

2 | 09

Justitiële verkenningen

De Inrichting Stelselmatige Daders

verschijnt 8 maal per jaar • jaargang 35 • april

Colofon

Justitiële verkenningen is een gezamenlijke uitgave van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie en Boom Juridische uitgevers. Het tijdschrift verschijnt acht keer per jaar.

Redactieraad

drs. A.C. Berghuis
mr. dr. M. Malsch
prof. dr. mr. L.M. Moerings
prof. dr. mr. E. Niemeijer
dr. C.J. de Poot
mr. drs. M. Schuilenburg
dr. B.M.J. Slot
mr. drs. P.J.J. van Voorst

Redactie

drs. M.P.C. Scheepmaker

Redactiesecretariaat

N. Buijsrogge
tel. 070-370 65 54
E-mail: infojv@minjus.nl

Redactieadres

Ministerie van Justitie, WODC
Redactie Justitiële verkenningen
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
fax 070-370 79 48
tel. 070-370 71 47

WODC-documentatie

Voor inlichtingen: Infodesk WODC,
e-mail: wodc-informatiedesk@
minjus.nl, internet: www.wodc.nl

Abonnementen

Justitiële verkenningen wordt gratis verspreid onder personen en instellingen die beleidsmatig werkzaam zijn ten behoeve van het ministerie van Justitie. Wie in aanmerking denkt te komen voor een gratis abonnement, kan zich schriftelijk of per e-mail wenden tot bovenstaand redactieadres. Andere belangstellenden kunnen zich richten tot Boom Juridische uitgevers. De abonnementsprijs bedraagt € 136 (excl. btw, incl. verzendkosten) voor een plusabonnement. Een plusabonnement biedt u naast de gedrukte nummers tevens het online-archief vanaf 2002 én een e-mailtendering. Het plus-

abonnement kunt u afsluiten via www.bju-tijdschriften.nl. Of neem contact op met Boom distributiecentrum via 0522-23 75 55 of budh@boomdistributiecentrum.nl. Abonnementen kunnen op elk gewenst tijdstip ingaan. Valt de aanvang van een abonnement niet samen met het kalenderjaar, dan wordt over het resterende gedeelte van het jaar een evenredig deel van de abonnementsprijs in rekening gebracht. Het abonnement kan alleen schriftelijk tot uiterlijk 1 december van het lopende kalenderjaar worden opgezegd. Bij niet-tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch voor een jaar verlengd. Gratis abonnementen kunnen desgevraagd te allen tijde beëindigd worden.

Administratie

De abonnementenadministratie wordt verzorgd door Boom Juridische uitgevers, Postbus 85576, 2508 CG Den Haag, tel. 070-330 70 33, fax 070-330 70 30, e-mail info@bju.nl, internet: www.bju.nl.

Ontwerp

Tappan, Den Haag

Omslagfoto

© DJI, PI Amsterdam: Het Huis van Bewaring aan de Havenstraat in Amsterdam, waar een speciale afdeling voor ISD'ers is gevestigd.

ISSN: 0167-5850

Opname van een artikel in dit tijdschrift betekent niet dat de inhoud ervan het standpunt van de Minister van Justitie weergeeft.

Inhoud

| | |
|---|------------|
| Voorwoord | 5 |
| <i>M. van Ooyen-Houben en M. Goderie</i> | |
| Veelplegers terug bij af? | 10 |
| <i>B.C.J. van Velthoven en D.E.G. Moolenaar</i> | |
| Loont de SOV/ISD-maatregel? Een eerste verkenning | 31 |
| <i>S. Struijk</i> | |
| De ISD-maatregel in wethistorisch perspectief | 54 |
| <i>M. Weevers en C. Bijleveld</i> | |
| Schipbreukelingen van de maatschappij? | 75 |
| <i>W.M.E.H. Beijers en L.S.M. Rutjens</i> | |
| Tussen hoop en vrees; ISD'ers aan het woord | 93 |
| <i>K.D. Lünemann</i> | |
| Met de blik van de rechter; juridische overwegingen aangaande de ISD-maatregel | 106 |
| <i>P. van Houten</i> | |
| Over binnen en buiten ; veelplegeraanpak in een penitentiaire inrichting | 118 |
| Summaries | 128 |
| Internetsites | 131 |
| Congresagenda | 133 |
| WODC: website en rapporten | 138 |

Voorwoord

Al vele jaren is er in Nederland sprake van een intensieve aanpak van veelplegers. Deze veelal verslaafde delinquenten nemen een fors deel van de criminaliteit voor hun rekening, vooral in de grote steden. Het gaat dan om relatief lichte vergrijpen als (winkel)diefstal, tasjesroof, autoinbraken en dergelijke, die voor veel overlast en (gevoelens van) onveiligheid zorgen. Met een effectieve, persoonsgerichte aanpak is veel winst te behalen en kan de criminaliteit flink worden teruggebracht, zo luidt kortweg de filosofie achter de veelplegeraanpak. Daarbij is het van belang dat alle betrokken instanties in de zorg- en strafrechtsketen samenwerken.

Aanvankelijk kreeg deze benadering van het veelplegerprobleem vooral gestalte in de zogeheten drangaanpak. Met detentie als stok achter de deur worden verslaafde delinquenten de hulpverlening ingeloodst. Het gaat dan vaak om trajecten die deels intramuraal, deels extramuraal worden uitgevoerd. Maar de resultaten van drang stelden en stellen teleur. De veelplegers, door moedeloos geworden hulpverleners vaak als 'zorgmijders' aangeduid, zijn moeilijk te motiveren om van hun verslaving af te komen en te breken met hun oude leven en omgeving. Behandelingstrajecten worden vaak onderbroken door korte perioden van detentie, doordat tussentijds weer delicten zijn gepleegd.

Naast drang moest er dan maar een mogelijkheid komen voor dwang. In 2001 werd daartoe de maatregel Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (SOV) geïntroduceerd, die erop was gericht de harde kern van mannelijke harddrugverslaafden (maximaal) twee jaar te detineren. De maatregel beoogde niet alleen een halt toe te roepen aan hun delinquent gedrag. Ook werd zo een omgeving gecreëerd waarin behandeling van individuele problemen (verslaving, psychische stoornis) met het oog op resocialisatie en het voorkomen van recidive kansrijker was.

Onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen (zie hierover het openingsartikel) werd de SOV nog geen vier jaar later vervangen door de maatregel Inrichting Stelselmatige Daders (ISD), het onderwerp van dit themanummer. De doelstelling was grotendeels verschoven naar opsluiten, naar 'kale detentie', en de doelgroep verbreed naar vrouwelijke en niet-verslaafde veelplegers.

Zoals in dit themanummer naar voren komt, is de opzet van 'kale detentie' niet houdbaar gebleken. Ten eerste bleek de rechterlijke

macht vanuit het oogpunt van proportionaliteit aanvankelijk niet erg genegen mee te werken aan het opleggen van een maatregel die eigenlijk neerkomt op twee jaar detentie (zie het artikel van Lünemann). Ten tweede was er ook verzet vanuit de politiek, het gevangeniswezen, de gezondheidszorg en de hulpverlening tegen de cynische gedachte dat deze groep dan maar (grotendeels) moest worden opgegeven. Een en ander heeft (nog) niet geresulteerd in een ruime beschikbaarheid van programma's en interventies afgestemd op ISD'ers, maar die doelstelling is wel weer terug.

Tegelijkertijd lijken ook de cynici een punt te hebben. Los van het mogelijke effect van ISD-detentie op het niveau van individuele recidive kan moeilijk worden voorbijgegaan aan de vermindering van criminaliteit als gevolg van de permanente incapacitatie van een flink deel van de zeer actieve veelplegers. Vanuit rechtseconomisch standpunt lijkt de ISD-maatregel bovendien geen slechte investering te zijn (zie de bijdrage van Van Velthoven en Moolenaar). Interessant is de vraag of de huidige ISD-populatie van (grotendeels) verslaafde veelplegers een uitstervende groep is, zoals in recent onderzoek wel wordt gesuggereerd (zie Vollaard, Versteegh e.a., 2009). Een mogelijke aanwijzing daarvoor is de gemiddelde leeftijd van de ISD'ers, die – ook vergeleken met de SOV – de laatste jaren iets is gestegen. Tegen die gedachte pleit dat de omvang van deze groep al enige jaren wordt geschat op ongeveer 6000,¹ terwijl er toch een gestage uitstroom is van opgebrachte veelplegers die het harde leven niet meer aankunnen. Kortom, er komen wel degelijk nieuwe veelplegers bij. De verslaafden onder deze 'nieuwkomers' lijken echter de voorkeur te geven aan cocaïne en speed boven heroïne.

Maar zoals de artikelen van Struijk en Weevers & Bijleveld laten zien, is het wel eerder in de geschiedenis voorgekomen dat vormen van maatschappelijke overlast en kleine criminaliteit grotendeels verdwenen. Het gaat hier om landloperij en bedelarij, verschijnselen die in de negentiende eeuw op grote schaal voorkwamen. Beide artikelen laten interessante parallellen zien in de aanpak van onaangepaste en onmaatschappelijken tussen vroeger en nu.

Het eerste artikel van dit themanummer is geschreven door Van Ooyen-Houben en Goderie. Zij schetsen de ontstaansgeschiedenis van de ISD-maatregel en de wijze waarop de uitvoering daarvan

1 Tussen 2003 en 2006 daalde het aantal geregistreerde zeer actieve veelplegers licht van 5.891 tot 5.617 (zie Tollenaar, Van Dijk e.a., 2009). Door vertragingen in de registratie zijn er over de jaren 2007 en 2008 nog geen betrouwbare cijfers voorhanden.

zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. De auteurs analyseren de politieke besluitvorming en de verwachtingen die men destijds had van de ISD. De onvrede onder de bevolking over de veiligheids-situatie, onder meer tot uitdrukking komend in de spectaculaire verkiezingszege van de LPF in 2002, had de geesten rijp gemaakt voor een harde aanpak van veelplegers. Daarbij stond opsluiten, wegbergen voorop, zodat de 'draaideurcriminelen' voorlopig geen schade zouden kunnen aanrichten. Eventuele deelname aan re-integratieprogramma's zou slechts beperkt mogelijk zijn en voorbehouden aan ISD'ers die daarvoor duidelijk gemotiveerd waren. Al spoedig na de start van de ISD in 2004 bleek dat de ideeën over een 'kaal regime' botsten met de praktijk. Een zeer groot deel van de ISD'ers die instroomden, bleek te kampen met een comorbide problematiek, bestaande uit een combinatie van verslaving, psychische stoornissen en soms ook een lage intelligentie. De ISD-inrichtingen waren daarvoor niet toegerust. Eerdere ervaringen met de aanpak van veelplegers, zoals de drangaanpak en de Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (SOV), zijn nauwelijks betrokken bij de opzet van de ISD, zo constateren de auteurs. Na de verschijning van enkele kritische rapporten over de ISD zien zij nu wel kansen voor verbeteringen en meer aandacht voor behandeling, re-integratie en nazorg. Los van alle problemen die zich hebben voorgedaan bij de uitvoering van de ISD-maatregel kan de vraag worden gesteld of deze de investering waard is. Van Velthoven en Moolenaar wagen zich aan een eerste, verkennende maatschappelijke kosten-batenanalyse van de ISD-maatregel en zijn voorganger, de SOV. Baten die nader worden gespecificeerd, zijn de verbetering van de algehele gezondheid en productiviteit van de ISD-gedetineerden (veelal zeer actieve veelplegers) en de effecten van de daling van de criminaliteit als gevolg van incapacitatie, speciale en generale preventie (afschrikkingseffecten). De vraag of de SOV/ISD-maatregel loont, wordt door de auteurs met een volmondig 'ja' beantwoord: het positieve nettoresultaat kan volgens hun voorlopige berekeningen oplopen tot 4 miljoen euro per SOV/ISD'er. Ook als nieuwe gegevens zouden uitwijzen dat bijvoorbeeld het effect op generale preventie kleiner is dan berekend, dan nog blijft de balans ruimschoots positief. Vervolgens wordt de ISD-maatregel in twee artikelen historisch bezien. Struijk onderscheidt in haar bijdrage drie eerdere soortgelijke sancties-maatregelen sinds 1886. Zo was er de Rijkswerkinrichting voor landlopers en bedelaars en dergelijke, waar zij minimaal drie jaar verbleven. De zogeheten Bewaarmaatregel werd in het

leven geroepen om 'gewoontemisdadigers' boven op hun gewone straf voor vijf tot tien jaar preventief vast te houden. En ten slotte de directe voorganger van de ISD, de SOV. Ondanks de verschillen zijn de parallellen opvallend. Centraal staat het oogmerk de maatschappij te beschermen, evenals de gedachte dat (relatief) langdurige vrijheidsontneming daartoe een geoorloofd middel is.

Weevers en Bijleveld doen verslag van hun onderzoek naar de Rijkswerkinrichting Veenhuizen in Drenthe, waar in de negentiende eeuw vooral landlopers en bedelaars belandden. Op basis van een steekproef en gebruikmakend van de informatie op zogeheten signalementskaarten schetsen de auteurs een profiel van de mannelijke bewoners van de werkkolonie. Opvallend is dat het doorgaans geen ongeschoolde arbeiders betrof, maar integendeel mensen die een bepaalde vakopleiding hadden genoten. Velen waren dakloos, hadden nauwelijks sociale bindingen en slechts een handjevol was (ooit) getrouwd. Waarschijnlijk hadden ze op enig moment in hun leven de aansluiting met de maatschappij verloren. In die zin waren het schipbreukelingen van de maatschappij. De auteurs gaan ten slotte in op de overeenkomsten tussen Veenhuizen en de huidige ISD en de vraag wat we kunnen leren van de ervaringen uit het verleden.

Met het artikel van Beijers en Rutjens wordt weer de stap naar het heden gezet. Zij analyseren 22 semi-gestructureerde interviews met ISD-gedetineerden. Hoewel het niet gaat om een representatieve steekproef, geven de interviews wel een beeld van de wijze waarop deze veelplegers de ISD ervaren. De meesten vinden het verblijf in de inrichting nuttig. Ze willen breken met hun oude leven en velen hopen hierna een zelfstandige woning te kunnen vinden. ISD'ers die samen met reguliere gedetineerden in een instelling zitten, waar drugs volgens de geïnterviewden gemakkelijk verkrijgbaar zijn, vinden de ISD minder nuttig.

In de bijdrage van Lünemann wordt de houding van rechters ten opzichte van de ISD-maatregel geschetst, aan de hand van interviews en jurisprudentie. Rechters stonden aanvankelijk zeer gereserveerd ten opzichte van de ISD, omdat de maatregel leek neer te komen op twee jaar kale detentie, een (te) zware straf voor de relatief lichte vergrijpen die ISD'ers doorgaans plegen. De auteur gaat in op de argumenten die rechters hanteren om een ISD-maatregel op te leggen of tussentijds te beëindigen. Opvallend is dat rechters de ISD-maatregel zien als een ultimum remedium, slechts op te leggen als alternatieven ontbreken. Als zij de maatregel opleggen, verbinden

ze daaraan doorgaans de voorwaarde dat de veroordeelde gaat deelnemen aan een behandelings- en re-integratieprogramma. In bijna alle gevallen geldt de maatregel voor twee jaar, zonder aftrek van voorarrest. Een reden om de maatregel te beëindigen is een sterke vermindering van de kans op recidive. Maar er kunnen ook andere redenen zijn, zoals het ontbreken van een adequaat programma voor de ISD'er in kwestie.

De laatste bijdrage aan dit themanummer is geschreven door een praktijkdeskundige uit het gevangeniswezen, die jarenlang heeft gewerkt met veelplegers. De auteur, Van Houten, gaat in op het grote belang van een goede samenwerking tussen hulpverleners en behandelaars 'binnen' (de inrichting) en 'buiten' met het oog op een doelmatige aanpak en re-integratie van (verslaafde) veelplegers. Ook wordt ingegaan op de methodiekontwikkeling en enkele veelbelovende initiatieven. De auteur meent dat aparte ISD-inrichtingen sterk de voorkeur genieten boven locaties waar ISD'ers samen zitten met reguliere gevangenen. Niet alleen speelt het probleem van de beschikbaarheid van drugs binnen de gevangensmuren. Ook zijn ISD'ers gebaat bij een speciaal op hen afgestemd regiem, waarbinnen voldoende gelegenheid is om programma's te volgen. Ten slotte. Bij de samenstelling van dit themanummer hebben twee auteurs intensief meegedacht en suggesties gedaan. Het gaat om prof. dr. mr. Catrien Bijleveld, verbonden aan de Vrije Universiteit en het NSCR, en dr. Marianne van Ooyen-Houben, werkzaam bij het WODC. De redactie dankt beiden hartelijk hiervoor.

M.P.C. Scheepmaker

Literatuur

Tollenaar, N., J. van Dijk e.a.

Monitor Veelplegers 2009; samenvatting van de resultaten
WODC, Fact sheet, 2009

Vollaard, B., P. Versteegh e.a.

Veelbelovende verklaringen voor de daling van de criminaliteit na 2002

Apeldoorn, P&W Verkenningen, 2009

www.politeenwetenschap.nl/pdf/verklaringen_daling_criminaliteit_na_2002.pdf

Veelplegers terug bij af?

De ISD in retrospectief

*M. van Ooyen-Houben en M. Goderie**

De maatregel ISD wordt in oktober vijf jaar. Een mooi moment om terug te kijken en een tussentijdse balans op te maken. De Inrichting Stelselmatige Daders is meerdere keren onderwerp geweest van onderzoek. In 2006 bezocht de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) vier ISD-inrichtingen. De bevindingen waren kritisch (RSJ, 2007). Biesma, Van Zwieten e.a. (2006) keken naar de meerwaarde van de ISD ten opzichte van de eerdere maatregel Strafrechtelijke Opvang Verslaafden. Die bleek beperkt. In 2007 deed de Inspectie voor de Sanctietoepassing onderzoek (Inspectie voor de Sanctietoepassing, 2008). Ook de Inspectie signaleerde, naast positieve veranderingen, nog een veelheid aan knelpunten. In 2008 is een procesevaluatie uitgevoerd door het Verwey-Jonker Instituut in opdracht van het WODC (Goderie en Lünemann, 2008). Deze evaluatie laat verbeteringen zien, maar de problemen blijken de wereld nog niet uit. In 2009 ten slotte is de complexe problematiek van ISD'ers in kaart gebracht (Goderie, 2009).

Uit de onderzoeken valt op te maken dat de ISD-maatregel op tal van punten heel anders uitpakt dan verwacht, of het nu gaat om de aard van de doelgroep, de benodigde vaardigheden en kwalificaties van het personeel, de bezettingsgraad of de (on)mogelijkheden tot gedragsbeïnvloeding. Is wellicht vanuit de ontstaansgeschiedenis een verklaring te vinden voor alle onverwachte problemen?

In deze bijdrage verkennen we de achtergronden en de oorspronkelijke bedoelingen van de ISD. We vergelijken die bedoelingen met de uitvoering de facto. De volgende vragen komen aan de orde:

1. Wat is de achtergrond van de ISD-maatregel?
2. Wat waren de doelstellingen, de beoogde doelgroep en de beoogde aanpak? In hoeverre zijn deze bedoelingen uitgekomen?

* Dr. Marianne van Ooyen-Houben is projectbegeleider bij het WODC en universitair docent bij de sectie Criminologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Drs. Marjolein Goderie is onderzoeker bij het Verwey-Jonker Instituut.

3. Is er ervaring opgedaan met soortgelijke doelen of doelgroepen? Wat zeggen die?
4. Tot slot wagen we ons aan de vraag of vermoed had kunnen worden welke problemen zouden kunnen opdoemen.

Eerst zoomen we in op de periode waarin de ISD werd gelanceerd. Dan komt aan de orde welk beeld men bij aanvang had van de veelpleger en van de gewenste aanpak en uitkomsten, en wat hiervan tot nu toe is gerealiseerd. De ISD wordt vervolgens vergeleken met de Strafrechtelijke Opvang Verslaafden en met de drangaanpak. Daarbij wordt de vraag gesteld: wat leren eerdere ervaringen?

De achtergrond van de ISD: Nederland moet veiliger

De ISD wordt voor het eerst genoemd in de Veiligheidsnota van 2002 (Naar een veiliger samenleving, 2002). Het kabinet wil Nederland veiliger maken: 'De Nederlandse samenleving moet veiliger. Dit is de boodschap van de burger die vanuit de verkiezingen doorklinkt. Er is een algemene onvrede met betrekking tot de veiligheid' (p. 11). We lezen dat het kabinet bij de aanpak van criminaliteit en overlast het accent wil leggen op twee doelgroepen, waarvan de stelselmatige daders er één zijn.¹ Deze daders plegen aan de lopende band delicten, vooral vermogensdelicten, al dan niet met geweld. Deze maatschappelijke problematiek is volgens het kabinet in 2002 dermate groot en urgent dat een doelgerichte aanpak nodig is. De stelselmatige daders nemen een groot deel van de criminaliteit voor hun rekening en vormen zodoende een doelgroep waar in theorie veel winst te behalen is. Men weet in 2002 dat een groot deel van deze daders verslaafd is. Daarom is aanvankelijk het plan om de Strafrechtelijke Opvang Verslaafden uit te breiden, zodat daar meer verslaafde stelselmatige daders terecht kunnen. Daarnaast wordt een meer algemene mogelijkheid gezocht om ook anderen dan verslaafde daders gedurende langere tijd te kunnen vasthouden en/of onder toezicht te kunnen plaatsen. 'Daarbij valt te denken aan een vrijheidsbenemende of -beperkende straf voor de duur van een of twee jaar', aldus de Veiligheidsnota (p. 20). De ISD is geboren.

1 Risicjongeren vormen de tweede doelgroep.

Adviezen van de RSJ en andere organisaties leiden tot het besluit om de ISD in de vorm van een maatregel te gieten. Het bestaan van twee afzonderlijke maatregelen – SOV voor verslaafde stelselmatige daders en ISD als meer algemene regeling – ligt niet erg voor de hand. Dus wordt besloten tot één maatregel ISD, waarin de SOV zal worden geïncorporeerd (Wijziging, nr. 3, 2003). De ISD krijgt een ander accent – meer nadruk op incapacitatie – en de doelgroep wordt ruimer: ook vrouwen en niet-verslaafden komen in aanmerking voor een ISD-maatregel. De SOV wordt als maatregel opgeheven. In artikel 38 Sr wordt de term ‘verslaafden’ vervangen door ‘stelselmatige daders’.

Het wetsvoorstel ISD wordt door adviesorganen en Kamers met gemengde gevoelens ontvangen. Enerzijds is er brede steun voor een flinke aanpak van stelselmatige daders, anderzijds is men kritisch en bezorgd over de vormgeving van de ISD. Er worden twijfels geuit over de beschikbaarheid van toereikende programma’s. Men vraagt zich af of duidelijk is welk type programma nodig is, en of de faciliteiten op tijd klaar zullen zijn. Veel vragen betreffen de manier waarop de resocialisatie in de ISD vorm zal krijgen (Wijziging, nr. 4, 2003). Er wordt voor gepleit altijd behandeling te geven (Wijziging, nr. 15, 2003). De meerwaarde ten opzichte van het bestaande sanctiestelsel wordt niet ingezien (Wijziging, D, 2004). Vooral de Eerste Kamer dringt aan op informatie uit de evaluatie van de dan nog functionerende SOV, om te kunnen beslissen over de ISD. Maar die informatie is nog niet beschikbaar. Men betwijfelt of de ISD een oplossing biedt voor het veelplegerprobleem. Alle adviesorganen pleiten voor nader onderzoek voorafgaand aan de invoering van de ISD. Toch wordt de ISD ingevoerd.

‘Een krachtig en onmiskenbaar signaal’

De Veiligheidsnota bevat een breed pakket aan maatregelen, allemaal gericht op vermindering van criminaliteit en overlast, opdat de burgers zich veiliger voelen. Met de enorme verkiezingszege van de LPF hebben de burgers duidelijk gemaakt dat er werk moet worden gemaakt van het veiligheidsbeleid. Er worden ook kwantitatief meetbare beleidstargets gesteld: 20-25% minder criminaliteit vanaf 2006. De stemming in het land vraagt om een sterke aanpak en het kabinet is bereid om daartoe onorthodoxe maatregelen te nemen, aldus de nota.

Sinds begin jaren negentig vormt veiligheid de kern van het Nederlandse criminaliteitsbeleid (onder andere Van Swaaningen, 2004). En sinds de eeuwwisseling is sprake van een sterke politisering van het onderwerp. Van Swaaningen spreekt van een ‘pandemonium van elkaar vrijwel dagelijks aftroevende politici die om het hardst roepen dat zij Nederland het veiligst maken’.

Deze ontwikkeling is niet alleen in Nederland te zien. Ook in andere westerse landen is deze ontwikkeling waarneembaar (Garland, 2001; Van Swaaningen, 2004). Garland signaleert de opkomst van een *culture of control*, waarin – onder andere – resocialisatie minder belangrijk is, en waarin straffen een ‘signaal naar de samenleving’ af moeten geven en worden ingezet ter vergelding en uitschakeling. Ook het inzetten van middelen op de meest risicovolle situaties en personen past in deze cultuur. De ISD lijkt een typische representant van dit denken.

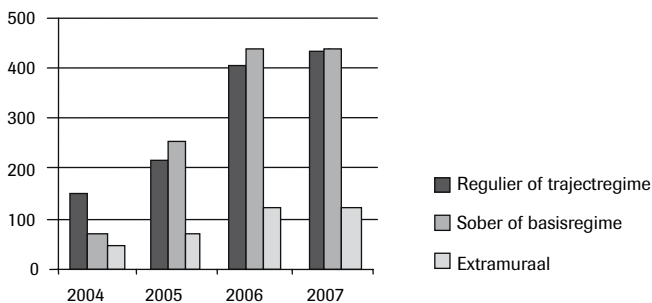
Zo antwoordt de minister van Justitie in 2003 op vragen van Kamerleden: ‘Hardnekkige veelplegers moeten weten dat de overheid hun gedrag niet accepteert. (...) Volharden zij in hun gedrag, dan is een strenge reactie passend. Het is nodig dat de wetgever dat signaal afgeeft’ (Wijziging, nr. 5, 2003, p. 11; Wijziging, D, 2004, p. 9-10). De regering wil een ‘krachtig en onmiskenbaar signaal afgeven aan de samenleving’ (Wijziging, nr. 5, 2003, p. 1).

De verwachtingen van de ISD

Incapacitatie was de primaire inzet van de ISD, vanuit de idee dat vrijheidsbeneming gedurende langere tijd leidt tot langdurige eliminatie van crimineel gedrag (Wijziging, A, 2003). In de woorden van de evaluatoren van het veiligheidsprogramma: ‘Opsluiting wordt als primair middel gezien om de veelplegerproblematiek aan te pakken’ (Van Noije en Wittebrood, 2008, p. 151). Naast de incapacitatie speelt wel steeds een tweede doel: de maatregel biedt de gelegenheid om op re-integratie en recidivebeperking gerichte programma’s met de veelpleger te doorlopen: ‘Een strafrechtelijke reactie van de overheid kan er mede op gericht zijn een ander gedrags- en levenspatroon aan te leren. In de beoogde langere vrijheidsbeneming kan daartoe worden voorzien in op re-integratie gerichte programma’s, toezicht en begeleiding’ (Wijziging, nr. 3, 2003). Voor een dergelijk traject komen echter alleen degenen in aanmerking die gemotiveerd en be-

invloedbaar zijn, de 'kansrijke' veelplegers. Er wordt daarnaast een groep voorzien die niet geschikt is voor gedragsinterventies, maar wel zorg behoeft; deze kan worden ondergebracht in een extramuraal zorginstelling in plaats van in de penitentiaire inrichting. De derde categorie bestaat uit ongemotiveerden, niet-beïnvloedbaren en onwilligen. Zij krijgen 'een langere vrijheidsbeneming in een zeer beperkt regime', aldus de memorie van toelichting in 2003. Dit regime wordt ook aangeduid als 'kale' of 'sobere' detentie (Wijziging, nr. 3, 2003, p. 8; Wijziging, nr. 5, 2003, p. 10). Zij krijgen, net als 'gewone' gedetineerden een dagprogramma met arbeid, scholing, zelfzorg en sociale omgang, en worden door medewerkers Maatschappelijke Dienstverlening naar gemeentelijke nazorg begeleid bij de afloop van de maatregel. Gedragsinterventies zijn voor hen niet aan de orde omdat daarvan geen succes verwacht wordt. De verwachting bij de start van de ISD is dat deze laatste categorie vrij groot zal zijn. Figuur 1 laat zien hoe de verdeling van ISD-plaatsen in 2002 werd gepland.² De inzet van de ISD is: *basisregime, tenzij*.

Figuur 1: Planning ISD-plaatsen in 2002 naar regulier, sober en extramuraal



Bron: Naar een veiliger samenleving, 2002

De ISD is bedoeld voor de 'stelselmatige dader', ook wel zeer actieve veelpleger, meerpleger, draaideurcrimineel of persistente crimineel genoemd (Naar een veiliger samenleving, 2002, p. 14). Deze personen plegen vooral vermogensdelicten, al dan niet gecombineerd met

2 Voor de periode 2004-2006 zijn SOV-gemaatregelden (meest trajectregime) meegeteld.

gebruik van geweld. De memorie van toelichting verwacht verschillende subgroepen: daders met een verslaafde en/of psychiatrische achtergrond, niet-verslaafde daders, illegalen en overigen. Duidelijk is dat (harddrugs)verslaafden in de doelgroep de meerderheid zullen uitmaken in de ISD (p. 14; ook in de memorie van toelichting, 2003). Veel stelselmatige daders leven op straat, hebben een gebrek aan maatschappelijke bindingen en zelfredzaamheid en missen structuur in hun leven. Bij de niet-drugsgebruikende veelplegers speelt vaak een alcoholprobleem en soms is sprake van psychische problematiek en van mogelijk vroeger drugsgebruik. Het is in dit licht verwonderlijk om in de beleidsbrief van juni 2008, die geschreven werd naar aanleiding van een kritisch inspectierapport over de ISD, te lezen:

'Al snel na de invoering bleek de toepassing zich toe te spitsen op een doelgroep met een ander profiel dan tevoren werd aangenomen. In plaats van de verwachte calculerende veelpleger die uit is op snel economisch gewin en voor twee jaar intramuraal zou verblijven (basisregime), bleek de instroom vooral te bestaan uit personen met comorbide problematiek.' (Justitieel verslavingsbeleid, nr. 4, 2008, p. 1-2)

Was niet vanaf het begin aan te nemen dat veel verslaafden en personen met een psychiatrische achtergrond zouden instromen? Bij de uitvoering van de ISD werken veel instanties samen: politie, reclassering, Openbaar Ministerie, penitentiaire inrichting, gemeente, zorginstellingen. De reclassering onderzoekt ISD'ers met de Recidive Inschattings Schalen en formuleert een advies over de geschiktheid van de verdachte voor de ISD. In de inrichting wordt een verblijfsplan opgesteld. Eerst volgt dan een periode van stabilisatie en observatie. Het verblijfsplan wordt uitgevoerd binnen de inrichting. De maatregel bestaat in beginsel uit een intramuraal en een extramuraal gedeelte. Aan ISD'ers die gemotiveerd zijn, worden intramuraal gedragsinterventies aangeboden. Elke potentiële ISD'er wordt in het begin besproken in het casusoverleg, waar ook een traject voor hem/haar wordt uitgezet. Goede ketensamenwerking is daarbij cruciaal. ISD'ers met complexe problemen, waaronder ernstige psychische of psychiatrische problematiek, kunnen worden overgeplaatst naar een psychiatrisch ziekenhuis. Overplaatsing naar een verslavingskliniek is ook mogelijk.

Nadat interventies met succes zijn afgerond, kan de extramurale fase worden gestart. Er moet dan een plaats in een zorginstelling zijn geregeld, of voor inkomen, dagbesteding, zorg en huisvesting zijn gezorgd. De gemeente is na afloop van de maatregel verantwoordelijk voor de nazorg. Zij zorgt voor woonvoorzieningen, dagbesteding of werk, en inkomen.

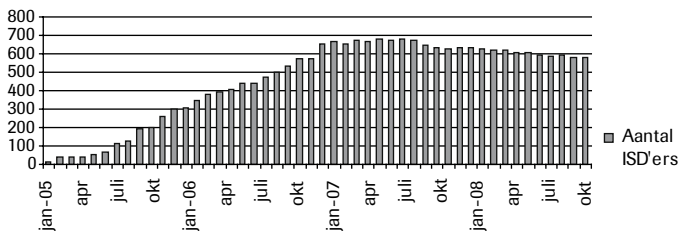
Met deze plannen gaat het kabinet voortvarend te werk: de ISD is in 2003 uitgewerkt en in oktober 2004 ziet deze al het licht. Er wordt geld vrijgemaakt voor duizend plaatsen, die gefaseerd beschikbaar komen tussen 2003 en 2006. Vanaf 2006 is structureel € 70 miljoen beschikbaar op basis van het veiligheidsprogramma.

Zijn de verwachtingen uitgekomen?

De doelgroep

In 2005 liep het totale aantal ISD'ers op van 13 in januari tot 301 in december (zie figuur 2). In 2006 nam het aantal verder toe, van ruim 300 naar 574 in december. In 2007 bleef het aantal vrij stabiel. In januari waren er 656 ISD'ers, in december 629. In 2008 zijn het er elke maand rond de 600. Er is een daling in het absolute aantal ISD'ers waarneembaar in 2008. Het aandeel ISD'ers op de totale populatie gedetineerden is evenwel over 2007 en 2008 steeds rond 5% gebleven. Hoewel het aantal ISD'ers in de loop van de tijd flink is gegroeid, is de ISD tot nu toe nooit voor de volle 100% bezet geweest. Het hoogste aantal dat tot nu toe bereikt is, was 679 (in juni en augustus 2007).

Figuur 2: Aantal ISD'ers, januari 2005–december 2008



Wie zijn deze ISD'ers?

De gemiddelde leeftijd van ISD'ers (in 2007) is 40 jaar (Goderie en Lünemann, 2008). De jongste was 21, de oudste 62. 92% is man. De vrouwen zijn gemiddeld iets ouder, namelijk 43 jaar. ISD'ers pleegden hun eerste delict op vrij jonge leeftijd, gemiddeld op 18-jarige leeftijd. Bijna driekwart van de delicten in de loop der jaren betreft diefstal of inbraak. Vaak gaat het ook om een combinatie van vermogens- en geweldsdelicten (Goderie, 2009). Ze hebben gemiddeld ruim tachtig geregistreerde delicten op hun conto staan (Goderie en Lünemann, 2008). Staatssecretaris van Justitie Albayrak heeft het over 'notoire criminelen' in haar brief aan de Tweede Kamer van 4 juni 2008 (Justitieel verslavingsbeleid, nr. 4, 2008, p. 1). Volgens Goderie (2009) kennen alle ISD'ers verslavingsproblematiek, waarbij het meestal gaat om de combinatie van heroïne- en cocaïnegebruik, maar ook vaak om de combinatie alcohol, heroïne en cocaïne. ISD'ers zijn al vrij jong, dat wil zeggen vóór hun achttiende, begonnen met problematisch drugsgebruik. Bij ruim 50% van de ISD'ers is sprake van psychiatrische problematiek (al dan niet gediagnosticeerd). Deze problematiek wordt door OM, rechters, verslavingsreclassering en PI-medewerkers in een aantal gevallen dermate ernstig gevonden dat zij van oordeel zijn dat de ISD, ook het reguliere programma, er niet voor is toegerust (Biesma, Van Zwieten e.a., 2006; Goderie en Lünemann, 2008). Deze personen zouden extramuraal in een zorgvoorziening moeten worden geplaatst. Het opleidingsniveau van ISD'ers is laag. Geschat wordt dat circa 15% van de ISD'ers beperkte verstandelijke capaciteiten heeft, waarbij het zou kunnen gaan om een IQ tussen 70 en 80 (Goderie en Lünemann, 2008). Tabel 1 geeft een typering van ISD'ers. De ISD-populatie vereist meer zorg dan voorzien. Het zijn voor een groot deel personen met ernstige, chronische psychiatrische ziekten (Mol, 2007). De doelgroep lijkt een specifieke deelverzameling van de totale groep zeer actieve veelplegers te zijn. De ISD bleek niet voorbereid op deze 'multi problem'-groep, personeel noch interventies zijn ervoor toegerust.

De uitvoering van de ISD

Wat betreft de aanpak merken de betrokken bewindspersonen in 2007 op dat het optimaal in praktijk brengen van de ISD-aanpak

Tabel 1: Kenmerken van ISD'ers, 2006 en 2008

| |
|--|
| Langdurige gebruikers van vooral heroïne en cocaïne |
| 92% man, gemiddelde leeftijd 40 jaar |
| Zeer frequent recidiverend over langere tijdsperiode |
| Verslaafd, daarnaast psychiatrische problematiek en voor een deel verstandelijke beperkingen |
| Problemen op gebied van opleiding, werkervaring, financieel, sociale relaties, wonen |
| Overwegend plegers van vermogensdelicten, ook gecombineerd met geweldsdelicten |
| Laag opleidingsniveau |

Bronnen: Biesma, Van Zwieten e.a., 2006; Goderie en Lünemann, 2008; Goderie, 2009

niet eenvoudig blijkt (Justitieel verslavingsbeleid, nr. 1, 2007). In 2008, vier jaar na invoering, lezen we in het inspectieonderzoek: 'dat d(i)e tenuitvoerlegging in veel opzichten kan en moet worden verbeterd' (Inspectie voor de Sanctietoepassing, 2008, p. 5). Voorlichtingsrapporten van de reclassering zijn niet altijd tijdig beschikbaar, waardoor de maatregel dan niet kan worden gevorderd. Ook gedragskundige rapporten ontbreken soms. Verder lukt het lang niet altijd om binnen een maand na binnenkomst een verblijfsplan te hebben, en verschilt de regimeopzet erg van ISD-locatie tot ISD-locatie, wat rechtsongelijkheid veroorzaakt. Gedragsinterventies komen vaak niet tot stand of zijn niet conform indicatie in het verblijfsplan. De trajectbegeleiders spreken hun ISD'ers niet wekelijks, terwijl dat in beginsel wel zou moeten. Het bejegeningssklimaat zou meer motiverend moeten zijn (Inspectie, 2008; Goderie en Lünemann, 2008). Een bijzonder probleem is het beperkte programmatische aanbod voor ernstig psychisch gestoorde gedetineerden of ISD'ers met beperkte verstandelijke vermogens. Extramuraal plaatsingen lopen moeizaam. ISD'ers moeten niet alleen lang op een plaats wachten, maar ook is het aantal mislukkingen groot. Dit heeft te maken met het feit dat zorginstellingen mogelijk niet goed zijn ingesteld op de ISD'ers, maar ook met de abrupte overgang tussen de intra- en extramuraal fase van de ISD. ISD'ers falen vaak in de extramuraal fase en moeten dan worden teruggeplaatst naar de penitentiaire inrichting. Het personeel in de ISD-inrichtingen is onvoldoende voorbereid op het bieden van de noodzakelijke psychosociale opvang.

De Inspectie voor de Sanctietoepassing doet in 2008 aanbevelingen voor verbetering. Deze worden door het kabinet opgepakt. In 2008 wordt een verbeterplan in uitvoering genomen door de Dienst Justitiële Inrichtingen, dat eind 2009 tot resultaten moet hebben geleid. Daarbij wordt onder andere werk gemaakt van beter opgeleid personeel, meer samenwerking met de GGz, betere fasering en het bieden van psychiatrische zorg.

Er zijn zeker ook positieve ontwikkelingen ten aanzien van de ISD. De belangrijkste is dat de ketensamenwerking aanzienlijk beter loopt dan ooit tevoren. Al bij het begin van de ISD-maatregel zitten betrokken organisaties in het casuïstiekoverleg bij elkaar en overleggen over de beste aanpak. De ISD heeft de samenwerking positief beïnvloed (Mol, 2007).

De doelstelling van de ISD

In het Inspectierapport van 2007 wordt gesignaleerd dat het re-integratiedoel belangrijker is geworden: 'De Inspectie stelt echter vast dat gaandeweg mede onder invloed van rechterlijke beslissingen de inhoud van de ISD-maatregel bijna altijd ook een resocialisatietraject bevat' (Inspectie, 2008, p. 3). Rechters blijken bij de oplegging en de voortzetting (bij tussentijdse toetsing) van de maatregel belang te hechten aan de inhoud en de interventiemogelijkheden van de ISD (Moerings, 2007). Zij lijken meer uit te gaan van het principe 'gedragsinterventie, tenzij' dan van 'basisregime, tenzij'. De ISD is steeds meer gaan inzetten op motivatie en gedragsinterventies. In 2007-2008 volgen de meeste ISD'ers een trajectregime (dat wil zeggen: een regime met gedragsinterventies gericht op re-integratie). Gemiddeld zat tussen januari 2007 en juli 2008 58% van de ISD'ers in een trajectregime, 24% zat in een basisregime en 18% volgde een extramuraal traject.

De doelen van de ISD zijn dus verschoven. De ISD gaat nu meer uit van 'behandeling, tenzij' in plaats van 'basisregime, tenzij'. De doelgroep is veel gecompliceerder dan verwacht. Niet-verslaafde calculerende stelselmatige daders blijken niet te vinden in de ISD. Lopen zij nog ergens vrij rond? De ISD zucht onder een groep met complexe problemen die meer zorg vereist dan aanvankelijk werd gedacht. De problemen zijn zo groot dat veel ISD'ers bij terugkeer in de maatschappij waarschijnlijk niet op eigen benen zullen kunnen staan.

Eerdere ervaringen met de doelstelling en de doelgroep

De drangaanpak

De problematiek rond stelselmatige daders is niet nieuw. Deze speelt al sinds eind jaren tachtig. Toen waren er al harddrugsgebruikers met een zodanig hoge criminele recidive dat een aparte aanpak nodig werd gevonden. In de nota 'Dwang en drang in de hulpverlening aan verslaafden' (1988) wordt beleid aangekondigd om criminele harddrugsgebruikers via het strafrechtssysteem de zorg in te loodsen. Dit kan door deelname aan een zorgtraject als voorwaarde te stellen voor schorsing van de voorlopige hechtenis, aanhouding van de terechtzitting, uitstel van vonniswijzing of voorwaardelijke straf. Ook detentievervangende behandeling is mogelijk of deelname aan een extramuraal programma als laatste fase van de detentie. Deze aanpak wordt met *drang* aangeduid, omdat vanuit justitie druk wordt uitgeoefend op de verslaafde om zich onder behandeling te stellen (Van Ooyen-Houben, 2004).

Deze drangaanpak bestaat nog steeds en heeft op dit moment volop prioriteit, ook voor veelplegers (Justitieel Verslavingsbeleid, 2007, 2008). De aanpak heeft een *dubbele doelstelling*: terugdringen van criminele overlast én resocialisatie van de verslaafde. Tabel 2 geeft een typering van drangcliënten. Het is duidelijk dat het ook bij deze aanpak gaat om overwegend mannelijke verslaafden met veel andere problemen, waaronder psychiatrische problematiek. Ook hier gaat het om een doelgroep met *complexe* problemen.

