

Hoofdstuk 14. Rapportage, maatschappijbescherming en zorg(toeleiding) bij de ISD-maatregel Prof. mr. S. Struijk

1. Inleiding

Op 1 oktober 2004 is de strafrechtelijke maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders – kortweg, de ISD-maatregel – ingevoerd.¹ Met deze maatregel kan de rechter voor de verdachte die een misdrijf heeft begaan voorzien in maximaal twee jaar vrijheidsontneming in een (afdeling van een) penitentiaire inrichting die is aangewezen als ISD-inrichting. Het crimineel gedrag van de verdachte dient daartoe van stelselmatigheid te getuigen, waarbij de noodzaak bestaat om de samenleving daar langere tijd tegen te beschermen. De regeling voor de oplegging van deze maatregel zoals opgenomen in het Wetboek van Strafrecht maakt duidelijk dat die beschermingsgedachte in het wettelijk kader voorop staat. In het beleid inzake toepassing en tenuitvoerlegging van de maatregel is behandeling echter eveneens een centrale doelstelling. De stelselmatigheid van het crimineel gedrag is bij deze delinquenten namelijk in vrijwel alle gevallen terug te voeren op onderliggende individuele problematiek als gevolg van een verslaving, een andere psychische stoornis, een licht verstandelijke beperking, psychosociale factoren, of een combinatie van dit alles.² In zoverre wordt de langdurige vrijheidsontneming – of vrijheidsbeperking bij de voorwaardelijke variant van de ISD-maatregel – aangegrepen om met de veroordeelde aan die onderliggende problematiek te werken. De ISD-maatregel vormt dan ook een belangrijke justitiële titel op grond waarvan forensische zorg kan worden verleend, in ambulante of klinische kader.

Uit een tweetal ISD-effectevaluaties blijkt dat de ISD-maatregel effectief is, zowel wat betreft de reductie in de prevalentie van justitierecidive als de reductie van criminaliteit (het incapacitatie-effect, in vergelijking met de veroordeling tot een standaard gevangenisstraf).³ Uit de meest recente effectevaluatie blijkt bovendien dat het hebben ondergaan van forensische zorg binnen de ISD-maatregel, rekening houdend met overige kenmerken, ‘een opmerkelijk groot effect’ heeft op het reduceren van de recidiveprevalentie en –frequentie.⁴ Een verklaring hiervoor kan zijn gelegen in de samenhang tussen het binnen de ISD-maatregel ondergaan van forensische zorg en recidiveverminderende factoren als motivatie en impulsregulatie. Toch zijn de recidivecijfers voor de eerste twee jaar na uitstroom uit de ISD de hoogste van alle forensische zorgtitels: 74,7% van de ISD-uitstroom in 2014 had binnen twee jaar een nieuwe strafzaak, terwijl dit cijfer bij de voorwaardelijke ISD-variant zelfs op 78,9% lag.⁵ Deze hoge cijfers kunnen echter logischerwijs deels worden verklaard door de problematische doelgroep van stelselmatige daders met forse onderliggende individuele problematiek en een doorgaans geringe behandelmotivatie.⁶

¹ Wet van 9 juli 2004, *Stb.* 2004, 351, i.w.tr. op 1 oktober 2004 (*Stb.* 2004, 471).

² Zie hiervoor de periodieke statistieken van de WODC Monitor veelplegers, al wordt door verscheidene oorzaken de registratie van criminogene factoren steeds zwakker (M.G.C.J. Beerthuizen, N. Tollenaar en A.M. van der Laan, *Monitor Veelplegers 2017*, Cahier 2018-5, Den Haag: WODC 2018). Zie tevens het al wat verouderde onderzoek M. Goderie, *Problematiek en hulpvragen van stelselmatige daders*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2008.

³ N. Tollenaar, A.M. van der Laan en K.A. Beijersbergen, *Korte- en langetermijneffecten van de ISD-maatregel*, WODC Cahier 2014-10, respectievelijk N. Tollenaar et al, *Effectiviteit van de ISD-maatregel*, 2e replicatie, WODC Cahier 2019-19.

⁴ Tollenaar et al, a.w. 2019, p. 9.

⁵ K. Drieschner, J. Hill en G. Weijters, *Recidive na tbs, ISD en overige forensische zorg*, WODC-Cahier 2018-22.

⁶ Zo gezien is voor de ISD-toepassing elk recidivepercentage minder dan 100% al te beschouwen als winst. Zie voor nadere duiding van deze en de andere recidivecijfers C.L. van der Vis, S. Struijk & M.J.F. van der Wolf, ‘Recidivecijfers na forensische zorg: een juridische ‘proof of the pudding’’, *Ars Aequi*, april 2020.

Op basis van het voorgaande en indachtig het specifieke kader van deze strafrechtelijke maatregel wordt in dit hoofdstuk stilgestaan bij de toeleiding naar en uitoefening van forensische zorg bij de ISD, met uiteraard uitdrukkelijke aandacht voor de gedragskundige inbreng en rapportage.

2. Achtergrond, doelgroep en doelstelling ISD

2.1 Achtergrond en grondslag

De ISD-maatregel is bepaald niet de eerste sanctie(modaliteit) die specifiek is ontworpen vanuit de gevoelde noodzaak om maatschappelijke overlast veroorzaakt door het stelselmatig plegen van delicten te bestrijden. Naast de reeds sinds 1886 bestaande wettelijke recidiveregeling, lag deze noodzaak in de vorige eeuw ten grondslag aan het ontwerpen van de bijkomende straf van plaatsing in een rijkswerkinrichting, de bewaringsmaatregel voor beroeps- en gewoontemisdadigers en, meer recent, de maatregel strafrechtelijke opvang van verslaafden (SOV).⁷ Met name de SOV-maatregel is van belang voor de achtergrond van de huidige ISD-maatregel, omdat zij nauw aan elkaar verwant zijn. De ISD-maatregel heeft de SOV-maatregel vervangen en de wettelijke ISD-regeling is – in gewijzigde vorm – in de plaats gekomen van de wettelijke SOV-regeling.

De SOV-maatregel is ingevoerd in 2001 en berustte op de specifieke grondslag van ernstige maatschappelijke overlast van verslavingsgerelateerde criminaliteit.⁸ Om die overlast te bestrijden was het volgens de wetgever noodzakelijk om in aanvulling op de bestaande strafrechtelijke interventies een vrijheidsontnemende maatregel in te voeren. De SOV-maatregel diende daarbij uitdrukkelijk als *ultimum remedium* in een keten van eerder beproefde (minder ingrijpende drang)interventies ter bestrijding van de verslavingsoverlast.⁹ De komst van deze maatregel betekende de definitieve omslag in het regeringsbeleid ter zake van de verslavingsoverlast, van volksgezondheid naar justitiële overlastbestrijding.¹⁰ De verslavingsgerelateerde grondslag van de SOV-maatregel zag specifiek op de doelgroep van aan harddrugsverslaafde, mannelijke veelplegers. De maatregel was bovendien vormgegeven als een experiment, met als toezegging aan het parlement dat er binnen zes jaar een evaluatie zou worden uitgebracht. Als zodanig is aan die toezegging voldaan met een procesevaluatie¹¹ en effectevaluatie,¹² maar de SOV-maatregel zelf was toen al vervallen door de komst van de ISD-maatregel.

Aan de basis van de ISD-maatregel stond de nota Naar een veiliger samenleving.¹³ Met deze nota werd het algemene kabinetsvoornemen uitgesproken om het strafrecht sterker preventief in te zetten teneinde risico's op maatschappelijke onveiligheid zoveel mogelijk uit te sluiten. Concreet werd daarbij een handhavingsbeleid voorgestaan gericht op een reductie van criminaliteit en overlast van 20 tot 25%, vooral in de publieke ruimte en vooral via een geïntensiveerde aanpak van recidiverende, overlastgevende daders. De pas kort daarvoor ingevoerde SOV-maatregel werd vanuit die optiek als te beperkend beschouwd vanwege de specifieke doelgroep en de experimentele, niet-landelijke

⁷ Zie nader over de ISD-maatregel in het perspectief van deze andere sanctiemodaliteiten S. Struijk, *De ISD in perspectief*, diss. EUR, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2011.

⁸ Wet van 21 december 2000, *Stb.* 2001, 28, i.w.tr. op 1 april 2001, *Stb.* 2001, 158.

⁹ *Kamerstukken II 1999/2000*, 26 023, nr. 8, p. 1-2.

