

Kenmerk	W03.04.0249/I
Datum advies	27 juli 2004
Vindplaats	Bijvoegsel Staatscourant 12 oktober 2004, nr 196

Volledige tekst

Ontwerpbesluit houdende wijziging van de Penitentiaire maatregel met betrekking tot de maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders, met nota van toelichting.

Bij Kabinetsmissive van 21 juni 2004, no.04.002436, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van de Penitentiaire maatregel met betrekking tot de maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit bevat nadere regels over de tenuitvoerlegging van de maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (ISD).

De Raad van State maakt kanttekeningen met betrekking tot de evaluatie van de strafrechtelijke opvang van verslaafden (SOV), het vervallen van het standaardprogramma en het vervallen van de verplichte betrokkenheid van de verslavingsreclassering.

1. Volgens de toelichting komt de nieuwe regeling “grotendeels overeen met de huidige regeling over de strafrechtelijke opvang van verslaafden” in hoofdstuk 9A van de Penitentiaire maatregel (Pm). De wijzigingen vloeien volgens de toelichting voort uit het bredere toepassingsbereik van de inrichting voor stelselmatige daders ten opzichte van de SOV omdat voor de ISD ook andere veelplegers in aanmerking komen dan degenen die verslaafd zijn aan drugs.*(zie noot 1)*

De Raad wijst er echter op dat in het ontwerpbesluit de kern van de regeling van de SOV komt te vervallen. De SOV wordt thans ten uitvoer gelegd in drie op elkaar aansluitende fasen van omstreeks een halfjaar, waarbij de betrokkene gaandeweg meer vrijheden krijgt (artikel 44d, eerste en tweede lid, Pm). In de eerste en tweede fase is een regime van beperkte gemeenschap van toepassing (artikel 44d, tweede lid, Pm). De derde fase van de SOV wordt in haar geheel buiten de inrichting doorgebracht (artikel 44d, vierde lid, Pm). In de voorgestelde regeling wordt deze hoofdstructuur van de SOV van drie fasen verlaten; een regime van beperkte gemeenschap is niet langer standaard, evenmin als het verblijf buiten de inrichting in de laatste fase.*(zie noot 2)* Ook het aanbieden van een programma is niet langer standaard; in het kader van de ISD wordt alleen nog een programma aangeboden als de betrokkene in staat en bereid is daaraan deel te nemen (hierover verder punt 2). De Raad wijst er voorts op dat – hoewel op basis van het ontwerpbesluit een voortzetting van de huidige SOV-aanpak in voor-komende gevallen mogelijk is – ook de huidige praktijk van de SOV niet ongemoeid wordt gelaten. Illustratief zijn de volgende overwegingen in de toelichting: “In een ISD met programma kan een verslavingsproblematiek met zich brengen dat een programma wordt aan-geboden dat de vergelijking met de huidige SOV kan

doorstaan." "Maar er kunnen ook andere programma's worden aangeboden". (zie noot 3) De Raad acht het niet logisch om de regeling en de praktijk van de SOV te wijzigen voordat de uitkomsten van de lopende (effect)evaluatie van de SOV beschikbaar zijn.

De veranderingen in de praktijk van de SOV kunnen de evaluatie bovendien beïnvloeden. De Raad adviseert daarom vooralsnog – binnen de kaders van de nieuwe wetgeving – in afwachting van de evaluatie de bestaande toepassing van de SOV in stand te laten en te bezien of de na evaluatie eventueel aan te passen SOV als een regimedifferentiatie kan blijven bestaan binnen het ISD-kader.

2. Terwijl in het kader van de SOV standaard een programma wordt aangeboden, wordt volgens de nieuwe regeling slechts een programma aangeboden indien aannemelijk is dat betrokkene in staat en bereid is daaraan deel te nemen (artikel 44j Pm, zoals voorgesteld). Hierover heeft de Raad twee opmerkingen.

a. Voor de betrokkene die niet in staat en bereid is deel te nemen aan het programma voorziet de ISD in een sobere detentie; de betrokkene krijgt enkel basisvoorzieningen aangeboden. (zie noot 4) Naar het oordeel van de Raad is een sobere detentie van twee jaar anders dan bij hoge uitzondering niet verenigbaar met het karakter van plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders als strafrechtelijke maatregel, die mede strekt tot beëindiging van de recidive (voorgestelde artikel 38m, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht). (zie noot 5) Niet in staat zijn kan tot zo'n hoge uitzondering leiden, maar in "niet bereid zijn" mag niet worden berust, dan alleen indien een ernstige inspanning gericht op het bevorderen van de bereidheid aan het programma deel te nemen niet tot resultaat heeft geleid.