Tabel 2: Kenmerken van justitiële drangcliënten, 1991-2004

| |
|--|
| Langdurige gebruikers van vooral heroïne en cocaïne, daarnaast ook alcohol en cannabis |
| 90% man, gemiddelde leeftijd was in 2003 37 jaar |
| Verslavingsproblematiek |
| Problemen op het gebied van financiën, wonen, werken en sociale relaties |
| Ook psychiatrische problematiek |
| Inkomsten vaak uit dealen en een uitkering |
| Overwegend vermogensdelicten, maar ook vernieling, openbare-orde- en geweldsdelicten |
| Lage opleiding |
| Zeer hoge recidive |

De uitvoering van de drangaanpak was zeer problematisch (zie tabel 4). Het kostte veel moeite om de goede bedoelingen in praktijk te brengen. De weg van cel (detentie) naar bed (zorgtraject) bleek een moeizame. De instroom in zorgtrajecten viel tegen. Ook liep de doorstroming vanuit detentie naar extramurale voorzieningen vaak moeizaam. Vervolgvoorzieningen kennen altijd een hoge drop-out. De doelgroep was vaak niet gemotiveerd tot gedragsinterventies en moest daar met veel inzet toe aangespoord worden.

Uit evaluaties werd duidelijk dat het van belang is om gebruikers te motiveren, dat druk vanuit justitie kan werken, en dat er laagdrempelige extramurale voorzieningen beschikbaar moeten zijn (Van Ooyen-Houben, 2004). Ook de motivatie en de inzet van de begeleiders zijn belangrijk voor het succes van de aanpak (Soulet en Oeuvery, 2006). De aanpak kan positief uitpakken (Uchtenhagen, Schaaf e.a., 2006).

De Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (SOV)

Er is nóg een aanpak die gericht was op criminele harddrugsgebruikers, de directe voorganger van de ISD: de maatregel Strafrechtelijke Opvang Verslaafden. De SOV had van meet af aan een *dubbele doelstelling*: het terugdringen van ernstige criminele overlast en het oplossen, althans beheersbaar maken, van de individuele (verslavings)problematiek ten behoeve van de terugkeer in de maatschappij en met het oog op beëindiging van de recidive. De SOV was, net als de ISD, bedoeld als ultimum remedium. De resocialisatiedoelstelling van de SOV werd bij de invoering van groot belang geacht. Zo zei de minister van Justitie in 1999: 'Met de SOV wordt beoogd deze groep [verslaafde personen] een kans te bieden om weer aansluiting te vinden bij de samenleving. Het uitzichtloze patroon van vastzitten, vrijkomen en terugvallen dat deze groep verslaafden kenmerkt, moet daarvoor worden doorbroken' (Wijziging, 26 023, nr. 5, 1999, p. 1).

Aan de SOV ging een jarenlange politieke discussie vooraf, waarbij vragen werden gesteld over de haalbaarheid van de doelen, de effectiviteit, de noodzaak en de proportionaliteit. In 2000 werd het wetsvoorstel SOV uiteindelijk toch door de Eerste en Tweede Kamer aangenomen, zij het met scepsis, amendementen en moties (Wijziging, 26 023, nr. 5, 1999 en nr. 13, 2000; Eerste Kamer, 16a, 2000; Van 't Land en Van Duijvenbooden, 2005; Struijk, 2008).

De SOV-maatregel was in april 2001 van kracht geworden en was bedoeld voor de harde kern van mannelijke justitiabele verslaafden bij wie eerdere interventies niet leidden tot een afname van de recidive en het hanteerbaar maken van de verslaving. SOV'ers werden voor maximaal twee jaar gedwongen opgevangen in een speciale penitentiaire inrichting. De SOV bood een programma in drie fasen en zette vanaf het begin in op het *motiveren* van de gemaatregelden tot deelname aan het programma. Deelname was een eigen keuze van de SOV'ers.

De SOV kreeg een vergelijkbare groep binnen als de ISD nu: stelselmatige daders met een complex van problemen, langdurig crimineel en verslaafd (zie tabel 3). Wel wordt door verscheidene betrokkenen aangegeven dat de ISD-doelgroep meer ernstige psychiatrische problematiek zou hebben dan de eerdere SOV-doelgroep. In hoeverre dat zo is, is moeilijk exact vast te stellen. Ondanks het feit dat *ernstige* psychiatrische problematiek formeel een contra-indicatie was voor de SOV, kwam in de SOV wel degelijk dergelijke problematiek voor:

'In de gehouden (groeps)interviews wezen werkers en deelnemers nadrukkelijk op de aanwezigheid van ernstige psychiatrische problematiek bij deelnemers en op problemen die dit gaf in de SOV-inrichting. Het programma was onvoldoende op deze deelnemers ingericht en het personeel had onvoldoende expertise om met de psychiatrische problematiek om te gaan.' (Van 't Land en Van Duijvenbouden, 2005, p. 152)

Uit onderzoek is ook bekend dat er een relatief hoge prevalentie is van ernstige psychiatrische problematiek bij langdurig drugsverslaafden (Van den Brink, Hendriks e.a., 2002).

Tabel 3: Kenmerken van SOV'ers, 2001-2004

| |
|--|
| Langdurige gebruikers van vooral heroïne en cocaïne |
| Doelgroep is man, gemiddelde leeftijd 37 jaar |
| Verslavingsproblematiek |
| Psychiatrische problematiek |
| Problemen op gebied van opleiding, werkervaring, financieel, sociale relaties, wonen |
| Vermogensdelicten, al dan niet in combinatie met geweldsdelicten |
| Laag opleidingsniveau |
| Lage score op intelligentie |

De implementatie van de SOV liep tegen een veelheid van problemen aan. De vereiste voorlichtingsrapporten van de reclassering waren niet altijd aanwezig, verblijfsplannen waren vaak te laat klaar, de groep was te moeilijk voor het SOV-personeel, de aansluiting bij de nazorg was problematisch (Van 't Land en Van Duijvenbouden, 2005). Hoewel het in de loop van de tijd beter ging, waren er ook in 2004 en 2005 nog steeds knelpunten. 'De algemene conclusie van dit onderzoek is, dat de invoering van de SOV beter had gekund', aldus Van 't Land en Van Duijvenbouden (2005, p. 158). In 2005 was er nog steeds een afstand tussen de beoogde en de gerealiseerde SOV. Mede debet daaraan was

'de aanwezigheid van een heterogene groep deelnemers met complexe, meervoudige problemen, personeel dat onvoldoende was toegerust op de opvang en begeleiding van deze groep, visieverschillen tussen medewerkers in de SOV inrichting, onduidelijkheden in taakverdeling, een onvoldoende uitgekristalliseerd programma en de onderbenutting van beschikbare expertise en kennis bij de ontwikkeling van dat programma.' (Van 't Land en Van Duijvenbouden, 2005)

De centrale doelen van de SOV werden tijdens de rit aangepast: afbouw van verslavende middelen was niet langer een doel en men mikte er niet meer op dat de deelnemers na afloop zelfstandig zouden moeten kunnen wonen en werken.

Tabel 4 laat enkele belangrijke implementatieproblemen bij drang, SOV en ISD zien. De parallellen zijn opvallend.

De SOV werd ingevoerd in april 2001 als experiment dat tot in 2006 zou lopen. Dan zou op basis van resultaten uit evaluatieonderzoek worden besloten of het een blijvertje moest worden. In 2001 startte dit evaluatieonderzoek naar de implementatie; in 2005 was het klaar (Van 't Land en Van Duijvenbouden, 2005). Dit onderzoek liet zien dat de SOV de nodige problemen ondervond. Tussen 2002 en 2007 werd een effectevaluatie uitgevoerd, die liet zien dat de SOV voldeed aan de vooraf gestelde verwachtingen over recidivevermindering en verbetering van de verslavingsproblematiek en de leefsituatie (Koeter en Bakker, 2007). De SOV bleek even effectief als de drangaanpak. Beide benaderingen bleken effectiever dan reguliere detentie.

Tabel 4: Enkele implementatieproblemen bij drang, SOV-dwang en ISD

| Drang 1991-2004^a | SOV-dwang 2001-2004^b | ISD 2004-2008^c |
|--|---|--|
| * Instroom vormt probleem | * Capaciteit niet volledig benut | * Capaciteit niet volledig benut |
| • Deelnemers met complexe meervoudige problematiek | • Deelnemers met complexe meervoudige problematiek | • Deelnemers met complexe meervoudige problematiek |
| ◇ Personeel niet voorbereid op omgaan met problematische groep | ◇ Personeel niet voorbereid op omgaan met problematische groep | ◇ Personeel niet voorbereid op omgaan met problematische groep |
| ◆ Motivatie blijft vaak achter | ◆ Aanvankelijk onvoldoende uitgekristalliseerd programma | ◆ Gedragsinterventies niet toegesneden op doelgroep |
| | ■ Probleem met tijdig leveren van voorlichtingsrapport en plan van opvang | ■ Probleem met tijdig leveren van advies, preplan en verblijfsplan |
| □ Hoge drop-out uit zorgvoorzieningen | □ Stabiele verandering bij doelgroep moeilijk te bereiken | □ Aansluiting met zorginstellingen extramuraal en nazorg knelpunt |
| | # Eindtermen aangepast | #Doelen aangepast |
| > Samenwerking betrokken instanties laat te wensen over | > Diffuse netwerksturing | |
| - Te lage strafdreiging | | |

a. Van Ooyen-Houben, 2004.

b. Van 't Land en Van Duijvenbooden, 2005.

c. Raad, 2007; Inspectie, 2008; Goderie en Lünemann, 2008; Goderie, 2009.

Bij het opzetten van de ISD had men veel kunnen leren van de SOV, zeker als we in herinnering roepen dat bij de voorbereiding van de ISD de overeenkomsten met de SOV al helder waren: 'Aantekening verdient dat de ISD naar verwachting in de meerderheid van de

gevallen zal worden opgelegd aan stelselmatige daders die thans voor de SOV in aanmerking komen (...)' (Wijziging, 28 980, F, 2004, p. 5).

De eindresultaten van de evaluatieonderzoeken van de SOV konden voor de ISD niet worden afgewacht. In de Kamer zijn hierover vragen gesteld: 'Nu nog geen gegevens beschikbaar zijn dat de bestaande SOV-maatregel inderdaad (...) heeft geleid tot een vaststelbare gedragsverandering, hoe is dan te rechtvaardigen dat met dit wetsvoorstel (ISD) de mogelijkheid wordt uitgebreid (...)?' (Wijziging, 28 980, E, 2004, p. 3-4). Men verwonderde zich erover dat de SOV in de ISD werd opgenomen terwijl de SOV nog experimenteel was en nog geen resultaten bekend waren over de effectiviteit (Wijziging, 28 980, C, E, 2004). De minister reageert hierop met: 'De omstandigheid dat het met de SOV in gang gezette experiment en de evaluatie ervan nog lopen is geen beletsel om met de voorgestelde ISD-maatregel te komen. Er zijn naar het oordeel van de regering nu verdergaande maatregelen nodig om de maatschappij te beschermen tegen hardnekkige veelplegers' (Wijziging, 28 980, 2004, D, p. 6). Het is duidelijk: het moest nu gebeuren. Er is geen tijd om op onderzoeksresultaten te wachten.

De ISD heeft inmiddels dezelfde dubbele doelstelling als de drang-aanpak en de SOV. Resocialisatie is belangrijk geworden, 'basisregime, tenzij' geldt niet meer, de ISD is 'versoft' en 'versofd'. De ISD-populatie lijkt in veel opzichten op SOV'ers en drangcliënten. Er zijn veel parallellen. Eerdere ervaringen met drang en dwang leren dat de implementatie tegen de nodige problemen aan kan lopen en dat de doelgroep moeilijk behandelbaar is. Volgens Van Noije en Wittebrood (2008) kan het detentieregime in de ISD zelfs negatief uitpakken voor stelselmatige daders van lichtere delicten: de recidive kan toenemen!

Conclusie

De RSJ concludeerde in 2006 dat de ISD 'al te haastig' was ingevoerd. Wij sluiten ons na voorgaande verkenning bij deze conclusie aan. Indien de evaluatieonderzoeken van de SOV waren afgewacht, had wellicht beter kunnen worden geanticipeerd op mogelijke complicaties. Er was al eerder ervaring opgedaan met de dubbele doelstelling van recidivevermindering en resocialisatie bij doelgroepen met

verslaving en complexe bijkomende problematiek. Onderzoekresultaten over de effecten van opsluiting bij lichtere criminaliteit en over neurobiologische correlaten van langdurige verslaving leveren eveneens relevante informatie. Indien vooraf grondig gekeken was naar de doelgroep, had minder tijd verloren hoeven te gaan aan aanpassingen. De tijd hiervoor kon men echter niet nemen, ook al vroegen verschillende adviesorganen om nader onderzoek voorafgaand aan de invoering van de ISD. Er was een te nijpend probleem: de onveiligheidsgevoelens in de samenleving. Er moest iets gebeuren, de ambities waren hoog.

Men startte de ISD met veel onduidelijkheden. Tijdens de rit doemden veel problemen op die om een oplossing vroegen. De ISD stond voor een hardere aanpak van stelselmatige daders. Een 'krachtig en onmiskenbaar signaal' moest worden afgegeven door de overheid. De ISD paste binnen de sfeer van verharding en verzakelijking van het strafrechtelijke klimaat, die de boventoon voerde in het veiligheidsbeleid uit 2002. De samenleving accepteerde de stelselmatige delicten niet meer.

In de praktijk blijkt de ISD vol te zitten met personen met complexe problemen als langdurige verslaving, psychiatrische problematiek en beperkte intellectuele capaciteiten. Het gaat om een maatschappelijk kwetsbare en moeilijk behandelbare groep. De ISD is de weg ingeslagen van het motiveren van ISD'ers tot gedragsverandering en gedragsinterventies. Toeleiding naar zorg heeft meer prioriteit gekregen. Daarbij loopt men in de praktijk tegen de nodige problemen aan. Zo zijn de voor deze doelgroep geschikte interventies in de penitentiaire inrichtingen nog niet beschikbaar en ontbreekt het aan voldoende en geschikte plekken voor degenen die naar zorg toegeleid moeten worden.

Op korte termijn werkt de incapacitatie: een bepaald percentage van de zeer actieve veelplegers kan gedurende een bepaalde tijd geen maatschappelijke schade aanrichten. Maar op langere termijn neemt hun recidive niet af als niet tegelijkertijd gezorgd kan worden voor adequate interventies voor de ISD'ers.

Positief is dat de betrokken instanties rond de ISD een betere ketensamenwerking tot stand hebben weten te brengen. Op dit punt is een trendbreuk ten goede gerealiseerd. Te verwachten valt dat dit ook de plannen voor verdere verbetering van de ISD gunstig zal beïnvloeden.

Net zoals Davies (2004) in zijn werk laat zien, illustreert de casus ISD dat beleidsmakers bij hun besluitvorming over nieuwe interventies factoren zoals de politieke context wel eens zwaarder laten wegen dan de evidentie uit wetenschappelijk onderzoek, zeker als de maatschappelijke relevantie hoog is en op de evidentie moet worden gewacht.

Literatuur

Biesma, S., M. van Zwieten e.a.

ISD en SOV vergeleken. Eerste inventarisatie meerwaarde inrichting voor stelselmatige daders boven eerdere strafrechtelijke opvang voor verslaafden

Groningen/Rotterdam, Intraval, 2006

Brink, W. van den, V. Hendriks e.a.

Heroïne op medisch voorschrift
Utrecht, Centrale Commissie Behandeling Heroïneverslaafden, 2002

Davies, P.

Is evidence-based government possible?

Washington, DC, Jerry Lee Lecture 2004, 4th Annual Campbell Collaboration Colloquium, 2004

Directie Sanctie- en Preventiebeleid

Inrichting Stelselmatige Daders (ISD)

Den Haag, Ministerie van Justitie, 2007

Dwang en drang in de hulpverlening aan verslaafden
Den Haag, Kamerstukken II 1987/88, 20 415

Garland, D.

The culture of control; crime and social order in contemporary society

Oxford, Oxford University Press, 2001

Goderie, M.

Problematiek en hulpvragen van stelselmatige daders

Utrecht, Verwey-Jonker Instituut, 2009

Goderie, M., K. Lünemann

De maatregel Inrichting voor Stelselmatige Daders, procesevaluatie

Utrecht, Verwey-Jonker Instituut, 2008

Inspectie voor de Sanctietoepassing

Inrichtingen voor Stelselmatige Daders. Inspectierapport Themaonderzoek

Den Haag, Ministerie van Justitie, 2008

Justitieel verslavingsbeleid, brief van de minister en staatssecretaris van Justitie en van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, Kamerstukken II 2006/07, 31 110, nr. 1

Justitieel verslavingsbeleid, brief van de staatssecretaris van Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, Kamerstukken II 2007/08, 31 110, nr. 4

Koeter, M., M. Bakker

Effectevaluatie van de Strafrechtelijke Opvang Verslaafden

Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2007

Land, H. van 't, K. van Duijvenbooden

Opgevangen onder dwang. Procesevaluatie strafrechtelijke opvang verslaafden

Utrecht, Trimbos-instituut, 2005

Moerings, L.M.

De maatregel ISD, theorie en praktijk

Amsterdam, politie/OM/gemeente, reader kennisconferentie ISD, 2007

Mol, E.M.M.

Wat zijn de mogelijkheden en beperkingen van de maatregel voor psychiatrische patiënten, ISD en de BOPZ?

Amsterdam, politie/OM/gemeente, reader kennisconferentie ISD, 2007

Naar een veiliger samenleving, brief van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, Kamerstukken II 2002/03, 28 684, nr. 1

Noije, L. van, K. Wittebrood

Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van het veiligheidsbeleid

Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2008

Ooyen-Houben, M. van

Drang bij criminele harddruggebruikers, een onderzoek naar de toepassing van drang in Nederland

Tijdschrift voor Criminologie, jrg. 46, nr. 3, 2004, p. 233-248

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming

De Inrichting voor Stelselmatige Daders. De isd-maatregel in theorie en praktijk. Advies d.d. 4 april 2007

Den Haag, RSJ, 2007

Soulet, M.-H., K. Oeuvray

Constructing, producing and analysing the qualitative evidence, QCT Europe final report

Fribourg, Université de
Fribourg, 2006

Struijk, S.

De SOV-effectevaluatie bezien vanuit een juridisch perspectief
Sancties, 6, 2008, p. 328-336

Swaaningen, R. van

De nieuwe veiligheidscultuur
Justitiële verkenningen, nr. 7,
2004, p. 9-23

Uchtenhagen, A., S. Schaaf e.a.

QCT Europe, quasi compulsory and compulsory treatment of drug-dependent offenders in Europe, final report on quantitative evaluation
Zürich, Zürich University, 2006

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, de Wet op de rechterlijke organisatie en de Penitentiaire beginselenwet (strafrechtelijke opvang verslaafden), nota naar aanleiding van het verslag
Den Haag, Kamerstukken II
1998/99, 26 023, nr. 5-10

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, de Wet op de rechterlijke organisatie en de Penitentiaire beginselenwet (strafrechtelijke opvang verslaafden), amendement van het lid Rabbae

Den Haag, Kamerstukken II
1999/2000, 26 023, nr. 13

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, de Wet op de

rechterlijke organisatie en de Penitentiaire beginselenwet (strafrechtelijke opvang verslaafden), nadere memorie van antwoord

Den Haag, Kamerstukken I
2000/01, 26 023, 16a

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, de Wet op de rechterlijke organisatie en de Penitentiaire beginselenwet (strafrechtelijke opvang verslaafden)

Den Haag, Kamerstukken II
2004/05, 26 023, nr. 21

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Penitentiaire beginselenwet (plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders), oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State en voorzover nadien gewijzigd

Den Haag, Kamerstukken II
2002/03, 28 980, A

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

Den Haag, Kamerstukken II
2002/03, 28 980, nr. 3

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek

*van Strafvordering en de
Penitentiaire beginselenwet
(plaatsing in een inrichting voor
stelselmatige daders)*

Den Haag, Kamerstukken II
2002/03, 28 980, A

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

Den Haag, Kamerstukken II
2003/04, 28 980, nr. 4

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

Den Haag, Kamerstukken II
2003/04, 28 980, nr. 5

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

Den Haag, Kamerstukken II
2003/04, 28 980, nr. 15

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

Den Haag, Kamerstukken I
2003/04, 28 980, C, D, E en F

Loont de SOV/ISD-maatregel? Een eerste verkenning

*B.C.J. van Velthoven en D.E.G. Moolenaar**

Al vele jaren is een kleine maar hardnekkige groep van overwegend verslaafde delinquenten verantwoordelijk voor een aanzienlijke stroom delicten, vooral in de grote steden. Ondanks de relatief lichte ernst van veel van die delicten, in het algemeen eenvoudige vermogenscriminaliteit, bezorgen de veelplegers de samenleving veel overlast. Daardoor heeft het gevoelen postgevat dat een strenge aanpak van deze groep draaideurcriminelen flink zoden aan de dijk zou kunnen zetten. In het beleid is dan ook gekozen voor een intensieve persoonsgerichte en trajectmatige benadering, waarbij alle in de zorg- en strafrechtshetketen betrokken instanties samenwerken. Belangrijk onderdeel, en sluitstuk, van de trajectmatige benadering vormt de op 1 oktober 2004 ingevoerde ISD-maatregel. Met een ISD-maatregel kan de rechter een verdachte voor de duur van (maximaal) twee jaar in een inrichting voor stelselmatige daders plaatsen. Voor de duur van de detentie is de maatschappij in ieder geval beveiligd tegen recidive. Maar de delinquent krijgt ook een programma aangeboden om, indien gewenst, zijn eventuele verslaving en andere specifieke problemen ter hand te nemen.

Volgens de richtlijnen van het OM wordt een ISD-maatregel alleen gevorderd bij zogenoemde 'zeer actieve veelplegers', dat wil zeggen: personen van achttien jaar of ouder die over een periode van vijf jaar meer dan tien processen-verbaal tegen zich zagen opmaken, waarvan ten minste één in het laatste jaar. De rechter toetst vervolgens of voldaan is aan de voorwaarden in artikel 38m lid 1 Sr:

- Het door de verdachte begane feit betreft een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan.
- De verdachte is de vijf jaren voorafgaand aan het door hem begane feit ten minste driemaal wegens een misdrijf onherroepelijk veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel,

* Dr. Ben van Velthoven is universitair hoofddocent rechtseconomie aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid te Leiden. Dr. Debora Moolenaar is senior onderzoeker bij het WODC.

een vrijheidsbeperkende maatregel of een taakstraf. Het feit is begaan na tenuitvoerlegging van deze straffen of maatregelen en er moet voorts ernstig rekening mee worden gehouden dat de verdachte wederom een misdrijf zal begaan.

- De veiligheid van personen of goederen eist het opleggen van de maatregel.

De ISD-maatregel vervangt de op 1 april 2001 geïntroduceerde SOV-maatregel. Belangrijkste punt van verschil is het bereik. Terwijl de SOV zich nog alleen richtte op een harde kern van mannelijke harddrugsverslaafden, kan een ISD-maatregel aan alle zeer actieve veelplegers worden opgelegd. Dat wil zeggen: ook niet-verslaafden, vrouwen en personen met een psychiatrische stoornis behoren tot de doelgroep. Een ander punt van verschil is het behandelingsprogramma. De SOV kende in beginsel drie fasen, van elk zes tot negen maanden, waarvan de eerste twee een duidelijk groepsgericht karakter hadden. De ISD bestaat uit twee fasen, waarvan inhoud en duur individueel worden ingevuld.

In deze bijdrage gaan we na of de gerichte aanpak van veelplegers maatschappelijk loont. Hoewel de samenleving graag een eind zou zien aan de maatschappelijke schade en de druk op het strafrechtelijk stelsel waarvoor deze groep verantwoordelijk is, is het niet vanzelfsprekend dat een intensieve aanpak verkieslijker is. Immers, twee jaar detentie en behandeling gaat gepaard met aanzienlijke kosten, die door diezelfde samenleving moeten worden opgebracht. Van belang is of de kosten van de selectieve aanpak opwegen tegen de baten.

Het geval wil dat van de ISD-maatregel nog geen echte effectiviteitsstudie beschikbaar is, waardoor een directe maatschappelijke kosten-batenanalyse niet mogelijk is. Maar er is wel evaluatieonderzoek gedaan naar de SOV (Koeter en Bakker, 2007). Zoals aangegeven, zijn er in beginsel niet onbelangrijke verschillen tussen SOV en ISD. Volgens een eerste tussenstand (Biesma, Van Zwieten e.a., 2006) echter lijken de verschillen in de praktijk, vooralsnog, mee te vallen. Bij gebrek aan beter zullen we ons voor een inventarisatie van de kosten en baten van de veelplegersaanpak dan ook baseren op de beschikbare onderzoeksresultaten ten aanzien van de SOV, aangevuld met gegevens uit de jaarlijkse Monitor Veelplegers (vergelijk Tollenaar, Meijer e.a., 2007; Tollenaar, Huijbregts e.a., 2008).

De opbouw van ons verhaal is als volgt. Allereerst zetten we in het kort uiteen wat maatschappelijke kosten-batenanalyse wel en niet is, en staan we stil bij twee eerdere onderzoeken naar de kosten en baten van de aanpak van veelplegers. Vervolgens brengen we de relevante effecten van de SOV/ISD-maatregel in kaart. Via enige modellering proberen we de verschillende effecten voor de criminaliteit zodanig te kwantificeren, dat ze redelijk eenvoudig en overzichtelijk kunnen worden vertaald in kosten en baten. Ten slotte vullen we een en ander zo concreet mogelijk in aan de hand van het beschikbare cijfermateriaal. We sluiten af met onze conclusie, aangevuld met een reeks kanttekeningen die de conclusie in perspectief plaatsen.

Maatschappelijke kosten-batenanalyse (KBA) in het kort¹

Wanneer we als samenleving een bepaald probleem willen aanpakken, zoals de overlast van veelplegers, dient zich de vraag aan of er geschikte interventies bestaan, en zo ja, welke daarvan de voorkeur verdient. Bij de besluitvorming kan maatschappelijke kosten-batenanalyse (KBA) nuttige diensten bewijzen. In het kader van een KBA wordt een concrete interventie onder de loep genomen, die wordt vergeleken met een nulscenario, meestal het bestaande beleid. Allereerst dient een effectiviteitsstudie te worden uitgevoerd, waarin een systematische inventarisatie wordt gemaakt van alle effecten van de interventie, positief en negatief, nu en in de toekomst, materieel en immaterieel, ten opzichte van het nulscenario. Vervolgens worden al deze effecten, voor zover mogelijk, op geld gewaardeerd teneinde ze onderling vergelijkbaar te maken. Tot slot wordt het saldo van de verwachte baten en kosten van de interventie bepaald. Als het nettoresultaat negatief is, is dat een duidelijke contra-indicatie; de interventie levert blijkbaar in termen van maatschappelijke welvaart geen verbetering op. Is het nettoresultaat echter positief, dan kan worden geconcludeerd dat toepassing van de interventie tot een grotere maatschappelijke welvaart zou leiden dan het nulscenario.

¹ Voor een uitgebreidere beschouwing over de betekenis van KBA en een nadere toelichting op de methodiek verwijzen we naar Van Velthoven (2008).

Als het eindoordeel van een KBA positief is, wil dat nog niet zeggen dat de interventie in kwestie per ommekeer moet worden ingevoerd. De uitkomsten van een KBA dienen namelijk met verstand te worden gebruikt.

Ten eerste, als het saldo van baten en kosten van een bepaalde interventie positief uitvalt, wil dat niet zeggen dat er niet nog andere, mogelijk beter scorende interventies denkbaar zijn. Dat verdient aparte aandacht.

Ten tweede is één ding zeker, ook bij voorbeeldig werk: de resultaten van een KBA zijn met onzekerheid omgeven. Deels hangt dat samen met de onzekerheid die nu eenmaal inherent is aan effectiviteitsstudies, deels is het een gevolg van de vrijwel onvermijdelijke problemen bij de waardering van de kosten en baten. Het is dan ook absoluut noodzakelijk om aandacht te besteden aan de robuustheid van de KBA-resultaten.

Ten derde dient onder ogen te worden gezien dat wellicht niet alle relevante effecten in geld uitgedrukt en in de berekening van het nettoresultaat meegenomen konden worden. Zo wordt in een goede KBA altijd aandacht besteed aan mogelijke immateriële effecten, maar zonder de pretentie (zeker niet bij de huidige stand van de wetenschap) dat ze afdoende gedekt worden. Door de niet (of niet volledig) op geld waardeerbare elementen nadrukkelijk als PM-post op te nemen, kan toch recht worden gedaan aan deze effecten. De beleidsmakers worden erop geattendeerd dat, behalve het nettoresultaat, ook andere aspecten meegewogen moeten worden in de uiteindelijke beslissing.

Ten slotte ligt onder een eventueel positief saldo een bepaalde verdeling van de baten en kosten over de diverse betrokkenen verborgen. Op zich kan in een KBA ook die verdeling zichtbaar worden gemaakt. Maar de vraag naar de rechtvaardigheid van de verdeling behoeft een afzonderlijk antwoord vanuit de samenleving.

Kortom, een KBA kan de maatschappelijke besluitvorming niet vervangen, maar voor die besluitvorming wel relevante, wetenschappelijk onderbouwde informatie aandragen.

Eerder onderzoek

De aanpak van veelplegers is in de afgelopen jaren twee keer eerder onderwerp geweest van KBA-achtig onderzoek.

Blokland en Nieuwbeerta (2006) vragen zich af of het in Nederland zou lonen om personen die een x aantal keer voor een misdrijf zijn veroordeeld, standaard voor de duur van y jaar vast te zetten. Van de verschillende varianten die ze bekijken, komt de combinatie van $x = 3$ en $y = 2$ het meest in de buurt van de SOV- en ISD-maatregel. Op die variant gaan we hier nader in.

Blokland en Nieuwbeerta baseren zich op gegevens over de totale criminele carrières van delinquenten (zowel first offenders, meerplegers als veelplegers), wier namen naar boven waren gekomen in een representatieve steekproef uit alle in 1977 onherroepelijk afgedane strafzaken. Met een simulatiestudie berekenen ze het effect op de criminaliteit, wanneer na elke derde veroordeling van een delinquent aansluitend twee jaar uit zijn criminele carrière zou worden weggeknipt. De analyse blijft daarmee beperkt tot het pure insluitingseffect.

Vervolgens vergelijken ze de meerkosten vanwege de langere detentie met de baten die voortvloeien uit de geringere maatschappelijke schade als gevolg van het terugdringen van de criminaliteit. De conclusie is dat de kosten vele, vele malen hoger zijn dan de baten. Blokland en Nieuwbeerta werpen dan ook de vraag op of een selectieve aanpak van veelplegers, zoals de ISD-maatregel, wel opportuun is en empirische legitimatie heeft.

Bij nadere beschouwing draagt hun onderzoek echter te weinig materiaal aan om zelfs maar een begin van een antwoord te geven op die – uiterst relevante – vraag. In de eerste plaats wordt hun KBA ontsierd door twee rekenfouten, waardoor de kosten (veel) te hoog en de baten (veel) te laag worden ingeschat. In de tweede plaats worden de baten onderschat doordat de besparing op de preventiekosten van burgers en bedrijven en op de immateriële schade van criminaliteit niet of nauwelijks aan bod komt. In de derde plaats beperkt hun analyse zich tot het pure insluitingseffect. De mogelijke gevolgen voor de criminaliteit vanwege specifieke en generale preventie blijven buiten beeld, evenals mogelijke effecten buiten de sfeer van de criminaliteit.²

Van een geheel andere orde is de becijfering van Slotboom en Wiebrens (2003). Met een simpel rekenmodel proberen ze twee typen interventies met elkaar te vergelijken: detentie en resocialisatie door middel van behandeling en begeleiding.

2 Zie voor meer details Van Velthoven (2008).

De analyse richt zich op de groep delinquenten waartegen in de loop van de tijd meer dan tien keer door de politie een proces-verbaal (PV)³ wordt opgemaakt en verzonden naar het OM. Wat zou er gebeuren als elke veelpleger bij gelegenheid van zijn elfde PV voor één jaar wordt gedetineerd en er op dat punt één jaar uit zijn totale criminele carrière zou worden weggeknipt? En hoe verhoudt zich dat tot een alternatief, waarbij elke veelpleger na zijn elfde PV voor de duur van één jaar in een resocialisatieprogramma wordt geplaatst?

Om het model invulling te geven baseren Slotboom en Wiebrens zich op informatie over het verloop van criminele carrières die is ontleend aan het Herkenningsdienstsysteem (HKS) van de politie over de jaren 1996-2001. Verder nemen ze aan dat de kosten van één jaar detentie en resocialisatie gelijk zijn, en dat de effectiviteit van het resocialisatieprogramma omgekeerd evenredig is met het aantal PV's dat een delinquent op zijn naam heeft staan. Op basis van deze gegevens rekenen ze voor dat detentie, bij gelijke kosten, een duidelijk grotere reductie van de criminaliteit zou opleveren dan resocialisatie.

Ook die conclusie is niet onweersproken gebleven. Zo wijzen Van der Meer en Hendriks (2004) erop dat de kosten per voorkomen PV volgens de becijfering van Slotboom en Wiebrens zouden uitkomen op € 29.000 voor detentie en € 55.000 voor resocialisatie. Lees: als de cijfers kloppen, zijn resocialisatie en detentie mogelijk geen van beide maatschappelijk aantrekkelijke opties. Belangrijker is echter dat de kosten en baten van resocialisatie volgens Van der Meer en Hendriks veel te ongunstig worden voorgesteld. De uitvoeringskosten van resocialisatie zijn veelal lager dan aangenomen. En aan de batenkant geldt dat de effectiviteit wordt onderschat, dat ten onrechte wordt voorbijgegaan aan een insluitingseffect, en dat er behalve een reductie van de criminaliteit ook nog andere gunstige effecten zijn, zoals gezondheidswinst en een beter maatschappelijk functioneren. Wartna en Tollenaar (2004) voegen daar nog aan toe dat de gebruikte HKS-informatie een te korte periode beslaat om een goed beeld te krijgen van complete criminele carrières.

3 Om misverstanden te voorkomen: wanneer in dit stuk over PV's wordt gesproken, gaat het steeds om door de politie opgemaakte processen-verbaal ter zake van aangehouden verdachten.

Samengevat zijn alle genoemde auteurs het erover eens dat het bijzonder nuttig is om de inrichting van het veelplegersbeleid te onderwerpen aan een kosten-batenanalyse. Maar de eerdere pogingen zijn duidelijk geen onverdeeld succes. Het is immers zeer wel denkbaar dat de negatieve eindoordelen over detentie respectievelijk resocialisatie zijn ingegeven door het buiten beeld laten van een aantal mogelijk relevante effecten, zowel op het terrein van de criminaliteit zelf (denk aan specifieke of generale preventie) als buiten de sfeer van het eigenlijke strafrecht (denk aan de kwaliteit van leven of arbeidsparticipatie). Een tweede kanttekening is dat de eerdere studies zich buigen over detentie en resocialisatie als afzonderlijke interventies, terwijl SOV en ISD toch vooral een combinatie zijn van beide. Reden voor ons om – opnieuw – de handschoen op te nemen.

Effecten van de gerichte aanpak van veelplegers

Zoals al eerder is opgemerkt, is er nog geen effectiviteitsstudie van de ISD beschikbaar, maar wel een effectevaluatie van de SOV. Koeter en Bakker (2007) hebben de ontwikkeling van de SOV-deelnemers op verschillende punten vergeleken met die van een controlegroep van regulier gedetineerden. Daarbij hebben ze voor zover mogelijk gecorrigeerd voor initiële verschillen, die onvermijdelijk waren omdat een experimentele opzet met random allocatie van respondenten niet mogelijk was. De SOV bleek te leiden tot een substantiële daling van het gebruik van verslavende middelen. Verder zorgde de SOV voor een merkbare verbetering in het maatschappelijk functioneren, vooral op de terreinen financiën en huisvesting. Ten slotte bleek het verschil in criminaliteitspreventie en -reductie aanzienlijk en statistisch significant.

Op zich zijn deze door Koeter en Bakker gerapporteerde bevindingen uiterst relevant en leerzaam. Mooi is ook dat ze verder reiken dan alleen het effect op de criminaliteit. Maar helaas moet worden vastgesteld dat ze niet genoeg houvast bieden voor een echte KBA. Ten eerste worden de resultaten gepresenteerd op een manier die wel aandacht besteedt aan de significantie van de effecten, maar de kwantitatieve omvang onderbelicht. Zo worden voor de kwaliteit van leven wel uiterst gedetailleerde cijfers verstrekt van de voormeting, maar wordt de nameting afgedaan met enkele grafiekjes die (te) weinig houvast bieden voor het kwantificeren van het verschil.

Evenmin wordt gerapporteerd met hoeveel dagen het betaalde en vrijwilligerswerk nu feitelijk toeneemt. En ook de feitelijke criminaliteitsreductie blijft onvermeld.⁴

Gelukkig zijn de onderzoekers zo bereidwillig geweest om ons een aantal aanvullende gegevens ter hand te stellen.⁵ Zo blijkt de kwaliteit van leven van de respondenten die bij de start van de interventie een gemiddelde Euroqol-score kende van 59,9 op een schaal van 0 (slechtst denkbare gezondheid) tot 100 (best denkbare gezondheid), 14 procentpunten te zijn toegenomen tot 73,9.⁶ Verder is het aantal productieve dagen (betaald werk, klusjes, vrijwilligerswerk) toegenomen van 0,5 in de dertig dagen voorafgaand aan de voormeting tot 6,5 in de dertig dagen bij de nameting. Ten slotte is de feitelijk gepleegde criminaliteit gedaald van 9,0 naar 3,9 PV's volgens de politieregistratie, en van 421 naar 50 delicten volgens de zelfrapportage van de SOV-deelnemers.⁷

Ten tweede beperkt de analyse van de criminaliteitsreductie zich tot wat we onder *specifieke preventie* kunnen rangschikken. Kort gezegd: zijn de SOV'ers na ommekomst van de interventie betere mensen en medeburgers dan zonder die interventie het geval zou zijn geweest? Maar door zijn specifieke karakter heeft de SOV nog andere effecten, effecten die deze interventie doen afwijken van andere vormen van resocialisatie tijdens detentie, en die de analyse aanzienlijk compliceren. Anders dan de controlegroep die voortgaat in het draaideurpatroon van opsluiten – vrijlaten – veroordelen – opsluiten, wordt de SOV-groep twee jaar vastgezet. Gedurende deze periode wordt de criminele carrière stilgezet. Er is dus een niet-onbelangrijk *insluitingseffect*. Verder is er ook zicht op een

4 Koeter en Bakker rapporteren over de criminaliteitsreductie in termen van het aantal delicten *per jaar at risk*, dat wil zeggen: het aantal delicten dat iemand gepleegd zou hebben als hij het hele jaar vrij zou zijn geweest. Dat cijfer is echter niet bruikbaar voor onze KBA, omdat het een imaginair getal is dat uit het zicht laat dat veelplegers onder bestaand beleid een niet-onaanzienlijk deel van het jaar gedetineerd zijn en in die tijd geen delicten kunnen plegen.

5 Wij zijn Maarten Koeter ten zeerste erkentelijk dat hij de moeite heeft willen nemen om de door ons gewenste gegevens bijeen te zoeken.

6 De genoemde cijfers verwijzen naar de algemene gezondheid van die deelnemers voor wie zowel een voor- als een nameting beschikbaar was. De Euroqol-scores voor de lichamelijke en geestelijke gezondheid laten een vergelijkbaar patroon zien: een stijging van 60,1 naar 75,5 respectievelijk van 66,9 naar 76,6.

7 Waarbij kan worden aangetekend dat de SOV-deelnemers in het jaar voorafgaand aan de interventie gemiddeld 118,2 dagen waren gedetineerd en in het follow-upjaar nog maar 61,8 dagen.

generaal preventief effect. Voor potentiële delinquenten die pas in de beginfase van een criminele carrière verkeren, of die nog vóór dat begin staan, zal de afschrikkende werking waarschijnlijk gering zijn. Voor hen is de SOV-maatregel immers een ver-van-mijn-bed-show. Daarentegen is het zeer wel denkbaar dat de meer gevorderde delinquenten bij het plegen van nieuwe delicten worden geremd door het vooruitzicht dat na het tiende proces-verbaal en de derde onherroepelijke veroordeling in vijf jaar een SOV-maatregel wacht, met twee jaar detentie.

Modelleren van de criminaliteitsreductie

Het beschrijven en kwantificeren van de drie effecten op de criminaliteit – specifieke preventie, insluiting, generale preventie – in hun onderlinge samenhang vraagt om enige precisie. Laten we die proberen te betrachten.

Om te beginnen zetten we een tijdas uit, van jaar 0 tot en met jaar 3. In jaar 0 heeft de samenleving van doen met een totale populatie van zeer actieve veelplegers (ZAVP's) die een draaideurpatroon vertonen dat formeel kan worden samengevat in:

- c^f , het gemiddelde aantal delicten, gepleegd tijdens de 365 – d^f dagen in vrijheid;
- d^f , de gemiddelde duur van de detentie, in dagen per jaar; en
- a^f , het gemiddelde aantal andere straffen (taakstraffen, geldboetes).

Vervolgens nemen we aan dat de samenleving in jaar 1 de keuze heeft tussen twee scenario's, ofwel het bestaande beleid voortzetten (het nulscenario), ofwel overgaan tot een gerichte aanpak van veelplegers door invoering van de SOV/ISD-maatregel (het alternatieve scenario).

Onder het *nulscenario* geldt voor alle ZAVP's dat ze met enige regelmaat tegen de lamp lopen, voor relatief korte tijd worden vastgezet, en na het vrijkomen hun criminele carrière vervolgen. Als we even afzien van uittreding uit de criminaliteit in de jaren 2 en 3,⁸ kan voor

8 Dat lijkt bij zo'n korte periode acceptabel gezien de groep waarover we het hebben. Wanneer we een langere periode zouden bestuderen, zou met uittreding zeker rekening gehouden moeten worden.

de gemiddelde ZAVP in de jaren 1, 2 en 3 het jaarlijks terugkerende draaideurpatroon worden beschreven met de parameters c^r , d^r en a^r . In het *alternatieve scenario* krijgt een relatief klein gedeelte van de ZAVP's in jaar 1 een SOV/ISD-maatregel opgelegd. Dat wil zeggen, deze groep wordt gedurende de jaren 1 en 2 vastgezet en behandeld en keert in jaar 3, het follow-upjaar, weer terug in de samenleving. Op de overige ZAVP's wordt het bestaande beleid toegepast. Voor de deelnemers aan de interventie geldt in beginsel dat ze gedurende de jaren 1 en 2 niet in de gelegenheid zijn om enig delict te plegen. Verder ligt het in de bedoeling dat ze door de interventie – tot op zekere hoogte – betere medeburgers worden. Hun nieuwe criminaliteitspatroon in jaar 3, na afloop van de maatregel, kan formeel worden beschreven door de parameters c^i , d^i en a^i . Daarbij hebben de parameters c , d en a dezelfde betekenis als hiervoor, maar geeft de index i aan dat het gaat om de groep ZAVP's die de interventie heeft ondergaan.