¹⁰ Zie nader Struijk, a.w. 2011; C. Bröer en R. Noyon, 'Over last en beleid: evaluatie Nota Overlast en vijf jaar SVO-beleid tegen overlast van harddrugsgebruikers', Amsterdam: Regioplan Stad en Land 1999 en T. Blom, H. de Doelder en D.J. Hessing, 'De paarse drugsnota en de aanpak van (hard)drugsverslaafden; een drie-stromen aanpak', in: idem (red.), 'Naar een consistent drugsbeleid. Een congresverslag', Deventer: Gouda Quint 1996, p. 69-88.

¹¹ H. van 't Land e.a., 'Opgevangen onder dwang. Procesevaluatie strafrechtelijke opvang verslaafden', Trimbos Instituut, WODC, Ministerie van Justitie, 2005.

¹² M.W.J. Koeter en M. Bakker, 'Effectevaluatie van de Strafrechtelijke Opvang verslaafden (SOV)', WODC O&B 259, 2007.

¹³ *Kamerstukken II 2002/03*, 28 684, nr. 1, p. 4 en 7.

status. De maatschappij zou volgens het toenmalige kabinet-Balkenende I pas werkelijk effectief kunnen worden beveiligd indien de mogelijkheid tot langdurige vrijheidsbeneming een breder toepassingsbereik zou hebben, op de heterogene doelgroep van zogeheten stelselmatige daders.¹⁴

Net als de SOV-maatregel, wordt de grondslag van de ISD-maatregel dus gevormd door de ernstige maatschappelijke overlast van stelselmatige recidiverende daders, maar dan niet per se gerelateerd aan een harddrugs- of andersoortige verslaving. Deze grondslag is terug te zien in de hieronder achtereenvolgens te bespreken doelgroep en wettelijke voorwaarden voor oplegging van de ISD-maatregel, alsook in de doelstelling daarvan.

2.2 Doelgroep en wettelijke inhoudelijke voorwaarden voor ISD-oplegging

De heterogeniteit van de ISD-doelgroep komt in de wettelijke regeling kernachtig tot uitdrukking in de neutrale formulering van 'stelselmatige daders' (art. 38m, eerste lid, Sr). Zonder dat hiervan in de wet een definitie wordt gegeven, worden hieronder blijkens de wetsgeschiedenis zowel mannelijke als vrouwelijke veelplegers verstaan, die al dan niet legaal in Nederland verblijven en die al dan niet te kampen hebben met verslavingsproblematiek, of psychische of psychiatrische problematiek.¹⁵ De gemene deler is steeds hun achtergrond van veelvuldige recidive en het gevaar voor toekomstige recidive, hetgeen specifiek tot uitdrukking komt in de wettelijke regeling. Die bevat de volgende inhoudelijke voorwaarden voor het opleggen van de ISD-maatregel, waarvan de rechter – te allen tijde de meervoudige kamer van de rechtbank (art. 369, tweede lid, Sv) – per geval in het vonnis zal moeten vaststellen dat er aan is voldaan alvorens de maatregel te kunnen opleggen:

- het door de verdachte begane feit betreft een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten (art. 38m, eerste lid, sub 1, Sr);
- de verdachte is in de afgelopen vijf jaren voorafgaand aan het door hem begane feit ten minste driemaal wegens een misdrijf onherroepelijk tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel, een vrijheidsbeperkende maatregel of een taakstraf veroordeeld, dan wel bij onherroepelijke strafbeschikking een taakstraf opgelegd, terwijl het feit is begaan na tenuitvoerlegging van deze straffen of maatregelen en er voorts ernstig rekening mede moet worden gehouden dat de verdachte wederom een misdrijf zal begaan (art. 38m, eerste lid, sub 2, Sr);
- en de veiligheid van personen of goederen eist het opleggen van deze maatregel (art. 38m, eerste lid, sub 3, Sr).

Op deze plaats zijn twee dingen van belang op te merken. Allereerst wordt uit de limitatieve opsomming van voorwaarden duidelijk dat de aanwezigheid van een psychi(atr)ische stoornis bij de verdachte uitdrukkelijk *niet* een voorwaarde noch een uitzonderingsgrond vormt voor ISD-toepassing. Hoewel de ISD-doelgroep zich als gezegd blijkens de wetsgeschiedenis wel degelijk mede uitstrekt tot stelselmatige daders met een psychische of psychiatrische problematiek, is dat wettelijk dus niet vereist. Dit heeft uiteraard consequenties voor de benodigde adviezen en rapportages ter voorlichting van de rechter. Zie daarover nader hierna onder 3 en 4.

Voorts wordt duidelijk dat de ISD-grondslag van maatschappelijke overlast en veelvuldige recidive tot uitdrukking komt in zowel de tweede als de derde voorwaarde. Meer specifiek ziet de tweede voorwaarde op de stelselmatigheid van deze overlast en recidive. Deze voorwaarde bakent hiertoe de doelgroep af tot die verdachten die voldoen aan het hierin opgenomen recidivecriterium van minstens drie eerdere veroordelingen in de afgelopen vijf jaar en een herhalingsgevaar voor de toekomst. Met de vereiste eerdere veroordelingen wordt blijkens de wetsgeschiedenis tot uitdrukking gebracht 'dat de stelselmatige dader zich ongevoelig moet hebben getoond voor eerdere

¹⁴ Deze noodzaak werd door de wetgever stellig gevoeld. Onder meer *Kamerstukken II 2002/03*, 28 980, nr. 3; *Kamerstukken I 2003/04*, 28 980, D, p. 9-10 en *Kamerstukken II 2003/04*, 28 980, nr. 5, p. 1.

¹⁵ *Kamerstukken II 2002/03*, 28 980, nr. 3, p. 3.

strafrechtelijke interventies'.¹⁶ In deze voorwaarde ligt dus, in juridisch-dogmatische bewoordingen, het subsidiariteitsbeginsel besloten. Dit geldt ook voor het voorschrift aan de rechter dat hij bij de overweging om de verdachte tot de ISD-maatregel te veroordelen, de veelvuldigheid van voorafgegane veroordelingen wegens misdrijf, in aanmerking neemt (art. 38m, zesde lid, Sr). Het aantal van drie eerdere veroordelingen heeft overigens tot de kritiek geleid dat het te licht zou zijn voor een dergelijke ingrijpende sanctie, vooral ingeval de eerdere veroordelingen een (of meer keren een) taakstraf zou betreffen.¹⁷ In reactie hierop stelde de toenmalige minister van Justitie Donner dat het wettelijk recidivecriterium de uiterste grenzen aan geeft waarbinnen de ISD-maatregel kan worden opgelegd en dat het niet voor de hand ligt dat dit geschiedt in het geval er driemaal een (lichte) taakstraf is opgelegd, aangezien deze maatregel is gericht op de groep van hardnekkige veelplegers.¹⁸ Om te verzekeren dat de ISD-maatregel op de beoogde doelgroep wordt toegepast, met inachtneming van zowel het eerdergenoemd subsidiariteitsbeginsel als de landelijk maximaal beschikbare capaciteit, heeft de wetgever aan het Openbaar Ministerie (OM) de taak toebedeeld om de ISD-toepassing nader af te bakenen.¹⁹ Daartoe is in de wettelijke ISD-regeling het voorschrift opgenomen dat het OM de ISD dient te vorderen (art. 38m, eerste lid, Sr).²⁰ Zie over de invulling daarvan hierna onder 3. Als gezegd komt de ISD-grondslag ook tot uitdrukking in het als derde voorwaarde opgenomen gevaarscriterium, dat de veiligheid van personen of goederen het opleggen van deze maatregel eist. Hoewel iets anders geformuleerd, vertoont dit criterium onmiskenbaar overeenkomsten met de gevaarscriteria die gelden bij andere sancties, zoals de tbs-maatregel.²¹ Blijkens de wetsgeschiedenis wordt met dit criterium tot uitdrukking gebracht dat de ISD-maatregel is gericht op daders die de veiligheid van het publieke domein in gevaar brengen en daarmee voor grote overlast zorgen, waarbij wordt gedacht aan delicten als (openlijk) geweld, bedreiging met geweld, mishandeling, straatroof, winkeldiefstal en vernieling.²² In de praktijk blijkt de ISD-maatregel in vrijwel alle gevallen te worden opgelegd wegens vermogensdelicten (al dan niet met geweld).²³

2.3 Doelstelling

De ISD-grondslag van ernstige maatschappelijke overlast en veelvuldige recidive komt scherp tot uitdrukking in de met zoveel woorden in de wettelijke regeling van de oplegging van deze maatregel tot uitdrukking gebrachte doelstelling ervan. Op grond van art. 38m, tweede lid, Sr strekt de ISD-maatregel tot beveiliging van de maatschappij en de beëindiging van de recidive van verdachte. Bij de parlementaire behandeling is deze doelstelling bevestigd met vaststellingen als 'dat door het oppakken en langer vasthouden van stelselmatige daders meer criminaliteit van de straat wordt gehaald, waardoor de onveiligheid, de (drugs)overlast en de verloedering in het publieke domein zullen afnemen'²⁴ en hen het plegen van nieuwe delicten voor de detentieperiode 'feitelijk onmogelijk' wordt gemaakt²⁵. Hieruit blijkt hoezeer de wetgever de tweeledige doelstelling van de ISD-maatregel

¹⁶ *Kamerstukken II 2002/03*, 28 980, nr. 3, p. 13.

