdam, 2 juni 2006, *Sancties* 2006/27, m.nt. S. Struijk.

⁵⁶ Zie bijvoorbeeld Rechtbank Zwolle, 20 december 2005, LJN AU9604; Rechtbank Utrecht, 3 mei 2006, LJN AW8982; Hof 's-Gravenhage, 13 oktober 2006, LJN AZ0078.

⁵⁷ Zie Rechtbank Zutphen, 31 mei 2006, LJN AX6731.

langdurige vrijheidsbeneming. De lange duur van de vrijheidsbeneming wordt daarbij niet gerechtvaardigd door de ernst van de gepleegde criminaliteit, maar door het belang van de veiligheid van personen of goederen in onze samenleving. Deze verschuiving van drang naar dwang laat goed zien dat de op zichzelf gezien niet-strafrechtelijke overlastbestrijding - overlast *an sich* is immers nog altijd niet als delict opgenomen in het Wetboek van Strafrecht - een zeer hoge prioriteit heeft gekregen binnen de strafrechtshandhaving. Dat past in de tendens dat de handhaving tegenwoordig gericht lijkt te zijn op het categoriseren van verdachten en het per groep vervolgens inschatten van hun risico voor de veiligheid. Voor wat betreft de groep overlastveroorzakende veelplegers wordt dit risico als zeer hoog ingeschat en ligt de nadruk op het verbannen⁵⁸ van deze daders, om de samenleving in ieder geval tijdelijk tegen hen te beschermen.

Hoe is nu deze verschuiving naar de aanpak van dwang te kenschetsen op het snijvlak van de kernbegrippen instrumentaliteit en rechtsbescherming? Het instrumentele karakter van de ontwikkeling van dwanghandhaving valt uiteraard niet te ontkennen. Vanuit regeringszijde is in dat verband gesteld dat de ontwikkelde strafrechtelijke dwanginstrumenten SOV en ISD noodzakelijke en gewenste instrumentaria zijn om de veiligheid en in een breder verband de rechtsstaat, te beschermen. Tegen deze ideële stelling kan echter worden ingebracht dat de noodzakelijkheid in verregaande mate wordt bepaald door de instrumentalistische eisen van doelmatigheid. Het beeld kan zo ontstaan dat de wetgever is doorgeschoot in haar veiligheidsstreven en dat zij onvoldoende oog heeft (gehad) voor de rechtswaarborgen waar de instrumentaliteit per definitie mee gepaard dient te gaan. Gesteld kan immers worden dat het strafrecht op het punt van de veelplegershandhaving simpelweg wordt ingezet als een beleidsmatig dwangmiddel. Het doel is maatschappelijke veiligheid, waarbij dat doel tevens zo doelmatig mogelijk moet worden bereikt. Hierin ligt het beleid besloten dat beveiliging het doel dient te zijn van de aanpak van veelplegers en langdurige vrijheidsbeneming in een zeer beperkt regime het uitgangspunt hiervan. Indien de wetgeving schijnbaar tekortschiet om dit doel te bereiken, wordt geredeneerd dat deze wetgeving daarmee dús inefficiënt is en dat het strafrecht dús op een andere manier ingezet moet worden. Illustratief in dat kader is de in paragraaf 3 geschetste verschuiving van drang- naar dwanghandhaving, om de mogelijkheid te creëren van gedwongen, langdurige vrijheidsbeneming. In dat kader werd de drangaanpak blijkbaar gezien als een obstakel omdat het onvoldoende mogelijkheden bood voor een doelmatige overlastbestrijding.

Van belang is de vraag in hoeverre er door de wetgever bij de dwangaanpak waarde wordt gehecht aan belangrijke rechtswaarborgen. In dat kader valt uit de parlementaire wetgeschiedenis van zowel de SOV-maatregel als de ISD-maatregel af te leiden dat er vrij lichtig wordt gedaan over het algemeen geldend beginsel van proportionaliteit. In de Memorie van Toelichting op de SOV-maatregel is bijvoorbeeld verwoord dat met de sanctiemodaliteit van de maatregel tot uitdrukking wordt gebracht 'dat er geen rechtstreeks verband behoeft te bestaan tussen de ernst van de gepleegde feiten en de zwaarte van de strafrechtelijke reactie van de zijde van de overheid daarop'.⁵⁹ Hoewel er

⁵⁸ De term 'verbanning' is gebruikt door de criminologen Van de Bunt en Van Swaaningen, in: 'Van criminaliteitsbestrijding naar angstmanagement', in: E.R. Muller (red.), *'Veiligheid'*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2004. De ingevoerde ISD-maatregel noemen zij als meest verregaande voorbeeld hiervan.