Behalve de deelnemers aan de interventie verdienen ook de overige ZAVP's onze aandacht. Het is immers denkbaar dat het vooruitzicht van de interventie een rem legt op hun recidive. We houden de mogelijkheid open dat hun criminaliteitspatroon daardoor verandert in c^{ni} , d^{ni} en a^{ni} . Daarbij hebben de parameters c , d en a wederom dezelfde betekenis als hiervoor, maar geeft de index ni aan dat het gaat om de groep ZAVP's die de interventie niet heeft ondergaan.

Vertaling in kosten en baten

In een KBA zijn we geïnteresseerd in de vraag of het alternatieve scenario in termen van maatschappelijke welvaart beter scoort dan het nulscenario. Bij invoering van het alternatieve scenario treden er, in vergelijking met het nulscenario, twee tegengestelde ontwikkelingen op. Enerzijds brengt de tenuitvoerlegging van de SOV/ISD-maatregel (extra) *uitvoeringskosten* met zich mee. Die kosten zijn betrekkelijk eenvoudig te bepalen, doordat we beschikken over DJI-gegevens in de vorm van een tarief per dag. Anderzijds worden er maatschappelijke kosten uitgespaard door de reductie van de criminaliteit. In de eerste plaats ondervinden de directe slachtoffers minder schade. Indirect neemt ook het risico om slachtoffer te worden af en daarmee de noodzaak om preventieve maatregelen te treffen. In de tweede plaats wordt de druk op de strafrechtelijke

keten kleiner, doordat er minder misdrijven zijn die vragen om de inzet van middelen voor opsporing, vervolging, berechting en tenuitvoerlegging van straffen. Die besparingen op maatschappelijke kosten vormen met elkaar de *baten* van de SOV/ISD-maatregel.

Om die baten te specificeren hebben we nog enkele aanvullende gegevens nodig, te weten:

- S, de maatschappelijke schade (slachtoffers, preventie), per delict;
- O, de justitiële kosten vanwege opsporing, vervolging, berechting enzovoort, per delict;
- U^d , de kosten van tenuitvoerlegging van detentie, per dag;
- U^a , de kosten van tenuitvoerlegging van andere straffen, per straf.

De baten vanwege *insluiting* schuilen hierin dat een SOV/ISD-deelnemer voor de duur van de maatregel niet de c^f -delicten per jaar kan plegen die hij anders gepleegd zou hebben, met als gevolg navenant minder schade en justitiële kosten vanwege opsporing, vervolging en berechting. En voorts hoeven de detentie en de andere straffen (d^f respectievelijk a^f) die hij anders jaarlijks opgelegd zou hebben gekregen, niet ten uitvoer gebracht te worden.⁹ In de jaren 1 en 2 bedraagt de kostenbesparing per deelnemer dan:

$$2 \cdot [c^f \cdot (S + O) + d^f \cdot U^d + a^f \cdot U^a]. \quad (1)$$

De baten vanwege *specifieke preventie* vinden hun oorsprong in het feit dat een SOV/ISD-deelnemer in jaar 3, na afloop van de maatregel, minder delicten pleegt dan anders het geval zou zijn geweest (c^i in plaats van c^f) en daardoor ook minder straffen hoeft te ondergaan (d^i en a^i in plaats van d^f en a^f). Dat levert een kostenbesparing op in jaar 3 die per deelnemer kan worden geraamd op:

$$(c^f - c^i) \cdot (S + O) + (d^f - d^i) \cdot U^d + (a^f - a^i) \cdot U^a. \quad (2)$$

9 Het uitsparen van de kosten van de detentie die de SOV/ISD-deelnemers onder het nulscenario in de jaren 1 en 2 zouden hebben uitgezeten, kan op twee plaatsen in de rekenopstelling worden verantwoord: door ze in mindering te brengen op de uitvoeringskosten van de interventie, of door ze op te voeren als een bate vanwege het insluitingseffect. Welke optie wordt gevolgd, maakt voor het eindresultaat geen enkel verschil. Met het oog op de empirische invulling hebben wij hier gekozen voor de tweede optie.

Ten slotte zijn er de mogelijke baten vanwege *generale preventie*. Die baten treden op als de niet-deelnemers hun gedrag veranderen onder invloed van de dreiging dat de maatregel in de toekomst ook op hen toegepast kan worden. Het gevolg zou zijn dat er in de jaren 1, 2 en 3 per niet-deelnemer minder delicten worden gepleegd dan voorheen (c^{ni} in plaats van c^f) en daardoor ook minder straffen ten uitvoer hoeven te worden gelegd (d^{ni} en a^{ni} in plaats van d^f en a^f). Die kostenbesparing moeten we vervolgens nog omrekenen in een bedrag per deelnemer, om het resultaat vergelijkbaar te maken met de andere kosten en baten. Wanneer we uitgaan van een totale populatie van ZAVP-veelplegers, van wie er N worden onderworpen aan de interventie, en de overige ZAVP – N (voorlopig) niet, zijn de baten vanwege generale preventie per deelnemer gelijk aan:

$$3 \cdot [(c^f - c^{ni}) \cdot (S + O) + (d^f - d^{ni}) \cdot U^d + (a^f - a^{ni}) \cdot U^a] \cdot (ZAVP - N)/N. \quad (3)$$

Een vereenvoudiging

De uitdrukkingen (1) tot en met (3) bieden ons een goed houvast voor een nadere kwantificering van de baten van de SOV/ISD-maatregel. Ze geven immers aan over welke feitelijke cijfers we graag zouden kunnen beschikken. Helaas is de werkelijkheid weerbarstig. Over de door deelnemers en niet-deelnemers gepleegde delicten en ondergane straffen zijn weliswaar tot op zekere hoogte gegevens bekend, maar niet in het detail dat in de uitdrukkingen (1) tot en met (3) wordt voorondersteld. In beschikbare publicaties is het een en ander te vinden over aantallen gepleegde delicten (in termen van PV's), maar al minder over de ondergane vrijheidsstraffen, en betrekkelijk weinig over de andere straffen.

Dat zou aanzienlijke problemen opleveren voor een kwantitatieve invulling van de uitdrukkingen (1) tot en met (3). Gelukkig kunnen we die omzeilen door een vereenvoudiging toe te passen. Daarvoor nemen we aan dat er een vaste verhouding bestaat tussen het aantal gepleegde delicten enerzijds (c) en het aantal, de soort en de zwaarte van de opgelegde straffen anderzijds (d respectievelijk a), ervan uitgaande dat de pakkans en de strafmaat voor ZAVP's bekend en constant zijn. Anders gezegd, we nemen aan dat:

- $d^f/c^f = d^i/c^i = d^{ni}/c^{ni} = d/c$; en
- $a^f/c^f = a^i/c^i = a^{ni}/c^{ni} = a/c$.

Onder deze aanname kunnen de uitdrukkingen voor de baten vanwege insluiting, specifieke preventie en generale preventie worden vereenvoudigd tot respectievelijk:

$$2. c^r \cdot (S + O + d/c \cdot U^d + a/c \cdot U^a) \quad (1')$$

$$(c^r - c^i) \cdot (S + O + d/c \cdot U^d + a/c \cdot U^a) \quad (2')$$

$$3. [(c^r - c^{ni}) \cdot (S + O + d/c \cdot U^d + a/c \cdot U^a) \cdot (ZAVP - N)/N. \quad (3')$$

Kanttekeningen

1. In de rekenopstelling zijn de eventuele verschillen tussen het alternatieve en het nulscenario in jaar 4 en volgende (nog) niet verantwoord. Voor zover de SOV/ISD-deelnemers ook op langere termijn betere medeburgers blijven dan zonder de interventie het geval zou zijn geweest, worden de baten van de interventie dus onderschat. Als we dit effect op langere termijn echter zouden willen meenemen, stuiten we op twee problemen. (a) Vooral nog ontbreekt empirisch materiaal over de effecten op een termijn van meer dan één jaar. (b) Op iets langere termijn wordt ook de uittreding van ZAVP's uit de criminaliteit een factor waarmee rekening gehouden moet worden.
2. De rekenopstelling gaat ervan uit dat het draaideurpatroon van de gemiddelde ZAVP goed beschreven kan worden met de parameters c^r , d^r en a^r . Het gebruik van gemiddelden kan echter problematisch zijn als de SOV/ISD-deelnemers niet aselekt uit de totale populatie ZAVP's getrokken worden. Nu is het niet onaannemelijk dat de personen die als eerste naar de SOV/ISD zijn verwezen, tot de zwaarste deelgroep van ZAVP's behoorden.¹⁰ Indien er in dat opzicht inderdaad verschil is tussen SOV/ISD-deelnemers en overige ZAVP's, zullen de gemiddelden c^r , d^r en a^r moeten worden gedifferentieerd in een hogere c^{ri} , d^{ri} en a^{ri} voor de deelnemers aan de interventie en een lagere c^{rni} , d^{rni} en a^{rni} voor de niet-deelnemers.

10 In Voorhuis e.a. (2007) wordt de totale groep ZAVP's onderverdeeld in 3 deelgroepen:

- ISD+: meer dan 15 PV's plus 3 onherroepelijke en uitgezeten veroordelingen in afgelopen 5 jaar, met ten minste 1 feit gepleegd in het peiljaar;
- ISD: idem, maar dan met 11 tot 15 PV's; en
- ZAV: meer dan 10 PV's, maar voldoet nog niet aan eis in art. 38m Sr, waarna wordt vastgesteld dat in het begin vooral de doelgroep ISD+ op zitting is geplaatst. Inmiddels komen ook gewone ISD'ers aan de beurt.

3. Voor de rekenopstelling is een startpunt gekozen – jaar 1 – dat samenvalt met de invoering van de nieuwe interventie, en een enkel cohort dat vanaf jaar 1 wordt onderworpen aan de interventie. Wanneer de tijd voortschrijdt en het eerste cohort plaatsmaakt voor nieuwe deelnemers, wordt de analyse complexer.
- (a) Eerste vraag is of de totale populatie ZAVP's uit jaar 0 een vaste samenstelling kent, die op langere termijn geleidelijk aan kleiner zou worden door uittreding. Indien dat het geval is, kan het proces van uittreding worden versneld wanneer via de SOV/ISD cohort na cohort tot betere medeburgers zou worden gemaakt. Alsdan zou na een aantal jaren het ZAVP-probleem zijn opgelost. En hoeft de SOV/ISD alleen als dreiging op papier te worden gehandhaafd, in verband met de generaal preventieve werking. Dat wordt echter anders als er, ondanks de versterkte generaal preventieve werking, rekening moet worden gehouden met toetreding van nieuwe ZAVP's in de loop van de tijd.
- (b) Los van het vorige probleem: als in jaar 2 of later een tweede cohort deelnemers een SOV/ISD-maatregel krijgt opgelegd, is de uitgangspositie van dat cohort enigszins anders dan van het startcohort. Onder invloed van de generaal preventieve werking van de dreigende maatregel zijn ze mogelijk al iets terughoudender geweest met het plegen van delicten, en daarom wellicht meer – of juist minder – ontvankelijk voor resocialisatie tijdens de interventie. Indien zo'n verschil te verwachten is, moet het worden meegenomen in de rekenopstelling. Omgekeerd moet bij de resultaten van empirisch onderzoek naar de effecten van de maatregel worden gezien in hoeverre het generaal preventieve effect daarin nog niet of al wel verdisconteerd is.

De kosten en baten feitelijk ingevuld

In tabel 1 worden de kosten en baten van de gerichte aanpak van veelplegers zo goed mogelijk geconcretiseerd. We nemen daarbij de uitdrukkingen (1') tot en met (3') als uitgangspunt, maar voegen nog twee maatschappelijke baten toe die buiten de sfeer van de criminaliteit liggen. De interventie leidt immers ook tot een betere kwaliteit van leven van de betrokkenen en bevordert hun arbeidsmarktparticipatie, waardoor ze meer dan voorheen bijdragen aan de maatschappelijke productie van goederen en diensten.

Bij de kwantitatieve invulling baseren we ons voor de effecten van de maatregel voor een groot deel op de bevindingen van Koeter en Bakker (2007) ten aanzien van de SOV, met name via de aanvullende gegevens die ons ter beschikking zijn gesteld. Voor de karakterisering van de overige ZAVP's maken we gebruik van gegevens uit de Monitor Veelplegers (zie Tollenaar, Meijer e.a., 2007; Tollenaar, Huijbregts e.a., 2008). Voor de geldelijke waardering van een en ander doen we een beroep op verschillende andere bronnen, waarbij we zo veel mogelijk het prijspeil van 2005 aanhouden.¹¹

Tabel 1: Kosten en baten van de SOV/ISD-maatregel, per deelnemer

| | Aantal eenheden | Euro's per eenheid | Bedrag |
|---|-----------------|--------------------|-----------|
| 1. Verbeterde kwaliteit van leven in jaar 3 | 0,35 | 80.000 | 28.000 |
| 2. Verhoogde arbeidsmarktparticipatie in jaar 3 | 72 | 75 | 5.400 |
| 3. Reductie criminaliteit | | | |
| a. insluiting tijdens jaren 1 en 2 | 18,0 | 82.500 | 1.485.000 |
| b. specifieke preventie in jaar 3 | 5,1 | 82.500 | 420.750 |
| c. generale preventie in jaren 1, 2 en 3 | 28,1 | 82.500 | 2.318.250 |
| 4. Effecten na jaar 3 | | | PM |
| | | | + ----- |
| Totaal baten | | | 4.257.400 |
| Kosten tenuitvoerlegging SOV | 715 | 208,30 | 148.900 |
| Saldo baten en kosten | | | 4.108.500 |

In de rest van deze paragraaf geven we een verantwoording van de cijfers in de tabel.¹² We beginnen met de *kwaliteit van leven*. Zoals aangegeven, neemt de Euroqol-score voor de algemene gezondheid van de SOV-deelnemers met 14 procentpunten toe ten opzichte van de voormeting. Koeter en Bakker (2007, p. 81) melden verder dat die verbetering reeds na zes maanden wordt bereikt. Aannemende dat de algemene gezondheid van de niet-deelnemers stabiel is, genieten deelnemers aan de interventie binnen de tijdshorizon van onze KBA dan 2,5 jaar van een verbeterde gezondheid. Wanneer we de verbetering van de Euroqol-score één op één vertalen in QALY's (quality adjusted life years),¹³ resulteert een toename van $2,5 \times 0,14 = 0,35$

11 Een enkel cijfer is niet precies gedateerd en mogelijk van een jaar eerder of later.

Gezien de zeer geringe inflatie in de jaren rond 2005, en het exploratieve karakter van onze berekening, vormt dat geen probleem van betekenis.

12 De lezer die minder geïnteresseerd is in deze verantwoording, kan doorbladeren naar de volgende paragraaf voor onze conclusie en een aantal kanttekeningen.

13 Zie bijvoorbeeld Wijnen (2008).

QALY. Die toename kan met behulp van de door de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2006) genoemde (bovengrens van) € 80.000 per gewonnen QALY eenvoudig op geld worden gewaardeerd.

Tweede element is de *arbeidsparticipatie*. Uit de Monitor Veelplegers (Tollenaar, Meijers e.a., 2007, p. 48) weten we dat ZAVP's overwegend laag zijn opgeleid en in grote meerderheid werkloos of arbeidsongeschikt zijn. Slechts zo'n 10% heeft af en toe werk of doet klusjes. Soortgelijke cijfers vinden Koeter en Bakker (2007, p. 61 en 65) bij de voormeting ten aanzien van de SOV-deelnemers. Bij de nameting blijkt de gemiddelde arbeidsparticipatie van de SOV'ers echter duidelijk verbeterd. Nog steeds heeft meer dan de helft geen werk, maar het percentage dat ten minste tien van de dertig dagen betaald werk of klusjes verricht, is toegenomen van 5 naar 29. Het gemiddelde aantal productieve dagen (betaald werk, klusjes, vrijwilligerswerk) per deelnemer is gestegen van 0,5 naar 6,5 per maand, wat op jaarbasis een toename betekent van 72 dagen. Gegeven het overwegend lage opleidingsniveau van de betrokkenen en de aard van in ieder geval een deel van het werk (vrijwilligerswerk, klusjes) lijkt het reëel om voor de waardering van de arbeid uit te gaan van het minimumloon. De loonkosten van een alleenstaande minimumloner zonder kinderen lagen in 2005 op afgerond € 75 per dag.¹⁴

Derde element is de *reductie van de criminaliteit*. Indachtig uitdrukkingen (1') tot en met (3') hebben we daarvoor schattingen nodig van c^f , het gemiddelde aantal PV's per ZAVP onder bestaand beleid, c^i , het gemiddelde aantal PV's per SOV/ISD-deelnemer na afloop van de maatregel, en c^{ni} , het gemiddelde aantal PV's per overige ZAVP onder invloed van de generaal preventieve werking van de maatregel. Verder moeten we c^f als gemiddelde voor de hele populatie ZAVP's differentiëren in een hogere c^{fi} voor de SOV/ISD-deelnemers en een lagere c^{rni} voor de overige ZAVP's, als de personen die als eerste naar de SOV/ISD zijn verwezen, geen gemiddelde ZAVP's zijn geweest.

Volgens gegevens afkomstig van de Monitor Veelplegers¹⁵ hebben de cohorten 2003 en 2004 in het peiljaar gemiddeld 4,1 en 3,9 PV's per

14 Ontleend aan het rekenprogramma Microtax op www.cpb.nl.

15 We bedanken Nikolaj Tollenaar voor een nadere toelichting op de reeds gepubliceerde cijfers, en voor het feit dat hij ons voorinzage heeft willen geven in nog te publiceren cijfers, zodat wij ons een indruk hebben kunnen vormen van de robuustheid van bepaalde ontwikkelingen.

ZAVP op hun naam gekregen. Middelen we die twee getallen, dan komen we op een geschatte c^r van 4,0.¹⁶

Kijken we vervolgens naar de bevindingen van Koeter en Bakker (2007), dan blijkt uit hun aanvullende gegevens dat de door de SOV-deelnemers gepleegde criminaliteit is gedaald van 421 naar 50 delicten volgens de zelfrapportage en van 9,0 naar 3,9 PV's volgens de politieregistratie. Die laatste 3,9 kunnen we gebruiken als schatting voor c^i .

Tegelijk moet worden vastgesteld dat de 9,0 PV's per SOV-deelnemer in het jaar voorafgaand aan de interventie van een andere orde is dan het gemiddelde van 4,0 PV's voor de groep ZAVP's als geheel. Het is dus inderdaad noodzakelijk om de schatting van c^r te differentiëren in een c^{ri} voor de SOV/ISD-deelnemers en een c^{rni} voor de overige ZAVP's. Wanneer voor c^{ri} de waarde 9,0 wordt aangehouden, kan de waarde van c^{rni} worden geraamd op 3,7, uitgaande van zo'n 300 deelnemers aan de interventie¹⁷ en 5.600 niet-deelnemers binnen de totale populatie van 5.900 ZAVP's.¹⁸

Ten slotte c^{ni} . De Monitor Veelplegers (Tollenaar, Huijbregts e.a., 2008, p. 4) maakt aannemelijk dat het recidivepatroon van de ZAVP's met ingang van het jaar 2005 een trendbreuk vertoont. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen of de trendbreuk blijvend is, en zo ja, wat precies de oorzaak is. Vooralsnog zijn we geneigd om deze trendbreuk op het conto te schrijven van een generaal preventieve werking, doordat de dreiging van twee jaar detentie feitelijk vanaf 1 januari 2005 voor alle veelplegers, in plaats van een beperkte deelgroep, van kracht is geworden. Zo blijkt voor de cohorten 2005 en 2006 het aantal PV's per ZAVP in het peiljaar gedaald te zijn tot 3,2. Die 3,2 houden we aan als schatting voor c^{ni} .

Keren we nu terug naar uitdrukking (1'), dan kan het effect van de insluiting tijdens de jaren 1 en 2 worden geschat op $2c^{ri} = 2 \times 9,0 =$

16 Dit getal vormt mogelijk een onderschatting, omdat de SOV in 2001 is geïntroduceerd en dus al een zeker generaal preventief effect op de cohorten 2003 en 2004 gehad kan hebben. Echter, de reikwijdte van de SOV was beperkt, evenals het aantal deelnemers in de beginjaren. Voor zover er al een generaal preventieve werking is geweest, is die in ieder geval van een andere orde van grootte dan bij latere cohorten.

17 Koeter en Bakker (2007, p. 42) gaan in hun evaluatiestudie uit van 250 deelnemers, de totale instroom in de SOV tot 25 april 2004. Uit justitiële bron weten we dat van 2001 t/m eind 2004 in totaal 329 SOV-maatregelen in eerste aanleg zijn opgelegd. Het gemiddelde aantal in 2005 t/m 2007 opgelegde ISD-maatregelen bedraagt 315 per jaar.

18 Zie de Monitor Veelplegers (Tollenaar, Huijbregts e.a., 2008, p. 3).

18,0 PV's per deelnemer, terwijl het effect van de specifieke preventie in jaar 3 volgens uitdrukking (2') uitkomt op $c^{ri} - c^i = 9,0 - 3,9 = 5,1$ PV's. Resteert de generale preventie. De generaal preventieve werking per niet-deelnemer gedurende de jaren 1 tot en met 3 bedraagt naar schatting $3(c^{rni} - c^{ni}) = 3 \times (3,7 - 3,2) = 1,5$ PV's. Zoals al opgemerkt, zijn er bij een totale populatie van ruim 5.900 ZAVP's tegenover zo'n 300 deelnemers aan de interventie ongeveer 5.600 niet-deelnemers. Kortom, voor elke deelnemer zijn er circa 18,7 niet-deelnemers die een zetje in de goede richting krijgen. Per deelnemer is het effect van de generale preventie dan $18,7 \times 1,5 = 28,1$ PV's. Om de criminaliteitsreductie *op geld te waarden* hebben we volgens de uitdrukkingen (1') tot en met (3') een schatting nodig van $S + O + d/c \cdot U^d + a/c \cdot U^a$, ofwel: de gemiddelde maatschappelijke kosten per PV, als optelsom van de maatschappelijke schade (slachtoffers, preventie) en de justitiële kosten vanwege opsporing, vervolging, berechting en bestraffing van de door veelplegers gepleegde delicten. Een schatting van de schade vinden we bij Groot, De Hoop e.a. (2007), met een uitsplitsing naar tien verschillende delicttypen. Door die cijfers om te slaan over het aantal PV's tegen verdachten voor diezelfde delicttypen krijgen we een raming van de gemiddelde schade per PV per type delict (zie tabel 2). In deze tabel zijn ook de justitiële kosten per type delict te vinden die het WODC op basis van financiële gegevens van justitiële instanties heeft berekend. Opgemerkt zij dat in de tabel alleen de voor de doelgroep van ZAVP's relevante typen delict zijn meegenomen. Moord en doodslag zijn daarom buiten beschouwing gelaten.

De Monitor Veelplegers (Tollenaar, Meijer e.a., 2007, p. 53 en 69) geeft ons redelijk gedetailleerde cijfers over de samenstelling van de door ZAVP's gepleegde delicten. Als we de beschikbare cijfers middelen, komen we op een verdeling met 67,7% voor vermogensdelicten, 10,8% voor vernieling/verstoring openbare orde, 4,0% voor diefstal met geweld/afpersing, 8,0% voor geweld overig en kleine aandelen voor de overige categorieën in tabel 2. Door de gemiddelde maatschappelijke kosten per delicttype uit de laatste kolom van de tabel te wegen met deze aandelen in de door ZAVP's gepleegde criminaliteit kunnen we uiteindelijk de gemiddelde maatschap-

pelijke kosten per PV van een ZAVP bepalen. Deze komen in 2005 uit op afgerond € 82.500.¹⁹

Tabel 2²⁰: Gemiddelde maatschappelijke kosten per PV, uitgesplitst naar kostensoort en type delict (in euro's) ⁱ

| Type delict | Schade (slachtoffers, preventie), S | Kosten justitiële keten | | | Totaal | Maatschappelijke kosten |
|---|-------------------------------------|--|---|--------|---------|-------------------------|
| | | Opsporing, vervolging, berechting, ^{iv} O | Tenuitvoerlegging sancties, ^v d/c.U ^d +a/c.U ^a | | | |
| Vermogensdelicten | 55.319 | 10.574 | 1.970 | 12.544 | 67.863 | |
| Vernieling/verstoring openbare orde | 32.249 | 7.286 | 110 | 7.396 | 39.645 | |
| Diefstal met geweld/afpersing ⁱⁱ | 636.644 | 13.081 | 19.727 | 32.809 | 669.453 | |
| Overig geweld ⁱⁱⁱ | 45.878 | 9.132 | 387 | 9.519 | 55.397 | |
| Seksuele delicten | 87.310 | 14.391 | 9.880 | 24.271 | 111.581 | |
| Verkeersdelicten | 5.617 | 8.384 | 139 | 8.522 | 14.139 | |
| Opiumwetdelicten | 0 | 11.320 | 6.408 | 17.729 | 17.729 | |
| Overige delicten | 0 | 23.550 | 5.999 | 29.549 | 29.549 | |

i De cijfers in deze tabel zijn het resultaat van een eerste verkenning van het WODC naar de kosten per type delict en hebben derhalve een zeer voorlopig karakter.

ii Groot, De Hoop e.a. (2007) maken geen onderscheid tussen diefstal met en zonder geweld. Hier is aangenomen dat de schade en de kosten van verzekeringen en preventie per PV in beide gevallen even groot zijn, maar dat het leed is veroorzaakt door diefstal met geweld.

iii Exclusief moord en doodslag.

iv Inclusief de kosten van tenuitvoerlegging van taakstraffen.

v Exclusief de kosten van tenuitvoerlegging van taakstraffen, maar inclusief de kosten van de administratieve afhandeling van taakstraffen; exclusief de kosten van vervangende hechtenis als gevolg van niet betaalde boetes en mislukte taakstraffen.

Bronnen: voor schade Groot, De Hoop e.a. (2007), bewerking WODC; voor de overige posten WODC

19 Daarvan heeft € 70.300 de vorm van schade en komt € 12.200 voor rekening van de justitiële keten. Het getal van € 82.500 per PV lijkt op het eerste gezicht wellicht idioot hoog, maar dat wordt anders wanneer wordt bedacht dat tegenover iedere PV tientallen feitelijk gepleegde delicten staan.

20 Als gevolg van afronding treedt er in sommige genoemde totalen een miniem verschil op met de som van de in de afzonderlijke kolommen genoemde getallen.

Tot slot komen we bij de *kosten van tenuitvoerlegging* van de SOV. Volgens Biesma, Van Zwieten e.a. (2006, p. 33) kreeg een penitentiaire inrichting vanwege de begroting van Justitie gedurende de detentie € 208,30 per dag voor een SOV'er.²¹ Het genoemde bedrag verwijst daarmee naar de intramurale fasen van de SOV. Voor de extramurale derde fase van de SOV bestonden in principe andere financieringsbronnen, ofwel bekostiging uit de AWBZ bij een CIZ-indicatie, ofwel een uitkering vanwege UWV of DWI. Omdat we niet over gedetailleerder gegevens beschikken, houden we de dagprijs van € 208,30 aan voor het gehele SOV-traject. De gemiddelde feitelijke duur is volgens Koeter en Bakker (2007, p. 125) 715 dagen. Weliswaar is de duur van de maatregel in beginsel twee jaar, maar er zijn afwijkingen mogelijk. Enerzijds kan de rechter het voorarrest in mindering brengen of de maatregel tussentijds beëindigen; anderzijds kan een SOV'er een delict plegen waarvoor een onvoorwaardelijke gevangenisstraf wordt opgelegd die gedurende de maatregel ten uitvoer wordt gelegd en niet in mindering wordt gebracht.

Conclusie en kanttekeningen

Volgens de becijfering in tabel 1 worden de kosten van de SOV/ISD-maatregel ruimschoots goedge maakt door de baten. Het nettoresultaat komt uit op € 4.108.500 per deelnemer. De SOV/ISD-maatregel scoort in termen van maatschappelijke welvaart dus duidelijk beter dan het vanouds bestaande draaideurbeleid. Ook als alleen naar de overheidsbegroting wordt gekeken, is het resultaat positief. Tegenover de extra uitvoeringskosten van de SOV/ISD van € 148.900 per deelnemer staat een besparing op justitiële kosten als gevolg van de criminaliteitsreductie van zo'n € 624.600 per deelnemer.

Het verschil tussen de baten en de kosten is ook dermate groot, dat het positieve eindoordeel niet snel in zijn tegendeel zal omslaan als de onderliggende gegevens en veronderstellingen met het beschikbaar komen van betere cijfers en inzichten aanpassing zouden behoeven. Om een voorbeeld te noemen: zelfs als de generaal preventieve werking nihil zou zijn, blijft het nettoresultaat dik positief.

21 Volgens opgave van DJI bedroeg de ISD-dagprijs in 2008 € 172,57, exclusief overhead sector GW (€ 15) en overhead HKT en LD (€ 30). De lagere kosten ten opzichte van de eerdere SOV hebben voornamelijk te maken met het schrappen van een avondprogramma.

Dat neemt niet weg dat het goed is om nadrukkelijk stil te staan bij de beperkingen van onze becijfering. In de titel van deze bijdrage is immers niet voor niets sprake van 'een verkenning'. We zetten daarom de belangrijkste probleempunten op een rijtje:

1. Eerste vraag is natuurlijk of de ISD-maatregel even goed werkt als de SOV. De ISD-maatregel heeft weliswaar veel gemeen met de eerdere SOV, maar er zijn ook verschillen. Zo kent de inhoud van het programma een andere inrichting, en is het programma door bezuinigingen ook minder intensief. Verder is de deelnemersgroep, zeker op termijn, aan verandering onderhevig. Enerzijds lijkt het aantal deelnemers met een psychiatrische stoornis toe te nemen, anderzijds komen ook veelplegers van een minder zwaar kaliber aan bod. Een en ander doet ongetwijfeld afbreuk aan de effectiviteit van de maatregel. Herhaald onderzoek naar de effectiviteit lijkt dan ook zeer gewenst.
2. Omdat verdere gegevens ontbraken, moesten we de baten van de SOV/ISD-maatregel in onze becijfering beperkt houden tot een follow-upperiode van één jaar. Voor zover de gunstige effecten langer aanhouden, betekent dit een onderschatting van het nettoresultaat. Onderzoek naar de effectiviteit op langere termijn is dan ook gewenst. Wij vermoeden dat een eenvoudig uitsplitsen van de SOV/ISD-deelnemers in de Monitor Veelplegers al veel interessante informatie kan aandragen.
3. Een ander punt waarover zo'n uitsplitsing in de Monitor Veelplegers ons kan informeren, is de vraag of de deelnemers aan de SOV/ISD-maatregel in termen van recidive- en detentiepatronen wel of niet gemiddelde veelplegers zijn. Bij onze becijfering bleek de eerste lichte deelnemers uit duidelijk zwaardere veelplegers dan gemiddeld te bestaan. Wanneer in de nabije toekomst ook de lichtere veelplegers aan bod komen, dienen de effecten te worden bijgesteld. De baten vanwege specifieke preventie en insluiting zullen dan lager worden, terwijl de baten vanwege generaal preventie mogelijk wat hoger uitvallen.
4. De trendbreuk in het recidivepatroon van de veelplegers die in de Monitor met ingang van 2005 opgetreden lijkt te zijn, is door ons ten volle toegerekend aan de generaal preventieve werking van de SOV/ISD-maatregel. Die interpretatie behoeft nader onderzoek. Zal de trendbreuk een structureel karakter blijken te hebben? En kan de trendbreuk inderdaad ten volle worden toegeschreven aan de SOV/ISD-maatregel? Zo niet, dan moet het generaal preventieve effect in neerwaartse richting worden bijgesteld.

5. Om de gemiddelde baten van criminaliteitsreductie te kunnen bepalen, zijn we uitgegaan van de bestaande schatting van de totale maatschappelijke kosten van criminaliteit door Groot, De Hoop e.a. (2007). Die schatting hebben we vervolgens, rekening houdend met de samenstelling van de door ZAVP's gepleegde criminaliteit, omgeslagen over het aantal PV's. Bij de aldus berekende gemiddelde baten kunnen verschillende kanttekeningen worden geplaatst. Enerzijds is de schatting van de totale kosten door Groot e.a., zoals de auteurs ook zelf aangeven, zeer waarschijnlijk een onderschatting. Niet alle kosten konden worden achterhaald en niet alle posten konden worden gekwantificeerd. Anderzijds is het natuurlijk de vraag of een gemiddelde de werkelijkheid dekt. Daarvoor zouden we moeten weten of (a) de verhouding tussen het feitelijke aantal gepleegde delicten en het aantal PV's voor ZAVP's en (b) de ernst van de door ZAVP's gepleegde delicten 'gemiddeld' zijn.
6. Ten slotte verdienen ook de kosten van de interventie nadere aandacht. Het zou vooral wenselijk zijn als er meer inzicht kwam in de kosten van de extramurale fase.

Literatuur

Biesma, S., M. van Zwieten e.a.

ISD en SOV vergeleken. Eerste inventarisatie meerwaarde Inrichting voor Stelselmatige Daders boven eerdere Strafrechtelijke Opvang Verslaafden
Groningen/Rotterdam, Intraval, 2006

Blokland, A, P. Nieuwbeerta

De consequenties van 'three strikes you're out' in Nederland. Kosten en baten van het selectief detineren van veelplegers
Proces, nr. 4, 2006, p. 124-130

Groot, I., Th. de Hoop e.a.

De kosten van criminaliteit. Een onderzoek naar de kosten van criminaliteit voor tien verschillende delicttypen
Amsterdam, SEO, 2007

Koeter, M.W.J., M. Bakker

Effectevaluatie van de Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (SOV)
Den Haag, WODC, Onderzoek en beleid nr. 259, 2007

Meer, Chr. van der, V. Hendriks

Wordt resocialisatie met het badwater weggegooid?
Justitiële verkenningen, jrg. 30, nr. 2, 2004, p. 88-93

Raad voor de Volksgezondheid en Zorg*Zinnige en duurzame zorg*

Zoetermeer, 2006 (advies aan de minister van VWS)

Slotboom, A., C. Wiebrens*Opsluiten of sleutelen? Kosten en baten van detentie en resocialisatie*

Justitiële verkenningen, jrg. 29, nr. 9, 2003, p. 40-53

Tollenaar, N., R.F. Meijer e.a.*Monitor Veelplegers. Jeugdige en zeer actieve veelplegers in kaart gebracht*

Den Haag, WODC, Onderzoek en beleid nr. 256, 2007

Tollenaar, N., G.L.A.M. Huijbregts e.a.*Monitor Veelplegers 2008. Samenvatting van de resultaten*

Den Haag, WODC, WODC-recidivestudies, Fact sheet 2008-1, 2008

Velthoven, B.C.J. van*Kosten-batenanalyse van criminaliteitsbeleid*

Proces, nr. 4, 2008, p. 108-120

Voorhuis, N. (red.), m.m.v. L.**Koning, C. van der Meer e.a.***Maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders*

Arrondissementsparket Amsterdam, 2007

Wartna, B.S.J., N. Tollenaar*Resocialisatie of detentie?**Over uitvalkansen en kosten-batenanalyses*

Justitiële verkenningen, jrg. 30, nr. 2, 2004, p. 98-102

Wijnen, W.*Bruikbaarheid van QALY's en DALY's voor de verkeersveiligheid*

Leidschendam, SWOV, rapport R-2007-13, 2008

De ISD-maatregel in wetshistorisch perspectief

*S. Struijk**

Bijna vijf jaar geleden werd ons strafrechtelijk sanctiestelsel uitgebreid met een nieuwe vrijheidsbenemende maatregel, de ISD-maatregel. Invoering en implementatie van deze sanctie tot plaatsing in een inrichting van stelselmatige daders heeft de gemoederen in zowel de rechtspraktijk als de politiek flink beziggehouden. Toch is zij niet de eerste zelfstandige sanctie die specifiek is ontworpen vanuit de gevoelde noodzaak om maatschappelijke overlast (van recidive) te bestrijden. Eenzelfde crimineel-politieke gedachte lag immers ten grondslag aan de SOV-maatregel. Maar ook valt te denken aan een tweetal voorlopers uit een verder verleden, te weten de bijkomende straf van plaatsing in een rijkswerkinrichting (hierna: rwi-plaatsing) en de bewaringsmaatregel voor beroeps- en gewoontemisdadigers (hierna: bewaringsmaatregel). Het voorgaande vormt de aanleiding om de ISD-maatregel in onderhavige bijdrage niet op zichzelf te bezien, maar vanuit een wettelijk perspectief te plaatsen in het licht van de overige zelfstandige recidive- en overlastbestrijdende sancties sinds 1886.

Plaatsing in een rijkswerkinrichting

Neergelegd in ons eerste nationale Wetboek van Strafrecht (hierna: WbSr) trad op 1 september 1886 de bijkomende straf van rwi-plaatsing in werking.¹ Op grond van artikel 32 (oud) kon de rechter in wettelijk bepaalde gevallen gelasten dat de veroordeelde in een

* Mr. Sanne Struijk is wetenschappelijk docent strafrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Zij schrijft een proefschrift over de strafrechtelijke aanpak van veelplegers, bezien vanuit de (historische) mogelijkheden van het Nederlands wettelijk sanctiestelsel tot recidive- en overlastbestrijding.

⁴ Wet van 3 maart 1881, tot vaststelling van het Wetboek van Strafrecht, Stb. 1881, 35. Nadien gewijzigd bij Wet van 15 januari 1886, Stb. 1886, 6, en in werking getreden op 1 september 1886, bij Wet van 15 april 1886, Stb. 1886, 64.

rijkswerkinrichting werd geplaatst voor ten minste drie maanden en ten hoogste drie jaren. Een dergelijke rechterlijke bevoegdheid was ons land niet vreemd, aangezien de voordien geldende Nederlandse vertaling van de Code Pénal bepaalde dat veroordeelde bedelaars en landlopers naar een (werk)gesticht konden worden overgebracht.² Dit betrof evenwel geen straf, maar een politiemaatregel (Noyon, 1947, p. 195).³ Noch het karakter van deze voormalige politiemaatregel, noch de doelgroep ervan was eenduidig en transparant. Dit werd voornamelijk veroorzaakt doordat de betreffende gestichten ook waren bestemd als ‘verplegingsoord’ voor behoeftige, niet-veroordeelde armen en wezen (Bientjes en Offerhaus, 1904, p. 34-35). Bij het ontwerp van het WbSr wenste de wetgever voornoemd justitieel middel te behouden, maar dan met uitsluiting van de bestemming van armenverzorging. Het diende daarentegen een sterker strafkarakter te hebben, hetgeen de memorie van toelichting onomwonden uitdrukte door ten aanzien van de rijkswerkinrichtingen te spreken van ‘zuivere strafkoloniën’ (Smidt, 1891, p. 355). Aldus kreeg de rwi-plaatsing de modaliteit van een (bijkomende) straf in plaats van die van een politiemaatregel. Daarmee paste de sanctie geheel in de klassieke negentiende-eeuwse strafrechtsdogmatiek, die aan de basis heeft gelegen van het (ontwerp-)WbSr. Men wenste het sanctiestelsel zo eenvoudig en zo eenvormig mogelijk te houden, met het oog op de klassieke noties van (formele) gelijkheid en proportionele schuldvergoeding.

De minimumduur van drie maanden betekende overigens een opmerkelijke discrepantie met het beduidend lagere algemeen wettelijk minimum voor de vrijheidsstraf van een dag. De discrepantie is te verklaren uit de centrale overweging bij de rwi-plaatsing dat deze straf enige tijd moest duren om uitwerking te kunnen hebben (Noyon, 1947, p. 195, waarin overigens aan genoemde overweging het predicaat ‘juiste’ wordt toegedicht).

2 Art. 274 Code Pénal, dat louter bedelarij vermeldde, maar op grond van art. 19 van de Wet van 29 juni 1854 ook van toepassing was op landlopers (Smidt, 1891, p. 354).

3 De term politiemaatregel wordt in de literatuur (onder meer Van der Landen, 1992) gebruikt om administratieve bevoegdheden van de strafrechter aan te duiden.

Grondslag en doelstelling

De grondslag van de rwi-plaatsing werd tot uitdrukking gebracht in de constitutieve, wettelijke voorwaarde dat de schuldige tot werken in staat moest zijn.⁴ De rwi-plaatsing werd zodoende als een bijkomende, vergeldende straf beschouwd voor de specifieke categorie van arbeidsgeschikte, maar arbeidsschuwe daders. Het is deze grondslag waardoor Nieboer de rwi-plaatsing heeft getypeerd als 'een straf op luiheid' (Nieboer, 1973, p. 4).

Uitgaande van voornoemde grondslag kende de rwi-plaatsing een tweeledige doelstelling voor wat betreft de tenuitvoerlegging: enerzijds het bewerkstelligen van leedtoevoeging bij de overlastgevende, arbeidsschuwe persoon en anderzijds het aanzetten tot gedragsverbetering bij hem, om zodoende de maatschappelijke overlast te bestrijden. Ter verwezenlijking van beide doelen vormde arbeid het centrale element in de wijze van tenuitvoerlegging.

Doelgroep

Nog afgezien van de constitutieve voorwaarde van arbeidsgeschiktheid, kende de rwi-plaatsing geen algemene toepassing,⁵ maar een wettelijk gelimiteerde doelgroep van een viertal categorieën daders. Dit betroffen de bedelaars, de landlopers, de souteneurs en zij die zich bij herhaling schuldig maakten aan openbare dronkenschap. Hoewel verschillend van aard, had dit viertal in de optiek van de wetgever nadrukkelijk gemeen dat er een (overlast)gevaar van uitging voor de openbare orde. Een gevaar dat niet louter zou kunnen worden bestreden door middel van de afzonderlijke strafbaarstellingen, maar noopte tot het bijkomend maatschappijbeschermend middel van de rwi-plaatsing.⁶ Het argument van de veiligheid op het platteland was daarbij overigens doorslaggevend, terwijl de doelgroep en haar problematiek toch hoofdzakelijk stedelijk van aard leek te zijn (Van Duyne, 1987, p. 81 en 83).

4 De arbeidsgeschiktheid werd in concreto door de rechter beoordeeld.

5 Overigens sowieso al niet, omdat een bijkomende straf destijds niet zelfstandig kon worden opgelegd, maar slechts gekoppeld aan en te executeren na een eveneens opgelegde hoofdstraf.

6 Zowel het ontwerp van de rwi-plaatsing als dat van de afzonderlijke strafbaarstellingen geschiedde niet zonder hevige parlementaire discussie.

De wettelijke systematiek was voorts zodanig dat de rwi-plaatsing krachtens de regeling van artikel 432-434 (oud) van toepassing was op de strafbaarstellingen van bedelarij, landloperij en souteneurschap,⁷ terwijl artikel 453 (oud) eenzelfde werking had voor wat betreft de daarin neergelegde strafbaarstelling van openbare dronkenschap. In laatstgenoemd geval was de rwi-plaatsing echter verbonden aan een recidivevoorwaarde en kende zij een afwijkende maximale duur van een jaar.