¹⁷ *Kamerstukken II 2003/04*, nr. 4, p. 12.

¹⁸ *Kamerstukken II 2003/04*, 28 980, nr.5, p. 16.

¹⁹ *Kamerstukken II 2003/04*, 28 980, nr. 13, p. 25; *Kamerstukken II 2003/04*, 29 980, nr. 5, p. 16; *Kamerstukken I 2003/04*, 28 980, D, p. 9 en *Handelingen II 2003/04*, 34-2423.

²⁰ Tot 1 januari 2018 was dit een uniek voorschrift in ons wettelijk sanctiestelsel. Per genoemde datum trad de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel in werking (*Wet Langdurig toezicht*, *Stb.* 2015, 460, *Stb.* 2016, 493), met eveneens het voorschrift van een OM-vordering, zij het dat de vordering daar niet verplicht is voor oplegging van deze maatregel, maar juist voor de tenuitvoerlegging daarvan (art. 6:6:23a, eerste lid, Sv).

²¹ Zie voor een analyse van de gevaarscriteria in het sanctierecht S. Struijk en M.J.F. van der Wolf, 'Gevaarscriteria in het strafrechtelijk sanctierecht: een risicovol ratjetoe', *Ars Aequi* 2018, p. 938-947.

²² *Kamerstukken II 2002/03*, 28 980, 3, p. 13.

²³ Drieschner, Hill en Weijters, *a.w.*, p. 41. In een enkel geval betreft het echter een veroordeling wegens sec geweldsdelicten: onder meer *Rbank Amsterdam* 28 januari 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:436.

²⁴ *Kamerstukken II 2002/03*, 28 980, nr. 3, p. 1.

²⁵ *Kamerstukken II 2002/03*, 28 980, nr. 3, p. 8.

primair voor de korte termijn heeft beoogd, dat wil zeggen door en gedurende de duur van de opgelegde vrijheidsbeneming, het zgn. incapacitatie-effect. Dit is ook de beleidsmatige insteek, zo blijkt bijvoorbeeld duidelijk uit de Richtlijn van het OM inzake vordering van de ISD-maatregel.²⁶ In dat kader is veelzeggend dat het OM bij een ISD-vordering de maximale duur van twee jaar als uitgangspunt hanteert. Ook de rechtbanken leggen de ISD in vrijwel alle gevallen voor deze maximale duur op, zoals hierna onder 4 nog zal blijken. Die insteek van een tweejarige duur bij vordering en oplegging kan echter ook uitdrukkelijk zijn ingegeven door nu juist een beoogd effect op de *langere* termijn. Op grond van art. 38m, derde lid, Sr geldt subsidiair en slechts facultatief dat indien de persoon verslaafd is, dan wel ten aanzien van hem andere specifieke problematiek bestaat waarmee het plegen van strafbare feiten samenhangt, de ISD-maatregel er mede toe strekt een bijdrage te leveren aan de oplossing van zijn verslavingsproblematiek dan wel van die andere problematiek. Waarvoorheen bij de wettelijke regeling van de SOV-maatregel daar nog de aan resocialisatie gerelateerde woorden 'ten behoeve van zijn terugkeer in de maatschappij' waren gekoppeld (art. 38m Sr oud), zijn die woorden bij de ISD-regeling komen te vervallen.

Ter zake van voornoemd spanningsveld tussen een korte dan wel lange termijn doelstelling bij de ISD is na de invoering van de maatregel sprake geweest van een belangrijke beleidsmatige ontwikkeling. Aanvankelijk gold als uitgangspunt bij de ISD-tenuitvoerlegging 'een langere vrijheidsbeneming in een zeer beperkt regime', waarbij een intensieve interventie alleen zal plaatsvinden als daarvoor bij betrokkene een duidelijk aanknopingspunt is'.²⁷ In de ISD-uitvoeringspraktijk werd echter van meet af aan een langeretermijnperspectief voor de tenuitvoerlegging nagestreefd, vanwege de constatering dat het overgrote deel van de stelselmatige daders te kampen heeft met een meervoudige problematiek van een verslaving in combinatie met psychi(atr)ische problematiek en een licht verstandelijke beperking, waarvoor nu juist een inhoudsvol regime is aangewezen. In 2009 heeft dit ertoe geleid dat van overheidswege het ISD-beleidskader is aangepast. Sindsdien wordt ook formeel het uitgangspunt gehanteerd dat de ISD-maatregel, indien daar aanknopingspunten voor zijn, wordt uitgevoerd in een trajectregime, met eventueel doorplaatsing naar de geestelijke gezondheidszorg of naar een bijzondere zorgvoorziening binnen het gevangeniswezen. Zie ter zake nog nader hierna onder 5. Een en ander heeft overigens niet geleid tot aanpassing van de wettelijke regeling, noch heeft het consequenties gehad voor de gedragskundige rapportage bij de ISD-maatregel als zodanig.

Thans volgen enige bespiegelingen over die inbreng van gedragskundigen bij de ISD-maatregel. Onderscheid wordt gemaakt tussen de achtereenvolgende fases in de strafrechtelijke rechtshandhaving, te weten die van voorbereiding van het opleggen van de ISD-maatregel als onderdeel van de berechting, voorts van de berechting zelf met rechterlijke beslissing over deze maatregel en ten slotte van de desbetreffende tenuitvoerlegging en uitstroom.

3. Voorbereiding van het opleggen van ISD

De toepassing van langdurige vrijheidsontneming op de grondslag van maatschappelijke overlast en recidive dient bepaald niet lichtzinnig te gebeuren. Omdat het om vrijheidsbeneming gaat, dient oplegging ingevolge art. 15 Grondwet sowieso door de rechter te geschieden: het opleggen van ISD bij OM-strafbeschikking is reeds daarom niet mogelijk. Zoals in de vorige paragraaf aangegeven, dient de ISD-maatregel idealiter uitsluitend als ultimum remedium te worden gevorderd en opgelegd ingeval eerdere, minder ingrijpende interventies niet tot het gewenste resultaat hebben geleid bij de betreffende delinquent. Gelet bovendien op de heterogene doelgroep van stelselmatige daders met veelal forse individuele problematiek en de mogelijkheden om gedurende de tenuitvoerlegging

Commented [Sanne1]: @Paul: ik heb jouw comment over dat dit gewijzigd beleidsuitgangspunt implicaties heeft voor de rapporteur niet overgenomen/verwerkt. Dat is namelijk m.i. niet zo, omdat het uitgangspunt als zodanig niet zegt dat ISD niet mag worden geadviseerd door de rapporteur als er op voorhand geen fiducia is dat er een inhoudsvolle tenuitvoerlegging van de ISD zal kunnen worden gerealiseerd. Motivatie wordt immers als een dynamisch begrip opgevat. Ook andere gedragskundigen zoals van NIFP mogen zich in hun voorlichting niet uitlaten over de mogelijke (en gewenste) invulling van de tenuitvoerlegging, dus in zoverre heeft deze beleidsmatige ontwikkeling amper implicaties gehad voor de rapportage als zodanig. Vandaar deze tekstpassage. Overigens heb ik bovenstaand stuk fors ingekort, zoals was verzocht.

²⁶ Richtlijn voor Strafvordering bij meerderjarige veelplegers (in het bijzonder de vordering van de ISD-maatregel bij stelselmatige daders), nummer 2013R017, *Strct.* 2013, 35061.

²⁷ *Kamerstukken II 2002/2003*, 28 980, nr. 3, p. 4. Zie ook het oorspronkelijke *Beleidskader Plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders*, Den Haag: Ministerie van Justitie 2004.

specifieke (behandel)interventies toe te passen, vergt de ISD-toepassing een gedegen selectie, met zicht op de problematiek en justitiële geschiedenis van de delinquent, in een multidisciplinair samenwerkingsverband van alle betrokken ketenpartners. Ter uitvoering van dit alles leunt het ISD-beleid, met daar omheen een overkoepelend veelplegersbeleid, bij uitstek op drie pijlers: een persoonsgerichte aanpak, een trajectmatige benadering en een ketensamenwerking. Deze pijlers gelden – zoals de trajectmatige benadering al doet vermoeden – voor alle fases van de ISD-toepassing, te beginnen met de fase van de selectie van zaken en de voorbereiding van de eventuele oplegging van de maatregel als onderdeel van het aan de berechting voorafgaande voorbereidend onderzoek in strafzaken, onder verantwoordelijkheid van het OM, net zoals dat bij de tbs het geval is. Omdat de ISD als gezegd door de strafrechter alleen op vordering van het OM kan worden opgelegd, speelt dit punt en de rol en verantwoordelijkheid van het OM bij deze maatregel een nog grotere rol dan bij de tbs.