⁵⁹ *Kamerstukken II*, 1997-98, 26023, nr. 3, p. 4.

strikt genomen inderdaad geen direct proportionaliteitsvereiste geldt bij de maatregel, is het maar de vraag of deze sanctiemodaliteit een dergelijke langdurige detentie van veelplegers zonder meer rechtvaardigt. Genoemde stelling uit de Memorie van Toelichting lijkt wat dat betreft als een soort toverformule te worden gehanteerd om de langdurige vrijheidsbeneming te legitimeren. De redenering is dan dat bij de maatregelen SOV en ISD het proportionaliteitsbeginsel nu eenmaal niet geldt en er geen directe relatie hoeft te bestaan tussen de ernst van het gepleegde delict en de sanctieduur, waardoor langdurige vrijheidsbeneming - gezien ook de ernst van de overlast en de verslaving - gelegitimeerd is om de maatschappij te kunnen beschermen.

Genoemde redenering is wat mij betreft echter te simpel en schiet tekort om een dergelijke vergaande sanctie te kunnen rechtvaardigen. Het mag immers niet zo zijn dat een nieuwe ingrijpende sanctie bij voorbaat gelegitimeerd wordt geacht, louter omdat het ingevoerd wordt onder de noemer van een maatregel.⁶⁰ Bovendien kan gesteld worden dat binnen het strafrecht en de handhaving daarvan altijd een zeker proportionaliteitsvereiste geldt, als een inherente rechtswaarborg tegen oneigenlijk gebruik. Het strafrecht mag namelijk niet verworden tot een vanzelfsprekend instrument voor vrijheidsbeneming, waarbij de maatregel bij voorbaat als legitimatie wordt gezien voor de lange duur van vrijheidsbeneming. Deze inherente waarborg van proportionaliteit kan naar mijn mening dan ook niet met bovenstaande simpele redenering opzij gezet worden.

Naast het proportionaliteitsbeginsel kan als belangrijke rechtswaarborg gedacht worden aan het beginsel van subsidiariteit. Dit beginsel, dat de waarborg behelst van het inzetten van een zo minst ingrijpend mogelijk instrument, heeft vrij veel aandacht gekregen in de parlementaire wetsgeschiedenis van de dwangaanpak. Het is namelijk de vraag of invoering van de zeer ingrijpende dwangmaatregelen SOV en ISD wel zo noodzakelijk was. Ter legitimatie heeft de wetgever nadrukkelijk gesteld dat de dwangaanpak en de betreffende SOV- en ISD-maatregelen beschouwd moeten worden als een ultimum remedium. Dwang moet daarbij niet worden gezien als een vervanging van alle andere wijzen van handhaving, maar als een specifieke aanvulling daarop. Pas indien een veelpleger blijft recidiveren ondanks eerdere strafrechtelijke (drang)interventies gericht op gedragsverandering, komt de dwangaanpak in beeld. De redenering is dan dat de maatschappelijke overlast die veroorzaakt wordt door criminele verslaafden dermate urgent is en dat hun problematiek dermate specifiek is, dat het verder investeren in de drangaanpak onvoldoende nut heeft en er derhalve de noodzaak bestaat van een doelgerichte dwangaanpak. Met deze redenering is de overheid van mening dat de dwanghandhaving dus niet in strijd is met het subsidiariteitsbeginsel, aangezien de minder ingrijpende instrumenten simpelweg niet (hebben) volstaan. Dit is naar mijn mening terecht, zolang het regeringsbeleid maar daadwerkelijk op deze ultimum remedium-redenering blijft gestoeld en de dwangaanpak niet zal worden gezien als dé oplossing voor het recidive-overlastprobleem. Er dient gewaarborgd te worden dat het meest ingrijpende beleidsinstrument, de dwangmaatregel ISD, daadwerkelijk pas als sluitstuk en laatste redmiddel wordt ingezet.

⁶⁰ Boone en Wurzer-Leenhouts merkten al eens terecht op “dat het ‘etiket’ maatregel geen vrijbrief is voor het opleggen van instrumenteel gerichte sancties”. Zie M. Boone en S. M. Wurzer-Leenhouts, a.w., p. 172.