Tenuitvoerlegging

Zowel de functie als opzet van de aangewezen rijkswerkinrichtingen sloot als vanzelfsprekend aan bij de gewenste, op arbeid gerichte vrijheidsbeneming. Doelbewust werd ernaar gestreefd een daadwerkelijke *werkinrichting* te zijn. Alle verpleegden, met uitzondering van de (tijdelijk) vrijgestelde zieken en zwakken, waren verplicht deel te nemen aan de werkzaamheden, afgestemd op het karakter en de locatie van de betreffende inrichting en tegen (een schrale) vergoeding van loon (zie nader Bientjes en Offerhaus, 1904).

De rwi-plaatsing vervallen

Na twee decennia lang een volledig slapend bestaan te hebben geleid, is de rwi-plaatsing sinds 1 januari 1999 als sanctie vervallen.⁸ Daar zag het in de beginjaren niet naar uit. Het aantal in een rijkswerkinrichting geplaatsten bedroeg, over een heel jaar genomen, bijvoorbeeld 6.189 in het jaar 1900 (Nagel, 1977, p. 22). Ondanks de eenduidige bestemming van strafkolonie bewerkstelligde destijds 80 tot 85% van de verpleegden zelf een plaatsing hierin, door melding bij justitie van het hebben begaan van bedelarij en landloperij.⁹ Nadien daalde het aantal plaatsingen echter, van 1.990 in het jaar

7 Dit laatste delict pas sinds 1911.

8 Dit vond plaats gelijktijdig met en als onderdeel van de inwerkingtreding van de Penitentiaire beginselenwet. Wet van 18 juni 1998, tot vaststelling van een Penitentiaire beginselenwet (enz.), Stb. 1998, 430, inwerkingtreding op 1 januari 1999, Stb. 1998, 623.

9 Het door velen hierin bespeurde 'overwinteringspatroon' kon niet ondubbelzinnig worden bevestigd op grond van het onderzoek door Van Duyne (1987, p. 89). Overigens werden van overheidszijde verschillende maatregelen genomen om dit aantal vrijwillig geplaatsten te verminderen, waaronder het inhouden van de pensioenen (Bientjes en Offerhaus, 1904, p. 36, noot 1 en p. 98).

1920 tot 46 in het jaar 1970, met een laatste rwi-veroordeling in 1979 (Bleichrodt, 1995, p. 314).

Aan het in onbruik raken van de rwi-plaatsing lagen verschillende, meerduidige oorzaken ten grondslag. Zo werd hulpverlening buiten het justitieel kader om in veel gevallen meer aangewezen geacht dan oplegging van een vrijheidsbenemende sanctie (Bleichrodt, 1995, p. 314). Bovendien was er een geleidelijke verbetering van de sociaaleconomische situatie in ons land, met vele sociale voorzieningen. Tot slot leidden de ontwikkelingen van differentiatie en het gemeenschapsregime in ons gevangeniswezen ertoe dat er geen behoefte meer bestond aan een langdurige vrijheidsbenemende straf die anders dan in een gevangenis ten uitvoer werd gelegd.¹⁰ Opvallend genoeg mag de rwi-plaatsing zich thans weer op veel belangstelling verheugen. Zowel voor de historie van de rijkswerk-inrichtingen Veenhuizen¹¹ als voor de crimineel-politieke gedachte achter deze oude straf. Zo werd in 2007 een motie ingediend waarin de regering werd verzocht 'de trias vagabundica van bedelaars, landlopers en souteneurs (inclusief de hedendaagse loverboys) opnieuw strafbaar te stellen en hen te werk te stellen in een Rijks-werkinrichting'.¹² Met een grote meerderheid is deze motie echter verworpen.¹³

Bewaringsmaatregel voor beroeps- en gewoontemisdadigers

Onder invloed van een veranderende strafrechtsdogmatiek, waarbij de ideeën van de Moderne Richting steeds uitdrukkelijker hun weg vonden naar de wetgevende macht, werd op 25 juni 1929 een strafrechtelijke maatregel ter bewaring van de zogeheten beroeps- en gewoontemisdadigers aangenomen.¹⁴ Op grond van de artikelen 43bis en 43ter (oud) konden sommige veroordeelden na de tenuitvoerlegging van de hun opgelegde straf, voor een periode van ten

10 Kamerstukken II 1983/84, 18 202, nr. 1-3, p. 6.

11 Dat is bijvoorbeeld af te meten aan de populariteit van het Gevangenis-museum Veenhuizen, alsmede aan de literaire bestseller *Het pauperparadijs* (Jansen, 2008). Zie ook de bijdrage van Weevers en Bijleveld elders in dit themanummer.

12 Kamerstukken II 2006/07, 29 325, nr. 15.

13 Handelingen II 2006/07, nr. 85, p. 4672-4673.

14 Wet van 25 juni 1929, houdende nadere voorzieningen betreffende beroeps- en gewoontemisdadigers, Stb. 1929, 362.

minste vijf en ten hoogste tien jaar in preventieve bewaring worden gehouden. Net als bij de rwi-plaatsing werd aldus met een specifieke minimumduur afgeweken van het algemene strafminimum van een dag. In de memorie van toelichting werd onderkend dat de bewaringstermijnen fors waren, 'maar tegenover delinquenten, met wie reeds zooveel is voorgevallen als met de hier bedoelde beroeps- en gewoontemisdadigers, zouden zachte maatregelen misplaatst zijn'.¹⁵ Deze gedachtegang ontving van vele zijden instemming.¹⁶ Het ontwerp van een zelfstandige sanctie voor deze dadercategorie geschiedde overigens in navolging van andere landen waar reeds ingrijpende wetgeving op dat terrein was ontwikkeld, zoals de Engelse Prevention of Crime Act uit 1908.¹⁷ Vanuit het centrale streven van de Moderne Richting naar een meer doelmatige criminaliteitsbestrijding werd het vizier logischerwijs ook – of juist – op de stelselmatig recidiverende beroeps- en gewoontemisdadigers gericht, voor wie de eerder opgelegde gevangenisstraffen kennelijk niet hadden mogen baten. Voor ons land betekende de bewaringsmaatregel de uitkomst van deze crimineel-politieke expeditie. Vanwege het maatschappijbeveiligende, overlastbestrijdende karakter vertoont de bewaringsmaatregel een sterke verwantschap met zowel de rwi-plaatsing als de recente maatregelen SOV en ISD. Hij wijkt hier echter op voorhand al van af, doordat hij nooit feitelijk in werking is getreden.

Grondslag en doelstelling

Ten grondslag aan de vrijheidsbenemende bewaringsmaatregel lag de ernstige maatschappijgevaarlijkheid van beroeps- en gewoontemisdadigers, waartegen langdurige beveiliging noodzakelijk werd geacht. Aangezien het strikt daadvergeldende strafkarakter daartoe niet legitimeerde, creëerde de wetgever een strafrechtelijke maatregel ter preventieve bewaring van deze daders.

15 MvT, gepubliceerd in W, 13 januari 1928, nr. 11757, p. 5.

16 Sommigen betoogden zelfs dat de maximumduur van tien jaar te laag was. De minister reageerde hierop gereserveerd en leek de deur naar latere uitbreiding van de bewaringsregeling open te willen houden. Handelingen II 1928/29, Bijlage 68.1, vastgesteld 13 februari 1929, p. 23.

17 Zie voor een omvangrijk (rechtsvergelijkend) overzicht: Röling, 1933. Zie voor wat betreft de Prevention of Crime Act: Van der Aa, 1917, p. 167-215.

Conform de 'moderne' dogmatiek kende de bewaringsmaatregel een duidelijk speciaal preventieve doelstelling. Eerst en vooral was de bewaringsmaatregel gericht op onschadelijkmaking van beroeps- en gewoontemisdadigers, om hen 'voor langdurigen termijn uit de maatschappij te elimineren'.¹⁸ Daarnaast kende deze sanctie ook het doel van verbetering van de dader; althans bij diegene die daarvoor vatbaar scheen. Deze tweeledige doelstelling maakte dat met de bewaringsmaatregel niet alleen werd beoogd de maatschappelijke belangen te dienen, maar ook het individuele belang. Indien het echter aankwam op een afweging tussen deze vaak tegengestelde belangen, gaven de gemeenschapsbelangen de doorslag.¹⁹

Doelgroep

Gezien de volledige benaming van de bewaringsmaatregel is het niet verwonderlijk dat de toepassing ervan was gericht op beroeps- en gewoontemisdadigers. Deze terminologie was terug te voeren op het sterk geïndividualiseerd en gedifferentieerd sanctiestelsel van de Moderne Richting, dat immers was geënt op de breed gedragen daderclassificatie van gelegenheidsmisdadigers enerzijds en (onverbeterlijke) beroeps- en gewoontemisdadigers anderzijds. Opmerkelijk genoeg is in de memorie van toelichting nergens een definitie van de doelgroep beroeps- en gewoontemisdadigers te vinden.²⁰ Wel geeft zij te kennen dat de bewaringsmaatregel was bedoeld voor die gevaarlijk geachte beroeps- en gewoontemisdadigers, bij wie de eerdere, frequent toegepaste bestraffing er niet toe had geleid dat de recidive was beëindigd en voor wie de bewaring dus nog het enige afdoende instrument zou zijn. Aldus was specifiek het adjectief 'gevaarlijkheid' onderscheidend voor de doelgroep; en niet zozeer de kwalificatie van beroeps- en gewoontemisdadiger als zodanig. De gevaarlijkheid werd daarbij opgevat als maatschappijgevaar, gelegen in het chronische karakter van de recidive en in de problematische persoons- en levensomstandigheden van de dader. Hieronder werd uitdrukkelijk niet verstaan de psychisch gestoorde

18 MVT, a.w., p. 5.

19 Handelingen II 1928/29, Bijlage 68.1, vastgesteld 13 februari 1929, p. 20-21.

20 Wel een uitleg van beide begrippen, door te verwijzen naar strafbaarstellingen met betrekking tot het een beroep of gewoonte maken van. Handelingen II 1928/29, Bijlage 68.1, vastgesteld 13 februari 1929, p. 23.

daders, op wie sinds 1928 de Psychopathenwetten en aldus de tbr-maatregel van kracht waren. Bij deze categorie was de maatschappijgevaarlijkheid immers gelegen in een 'gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van hun geestvermogens', waarvan bij de volledig toerekeningsvatbare beroeps- en gewoontemisdadigers geen sprake zou zijn.²¹

De bewaringsdoelgroep werd nader afgebakend aan de hand van een tweetal wettelijke, objectieve en cumulatief geldende toepassingscriteria. Allereerst gold een recidivevereiste, dat geen betrekking had op het aantal eerdere veroordelingen als zodanig, noch op de aard van de gepleegde strafbare feiten, maar op het aantal eerder opgelegde gevangenisstraffen. Dit dienden er ten minste drie te zijn, die alle volledig waren ondergaan en bovendien een omvang hadden gehad van ieder minimaal zes maanden en – onderscheidenlijk – in totaal vier, zes of acht jaar. Hiermee bracht de wet het ultimum-remediumkarakter van de bewaring tot uitdrukking. Als tweede vereiste gold dat het vonnis waarin tot toepassing van de bewaringsmaatregel werd besloten, eveneens een veroordeling tot een gevangenisstraf behelsde. Deze moest bovendien, al naar gelang het totaal van de eerder aan de dader opgelegde gevangenisstraffen, een duur hebben van minstens een jaar.

Naast de op objectieve criteria gefundeerde indicatie van de maatschappijgevaarlijkheid van een dader diende voorts ook de strafrechter daarvan te zijn overtuigd. Deze kon de bewaring namelijk slechts vorderen 'indien dit ter voorkoming van misdrijf noodig en ook overigens onder de gegeven omstandigheden gerechtvaardigd is te achten'.²²

Hoewel de tijdgeest zodanig was dat menigeen zich schaarde achter de grondslag en het hoofddoel van de bewaringsmaatregel, was het objectieve en het subjectieve toepassingskader aan veel kritiek onderhevig. Wat betreft het eerste richtte de kritiek zich met name

21 De praktijk zou evenwel leren dat vele beroeps- en gewoontemisdadigers de tbr-maatregel kregen opgelegd (Hofstee, 2003, p. 13). Los van manco's in de afbakening van beide vrijheidsbenemende maatregelen, was dit eerst en vooral een gevolg van het feit dat de bewaringsmaatregel weliswaar inmiddels was aangenomen, maar nog niet in werking was getreden.

22 In het oorspronkelijke wetsontwerp luidde het subjectief criterium anders en knoopte het aan bij het 'openbare orde-belang'. Vanwege de felle kritiek hierop paste de minister het criterium op voornoemde wijze aan. Handelingen II 1928/29, 7 mei 1929, p. 2209-2210.

op het onvoldoende uitgedachte en weinig complete karakter daarvan. Zo stelde de wet geen eis van gelijk(soortig)heid in de aard van de door de dader gepleegde strafbare feiten (Hazewinkel-Suringa, 1939, p. 368), noch een verband tussen de recidive en de maatschappijgevaarlijkheid van de dader (Van Dullemen, 1928, p. 144-145). Meer in het algemeen ageerden velen (onder wie Van Dullemen, 1928; Trapman, 1922, in het bijzonder p. 457) tegen de bestaande onduidelijkheid over de feitelijke omvang van het aantal (gevaarlijke) beroeps- en gewoontemisdadigers in ons land.²³ Tot slot bestond het veelgehoorde bezwaar dat de subsidiariteit onvoldoende in de bewaringswetgeving tot uitdrukking kwam.

Tenuitvoerlegging

Titel VII van de Beginselenwet Gevangeniswezen omvatte de regeling met betrekking tot het bewaringsregime. Het regime werd zo veel mogelijk op gelijke voet gebracht met dat van de rwi-plaatsing. Met deze wezenlijke verschillen echter, dat plaatsing in afzondering mogelijk was en dat de behandeling van de in bewaring gestelden enkel op onschadelijkmaking en verbetering mocht zijn gericht en niet op leedtoevoeging of afschrikking. Hiermee beoogde de wetgever de bewarings*maatregel* te onderscheiden van de *straf* tot rwi-plaatsing. Desondanks werd door velen betwijfeld of er in de praktijk verschil zou bestaan tussen het regime van de rwi-plaatsing en dat van de bewaring.²⁴

In het door de wetgever met een zekere mate van vrijheid ingericht bewaringsregime – de concrete vaststelling daarvan diende namelijk bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) te geschieden – lag de rechtswaARBorg besloten van de individuele belangen. Eenzelfde waarborg ging uit van de in titel VII neergelegde mogelijkheid tot het (on)voorwaardelijk beëindigen van de bewaringsmaatregel, wanneer persoonlijke of zakelijke omstandigheden daartoe aanleiding gaven. Deze mogelijkheid diende te worden beschouwd als een belangrijke nuancering van de forsheid van de wettelijke bewaringstermijnen en als ‘een correctief tegen het te lang voortzetten

23 Overigens betekende dit volgens Van Bemmelen niet dat de bewaringswetgeving prematuur was. Zijns inziens verdiende de wetgeving integendeel ‘eerder uitbreiding dan weglating’ (Van Bemmelen, 1928, p. 296).

24 Zoals door Kamerlid Van Schaik. Handelingen II 1928/29, 3 mei 1929, p. 2182.

van den in de individuele vrijheid zo diep ingrijpenden maatregel der bewaring', waarmee bovendien een prikkel werd geschapen voor 'goed gedrag en ijver in het bewaringsgesticht'.²⁵ De voortijdige beëindiging was te allen tijde mogelijk, hetgeen tot – merkwaardige – consequentie had dat de ondergrens aan de bewaring van vijf jaar niet absoluut was. Dit was echter geen onbewuste keuze, aangezien de wetgever niet het oog had op onverbeterlijke beroeps- en gewoontemisdadigers, maar op de verbeterlijke, doch gevaarlijke onder hen. Om de nadruk op voortijdige, liefst voorwaardelijke beëindiging te bevestigen werd een jaarlijkse toetsing voorgeschreven.²⁶

De bewaringswetgeving ingetrokken

Net als de eerder besproken rwi-plaatsing is ook de bewaringsmaatregel thans niet meer in ons sanctiestelsel opgenomen. Niet omdat hij is vervallen, maar omdat de bewaringswet bijna zes decennia nadat ze was aangenomen en nimmer feitelijk in werking is getreden, weer is ingetrokken. Nog steeds bestaat onduidelijkheid en verschil van mening over de precieze oorzaak van het uitblijven van de inwerkingtreding. Volgens sommigen was dit gelegen in principiële gronden;²⁷ anderen hadden een meer pragmatische verklaring.²⁸ Wat de precieze, doorslaggevende reden ook moge zijn geweest, de bewaringswetgeving bleef een dode letter in ons wettelijk sanctiestelsel, totdat zij op 1 september 1988 werd ingetrokken bij de herziening van de tbr-maatregel.²⁹

SOV-maatregel

Lange tijd heeft er in het strafrechtelijke beleid geen specifieke aandacht bestaan voor de categorie van criminele, recidiverende

25 MvT, a.w., p. 5.

26 Met beslissingsbevoegdheid voor de administratie, meer bepaald de minister van Justitie.

27 Van Bemmelen (1957, i.h.b. p. 10-14) wijst bijvoorbeeld op het moderne principe van een behoorlijke individualisatie van de sanctietenuitvoering en de onneembare hindernissen die zich zijns inziens op de weg daarnaartoe – en derhalve ook naar invoering van de bewaringsmaatregel – hebben voorgedaan.

28 Zo was volgens Van Kalmthout (1990, p. 201) de niet-inwerkingtreding van de bewaringswet 'louter het gevolg van de economische crisis van de dertiger jaren'.

29 Wet van 19 november 1986, Stb. 1986, 587, inwerkingtreding op 1 september 1988.

verslaafden. Op politiek en beleidsmatig niveau stond de onderliggende individuele verslavingsproblematiek voorop. Het vrijwillige karakter van het volksgezondheidsbeleid was echter moeilijk te verenigen met het juist zorgmijdende karakter van de gemiddelde verslaafde. Bovendien werden eenmaal opgestarte behandelingstrajecten veelvuldig onderbroken als gevolg van perioden van detentie, die zich op hun beurt kenmerkten door een ineffectief 'draai-deurpatroon'. Op grond van het van oudsher sterk daadgerichte strafkarakter van ons sanctioneren leidde de doorgaans relatief geringe ernst van de afzonderlijke verslavingscriminaliteit immers tot vrijheidsstraffen van eveneens geringe zwaarte. Te gering om de ernstige, criminele verslavingsproblematiek te doorbreken. Eind jaren tachtig van de vorige eeuw vond daarom de omslag plaats naar een geïntegreerde en persoonsgerichte aanpak van deze problematiek, met strafrechtelijke drang als ingang naar hulpverlening.³⁰ Het drangbeleid bleek in de praktijk echter niet de gehele doelgroep te bereiken (Bröer en Noyon, 1999; Van Ooyen-Houben, 2004). Op grond bovendien van het inmiddels geprioriteerde maatschappelijke veiligheidsbelang groeide de behoefte aan de mogelijkheid tot gedwongen plaatsing van verslaafden in een penitentiaire behandelsetting. In het hiertoe in 1998 ingediende SOV-wetsvoorstel³¹ werd – net als bij de bewaring destijds – bewust geopteerd voor de maatregelmodaliteit, omdat deze juridisch-dogmatisch de mogelijkheid zou verschaffen tot de gewenste lange duur van (maximaal) twee jaar. Ook het instrument van de bijkomende straf was denkbaar geweest, maar gezien het gelijktijdig in behandeling zijnde wetsvoorstel tot afschaffing van de rwi-plaatsing lag het 'niet voor de hand een nieuwe bijkomende straf van deze aard opnieuw te introduceren'.³² Toch is het de verwantschap met deze rwi-plaatsing die Bleichrodt het SOV-wetsvoorstel deed kwalificeren als 'eerherstel voor de rijkswerkinrichting' (Bleichrodt, 1995). Een eerherstel dat overigens lang niet door iedereen werd toegejuicht (Raad van State, 24 februari 1998; Mevis, 1996).

30 Nota Dwang en drang in hulpverlening aan verslaafden, Bijlage Handelingen II, Z. 1987/88, 20 415, nr. 1.

31 Kamerstukken II 1997/98, 26 023, nr. 1-2.

32 Kamerstukken II 1997/98, 26 023, nr. 3, p. 5.

Grondslag en doelstelling

De grondslag van de in 2001 in werking getreden SOV-maatregel³³ was gelegen in de ernstige maatschappelijke overlast van verslavingsgerelateerde criminaliteit. Of, in de woorden van Kooijmans, in 'de ongewenste situatie van overlast die haar oorzaak vindt in een drugsverslaving' (Kooijmans, 2002, p. 185). Teneinde voornoemde situatie op te heffen kon volgens de wetgever niet met louter de bestaande strafrechtelijke interventies worden volstaan, maar was aanvulling hierop benodigd door middel van een nieuwe maatschappijbeveilgende dwangmaatregel.³⁴ De SOV-maatregel gold dan ook uitdrukkelijk als ultimum remedium in een keten van eerder beproefde (minder ingrijpende drang)interventies ter bestrijding van de verslavingsoverlast.³⁵

De dubbele SOV-legitimatiegrond van overlast en drugsverslavingsproblematiek³⁶ maakte dat de speciaal preventieve doelstelling eveneens tweeledig was: bestrijding van de ernstige verslavingsgerelateerde overlast enerzijds en behandeling van individuele problematiek ten behoeve van resocialisatie en recidivebeëindiging anderzijds.³⁷ Op de korte termijn werd eerstgenoemd doel bereikt als – logisch – gevolg van het incapacitatie-effect. Of het ook op langere termijn zou beklijven, hing eerst en vooral af van de realisatie van het tweede doel. Dit kreeg vorm en inhoud door de bijzondere wijze van tenuitvoerlegging.

Ondanks de verwachting overigens dat de SOV-maatregel louter kon worden gelegitimeerd door beide voornoemde doelstellingen,³⁸ bleek nadien dat overlastbestrijding sec volstond. Niet alleen op instigatie van de politiek, maar ook op die van de Hoge Raad. Vanuit de opvatting dat motivatie tot resocialisatie een dynamisch begrip

33 Wet van 21 december 2000, strafrechtelijke opvang verslaafden, Stb. 2001, 28, inwerkingtreding op 1 april 2001, Stb. 2001, 158. De SOV-maatregel heeft de prioriteit in het regeringsbeleid ter zake definitief doen verschuiven naar overlastbestrijding (Blom, De Doelder e.a., 1996, p. 71).

34 Vanwege het verschil in onderliggende problematiek en maatschappijgevaarlijkheid is die andere vrijheidsbenemende maatregel, de tbs, immers doorgaans niet van toepassing op verslaafde veelplegers.

35 Kamerstukken II 1999/2000, 26 023, nr. 8, p. 1-2.

36 Kamerstukken II 1997/98, 26 023, nr. 3, p. 1-2.

37 Kamerstukken II 1997/98, 26 023, nr. 3, p. 1.

38 Gevoed door de minister zelf: Kamerstukken II 1998/99, 26 023, nr. 5, p. 13.

is, zeker bij de weinig intrinsiek gemotiveerde SOV-doelgroep, stelde de Hoge Raad namelijk dat deze sanctie 'ook kan worden opgelegd aan de verdachte die (vooralsnog) niet bereid is te breken met zijn verslaving'.³⁹

Doelgroep

De SOV-maatregel zag specifiek op mannelijke, stelselmatig recidiverende, verslaafde daders, van wie het moeilijk te doorbreken levenspatroon voor disproportioneel veel criminaliteit en andere overlast zorgde. Ter uitwerking van deze doelgroep stelde artikel 38m (oud) Sr een viertal toepassingscriteria. Allereerst moest voor het begane feit voorlopige hechtenis zijn toegelaten. Daarnaast gold een recidivecriterium van minstens drie veroordelingen tot een vrijheidsontnemende dan wel -beperkende sanctie in de voorafgaande vijf jaar, met de verwachting bovendien van nieuwe recidive. Ten derde was – uiteraard – een verslaving vereist, alsmede een samenhang daarvan met zowel de begane delicten als het gevaar voor nieuwe recidive. Tot slot diende de veiligheid van personen of goederen het opleggen van de maatregel te eisen.

Ook afgezien van voornoemde criteria kende de SOV-maatregel overigens geen algemene toepassing. Als gevolg van de scepsis die onder Kamerleden en (overige) juristen had bestaan tegen het wetsvoorstel – voornamelijk aangaande het proportionaliteitsbeginsel⁴⁰ – had de wetgever namelijk een experimentele, niet-landelijke status aan deze sanctie toegekend.

Tenuitvoerlegging

Als gezegd lag de uitwerking van de doelstelling tot resocialisatie en tot doorbreking van de verslavingsproblematiek besloten in de bijzondere wijze van tenuitvoerlegging. Gestoeld op een pedagogische benadering, was de SOV-tenuitvoerlegging gefaseerd van opzet (gesloten, halfopen en open), met een geïntegreerd en gedifferentieerd

39 HR 17 december 2002, NJ 2003, 184.

40 Velen stelden immers dat de verhouding tussen het relatief minder ernstige type veelplegersdelict en de langdurige SOV-vrijheidsbeneming onevenredig was, hetgeen bovendien niet per definitie geëgitimeerd kon worden door de maatregelmodaliteit van deze sanctie.

behandelingsaanbod, een persoonlijke trajectbegeleider en een sterke nadruk op scholing, arbeidstoeleiding en huisvesting tijdens de extramurale fase.⁴¹ Kortom, een ambitieus opgezette en op individuele belangen toegesneden tenuitvoerlegging; waarvan overigens op voorhand ruitend werd onderkend dat een zeker misluktingspercentage niet was uit te sluiten bij deze moeilijke doelgroep met een ernstige, vaak meervoudige problematiek.⁴²

De SOV-maatregel vervallen

Bij inwerkingtreding van de SOV-maatregel deed de minister de toezegging dat de nieuwe sanctie binnen zes jaar zou zijn geëvalueerd. Met de in 2007 uitgebrachte SOV-effectevaluatie (Koeter en Bakker, 2007; zie Struijk, 2008a) en de twee jaar eerder verschenen procesevaluatie (Van 't Land, Van Duijvenbouden e.a., 2005) is aan deze toezegging voldaan. Saillant is evenwel dat de SOV-maatregel voor die tijd reeds was vervallen, als gevolg van de hierna te bespreken ISD-maatregel.

De ISD-maatregel

Vanuit het streven naar een sterker preventieve inzet van het strafrecht en het zo veel mogelijk uitsluiten van risico's op maatschappelijke onveiligheid⁴³ vormde de nota 'Naar een veiliger samenleving' de basis voor een handhavingsbeleid gericht op een reductie van criminaliteit en overlast van 20 tot 25%, vooral in de publieke ruimte.⁴⁴ Het verantwoordelijke kabinet-Balkenende I stond hierbij een geïntensiveerde aanpak van recidiverende, overlastgevend daders voor, onder meer door versterking van de persoonsgerichte aanpak met alle ketenpartners, maar vooral ook door verruiming van de strafrechtelijke dwanginterventie ter zake. De nog jonge SOV-maatregel werd namelijk als te strikt beschouwd

41 Kamerstukken II 1997/98, 26 023, nr. 3, p. 2. Het SOV-drangproject heeft hiervoor model gestaan.

42 Kamerstukken II 1999/2000, 26 023, nr. 8, p. 18.

43 Zie omtrent deze tendens tot 'risicojustitie' onder meer Moerings (2003) en Borgers (2007).

44 Kamerstukken II 2002/03, 28 684, nr. 1, p. 4 en 7.

vanwege de experimentele, niet-landelijke status ervan, alsmede de specifieke doelgroep. Eerst indien de mogelijkheid tot langdurige vrijheidsbeneming een breder toepassingsbereik op zogeheten stelselmatig daders zou hebben, zou de maatschappij effectief kunnen worden beveiligd, zo meende voornoemd kabinet.⁴⁵ Nog voordat de SOV-maatregel als gezegd was geëvalueerd, werd hij in de op 1 oktober 2004 in werking getreden ISD-maatregel⁴⁶ geïncorporeerd.

Grondslag en doelstelling

De grondslag van de huidige ISD-maatregel is gelegen in ernstige maatschappelijke overlast, veroorzaakt door de meest stelselmatig recidiverende daders. Anders dan bij de SOV-maatregel wordt deze ongewenste situatie niet per se geacht haar oorsprong te vinden in een verslaving, maar ook in overige individuele problematiek. Uitgaande van deze heterogeniteit is het toepassingsbereik van de gedwongen langdurige vrijheidsbeneming van deze dadercategorie vergroot. Niet alleen heeft de ISD-maatregel een landelijk bereik, maar ook kenmerkt hij zich door een brede(re) doelgroep. Een tweede wezenlijke verandering ten opzichte van de SOV-maatregel is het flink verstevigde beveiligingskarakter, onder meer doordat in artikel 38m lid 2 Sr de doelstellingen van maatschappijbeveiliging en recidivebeëindiging thans als primair zijn gesteld. Het derde artikellid maakt duidelijk dat het leveren van een oplossingsgerichte bijdrage aan de individuele (verslavings)problematiek nog slechts een subsidiaire doelstelling betreft, met bovendien een uitgedeeled resocialisatiestreven. Aldus staat bij de ISD de legitimatiegrond van recidivegerelateerde overlast onomwonden voorop.

Doelgroep

De gewenste brede, heterogene doelgroep komt tot uitdrukking in het feit dat deze nu zowel mannelijke als vrouwelijke zeer actieve

45 Boutellier (2002, p. 121) spreekt overigens in dit verband van 'de strafrechtelijke paradox' dat aan het strafrecht een veiligheidverschaffende betekenis wordt toegekend die het in feite steeds minder kan waarmaken. Zie ook de bijdrage van Marianne van Ooyen-Houben en Marjolein Goderie elders in dit themanummer.

46 Wet van 9 juli 2004, tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders, Stb. 2004, 351, inwerkingtreding op 1 oktober 2004, Stb. 2004, 471.

veelplegers betreft, die al dan niet (drugs)verslaafd zijn en al dan niet een psychische stoornis hebben. De uitwerking hiervan ligt niet alleen in de neutrale benaming van 'stelselmatige daders', maar ook in het gewijzigde artikel 38m Sr, waarin de SOV-verslavingsvoorwaarde is vervallen.⁴⁷ Al met al zijn de profetische woorden van de toenmalige minister van Justitie, dat 'het niet is uitgesloten dat de SOV te zijner tijd wordt uitgebreid tot andere verslaafden dan drugs-verslaafden',⁴⁸ bewaarheid.

Overigens is het beleidsmatig toepassingsbereik beduidend beperkter, aangezien de beschikbare detentiefaciliteit nu eenmaal onvoldoende is voor volledige naleving van het wettelijk ISD-toepassingskader.⁴⁹ Zowel het algemene beleid als het OM-vorderingsbeleid is daarom gericht op de in omvang kleinere groep zeer actieve veelplegers, die in het recente verleden het meest frequent delicten heeft gepleegd.⁵⁰

Tenuitvoerlegging

Als gevolg van het sterke beveiligingskarakter, maar bovenal als gevolg van het overkoepelende penitentiaire beleid Modernisering Sanctietoepassing⁵¹ met de selectieve inzet van (gedrags) interventies, wordt in het ISD-beleid een zeer sobere wijze van tenuitvoerlegging tot uitgangspunt genomen.⁵² Een gedragsbeïnvloedend traject met intensieve interventies vindt pas dan plaats indien de RiSc-screening uitwijst dat er aanknopingspunten bestaan dat dit traject effectief en succesvol zal zijn. Doorslaggevend

47 Daarnaast vallen thans ook de delicten zaaksbeschadiging, eenvoudige mishandeling en bedreiging onder het bereik van de in voornoemd artikel gestelde voorlopige- hechtenisvoorwaarde, als gevolg van de formeelrechtelijke uitbreiding met betrekking tot art. 67 en 67a Sv.

48 Kamerstukken II 1999/2000, 26 023, nr. 8, p. 11.

49 Dat zou immers zo'n 19.000 personen beslaan, terwijl de capaciteit maximaal 1.000 plaatsen zal zijn. Kamerstukken II 2002/03, 28 980, nr. 3, p. 11 en Kamerstukken II 2003/04, 28 980, nr. 5, p. 14.

50 Volgens de landelijk gehanteerde definitie is een zeer actieve veelpleger 'een persoon met meer dan tien processen-verbaal wegens een misdrijf over een periode van 5 jaar, waarvan ten minste één in het peiljaar'. Zie Kamerstukken II 2002/03, 28 980, nr. 3, p. 9, alsmede de OM-Richtlijn voor strafvordering bij meerderjarige zeer actieve veelplegers (waaronder vordering maatregel ISD), waarvan de huidige versie op 1 februari 2008 in werking is getreden (Stcrt. 28 januari 2008, nr. 19, p. 36).

51 Kamerstukken II 2002/03, 28 600 VI, nr. 8.

52 Kamerstukken II 2002/03, 28 980, nr. 3, p. 4.

voor deze selectie tussen kansrijke en kansarme stelselmatige daders is de mate waarin de persoon in staat en bereid is tot gemotiveerde deelname.

Overigens wordt in zowel de rechtspraak als de uitvoeringspraktijk een diametraal ander standpunt ingenomen, door – net als bij de SOV-maatregel – uit te gaan van een specifiek toegesneden resocialisatie- en behandelingstraject.

De huidige ISD-praktijk

In afwachting van de ISD-wetsevaluatie is inmiddels van andere zijden over deze sanctie gerapporteerd, met een weinig optimistisch beeld over de uitvoeringspraktijk tot dusver (Biesma, Van Zwieten e.a., 2006; RSJ, 2007; Ist, 2008). Het voornaamste knelpunt is de heterogene populatie, die een meer complexe en comorbide problematiek kent en meer zorg(toeleiding) vereist dan was voorzien. De regering heeft de onderzoeksbevindingen inmiddels onderkend en verbeteringen aangekondigd⁵³ op onder meer de diagnostiek, het dagprogramma, het personeel en de doorstroom naar zorginstellingen, alsmede de herinvoering van de halfopen tenuitvoerleggingsfase.⁵⁴ Haaks op deze verbeteringsmaatregelen staat overigens het voornemen om de ISD-doelgroep en toepassing verder te verbreden.⁵⁵

Conclusie

Het voorgaande toont – op hoofdlijnen – aan dat de ISD-maatregel voortbouwt op (componenten van) overige zelfstandige, recidive- en overlastbestrijdende sancties sinds 1886. Ondanks de verschillen in modaliteit en uitwerking is namelijk zowel de huidige sanctie als de voorgaande rwi-plaatsing, bewaringsmaatregel en SOV-maatregel

53 Kamerstukken II 2006/07, 31 110, nr. 1, respectievelijk Kamerstukken II 2006/07, 31 110, nr. 4.

54 Meer hierover in de bijdrage van Marianne van Ooyen-Houben en Marjolein Goderie elders in dit themanummer.

55 Bijvoorbeeld door de ISD-maatregel van toepassing te laten zijn op illegale veelplegers. Zie Kamerstukken II, 2006/07, 31 110, nr. 4.

gegrond op de maatschappijgevaarlijkheid van een dader, gelegen in diens overlastgevend (en recidiverend) levenspatroon.

In de optiek van verschillende regeringen heeft dit telkens de legitimatie geboden voor langdurige vrijheidsbeneming, zij het veelal als ultimum remedium na een eerdere, niet-afdoende gebleken inzet van maatschappelijke en juridische (drang)interventies. Maatschappijbeveiliging is de primaire doelstelling van alle voornoemde sancties. Al dan niet subsidiair of complementair hieraan geldt eveneens telkens de doelstelling van gedragsverbetering en resocialisatie, te bewerkstelligen door middel van een persoonsgerichte aanpak en tenuitvoerlegging (zie nader Struijk, 2008b).

Ofschoon de ISD-maatregel enerzijds lijkt te kunnen worden beschouwd als oude wijn in nieuwe zakken (Koenraadt en Dijs, 2005⁵⁶), dient anderzijds te worden bedacht dat deze nieuwe 'verpakking' wel degelijk afwijkt; bijvoorbeeld wat betreft het dadertype. Bovendien heeft de wetgever bij de ontwikkeling van de ISD-maatregel beduidend minder primaire aandacht getoond voor zowel de resocialisatie-doelstelling als de algemeen erkende notie van (langdurige) vrijheidsbeneming als ultimum remedium.

In ieder geval blijkt de crimineel-politieke keuze voor een strafrechtelijk vrijheidsbenemend dwangmiddel ter bestrijding van stelselmatige criminaliteit nog steeds een zeer aantrekkelijke te zijn. Dit ondanks het feit dat de SOV-resultaten niet zijn afgewacht en dat de bewaringsmaatregel nooit feitelijk is ingevoerd. En ondanks de les bovendien die uit de vervallen rwi-plaatsing kan worden geleerd, namelijk dat het praktisch verdwijnen van bedelarij en landloperij niet te danken was aan het bestaan van een strafrechtelijke maatregel, maar aan het creëren van betere sociale omstandigheden en allerlei vormen van sociale opvang zoals de thuislozenzorg (Blom, De Doelder e.a., 1996, p. 73).

56 De auteurs betogen overigens dat de bewaringsmaatregel meer overeenkomsten vertoont met de tbs-modaliteit longstay dan met de (SOV- en) ISD-maatregel(en).

Literatuur

Aa, S. van der

Preventive detention, camp hill
Tijdschrift voor Strafrecht, deel
XXVIII, 1917, p. 167-215

Bemmelen, J.M. van

De bewaring
Nederlands Juristenblad, nr. 16,
1928, p. 293-298

Bemmelen, J.M. van

Vijftig jaar strafrecht
In: Psychiatrisch-Juridisch
Gezelschap, *Gedenkboek 1907-
1957*, Amsterdam, Van Rossen,
1957, p. 7-22

Bientjes, J.A., H.R. Offerhaus

*De Rijkswerkinrichtingen
Veenhuizen, in hun oorsprong
en wettelijke organisatie*
Assen, Hansma, 1904

Biesma, S., M. van Zwieten e.a.

ISD en SOV vergeleken
Groningen/Rotterdam, IntraVal,
2006

Bleichrodt, F.

*Eerherstel voor de
rijkswerkinrichting?*
Sancties, nr. 6, 1995, p. 313-317

Blom, T., H. de Doelder e.a.

*De paarse drugsnota en
de aanpak van (hard)
drugsverslaafden; een drie-
stromen aanpak*
In: T. Blom, H. de Doelder
e.a. (red.), *Naar een consistent
drugsbeleid. Een congresverslag*,
Deventer, Gouda Quint, 1996,
p. 69-88

Borgers, M.J.

De vlucht naar voren
Den Haag, Boom Juridische
uitgevers, 2007 (oratie VU
Amsterdam)

Boutellier, H.

*De veiligheidsutopie.
Hedendaags onbehagen en
verlangen rond misdaad en straf*
Den Haag, Boom Juridische
uitgevers, 2002

Bröer, C., R. Noyon

*Over last en beleid: evaluatie
Nota Overlast en vijf jaar
SVO-beleid tegen overlast van
harddrugsgebruikers*
Amsterdam, Regioplan Stad en
Land, 1999

Dulleman, A. van

De in-bewaring-houding
Nederlands Juristenblad, nr. 8,
1928, p. 141-147

Duyn, P. van

*Landlopers in het nieuwe
Wetboek van Strafrecht*
Tijdschrift voor Criminologie,
nr. 4, 1987, p. 79-91

Hazewinkel-Suringa, D.

*De invoering der bewaring. Zijn
de velden wit om te oogsten?*
Tijdschrift voor Strafrecht, deel
XLIX, 1939, p. 365-393

Hofstee, E.J.

TBS
Deventer, Kluwer, 2003

ISt

Inrichtingen voor Stelselmatige Daders

Ministerie van Justitie, april 2008

Kalmthout, A.M. van

De moderne richting en het Nederlandse sanctiestelsel

In: M.S. Groenhuijsen en D. van der Landen (red.), *De moderne richting in het strafrecht*, Arnhem, Gouda Quint, 1990, p. 195-220

Koenraadt, F., D. Dijs

Maatregelen ter bewaring en behandeling. Oude wijn en nieuwe zakken

Sancties, nr. 6, 2005, p. 313-329

Koeter, M.W.J., M. Bakker

Effectevaluatie van de Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (SOV)

Den Haag, WODC, Onderzoek en beleid nr. 259, 2007

Kooijmans, T.

Op maat geregeld?

Deventer, Kluwer, 2002

Land, H. van 't, K. van Duijvenbooden e.a.

Opgevangen onder dwang.

Procevaluatie strafrechtelijke opvang verslaafden

Den Haag, Trimbos Instituut, WODC, Ministerie van Justitie, 2005

Landen, D. van der

Strafen maatregel

Arnhem, Gouda Quint, 1992

Mevis, P.A.M.

Vrijheidsbeneming ter bestrijding van overlast: inderdaad uniek drugbeleid

Sancties, nr. 4, 1996, p. 208-220

Moerings, M.

Straffen met het oog op veiligheid. Een onderneming vol risico's

Universiteit Leiden, 2003 (oratie)

Nagel, W.H.

Het werkschuwe tuig

Alphen aan den Rijn, Samsom, 1977

Nieboer, W.

Strafen maatregel

Arnhem, Gouda Quint, Brouwer en zoon, 1973

Noyon, T.J.

Het wetboek van strafrecht

Arnhem, Gouda Quint, Brouwer en zoon, 1947 (5e druk, bewerkt door G.E. Langemeijer, deel 1)

Ooyen-Houben, M. van

De drangaanpak van criminele harddruggebruikers; een programmatheoretisch model

Justitiële verkenningen, nr. 5, 2004, p. 49-63

Pompe, W.

De ontwikkeling van het strafrechterlijk aspect in de laatste 50 jaar

Amsterdam, Van Rossen, 1957 (Vergadering Psychiatrisch-Juridisch Gezelschap op zaterdag 16 februari 1957 te Amsterdam)

Röling, B.V.A.

*De wetgeving tegen de
zoogenaamde beroeps- en
gewoontemisdadigers*
Den Haag, Martinus Nijhoff,
1933

RSJ

*De Inrichting voor Stelselmatige
Daders*
Den Haag, april 2007

Smidt, H.J.

*De geschiedenis van het wetboek
van strafrecht*
Haarlem, Tjeenk Willink, 1891
(2e druk, deel I)

Struijk, S. (a)

*De SOV-effectevaluatie bezien
vanuit een juridisch perspectief*
Sancties, afl. 6, 2008, p. 328-336

Struijk, S. (b)

*Veelplegersoverlast en de ISD-
maatregel: een gelegitimeerde
waarheid(svinding)?*
In: J.H. Crijns, P.P.J. van der
Meij e.a. (red.), *De waarde
van waarheid. Opstellen over
waarheid en waarheidsvinding
in het strafrecht*, Den Haag,
Boom Juridische uitgevers,
2008, p. 295-317

Trapman, P.M.