3.1 Identificatie, registratie en bestempeling van stelselmatige daders

De persoonsgerichte aanpak vereist in het kader van de voorbereiding van de berechting door het OM allereerst een adequate identificatie en registratie van de zeer actieve veelplegers. Om aan een stelselmatige dader de ISD-maatregel te kunnen opleggen, dient deze niet alleen te voldoen aan de wettelijke voorwaarden, maar ook aan de beleidsmatige definitie van zeer actieve veelpleger zoals opgenomen in de eerdergenoemde Richtlijn van het OM: te weten een persoon van 18 jaar of ouder die over een periode van vijf jaren processen-verbaal tegen zich opgemaakt zag worden voor meer dan tien misdrijfdeeden, waarvan ten minste één misdrijf in de laatste twaalf maanden, terug te rekenen vanaf de pleegdatum van het laatst gepleegde misdrijfdeed. Bij deze beoordeling of hieraan is voldaan, mogen strafbare feiten die gevoegd aanhangig zijn gemaakt of waarvan op de terechtzitting de voeging is bevolen en terzake waarvan niet is vrijgesproken, worden meegeteld.²⁸ Ter identificatie en registratie van de veelplegers die (bijna) voldoen aan de voornoemde beleidsmatige definitie van zeer actieve veelpleger, worden er op regionaal niveau zogeheten veelplegerslijsten gehanteerd. De personen op deze lijsten worden vervolgens besproken in een zogeheten casusoverleg, gesitueerd binnen een (Zorg- en) Veiligheidshuis. Bij dit casusoverleg tussen alle justitiële organisaties, inclusief de (jeugd)reclasseringsinstellingen, de Raad voor de Kinderbescherming en Dienst Justitiële Inrichtingen, in aanwezigheid van de geestelijke gezondheidszorg, verslavingszorg en de gemeenten, wordt aan de hand van persoonsdossiers alle beschikbare informatie over zeer actieve veelplegers gedeeld en besproken,²⁹ op grond waarvan deze veelplegers worden gerangschikt naar recidiverisico en voor ieder van hen een plan van aanpak wordt opgesteld. Voor lang niet iedere veelpleger wordt (op dat moment) de route naar ISD-oplegging ingezet. Dat ligt onder meer aan de justitiële geschiedenis van de veelpleger, of hij reeds eerder een (drang)interventie heeft ondergaan, wat het verloop daarvan is geweest en of er nog mogelijkheden zijn voor nieuwe, minder ingrijpende interventies dan ISD-vrijheidsontneming.

De regie van deze ketensamenwerking en -overleggen ligt bij het OM. Dit vloeit voort uit de in paragraaf 2.2 genoemde wettelijke voorwaarde dat het OM de ISD-maatregel dient te vorderen. De veelplegerslijsten en de door alle ketenpartners bepaalde persoonsgerichte aanpak per veelpleger helpen de officier van justitie om deze taak goed uit te kunnen voeren, met inachtneming van zowel het subsidiariteitsbeginsel als de beschikbare (inrichtings)capaciteit³⁰. Voor een strikte naleving van het wettelijk ISD-toepassingskader is er namelijk op landelijk en regionaal niveau niet afdoende

²⁸ HR 7 januari 2020, ECLI:2020:2.

²⁹ Met oog op de privacy(wetgeving) ligt dit uiteraard gevoelig. Daarom en vanwege hun beroepscode zijn bijvoorbeeld de ISD-inrichtingspsychologen niet bij dit overleg betrokken.

³⁰ Hierin schuilt de ratio van de regiefunctie voor het OM en de voorwaarde dat het OM de ISD-maatregel dient te vorderen. *Kamerstukken II 2003/04*, 28 980, nr. 13, p. 25; *Kamerstukken II 2003/04*, 29 980, nr. 5, p. 16; *Kamerstukken I 2003/04*, 28 980, D, p. 9 en *Handelingen II 2003/04*, 34-2423, terugvoerend op de SOV-maatregel (*Kamerstukken II 1997/98*, 26 023, B, p. 7 en *Kamerstukken II 1997/98*, 26 023, nr. 3, p. 17-18).

capaciteit beschikbaar.³¹ Middels de veelplegerslijsten verkrijgt de officier van justitie dus het noodzakelijke zicht op het aantal verdachten dat in een arrondissement in aanmerking komt voor een specifieke justitiële veelplegersaanpak, met als ultimatum remedium de vordering van de ISD-maatregel. Met tevens zicht op de beschikbare zorg- en detentiecapaciteit in het arrondissement en op grond van de Richtlijn kan de officier van justitie dan een concrete afweging maken of hij ten aanzien van een bepaalde veelpleger inderdaad (het vorderen van) de ISD-maatregel aangewezen acht. Bij het maken van die concrete afweging wordt de officier 'geholpen' door de vroeghulprapportage die de reclassering heeft opgesteld over de betreffende veelpleger ten behoeve van diens voorgeleiding bij de Rechter-Commissaris. Indien de officier inderdaad (op basis van deze rapportage) besluit de ISD-maatregel te gaan vorderen, wordt de veelpleger vervolgens als een pré-ISD'er bestempeld en wordt de voorbereiding van de berechting en dus de 'toeleiding' van de zaak naar de terechtzitting en de voorbereiding van de vordering ISD nader voortgezet. Dit houdt doorgaans in dat de verdachte reeds zijn voorlopige hechtenis doorbrengt in of bij een ISD-inrichting, opdat het executieve personeel hem alvast kan voorlichten over de (mogelijk aan hem op te leggen) ISD-maatregel en er mogelijk al kan worden gewerkt aan diens motivatie en (toeleiding naar passende) zorgverlening.³² In welke penitentiaire inrichting de pré-ISD'er ook verblijft, de fase van voorlopige hechtenis staat altijd in het teken van het laten opmaken van nadere voorlichtingsrapportages.

3.2 Reclasseringsrapportage en -advies en verdiepingsdiagnostiek als voorwaarde voor het opleggen van ISD

De advisering en rapportage is terug te voeren op een andere processuele voorwaarde die de wet stelt aan ISD-oplegging. Op grond van art. 38m, vierde lid, Sr dient de rechter zich namelijk een met redenen omkleed en gedagtekend advies over de wenselijkheid en noodzakelijkheid van de ISD-maatregel te doen overleggen. Deze voorwaarde geldt niet in geval de verdachte weigert medewerking te verlenen aan het onderzoek dat ten behoeve van het advies moet worden verricht (art. 38m, vijfde lid, Sr). De rechter doet zich in dat geval zo veel mogelijk een ander advies of rapport overleggen dat hem over de wenselijkheid of noodzakelijkheid van de maatregel kan voorlichten en aan de totstandkoming waarvan de verdachte wel bereid is om medewerking te verlenen.³³

In tegenstelling tot bij de tbs-maatregel, is in de wettelijke ISD-regeling aan de voorwaarde van een advies geen nader inhoudelijk voorschrift verbonden, bijvoorbeeld dat dit advies afkomstig zou moeten zijn van gedragskundigen, waaronder van een psychiater. De afwezigheid van een dergelijk voorschrift vloeit logischerwijs voort uit de keuze van de wetgever om de ISD-oplegging niet te binden aan de materiële voorwaarde van een psychi(atri)sche stoornis bij de verdachte. In de praktijk geschiedt het onderzoek en advisering inzake de ISD-maatregel zodoende primair door de reclassering. Van deze advisering wordt hieronder een beschrijving gegeven, waarna in paragraaf 3.2.2 aandacht zal worden besteed aan de situatie dat meer informatie over de persoon(lijkheid) van de veelpleger nodig is om het OM (voorbereiding) of de rechter (beslissing op de vordering ISD bij de berechting) goed voor te kunnen lichten.