Om bovengeschetst beeld van wetgeving en beleid compleet te maken, dient tevens de rechtspraak te worden bekeken. Uit paragraaf 4 is gebleken dat de rechterlijke macht weliswaar de noodzaak van de beveiligingsgedachte onderschrijft, maar dat zij tegelijkertijd scherpe rechtswaarborgen stelt. Zo hecht de rechterlijke macht in haar afweging veel waarde aan het resocialisatiebeginsel. In tegenstelling tot de in de wet subsidiair gestelde resocialisatiedoelstelling en het ISD-uitgangspunt van zeer sobere vrijheidsbeneming, nemen de rechters in veel gevallen als uitgangspunt dat de resocialisatie alle kansen dient te krijgen. De rechterlijke macht heeft daarmee dus niet slechts het korte termijn-perspectief voor ogen van onmiddellijke beveiliging van de maatschappij door de vrijheidsbeneming van veelplegers, maar nadrukkelijk ook het perspectief van beveiliging van de maatschappij op lange termijn door de investering in gedragsverandering en resocialisatie als een meer structurele oplossing voor het recidiveprobleem. Dit lange termijn-perspectief behelst een belangrijke resocialisatiewaiborg, die tegenwicht biedt aan het doelmatige uitgangspunt van zeer sobere ISD-detentie.

Bovendien blijkt uit rechtspraak dat de rechterlijke macht ook altijd het belang van subsidiariteit meeneemt in haar afweging. Zij handhaaft bijvoorbeeld op strikte wijze het ultimatum remedium-karakter van de ISD-maatregel. Er dienen daadwerkelijk eerdere strafrechtelijke interventies te hebben plaatsgevonden, die niet tot de beoogde gedragsverandering en overlastvermindering hebben geleid. Pas nadat het de verdachte veelpleger meermalen niet gelukt is om vrijwillig een behandelingstraject af te maken en nadat ook de inzet van strafrechtelijke (drang)instrumenten niet tot een positief resultaat heeft geleid, wordt de ISD-maatregel door de rechters als laatste redmiddel opgelegd, om de vicieuze (verslavings)cirkel langs die weg te doorbreken.⁶¹ Bovendien legt de rechterlijke macht de ISD-maatregel pas op wanneer deze als meest passende sanctie voor de verdachte wordt beschouwd.⁶² Ten slotte kan in dit verband niet onvermeld blijven dat de ISD-maatregel in toenemende mate in *voorwaardelijke* zin wordt opgelegd (art. 38p Sr). In een dergelijk geval maakt de rechterlijke macht de afweging dat gezien de omstandigheden van het geval en/of de houding van verdachte het opleggen van de ISD-maatregel vooralsnog te ingrijpend is. Aangezien er echter wel de noodzaak bestaat van beveiliging van de samenleving en het doorbreken van het recidivepatroon, legt zij de ISD-maatregel in voorwaardelijke zin op. Dit betekent dat de maatregel niet ten uitvoer zal worden gelegd, indien en zolang veroordeelde voldoet aan bepaalde voorwaarden. Daarbij geldt zowel de algemene voorwaarde dat de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig zal maken aan een strafbaar feit, als één of meer bijzondere voorwaarden. In deze bijzondere voorwaarden schuilt dan het beveiligings- en recidiverminderingsaspect. Ter bescherming van de veiligheid van personen of goederen kunnen namelijk bijzondere voorwaarden worden gesteld die het gedrag van veroordeelde betreffen. Zo kan de voorwaarde worden gesteld van ambulante behandeling dan wel opneming in een bepaalde kliniek. In dergelijke gevallen vindt derhalve een afweging plaats, waarbij de rechterlijke macht de onvoorwaardelijke ISD-maatregel nog niet wil opleggen, maar een laatste kans wil bieden aan de veelpleger om

⁶¹ Zie bijvoorbeeld Rechtbank Leeuwarden, 31 januari 2006, LJN AV0788; en Rechtbank Dordrecht, 31 januari 2006, LJN AV0687.

⁶² Zie bijvoorbeeld Rechtbank Rotterdam, 15 september 2006, LJN AZ0465 en Rechtbank Zutphen, 3 augustus 2007, LJN BB0905.

zonder gedwongen tweejarige vrijheidsbeneming te werken aan gedragsverandering.⁶³ Als stok achter de deur geldt dan dat de maatregel alsnog ten uitvoer zal worden gelegd, indien veroordeelde deze laatste kans verspeelt door niet te voldoen aan de voorwaarden.

Bovenstaande weergave van de rechtspraak toont eens te meer aan dat de rechterlijke macht in haar belangenafweging veel aandacht heeft voor het beginsel van subsidiariteit.⁶⁴ Tegenover dit positieve beeld, staat de onbalans op het punt van proportionaliteit die in de rechtspraak niet wordt weggenomen. Uit paragraaf 4 is wat dat betreft gebleken dat de tijd die door de verdachte veelpleger is doorgebracht in voorlopige hechtenis bijna nooit in mindering wordt gebracht op de tweejarige duur van de ISD-maatregel. Deze onbalans wordt echter enigszins gecompenseerd doordat de rechterlijke macht in die lange duur nadrukkelijk een rol ziet weggelegd voor resocialisatie, en bovendien aanleiding ziet om ambtshalve de termijn te bepalen voor een tussentijdse beoordeling, welke een waardevolle en rechtsbeschermende toets blijkt te zijn.