*De progressieve strafvoltrekking
en het onbepaalde vonnis*
Tijdschrift voor Strafrecht, deel
XXXII, 1922, p. 429-458

Schipbreukelingen van de maatschappij?

*M. Weevers en C. Bijleveld**

'Indien in het midden van den Zomer een blad van den boom door den wind wordt afgerukt, en na lang dwarrelen in de modder terecht komt en vertreden wordt, is dat dan de schuld van dat blad?'

(Veenhuizen, 1907)

Wat te doen met de onaangepasten en de onmaatschappelijken? Mensen die leven in de marge van de samenleving: zwervend, bedelend en stelend? Al eeuwenlang tobben samenlevingen met deze vraag. Aanvankelijk lag daarbij de nadruk op straffen, in de middeleeuwen in de vorm van lijfstraffen of verbanning. Onder invloed van de verlichting kwamen daar twee nieuwe elementen bij. De straf moest in verhouding staan tot de zwaarte van het vergrijp en ook een bijdrage leveren aan de resocialisatie van de betrokkenen. Daarmee sneed het mes aan twee kanten: de dader werd er beter van en de samenleving bleef gevrijwaard van recidiven.

Een uitzondering op het beginsel van proportionaliteit vormden en vormen de maatregelen. In deze gevallen kan justitie om speciale redenen besluiten een straf op te leggen die niet proportioneel hoeft te zijn. Hiervan is zowel sprake bij de ISD-maatregel van nu als bij de maatregel opzending naar een rijkswerkinrichting in de negentiende en twintigste eeuw.

Hiervoor genoemde rijkswerkinrichtingen vormden een opvangplaats voor de gemarginaliseerden van toen: de bedelaars en de zwervers. Afzondering en noeste arbeid moesten hen, zo hoopte men, heropvoeden tot acceptabele leden van de samenleving. Ook de huidige ISD-maatregel kent deze dubbele doelstelling

* Drs. Marian Weevers is historica en is werkzaam als beleidsadviseur bij de afdeling sociaal en economisch beleid van de gemeente Leiden. Prof. dr. mr. Catrien Bijleveld is hoogleraar Methoden en Technieken van Criminologisch Onderzoek aan de Vrije Universiteit in Amsterdam en senior onderzoeker bij het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving in Leiden. De auteurs danken de staf van het Drents Archief voor de verleende assistentie bij de dataverzameling, evenals Gerben de Vries en Egbert-Jan Brink voor hun nuttige tips bij de analyse van het materiaal.

– vrijwaren van de samenleving en re-integratie – en richt zich op een vergelijkbare groep: mensen die in de marges van de samenleving leven, zich veelvuldig aan relatief kleine vergrijpen (toen merendeels bedelen en landlopen, nu stelen en vernielen) schuldig maken en daardoor de samenleving een hoop last bezorgen. Deze bijdrage richt zich op de mannen die naar Veenhuizen zijn opgezonden.¹ Wie waren de zwervers en bedelaars die eind negentiende/begin twintigste eeuw de rijkswerkinrichting te Veenhuizen bevolkten? Hoe oud waren zij, wat was hun beroep, hadden zij een vaste woonplaats, waren zij getrouwd? Waren zij van het platteland naar de stad getrokken op zoek naar werk? Hoe zat het met hun gezinnen?

Ontstaan en geschiedenis van de ‘bedelaarsgestichten’ te Veenhuizen

Grote stukken braakliggend land in het noordoosten van Nederland en een groeiend leger werklozen in het westen brachten de latere gouverneur-generaal van Nederlands-Indië, Johannes van den Bosch, op het idee deze samen te brengen. Arme gezinnen zouden de beschikking krijgen over een huis en een stuk land om te bewerken. Aldus verrezen de koloniën Frederiksoord, Willemsoord en Wilhelminaoord.

Het was begin negentiende eeuw. De Franse bezetting was voorbij. De Engelse handelsblokkade had een slag toegebracht aan de economie. De industrialisatie zou in Nederland pas vanaf de tweede helft van de negentiende eeuw serieus doorzetten. In de eerste helft van de negentiende eeuw waren er veel mensen die nauwelijks het hoofd boven water konden houden. Want ook zij die wel het geluk hadden over werk te beschikken, leefden op of onder de armoedegrens. Bovendien was werk vaak onregelmatig en seizoens- en conjunctuurgebonden (Van Loo, 1987).

Maar hoe goed ook bedacht en hoe behoeftig velen in het westen ook waren, in de praktijk bleken de banden die de doelgroep aan het westen bonden, te sterk. Sterker dan het perspectief van een moge-

1 Dat is niet omdat de vrouwelijke opgezondenen niet interessant zouden zijn, maar omdat wij verwachten dat het profiel van de vrouwen anders is en separate studie heeft.

lijk zekerder bestaan. In plaats van gezonde gezinnen trok Drenthe, waar de daartoe speciaal opgerichte Maatschappij van Weldadigheid de eerste koloniën vestigde, in de loop van de eerste helft van de negentiende eeuw steeds meer mensen die minder recht van lijf en leden waren. Deze vormden een minder productief arbeidspotentieel dan Johannes van den Bosch aanvankelijk voor ogen stond. Het grote aantal wezen en verlaten kinderen in de eerste helft van de negentiende eeuw bracht hem vervolgens op het idee om, naast de zogenoemde vrije koloniën, een onvrije kolonie te stichten in de buurt van Norg: Veenhuizen. Behalve aan de hiervoor genoemde kinderen zou de nieuwe kolonie ook plaats moeten bieden aan bedelaars- en zwerversgezinnen. Ook deze bedelaarsgezinnen bleken echter vaak, door ziekte of fysieke bouw, minder geschikt voor het relatief zware werk in de landbouw.

Van particulier initiatief naar rijkswerkinrichting

De Maatschappij van Weldadigheid kwam mede door de geschetste verpaupering steeds meer in de financiële problemen. Het uiteindelijke gevolg was dat de drie gestichten die samen de kolonie te Veenhuizen vormden, in 1859 in handen van het Rijk kwamen, aanvankelijk bij Binnenlandse Zaken. De overgang naar het ministerie van Justitie in 1875 bezegelde het strafkarakter van de kolonie. Vanaf 1886 fungeerde Veenhuizen officieel als rijkswerkinrichting voor veroordeelde landlopers en bedelaars en bood in principe geen ruimte meer voor vrijwillige aanmelding. Onder landlopen werd verstaan het ‘zonder middelen van bestaan langs ’s heren wegen zwerven’, onder bedelen: vragen om geld of eten (Van Duyne, 1987). Inmiddels had eind negentiende eeuw ook in Nederland de industriële revolutie haar stempel op de samenleving gedrukt. Telefoon en telegraaf hadden hun intrede gedaan, de mobiliteit was verhoogd door de introductie van fiets, spoorlijnen en stoomboot. Er kwamen steeds meer en grotere fabrieken en de steden groeiden (Van der Woud, 2006). Als gevolg van de toegenomen welvaart en vooral ook de toename van de medische kennis, waaronder de ontdekking van het belang van hygiëne, nam de bevolking enorm toe: van ongeveer drie miljoen in 1850 tot vijf miljoen in 1900. De industrialisering verdrong voor een groot deel het oude ambachtelijk werk. Bestond de beroepsbevolking in 1849 nog voor 44% uit landarbeiders en boeren, bij de beroepstelling van 1909 bleek dat percentage gedaald naar 28%.

Meer staatsbemoeienis

Het idee dat de Staat zich zo min mogelijk met het dagelijks leven en de economie moest bemoeien, begon langzaam te wijken voor een wat actievere inmenging op het gebied van arbeidsregulering en armenzorg. Oprechte bezorgdheid afgewisseld met angst voor sociale revolutie – omstreeks deze tijd lieten ook de eerste socialis-tische en communistische bewegingen van zich horen – brachten een voorzichtig begin van een sociale politiek op gang. Daarnaast ontstonden de eerste initiatieven van overheidswege om de huis-vesting van de alsmaar uitdijende werkende klasse adequater te regelen, vaak vergezeld van pogingen deze klasse te ‘beschaven’. Ook hier speelden meerdere motieven een rol, naast de zorgen om de volksgezondheid, de angst voor zedelijk verval en opstand (De Regt, 1984).

Behalve in Veenhuizen waren er onder meer bedelaarsgestichten in Hoorn (hier gingen de zware gevallen heen, waaronder mensen die zich in Veenhuizen misdragen hadden), Ommerschans (tot 1890) en Ampsen.

Tot 1914-1915 bestond de populatie van Veenhuizen uit bedelaars en landlopers. De Eerste Wereldoorlog bracht smokkelaars en vluchtelingen. Dienstweigeraars en souteneurs volgden in de jaren dertig. Na 1976 zijn er geen bedelaars meer ‘opgezonden’. Een wetswijziging maakte in 1999 een eind aan de strafbaarstelling van landloperij, bedelarij en de plaatsing in rijkswerkinrichtingen door deze definitief uit het Wetboek van Strafrecht te verwijderen.

Veenhuizen als rijkswerkinrichting voor bedelaars en landlopers*Arbeid is zegen*

De opschriften van de huizen, de voormalige gestichten (van de oorspronkelijke drie zijn er nu nog twee bewaard gebleven) en de andere gebouwen die samen het dorp Veenhuizen vormen, laten geen misverstand bestaan over het doel van een verblijf aldaar: *Bid en werk, Controle, Arbeid is zegen, Werkzaamheid, Leering door voorbeeld, Flink en vlug*, enzovoort.

Arbeid, arbeid en nog eens arbeid werd gezien als de beste remedie tegen de kwalen waarmee de populatie die de gestichten bevolkte,

behept was. Ondanks het justitiële karakter dat de rijkswerkinrichting vanaf 1886 had gekregen duidt de term 'verpleegden', waarmee de daar verblijvende bedelaars en landlopers werden aangemerkt, erop dat zij eerder gezien werden als zieken dan als misdadigers. Discipline en arbeid waren de aangewezen middelen om hen te genezen van hun grootste kwaal: luiheid. Een andere, in die tijd ook met enige regelmaat gebezigde term, 'schipbreukelingen van de maatschappij', wekt eveneens de indruk dat velen de genoemde groep eerder zagen als slachtoffers, mensen die het niet hebben gered in de maatschappij, dan als echte criminelen. Het nieuwe Wetboek van Strafrecht van 1886 omschreef bedelarij en landloperij als overtreding en niet als misdrijf. Voor beide kon men worden opgezonden. Opzending naar Veenhuizen kon uiteenlopen van een periode van drie maanden tot drie jaar. De snelheid waarmee men naar dit middel greep bij een veroordeling voor landloperij of bedelen, kon sterk variëren, zoals hierna nog zal blijken, al naar gelang het arrondissement waar men terechtstond. Over het algemeen kon men rekenen op een langere termijn van opzending naarmate men vaker in herhaling was gevallen.

Een geval apart

Ook nu is nog goed te zien hoezeer Veenhuizen ooit een gemeenschap op zich vormde: redelijk zelfvoorzienend, met onder andere boerenhoeves, smederijen, een molen, een bakkerij, een apotheek (*Bitter en Zoet*), een hospitaal (*Vertrouw op God*, door de opgezonden 'Snel bij God' genoemd), een slachthuis, drie kerken (een katholieke, een protestantse en een synagoge) en een begraafplaats (ook wel 'het vierde gesticht' genoemd).

Bijzonder ook voor Veenhuizen was dat hier rond 1900, toen overal elders het cellulaire systeem ingang vond, nog steeds een gemeenschapsregime gold (Franke, 1996). Werken, recreëren – of wat daarvoor door moest gaan, kaartspelen waren bijvoorbeeld verboden – en slapen deed men gezamenlijk. Zij het dat voor dit laatste vanaf 1900 uit angst voor 'tegnatuurlijke' neigingen, afzonderlijke alkoven in de slaapzalen werden geïntroduceerd. Voor dat doel werd Veenhuizen II tussen 1895 en 1900 opnieuw opgetrokken. In afwijking van alle overige penitentiaire inrichtingen waren het de gedetineerden zelf die deze herbouw ter hand namen. Gerben de Vries geeft hiervoor in zijn boek *Honderd jaar gemeenschaps-*

regime in Esserheem Veenhuizen 1895-1995 een aantal redenen. Zo was er angst dat de komst van werkvolk van buitenaf een aanslag op de discipline zou vormen. Daarbij zou men in het bijzonder vrezen voor het binnensmokkelen van sterke drank. Veenhuizen beschikte bovendien over een vrij groot leger van geschoolde vakmensen als timmerlieden, schilders en smeden. Tot slot speelden financiële motieven een rol: bouw door eigen bewoners zou goedkoper zijn dan uitbesteding.

Eind negentiende/begin twintigste eeuw zijn er flink wat dienstwoningen bij gebouwd. Ook hierbij werden de 'verpleegden' ingeschakeld. Behalve in de bouw waren zij actief in de landbouw (om de kolonie van voldoende levensmiddelen te voorzien), in de verving (turfsteken) en op de werkplaatsen. Anderen vonden emplooi in de huishoudelijke dienst (aardappelschillers, keukenknechten, bakkers, schoonmakers, enzovoort) en in en rondom de woningen van de ambtenarengezinnen.

Aanvankelijk werden ook landlopende en/of bedelende vrouwen naar Veenhuizen opgezonden. Hiervoor was Veenhuizen I bestemd. Vanaf 1889 werden zij naar Leiden verwezen.

Beschrijving populatie 1896-1901

Aanvankelijk was de opzet van dit onderzoek om een steekproef te nemen uit de inschrijvingsboeken die zich in het Drents Archief bevinden. Hierin staat per locatie beschreven wie er op welke datum is ingeschreven met vermelding van plaatsingstitel en duur van de plaatsing. Omdat de kans dat iemand in deze boeken voorkomt, stijgt al naar gelang het aantal opzendingen, bleken deze echter geen geschikte bron voor het trekken van een representatieve steekproef. Gelukkig bevatten de archieven van Veenhuizen ook een collectie van circa 6.000 zogenoemde signalementskaarten, die een aantal relevante gegevens² bevatten voor allen die tussen 1896 en 1901 zijn opgezonden. Uit de gealfabetiseerde lijst van ingeschrevenen hebben wij een systematische 5%-steekproef getrokken van 281 mannen.

2 De signalementskaarten zijn ook op internet te raadplegen: www.drenlias.nl. Men kan bijvoorbeeld zoeken op de eigen achternaam om te kijken of een voorouder in die tijd in Veenhuizen heeft gezeten.

Het eerste dat in het oog springt bij bestudering van de signalementskaarten, zijn de metingen van uiterlijke kenmerken, zoals de 'grootste horizontale breedte tussen de jukbeenderen', de 'rugwelling' of de 'worteldiepte' van de neus. Een dergelijke zorgvuldige beschrijving van uiterlijkheden doet sterk denken aan Lombroso, een negentiende-eeuwse criminoloog, die de neiging tot crimineel gedrag in verband trachtte te brengen met bepaalde lichaamskenmerken. De methode Bertillon, die ten grondslag lag aan deze kaarten, lijkt bij nadere verkenning in eerste instantie vooral bedoeld om de uniciteit van de persoon in beeld te brengen en daarmee opsporing te vergemakkelijken. Of deze ook gezien werd als een methode om (neiging tot) crimineel gedrag te voorspellen, blijft op basis van de geraadpleegde stukken en literatuur een beetje in het midden.

Achtergrond en doel signalementskaarten

Bertillon, een Franse rechercheur, dacht met zijn *Instructions signalétiques* uit 1893 het unieke identificatiesysteem ontworpen te hebben. Eind negentiende eeuw was het relatief gemakkelijk voor (gewezen) criminelen in de anonimiteit van de massa onder te duiken. Het vastleggen van nauwkeurige metingen, waaronder lichaamslengte, breedte van het hoofd, lengte van de onderarm, afstand tussen de jukbeenderen, lengte van de linkervoet, middelvinger en het rechteroor, moest daar verandering in brengen. De hiervoor genoemde metingen in combinatie met een beschrijving van bijzondere kenmerken, zoals tatoeages en littekens, en twee foto's (*één en face* en *één en profil*) zouden een recidivist onmiddellijk moeten ontmaskeren (Brink, 1997).

Als het ging om het aanpakken en bestrijden van de zogenoemde onverbeterlijke crimineel had men van deze methode hoge verwachtingen. Zwervers en vagebonden werden gezien als een belangrijke bedreiging van de sociale orde en bovendien als een gedegenereerde mensensoort. Nederlandse juristen en criminologen waren aanvankelijk zeer enthousiast over de perspectieven die deze methode leek te bieden op een betere opsporing van misdadigers. Nederland ging in 1896 over tot invoering van de methode Bertillon. In Veenhuizen vond dit zijn neerslag in de productie van ongeveer 6.000 signalementskaarten. De methode bleek echter geen lang leven beschoren en werd verdrongen door de meer betrouw-

bare en vooral veel simpeler identificatiemethode op basis van vingerafdrukken.

De signalementskaarten vermelden echter meer dan alleen uiterlijke kenmerken, namelijk ook of er een vader bekend is (naast de moeder), de geboortedatum en -plaats, burgerlijke staat, beroep, laatste verblijfplaats, strafblad, recidiven en militaire dienst. Aan de hand hiervan kunnen wij een typering geven van de populatie die tussen 1896 en 1901 de drie 'gestichten' van Veenhuizen bevolkte.

Tussen 1895 en 1902 leefden er in de drie gestichten gemiddeld rond de 3.300 personen, ongeveer 1.000 per gesticht. Hiermee zaten deze gebouwen aan hun maximale bezetting. Na het rapport van de staatscommissie, die in de periode 1903-1907 onderzoek deed naar de effectiviteit van de rijkswerkinrichtingen, zou de rechterlijke macht de instructie hebben gekregen minder snel op te zenden. Daardoor verminderde de populatie in de jaren daarna vermoedelijk. De reden voor dit onderzoek naar de effectiviteit van de aanpak van bedelarij en landlopen was het onrustbarende hoge percentage recidives³ aan de ene kant en de hoge kosten aan de andere.

Hoge recidive

Als we de gegevens van de steekproef uit de signalementskaarten analyseren, is dan ook het hoge percentage recidivisten het eerste dat ons opvalt: 62% was al eerder te werk gesteld in Veenhuizen (173 van de 281). Dit varieert van één keer eerder opgezonden (49) tot (in één geval) dertien maal veroordeeld tot een verblijf in de rijkswerkinrichting. Gemiddeld waren de mannen die tussen 1896 en 1901 in Veenhuizen verbleven, tweemaal eerder opgezonden geweest. Hierin lijkt de populatie enigszins op de geplaatsten onder de huidige ISD-maatregel: bekenden van justitie.

De kaarten maken een onderscheid bij de veroordeling tussen landloperij, bedelarij en een combinatie van beide. Het merendeel (249) blijkt voor opzending veroordeeld wegens landloperij, 27 voor bedelarij en een heel klein aantal van vier voor beide overtredingen.

3 S. van Mesdag (1903), 'geneesheer aan de Rijkswerkinrichtingen Veenhuizen', spreekt zelfs over een recidive (van opzending voor bedelarij/landloperij) van 80%.

514

SIGNALEMENT-KAART.

Nr. 13552 Datum van opname 29. Januari 1894

Naam: Weevers
 Voornaam: Bernardus
 Bijnamen: te Loopt
 Geboorte: 1867 in Weeren - Friesland
 Geboorte Plaats: Dronkeroord - Friesland
 Beroep: Landbouwer
 Hoofdbesigheid: Landbouwer
 Religie: Rooms-Katholiek
 Militaire Diensten: 1867-1871 in Leeuwarden - Friesland
 Vragen van belang, want de naam, leeftijd, geboorte, etc. (Kind of vaders naam, het huize waar? Voornamen van vader?)
 Tot, waartoe deze reekent: Dronkeroord - Friesland

Metingen en Beschrijving:

| | | | |
|--------------------|--------------------|------------------|----------------------|
| Langte in duim: 68 | Langte in duim: 68 | L. voet: 27, 2 | Uwve: 2 |
| Bruiswijdte: 2 | Hande: 15, 4 | L. middel: 11, 4 | Vuist: 21, 1/2 |
| Duim: 1, 5/8 | Omslag: 18, 2 | L. pink: 9, 1 | Ontwikkeling: 1, 1/2 |
| Bereik: 1, 1/2 | Langte: 10, 1/2 | L. ring: 9, 1/2 | Ontwikkeling: 1, 1/2 |

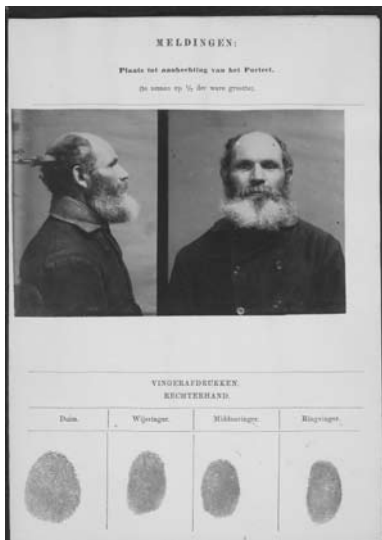
VOORHOOFD:

| | |
|-----------------|---------------|
| Ochters: 1, 1/2 | Bogen: 1, 1/2 |
| Profil: 1, 1/2 | Doel: 1, 1/2 |

NEUS:

| | |
|----------------|----------------|
| Wijdte: 1, 1/2 | Langte: 1, 1/2 |
| Hoogte: 1, 1/2 | Vorm: 1, 1/2 |
| Doel: 1, 1/2 | Doel: 1, 1/2 |

Opgenomen in: Dronkeroord - Friesland



RECHTERHOOFD:

| | | | | |
|-----------------|------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| voor: 1, 1/2 | oefening: 1, 1/2 | afstand: 1, 1/2 | afstand: 1, 1/2 | afstand: 1, 1/2 |
| hoorn: 1, 1/2 | afstand: 1, 1/2 | afstand: 1, 1/2 | afstand: 1, 1/2 | afstand: 1, 1/2 |
| afstand: 1, 1/2 | afstand: 1, 1/2 | afstand: 1, 1/2 | afstand: 1, 1/2 | afstand: 1, 1/2 |
| afstand: 1, 1/2 | afstand: 1, 1/2 | afstand: 1, 1/2 | afstand: 1, 1/2 | afstand: 1, 1/2 |

RECHTERHOOFD:

| | | | |
|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| hoorn: 1, 1/2 | afstand: 1, 1/2 | afstand: 1, 1/2 | afstand: 1, 1/2 |
| afstand: 1, 1/2 | afstand: 1, 1/2 | afstand: 1, 1/2 | afstand: 1, 1/2 |

Namen betreffende de meting; bijzondere teekenen en tekenen:

III. _____

IV. _____

V. _____

VI. _____

VERDERE BIJZONDERHEIDEN:

Overige opmerkingen op de afdraken van de vingers.

De signalementskaart van opgezondene Bernardus Weevers (bron: Het Drents Archief, www.drenlias.nl)

Oud

Verder zien we dat de opgezondenen tamelijk oud waren: de gemiddelde leeftijd lag op 45 jaar. Dit is hoog in een tijd waarin de levensverwachting in Nederland rond de 47 jaar lag. Vooral als je in aanmerking neemt dat twee derde van de verpleegden recidivist was met waarschijnlijk een ongeregeld en zwaar bestaan. De vraag dringt zich op in hoeverre deze mannen in staat zijn geweest de handen flink uit de mouwen te steken in de bouw of aan te poten op het land, zoals men van hen verwachtte.

Eerder deviant dan crimineel

Slechts 45 mannen (16%) hadden een strafblad anders dan voor bedelarij en/of landloperij. Het betreft hier vooral diefstal, geweld (mishandeling/vechten) en insubordinatie/belediging/weerspannigheid, waaronder een aantal krijgstuftzaken. Er zijn enkele vermeldingen van verzet bij aanhouding om, zo vermoeden wij, naar Veenhuizen gezonden te worden. Het lijkt hier dus eerder te gaan om deviante, buiten de maatschappij opererende, figuren en niet zozeer om criminelen. Opvallend is overigens dat hoe jonger men was bij plaatsing in de rijkswerkinrichting, des te groter de kans dat men al een strafblad had.⁴ Dit zou erop kunnen duiden dat men geneigd was eerder tot opzending over te gaan bij jongere mensen als er tegelijkertijd sprake was van een strafblad.

Drie rechtbanken verantwoordelijk voor vier vijfde van de opzendingen

Vermeldenswaard is dat 231 van de opzendingen in de onderzochte periode, dus ruim 82%, op het conto staan van drie van de negentien arrondissementsrechtbanken, te weten Den Haag, Den Bosch en Utrecht. Van deze drie steekt Den Haag er met een aantal van 102 met kop en schouders boven uit, gevolgd door Utrecht met 69 en Den Bosch met 60. Dit is des te opmerkelijker omdat wij geen aanwijzingen hebben dat landloperij en bedelarij in juist deze arrondissementen veel vaker zouden voorkomen. Andere mogelijke verklaringen zijn richtlijnen van het Rijk, ingegeven door een behoefte aan arbeidskrachten voor de bouw van de nieuwe gestich-

4 $t = 5,779$, $df = 277$, $p < .001$.

ten en andere gebouwen/huizen die in die periode een hoogtepunt kende.⁵ Men zou verwachten dat dit dan ook juist mensen zouden moeten zijn van wie de achtergrond, professie en/of fysieke gesteldheid hen geschikt zouden moeten maken voor de bouw. Maar waarom dan juist deze rechtbanken? Spelen filantropische motieven – een groot deel van de opgezondenen zou zichzelf opzettelijk laten oppakken om onder de pannen te zijn (Jansen, 2008; De Vries, 1995; Van Mesdag, 1903) – wellicht een rol? Dit veronderstelde motief (om in de zwaardere wintermaanden onder dak te zijn) wordt overigens door Petrus van Duyne (1987) grotendeels ontkracht. De hier onderzochte populatie zat over het algemeen ook veel langer dan één seizoen. Vervolgonderzoek is nodig om hier nadere uitspraken over te kunnen doen.

Van verreweg de meeste opgezondenen blijkt zowel de vader als de moeder bekend, namelijk 269 van 281 (96%). Hieruit valt voorzichtig af te leiden dat er niet per definitie sprake was van een gebroken gezinssituatie, maar dat een grote meerderheid van de opgezondenen beide ouders heeft gekend.

Merendeel ongehuwd

Slechts 39 mannen staan geregistreerd als gehuwd. De overgrote meerderheid, namelijk 190 (68%), is ongehuwd (7 mannen zijn gescheiden en 44 zijn weduwnaar). Het lijkt er dus op dat deze mannen niet alleen maatschappelijk buiten spel stonden, maar ook geen aansluiting hadden gevonden op de huwelijksmarkt. In hoeverre dit gebrek aan wat wij vandaag de dag sociale bindingen zouden noemen, mede debet is geweest aan de opzending, kunnen wij niet zeggen. Datzelfde geldt voor de vraag of achterliggende oorzaken, zoals een gebrek aan sociale aanpassing, cognitieve vaardigheden en drankgebruik (veel in de literatuur genoemd), van invloed zijn geweest op het niet kunnen vinden van een huwelijkspartner. De groep lijkt hiermee echter niet alleen een groep 'losers', maar ook een groep 'loners'. De oudere ongehuwde mannen zijn significant

5 De auteur van Honderd jaar gemeenschapsregime in Esserheem Veenhuizen 1895-1995, Gerben de Vries (1995), meent dat dit mogelijk een rol heeft gespeeld.

vaker eerder opgezonden dan andere mannen,⁶ ook als men corrigeert voor leeftijd. Daarmee lijkt sociale uitsluiting een belangrijk kenmerk.

Positie arbeidsmarkt

De vraag is of deze mannen ook buiten de arbeidsmarkt stonden. Waren zij overwegend zonder beroep, of werkzaam in laaggeschoolde of onzekere beroepen? Om dit te bezien hebben wij de beroepen die op de kaarten vermeld zijn, hierna ingedeeld volgens de historische classificatie van beroepen, zoals vastgelegd in de *History Of Work Information System*, ook wel de HISCO-classificatie genoemd.⁷ Een kleine minderheid van 39 mannen (14%) was geregistreerd als 'zonder beroep' en is daarmee niet classificeerbaar.

Tabel 1: Verdeling van beroepen volgens HISCO-classificatie

| | | |
|-------------------------------------|-----|-------|
| Laaggeschoolde landbouwwerkers | 2 | 0,2% |
| Ongeschoold | 44 | 15,7% |
| Laaggeschoold | 105 | 37,4% |
| Boeren/vissers | 1 | 0,4% |
| Voormannen, geschoolde werkers | 74 | 26,3% |
| Lager management/ambachtslui/handel | 16 | 5,7% |

Uit tabel 1 blijkt dat bijna één op de zes ongeschoold werk had. Voorbeelden hiervan zijn grondwerker, kolendrager, sjouwer of glasslijper. Iets meer dan één op de drie had laaggeschoold werk, zoals klompenmaker, ijzergieter, stukadoor of timmerman. Bijna één op de drie echter had hogergeschoold werk of zat in de handel. In de categorie 'voormannen en geschoolde werkers' treffen wij een horlogemaker, een boekbinder en diverse kleermakers aan. Bij het lager management, de ambachtslieden en de handelaars zien we ziekenoppassers, schippers, groentehandelaren en kantoorschrijvers. Het is dus niet zo dat Veenhuizen louter werd bevolkt door ongeschoolden: van één op de drie mogen we aannemen dat ze, zeker voor die tijd, relatief goed geschoold waren.

6 Spearman's rho = .336, $p < .001$.

7 Zie <http://historyofwork.iisg.nl/>.

Een aantal van de vertegenwoordigde beroepen lijkt goed van pas te komen in een semi-autarkisch georganiseerde samenleving zoals Veenhuizen. Voorbeelden hiervan zijn bakker, molenaar, meubelmaker, smid, ziekenoppasser, slager, schoenmaker en kleermaker. Opvallend is ook dat er binnen de lageropgeleiden een redelijke vertegenwoordiging is van beroepen die te maken hebben met de bouw. Behalve de (ongeschoolde) sjouwers zijn daar metselaars, schilders en timmerlieden. Die zullen goed van pas gekomen zijn, niet alleen bij de herbouw van Veenhuizen II, maar ook bij de totstandkoming van de andere woningen in de periode rond de eeuwwisseling.

Militaire dienst

Bijna 60% (163) van de verpleegden is in militaire dienst geweest, van wie relatief veel, namelijk 42 of een kwart, in Nederlands Oost-Indië. Van degenen die in Indië zijn geweest, zijn er opvallend veel ongehuwd (90%). De vraag rijst óf, en zo ja, op welke manier dit van invloed is geweest op hun verdere levensloop. Heeft het verblijf in de Oost hun bindingen met de Nederlandse samenleving definitief aangetast, zowel hun kansen op het vinden van een partner als de aansluiting met de arbeidsmarkt? Voormalig gestichtsgeneesheer S. van Mesdag meent van wel. Hij acht de omstandigheden waarin de Indië-militairen terechtkomen, nadelig voor hun karaktervorming en vreest dat zij daarmee voorgoed ongeschikt worden voor 'eene geregelde burgerbetrekking' (Van Mesdag, 1904).

Grote stad of platteland?

De meeste opgezonden (45%) zijn afkomstig uit een grote stad, 20% uit een kleinere stad of dorp, en 35% heeft geen laatste verblijfplaats opgegeven. Van de opgezonden leidden 99, ruim een derde, voor hun opzending naar Veenhuizen een zwervend bestaan. Ongeveer een kwart was afkomstig uit de gemeente waar men geboren was. De rest, bijna vier op de tien mannen, is op een zeker moment van een kleinere geboortegemeente of van het platteland naar een grotere stad getrokken, of van een grote stad naar een andere stad. Mogelijk zijn deze mannen op zoek geweest naar betere kansen. Hier tekent de groep zich, meer dan bij de vorige analyses, af als verwacht, namelijk als een mobiele groep, met veel zwervers. Er is overigens geen verband tussen de herkomst van de mannen en

het aantal eerdere opzendingen, noch tussen hun mobiliteit en het aantal eerdere opzendingen. Kortom, vooralsnog hebben wij geen indicatie dat het vooral stedelingen of vooral zwervers waren die regelmatig terugkeerden in Veenhuizen.

Conclusies

Het beeld van de gemiddelde verpleegde zoals dat uit de (steekproef van de) signalementskaarten naar voren komt, is dat van een wat oudere, vaak ongehuwde man met (laag)geschoold werk, vaak al enkele malen eerder veroordeeld voor landlopen, maar voor het overige zonder strafblad. Hij was meestal afkomstig uit een van de grote of middelgrote steden, waar hij regelmatig van elders naartoe getrokken was. Vaak leidde hij een zwervend bestaan.

De groep 'verpleegden' kan daarmee niet zonder meer tot het ongeschoolde lompenproletariaat worden gerekend: we treffen zelfs opvallend vaak relatief goed geschoolden aan. Verder zien we naar verhouding veel ex-militairen die naar Nieuw Oost-Indië uitgezonden zijn geweest.

Tijdgenoten – de al eerdergenoemde voormalig gestichtsgeneesheer Van Mesdag acht een percentage van 90% alcoholverslaafden niet onwaarschijnlijk – wijzen sterk op de rol van alcohol bij het afglijdingsproces dat uiteindelijk leidde tot opzending naar Veenhuizen. Dit wordt bevestigd door dr. H.T. de Graaf (1914), werkzaam als dominee in de periode 1907-1912, in zijn studie naar *Karakter en behandeling van veroordeelden wegens landloperij en bedelarij*. Verslaving wordt ook tegenwoordig gezien als een belangrijke determinant van (veelvuldige) criminaliteit en overlast. De rol van alcohol komt ook tot uitdrukking in de angst voor het binnensmokkelen van sterke drank bij uitbesteding van bouwwerkzaamheden in het Veenhuizen van rond de eeuwwisseling.

Waar de huidige persoonsdossiers die van justitiabelen worden aangelegd, vooral veel van het innerlijk proberen te registreren (IQ, impulsiviteit, DSM IV-diagnoses, psychische traumata), valt op dat de registraties van toen vooral de buitenkant, het uiterlijk, van de personen vastlegden. Daardoor kunnen wij alleen maar gissen naar de problematiek – omstandigheden, in de persoon gelegen factoren, psychiatrische ziekten, verslaving, enzovoort, dan wel de interactie daartussen – die maakte dat de mannen die wij hier onderzochten, als verpleegden in Veenhuizen terechtkwamen.

Alles overziende lijkt de maatregel wellicht effectief geweest te zijn, vooral in de periode 1896-1901, toen er relatief veel mensen werden opgezonden, om de samenleving te vrijwaren van zwervers en bedelaars. Dat geldt niet voor de vraag of de maatregel ook heeft bijgedragen aan het maatschappelijk herstel van de opgezondenen. Met het oog op het feit dat het merendeel te werk werd gesteld in de landbouw, terwijl zij hier geen achtergrond in hadden, er met landbouwwerk zeer weinig te verdienen was, en het merendeel van de verpleegden bovendien relatief oud en waarschijnlijk versleten was, mag dat ook nauwelijks verwondering oproepen. Behalve tewerkstelling werd er overigens weinig aan (vak)scholing gedaan. De spaarzame vrije tijd (in de wintermaanden overigens wat minder spaarzaam in verband met de vroeg invallende duisternis) werd geacht op te gaan aan het lezen van (stichtelijke) lectuur en kerkgang.

De afstand tussen werkinrichting en samenleving was voor velen dan ook erg groot, waarschijnlijk te groot om zich daar zonder hulp te kunnen redden. Volgens De Vries speelde ook een rol dat veel van deze mensen in de samenleving buiten de muren nauwelijks beter af waren dan in een onvrijwillige setting als Veenhuizen, waar ze in ieder geval wel eten, drinken en een dak boven hun hoofd hadden. Mogelijk speelt ook hospitalisering een rol. Tot slot zal het stigma van een verblijf in een rijkswerkinrichting van invloed zijn geweest op de gebrekkige re-integratie (Veenhuizen, 1907).

Veenhuizen lijkt daarmee eerder te hebben gefungeerd als een speciale vorm van armenzorg voor oudere, alleenstaande, op drift geraakte mannen dan als een effectief geneesmiddel voor wat als de belangrijkste oorzaak van landloperij en bedelarij gezien werd: luiheid.

Zien wij overeenkomsten tussen de ISD en het Veenhuizen van destijds? Op het eerste oog wel. De ISD-maatregel en de opzending naar Veenhuizen waren allebei maatregelen die niet proportioneel hoefden te zijn aan het vergrijp op grond waarvan de maatregel werd opgelegd. Allebei zijn bovendien gericht op een groep mensen die de aansluiting met de samenleving heeft gemist, die zich schuldig maakt aan overtreding van de heersende normen en waarden, die overlast bezorgt en aanstoot geeft. Beide maatregelen waren bedoeld om de samenleving gedurende een langere tijd te vrijwaren van deze overlast en uiteindelijk ook om een vorm van herstel en re-integratie te bewerkstelligen.

Van de Veenhuizener opgezondenen weten wij achteraf dat de re-integratiedoelstelling niet werd gehaald. De recidive bleef hoog en de mannen keerden regelmatig terug. De foto's op de signalementskaarten spreken boekdelen: enkele zwierige en lepe koppen springen eruit, maar het merendeel toont een door het leven getekend, vermoeid gezicht. Veel van hen moeten de facto versleten zijn geweest. Het werk in Veenhuizen was vaak nauwelijks relevant voor een eventuele terugkeer in de samenleving.

De vraag is of wij iets hebben aan de ervaringen uit het verleden. Het beeld van de Veenhuizener opgezondene leert ons vooral het belang van realistische doelstellingen en een aanpak die meer behelst dan symptoombestrijding. Het idee dat arbeid en discipline alléén de verpleegden zou genezen van hun luiheid en terug in het gareel zou brengen, was te optimistisch en sloot niet aan bij de werkelijkheid. Mensen veranderen niet zo gemakkelijk. Vooral niet als zij oud zijn en een lange carrière achter de rug hebben van regelmatige opzending. Een ander probleem was dat er nauwelijks aandacht was voor achterliggende oorzaken, zoals armoede, ziekte, gebrek aan vaardigheden, verslaving en de interactie daartussen. Voor sommigen was Veenhuizen mogelijk een aantrekkelijker perspectief dan een onzeker, geïsoleerd en zwaar bestaan buiten deze muren. Daarbij kwam dat de afstand tussen rijkswerkinrichting en het rechtschapen deel van de samenleving groot was en dat deze waarschijnlijk bij iedere nieuwe opzending groter werd.

Daarmee lijkt deze verzuchting van 'een onherroepelijk verlorene' geenszins misplaatst: 'Zal men zijn aandacht willen vestigen op het stelsel van hechtenis en opzending; zal men zich inspannen, om wat beters te zoeken dan het oude heilmiddel, waarvan reeds jaren blijkt, dat het geen geneeskraft bezit? (...) Ik heb nog wilskracht en werkkraft en toch zal ik misschien schipbreuk moeten lijden, gelijk zoovele andere' (De Rijkswerkinrichtingen te Veenhuizen, 1904).

De opgezondene van ruim een eeuw geleden komt niet zozeer over als iemand die bij voorbaat kansloos was. Eerder als iemand die de aansluiting ergens in zijn leven heeft gemist en daardoor buiten de boot is gevallen: een schipbreukeling van de maatschappij!

Literatuur

Brink, E.J.

Menschenmeting en mensenherkenning, opkomst en ondergang van de Bertillonage
Spiegel Historiae, 1997, p. 264-269

Duyne, P.C. van

Landlopers in het nieuwe Wetboek van Strafrecht
Tijdschrift voor Criminologie, jrg. 29, nr. 4, 1987, p. 79-91

Franke, H.

De macht van het lijden, twee eeuwen gevangenisstraf in Nederland
Amsterdam, Balans, 1996

Graaf, H.T. de

Karakter en behandeling van veroordeelden wegens landloperij en bedelarij
Groningen, 1914

Jansen, S.

Het Pauperparadijs, een familiegeschiedenis
Amsterdam, Balans, 2008

Loo, F.L. van

'Den arme gegeven...' Een beschrijving van armoede, armenzorg en sociale zekerheid in Nederland 1784-1965
Meppel/Amsterdam, 1987 (2e druk)

Mesdag, S. van

Iets over landlopers en bedelaars
Tijdschrift voor Strafrecht, jrg. 15, 1903, p. 215-246

Mesdag, S. van

Iets over landlopers en bedelaars
Tijdschrift voor Strafrecht, jrg. 16, 1904, p. 1-52

Mesdag, S. van

Iets over landlopers en bedelaars
Tijdschrift voor Strafrecht, jrg. 26, 1914, p. 226-273

Regt, A. de

Arbeidersgezinnen en beschavingsarbeid. Ontwikkelingen in Nederland 1870-1940: een historisch-sociologische studie
Amsterdam, 1984

De Rijkswerkinrichtingen te Veenhuizen

Afdrukken van indrukken door een 'onherroepelijk verlorene'
Rotterdam, 1904

Veenhuizen

Wezen en schijn, opgedragen aan het Nederlandse volk, door een oud-lijfeigene
Den Haag, 1907

Vries, G.E. de

Honderd jaar gemeenschapsregime in Esserheem Veenhuizen 1895-1995
Gouda, 1995

Woud, A. van der

Een nieuwe wereld, het ontstaan van het moderne Nederland
Amsterdam, 2006

Tussen hoop en vrees

ISD'ers aan het woord

*W.M.E.H. Beijers en L.S.M. Rutjens**

Over de ISD valt veel te schrijven en te filosoferen. Over de ontstaansgeschiedenis, de doelstellingen, de effectiviteit. Maar wat vinden de ISD'ers er zelf van? Wat vinden de mensen die zelf de maatregel ondergaan van de mate waarin de maatregel terecht is opgelegd, van het regime, en hoe verwachten zij dat de ISD hun leven verandert?

In deze bijdrage willen we een beeld schetsen van de beleving van ISD'ers tijdens de uitvoering van de intramurale fase van de ISD-maatregel. Daartoe hebben we interviews gehouden bij drie ISD-instellingen. Deze ISD-instellingen hebben wij gekozen op grond van, naast bereidwilligheid van de directie, geografische spreiding over Nederland en type regime (separaat of met andere gedetineerden). Bij deze instellingen is aan alle ISD'ers door middel van een flyer met een beschrijving van het onderzoek medewerking gevraagd. Deelname was vrijwillig. Er werd geen vergoeding gegeven. Uiteindelijk hebben 22 ISD'ers ingestemd met een interview. De halfopen interviews zijn in december 2008 en januari 2009 gehouden. De gesprekken zijn opgenomen en letterlijk uitgeschreven. Met behulp van inhoudsanalyse hebben wij de gegevens geanalyseerd. Leidraad daarbij waren de centrale vragen:

- a. Wat vinden de ISD'ers ervan de maatregel opgelegd te hebben gekregen?
- b. Hoe ervaren zij de uitvoering van de maatregel?
- c. Welke toekomstverwachtingen hebben zij?