3.2.1 Reclasseringsrapportage en -advies

Zoals in de praktijk in vele andere strafzaken het geval is, krijgt de reclassering ook ten aanzien van een in bewaring gestelde veelpleger met het stempel pré-ISD'er de opdracht van de officier van Justitie om een advies uit te brengen. Dit advies wordt opgesteld door een reclasseringswerker, in

³¹ Bij invoering van de ISD-maatregel werd gesproken over zo'n 19000 personen, terwijl de landelijke capaciteit maximaal 1000 plaatsen zou zijn. *Kamerstukken II 2002/03*, 28 980, nr. 3, p. 11 en *Kamerstukken II 2003/04*, 28 980, nr. 5, p. 14.

³² Hier werd vanaf 2015 stevig op ingezet (*Kamerstukken II 2015/16*, 31 110, nr. 18, p. 3).

³³ De wettelijke ISD-regeling bevat geen equivalente regeling over het in geval van weigering doen overleggen van eerdere adviezen of rapporten zoals bij de tbs (art. 37a Sr).

vrijwel alle gevallen in de vorm van een rapport. Het daartoe benodigde onderzoek geschiedt niet alleen door inzage van alle relevante informatie over de onderzochte persoon, maar ook door een gesprek met hem te voeren. Dit gesprek betreft de persoonlijke situatie, maar ook het delict waarvan de persoon wordt verdacht en de aan het delict ten grondslag liggende problematiek. Indien aangewezen en mits de persoon toestemming geeft, kan ook worden gesproken met een referent uit de directe omgeving. Geënt op het maatschappijbeveiligend karakter van de ISD-maatregel, de stelselmatigheid waarmee de verdachte veelpleger delicten pleegt en de wettelijke voorwaarde van vrees voor herhaling in de toekomst, ziet het reclasseringsadvies ex art. 38m lid 4 Sr verder in belangrijke mate op een inschatting van dat herhalingsrisico. Hiertoe gebruikt de reclassering sinds 2004 het risicotaxatie- en adviesinstrument RISC.³⁴ Dit instrument is in 2018 vernieuwd, waarbij onder meer het voor Nederland wetenschappelijk gevalideerd actueel risicotaxatie-instrument OXREC is geïntegreerd. Meer dan voorheen wordt met het RISC-instrument beoogd om op gestructureerde wijze de criminogene en beschermende factoren op de centrale leefgebieden van de onderzochte persoon³⁵ zodanig in beeld te brengen dat niet alleen een goede inschatting kan worden gemaakt van het recidiverisico dat van hem uitgaat maar ook een advies kan worden gegeven over welke justitiële reactie³⁶ aangewezen lijkt. In zoverre fungeert de RISC-screening altijd als aanvulling op en als een hulpmiddel voor het professioneel oordeel van de reclasseringswerker. Omdat dit een weging betreft van alle factoren, kan het reclasseringsoordeel afwijken van de met rood, oranje of groen uitgedrukte uitkomsten van de OXREC. Naast de OXREC is voor de ISD-maatregel voorts de SCIL-screening relevant terzake van het vermoeden van een licht verstandelijke beperking. Het is overigens voor oplegging van de ISD-maatregel niet noodzakelijk dat het reclasseringsadvies een RISC-rapportage bevat.³⁷ Ten slotte is van belang dat alvorens het opgemaakte advies naar de officier van justitie wordt ingestuurd, de inhoud ervan, in het kader van de (beroeps)eisen aan zorgvuldige rapportage, wordt besproken met de onderzochte persoon waarna de mogelijke reactie van die persoon aan het advies wordt toegevoegd. Dat moet uiteraard worden onderscheiden van de eventuele discussie over de rapportage en het advies ter terechtzitting als onderdeel van de berechting. Een reclasseringswerker die voorlichtingsrapportage uitbrengt over de (persoon van de) verdachte, wordt overigens in beginsel niet als deskundige aangemerkt zoals bedoeld in de wettelijke voorschriften inzake het deskundigenonderzoek ex Titel IIIC van Boek I van het Wetboek van Strafvordering.³⁸

3.2.2 Verdiepingsdiagnostiek en ISD-trajectconsult

Gelet op de complexe en meevoudige problematiek van een groot deel van de stelselmatige daders, volstaat het reguliere reclasseringsadvies vaak niet en is verdiepingsrapportage nodig om OM en rechter goed te kunnen laten voorlichten. Dit aanvullend gedragskundig onderzoek geschiedt ofwel door een gedragskundige door tussenkomst van de reclassering, ofwel door een rechtstreekse opdracht van het OM aan het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP).

Verdiepingsdiagnostiek reclassering

³⁴ Zie voor een onderzoek naar de predictieve validiteit van dit instrument L.M. van der Knaap en D.L. Alberda, *De predictieve validiteit van de Recidive Inschattingsschalen (RISC)*, WODC-cahier 2009-11, Den Haag 2009.

³⁵ Hierbij wordt onder meer gekeken naar eerdere delicten en delictpatronen en de persoonlijke situatie van huisvesting/wonen, werk/opleiding/inkomen, alcohol- en drugsgebruik en emotioneel welzijn/psychiatrische stoornis. Zie <https://www.reclassering.nl/over-de-reclassering/wat-wij-doen/risc>.

³⁶ Indien tot een voorwaardelijke ISD-maatregel wordt geadviseerd, behelst het advies ook de bijzondere voorwaarden die naar het oordeel van de reclasseringsmedewerker voor de onder toezicht gestelde veelpleger aangewezen zouden zijn om het risico op recidive te verkleinen. Hierin worden naast het geschatte recidiverisico en de criminogene en beschermende factoren, ook de individuele mogelijkheden voor gedragsverandering en het slachtofferbelang betrokken.

³⁷ HR 13 maart 2007, NJ 2007, 222, m.n.t P.A.M. Mevis.

³⁸ *Kamerstukken II* 2006/067, 31 116, nr. 3, p. 10; zie ook de conclusie van A-G Aben bij HR 2 juli 2019, ECLI:NL:PHR:2019:722.

De reclassering kan als onderdeel van haar taakstelling tot advisering een opdracht geven aan een (GZ-)psycholoog en/of een psychiater tot het uitvoeren van een diagnostisch onderzoek. Behalve het verdiepend diagnostisch inzicht in de individuele (psychische) problematiek van de verdachte, of in de mogelijke invloed van deze problematiek op toekomstig crimineel gedrag, is dit onderzoek er ook op gericht om zicht te geven op de behandelontvankelijkheid en -mogelijkheden bij de verdachte. Dit kan de reclassering helpen bij de uiteindelijke keuze om tot een onvoorwaardelijke ISD-maatregel te adviseren, dan wel tot een voorwaardelijke ISD-maatregel met de voorwaarden die daarbij aangewezen zouden zijn, dan wel tot een andere sanctiemodaliteit dan de ISD, zoals een (voorwaardelijke) gevangenisstraf.

ISD-trajectconsult door NIFP

Het NIFP kan door het OM opdracht krijgen om nader diagnostisch onderzoek te doen naar de pré-ISD'er. Dit betreft als zodanig geen uitvoerig pro justitia-onderzoek maar een beperkter onderzoek, het zogeheten ISD-trajectconsult. Dergelijke consulten worden uitgevoerd door een zorgconsulent van het NIFP, doorgaans een psychiater. De consulent bezoekt de verdachte en spreekt met hem gedurende een sessie van ongeveer 45 minuten. Naast deze klinische beoordeling door de zorgconsulent, wordt ook het dossier van de betrokkene bestudeerd, met daarin onder meer de justitiële voorgeschiedenis van de persoon, diens hulpverleningsgeschiedenis, diens medicatie(geschiedenis), de eerder ten aanzien van hem uitgevoerde (pro justitia-)rapportages en het reclasseringsadvies. Hoewel het ISD-trajectconsult dus meerledig van aard is, is het veel minder uitvoerig (in vorm, inhoud en aantal beschikbare uren dat er beleidsmatig voor staat) dan een pro justitia-rapportage. Zo is het trajectconsult conform het hiervoor opgestelde format niet gericht op een onderzoek naar het geschatte recidiverisico van de verdachte, noch op de behandel mogelijkheden tijdens een op te leggen ISD-maatregel en de mogelijke meerwaarde van deze maatregel boven andere strafrechtelijke modaliteiten. De centrale vragen bij een trajectconsult zijn (louter) de volgende:

1. Zijn er aanwijzingen voor de aanwezigheid van een psychiatrische stoornis (incl. verslavingsproblematiek) en, zo ja, hoe is die in diagnostische zin te omschrijven?
2. Is er een dringende noodzaak om, alvorens te kunnen adviseren over het eventueel opleggen van een ISD-maatregel, nader onderzoek te verrichten in de vorm van een Pro Justitia rapportage? Zo ja, in welke vorm?
3. Is er een contra-indicatie voor de ISD-maatregel? Zo ja welke?