Gelet hierop beveelt de Raad aan om in de nota van toelichting nader in te gaan op het karakter van de ISD als strafrechtelijke maatregel in verhouding tot de gevangenisstraf en op de middelen die worden ingezet om betrokkenen die niet meewerken, ertoe te brengen toch bij te dragen aan het doel van de maatregel.

b. In de recente visiebrief modernisering sanctietoepassing van de Minister van Justitie is in de bijlage over de effectiviteit van strafrechtelijke interventies gesteld: "Interessant is voorts dat interventies die plaatsvinden onder "dwang", zoals in Nederland de SOV-maatregel, niet per se slechtere en soms zelfs betere resultaten te zien geven dan behandeling op vrijwillige basis [...]. Hetzelfde geldt overigens voor "drangtrajecten". (zie noot 6)

In het licht van deze overweging adviseert de Raad de keuze om slechts een programma aan te bieden indien de betrokkene in staat en bereid is om daaraan deel te nemen, in die zin te wijzigen dat wie in staat is het programma te volgen het ook krijgt aangeboden en in het voorgestelde artikel 44j, eerste lid, de woorden "en bereid" te schrappen.

3. In het voorgestelde artikel 44e wordt in het eerste lid de algemene verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van de laatste fase van de maatregel buiten de inrichting bij de directeur gelegd, terwijl in het tweede lid is bepaald dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de laatste fase buiten de inrichting bij het gemeentebestuur ligt.

De Raad adviseert in de toelichting nader in te gaan op de verhouding tussen beide verantwoordelijkheden en daarbij te betrekken de stelling van de Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming in zijn brief van 26 mei 2004, waarin op bladzijde 2 wordt signaleerd dat wat betreft de uitvoering van de extramurale fase thans bij de SOV adequate centrale sturing nog ontbreekt.

4. Volgens het geldende artikel 44k Pm wijst de directeur in overeenstemming met de stichting verslavingsreclassering GGZ Nederland voor iedere betrokkene een trajectbegeleider aan. In het voorgestelde artikel 44k Pm is de verplichte betrokkenheid van de verslavingsreclassering vervallen.

De Raad adviseert om in de toelichting de gevolgen van het wegvallen van de reclassering, alsmede de (financiële) effecten van deze taakvermindering voor de stichting verslavingsreclassering, te bespreken.

5. Het is de Raad opgevallen dat in de toelichting niets is vermeld over de personele capaciteit welke is gemoeid met het ontwerpbesluit. De Raad beveelt aan hierop in te gaan.

6. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging in dezen geen besluit te nemen, dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W03.04.0249/I met een redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft.

- In de nota van toelichting, toelichting op artikel 44f, "kan aan de officier van justitie mandaat worden verleend" wijzigen in: kan de officier van justitie worden gemachtigd.

Nader rapport van 20 september 2004

1. De wetgever heeft ervoor gekozen om een algemene regeling voor stelselmatige daders (ISD) in het leven te roepen (wet van 9 juli 2004, Stb. 351).

De strafrechtelijke opvang van verslaafden (SOV) zal opgaan in de ISD. De regeling van de ISD in het Wetboek van Strafrecht komt grotendeels overeen met de huidige regeling inzake de SOV. De voorgestelde regeling in de Pm volgt in grote lijnen de structuur van de regeling inzake de SOV. Dat is voorzichtiger geformuleerd dan de aanvankelijke mededeling dat de nieuwe regeling grotendeels overeenkomt met de huidige regeling inzake de SOV.

Binnen het ISD-kader kan de bestaande toepassing van de SOV in stand worden gelaten. Het is steeds de bedoeling geweest dat de SOV-aanpak in ieder geval in zijn huidige vorm blijft bestaan, zolang de evaluatie van de SOV nog loopt.