* Drs. Guillaume Beijers (universitair docent en coördinator van de opleiding Criminologie) en mr. Linda Rutjens (docent) zijn verbonden aan de afdeling Strafrecht en Criminologie van de Vrije Universiteit Amsterdam. De auteurs danken Krista van den Akker en Bo Bremmers voor hun inzet bij de afname en het uitwerken van de interviews die de bron waren voor deze bijdrage.

Onze analyses en onderzoek zijn nadrukkelijk kwalitatief. Door de keuze van onze methode zien we de maatregel allereerst door de ogen van de ISD'ers, inclusief mogelijke neutralisaties en vertekeningen. We hebben niets gecontroleerd; het is hun beeld. Ook hebben wij personen uit slechts drie inrichtingen gesproken en weten niet in hoeverre deze inrichtingen verschillen van andere inrichtingen (we hebben de indruk dat er tussen de inrichtingen die wij hebben bezocht, in ieder geval al duidelijke verschillen zijn). Daarnaast hebben we uitsluitend ISD'ers gesproken die zich op het moment van interviews binnen de penitentiaire inrichtingen bevonden. Het deel van de ISD'ers dat wordt behandeld in klinieken buiten de inrichting, en het deel dat buiten de inrichting werkt, zijn dan ook niet meegenomen in dit onderzoek. Een groot deel van de ISD'ers heeft te maken met ernstige psychiatrische problematiek. Deze personen zijn ook ondervertegenwoordigd in het onderzoek. Tot slot hebben we vrijwilligers gesproken die tijd en zin hadden. En ook 'zin' om mee te werken aan een interview zal niet willekeurig verdeeld zijn over de ISD'ers. Al met al is ons onderzoek dan ook waarschijnlijk niet representatief voor alle ISD'ers in Nederland. Door de kwalitatieve methode verwachten we echter wel meer te kunnen verdiepen en minimaal een bandbreedte in meningen over de maatregel te kunnen schetsen.

Naast beveiliging van de samenleving heeft de ISD als doel een behandeling te bieden aan die personen bij wie dat mogelijk is. Een minimale voorwaarde voor behandeling is dat betrokkene het probleem erkent en gemotiveerd is om er iets aan te doen. Een veel voorkomend probleem is verslaving aan harddrugs of hieraan gerelateerde problemen. Op drie na zijn al onze respondenten verslaafd (geweest) aan harddrugs; sommigen zien dat als probleem, anderen niet. Kernthema's in onze benadering zijn dan ook of men de verslaving als probleem erkent, en of men denkt dat de ISD hiervoor een oplossing kan bieden of op een andere manier nuttig kan zijn. Op basis hiervan konden we de negentien verslaafde respondenten indelen in de volgende typen:

1. Erkent verslaving als probleem en ziet de ISD zitten om daar iets aan te doen, of men ziet andere voordelen aan de ISD.
2. Erkent verslaving als probleem niet, maar ziet de ISD toch zitten.
3. Erkent verslaving als probleem, maar ziet de ISD niet zitten.
4. Erkent verslaving als probleem niet en ziet ISD ook niet zitten.

In deze bijdrage laten we van ieder type één respondent uitvoerig aan het woord. Vervolgens schetsen we in hoofdlijnen hoe de andere respondenten binnen dat type in hun houding en mening over verslaving en ISD overeenkomen of verschillen. Wij hebben soms voor onze analyse niet-relevante kenmerken van de respondenten bewust gewijzigd om herkenbaarheid te voorkomen.

Zeven van onze respondenten zijn bij *type 1* in te delen: zij erkennen hun verslaving als probleem en vinden de ISD nuttig. Het gaat dus, al moeten we voorzichtig zijn met het noemen van percentages gezien de kleine steekproef, om ruim een op de drie respondenten.

29 jaar oud, acht maanden ISD

Ik werd zo vaak opgepakt, soms wel twee of drie keer per dag. Met bekeuringen stuurden ze me weer weg. Op een gegeven moment gingen ze optellen en namen ze me gewoon mee. Bij de rechtbank zat mijn advocaat naast me, ik zei tegen hem ISD, dit dit dit. Ik was op dat moment ook al ver heen want het was niet meer veilig. Of ik zou doodgeschoten worden buiten of zoiets zou gebeuren. Want ik was een eikel toen.

Ook hier is het niet echt veilig maar het is goed dat ik hem gekregen heb want zo kon het echt niet meer verder gaan.

Ik ben het niet eens met hoe hun er mee aan het werk gaan, maar ik ben er wel blij mee.

Ze houden je eerst een jaar binnen en pas na een jaar ga je waarschijnlijk buiten werken of naar een kliniek en het kan volgens mij veel sneller. Als je iemand wil laten stoppen moet dat uit iemand zijn hart komen en niet voor iemand anders. Ze moeten meer begeleiding geven en meer met iemand praten maar dat vergeten ze toch weet je. Dusss...

Mijn projectbegeleider is een topmens, hij doet zijn werk perfect maar hij heeft wel heel veel personen op hem, dus die kan hij nooit allemaal een goede begeleiding geven.

Ik ben gemotiveerd vanaf de eerste dag dat ik hier zit maar de leiding demotiveert me. Ze willen me niet meteen daar naartoe sturen weet je [naar de afdeling waar verlof en arbeid mogelijk is; red.] het gaat te langzaam want ik zit hier nu acht maanden want ik vind van mezelf dat ik door moet stomen weet je wel. Dat frustrert.

Ik probeer van alles aan te pakken. Koken doe ik zoveel mogelijk zelf en sporten wanneer het kan en ik was net effe naar de bibliotheek. Zo veel mogelijk bezig zijn hier. Ook met werken: haha, ja roerstaafjes inpakken. Roerstaafjes inpakken. What the fuck zijn roerstaafjes nou man? Werken ja werken het is niks man. Ja je bent aan het werk ja en lacht er hard om.

Je wilt gewoon zorgen dat je een beetje slimmer wordt en dingen leren die je eerst niet kon. Als je in de maatschappij weer wilt laten zien dat je het kan moet je toch wat doen. Ik heb bijvoorbeeld nooit volgehouden om voor een baas te werken weet je. Snel veel geld is veel makkelijker voor mij. Ik heb mijn babbel mee dus ik kon veel dingen doen. Als ik het op een goede manier gebruik kan ik er veel mee maar als ik het op een slechte manier gebruik kan ik er veel geld mee verdienen en dat makkelijker voor mij.

Ik wil er vanaf maar terugvallen of uitglijden zoals we dat noemen kan altijd. Maar als je diep in je hart kijkt en je wil van de drugs af dan gaat het je ook lukken. Als ik van die drugs afkom dan ga ik ook echt niet stelen of die toeristen oplichten. Ja drugs is voor mij het grootste probleem.

Ik rookte 10 tot 20 gram per dag man dat is niet niets, dat is echt veel. Toen ik net binnen was in een HvB [Huis van Bewaring; red.] en ik zag coke dan moet ik het hebben weet je. Het is minder, ik heb al een tijdje niet gebruikt en het gaat goed dus. Maar als er nu iemand binnen komt met een lijntje coke dan weet ik het niet hoor hahaha.

Eigenlijk moet ik straks naar een andere stad verhuizen. Je komt die shit natuurlijk overal tegen maar zolang je maar niet op zoek gaat ga je het ook niet vinden.

Ik ga binnenkort naar de kliniek, daar heb ik zelf om gevraagd en ik hoop als ik daar klaar ben na hopelijk 1 of 2 jaar dan hoop ik gewoon iets voor mezelf te krijgen zodat ik er lekker voor kan gaan.

Het is echt belangrijk dat ik mijn ding op orde kan zetten. Dat als ik vrij kom dat ik zeker weet dat ik iets voor mezelf heb een kamer of een huisje voor mezelf en werk en vrijetijdsbesteding zoals voetbal of zo en dat ik ook leuke dingen kan gaan doen weet je. En daar weet ik nou nog niets van dus het is afwachten.

Van deze zeven respondenten zeggen er drie zelf om de ISD te hebben gevraagd, omdat ze dit als enige manier zien om van hun verslaving af te komen. De overige vier zien hun verslaving ook als een groot probleem, maar hadden, zoals zij zelf aangeven, een paar maanden nodig om de ISD als hulpmiddel te aanvaarden. De meningen over de uitvoering van de maatregel lopen binnen deze groep niet ver uiteen: men klaagt dat het allemaal veel te lang

duurt, men is blij en hoopvol dat het clean worden lijkt te lukken, maar men is ambivalent over de toekomst. Een woning, werk, eventueel regelen van schulden en begeleiding de eerste maanden worden door iedereen als noodzakelijk gezien. Maar zal dat er ook zijn? Zoals een andere respondent zei:

Maar het is leven tussen hoop en vrees en de vrees zit hem in het feit dat er niets gebeurt en dat ik alles zelf moet doen want daar ben ik een beetje bang voor omdat ik er al een keer een zootje van gemaakt heb (...).

Binnen *type 2* kunnen slechts twee respondenten worden ondergebracht: deze twee respondenten stellen dat hun verslaving voor hen geen probleem is, maar dat ISD toch wel nuttig is. Zij zien de ISD vooral utilitair.

36 jaar oud, dertien maanden ISD

Als ik dit meetel heb ik precies tien jaar van mijn leven in de gevangenis gezeten. Van mijn 21^e tot mijn 24^e heb ik heroïne zitten roken. Ben ik verslaafd geweest. Er was een coffeeshop en die eigenaar die wist hoeveel geld ik had altijd en die heb het gewoon door een wietblowtje gedraaid. Op een gegeven moment merkte ik dat ik zeg maar verslaafd was aan de wiet. Ik denk vuile teringlijer dat je bent. Hij heeft mij gewoon hooked gemaakt in principe.

Ik was er al mee bezig om te stoppen. Toen heb ik drie maanden ziek op de bank gelegen, echt mijn moeder en vader laten overtuigen van ik ben het echt zat, en ik ben daar zo sterk door geworden dat ik, ik ben al vijf keer van de methadon afgekickt en dat is zo zwaar, het is gewoon gif. Bij de (...) krijg ik zeg maar mijn methadon. In ieder geval dan blijf ik ten minste van die heroïne af en het gaat goed met me. Methadon blijf ik wel gebruiken, maar niet zo veel hoor, ik functioneer daar perfect bij, niets aan de hand.

Ik zit nu voor een fles jenever. Want ik moet gewoon mijn huis hebben en ik werd er zo ziek van ik was van plan om er eentje echt zijn nek om te draaien want die had mijn geld gestolen en mijn kleding. Toen denk ik ik ga gewoon een fles jatten en ik ga voor de ISD ik moet mijn eigen woning hebben en ik ben het zat.

Ik had het idee van ISD, wil ik dat wel, toen kreeg ik positieve geluiden dat ze echt... Ja de eerste twaalf maanden van je straf zit je voor Jan Lul. Dus die twee jaar ISD dat zou gewoon 1 jaar kunnen worden. Het laatste jaar gaan ze pas met je... je gaat buiten werken je moet laten zien dit en dat en zus en zo, bepaalde cursussen volgen. Bepaalde dingen moet je aan meedoen anders word je niet geholpen. Sommige mensen zeggen nee dat doe ik niet en die zitten dus hun hele straf uit maar die krijgen ook geen huis.

Ik ben naar (...) geplaatst omdat ik dus thc in mijn urine had gehad maar doordat ze een fout hadden gemaakt heb ik een rechtszaak aangespannen tenminste ik heb dat gewonnen laat ik het zo maar zeggen die ISD-zitting. Dus ik zat daar eigenlijk voor niks op die afdeling. Daar zaten dus zeg maar afgedankte ISD'ers die niets wouden doen in het traject en ook mensen die de hele dag zaten te blowen.

Nou, ik heb al mijn verslavingen heb ik zelf afgebouwd. Ik heb zoiets van een kliniek dat is voor mietjes en je moet het zelf doen. Die anderen die afbouwen, die vallen continu terug. Het plan was dat ik net als hun zou gaan en dat hebben ze omgedraaid. Hier is het beheersbaar.

Ik zou eigenlijk nu al werken buiten maar omdat ik heb moeten blazen en die blaastest was... terwijl ik helemaal niet gedronken heb dus iemand heb alcohol in mijn fles gedaan. Het is iemand van het personeel, ik weet ook wie het is. Dus ik moet dan het laatste jaar gewoon heel erg opletten.

Ik kreeg een briefje van u gaat maar naar Exodus. Ik zeg Exodus? Ik zeg 25 apen in een bus, zie je het al voor je zo'n Engelse dubbeldekker met exodus erop met 25 apen derin, ik zeg doe effe normaal ik wil gewoon een eigen woning hebben. Ze willen dat je in een tussenwoning komt, met z'n vieren zit je dan in een woning, ik weet niet of ik daar inkom maar dat is wel de bedoeling en dan gaan ze kijken hoe je leeft of je je kamer goed opruimt, weet ik veel, ik ben hygiënisch zat. Ik denk dat ik zo'n beetje in augustus gaan ik naar een soort tussenwoning, ik wil gewoon een heel nieuw leven beginnen, ik wil geen junken aan m'n deur hebben.

Ik heb een hele sollicitatiebrief opgesteld, een mooie brief heb ik gemaakt, 2 A4tjes helemaal vol voor een eigen woning. Ik kom gewoon in een zelfstandige woning. Omdat ik een ISD zitting gewonnen heb moeten ze toch met me aan de gang want ik heb die rechtszaak gewonnen.

Mijn moeder is helemaal blij. Ze stonden op het punt om mij te verliezen het ging natuurlijk in hun ogen niet goed met me dus toen dacht ik ook ik pak maar die fles. Ze weten dat ze met me bezig zijn met dit traject dat ze me ook gaan helpen en dat alles nu op rolletjes gaat lopen. Ik heb er vertrouwen in. Ik weet,

dit is mijn eindbestemming, dit is mijn kans om een woning terug te krijgen en ik was er al klaar mee met het leven als crimineel, ik was al beheersbaar gebruiker. Ik had alles al op rolletjes, maar ik had nog geen huis.

Eindelijk weer normaal, helemaal een nieuw leven, helemaal weer goed alles. Vrouwje, misschien kinderen.

De tweede respondent zit pas vier maanden. Ook hij ziet niet zijn verslaving, maar het gebrek aan een zelfstandige woning als het belangrijkste probleem. Met dit probleem gaat de ISD hem hopelijk helpen. Hij hoopt dat 'ze' iets goeds 'aanbieden' qua huisvesting. Hij ziet zichzelf niet als probleemgeval en hij gaat alleen naar een kliniek omdat dat wat afleiding biedt. Het positieve van de ISD vindt hij dat ze hem dwingen rust te nemen van de scene, en zo kan hij zich concentreren op zelfstandig wonen. Hij weet dat weinig mensen slagen in de ISD, maar hij is anders. Bij hem gaat het allemaal snel, omdat hij meewerkt.

In totaal zijn vijf respondenten te classificeren als *type 3*: men erkent de verslaving als probleem, maar vindt de ISD niet nuttig.

34 jaar oud, 10 maanden ISD

Ik heb een strafblad van 43 pagina's en zat al met 13 jaar oud binnen. Ik heb vanaf mijn 18de tot nu 13 jaar vast gezeten, en dat schiet natuurlijk niet op weet je. Eerst zag ik dat allemaal niet zo in en dan kom je buiten en in die 20 jaar dat je hebt gebruikt heb je gewoon alles kapotgemaakt wat er kapot te maken valt met die kutdrugs. Allemaal een hoop ellende voor mijn moeder, maar het is ook wel een beetje haar schuld. Want haar vriend dealde zelf in kilo's en als mijn moeder die vriend niet had leren kennen was ik misschien niet verslaafd geweest en had ik nu een vette Mercedes gehad.

De laatste keer was ik zes dagen buiten en toen kreeg ik ISD. Daar had ik zelf om gevraagd om weg te komen uit de scene, dus ik ben wel goed bezig. Maar ze zeiden tegen me je gaat naar de ISD-afdeling maar dat viel dus een beetje tegen ouwe. Want dan kom je hier en dan kom je gewoon op een langgestrafte afdeling. Er is hier meer drugs te krijgen dan buiten. Mensen die zitten hier 18 jaar of levenslang en de ISD'ers zitten er tussen. Als er iets gejat wordt dan hebben die junks van de ISD het gedaan.

Ik zit hier nou 10 maanden en ik moet me elke dag opsluiten want je wordt elke dag geconfronteerd met drugs. Dat is veel te moeilijk. Ze moeten een aparte afdeling maken want de verleiding is zo veel te groot. En ook onderling en zo, die strijd en zo. Bijvoorbeeld je hebt een UC [urinecontrole; red.] en je moet dan naar de ISO [isoleercel; red.] en dan heb je acht dagen onder gezeten en dan kom je terug en dan 2 dagen later moet een van de gewone jongens daar zitten en die krijg ook een UC dan zegt die: 'ja hij zal wel verteld hebben dat...' ik zeg niks man. Ik heb zo'n pak rapporten want heb al 10 keer in de ISO gezeten dus ik ga echt niets tegen die bewaarders zeggen.

Het valt me echt tegen. Je moet je echt terugtrekken en deur dicht.

Ik wil nu echt laten zien dat ik het kan maar ik heb wel hulp nodig, een stok achter de deur, want alleen red ik het niet.

Iedereen zegt je hebt gouden handjes man. Als ik vrij ben kan ik naar Griekenland naar zo'n eiland, ezeltje mee en dan gewoon toeristen tekenen en dan heb je het hele weekend te neuken en wat geld in je zak hahaha. En wat doe ik? Een beetje mijn tijd en leven verprutsen met die kutdrugs.

Ik zit bij elkaar al dertien jaar binnen en zo zijn er meer jongens en dan heb je levensstijltraining van twee meisjes die net van school af zijn en die vergelijken mijn verslaving met een pakje Marlboro. Dat is slecht, zo slecht, maar ik probeer er toch voor te gaan.

In tien maanden heb ik drie groepsgesprekken gehad, verder niets. Hier ben je overgeleverd aan de dealers en zij weten dat we gebruikers zijn dus als zij bolletjes laten zien en je pakt het weet je. En dan vinden ze het gek dat je acht keer heroïne gebruikt hebt. Maar iedere keer dat ik gebruik val ik weer twee maanden terug in de behandeling en doen ze weer niks met je.

Als ik nou de kans krijg, maar ik verknoei het ook zelf, maar het is ook hun fout, want ze dumpen me op een afdeling met gewone gedetineerden.

Maar ik wil eigenlijk een gewoon clean normaal leventje met vrouwtje, baantje, huisje. En ik ga daar nu aan proberen te werken.

Ook de overige vier respondenten binnen dit type worstelen met hun drugsverslaving. Drie van de vier verklaren expliciet clean te willen worden en een heel ander leven te willen. De vierde is wat ambivalent erin; hij geeft aan verslaafd te zijn, maar laat in het midden of hij daaraan wil werken.

Zij klagen over het feit dat er niets gedaan wordt, dat zij tussen de gewone gedetineerden verblijven, en drie van de vijf dat drugs

makkelijker te krijgen zijn dan buiten. De twee die niet klagen over de beschikbaarheid van drugs, klagen over de frequente urinecontroles.

Zij klagen daarnaast over de traagheid van de ISD. Waarschijnlijk is een belangrijke reden dat in hun urine regelmatig sporen van drugs aangetroffen worden, want naast isoleercel volgt dan ook het stoppen voor een bepaalde periode van de behandeling.

Sommigen hebben een psychiatrische behandeling geweigerd, of zijn weggelopen, hetgeen de ISD verder vertraagde.

Ondanks dat zij hun probleem, ernstige verslaving aan drugs, erkennen, lijkt het deze vijf niet te lukken ook daadwerkelijk iets aan dit probleem te doen. De aanwezigheid van drugs in de inrichting maakt het hun erg moeilijk, maar ze laten de kansen die ze krijgen, ook volledig liggen. Al deze respondenten zijn uit één inrichting afkomstig.

Het laatste type, *type 4*, is zowel van mening dat men geen verslavingsproblemen heeft, als dat de ISD niet nuttig is.

34 jaar oud, 6 maanden ISD

Ik heb al zo vaak gezeten maar het verleden dat doet nu allemaal niet meer ter zake.

Ik ben overal verslaafd aan geweest, maar dat was de laatste tijd wel minder. Ik hoefde niet meer te klauwen voor brood en als ik ga gebruiken tja wie verbiedt mij dat? Ik gebruikte thuis en heb altijd onderdak gehad dus. Het is de bedoeling dat je stopt met delicten plegen, dat is de planning van de ISD. Maar er zijn daar heel veel misverstanden in, want ze denken dat je dan moet stoppen met gebruiken. Ze dwingen je haast van de drugs af te krijgen terwijl dat het probleem eigenlijk niet is. Als je het een beetje goed doet kan dat ook, gebruiken en geen delicten meer plegen. Het laatste jaar was het niet zo dat het mijn hele leven beheerste, ook de delicten niet meer. De trek is er nog steeds en ik heb ook niet het gevoel dat het mijn leven zal beheersen, niet meer. Het middel is niet het probleem, het is het wereldje.

Ik was wel blij met ISD. Ze wilden eerst 5 jaar gaan eisen, als ik ISD krijg kom ik er natuurlijk heel goedkoop vanaf. Dus dat vind ik wel een positief ding van de ISD.

Hier wordt gedeald. Die jongens die zijn zwak en ik toevallig niet. Kijk ik zelf ben sterk genoeg om er vanaf te blijven dus voor mij maakt het in feite niet zoveel uit waar ik zit maar wel voor anderen. Dat ISD-gesprek gaat soms maanden niet door. Als er dan ISD-gesprekken zijn dan vragen ze je uit over de heroïne waar die vandaan komt, ja daarvoor is het ISD-gesprek niet.

Ik weet zelf ook niet goed hoe de ISD moet lopen want voor mij is het eigenlijk gewoon detentie alleen dat er af en toe wat extraatjes zijn, een praatgroep ofzo. Ik heb leefstijltraining gedaan en agressietraining die doe ik nu maar ik vind dat nergens op slaan die dingen. Ja die agressietroep weetje dat werkt gewoon niet man. Ik denk dat het weggegooid geld is. Ik denk dat het beter is als ze zich in iets anders verdiepen en het geld beter besteden bijvoorbeeld in de toekomst van ons. Justitie heeft mijn rijbewijs afgepakt dus ik zeg: luister kan ik niet in het kader van mijn ISD mijn rijbewijs terugkrijgen? Dan zeggen ze: daar is het niet voor! Ja waar is het verdomme wel voor? Om in jullie portemonnee te duwen of zodat jullie met 20 man naar de efteling kunnen, dat vind ik toch wel heel erg vreemd.

Als ik klaar ben met agressietraining dan gaan ze voor mij buiten werk zoeken. Maar, kijk ik zeg ook wel eens tegen de bewaarders hier van: ik heb mijn hele leven gewerkt. en dan zeggen ze: je moet gaan beginnen bij een kringloopwinkel enzo. Ja dat is echt niet wat ik wil want ik heb werkervaring genoeg, ik heb meer ervaring opgedaan dan al die bewaarders bij elkaar. Ze schatten je heel erg laag in. Je bent een junk en moet helemaal opnieuw beginnen, dat vind ik ook een minpunt. Ze praten ook geen moed in. Als ik een droom heb of ja een droom ik wil gewoon graag werken buiten en een fatsoenlijke woning en meer verlang ik niet van de ISD. Voor de rest heb ik niets nodig want ik kan alles zelf. En als de inrichting mij dat niet kan bieden dan moeten ze mij maar vrijlaten. Ik heb tegen hun gezegd van: jongens als je niks regelt dan kan je je spullen gaan pakken want dan sta ik hier voor de deur te wachten. Ik ga hier niet 2 jaar voor niets zitten. Als ik naar buiten ga heb ik vandaag een woning want ik ken een huurbaas die heel veel panden heeft dus daar zou het niet aan liggen maar ik wil gewoon graag een woning van de woningstichting.

Voor mij is de ISD... Hoe moet ik het zeggen... ik vind dat ik naar buiten moet want ik heb een maatregel en geen straf. Ik moet gaan werken en een huis hebben want daar moet ik het leren, niet hier. Hierbinnen zitten dat kan iedereen, ja sommigen die hangen zich op. Ik zie ook nooit iemand van buiten die zegt van: we zijn daarmee bezig of we zijn dit aan het regelen. Misschien staan de bedrijven er niet voor open of ze hebben geen uitzendbureau voor ons dus dat is allemaal cru. Als ze mij een jaarcontract aanbieden ben ik heel tevreden, dan kan ik me bewijzen maar ik vind wel dat het een van de eerste eisen moet zijn om een baan te moeten hebben buiten.

De respondenten binnen dit type stellen dat hun drugsverslaving geen probleem vormt. Evenals de hiervoor genoemde respondent stellen drie andere personen dat tijdens de ISD aan de verkeerde problemen wordt gewerkt: niet de drugsverslaving, maar criminaliteit of het gebrek aan werk vormt het grote probleem. Daarnaast zijn

zij eveneens van mening dat de ISD-maatregel vooral negatief is: het is 'twee jaar lang boefje pesten' en 'ISD'ers zijn proefkonijn'. Twee personen zijn bovendien hun huis kwijtgeraakt door de ISD. Eén persoon zegt dat 'de ISD alleen werkt voor een kleine hulpbehoevende groep die in een dal zit, voor dakloze junkies die nooit scholing hebben gehad'. Voor hem is er niets te halen omdat hij al een huis had en zijn scholing was al hoog. Ondanks hun negatieve oordeel over de ISD zien sommigen wel in dat er in de ISD misschien iets te halen valt, zoals een woning of werk.

Eén respondent ontkent volledig dat hij drugsverslaafd is, en ziet geen enkel heil in de maatregel:

Ik heb ooit een keer met een methadonprogramma meegelopen omdat ik van de heroïne afwou en dat hebben ze als excuus gebruikt om me in de maatregel geduwd. Ze hebben dus het excuus gebruikt dat ik aan harddrugs verslaafd zou zijn. We zijn gewoon gegijzeld op verzoek van gemeente omdat we dus tussen het wal en het schip zijn gevallen en om dus de gemeentes een afgang te besparen, hebben ze dat onder justitie laten vallen. Het hele ISD is gewoon een misplaatste grap, het is een stuk volksverlakkerij.

Conclusie

Wat zien we nu als we ons kwalitatieve materiaal bekijken? Om te beginnen zien we een enorme variëteit onder de respondenten in achtergronden, problematiek voor de verslaving en in psychologische omgang met de gevangenschap. Bij sommigen wordt de gevangenschap gelaten ondergaan, bij anderen angstig, bij sommigen in fiere, schamperende ontkenning, bij een aantal in bitter – alhoewel niet altijd even concreet – verwijt aan het systeem. Geen levensverhaal hetzelfde. Wat ons betreft bestaat *de* ISD'er dus niet. Ondanks de grote variëteit in houdingen en belevingen van onze respondenten, formuleren we voorzichtig enkele algemene antwoorden op onze vragen.

Allereerst, wat vinden de respondenten ervan dat zij de maatregel opgelegd hebben gekregen? Met het hierboven reeds gemaakte voorbehoud ten aanzien van de steekproef zien we dat een deel van de respondenten zelf om de ISD heeft gevraagd. In sommige gevallen is dat omdat het echt niet meer ging, omdat men ten einde raad was en dat er iets moest gebeuren om uit het junkenbestaan te breken. ISD

was voor deze respondenten een laatste redmiddel, en sommigen vertelden ons dat ze expres gestolen hadden om in de ISD te komen. Anderen waren om andere redenen blij: anders zouden ze mogelijk omgelegd worden. Deze respondenten treffen we vooral aan bij onze types 1 en 3, de types die de verslaving onder ogen zien. De meeste respondenten hebben zich echter verzet tegen de oplegging van de maatregel. Toch is ook een deel van deze groep na een paar maanden de voordelen van de maatregel in gaan zien.

Met betrekking tot de uitvoering van de maatregel, onze tweede vraag, is men het eens over de te lange duur. Daarbij heeft men het niet zozeer over de duur van de maatregel op zich, maar de duur voordat er 'iets' gebeurt, voordat men aan de slag kan. Uit de gesprekken blijkt dat het gemiddeld een jaar duurt voordat men het gevoel heeft het leven weer op te gaan bouwen, en dat wordt te lang gevonden. Ook vindt men het werk over het algemeen afstompend en kijkt men erop neer.

Opvallend voor ons als onderzoekers was dat, volgens de respondenten, in één instelling drugs volop te krijgen zijn en zelfs nog goedkoper dan buiten. Het gaat om een inrichting waar de ISD'ers tussen andere langgestrafte gedetineerden geplaatst worden. Onze respondenten voelen zich daar met de nek aangekeken, het pispaaltje en gewillige slachtoffers voor de handel in drugs. Zij voelen zich teveel als de spreekwoordelijke kat op het spek gebonden en kunnen geen weerstand bieden. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat we juist hier onze type 3 respondenten aantreffen: respondenten die hun verslaving als probleem erkennen, zeggen clean te willen worden maar aangeven hierbij niet geholpen te worden door de ISD-maatregel.

Ondanks de geuite kritiekpunten is een kleine meerderheid van de respondenten toch van mening dat de ISD nuttig kan zijn. Zij zien in dat de ISD hen mogelijk kan helpen bij hun verslavingsprobleem en/of – meer utilitair – dat er bij de ISD iets te halen valt. Voor velen betekent de ISD rust, zoveel is wel duidelijk. In veel gevallen – ook bij de typen 2 en 4 die de ISD overwegend zinloos vinden – heeft men wel door dat de ISD mogelijk iets kan opleveren. Opvallend daarbij is de prominente rol die een eigen woning speelt. In alle gesprekken was het hebben van een eigen woning, een eigen bedoeninkje, zeer prominent. Daar verlangde men het meest naar, daar sprak men het meest over, daar werd zwaar op ingezet en was men soms ook ongerust over. Met het verwerven van (regulier) werk is men

beduidend minder bezig. Mogelijk dat het niet hebben van een vaste woonplaats in het verleden als het zwaarste onderdeel van het junkenbestaan werd ervaren; mogelijk ook dat men toch stilletjes denkt straks met irregulier werk meer te verdienen dan met saai laagbetaald werk in de officiële economie.

Andere respondenten zien geen enkel nut in de ISD. Een deel van hen straalt uit dat zij hun zaakjes prima zelf kunnen regelen, en spreekt soms bijna letterlijk uit gewoon door te willen gebruiken wanneer zij straks weer buiten zijn. Deze respondenten vinden zichzelf ook beter dan de gewone 'ISD-sukkels'. Het probleem zit hem volgens deze respondenten niet zozeer in de drugs, maar meer in de criminaliteit, en die ontstaat weer door andere oorzaken. Veel van hen geven de schuld daarmee uiteindelijk aan factoren buiten zichzelf: het systeem of een ander persoon, en zoeken de oplossing ook buiten henzelf.

Tot slot hebben we onze respondenten gevraagd naar hun toekomstverwachtingen. Het merendeel wil breken met het oude leven. Veel respondenten zijn echter angstig, meer of minder duidelijk uitgesproken, voor hun toekomst na de ISD. Ze hebben er al eerder een puinhoop van gemaakt, en of het nu wel gaat lukken vragen ze zich af. Wel ziet men dat de ISD een aantal kansen biedt. Wat dat betreft leeft men in de ISD inderdaad tussen hoop en vrees.

Met de blik van de rechter

Juridische overwegingen aangaande de ISD-maatregel

*K.D. Lünemann**

'Voorafgaand aan de inwerkingstelling van de wet hebben we ons als rechters beraden over de ISD. Men voelde niets voor die wet; we dachten dat het puur opsluiten zou worden. De officier van justitie die belast was met de uitvoering van de ISD is toen uitgenodigd en die heeft uitvoerig verteld over de uitvoering ervan en het beleid van het Openbaar Ministerie. Ook zijn alle rechters op werkbezoek geweest in een PI. Dit heeft bijgedragen aan meer begrip.'

Vijf jaar na de invoering van de ISD-maatregel is het tijd om eens dieper in te gaan op de overwegingen van rechters om wel of niet een ISD-maatregel op te leggen. De basis voor deze bijdrage¹ zijn interviews met zes rechters en een jurisprudentieonderzoek (en in mindere mate interviews met drie advocaten en zes officieren van justitie). De interviews en het jurisprudentieonderzoek vonden plaats in het kader van een breder onderzoek naar de uitvoering van de ISD-maatregel (Goderie en Lünemann, 2008).

Eerst wordt ingegaan op de vraag of de rechters de doelen die worden beoogd met de maatregel, onderschrijven. Vervolgens wordt de rol van het reclasseringsadvies besproken. Ook bij tussentijdse toetsing van de uitvoering van de maatregel en het voorwaardelijk of meermalen opleggen van de ISD-maatregel speelt het om de vraag welke argumenten worden gehanteerd. Tot slot ga ik in op de vraag hoe rechters aankijken tegen de verschillende doelgroepen die de maatregel opgelegd krijgen.

* Mr. dr. Katinka Lünemann is werkzaam bij het Verwey-Jonker Instituut als senior onderzoeker en themacoördinator recht, bescherming en preventie.

1 Deze bijdrage is een bewerking van hoofdstuk 5 van het rapport De maatregel Inrichting voor Stelselmatige Daders, 2008.

Karakter van de maatregel

De wetgever beoogt met de maatregel in de eerste plaats de ernstige overlast veroorzaakt door zeer actieve veelplegers terug te dringen: de beveiliging van de maatschappij staat voorop. In de tweede plaats dient de maatregel de recidive van de verdachte te beëindigen.²

Daarnaast beoogt de maatregel ook een bijdrage te leveren aan het oplossen van de achterliggende problematiek.³ Het ultimium-remediumkarakter van de maatregel is niet af te leiden uit de memorie van toelichting, noch uit de richtlijn van het Openbaar Ministerie. Pas in de discussie met de Eerste Kamer komt dit karakter naar voren: de maatregel komt pas in beeld als eerdere interventies zoals drangmodaliteiten en vrijheidsstraffen zijn benut, maar geen soelaas hebben geboden (Wiersinga, 2006).

Er zijn rechters die het beveiligingsdoel vooropstellen: *'Met de ISD ben je twee jaar van die lui af. De personen die ISD krijgen zorgen doorgaans voor veel overlast en zijn storend in het stadsbeeld.'* Maar de meeste door ons geïnterviewde rechters benadrukken het ultimium-remediumkarakter. Dit komt eveneens uit de jurisprudentie naar voren: als er nog hulpverleningstrajecten of verslavingstrajecten zijn die kunnen leiden tot gedragsverandering en daarmee tot het doorbreken van de cyclus van criminaliteit, dan zal een rechter niet snel een ISD-maatregel opleggen. Behandeling in het kader van gedragsbeïnvloeding wordt als het primaire doel gezien. Een neveneffect is dat iemand twee jaar van de straat is. *'Het gaat om de veelheid van delicten die zijn gepleegd, om de hoeveelheid interventies die in het verleden zijn geweest.'* Advocaten die kunnen aantonen dat nog niet alles is geprobeerd en die concrete alternatieven aandragen, hebben daarom een goede kans dat de vordering tot een ISD-maatregel niet wordt gehonoreerd, of dat de ISD-maatregel voorwaardelijk wordt opgelegd.

Een hierbij aansluitende reden om de ISD-maatregel niet op te leggen wordt ontleend aan de levensloop:

2 Art. 38m lid 2 Sr.

3 Art. 38m lid 3 Sr. Zie uitgebreider over de achtergronden van deze maatregel en de beoogde doelen de bijdragen van Struijk en Van Ooyen & Goderie in dit themanummer.

'Voor de rechters is het erg belangrijk dat wordt gekeken of de ISD echt noodzakelijk is. Het kan gebeuren dat de verdachte het afgelopen jaar in een positieve lijn zit, en er dan een kleine diefstal plaatsvindt. In zo'n geval lijkt ISD niet op zijn plaats, ook al voldoet de persoon aan de vereisten. Het gaat er dan om de positieve lijn te versterken buiten ISD om.'

Ook het feit dat de verdachte niet behoort tot de typische doelgroep van zeer actieve veelplegers, kan leiden tot een afwijzing van de ISD,⁴ zeker in samenhang met de aanwezigheid van een alternatief, zoals een uitspraak van de Rechtbank Den Haag laat zien:

'Verdachte is bereid een behandeling te ondergaan en behoort, gezien de aard van de strafbare feiten die hij de afgelopen vijf jaar heeft gepleegd, niet tot de doelgroep – de zeer actieve veelpleger, die veel op straat leeft, een gebrek aan maatschappelijke bindingen en zelfredzaamheid heeft met weinig structuur in zijn leven – met het oog waarop de maatregel in de wet is opgenomen.'⁵

Er wordt veel belang gehecht aan de belangenafweging in het concrete geval. Een rechter waarschuwt voor een automatisme bij het Openbaar Ministerie om tot het eisen van een ISD-maatregel over te gaan als de verdachte op de 'veelplegerslijst' staat (en geen ISD te vorderen als de verdachte niet op de lijst staat):

'We hebben de indruk dat het een toevalstreffer is of iemand een ISD krijgt. Als je op de lijst staat en je wordt gepakt voor een strafbaar feit, dan wordt ISD gevorderd. Maar soms zijn er ook verdachten van wie je denkt: hier zou de ISD-maatregel geschikt voor zijn; maar die staan dan weer niet op de lijst en krijgen deze dus ook niet. De lijst bepaalt of een ISD wordt gevorderd, maar het is beter als er een afweging wordt gemaakt.'

Een gedegen belangenafweging blijft van belang, of de verdachte nu op de lijst staat of niet. De beslissing om geen ISD-maatregel op te leggen heeft soms redenen van meer formele aard en redenen die niet zijn terug te voeren op het karakter van de ISD-maatregel. Zo kan het ontstaan van onherroepelijke vonnissen of onduidelijk-

4 Rb. Dordrecht 28 september 2006, LJN AZ0048.

5 Rb. Den Haag 22 december 2006, LJN AZ5126.

heid over het strafresistant tot afwijzing van de vordering leiden.⁶ Een van de rechters merkt op dat de advocatuur deze regel gebruikt om te voorkomen dat haar cliënt een ISD-maatregel opgelegd krijgt:

'Het Openbaar Ministerie heeft niet altijd goed zicht op het onherroepelijk zijn van vonnissen. Advocaten manipuleren vaak om een dag voor de zitting appel in te trekken waardoor meer dan het aantal toegestane maanden open staat. Hierdoor komen de verdachten onder een ISD uit. De rechtbank houdt zich strikt aan de termijn.'

Een andere meer formele reden is het ontbreken van een reclasseringsrapportage binnen zestig dagen. *'Als er binnen 60 dagen (de periode van gevangenhouding) geen rapport van de reclassering aanwezig is dan wordt de vordering afgewezen'*, aldus een rechter. Er wordt veel belang gehecht aan het ultimatum-remediumkarakter. Als concrete alternatieven voor de ISD-maatregel aanwezig zijn, lijkt de kans groot dat de ISD niet wordt opgelegd. En bij het wel opleggen van de ISD-maatregel wordt veel belang gehecht aan een programma-aanbod tijdens de ISD gericht op re-integratie. Het wel of niet aanwezig zijn van motivatie van de verdachte lijkt hierbij geen rol te spelen. Een rechter:

'In het begin was er nog de mening dat bij iemand die volstrekt niet gemotiveerd was, de vraag is of je een ISD op moet leggen, omdat de resocialisatiedoelstelling dan niet kon opgaan. Maar het kan ook niet zo zijn dat omdat je niet gemotiveerd bent je de ISD kunt ontlopen. Nu speelt deze discussie niet meer. We merken dat ook de niet gemotiveerden toch baat hebben bij de ISD. Bij de tussentijdse toetsing merk je verandering ten positieve; het zijn nog geen ideaalburgers, maar er is wel een verandering te constateren.'

6 Zie Hof Den Haag 3 februari 2006, LJN AY7430; Rb. Amsterdam 21 december 2007, LJN BC1982. Er mogen geen, of maximaal voor vier maanden, onherroepelijke vonnissen openstaan. Als voor meer maanden straffen openstaan, moet er gevangenisstraf worden gevorderd, naast de tenuitvoerlegging van de openstaande vonnissen. Richtlijn voor strafvordering bij meerderjarige zeer actieve veelplegers (Stcrt. 28 januari 2008, nr. 19).

Rol van het advies en risicoscreening

Het belang van de reclasseringsrapportage staat buiten kijf. De rechter kan de maatregel alleen opleggen nadat advies is ingewonnen over de wenselijkheid of noodzakelijkheid van de maatregel.⁷ Er wordt van uitgegaan dat dit advies mede is gebaseerd op het diagnose-instrument RISC (Recidive Inschattingen Schalen). Aan de hand van de resultaten van de RISC kunnen uitspraken worden gedaan over het recidiverisico, criminogene factoren als de psychische gesteldheid van de gemaatregelde, het drugs- en alcoholgebruik, verslavingsgedrag en de ontvankelijkheid voor interventies. In de praktijk blijkt lang niet altijd een RISC te worden afgenomen (Goderie en Lünemann, 2008).

Rechters zeggen niet te beslissen zonder advies. De kwaliteit van de adviezen achten zij wisselend. Een reclasseringsrapport is van onvoldoende kwaliteit als informatie ontbreekt over de levensstijl, achtergrondproblematiek en diverse gedragskenmerken. Dit kan leiden tot een afwijzing van de vordering.⁸ De afwijzing wordt beargumenteerd met verwijzing naar de achtergrond van het ultimum-remediumkarakter van de maatregel.

Over de waarde van de RISC als basis voor het advies verschillen de meningen. De ene rechter hecht grote waarde aan de RISC: *'Als de reclasseringsrapportage op grond van RISC is opgesteld en goed is getoetst, dan volg ik het advies op. Je moet het recidiverisico kennen, als je hier niets over weet kan je geen oordeel vellen.'* Een andere rechter hecht weinig waarde aan de RISC:

'Het reclasseringsadvies moet een goed gemotiveerd rapport zijn met achtergrondinformatie over welke interventies er in het verleden zijn geweest en wat het resultaat was van die interventies en wat met de ISD wordt beoogd; het plan van aanpak moet duidelijk zijn. Het gevaar van herhaling moet eruit blijken. Of dit op grond van de RISC is vastgesteld is niet belangrijk. Als er sprake is van verslaving heb je RISC niet nodig om gevaar van herhaling te voorspellen.'

De kwaliteit van de adviezen is in de loop der tijd verbeterd, vooral door de inzet van de advocatuur, zo benadrukken rechters en advocaten. *'De advocatuur was in het begin erg fel en mede hierdoor*

7 Art. 38m lid 4 Sr.

8 Zie Rb. Rotterdam 14 april 2005, LJN AT4465.

is de reclassering betere rapporten gaan maken. Nu zijn de rapporten van goede kwaliteit en wordt er veel waarde aan dit rapport gehecht', aldus een rechter.