Het valt hiermee dus buiten de taakstelling van de zorgconsulent om in de trajectconsultrapportage (mede) gedragsinhoudelijke handvatten te geven voor de behandeling tijdens de tenuitvoerlegging van de mogelijk door de rechter op te leggen ISD-maatregel. Behalve het trajectconsult kan het NIFP overigens ook door het OM worden verzocht om een zorgdiagnostisch onderzoek uit te voeren naar de ernst van de verslaving of stoornis van de verdachte, met een daarop gebaseerd behandeladvies.

4. De berechting

Bij de berechting, de fase van de terechtzitting en van het beraad en de beslissing daarna, heeft de rechter zich in het licht van het beslissingsmodel van art. 350 Sv te buigen over de ISD-vordering van de officier van justitie, voorzover de verdachte niet wordt vrijgesproken of van alle rechtsvervolgning wordt ontslagen. De wettelijke opleggingsvoorwaarden x art. 38m Sr zijn hierbij uiteraard leidend; dat daaraan voldaan is moet als gezegd door de rechter telkens in het vonnis met zoveel woorden worden vastgesteld. Indien dat het geval is, dient hij de oplegging van de ISD-maatregel – en dus ook de vaststelling dat er is voldaan aan de wettelijke opleggingsvoorwaarden – uitdrukkelijk te motiveren in

het veroordelend vonnis of arrest.³⁹ De Hoge Raad ziet in zijn cassatierechtspraak scherp toe op de naleving van dit voorschrift; als in het vonnis of arrest niet is vastgesteld dat aan de wettelijke voorwaarden is voldaan, is de beslissing tot oplegging van de betreffende straf of – in dit geval – maatregel ontoereikend gemotiveerd.⁴⁰ Behalve de wettelijke voorwaarden, dient de rechter ook de beleidsmatige duiding en afgrenzing van de Richtlijn van het OM in ogenschouw te nemen. De Hoge Raad beschouwt de Richtlijn namelijk als ‘recht’ in de zin van art. 79 Wet RO, waardoor beginselen van behoorlijke rechtspleging eraan in de weg staan dat de rechter, indien hij vaststelt dat een ISD-vordering is gedaan in strijd met de Richtlijn, niettemin de ISD-maatregel oplegt.⁴¹

Adviezen en rapportages

Als gezegd, geldt er processueel het in art. 38m, vierde lid, Sr neergelegde vereiste van een met redenen omkleed, gedagtekend en ondertekend advies over de wenselijkheid of noodzakelijkheid van de ISD-maatregel. Nu hieraan geen nadere (gedragskundige) vereisten worden gesteld, behelst dit doorgaans (niets meer dan) een reclasseringsadvies. Het advies wordt bij de zittingsstukken gevoegd en de inhoud wordt ter terechtzitting door de (als gezegd altijd meervoudige kamer van de) rechtbank besproken. Voor de vraag of een dergelijk advies *in concreto* volstaat voor oplegging van de ISD-maatregel, is met name van belang of het advies zodanig met redenen omkleed is dat de rechter zich op grond daarvan een oordeel kan vormen over de wenselijkheid of noodzakelijkheid van deze maatregel, indien het opleggen ervan door het OM is gevorderd.⁴² Als de rechter zich onvoldoende voorgelicht acht, kan hij op voet van art. 315 Sv die nadere rapportage bevelen of die deskundigen (doen) horen als hem noodzakelijk voorkomt. De verdachte kan de rechter om toepassing van deze bevoegdheid verzoeken. In het licht van die oordeelsvorming en de voorwaarde dat de veiligheid van personen of goederen ISD-oplegging moet vereisen, dient de rechter voorts de eerdere inzet van (minder) ingrijpende interventies en bestraffingen in ogenschouw te nemen. Hiertoe dient hij de inhoud van de overige adviezen en rapporten die over de verdachte zijn uitgebracht, alsmede de veelvuldigheid van voorafgegane veroordelingen wegens misdrijf in aanmerking te nemen (art. 38m, zesde lid, Sr). Deze afweging van subsidiariteit komt sterk naar voren in de rechtspraak.

Subsidiariteitsafweging

Hoewel de gerechten enerzijds het belang van maatschappijbeveiliging onderschrijven en bereid zijn de langdurige ISD-vrijheidsontneming toe te passen bij veroordeling voor een relatief licht delict, blijken ze dit belang anderzijds niet zonder meer te laten prevaleren indien de ISD-maatregel (nog) niet passend en geboden is. Soms kan dit zijn gelegen in de gebleken afwezigheid van behandelmotivatie en -bereidheid bij de verdachte, waardoor er geen recidiveverminderend en gedragsbeïnvloedend effect van ISD-oplegging valt te verwachten voor de toekomst.⁴³ De Hoge Raad heeft daarentegen overigens bekrachtigd dat de ISD-maatregel wel degelijk kan worden opgelegd bij een gebrekkige behandelmotivatie en -bereidheid, nu deze begrippen dynamisch dienen te worden opgevat.⁴⁴ Een andere overweging voor de gerechten om af te zien van ISD-oplegging, kan zijn gelegen in de status van verdachte als ongewenst vreemdeling, waardoor reeds op voorhand geen enkel resultaat valt te verwachten met betrekking tot resocialisatie in de Nederlandse samenleving en de

³⁹ Op grond van art. 359, tweede lid, Sv moet bij een beslissing die afwijkt van een door de verdachte dan wel door de officier van justitie uitdrukkelijk onderbouwd standpunt de redenen worden vermeld in het vonnis die daartoe hebben geleid.

⁴⁰ HR 14 november 2006, ECLI:AY8975; HR 13 maart 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ4109 en HR 25 september 2012, ECLI:BX5029.

⁴¹ HR 7 juli 2009, ECLI:BH9943, NJ 2010/130; HR 23 mei 2017, ECLI:953 en HR 7 januari 2020, ECLI:2020:2.

⁴² Hof Amsterdam 8 september 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:4639.

⁴³ Hof 's-Hertogenbosch 25 november 2009, LJN BK8089; Rb. Rotterdam 11 mei 2010, LJN BM8635 en Rb. Amsterdam 22 maart 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:1637.

⁴⁴ HR 6 maart 2007, ECLI:NL:HR:2007:LJN AZ777.

tweejarige ISD-vrijheidsontneming feitelijk zou kunnen neerkomen op 'kale detentie'.⁴⁵ De rechtspraak is evenwel op dit punt verdeeld want er zijn wel degelijk gerechten die in dezen het beveiligingsbelang laten prevaleren en de ISD-maatregel in voorkomende gevallen (toch) opleggen.⁴⁶ Soms acht de rechter het daarbij dan wel passend om de duur van de ISD-maatregel te mitigeren tot één jaar.⁴⁷ Hoewel er ook andere uitspraken zijn geweest waarin voor deze verkorte duur is gekozen, geschiedt de overgrote meerderheid van de ISD-veroordelingen voor de maximale duur van twee jaar.

Dergelijke afwegingen van subsidiariteit (en proportionaliteit) spelen ook overigens door in de ISD-rechtspraak. Het kan er bijvoorbeeld toe leiden dat de rechter vaststelt dat aan alle voorwaarden voor de ISD-maatregel is voldaan maar dat de rechter tegelijk de onvoorwaardelijke variant (nog) niet passend acht en in plaats daarvan de voorwaardelijke variant oplegt (art. 38p, eerste lid, Sr), als (aller)laatste kans aan de veroordeelde om zonder gedwongen vrijheidsbeneming te werken aan gedragsverandering.⁴⁸ Daarbij worden dan, mede op grond van de inhoud van het reclasseringsadvies, op de persoon van de stelselmatige dader toegesneden voorwaarden gesteld. De voor deze persoon noodzakelijk geachte behandeling kan daarbij in een ambulante kader plaatsvinden, maar ook klinische opname is mogelijk: vgl. art. 38p, vijfde lid, Sr.⁴⁹

Een andere uitwerking van dergelijke afwegingen is erin gelegen dat de rechter reeds bij het opleggen van de ISD-maatregel (al dan niet ambtshalve) bepaalt dat binnen een bepaalde termijn na aanvang van de tenuitvoerlegging van deze maatregel de zogeheten tussentijdse beoordeling plaatsvindt als bedoeld in art. 38n, derde lid, Sr juncto art. 6:6:14, eerste lid, Sv. Bij een dergelijke beoordeling toetst de rechter of voortzetting van de ISD-tenuitvoerlegging noodzakelijk is, dan wel of er gronden zijn om deze voortijdig te beëindigen. Analyse van de rechtspraak laat zien dat rechters dit doen om 'de vinger aan de pols te houden',⁵⁰ met name in gevallen van een status als ongewenst vreemdeling of van psychi(atri)sche problematiek bij de stelselmatige dader voor wie behandeling is aangewezen maar die vooralsnog geringe behandelmotivatie vertoont. In de navolgende paragraaf meer over deze tussentijdse beoordeling door de rechter en de gedragskundige inbreng daarbij.