Al met al kan gesteld worden dat het strafrecht steeds nadrukkelijker als instrument wordt ingezet, met de politieke verwachting dat deze inzet het gevoelde handhavingstekort op het punt van de veelplegersoverlast zal doen verminderen en daarmee de samenleving zal beschermen. Het beleid is er daarbij op gericht om zo doelmatig mogelijk deze specifieke groep daders tijdelijk uit de samenleving te halen. Mijns inziens zou het op deze wijze inzetten van het strafrecht instrumentalistisch genoemd kunnen worden. Het strafrecht lijkt namelijk gehanteerd te worden als een beleidsinstrument met de eis van doelmatigheid, waarbij de inherente rechtsbescherming voor verdachten lijkt te worden afgewogen tegen de doelstelling van beveiliging en overlastbestrijding. Het gevaar is dan dat als uitkomst van deze afweging belangrijke waarborgen als resocialisatie en de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in toenemende mate zullen worden genegeerd. Van deze kwalificatie van een instrumentalistische dwangaanpak worden echter de scherpe kantjes afgenomen door het tegenwicht dat de rechterlijke macht biedt. Er vindt constant een afweging plaats tussen de ISD-doeleinden van beveiliging en recidivebeëindiging, waartussen de rechters een balans zoeken. Een concrete balans tussen enerzijds de noodzakelijk geachte beveiliging, waarbij het tijdelijk uit de samenleving halen van de veelplegers wordt gezien als een ultimum remedium na eerdere mislukte pogingen, en anderzijds de beëindiging van recidive, die slechts bereikt kan worden door een wijze van tenuitvoerlegging waarbij geïnvesteerd wordt in gedragsbeïnvloeding en resocialisatie. Deze balans betreft uiteraard de algemene afweging in het strafrecht - zeker bij de ingrijpende beveiligingsmaatregelen - tussen de veiligheid van de maatschappij en de vrijheid van het individu. Terwijl de overheid in de aanpak van veelplegers steeds nadrukkelijker de veiligheid als uitgangspunt neemt, is het verheugend te constateren dat de rechtspraak de balans vooralsnog in evenwicht houdt.

⁶³ Zie bijvoorbeeld Rechtbank Groningen, 9 maart 2006, LJN AV4209 en Rechtbank Zutphen, 13 december 2006, LJN AZ4220.

⁶⁴ Overigens laat zich hierdoor wellicht de huidige onderbezetting in de ISD-inrichtingen verklaren. In juli 2006 waren 438 ISD-plaatsen bezet. Op de toenmalige totale capaciteit van 844 plaatsen, was dat een bezetting van slechts 52%. Zie S. Biesma (e.a.), *ISD en SOV vergeleken*, Groningen-Rotterdam: Intraval 2006.

Reflectievragen:

1. Biedt het strafrecht naar uw mening voldoende en geschikte mogelijkheden om de problematiek van (drugsverslaafde) veelplegers aan te pakken, of is er voor deze aanpak een meer aangewezen weg?
2. Is het naar uw mening gelegitimeerd om - zoals thans in het kader van de ISD-maatregel mogelijk is - louter op grondslag van overlastbestrijding een specifieke groep daders die relatief lichte criminaliteit pleegt een langdurige vrijheidsbenemende sanctie op te leggen?
3. In de onderhavige bijdrage is de specifiek op veelplegers toegesneden rechtshandhaving beschreven. Hoe is deze handhaving naar uw mening te kwalificeren: als een instrumenteel en noodzakelijk beleid, of als een instrumentalistische en doorgeschoten inzet van het strafrecht?

Literatuurlijst:

Beijerse, J. uit, 'Eindelijk aandacht voor recidiverende drugsverslaafden? Het breekbare ideaal van de SOV', *Sancties*, afl. 4, 1999, p. 217-226

Blom, T., Doelder, H. de, en Hessing, D.J., '*De paarse drugsnota en de aanpak van (hard)drugsverslaafden; een drie-stromen aanpak*', in: T. Blom, H. de Doelder en D.J. Hessing (red.), '*Naar een consistent drugsbeleid. Een congresverslag*', Deventer: Gouda Quint 1996, p. 69-88.