Maar er dreigt ook een gevaar van standaardisering, waardoor rapportages te globaal blijven en bijzondere informatie over die specifieke persoon niet meer in het advies staat: *'Het is belangrijk dat uit het rapport blijkt wat de geschiedenis is aan hulpverlening en toezichttrajecten. Als het te standaard is, is een goede belangenafweging moeilijker.'*

Over de waarde van een gedetailleerd plan van aanpak verschillen rechters van mening. Het lijkt erop dat, nu de ISD-maatregel vijf jaar bestaat en de ergste kinderziekten voorbij zijn, rechters minder boven op de uitvoering zitten en minder belang hechten aan een goed uitgewerkt plan van aanpak. Het is geen vereiste dat een behandelplan onderdeel uitmaakt van het advies, en het verschilt per arrondissement of er een behandelplan in het advies is opgenomen en hoe zwaar aan een uitgewerkt plan van aanpak wordt getild.

Tussentijdse toetsing

Zeker net na de inwerkingtreding van de ISD-maatregel legden rechters doorgaans ambtshalve een tussentijdse toetsing op. Voorafgaand aan de tussentijdse beoordeling moet de directeur van de inrichting een rapport uitbrengen over de stand van zaken van de uitvoering van het verblijfsplan van de ISD'er. Met deze tussentijdse toetsing wilden rechters een vinger aan de pols houden bij de tenuitvoerlegging vanwege de zwaarte van de ISD-maatregel voor relatief geringe delicten.

Bij sommige rechtbanken is een tussentijdse beoordeling nog steeds standaard, bijvoorbeeld na negen maanden en nogmaals bij achttien maanden. *'Een tussentijdse beoordeling is belangrijk, dit gebeurt heel uitgebreid. Op die manier weten we wat wel en niet goed gaat.'*

Andere rechtbanken laten het, nu de ISD-maatregel over de eerste kinderziekten heen is, aan de advocaat en het Openbaar Ministerie over: *'In de beginperiode besloten wij standaard tot een tussentijdse beoordeling om zo een vinger aan de pols te houden. Nu laten we het over aan de advocaten.'*

Rechters merken tijdens de tussentijdse toetsing dat de structuur het leven van de veelpleger goed doet: *'Bij tussentijdse toetsing komt*

naar voren dat de maatregel een positief effect heeft, er gaat een heilzame werking vanuit. We merken dat veelplegers tijdens het traject gemotiveerd raken.'

Voor de advocatuur kan het aanvragen van een tussentijdse toetsing ook een manier zijn om de druk op de ketel op te voeren: als er maar geen behandelplannen worden aangeboden en de cliënt niets te doen heeft in de penitentiaire inrichting, helpt het aanvragen van een tussentijdse toetsing om beweging in het proces te krijgen. Een advocaat:

'Door het aanvragen van een tussentijdse toetsing gebeurt er opeens wel van alles en een paar dagen voor de dag van de zitting is er dan van alles geregeld. Dan is er wel een plan en kan het wel allemaal snel. Soms geef ik gewoon aan dat we een tussentijdse toetsing aanvragen alleen maar om de druk op te voeren, anders gebeurt er niks.'⁹

Met de tussentijdse toetsing wordt nagegaan of het recidivegevaar is geweken en of de uitvoering volgens plan verloopt. Als het recidivegevaar en het gevaar voor de maatschappij zijn geweken, is de regel dat de maatregel moet worden beëindigd. Als de opheffing van de maatregel zal leiden tot te verwachten onveiligheid, ernstige (drugs)overlast en verloedering van het publieke domein, zal er niet tot opheffing worden overgegaan, tenzij verdere voortzetting van de maatregel niet zinvol is door een omstandigheid die buiten de macht van de betrokkene ligt (Voorhuis, Koning e.a., 2007, p. 30-32). De maatregel werd bijvoorbeeld opgeheven toen een ISD'er onderdak en werk kon krijgen in een beschermde omgeving.¹⁰ Overigens speelde in deze beslissing ook een rol dat de inrichting te Vught minimale inspanningen heeft verricht om de veroordeelde te motiveren, en de veroordeelde ongeveer zeven maanden heeft gezeten zonder enig zicht op een adequate behandeling. Dit ontbreken van een adequaat aanbod kan worden gezien als een omstandigheid die buiten de macht van de ISD'er ligt. Het ontbreken van een adequaat aanbod, zeker bij iemand met een psychische of psychiatrische stoornis, kan daarom tot opheffing van de maatregel leiden. Ook

9 Een andere advocaat herkent het gebruik van de tussentijdse beoordeling als drukmiddel, maar probeert altijd eerst zelf contact te zoeken met de inrichting. Vaak wordt dan de vraag opgepakt en krijgt zijn cliënt een programma aangeboden.

10 Rb. Maastricht 29 mei 2007, LJN BA7011.

als de behandeling door onwil van veroordeelde niet langer zinvol is, kan bij een weigerachtige ISD'er de maatregel worden beëindigd als er naast de houding feitelijke omstandigheden een rol spelen waar de ISD'er geen invloed op heeft. De rechtbank kan die van groter belang achten dan de houding van betrokkene. Dit zijn vaak omstandigheden waar de overheid een nalatige rol heeft.¹¹ Zonder tussentijdse beëindiging duurt de maatregel doorgaans twee jaar; conform de richtlijn wordt de ISD-maatregel voor twee jaar gevorderd en opgelegd. Achterliggende reden is dat er ook echt twee jaar nodig zijn om iets te bereiken. Mochten er resultaten zijn geboekt zodat de kans op recidive sterk is verminderd, dan kan altijd via de tussentijdse beoordeling tot een eerdere beëindiging van de maatregel worden besloten. Bedacht moet worden dat de ISD'ers doorgaans minimaal drie maanden in voorlopige hechtenis zitten en dat deze tijd niet wordt afgetrokken van de duur van de maatregel. Als hoger beroep wordt ingesteld, kan de ISD'er drie jaar vastzitten. Deze tijd wordt overigens niet geheel in de penitentiaire inrichting doorgebracht. De extramurale fase vindt buiten de penitentiaire inrichting plaats (Goderie en Lünemann, 2008).

Voorwaardelijke ISD en herhaaldelijk opnieuw opleggen

Het komt wel voor dat de ISD-maatregel voorwaardelijk wordt opgelegd, maar de door ons gesproken rechters zijn daar niet zo happig op. Overigens behoort het Openbaar Ministerie de maatregel in principe onvoorwaardelijk voor twee jaar te vorderen (Richtlijn ISD 2008).

Er worden twee redenen aangegeven die tegen een voorwaardelijke ISD-maatregel pleiten. Ten eerste kan een ISD-maatregel niet worden gecombineerd met een gevangenisstraf,¹² en dit geldt ook voor een voorwaardelijke ISD-maatregel. Het is wel mogelijk een gevangenisstraf op te leggen en op de zitting de waarschuwing te geven: 'De volgende keer dat u een strafbaar feit pleegt, leggen we wel de ISD-maatregel op.' De tweede reden betreft de uitvoerbaarheid van

11 Zie bijvoorbeeld: Hof Arnhem 20 maart 2006, LJN AV6348; Hof Arnhem 30 augustus 2006, LJN AY7665; Hof Arnhem 23 oktober 2006, LJN AZ0948; Hof Arnhem 4 december 2006, LJN AZ4997; Hof Arnhem 5 februari 2007, LJN AZ7820.

12 HR 21 maart 2006, NJ 2006, 223.

de voorwaardelijk opgelegde maatregel. Als de voorwaarde (geen strafbare feiten begaan) wordt overtreden, is het de vraag of aan de voorwaarden om tot een ISD-maatregel over te gaan (art. 38m Sr), nog kan worden voldaan op het moment dat iemand weer een strafbaar feit pleegt. *'Als de persoon aan het einde van de proeftijd, zeker bij een proeftijd van drie jaar, de voorwaarden overtreedt kan wellicht niet aan het criterium drie veroordelingen in de afgelopen vijf jaar worden voldaan en dan zal de vordering tenuitvoerlegging niet worden toegewezen'*, aldus een rechter. Maar ook kan het gebeuren dat een rechter een overtreding van de voorwaarde als niet zo ernstig beoordeelt, omdat betrokkene probeert greep op zijn of haar leven te krijgen, maar een terugval heeft. Gezien het ultimium-remediumkarakter van de maatregel ligt toewijzing van de tenuitvoerlegging van de maatregel dan minder voor de hand.¹³

De ISD-maatregel kan elke keer weer worden gevorderd als aan de criteria van artikel 38m Sr wordt voldaan.¹⁴ Met het veiligheidsdoel voor ogen ligt het herhaaldelijk opleggen van een ISD-maatregel meer voor de hand dan wanneer de re-integratiedoelstelling vooropstaat. Dan spelen factoren als de feitelijke omstandigheden en het type veelpleger waarom het gaat, een rol. Er wordt wel onderscheid gemaakt naar drie typen:

1. veelplegers die twee jaar lang tijdens de maatregel hun best hebben gedaan en dan terugvallen;
2. veelplegers die niet wilden meewerken aan de maatregel en dit ook niet kunnen (je kunt het ze niet echt kwalijk nemen); en
3. veelplegers die niet wilden, maar wel tot gedragsverandering in staat zijn (je kunt het ze wel kwalijk nemen).

De Rechtbank Almelo werd geconfronteerd met een vordering tot het opleggen van de ISD-maatregel van een verdachte veelpleger die net zijn ISD-maatregel in basisregime erop had zitten en weer een vermogensdelict had gepleegd (diefstal van kaas uit een supermarkt). De Rechtbank Almelo ging niet mee met de vordering van de officier van justitie en legde vier maanden gevangenisstraf op. De rechters baseren hun beslissing op het tweede doel van de ISD-maatregel: het voorkomen van recidive door behandeling. Nu

¹³ Zie bijvoorbeeld Hof Arnhem 24 april 2006, LJN AW3520.

¹⁴ HR 15 april 2008, LJN BC5990.

gebleken was dat verdachte alle medewerking tot rapportage en behandeling weigert, kon aan de tweede doelstelling niet worden voldaan. Daarom achtte de rechtbank een tweede ISD-maatregel niet gewenst.¹⁵

Specifieke doelgroepen

In beginsel komen alle stelselmatige daders in aanmerking voor deze sanctie. Anders dan bij de SOV is een ernstige psychiatrische problematiek geen contra-indicatie. We zien dan ook dat zich onder de ISD'ers veel mensen met een verstandelijke handicap of psychiatrische stoornis bevinden (Inspectie voor de Sanctietoepassing, 2008; Goderie en Lünemann, 2008; Goderie, 2009). Een belangrijk criterium om de ISD-maatregel op te leggen bij veelplegers met een verstandelijke handicap of psychiatrische problematiek is dat de persoon nog wel beïnvloedbaar moet zijn. Een rechter: *Als sprake is van een zwakzinnige veelpleger wordt altijd extra informatie gevraagd. Zij moeten ook beïnvloedbaar zijn. Uit de praktijk blijkt dat personen met een laag IQ vaak wel zijn te beïnvloeden.*'

De rechters zijn allemaal van mening dat bij een psychiatrische stoornis de ISD-maatregel niet geschikt is omdat de behandeling niet adequaat is. *'Als er zware persoonlijke problematiek is, ligt ISD minder voor de hand. Als iemand niet toerekeningsvatbaar is, dan geen ISD.'*

Bij een vermoeden van een psychiatrische problematiek bij de reclassering of officier van justitie behoort in principe een psychiatrische rapportage te worden aangevraagd. Er is echter zelden een psychiatrisch rapport aanwezig (Goderie en Lünemann, 2008).¹⁶ In veel gevallen wordt geen rapportage van een psychiater aangevraagd omdat het minimaal drie maanden duurt voordat deze klaar is. Veelplegers met een vermoeden van een psychiatrische problematiek krijgen daardoor toch regelmatig een ISD-maatregel opgelegd. Een rechter geeft het dilemma aan:

¹⁵ Rb. Almelo 14 februari 2008, LJN BC4372.

¹⁶ De advocatuur zal geen psychiatrische rapportage aanvragen uit angst dat dit tot gevolg zal hebben dat tbs wordt opgelegd, aldus een advocaat.

'Als deze man of vrouw op de zitting komt, is het mogelijk om snel door te stromen naar de ISD, waar aandacht is voor de psychiatrische problematiek volgens het plan van aanpak. Bij het aanvragen van een psychiatrische rapportage om de toerekeningsvatbaarheid te laten vaststellen moet de persoon langer vastzitten (periode van langer vastzitten is twaalf weken, want zo lang duurt het wel om een rapportage te krijgen). Ook kan je iemand direct in vrijheid stellen, maar dan is de kans klein dat er een rapportage kan worden opgemaakt; je bent hem of haar dan kwijt. Als in het behandelplan staat dat er aandacht is voor psychiatrische problematiek dan moet je erop vertrouwen dat ze een adequate behandeling uitvoeren. Als rechter heb je er geen zicht op.'

Daarmee wordt een ander knelpunt zichtbaar: in hoeverre heeft de rechter weet van de wijze waarop het plan ten uitvoer wordt gelegd? Bij de tussentijdse toetsing kan wegens het ontbreken van de behandeling de maatregel worden beëindigd. Een rechter:

'De inrichtingen konden geen kant op met deze groep. In die periode kwam het ook voor dat na tussentijdse toetsing de maatregel werd beëindigd. Nu zijn er wel psychologen en gedragsdeskundigen aanwezig die deze groep beter kunnen begeleiden. Er zijn meer kanalen binnen de inrichtingen waar deze mensen terecht kunnen.'

Hoewel er in de loop der tijd maatregelen zijn genomen om deze groep beter op te vangen, blijft de ISD voor veel van deze zorgbehoevenden niet geschikt. Een breder en meer divers netwerk van klinieken en zorginstellingen waarbinnen behandeling kan plaatsvinden, is noodzakelijk. De overgang van intramuraal naar extramuraal levert voor deze doelgroep problemen op door het plaatsgebrek in een geschikte zorginstelling (Goderie en Lünemann, 2008).¹⁷ De rechters beschouwen de zeer actieve veelplegers als een complexe doelgroep met een gevarieerde problematiek. Ze menen dat het aanbod niet altijd goed op deze groep aansluit, en dit geldt zeker voor de ISD'ers met een verstandelijke beperking of psychiatrische achtergrond.

17 Overigens is de toename van mensen met een psychische stoornis of een psychiatrische achtergrond een algemeen fenomeen binnen de penitentiaire inrichtingen. Deels hangt dit samen met een verslavingsproblematiek. Zie de bijdrage van Van Ooyen-Houben & Goderie elders in dit themanummer.

Tot besluit

De ISD-maatregel lijkt door de rechterlijke macht vooral als een ultimum remedium te worden beschouwd, waarbij de mogelijkheid van gedragsbeïnvloeding een belangrijk doel is. Daarom wordt veel belang gehecht aan een zorgvuldige afweging van belangen in het concrete geval. Standaardisering mag daaraan geen afbreuk doen. De scepsis over de maatregel lijkt verdwenen en rechters zien dat structuur de persoon goed lijkt te doen, zelfs als de ISD'er niet gemotiveerd is. Rechters lijken groot belang te hechten aan een programma gericht op re-integratie. Via de tussentijdse toetsing kan het ontbreken van een aanbod leiden tot het beëindigen van de maatregel. De maatregel zal eveneens tussentijds worden beëindigd als ISD-detentie geen veiligheidsdoel meer dient en de kans op recidive gering is. Er is bezorgdheid over de (grote groep) ISD'ers met een psychiatrische stoornis. Hoewel er al verschillende maatregelen zijn genomen, is een verdere verbetering noodzakelijk in de aansluiting op een breder en meer divers netwerk van klinieken en zorginstellingen.

Literatuur

Goderie, M.

Problematiek en hulpvragen van stelselmatige daders

Utrecht, Verwey-Jonker

Instituut, 2009

Goderie, M., K.D. Lünemann

De maatregel Inrichting voor Stelselmatige Daders.

Procesevaluatie

Utrecht, Verwey-Jonker

Instituut, 2008

Inspectie voor de Sanctietoepassing

Inrichtingen voor Stelselmatige Daders. Inspectierapport

Themaonderzoek

Den Haag, Ministerie van

Justitie, 2008

Voorhuis, N., L. Koning e.a.

Maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders.

Algemene bespreking

ISD-wetgeving inclusief recente

jurisprudentie en Amsterdamse praktijk

Amsterdam,

Arrondissementsparket, 2007

Wiersinga, H.

Maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders

In: Cleiren, C.P.M. en J.F. Nijboer

(red.), *Tekst & Commentaar*

Wetboek van Strafrecht,

Deventer, Kluwer, 2006

Over binnen en buiten

Veelplegeraanpak in een penitentiaire inrichting

*P. van Houten**

In 1988 ben ik van 'buiten' naar 'binnen' gegaan. Tot dat jaar was ik vanaf 1974 werkzaam als randgroepjongerenwerker, later als buurtopbouwwerker. Ik werkte in de Friese plattelandsgemeente Smallingerland. De centrumplaats van deze gemeente was Drachten, met in die jaren ongeveer 40.000 inwoners. In Drachten waren randgroepjongeren en als buurtwerker was ik vooral actief in zogenoemde zwaksociale buurten.

Het was daar dat ik regelmatig geconfronteerd werd met, vooral jongere, buurtbewoners die even een tijdje uit huis waren en daarna weer terugkeerden in hun eigen leefomgeving. We spraken toen nog niet over stelselmatige daders, veelplegers of draaideurcriminelen. Er werd wel gezocht naar probleemoplossing door het vergroten van leefbaarheid in de wijk en het realiseren van allerlei voorzieningen waar buurtbewoners elkaar konden ontmoeten. Er was geen sprake van een persoonsgerichte aanpak en persoonlijke problemen kregen geen of weinig aandacht, waren vaak te moeilijk om aan te pakken. Een voorbeeld: alcoholverslaafde ouders, die dagelijks onder invloed waren, maakten het voor hun kinderen onmogelijk om een goede thuissituatie te hebben. Er was niet of nauwelijks te eten, er was geen geld voor kleding. Voor hun kinderen was er slechts één mogelijkheid, er zelf in voorzien, door middel van winkeldiefstal. Met regelmaat, bijna wekelijks, werden de plaatselijke supermarkten en kledingzaken bezocht. Het gebeurde veel, stelselmatig en je kon eigenlijk toen al spreken van draaideurcriminelen.

Zoals gezegd, in 1988 ben ik van 'buiten' naar 'binnen' gegaan. Als hoofd Scholing en Vorming heb ik in Leeuwarden bijgedragen aan het realiseren van een nieuwe gevangenis, de Marwei. Ik was geïnteresseerd in het werken achter de muren, binnen dus, met in mijn achterhoofd het idee dat toch 'ergens' iets moest gebeuren

* P. van Houten is unitdirecteur in de penitair inrichting Ter Apel.

met de in mijn ogen, schrijnende gevallen. Mijn overgang naar het gevangeniswezen was gebaseerd op het idee dat er mogelijkheden moesten liggen als je dagelijks met deze jongeren kon gaan werken aan hun problematiek, met als mogelijk resultaat een eigen leven, op misschien een andere plek. Ze moesten dan over voldoende vaardigheden beschikken om het hoofd boven water te houden. Volgens mij was de gevangenis een dergelijke plek: de doelgroep was er, kon niet weg en het was van belang om de tijd niet stil te zetten, maar juist te benutten.

Binnen de arbeidsbureaus was er in die jaren veel aandacht voor trajectbegeleiding. Dat trok mijn aandacht omdat het vergroten van mogelijkheden op het verkrijgen van werk ook kon bijdragen aan het verwerven van een plek in een andere woon- en leefomgeving en een meer gestructureerd leven met inkomensgarantie.

Als hoofd Scholing en Vorming kwam ik erachter dat het onvoldoende was om binnen de muren invulling te geven aan een deel van een traject, middels training van vaardigheden en beroepskwalificerende opleidingen, als het traject niet verder ging dan de poort van de gevangenis. Een trajectmatige benadering kon mijns inziens niet anders werken dan door afspraken met 'buiten', met samenwerkingspartners in een netwerk waarin we tot onderlinge afspraken konden komen. Afspraken gericht op doorzetting en gezamenlijk optrekken, in plaats van het werken in het verlengde van elkaar.

Nu, 2009, werk ik als unitdirecteur in de penitentiaire inrichting Ter Apel, in het arrondissement Groningen. En nog steeds betekent het werken aan voorbereiding op terugkeer in de maatschappij binnen de muren voor mij dat dit alleen maar mogelijk is als er niet alleen naar 'buiten' gekeken wordt maar dat er ook met 'buiten' wordt samengewerkt.

In dit artikel geef ik een beeld van de wijze waarop in PI Ter Apel wordt gewerkt met veelplegers. Het gaat hier om gedetineerden die (nog) niet in aanmerking zijn gekomen voor de ISD-maatregel. De ervaringen in Ter Apel worden vergeleken en aangevuld met voorbeelden van buitenlandse programma's voor veelplegers. Ten slotte komt de situatie in een van de ISD-inrichtingen aan de orde en wordt bekeken in hoeverre de ISD baat kan hebben bij de ervaringen die in andere settings zijn opgedaan met veelplegers. Indien toepassing van de ISD-maatregel onvermijdelijk is, is het van belang om te weten of in de gevangenisregimes voldoende ruimte zit om de

maatregel te benutten ten bate van interventies en veranderingsprogramma's. Er wordt door DJI momenteel gewerkt aan het verbeteren van de uitvoering van de maatregel en in dit artikel wil ik mijn ideeën over een meer motiverend leefklimaat uiteenzetten.

De veelplegeraanpak in PI Ter Apel

De PI Ter Apel, voorheen een inrichting waar vreemdelingen wachten op uitzetting, bestaat tegenwoordig uit een huis van bewaring voor mannen met een capaciteit van 164 plaatsen en een gevangenis voor mannen, met een capaciteit van 270 plaatsen. Eind 2005 is in PI Ter Apel begonnen met de ontwikkeling van een doelgroepprogramma, gericht op sociale activering en arbeidstoeleiding van veelplegers. De ontwikkeling van een doelgroepprogramma voor veelplegers vond plaats in het kader van het landelijk ESF-EQUAL project MATCH. Bij de opzet van het project is een aantal uitgangspunten vastgesteld waaraan het doelgroepprogramma moest voldoen. Dit betrof aansluiting vinden bij het programma Work-Wise en aansluiting met nazorgtrajecten bewerkstelligen door keten- en netwerksamenwerking. Al direct na detentie van een veelpleger zou contact worden gelegd met hulpverlenende instanties opdat meteen kon worden gewerkt aan de voorbereiding op het leven buiten de gevangensismuren. De trajecten uit het Work-Wise programma zijn gericht op arbeid en scholing, zelfstandig wonen en vrijetijdsbesteding en de opbouw van een sociaal netwerk.

Van de circa duizend geregistreerde veelplegers in de provincie Groningen staan 130 personen op een toplist van zeer actieve criminele veelplegers. Deze groep wordt intensief gevolgd door diverse instanties, waaronder de politie, het Openbaar Ministerie en de drie reclasseringsorganisaties. Deze instanties vormen samen het lokaal casuoverleg, waaraan ook door PI Ter Apel wordt deelgenomen. In dit overleg wordt voor iedere veelpleger uit de toplist een individuele aanpak afgesproken. Besloten werd om de nieuwe aanpak te concentreren op deze ultra-actieve veelplegers. Het programma zou er misschien toe kunnen leiden dat de ISD-maatregel niet behoefde te worden ingezet.

Een ander forum waar met een inbreng van PI Ter Apel coördinatie van de veelplegeraanpak plaatsvindt, is de arrondissementale werkgroep veelplegers. Ook zijn daarin drie reclasseringsorganisaties

vertegenwoordigd, de veelplegerofficier arrondissement Groningen, een vertegenwoordiger van de politie en een beleidsambtenaar van de gemeente Groningen. Daarmee is een inbedding gerealiseerd in reeds bestaande samenwerkingsverbanden, die een vervolg krijgt in de verdere uitwerking van het onlangs gestarte Veiligheidshuis Groningen.

Het doelgroepprogramma en de trajectbegeleiding

Het doelgroepprogramma voor de geselecteerde veelplegersgroep omvat screening, motivering, gevolgd door een assessment en oriëntatiefase, waarin een RISC-onderzoek door de 3RO plaatsvindt. Ondertussen is hieraan toegevoegd het uitvoeren van psychologische tests (IQ, hersenfuncties), en een verdiepingstest (competenties, beroepskeuze). Op basis van een trajectplan worden interne trajecten uitgezet ter voorbereiding en training op de nazorg. Dit betreft voorlichting over woon- en werkprojecten, budgettering, sollicitatietraining. En in 2008 zijn we gestart met de organisatie van een banenmarkt waar aanbieders van werk, voornamelijk uit de regio Oost-Groningen, in contact zijn gebracht met werkzoekende gedetineerden.

Een complicatie was dat de veelplegers binnen PI Ter Apel op verschillende afdelingen werden geplaatst. Daardoor werd het lastig om MMD'ers (medewerkers maatschappelijke dienstverlening) en/of PIW'ers (penitentiair inrichtingswerkers) specifiek voor het project in te zetten. Een grotere groep medewerkers moest op de hoogte zijn van het werken met de verschillende programma-onderdelen. Bij plaatsing op een of twee afdelingen kan het programma gericht worden opgepakt. Een eigen afdeling met personeel dat is ingesteld op motiveren en begeleiden en een dagprogramma waarin stabiliseren, structureren en het vergroten van mogelijkheden centraal staat, is tot nu toe nog niet gerealiseerd. Dit heeft er weer toe geleid dat niet alle veelplegers uit het arrondissement rechtstreeks worden geplaatst in Ter Apel omdat er nog onvoldoende duidelijkheid en bekendheid is met betrekking tot aanpak en programma's. Tijdens de detentie wordt de algemene begeleiding van een deelnemer zoveel mogelijk in de handen van één persoon gelegd. Het gaat dan vooral om de regievoering. Binnen PI Ter Apel zijn geen trajectbegeleiders werkzaam die zich specifiek richten op veelplegers,

maar slechts trajectbegeleiders van het CBTR (Coördinatiebureau Terugdringen Recidive).

Deze trajectbegeleiders richten zich exclusief op gedetineerden die langer dan vier maanden zijn ingesloten, omdat veel interventieprogramma's minimaal zo lang duren. Het gevolg is echter dat veelplegers buiten de boot vallen omdat ze veel korter ingesloten zitten, soms zelfs een aantal weken of dagen. Het moet volgens mij ook mogelijk zijn om plannen te maken en trajecten te starten voor deze gedetineerden met een korte insluitingsperiode. Het gaat dan echter wel om een traject dat 'binnen' zo goed mogelijk voorbereid kan worden zodat het 'buiten' kan starten en worden uitgevoerd. Dit kan betekenen een uitbreiding van inzetmogelijkheden van de trajectbegeleiders CBTR of het inzetten van trajectbegeleiders specifiek voor veelplegers met een verblijf korter dan vier maanden.

Samenwerking met partners

In samenspraak met de partners uit het veelplegeroverleg Groningen en het casusoverleg zijn inmiddels diverse producten ontwikkeld die kunnen worden ingezet, zoals een motivatiemonitor. Tevens zijn trainers opgeleid ten behoeve van een training 'wie ben ik, waar sta ik'. In de training staat de persoonlijke motivatie centraal en wat men wil bereiken. Verder wordt gewerkt aan het maken van keuzes, het nemen van verantwoordelijkheid voor de gemaakte keuzes en ook het omgaan met teleurstellingen.

Naast deze producten zijn er afspraken gemaakt met het CWI voor het afnemen van competentietesten waarin vooral gekeken wordt naar de geschiktheid voor werk. Werk dat past bij interesses en persoonlijke eigenschappen. Deze test wordt gedaan in de vorm van een CTC-module (Competentie Test Centrum). Deze CWI-test wordt compleet gemaakt door het afnemen van intelligentietesten door de AFPN (forensische psychiatrie). Veelplegers met een overheersende psychiatrische problematiek staan nu niet op de Groninger veelplegerlijst. Maar ook veelplegers die wel op de lijst staan, hebben soms psychiatrische problemen. De komende tijd blijft daarom ook de vraag welke bijdrage de forensische psychiatrie kan leveren aan de aanpak van veelplegers, zowel in diagnostische zin als in de behandeling.

Ook gemeenten en hun diensten zijn nodig voor een succesvolle veelplegeraanpak. Naast de werkzaamheden van de MMD'ers, gericht

op het verkrijgen van een identiteitsbewijs, huisvesting, inkomen, zorgverlening, is er een plan in voorbereiding om gezamenlijk met de gemeenten en het bedrijfsleven in de regio een trainingscentrum te realiseren waar diverse werkvaardigheden ontdekt en getraind kunnen worden. Daarbij zoekt PI Ter Apel nadrukkelijk de samenwerking met bijvoorbeeld het bedrijfsleven. Na de positieve reacties op de banenmarkt in september 2008 zullen in 2009 drie banenmarkten worden gehouden. Er is dankzij de banenmarkt in 2008 een uitstroom geweest van twaalf gedetineerden naar een baan en op dit moment is er nog sprake van lopende contacten.

In 2008 is in Groningen het Veiligheidshuis van start gegaan. In 2009 zal er daardoor nog meer aandacht zijn voor de persoonsgebonden aanpak (PGA). Een aanpak die in PI Ter Apel reeds gestart is.

Veel initiatieven, nieuwe producten, veranderde aanpak, twaalf doorgeleidingen naar een baan, maakt dat nu dat er sprake is van een geslaagde methodiekontwikkeling? Eerlijk gezegd: nee. Wel is men daar heel druk mee bezig, waarbij de doorgeleiding van twaalf veelplegers naar regulier werk als hoopgevend mag worden beschouwd.

Buitenlandse ervaringen

Bij de beantwoording van de vraag wat mogelijk cruciale elementen zijn in een veelbelovende aanpak van veelplegers kan ik ook – dankzij enkele werkbezoeken – ervaringen uit Engeland en Duitsland betrekken.

Net als Nederland heeft Engeland sinds 2004 een veelplegeraanpak, het *Prolific and other Priority Offender Programme* (PPO). Tijdens een werkbezoek aan een PPO-project in Bullingdon Prison, Bicester (regio Thames Valley), was vooral de centrale rol van de reclassering erg opvallend. In het kader van *National Offenders Management* is de reclassering structureel werkzaam in de inrichting en bepaalt zij het PPO-beleid zowel binnen als buiten de inrichting. Hierbij wordt gebruik gemaakt van OASIS, een screeningsinstrument, dat binnen acht weken na detentie wordt ingezet. Dat resulteert in een kenschets van de gedetineerden en, evenals de RISC die in Nederland wordt toegepast, een recidive-inschatting. Op basis van de uitkomsten bepaalt de reclassering welke interventies passend zijn. De afname van OASIS wordt standaard eenmaal per jaar herhaald. In Bullingdon Prison is voor de doelgroep PPO de intensiteit van de afname van OASIS verhoogd tot eens in de drie maanden.

De intensieve samenwerking tussen gevangenis personeel en reclassering stond een duidelijke taakverdeling niet in de weg. Het personeel van Bullingdon was vooral bezig met het intramurale deel van het traject. Het overzicht op het extramurale traject en de regie lag voor een groot deel bij de reclasseringsorganisatie.

Het zogeheten IRIS-team (*Intensive Recidivist Intervention Scheme*) van de politie Oxford boekte de afgelopen tijd opvallende resultaten met de aanpak van veelplegers. De focus ligt op personen die zich veelvuldig schuldig maken aan inbraken, berovingen en auto-inbraken, omdat deze de grootste problemen in Oxford veroorzaken en het gevoel van veiligheid in de stad aantasten. Er zijn twee groepen deelnemers: PPO's die vanuit een justitieel kader in het project zijn geplaatst en PPO's die zich vrijwillig hebben aangemeld, zowel volwassenen als jongeren. Ook richt de aandacht van het team zich op de directe omgeving van de veelplegers (gezin, vrienden).

Iedere PPO krijgt een casemanager toegewezen die alle informatie en interventies coördineert en een individueel programma voor de deelnemer opstelt. De aanpak wordt beëindigd indien een PPO twaalf maanden lang geen proces-verbaal heeft gekregen.

De Universiteit van Oxford heeft onderzocht in welke mate de recidive rond de doelgroep veranderde na deelname aan het project. Hiervoor zijn de eerste twintig deelnemers gevolgd. Er werd een afname van recidive geconstateerd van 60%.¹

Er zijn duidelijke overeenkomsten tussen de veelplegeraanpak in Engeland en Nederland te zien. Het samenwerkingsmodel rondom het PPO-project heeft veel overeenkomsten met het lokaal casus overleg veelplegers. De manier waarop er met de PPO's in Bullingdon Prison wordt gewerkt, heeft weer veel overeenkomsten met de beoogde werkwijze binnen de ISD en Terugdringen Recidive. De aanpak van het IRIS-team kan vergeleken worden met de vroegere SDA-aanpak (Stelselmatige Dader Aanpak) die nu ondergebracht is in de werkwijze van het lokaal casusoverleg veelplegers, waarbij soms gewerkt wordt met adoptieagenten.

Binnen de Duitse veelplegeraanpak zijn de uitgebreide onderwijs-faciliteiten een opvallend aspect. Zo wordt in de gevangenis van

1 De onderzoekers tekenen bij deze uitkomst aan dat het aantal onderzochte veelplegers nog te gering is om robuuste conclusies te trekken over de effectiviteit van de IRIS-aanpak en dat vervolgonderzoek noodzakelijk is. Zie www.scribd.com/doc/1417883/UK-Home-Office-IRIS-Final-Summary-Report-Nov-2005.

Bremen gewerkt aan een elektronische leeromgeving (ELO), een systeem dat ondertussen in zeven Duitse Bundesländer in verschillende gevangenissen wordt gebruikt.

Opvallend in de gevangenis van Bremen was ook de motiverende omgeving waarin de gedetineerden verbleven. De oude stadsgevangenis was ondergebracht in een complex met meerdere gebouwen waarin de praktijk van 'buiten' was nagebootst. De gedetineerden konden lid worden van clubs en verenigingen binnen de gevangenis, en deelname betekent ook een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de deelnemers.

De ISD-maatregel

De sterke afname van de drugsoverlast in de provincie Groningen is onder andere door de pers wel in verband gebracht met de langdurige insluiting van veelplegers in de ISD-afdeling van PI de Grittenborgh in Hogeveen. Tijdens een symposium in januari 2008 in Groningen werd de vraag gesteld of de inrichting ook een adequaat behandelplan had voor de ISD'ers.

Aanwezige medewerkers en leidinggevenden van de ISD-afdeling in Hogeveen verklaarden druk bezig te zijn met ontwikkeling daarvan, maar nog enige tijd nodig te hebben.

Uit een inspectieonderzoek van de Inspectie voor Sanctietoepassing, uitgebracht in april 2008, blijkt echter dat er van de plannen nog niet veel terecht is gekomen. In het thema-onderzoek is de Grittenborgh in Hogeveen niet meegenomen, maar uit gesprekken met medewerkers en gedetineerden van de ISD afdeling de Grittenborgh kan deze conclusie wel worden getrokken.

De ISD Hogeveen is gesitueerd in een grote afdeling met een capaciteit voor 75 gedetineerden. Het blijkt dat deze capaciteit te groot is; momenteel worden er 22 plaatsen benut voor reguliere gedetineerden. Binnen de afdeling wordt ook een regulier dagprogramma gedraaid waarin op weekbasis 59 uren activiteiten worden geboden. De hoofdmoot van deze activiteiten is eveneens regulier, namelijk 20 uren arbeid, luchtmomenten, bezoek en recreatie. Er is zodoende weinig ruimte in het dagprogramma voor een op behoefte afgestemd aanbod voor de veelplegers.

Doordat het gevangenisregime van toepassing is, krijgt ook de afdeling waar de ISD'ers zijn ingesloten, te maken met het sanctiebeleid

van de Grittenborgh en het drugsontmoedigingsbeleid van DJI. Bij ISD'ers is er vaak sprake van verslavingsproblematiek en het blijkt dan ook dat regelmatig ISD'ers worden gestraft met afzondering op cel of in een strafcel, dit naar aanleiding van drugsgebruik binnen de inrichting. Een groot deel van de tijd die in de ISD-afdeling wordt doorgebracht, zijn de ISD'ers daardoor niet beschikbaar voor de aangeboden programma's. Dat betekent dat er misschien meer nagedacht moet worden of er in een ISD-afdeling sprake is van een beheersvisie of een behandelvisie en hoe omgegaan wordt met verslaafden binnen de ISD.

Al met al is een afdeling met een normaal gevangenisregime en met gedetineerden die geplaatst zijn zonder ISD-maatregel, geen motiverende omgeving voor ISD'ers. Een ISD-afdeling exclusief voor ISD'ers met een eigen, specifiek programma, is mijns inziens noodzakelijk om de ISD-maatregel succesvol te laten zijn.

Een dagprogramma waarin ook een weerspiegeling te vinden is van hoe zaken 'buiten' georganiseerd zijn, kan bijdragen aan een lerende en motiverende omgeving. Waarom geen dagprogramma waarin naast arbeid ruimte is voor vrijetijdsbesteding op basis van het vereniging/clubmodel? Overdag werken, verenigingsleven in vrije tijd en het weekend. Neem trainingen en interventies gestructureerd op in het dagprogramma en laat deze niet de sluitpost zijn van recreatie-uren.

Daarnaast kan een ISD-afdeling misschien zo worden ingericht dat er meer een appèl gedaan wordt op de eigen verantwoordelijkheid van de ISD'ers, zodat er meer mogelijkheden komen voor het dagelijks oefenen van cognitieve en sociale vaardigheden. Dit vraagt een actieve opstelling van zowel het personeel als de gedetineerden.

Tot slot

Als er sprake is van samenwerking in een trajectmatige aanpak, zowel binnen als buiten het justitiële circuit, dan is er geen sprake meer van 'binnen' en 'buiten', dan kan er alleen maar gesproken worden over een gezamenlijke veelplegeraanpak. Veel ingrediënten uit de buitenlandse voorbeelden zijn terug te vinden in de Groningse aanpak en in de producten en programma's van PI Ter Apel. Zowel in de regio Thames Valley als Bremen is er sprake van een meer samenhangend geheel, met een regiefunctie (veelal de reclas-

sering) waarbij er sprake is van focussing op de doelgroep en een grote betrokkenheid bij de uitvoerenden. Wat we hiervan kunnen leren, is dat een gerichte aanpak waarin de huidige beperkingen van een gevangenisregime ondergeschikt gemaakt zijn aan het behandelplan, kan leiden tot afname van recidive; in Oxford zelfs (althans volgens de eerste metingen) tot 60%. De goedbedoelde aanpak in Ter Apel, waarin veel gedaan en overlegd wordt, zal moeten leiden tot een heldere en strakke aanpak, waarin alle partners zich kunnen vinden en doorzettingsvermogen tonen.

Summaries

Justitiële verkenningen (Judicial explorations) is published eight times a year by the Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Justice in cooperation with Boom Juridische uitgevers. Each issue focuses on a central theme related to judicial policy. The section Summaries contains abstracts of the internationally most relevant articles of each issue. The central theme of this issue (nr. 2, 2009) is *The Institution for Persistent Offenders*.

Persistent offenders back to square one? The ISD in retrospect

M. van Ooyen-Houben and M. Goderie

The Act introducing the Institution for Persistent Offenders Committal Order (ISD Order) took effect on 1 October 2004. The origins of the ISD Order are in safety policy. The order had a strong focus on imprisonment of persistent offenders. It can be seen as an exponent of the risk-oriented attitude towards safety, which has been predominant in recent years. At the start treatment of persistent offenders was of secondary importance and was only available for those who were motivated. But the ISD measure has had to deal with major problems in practice. The imprisoned ISD population proved to be one with complex problems like addiction, psychiatric illnesses and sometimes low intellectual abilities. The ISD institutions are ill-equipped for handling these people. The problems led to a slightly different attitude which is more oriented towards resocialization. Improvements are going on now, a process facilitated by a considerably improved co-operation between agencies around the ISD.

Does the SOV/ISD measure pay off? A tentative evaluation

B.C.J. van Velthoven and D.E.G. Moolenaar

The introduction in the Netherlands of the SOV measure in 2001, followed by the ISD Order in 2004, opened the opportunity for the courts to incarcerate systematic offenders, mostly addicts, for a period of two years. During the period of imprisonment convicted are offered various programs to kick their habits and tackle their other problems. The article assesses the social costs and benefits of the SOV/ISD measure. The analysis takes account of the

improvement in general health and productivity of the participants, and models the crime reduction effects through special prevention, incapacitation and general deterrence. Substituting results from the first effectiveness study of the SOV program, which by the way only covers one follow-up year, it is calculated that the SOV/ISD measure may yield a positive net result of as much as € 4 million per participant.

The ISD-measure in a legal history perspective

S. Struijk

This article focuses on the current measure for persistent offenders (ISD-measure), by taking into account three equivalent penal sanctions that have been developed in the Netherlands from 1886 onwards. First, the penalty of a labour colony for vagrants and the like for three years at most. Second, the measure to keep the habitual offenders in additional, preventive custody for five to ten years. Finally, the measure of two-year detention for drug addicted offenders. In the article it is argued that in spite of the differences in (judicial) elaboration, all three former existing sanctions have the same legitimating fundamental principle as the ISD-measure. That is, the notion that certain offenders are a danger to society, due to their persistent criminality and nuisance causing lifestyle. The primary objective of all these penal sanctions is therefore a long term protection of society from this danger. In this sense, the ISD-measure makes clear that present state-policy is above all one of sheer deprivation of freedom.

Castaways of society?

M. Weevers and C. Bijleveld

In the nineteenth century in the Netherlands, tramps and beggars were sent to Veenhuizen to work there as a form of punishment and rehabilitation. To investigate the background of these banished men, the authors drew a systematic 5% sample out of 6.000 men who were banished between 1896-1901. Using information from the so-called 'signalements'-cards that were compiled, the authors found that the Veenhuizen men were not uneducated, unskilled workers, but on the contrary, often had some kind of (semi-)skilled profession. Many did not have a permanent abode, and only a few had (ever) been married. At on average 45 years of age, the Veenhuizen convicts were old for the era they lived in. As such

these men lacked and had probably at some point in their lives lost societal as well as social ties, and had gone adrift.

Recidivism was high. While the Veenhuizen measure may have been effective in delivering society from the blemishes that these men represented, but in general it didn't turn these men into fully participating citizens.

Between hope and fear; ISD detainees interviewed

G. Beijers and L. Rutjens

The authors report on a content analysis of semi-structured interviews with twenty-two offenders who had been placed under a special measure in an Institution for Persistent Offenders (ISD). While the sample cannot be considered representative for all ISD offenders, the majority consider the ISD measure useful, mainly for utilitarian reasons. Most offenders want to break with their old life. Prominent in their reports is the relevance attached to proper housing arrangements. Those placed in wards with regular detainees where (hard) drugs are reportedly easily available, regard ISD as less useful.