Tot slot is voor de fase van berechting van belang te vermelden dat de gerechten verdeeld zijn over de vraag of oplegging van een tweede (c.q. opvolgende) ISD-maatregel opportuun is in het geval van een stelselmatige dader bij wie onverminderd sprake is van een hoog recidiverisico en onderliggende individuele problematiek, maar voor wie kennelijk de behandeling tijdens de eerste (c.q. eerdere) ISD-maatregel geen of onvoldoende effect heeft gesorteerd. Sommige gerechten leggen omwille van het primaire belang van maatschappijbeveiliging dan toch die nieuwe ISD-maatregel op, ondanks de geringe hoop op behandelingsucces.⁵¹ Andere rechterlijke colleges gaan daar juist niet toe over, op de strafrechtsdogmatische grond dat het niet aangaat om een maatregel van langdurige vrijheidsontneming toe te passen zonder dat dit op voorhand wordt gelegitimeerd door de mogelijkheid (hoe gering ook) op een inhoudsvolle behandeling.⁵² Hoewel de rechterlijke macht aldus verdeeld is, is herhaalde toepassing van de ISD-maatregel op wettelijk en beleidsmatig niveau wel uitdrukkelijk toegestaan. Hiertoede recidive-voorwaarde ex art. 38m lid 1 onderdeel 2° Sr zodanig uitgelegd dat de oude veroordelingen die in aanmerking zijn genomen bij het ten eerste male

⁴⁵ Onder meer Rb. Amsterdam 13 oktober 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:7907 en Rb. 14 maart 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:1807.

⁴⁶ Onder meer Rb. Rotterdam 16 oktober 2012, ECLI:NL:RBROT:2012:BY0568 en Rb. Midden-Nederland 29 november 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:5963.

⁴⁷ Onder meer Rb. Amsterdam 19 juni 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:4740; Rb. Amsterdam 13 maart 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:1973 en Rb. Amsterdam 6 januari 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:33.

⁴⁸ Zie uitdrukkelijk Rb. Zutphen 13 december 2006, LJN AZ4220; Rb. Groningen 9 maart 2006, LJN AV4209 en Rb. Midden-Nederland 4 augustus 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:3063.

⁴⁹ Rb. Rotterdam 29 november 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:10373.

⁵⁰ Zoals letterlijk overwogen in onder meer Rb. Maastricht 22 december 2006, LJN AZ5117 en Hof Amsterdam 5 november 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:3965. Zie ook principieel Rb. Utrecht 31 maart 2011, LJN BQ0946.

⁵¹ Onder meer Rb. Rotterdam 22/9/2008, LJN BI3779 en Rb. Groningen 15/7/2010, LJN BN2542.

⁵² Onder meer Rb. Groningen 9/8/2007, LJN BB1454 en Rb. Utrecht 12/4/2010, LJN BM5031 en Rb. Zeeland-West-Brabant 2 september 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:5625.

opleggen van de ISD-maatregel, en de onherroepelijke oplegging van die maatregel zelf, opnieuw in aanmerking kunnen worden genomen en een grondslag kunnen vormen voor de beslissing ten tweede male ISD op te leggen.⁵³

5. De tenuitvoerlegging

De wijze van tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel wordt als vanzelfsprekend bepaald door de voorwaardelijke dan wel de onvoorwaardelijke variant waarin deze maatregel door de rechter kan worden opgelegd.

5.1 Voorwaardelijke ISD-maatregel

Bij de voorwaardelijke variant, waarbij de rechter ingevolge art. 38p Sr bepaalt dat de maatregel niet ten uitvoer zal worden gelegd gelden van rechtswege de algemene voorwaarden van art. 38p, derde lid, Sr en daarnaast mogelijke, door de rechter te stellen bijzondere voorwaarden betreffende het gedrag van de veroordeelde ingevolge het vierde artikellid. De rechter geeft daarbij een reclasseringsinstelling – meestal is dat de Stichting Verslavingsreclassering GGZ – opdracht tot het houden van toezicht op en het geven van begeleiding bij de naleving van die voorwaarden. Een onderdeel van de gestelde voorwaarden kan behelzen dat de veroordeelde zich laat behandelen, in een ambulante kader of met een klinische opname, waartoe de veroordeelde zich bereid verklaart (art. 38p, vijfde lid, Sr). Indien – op grond van de inhoud van de reclasseringsrapportage – ernstige redenen bestaan voor het vermoeden dat de veroordeelde een voorwaarde niet naleeft of anderszins het belang van de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen zulks eist en aanmerkelijk is dat de rechter als consequentie daarvan vrijheidsbeneming zal bevelen, kan het OM de aanhouding van de veroordeelde bevelen (art. 6:3:15 Sv). Op vordering van het OM kan de rechter-commissaris vervolgens beslissen tot voorlopige tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel (art. 6:6:20, eerste lid, onder a, Sv), waarna de rechter nadien op vordering de (al dan niet volledige) tenuitvoerlegging kan bevelen (art. 6:6:21, eerste lid, Sv). Van dergelijke mogelijkheden dient ook blijkens de praktijk terughoudend gebruik te worden gemaakt. Hoewel ISD-tenuitvoerlegging bij niet-naleving van de voorwaarden uiteraard aangewezen kan zijn vanuit het oogpunt van normhandhaving, moet (een vordering tot) tenuitvoerlegging wel in redelijke verhouding staan tot de aard van het niet naleven, zo neemt niet alleen de Richtlijn van het OM maar ook de zittende magistratuur tot maatstaf. Een terugval van de ISD-veroordeelde wordt daarbij niet op zichzelf bezien, maar veeleer in het licht van de al dan niet opgetreden progressie wat betreft zijn gedragsverandering⁵⁴, het moment in de proeftijd waarop het tot schending van de voorwaarde(n) kwam⁵⁵ en het gegeven of er bij de schending nieuwe strafbare feiten zijn gepleegd door de veroordeelde⁵⁶.

5.2 Onvoorwaardelijke ISD-maatregel

De tenuitvoerlegging van de onvoorwaardelijk opgelegde variant heeft – in ieder geval bij aanvang – plaats in een ISD-inrichting. Dit is (een afdeling van) een penitentiaire inrichting met een door de Minister voor Rechtsbescherming specifiek aangewezen bestemming als ISD-inrichting (art. 9, eerste lid, Pbw juncto art. 6:2:19, eerste lid, Sv). Zoals in paragraaf 2 reeds kort is belicht, zet het ISD-beleidskader sinds 2009 niet langer selectief maar generiek in op een inhoudsvolle invulling van de tenuitvoerlegging. Dit heeft plaats in een zogeheten trajectregime, met op de persoon toegesneden

⁵³ *Kamerstukken I 2003/04*, 28 980, D, p. 2; *Kamerstukken I 2003/04*, 28 980, E, p. 2-3 en *Kamerstukken I 2003/04*, 28 980, F, p. 4.

⁵⁴ Onder meer Hof Arnhem 30 maart 2010, LJN BM1571.

⁵⁵ Onder meer Hof Arnhem 7 februari 2011, LJN BP5056 en Hof Arnhem 7 februari 2011, LJN BP5791.

⁵⁶ Onder meer Rb. Noord-Holland 22 juni 2020, ECLI:NL:RBNHO:2020:4558.

interventies in een gefaseerd verloop van de vrijheidsontneming en met indien nodig en mogelijk doorplaatsing naar de geestelijke gezondheidszorg of naar een bijzondere zorgvoorziening binnen het gevangeniswezen.