Zoals de Raad terecht heeft opgemerkt zijn er verschillen tussen de regelingen inzake de SOV en de ISD. Zo wordt de drie fasen structuur van de SOV afgeschaft, een regime van beperkte gemeenschap is niet langer voorgeschreven, de laatste fase van de ISD kan, maar hoeft niet buiten de inrichting te worden doorgebracht en het aanbieden van een

programma is niet meer standaard. Deze verschillen vloeien voort uit het bredere toepassingsbereik van de ISD. Naast veelplegers die verslaafd zijn aan harddrugs, ziet de ISD ook op veelplegers met een andere (verslavings)problematiek waarmee het plegen van strafbare feiten samenhangt, en veelplegers zonder een dergelijke problematiek. In verband daarmee bestaat de behoefte aan een gedifferentieerde en flexibele tenuitvoerlegging. In dat licht moeten ook worden verstaan de door de Raad geciteerde overwegingen uit de toelichting: “In een ISD met programma kan een verslavingsproblematiek met zich brengen dat een programma wordt aangeboden dat de vergelijking met de huidige SOV kan doorstaan. Maar er kunnen ook andere programma’s worden aangeboden.” Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat aan veelplegers met een verslavingsproblematiek verschillende programma’s kunnen worden aangeboden. Voor veelplegers, verslaafd aan harddrugs, blijft als gezegd de SOV-aanpak vooralsnog bestaan. Maar daarnaast wordt ook een andersoortige aanpak van verslaafde veelplegers mogelijk. De toelichting is in het licht van het vorengaande verduidelijkt.

2. De Raad heeft twee opmerkingen bij het voorstel dat een programma wordt aangeboden indien aannemelijk is dat de betrokkene in staat en bereid is daaraan deel te nemen.

a. De beveiliging van de maatschappij vraagt om een effectieve aanpak van stelselmatig daderschap. De ISD levert daartoe een bijdrage. Gevangenisstraffen zijn minder dan maatregelen gericht op en geschikt voor de oplossing van een specifieke problematiek bij de verdachte waarmee het plegen van delicten samenhangt. Daarom is de (maximale) duur van de ISD langer dan de gevangenisstraf die voor de (gestapelde) delicten die veelplegers plegen, pleegt te worden opgelegd. Gedurende het verblijf wordt een op gedragsbeïnvloeding gericht programma betrokkene aangeboden, indien zulks zinvol is met het oog op beëindiging van zijn recidive en de oplossing van een eventueel bij hem bestaande specifieke problematiek waarmee het plegen van strafbare feiten samenhangt. Dat aanbod blijft achterwege, wanneer betrokkene niet in staat en bereid is deel te nemen aan een op gedragsbeïnvloeding gericht programma. Betrokkene komt dan in een basisprogramma. Hem wacht dan een sobere tenuitvoerlegging, tenzij blijkt dat het aanbieden van een specifiek programma alsnog zinvol is. Ik ben met de Raad van mening dat in “niet bereid zijn” niet mag worden berust en dat derhalve het streven gericht moet zijn op het bevorderen van de bereidheid tot deelneming aan een programma. Het personeel dient attent te zijn op mogelijkheden om niet bereidwilligen toe te leiden naar deelneming aan een programma en op positieve ontwikkelingen bij hen. Die bereidheid kan onder meer worden bevorderd wanneer niet bereidwilligen worden geconfronteerd met de positieve gevolgen van deelneming aan een programma door anderen.

Desgewenst kan de rechter bij de toepassing van artikel 38s Sr nagaan of voldoende inspanningen zijn verricht om de bereidheid tot deelneming aan een programma te bevorderen en kan zo nodig besluiten de maatregel te beëindigen. In de toelichting is op het vorengaande ingegaan.

b. Het aanbod van een op gedragsbeïnvloeding gericht programma moet zinvol zijn met het oog op beëindiging van de recidive van de veelpleger en de oplossing van een eventueel bij hem bestaande specifieke problematiek waarmee het plegen van strafbare feiten samenhangt. Indien betrokkene niet vatbaar is of wil zijn voor gedragsbeïnvloeding, kan een daarop gericht programma niet bijdragen aan beëindiging van zijn recidive en de oplossing van een specifieke problematiek. Als betrokkene in beginsel vatbaar is voor

gedragsbeïnvloeding, wordt een programma aangeboden. Zulks zou alleen dan niet zinvol zijn, als betrokkene niet in staat en – ook na sterke aandrang - niet bereid zou zijn om aan zo'n programma deel te nemen. Dat zijn uitzonderingen.