In the eyes of the judge; legal considerations concerning the ISD Order

K.D. Linnemann

The primary objective of the ISD Order is to reduce public nuisance caused by extremely persistent offenders. Another objective is to reduce recidivism. Recidivism can be prevented by influencing behaviour, with due regard to any personal issues involved. In this article the author looks at the arguments the judiciary uses to impose or end an ISD Order. The author notices that the judiciary views ISD Orders as a last resort: an order is given only in the absence of alternatives, and with the requirement attached that ISD subjects are to be put on a programme. The judiciary considers rehabilitation within an ISD framework to be extremely important. The orders are almost invariably imposed for two years, with no deduction of the pretrial detention period. There is reason to terminate the order if the recidivism risk has receded, but there may be other termination grounds, outside the control of the ISD subject, such as negligence on the part of a government agency.



De volgende internetsites hebben betrekking op het thema van dit nummer van *Justitiële verkenningen*. De informatie is ook te raadplegen op de website van het WODC, www.wodc.nl, via de buttons 'publicaties' en 'Justitiële verkenningen'.

www.justitie.nl/onderwerpen/criminaliteit/veelplegers/onderzoek/inrichtingstelselmatigedaders.aspx

Op de website van het ministerie van Justitie is via deze link informatie te vinden over veelplegers en de ISD-maatregel, zoals de meest actuele ontwikkelingen, beleidsstukken, Kamervragen en dergelijke. Voorts onderzoeksrapporten en een overzicht van *best practices* in de aanpak van het veelplegerprobleem.

www.wodc.nl/trefwoordabc.aspx?l=s&w=stelselmatige_delinquenten

Op de website van het WODC staan verscheidene onderzoekspublicaties over de ISD en veelplegers: de *Monitor veelplegers* brengt twee à drie keer per jaar de ontwikkelingen rond jeugdige en volwassen zeer actieve veelplegers in kaart. Het rapport *Onderzoek naar gewenst hulpaanbod ISD'ers* gaat over het hulpaanbod tijdens de intramurale periode ter voorbereiding op de plaatsing in een zorginstelling of in een begeleid-wonentehuis. Verder onder andere de *Evaluatie implementatie IS*.

www.om.nl/onderwerpen/veelplegers/maatregel_inrichting/

Op de website van het Openbaar Ministerie wordt de ISD-maatregel beknopt beschreven. Ingegaan wordt op beoogde doelstellingen, doelgroep, geldende criteria om de ISD-maatregel in de eis van de officier van justitie op te nemen, enzovoort.

www.inspectiesanctietoepassing.nl

Op de website van de Inspectie voor de Sanctietoepassing is het inspectierapport over de ISD uit 2008 te downloaden. Het rapport bestaat behalve uit een algemeen gedeelte uit een aantal deelrapportages over afzonderlijke ISD-locaties.

www.rsj.nl/advies/adviezen/index.aspx

Via deze link naar de website van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming is een adviesrapport uit 2007 over de ISD te downloaden. De titel luidt: *De Inrichting voor Stelselmatige Daders; de isd-maatregel in theorie en praktijk*.

www.eenveiligamsterdam.nl

Deze Amsterdamse website biedt onder de knop 'Overlast, criminaliteit & geweld' informatie over veelplegers en de ISD-maatregel.

www.postbus51.nl/nl/home/publicaties/rechtspraak-en-veiligheid/soorten-recht/strafrecht/straffen/aanpak-veelplegers.html

Link op de postbus 51-website naar een digitale brochure met daarin een plan van aanpak van het veelplegerprobleem.

www.hetccv.nl

Op de website van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid is onder de zoektermen 'veelplegers' en 'ISD' een groot aantal publicaties te vinden. Dit zijn zowel nieuwsberichten als gepubliceerde onderzoeken en jurisprudentie. Ook aandacht voor een preventieve aanpak van veelplegers.

www.drenlias.nl

De website van het Drents Archief. Van iedere opgezondene naar de strafkolonie Veenhuizen werd een signalementskaart gemaakt. Deze kaarten zijn door het archief gedigitaliseerd en op de website te bekijken. Men kan bijvoorbeeld zoeken op de eigen achternaam om te kijken of een voorouder destijds in Veenhuizen heeft gezeten. De kaarten bevatten twee foto's van de opgezondene, eerdere veroordelingen, het laatste rechterlijke vonnis en een uitgebreide beschrijving van lichamelijke kenmerken.

police.homeoffice.gov.uk/operational-policing/crime-disorder/persistent-offenders.html

Website van het Britse Home Office. Uitleg over de Britse veelplegeraanpak en toegang tot uitgebreide documentatie over het fenomeen veelplegers.



- 15 april Delinquentie bij LVG-jongeren
- 13 mei Politiek en georganiseerde misdaad
- 14-15 mei Criminal exploitation of new technologies: an effective response to cybercrime
- 14-15 mei Restorative policing
- 2-3 juni Culturele criminologie: een uitdaging!
- 25-26 mei New horizons for EU criminal justice: from Tampere to the post-Hague Programme
- 18-19 juni NVK-congres: Criminologie en de media
- 23-28 augustus 13th International Symposium on Victimology

Hierna volgt een beschrijving van de congressen.

Delinquentie bij LVG-jongeren

Deze bijeenkomst gaat over hoe de aansluiting tussen straf en zorg voor jeugdige LVG'ers met crimineel gedrag kan worden verbeterd. Deelnemers krijgen informatie over (h)erkenning van een verstandelijke beperking, de specifieke behoeften die jeugdige LVG'ers hebben, en hoe aansluiting kan worden gevonden bij deze jongeren. Nieuwe ontwikkelingen in begeleiding en behandeling komen aan bod. Sprekers op deze dag zijn onder anderen UvA-onderzoeker X. Moonen, tevens voorzitter van de Stichting Landelijk Kenniscentrum, ontwikkelingspsychologe A. Collot d'Escury (UvA) en L. Dubbelman, jeugdofficier van justitie Parket Rotterdam.

Datum: 15 april 2009

Locatie: De Eenhoorn, Amersfoort

Informatie en aanmelding: www.leidscongresbureau.nl/congres/LVG_justitie_jeugd

Politiek en georganiseerde misdaad

Deze bijeenkomst is de laatste in de reeks seminars die CIROC op de Vrije Universiteit te Amsterdam organiseert. Het thema is de directe relatie tussen politieke machthebbers en georganiseerde misdaad. Het is het verhaal van de Italiaanse politicus Andreotti en zijn vermeende maficonnecties en van voormalige communistische leiders die sleutelposities in de Russische georganiseerde misdaad innemen. Hoe gaat dit in zijn werk? Hoe kunnen criminelen poli-

tieke besluitvorming beïnvloeden of zelf machtsposities bekleden? Zijn juist de zwakke staten kwetsbaar voor criminele infiltratie of zijn deze staten zwak geworden door toedoen van criminelen? Kunnen dergelijke processen zich ontwikkelen in gesloten politieke systemen, of zijn juist open democratische structuren kwetsbaar? Vormt het toegenomen populisme in de politiek een risico voor de integriteit van de politiek?

Het is moeilijk voorstelbaar dat er in Nederland een directe relatie zou bestaan tussen politieke machthebbers en criminele groepen. Maar erg ver over de grenzen hoeven we niet te gaan om connecties te ontwaren tussen politiek en georganiseerde misdaad. En zelfs binnen ons eigen koninkrijk zijn er wel degelijk voorbeelden aanwezig van de nexus. Brengt de globalisering, of meer concreet de Europese eenwording, deze problemen dichterbij? Wat geeft ons de zekerheid dat eenwording niet tot aantasting maar tot versterking leidt van de *rule of law*?

Sprekers op deze dag zijn Henk van de Bunt (Erasmus Universiteit), Peter Andreas (Brown University), Letizia Paoli (Katholieke Universiteit Leuven), Dina Siegel (Universiteit Utrecht), Marc Cools (Universiteit Gent), Michael Shafir (Universiteit Cluj, Roemenië) en Gerard Spong (advocaat).

Datum: 13 mei 2009

Locatie: Vrije Universiteit, Amsterdam

Informatie en aanmelding: www.ciroc.nl of ciroc@rechten.vu.nl

Criminal exploitation of new technologies: an effective response to cybercrime

The security of 'key European information systems' as defined in Article 1 of Council Framework Decision 2005/222/JHA covers many issues of which the fight against cybercrime is a core element. The objective of this seminar will be to assess how the European legislation in this field is applied in the different member states and candidate countries and the perspectives for an effective Europe-wide campaign against cybercrime.

This seminar will debate the most recent European legal acts and complementary measures adopted for combating cybercrime, such as the Council of Europe Convention on Cybercrime, Council Framework Decision 2005/222/JHA on attacks against information systems, and Council Framework Decision 2004/68/JHA on combating the sexual exploitation of children and child pornography.

After the introductory lectures by national, EU and Council of Europe experts, panels will discuss the concrete implementation of these measures at domestic level and the differences in national legislative acts which can impede the efficient fight against transnational organised cybercrime.

Datum: 14-15 mei 2009

Locatie: Trier, Duitsland

Informatie en aanmelding: www.era.int

Restorative policing

With the appreciation of Community (Oriented) Policing (COP) it became clear that the police also have to provide broad services to the public. Traditional problem solving of petty crimes, disorders, incivilities and nuisances is often not very satisfying. For the police it is necessary to elaborate further on restorative styles. Even every banal petty crime has a tangle of sensitivities and conflicts. Only registration by the police does not encounter these sensitivities and conflicts. Police officers encourage citizens to negotiate themselves in conflicts. Also police officers try to mediate in conflicts. In the conference there will be discussions on theory and practice of restorative policing.

Datum: 14-15 mei 2009

Locatie: Blankenberge, België

Informatie en aanmelding: www.police.be/cps of secretariaat@politiestudies.be

New horizons for EU criminal justice: from Tampere to the post-Hague Programme

In 1999 a summit in Tampere, Finland adopted the 'Tampere Conclusions' based on the new competencies of the EU for justice and home affairs under the Amsterdam Treaty.

In 2004 the Hague Programme and Action Plan (COM(2005)184) were adopted. With the Hague Programme coming to an end in 2009, the Commission has launched a public consultation on the new 'Stockholm' Programme. What should be a priority in European criminal law for the next five years? How can existing legislation be improved or simplified? How can existing instruments be made more effective? How should new technologies be used to promote a coherent judicial area and reinforce police cooperation?

This conference will deal with the criminal and police side of

the new programme. Judicial cooperation in civil matters will be discussed at a conference on 26-27 November 2009.

Datum: 25-26 mei 2009

Locatie: Trier, Duitsland

Informatie en aanmelding: www.era.int

Culturele criminologie: een uitdaging!

Het congres is gewijd aan verschillende thema's, zoals misdaad en jeugd, cultuur en organisatiecriminaliteit, misdaad en kunst, Nederlandse reacties op mobiliteit, groene criminologie enzovoort. Onder de sprekers zijn Stijn Franken, Henk van de Bunt, Marc Schuilenburg, Dina Siegel, Lodewijk Brunt, Jan Terpstra, Miranda Boone, Janine Janssen, Bob Hoogeboom en anderen. Tijdens het congres wordt een nieuwe bundel *Culturele Criminologie* (D. Siegel, F. van Gemert en F. Bovenkerk, 2009, Boom Juridische uitgevers) gepresenteerd. Na afloop van het congres houdt Frank Bovenkerk zijn afscheidsrede in de Aula van het Academiegebouw.

Datum: 2-3 juni

Locatie: Utrecht, Sweelinckzaal

Informatie en aanmelding: WPI, congres@law.uu.nl of tel.nr. 030-253 71 25; aanmelding mogelijk tot 25 mei

NVK-congres: Criminologie en de media

Tijdens het congres zullen Professor Richards Sparks (Universiteit van Edinburg) en Professor Chrisje Brants-Langeraar (Universiteit Utrecht) ingaan op enerzijds de relatie tussen criminologie en de media en anderzijds het publieke gezicht van de criminologie. Daarnaast nemen een aantal bekende misdaadjournalisten en criminologen plaats in een plenair panel om te discussiëren over wederzijdse beïnvloeding en verwachtingen. Tevens bestaat het Tijdschrift voor Criminologie dit jaar 50 jaar. Tijdens het NVK-congres zal dit op passende wijze worden gevierd. Uiteraard vinden gedurende deze twee dagen ook de gebruikelijke marktdag-sessies plaats.

Alle belangstellenden worden van harte uitgenodigd een voorstel voor een paper in te dienen. Sessies duren anderhalf uur en per sessie worden drie (maximaal vier) papers besproken. Uw voorstel voor een paper kunt u tot uiterlijk 24 april 2009 aanmelden via de NVK-website of direct via <http://keynote.nl/nvk/2009>

Datum: 18-19 juni

Locatie: KOG, Leiden

Informatie en aanmelding: www.criminologie.nl/nvk of adirkzwager@nscr.nl

13th International Symposium on Victimology

The theme for this Symposium is: victimology and human security.

The sub-themes that will be addressed are:

1. theory on victimology and human security;
2. the Draft UN Convention on Victims in the light of international instruments and national norms;
3. the work of the UNHCR and victims of abuse of power, refugee victims and displaced persons;
4. victims of human trafficking, sexual exploitation and other transnational victimizations;
5. victim issues in the national justice systems, especially in Asia;
6. responses to disaster victimization;
7. psycho-traumatological and psychological interventions, building a network and coordination of victim-specialized interveners (professionals and volunteers);
8. victimization of indigenous people and other socially marginalized groups;
9. special victimizations, among them victims of family violence, torture, terrorist attacks, consumer fraud, or cyber victims.

Datum: 23-28 augustus 2009

Locatie: Tokiwa University, Mito, Ibaraki, Japan

Informatie en aanmelding: www.isv2009.com/index.html

WODC: website en rapporten

WODC-website: www.wodc.nl

Op de WODC-site is de volgende informatie te vinden:

1. Zoeken op onderwerp via de homepage:

- trefwoord ABC (zoeken op standaardtrefwoorden);
- onderwerpen (zoeken op onderwerpsgebieden).

2. Publicaties:

- jaaroverzichten van alle rapporten (inclusief uitbesteed) en *Justitiële verkenningen*;
- wetenschappelijke artikelen;
- uitgebreide samenvattingen en volledige teksten (in PDF) beschikbaar bij vrijwel alle publicaties;
- aanpak criminaliteit (overzichten van interventie- en preventiestrategieën inzake diverse criminaliteitsproblemen);
- internetbronnengids (geannoteerde wetenschappelijke internet-sites).

3. Onderzoek:

- overzichten van startend, lopend en afgerond onderzoek (inclusief uitbesteed onderzoek);
- onderzoeksprogramma;
- cijfers en prognoses (Recidivemonitor, Monitor georganiseerde criminaliteit, prognoses justitiële ketens, *Criminaliteit en rechtshandhaving*);
- procedure uitbesteed onderzoek.

4. Organisatie:

- onder andere: organisatiestructuur, medewerkerslijst, vacatures, jaarbericht, commissies en werkgroepen;
- informatiedesk (onder andere: bibliotheek, veel gestelde vragen en opmerkelijk op tv).

De **Justitie-thesaurus** wordt op de website gebruikt voor de standaardtrefwoordenlijst. Deze bestrijkt de volgende terreinen: criminologie, criminaliteitspreventie, delicten/criminaliteitsvormen, justitiële organisatie, politie, slachtoffers, strafrechtspleging,

strafstelsel, gevangeniswezen, reclassering, vreemdelingen, burgerlijk en administratief recht, staatsrecht en internationaal recht. De geografische thesaurus maakt nu deel uit van de Justitie-thesaurus. De oorspronkelijke WODC-thesaurus is nog te vinden op de WODC-website (www.wodc.nl) via de knop 'publicaties' en de subknop 'Cahiers', kies vervolgens het jaar 2003.

Voor vragen en opmerkingen over de WODC-site of de Justitie-thesaurus kunt u terecht bij:

Hans van Netburg (redacteur WODC-site)

tel.: 070-370 69 19

fax: 070-370 79 48

e-mail: c.j.van.netburg@minjus.nl

Voor vragen over producten en diensten van het WODC kunt u terecht bij de WODC-informatiedesk, wodc-informatiedesk@minjus.nl (zie: rubriek 'Vragen/Ik heb een vraag' op de homepage).

De WODC-rapporten

Om zo veel mogelijk belanghebbenden te informeren over de onderzoeksresultaten van het WODC zijn alle WODC-rapporten vanaf 1999 in digitale vorm kosteloos beschikbaar op de website van het WODC (www.wodc.nl). Een complete lijst van WODC-rapportenseries en uitgebreide samenvattingen van alle sinds 1997 verschenen rapporten zijn daar ook te vinden.

In gedrukte vorm wordt een beperkte oplage van de rapporten in de reeksen Onderzoek en beleid, Cahiers, Memoranda en Factsheets gratis verspreid. Er is een vaste verzendlijst van onder meer universitaire en gerechtsbibliotheken, alsmede politieke partijen en media. Functionarissen en instellingen binnen het ministerie van Justitie kunnen op aanvraag afzonderlijke rapporten zonder kosten toegestuurd krijgen. Overige belangstellenden kunnen de rapporten in de reeks Onderzoek en beleid (O&B) tegen betaling bestellen bij Boom distributiecentrum te Meppel, tel. 0522-237555, fax 0522-253864, e-mail budh@boomdistributiecentrum.nl. Hierna volgen de titelbeschrijvingen van de O&B-rapporten en de rapporten in de series Cahiers, Memorandum en Factsheets sinds 2006.

Onderzoek en Beleid (O&B)

Wartna, B.S.J.

In de oude fout; over het meten van recidive en het vaststellen van het succes van strafrechtelijke interventies

2009, O&B 275

Ridder, J. de, C.M. Klein Haarhus, W.M. de Jongste

De CEAS aan het werk; bevindingen over het functioneren van de Commissie Evaluatie Afgesloten Strafzaken 2006-2008

2009, O&B 274

Gosselt, J.F., J.J. van Hoof, M.D.T. de Jong, B. Dorbeck-Jung, M.F. Steehouder

Horen, zien en verkrijgen? Een onderzoek naar het functioneren van Kijkwijzer en PEGI (Pan European Game Information) ter bescherming van jongeren tegen schadelijke mediabeelden

2009, O&B 273

Gestel, B. van, m.m.v.

R.F. Kouwenberg, M.A. Verhoeven, M.W. Verkuylen

Vastgoed & fout; een analyse van twaalf strafrechtelijke opsporingsonderzoeken naar illegale en criminele praktijken in de woningsector

2008, O&B 272

Eggen, A.Th.J. (CBS), S.N. Kalidien (WODC) (eindred.)

Criminaliteit en rechtshandhaving 2007; ontwikkelingen en samenhangen

2008, O&B 271

Kogel, C.H. de

De hersenen in beeld; neurobiologisch onderzoek en vraagstukken op het gebied van verklaring, reductie en preventie van criminaliteit

2008, O&B 270

Teeuw, W.B., A.H. Vedder (red.)

Security applications for converging technologies. Impact on the constitutional state and the legal order

2008, O&B 269

Laan, A.M. van der, L. Vervoorn, C.A. van der Schans, S. Bogaerts

Ik zit vast; een exploratieve studie naar emotionele verwerking van justitiële vrijheidsbeneming door jongeren

2008, O&B 268

Klein Haarhus, C.M., E. Niemeijer

Wet en werkelijkheid; bevindingen uit evaluaties van wetten

2008, O&B 267

Guiaux, M., A.H. Uiters, H. Wubs, E.M.Th. Beenackers

Uitgenodigde vluchtelingen. Beleid en de maatschappelijke positie in nationaal en internationaal perspectief

2008, O&B 266

Laclé, Z.D., M.J. ter Voert

Trendrapportage notariaat 2006; toegankelijkheid, continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening

2008, O&B 265

Hulst, R.C. van der, R.J.M. Neve

High-tech crime, soorten criminaliteit en hun daders
2008, O&B 264

Kogel, C.H. de, M.H. Nagtegaal

Toezichtprogramma's voor delinquenten en forensisch psychiatrische patiënten; effectiviteit en veronderstelde werkzame mechanismen
2008, O&B 263

Boom, A. ten, K.F. Kuijpers, m.m.v. M. Moene

Behoeften van slachtoffers van delicten; een systematische literatuurstudie naar behoeften zoals door slachtoffers zelf geuit
2008, O&B 262

Voert, M.J. ter, S.L. Peters

Trendrapportage advocatuur 2006; toegankelijkheid, continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening
2008, O&B 261

Kunst, M.J.J., S. Schweizer, S. Bogaerts, L.M. van der Knaap

Onderlinge agressie en geweld, posttraumatische stress en arbeidsverzuim in penitentiaire inrichtingen
2008, O&B 260

Koeter, M.W.J., M. Bakker

Effectevaluatie van de Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (SOV)
2008, O&B 259

Spapens, A.C.M., H.G. van de Bunt, L. Rastovac, m.m.v. C. Miralles Sueiro

De wereld achter de wietteelt
2008, O&B 258

Dijk, J. van, J. van Kesteren, P. Smit

Criminal victimisation in international perspective; key findings from the 2004-2005 ICVS and EU ICS
2007, O&B 257

Tollenaar, N., R.F. Meijer, G.L.A.M. Huijbrechts, M. Blom, S. el Harbachi

Monitor veelplegers; jeugdige en zeer actieve veelplegers in kaart gebracht
2007, O&B 256

Heide, W. van der, A.Th.J. Eggen (eindred.)

Criminaliteit en rechtshandhaving 2006; ontwikkelingen en samenhangen
2007, O&B 255

Eshuis, R.J.J.

Het recht in betere tijden; over de werking van interventies ter versnelling van civiele procedures
2007, O&B 254

Struiksma, N., J. de Ridder, H.B. Winter

De effectiviteit van bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving van milieuwetgeving
2007, O&B 253

Bunt, H.G. van de, E.R. Kleemans

Georganiseerde criminaliteit in Nederland; derde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit
2007, O&B 252

Mheen, D. van de, P. Gruter (red.)

Helingpraktijken onder de loep; impressies van helingcircuits in Nederland

2007, O&B 251

Jennissen, R.P.W., J. Oudhof (red.)

Ontwikkelingen in de maatschappelijke participatie van allochtonen; een theoretische verdieping en een thematische verbreding van de Integratiekaart 2006

2007, O&B 250

Daalder, A.L.

Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod

2007, O&B 249

Stokkom, B.A.M. van, H.J.B. Sackers, J-P. Wils

Godslastering, discriminerende uitingen wegens godsdienst en haatuitingen; een inventariserende studie

2007, O&B 248

Poot, C.J. de, E.W. Kruisbergen

Kringen rond de dader; groot-schalig DNA-onderzoek als instrument in de opsporing

2006, O&B 246

Laan, A.M. van der, M. Blom, m.m.v. C. Verwers, A.A.M. Essers

Jeugdcriminaliteit: risico's en bescherming; bevindingen uit de WODC Monitor Zelfgerapporteerde Jeugdcriminaliteit 2005

2006, O&B 245

Ferwerda, H.B., I.M.G.G. van Leiden, N.A.M. Arts,

A.R. Hauber

Halt: Het Alternatief? De effecten van Halt beschreven

2006, O&B 244

Sikkel, D., P.G.M. van der Heijden, G. van Gils

Methoden voor het schatten van de omvang van verborgen populaties, in het bijzonder illegale vreemdelingen

2006, O&B 243

Faure, M.M.G., C.A.R. Moerland

Griffierechten; een vergelijkende beschrijving van griffierechten en vergelijkbare stelsels in een aantal landen van de Europese Unie

2006, O&B 242

Aebi, M.F., K. Aromaa, B. Aubusson de Cavarlay, G. Barclay, B. Gruszczynska, H. von Hofer, V. Hysi, J.-M. Jehle, M. Killias, P. Smit, C. Tavares

European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics – 2006 (third edition)

2006, O&B 241

Kogel, C.H. de, M.H. Nagtegaal, Rapportage België E. Neven, G. Vervaeke

Gewelds- en zedendelinquenten met een psychische stoornis; wetgeving en praktijk in Engeland, Duitsland, Canada, Zweden en België

2006, O&B 240

Knaap, L.M. van der, L.T.J. Nijssen, S. Bogaerts
Geweld verslagen? Een studie naar de preventie van geweld in het publieke en semi-publieke domein

2006, O&B 239

Bruin, D.E., C.J.M. Meijerman, F.R.J. Leenders, R.V. Braam
Verslingerd aan meer dan een spel; een onderzoek naar de aard en omvang van kansspelproblematiek in Nederland

2006, O&B 238

WODC-Cahiers

Laan, A.M. van der, R. Kea, m.m.v. C. Verwers, L. Vervoorn
De Stop-reactie; een procesevaluatie
 Cahier 2009-2

Laan, A.M. van der, R. Kea, C. Verwers, m.m.v. L. Vervoorn
De Stop-reactie; een planevaluatie
 Cahier 2009-1

Klein Haarhuis, C.M.
Geschilgedrag; verklaringen bij-eengebracht
 Cahier 2008-8

Guiaux, M., M. Tumewu
Mediation Monitor 2008; tussenrapportage
 Den Haag, WODC, 2008
 Cahier 2008-7

Moolenaar, D.E.G., B. Diephuis, M. van Gammeren-Zoetewij, S. Kalidien, E.C. Leertouwer, F.P. van Tulder
Capaciteitsbehoefte justitiële ketens 2013; beleidsneutrale ramingen

Den Haag, WODC, 2008
 Cahier 2008-6

Molleman, T., m.m.v. M.J. van Sandijk
Psychometrische kwaliteit van en de verbanden tussen de gedetineerdersurvey en de BASAM-DJI; voorstudie in het kader van het onderzoek Benchmark Gevangeniswezen
 Den Haag, WODC, 2008
 Cahier 2008-5

Kromhout, M.H.C., H. Wubs, E.M.Th. Beenackers
Illegaal verblijf in Nederland; een literatuuronderzoek
 Den Haag, WODC, 2008,
 Cahier 2008-3

Kruisbergen, E.W.
Van vonnis tot DNA-profiel. Procesevaluatie van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden
 Den Haag, WODC, 2008,
 Cahier 2008-2

Bogaerts, S., V. den Hartogh, L.M. van der Knaap
Onderlinge agressie en geweld van personeelsleden in een penitentiaire inrichting
 Den Haag, WODC, 2008,
 Cahier 2008-1

Willemsen, F.

Huiselijk geweld en herkomstland; een verkennend onderzoek naar de incidentie van huiselijk geweld en allochtone daders en slachtoffers

Den Haag, WODC, 2007,
Cahier 2007-17

Leenarts, L.E.W., L.M. van der Knaap

Motivatie te meten? Een inventarisatie van instrumenten om intrinsieke motivatie te meten bij drugsverslaafde justitiabelen

Den Haag, WODC, 2007,
Cahier 2007-16

**Smit, P.R. (WODC),
P. Nieuwbeerta (NSCR)**

Moord en doodslag in Nederland 1998 en 2002-2004

Den Haag, WODC, 2007,
Cahier 2007-15

**Moolenaar, D.E.G.,
E.C. Leertouwer, F.P. van Tulder,
B. Diephuis**

Capaciteitsbehoefte justitiële ketens 2012 – Beleidsneutrale ramingen

Den Haag, WODC, 2007,
Cahier 2007-14

**Kleemans, E.R., C.J. de Poot,
m.m.v. S.N. Kalidien, R.F.
Kouwenberg, M. van Nassou**

Criminele carrières in de georganiseerde misdaad

Den Haag, WODC, 2007,
Cahier 2007-13

Croes, M.T.

Naar een 'bruikbare rechtsorde'; bijdragen uit de sociale wetenschap

Den Haag, WODC, 2007,
Cahier 2007-12

Leertouwer, E.C., F.P. van Tulder, B.J. Diephuis, M. Folkeringa, M. van Gammeren-Zoetewij (i.s.m. de Raad voor de rechtspraak)

PrognoseModel Justitiële ketens 2006: onderdelen Civiel en Bestuur – Beschrijving van het verbetertraject 2005/2006

Den Haag, WODC, 2007,
Cahier 2007-11

Maas, G.C., E. Niemeijer
Gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand; kenmerken, problemen en inkomenspositie
Den Haag, WODC, 2007,
Cahier 2007-10

**Laan, A.M. van der, L. Vervoorn,
N. van Nimwegen, F.L. Leeuw (red.)**

Justitie en demografie: over ontgroening, vergrijzing en verkleuring – Veranderingen in bevolkingssamenstelling en de gevolgen voor Justitie

Den Haag, WODC, 2007,
Cahier 2007-9

**Erp, J.G. van, E. Niemeijer,
M.J. ter Voert, R.F. Meijer (red.)**
Geschilprocedures en rechtspraak in cijfers 2005

Den Haag, WODC, 2007,
Cahier 2007-8

**Knaap, L.M. van der,
G. Weijters, S. Bogaerts**
Criminogene problemen onder daders die in aanmerking komen voor gedragsinterventies

Den Haag, WODC, 2007,
Cahier 2007-7

**Reitsma, J., M. Tumewu,
M. ter Voert**

*Mediation monitor 2007;
tussenrapportage*

Den Haag, WODC, 2007,
Cahier 2007-6

**Knaap, L.M. van der,
L.E.W. Leenarts, L.T.J. Nijssen**

*Psychometrische kwaliteiten van
de Recidive Inschattingschalen
(RISc); interbeoordelaars-
betrouwbaarheid, interne consis-
tentie en congruente validiteit*

Den Haag, WODC, 2007,
Cahier 2007-5

**Jennissen, R.P.W., M. Blom
(i.s.m. het Centraal Bureau voor
de Statistiek)**

*Allochtone en autochtone
verdachten van verschillende
delicttypen nader bekeken*

Den Haag, WODC, 2007,
Cahier 2007-4

**Kulu Glasgow, I., F.L. Leeuw,
E. Uiters, R.V. Bijl**

*Integratiebeleid rijksoverheid
onderzocht; een synthese van
resultaten uit evaluatie- en
monitoringonderzoek 2003-2006*

Den Haag, WODC, 2007,
Cahier 2007-3

**Neve, R.J.M., M.M.J. van
Ooyen-Houben, J. Snippe,
B. Bieleman**

*Samenspannen tegen XTC;
eindevaluatie van de XTC-nota*

Den Haag, WODC, 2007,
Cahier 2007-2

**Kromhout, M.H.C. (red.),
A.S. van Rijn, E.M.Th. Been-
akkers, I. Kulu-Glasgow**

*Eergerelateerd geweld in Groot-
Brittannië, Duitsland en Turkije;
een overzicht van informatie
inzake aard, omvang en aanpak*

Den Haag, WODC, 2007,
Cahier 2007-1

**Erp, J.G. van, m.m.v. A. Hendriks
(eindred.)**

*Kwantitatieve ontwikkelingen
rechtspraak 2000-2005; informa-
tie ten behoeve van de Evalua-
tiewerkgroep Modernisering
Rechterlijke Macht*

Den Haag, WODC/CBS, 2006,
Cahier 2006-10

WODC/CBS

Integratiekaart 2006

Den Haag, WODC/CBS, 2006,
Cahier 2006-8

Moolenaar, D.E.G.

*Capaciteitsbehoefte justitiële
ketens 2011; toelichting op de
beleidsneutrale ramingen voor de
veiligheidsketen*

Den Haag, WODC, 2006,
Cahier 2006-7

**Neve, R., L. Vervoorn, F. Leeuw,
S. Bogaerts**

*First inventory of policy on coun-
terterrorism; Germany, France,
Italy, Spain, the United Kingdom
and the United States – 'research
in progress'*

Den Haag, WODC, 2006,
Cahier 2006-3a

Neve, R., L. Vervoorn, F. Leeuw, S. Bogaerts

Eerste inventarisatie van contraterrorismebeleid; Duitsland, Frankrijk, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten – ‘research in progress’

Den Haag, WODC, 2006, Cahier 2006-3

Gestel, B. van, L.M. van der Knaap, A. Hendriks, m.m.v. C.H. de Kogel, M.H. Nagtegaal, S. Bogaerts

Toezicht buiten de muren; een systematische review van extramuraal toezicht op TBS-gestelden en vergelijkbare groepen in het buitenland

Den Haag, WODC, 2006, Cahier 2006-2

Verwers, C., L.M. van der Knaap, L. Vervoorn

Internationale kindervervoering; onderzoek naar de uitvoering van het Haags Kinderontvoeringsverdrag vanuit Nederlands perspectief

Den Haag, WODC, 2006, Cahier 2006-1

Nederlandse Antillen

Den Haag, WODC, Memorandum 2006-5

Laan, A.M. van der, M. Blom

WODC-Monitor Zelfgerapporteerde Jeugdcriminaliteit – Meting 2005; documentatie boek; steekproefverantwoording, veldwerk, enquête en vergelijking met eerdere metingen

Den Haag, WODC, Memorandum 2006-4

Moolenaar, D.E.G., R. Choenni

TBS-gestelden 1996-2010; de feiten en de ramingen

Den Haag, WODC, Memorandum 2006-3

Wartna, B.S.J., L.T.J. Nijssen

National studies on recidivism; an inventory of large-scale recidivism research in 33 European countries

Den Haag, WODC, Memorandum 2006-2

Moolenaar, D.

Expenditure on crime in the Netherlands

Den Haag, WODC, Memorandum 2006-1

Memoranda

Brouwers, M.

Inventarisatie civielrechtelijke registraties

Memorandum 2009-1

Leertouwer, E.C.,

M.A. Verhoeven

Toepasbaarheid van de PMJ-ramingsmethodiek op de

Fact sheets

Tumewu, M.

Mediation Monitor 2008; tussenrapportage over mediations buiten doorverwijzingsvoorzieningen

Den Haag, WODC, Fact sheet 2008-5

Guiaux, M.

Mediation Monitor Rechtspraak; tussenrapportage 2008

Den Haag, WODC, Fact sheet 2008-4

Tumewu, M.

Mediation Monitor het Juridisch Loket; tussenrapportage 2008

Den Haag, WODC, Fact sheet 2008-3

Wartna, B.S.J., K.A. Beijersbergen, M. Blom, N. Tollenaar, G. Weijters, A.A.M. Essers, S.M. Alma, D.L. Alberda

Recidivebericht 1997-2004.

Ontwikkelingen in de strafrechtelijke recidive van Nederlandse justitiabelen

Den Haag, WODC, Fact sheet 2008-2

Tollenaar, N., G.L.A.M.**Huijbregts, R.F. Meijer,****J. van Dijk**

Monitor Veelplegers; samenvatting van de resultaten

Den Haag, WODC, Fact sheet 2008-1

Beijersbergen, K.A.,**B.S.J. Wartna**

Recidive na discriminatie; een onderzoek naar de strafrechtelijke recidive onder daders van discriminatiedelicten

Den Haag, WODC, Fact sheet 2007-9

Weijters, G., B.S.J. Wartna

Voorspelling van het recidivegevaar van elektronisch gedetineerden

Den Haag, WODC, Fact sheet 2007-8

Beijersbergen, K.A.,**B.S.J. Wartna**

Recidivemeting Glen Mills; de uitstroomresultaten van de Glen Mills School in termen van strafrechtelijke recidive

Den Haag, WODC, Fact sheet 2007-7

Maas, G.C.

Costs and financing of legal assistance; key figures 2000-2006

Den Haag, WODC, Fact sheet 2007-6a

Maas, G.C.

Kosten en financiering van rechtsbijstand; kerncijfers 2000-2006

Den Haag, WODC, Fact sheet 2007-6

Maas, G.C.

Gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand; inzichten in kenmerken, problemen en inkomenspositie

Den Haag, WODC, Fact sheet 2007-4

Blom, M., A.M. van der Laan

Monitor Jeugd terecht 2007

Den Haag, WODC, Fact sheet 2007-3

Kulu-Glasgow, I., F.L. Leeuw, R.V. Bijl

Integration policies for ethnic minorities; a synthesis of 16 recent evaluation studies in the Netherlands

Den Haag, WODC, Fact sheet 2007-2a

**Kulu-Glasgow, I., F.L. Leeuw,
R.V. Bijl**

*Integratiebeleid etnische
minderheden; een synthese van
16 recente evaluatieonderzoeken*
Den Haag, WODC, Fact sheet
2007-2

**Laan, A. van der, M. Blom,
S. Bogaerts**

*Zelfgerapporteerde jeugdcrimi-
naliteit: risico's en bescherming*
Den Haag, WODC, Fact sheet
2007-1

Neve, R., S. Bogaerts

Onderzoek anti-terrorisme beleid
Den Haag, WODC/CBS,
Fact sheet 2006-29

WODC/CBS

The Integration Monitor 2006
Den Haag, WODC/CBS,
Fact sheet 2006-27a

WODC/CBS

Integratiekaart 2006
Den Haag, WODC/CBS,
Fact sheet 2006-27

Kogel, K. de

*Terbeschikkingstelling (TBS) en
forensisch psychiatrische zorg*
Den Haag, WODC/CBS,
Fact sheet 2006-26

Kruissink, M.

Electronic detention
Den Haag, WODC/CBS,
Fact sheet 2006-25a

Kruissink, M.

Elektronische detentie
Den Haag, WODC/CBS,
Fact sheet 2006-25

**Kleemans, E.R., C.M. Klein
Haarhuis, F.L. Leeuw,
M.M.J. van Ooyen-Houben**

*Lessons from (evaluation)
research into law enforcement*
Den Haag, WODC/CBS,
Fact sheet 2006-24a

**Kleemans, E.R., C.M. Klein
Haarhuis, F.L. Leeuw,
M.M.J. van Ooyen-Houben**

*Lessen uit (evaluatie)onderzoek
naar rechtshandhaving*
Den Haag, WODC/CBS,
Fact sheet 2006-24

Knaap, L. van der, S. Bogaerts

Violence defied research synthesis
Den Haag, WODC/CBS,
Fact sheet 2006-23a

Knaap, L. van der, S. Bogaerts

*Research synthese Geweld
verslagen*
Den Haag, WODC/CBS,
Fact sheet 2006-23

Smit, P.

*The European Sourcebook of
Crime and Criminal Justice
Statistics 2006, third edition*
Den Haag, WODC/CBS,
Fact sheet 2006-22a

Smit, P.

*Het European Sourcebook of
Crime and Criminal Justice
Statistics 2006, derde editie*
Den Haag, WODC/CBS,
Fact sheet 2006-22

**Ooyen-Houben, M.M.J.,
R.F. Meijer**

*National Drug Monitor; drug-
related crime 1999-2004*
Den Haag, WODC/CBS,
Fact sheet 2006-20a

**Ooyen-Houben, M.M.J.,
R.F. Meijer**

*Nationale Drug Monitor;
drugswetcriminaliteit 1999-2004*

Den Haag, WODC/CBS,
Fact sheet 2006-20

Boom, A. ten

Recent victim research

Den Haag, WODC/CBS,
Fact sheet 2006-19a

Boom, A. ten

Recent slachtofferonderzoek

Den Haag, WODC/CBS,
Fact sheet 2006-19

Kleemans, E., H. van de Bunt

Organised Crime Monitor

Den Haag, WODC/CBS,
Fact sheet 2006-18a

Kleemans, E.

*Monitor Georganiseerde
Criminaliteit*

Den Haag, WODC/CBS,
Fact sheet 2006-18

**TNS Nipo, adapted by F. Wil-
lemssen (WODC)**

*Business Crime Monitor 2004-
2005 (MCB)*

Den Haag, WODC/CBS,
Fact sheet 2006-16a

**TNS-Nipo, bewerkt door
F. Willemsen (WODC)**

*Monitor Criminaliteit Bedrijfs-
leven 2004-2005 (MCB)*

Den Haag, WODC/CBS,
Fact sheet 2006-16

**Tollenaar, N., S. el Harbachi,
R.F. Meijer, G.L.A.M. Huijbregts,
M. Blom**

*Monitor veelplegers; samenvat-
ting van de resultaten*

Den Haag, WODC/CBS,
Fact sheet 2006-12

Wartna, B.S.J., L.T.J. Nijssen

*National studies on recidivism;
an inventory of large-scale
recidivism research in
33 European countries*

Den Haag, WODC/CBS,
Fact sheet 2006-11

Wartna, B.S.J., N. Tollenaar

*Voorwaardelijk voor onvoor-
waardelijk; substitutie van
onvoorwaardelijke vrijheids-
straffen bij gering recidivegevaar;
een raming van de te besparen
gevangenis capaciteit*

Den Haag, WODC/CBS,
Fact sheet 2006-10

**Wartna, B.S.J., S. Kalidien,
A.A.M. Essers**

*Replicatie recidivemeting JJI
Den Engh; de uitkomsten van de
SocioGroepsStrategie in termen
van strafrechtelijke recidive*

Den Haag, WODC/CBS,
Fact sheet 2006-9

**Wartna, B.S.J., S. el Harbachi,
A.A.M. Essers**

*Strafrechtelijke recidive van
ex-terbeschikkinggestelden; welk
percentage wordt na beëindiging
van de maatregel opnieuw ver-
volgd voor een ernstig delict?*

Den Haag, WODC, Fact sheet
2006-8

**Wartna, B.S.J., S.N. Kalidien,
N. Tollenaar, A.A.M. Essers**

*Strafrechtelijke recidive van
jongeren uit justitiële jeugd-
inrichtingen; uitstroomperiode
1997-2003*

Den Haag, WODC, Fact sheet
2006-7

**Wartna, B.S.J., S.N. Kalidien,
N. Tollenaar, A.A.M. Essers**
*Strafrechtelijke recidive van ex-
gedetineerden; uitstroomperiode
1996-2003*

Den Haag, WODC, Fact sheet
2006-6

Wartna, B.S.J., N. Tollenaar
*Recidive 1997-2003; ontwikke-
lingen in het niveau van de straf-
rechtelijke recidive van jeugdige
en volwassen daders*

Den Haag, WODC, Fact sheet
2006-5

**Reeks Derde evaluatie van de
Algemene wet bestuursrecht
2006**

**Schueler, B.J., J.K. Drewes,
F.T. Groenewegen, W.G.A. Haze-
windus, A.P. Klap, V.M.Y. 't Lam,
B.K. Olivier, E.M. Vogelezang-
Stoute**

*Definitieve geschilbeslechting
door de bestuursrechter*
2007

**Barkhuysen, T., L.J.A. Damen,
K.J. de Graaf, A.T. Marseille,
W. den Ouden, Y.E. Schuur-
mans, A. Tollenaar**

Feitenvaststelling in beroep
2007

**Winter, H.B., A. Middelkamp,
M. Herweijer**

*Klagen bij bestuursorganen;
evaluatieonderzoek naar*

*de klachtbehandeling door
bestuursorganen*

2007

**Laemers, M.T.A.B., L.E. de
Groot-van Leeuwen, R. Fredriks**

*Awb-procedures vanuit het
gezichtspunt van de burger;
stand van zaken in theorie en
eerder onderzoek*

2007

**Widdershoven, R.J.G.M.,
M.J.M. Verhoeven, S. Prechal,
A.P.W. Duijkersloot, J.W. van de
Gronden, B. Hessel, R. Ortlep**

De Europese agenda van de Awb
2007

**Commissie Evaluatie Awb III,
Ilsink, J.W. (voorz.)**

*Toepassing en effecten van de
Algemene wet bestuursrecht
2002-2006*
2007

Themanummers Justitiële verkenningen

De komende themanummers zijn gewijd aan:

Jv 3, mei: Politiek en georganiseerde misdaad

Jv 4, juli: Internationale trends in het rechtsbestel

Nadere informatie bij de redactie.