Blom, T. en Mevis, P.A.M., 'Juridische veiligheidsmaatregelen', in: E.R. Muller (red.), '*Veiligheid*', Alphen aan den Rijn: Kluwer 2004

Boerman, F.A., Tilburg, W.A.C. van en Grapendaal, M., '*Landelijke criminaliteitskaart 1999; Aangifte- en verdachtenanalyse op basis van HKS-gegevens*', Woerden/Zoetermeer: ABRIO/KLPD, 2002

Boone, M. en Wurzer-Leenhouts, S.M., 'Het voorontwerp tot invoering van de strafrechtelijke opvang verslaafden', *Sancties*, afl. 3, 1997, p. 167-173

Bunt, H. van de, en Swaaningen, R. van, 'Van criminaliteitsbestrijding naar angstmanagement', in: E.R. Muller (red.), '*Veiligheid*', Alphen aan den Rijn: Kluwer 2004

Duijvenbooden, K. van, 'Geïntegreerd aanpakken van verslavingsproblematiek en overlast', *Proces* 1997, nr. 9, p. 160-163.

Duijvenbooden, K. van, 'SOV een nieuw idee?', *Proces* 1998, nr. 5/6, p. 84-86

Intraval, '*Drugs binnen de grenzen; harddrugs en criminaliteit in Nederland: schattingen van de omvang*', Groningen-Rotterdam, 1995; WODC

- Kelk, C., 'De perspectieven van de SOV', *Sancties*, afl. 4, 1999, p. 208-216
- Koning, P. de, m.m.v. bureau Intraval, *Resocialiseren onder drang; verslag van het Rotterdamse experiment met de strafrechtelijke opvang van verslaafden*, EUR/Intraval: Rotterdam, 1998
- Kooijmans, T., 'Strafrechtelijke opvang verslaafden', *DD* 30 (2000), afl. 6, p. 593-609
- Kooijmans, T., *Op maat geregeld?*, Deventer: Kluwer 2002
- Kooijmans, T., 'De SOV ontmaskerd', *Sancties* 2003, p. 8-15
- Kooijmans, T., 'Inrichtingen voor stelselmatige daders', in: E.R. Muller en P.C. Vegter (red.), *Detentie*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2005.
- Land, H. van 't, Duijvenbooden, K. van, Plas, A. van der, en Wolf, J., *Opgevangen onder dwang. Procesevaluatie strafrechtelijke opvang verslaafden*, Trimbos Instituut, WODC, Ministerie van Justitie, 2005
- Mevis, P.A.M., 'Vrijheidsbeneming ter bestrijding van overlast: inderdaad uniek drugbeleid', *Sancties* 1996, p. 208-220
- Mevis, P.A.M., 'Het signaal van de recidivisten', *DD* 33 (2003), p. 249-257
- Ministerie van Justitie, *Criminaliteit en handhaving; over slachtoffers, daders en strafrecht*, Den Haag: Ministerie van Justitie, 1996
- NeVIV, *Dwang en drang; verslag van de studieconferentie 'De grenzen van dwang en drang' 19 juni 1995*, Bunnik: Libertas 1995
- Oosterhoff, S., Vermeulen, K. en Wijngaart, G. van de, 'Die stok achter de deur helpt wel, maar de kans van slagen om clean te blijven ligt geheel aan jezelf', *Proces* 1997, nr. 1, p. 6-8
- Oosterhoff, S., 'Aanpak van overlast veroorzakende verslaafden', *Proces* 1999, nr. 5/6, p. 79-82
- Ooyen-Houben, M. van, 'De drangaanpak van criminele harddruggebruikers; een programmatheoretisch model', *Justitiële verkenningen*, jrg. 30, nr. 5, 2004, p. 49-63
- Struijk, S., 'De nieuwe ISD-maatregel. Een kritische verkenning van wetgeving en praktijk', *Proces* 2005, p. 48-57
- Struijk, S., 'Het eerste bestaansjaar van de ISD-maatregel bekeken; een gretig gebruik door de rechterlijke macht of een zekere terughoudendheid?', *DD* 2005, 67

Swierstra, K., 'Strafrechtelijke opvang verslaafden. Het aftoppen van criminele carrièrecurves', *Justitiële verkenningen*, jrg. 25, nr. 6, 1999, p. 73-74

Wartna, B.S.J. en N. Tollenaar, '*Bekenden van justitie. Een verkennend onderzoek naar de 'veelplegers' in de populatie van vervolgte daders*', Meppel [etc.]: Boom Juridische uitgevers [etc.], WODC Onderzoek en Beleid 216, 2004