Ik acht het wenselijk dat in artikel 44j, eerste lid, tot uitdrukking wordt gebracht dat er geen verplichting tot een programma-aanbod bestaat, indien betrokkene niet bereid is tot deelneming daaraan. De resultaten van onderzoek naar de effectiviteit van dwang- en drangtrajecten, genoemd in de bijlage bij mijn brief van 7 juni 2004, nopen niet tot de door de Raad geadviseerde schrapping van deze voorwaarde (bijlage inzake effectiviteit van strafrechtelijke interventies bij mijn visiebrief van 7 juni 2004 inzake modernisering sanctietoepassing, Kamerstukken II 2003/04, 29 000 VI, nr. 167).

3. Naar aanleiding van het advies van de Raad is in de toelichting nader ingegaan op de verantwoordelijkheid van de directeur van de penitentiaire inrichting en van het gemeentebestuur bij de tenuitvoerlegging en uitvoering van de laatste fase buiten de inrichting, zoals neergelegd in het (huidige) artikel 44e.

4. Ingevolge het huidige artikel 44k wordt aan iedere betrokkene – in overeenstemming met de stichting verslavingsreclassering GGZ Nederland - een trajectbegeleider aangewezen. De ISD-maatregel is voor een bredere doelgroep bestemd dan alleen voor verslaafden. Daarom wordt alleen de aanwijzing van een zogenoemde trajectcoördinator - deze komt in de plaats van een trajectbegeleider - voorgeschreven, wanneer een programma wordt aangeboden. In verband hiermee wordt de verplichte inschakeling van de verslavingsreclassering bij de aanwijzing afgeschaft. Deze taakvermindering voor de (verslavings)reclassering leidt tot minder werk, voor zover deze minder dan thans zal worden ingeschakeld en voor zover minder thans uit haar kringen trajectcoördinatoren worden aangewezen. Dit effect zal zich naar verwachting niet of nauwelijks voordoen, omdat de SOV-praktijk vooralsnog blijft bestaan. Tegenover deze taakvermindering komen er daarentegen extra detentiecapaciteit en daarmee reclasseringsinzet specifiek beschikbaar voor de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel bovenop de reeds bestaande capaciteit. Daarbij komt dat de reclassering ook in het voortraject een belangrijke taak heeft gekregen. Iedere vordering van het openbaar ministerie tot oplegging van een ISD-maatregel zal gepaard gaan met de resultaten van de door de reclassering afgenomen Risc. In de toelichting is op deze taakvermindering en taakverzwaring ingegaan.

5. Zoals hierboven opgemerkt, wordt de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel gerealiseerd door de inzet van extra detentiecapaciteit met de mogelijkheid van een personeelsintensief activiteitenaanbod en extra reclasseringsinzet bij onder meer de extramurale fase. In de toelichting is ingegaan op de personele capaciteit die is gemoeid met het ontwerpbesluit.

6. De redactionele kanttekening van de Raad is overgenomen.

Niet naar aanleiding van het advies van de Raad wordt nog het volgende opgemerkt.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de tekst van het ontwerpbesluit aan te passen aan de systematiek die is gevolgd in het voorstel van wet dualisering gemeentelijke medebewindbevoegdheden. De term "gemeentebestuur" is daartoe vervangen door "college van burgemeester en wethouders".

Ik moge u hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en u verzoeken overeenkomstig dit besluit te besluiten.

De Minister van Justitie

- (1) Toelichting, 1. Algemeen, laatste alinea.
- (2) Toelichting, Artikelsgewijze toelichting, artikel 44d.
- (3) Toelichting, 1. Algemeen, laatste alinea.
- (4) Toelichting, Artikelsgewijze toelichting, artikel 44j.
- (5) Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Penitentiaire beginselenwet (plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders), kamerstukken 28 980.
- (6) Visiebrief modernisering sanctietoepassing, 7 juni 2004, bijlage: Effectiviteit van strafrechtelijke interventies.