

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 opgebrande 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 onmaatschappelijke 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 gezien. Struik 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.politieenwetenschap.nl/pdf/verklaringen_daling_criminaliteit_na_2002.pdf