In theorie bevat het gefaseerde verloop van de ISD-tenuitvoerlegging drie mogelijke fases, waarbij echter voor iedere ISD'er een individueel traject wordt uitgezet met dus ook een eigen fasering. Wel is het zo dat iedere ISD'er aan wie een onvoorwaardelijke ISD-maatregel is opgelegd, met een intramurale, gesloten fase in de ISD-inrichting start. Deze fase is gericht op het stabiliseren van de ISD'er, waarbij aan hem nog geen zorg of behandeling wordt verleend maar hem enkel een aanbod van dagbesteding en arbeid (op therapeutische basis) wordt gedaan. Voor sommige ISD'ers is er vervolgens de mogelijkheid van een half-open tussenfase,⁵⁷ waarin men overdag buiten de inrichting activiteiten verricht en 's avonds terugkeert naar de inrichting. Meestal is er in de praktijk echter sprake van rechtstreekse doorplaatsing van de intramurale fase naar de extramurale fase met verblijf buiten de ISD-inrichting in een (al dan niet gesloten) zorginstelling of een instelling voor begeleid wonen. Plaatsing in de extramurale fase is nader geregeld in de Penitentiaire maatregel (Pm; art. 44d, derde lid, Pm e.v.). Vanwege de extramurale aard van deze laatste fase van ISD-tenuitvoerlegging, is niet alleen een belangrijke financiële rol weggelegd voor de gemeente waar de ISD'er verblijft (art. 44f, tweede lid, Pm), maar ook een uitvoerende rol. Die gemeente dient de ISD'er namelijk gedurende de extramurale fase te voorzien van de basisvoorzieningen inkomen, huisvesting, arbeid en dagbesteding (art. 44e, tweede lid, Pm juncto 44f, eerste lid, Pm). Daartoe worden er op lokaal niveau afspraken gemaakt tussen de ISD-inrichting en de gemeenten. Zie nader hierna onder 5.3.

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering ligt bovendien bij het college van burgemeester en wethouders, terwijl de algemene verantwoordelijkheid bij de directeur van de ISD-inrichting blijft berusten (art. 44e Pm). Op grond van het advies van de directeur van de ISD-inrichting en het college van burgemeester en wethouders, beslist de selectiefunctionaris over plaatsing in de extramurale fase (art. 44l, eerste lid, Pm). De ISD'er heeft het recht een met redenen omkleed verzoekschrift in te dienen strekkende tot bedoelde plaatsing (art. 44l, vijfde lid, Pm). Naast algemene voorwaarden, kunnen aan de plaatsing ook bijzondere voorwaarden worden gesteld, te bepalen door de directeur of het genoemd college (art. 44l, derde lid, Pm).

Het OM is belast met het toezicht op de naleving van de voorwaarden (art. 6:3:14 Sv), hetgeen in de praktijk door de reclassering geschiedt. Om die reden wordt de reclassering al in een vroegtijdig stadium betrokken in de (voorbereiding op de extramurale fase van de) tenuitvoerlegging. De reclassering houdt het toezicht op de uitvoering van de extramurale fase door de ISD'er frequent te bezoeken en rapporteert daarover ook aan de directeur. Bij overtreding van de voorwaarden kan de directeur beslissen tot het geven van een waarschuwing of tot wijziging van de voorwaarden (art. 44n, eerste lid, Pm), dan wel een advies uitbrengen aan de selectiefunctionaris tot terugplaatsing in de ISD-inrichting (art. 44m, eerste lid, Pm). In de praktijk bestaat doorgaans nog de tussenvorm van een timeout. Uitgaande van de 'pedagogische' en dynamische benadering dat gedragsverandering bij stelselmatige daders veelal niet direct kan worden gerealiseerd, maar spreekwoordelijk met vallen en opstaan gebeurt, wordt de ISD'er dan slechts tijdelijk en zonder tussenkomst van de selectiefunctionaris teruggehaald naar de ISD-inrichting, om zijn voortgang en motivatie weer op orde te krijgen. Bij de inschatting van al deze beslissingen dient de directeur zich niet alleen te baseren op de reclasseringsrapportages, maar ook op ingewonnen informatie van het college van burgemeester en wethouders alsook van de senior-casemanager binnen de ISD-inrichting. Laatstgenoemde betreft een voor de ISD-tenuitvoerlegging zeer centrale functionaris – die overigens in de wettelijke terminologie wordt aangeduid als trajectcoördinator (art. 44k Pm) – die wordt aangewezen voor iedere ISD'er aan wie een programma (hetzij intramuraal, hetzij extramuraal) wordt aangeboden.

⁵⁷ Deze tussenfase was voorheen onderdeel van het SOV-traject en werd als een effectieve overgang tussen de intramurale en extramurale fase geduid. Met de komst van de ISD-maatregel werd deze fase aanvankelijk geschrapt, maar daar is in 2009 in het beleidskader op teruggekomen. IvenJ, *De uitvoering van de isd-maatregel*, Inspectiebericht, Vervolgonderzoek, Ministerie van Veiligheid en Justitie, juni 2013.

Verblijfsplan, trajectplan en nader (diagnostisch) onderzoek

Als gezegd kent elke ISD-tenuitvoerlegging een eigen, op de persoon toegesneden verloop en fasering, waarbij de doorplaatsing naar (forensische) zorg elders dwars door de fasering heen kan plaatsvinden. De praktijk leert zelfs dat doorplaatsing naar een instelling buiten de ISD-inrichting veelvuldig en zo vroeg mogelijk plaatsheeft, om de ISD'er de meest passende zorg te kunnen verlenen. Dit alles vergt een stevige en brede ketensamenwerking met alle bij de ISD-tenuitvoerlegging betrokken functionarissen en instanties. Die samenwerking heeft plaats gedurende de gehele tenuitvoerlegging en vangt reeds bij aanvang van de intramurale fase aan. Behalve het bieden van structuur en stabiliteit aan de binnenkomende ISD'er en het stimuleren van diens behandelmotivatie, staat deze eerste fase in de ISD-inrichting in het teken van het opstellen van een verblijfsplan. Op de directeur van de ISD-inrichting rust de zorgplicht dat binnen een maand na binnenkomst van de ISD'er, zoveel mogelijk in overleg met hem, een verblijfsplan wordt vastgesteld (art. 18a, eerste lid, Pbw). Het plan stippelt als het ware een route uit voor het verloop van de ISD-tenuitvoerlegging, waarbij die route uitdrukkelijk een dynamisch karakter heeft en te allen tijde gedurende de tenuitvoerlegging kan worden bijgesteld. De praktijk wijst uit dat de wettelijke termijn van vier weken niet wordt behaald, dan wel te kort blijkt te zijn voor het opstellen van een volledig uitgewerkt verblijfsplan.⁵⁸ Conform het ISD-beleidskader wordt daarom vaak eerst een beperkt verblijfsplan opgesteld, dat vervolgens na afloop van die vier weken-termijn nader wordt uitgewerkt en vormgegeven tot een zogeheten trajectplan.

In dit inhoudelijke trajectplan wordt het daadwerkelijke traject bepaald voor de individuele ISD'er. Hiertoe vindt er multidisciplinaire afstemming plaats tussen niet alleen de senior-casemanagers, afdelingshoofden, inrichtingspsychologen (die trajectpsycholoog worden genoemd), en (inrichtings)psychiaters, maar ook reclassering en doorgaans gemeente. Dit is van groot belang, omdat op het moment dat de ISD'er binnenkomt, meestal nader (diagnostisch) onderzoek is gevegd naar de persoon en gesteldheid van de veroordeelde. Het dossier van de binnenkomende ISD'er bevat als gezegd in de regel niet meer dan een reclasseringsadvies, al dan niet aangevuld met verdiepingsdiagnostiek, een trajectconsultrapportage van het NIFP en soms nadere pro justitiarapportage. Nadere diagnostiek is dan noodzakelijk – binnen de (ook financiële) mogelijkheden – om te komen tot een zo passend mogelijke indicatiestelling voor de zorgverlening binnen dan wel buiten de ISD-inrichting. Hiertoe vindt er allereerst een intake plaats door zowel een inrichtingspsycholoog als een (inrichtings)psychiater, gevolgd door een intelligentieonderzoek en indien aangewezen, een persoonlijkheidsonderzoek. Op grond van de vergaarde kennis over de ISD'er vindt er een trajectbepalingsoverleg plaats met de voornoemde functionarissen. Het uiteindelijke trajectplan wordt geschreven door de trajectpsycholoog. Hierin kan staan dat de ISD'er vooralsnog binnen de ISD-inrichting verblijft, waar hij, indien daar aanleiding toe bestaat, gedragsinterventies krijgt aangeboden van de reclassering en behandeling krijgt aangeboden van forensische zorginstellingen die binnen de inrichting werken (art. 43, eerste en tweede lid, Pbw). Er kan echter ook een indicatiestelling uit volgen voor doorplaatsing naar een externe (GGz-)zorginstelling, een RIBW-voorziening, of een penitentiair psychiatrisch centrum (art. 43, derde lid Pbw en art. 15 Pbw). Dit geldt, behalve waar het gaat om doorplaatsing naar een penitentiair psychiatrisch centrum, als extramurale fase met toezicht als gezegd door de reclassering. Veroordeelden die niet gemotiveerd zijn tot gedragsverandering/hulpverlening of weigeren daaraan mee te werken, worden in de ISD-inrichting in een zogeheten basisregime geplaatst. Daar wordt geprobeerd hen alsnog te motiveren voor deelname aan een meer inhoudsvol trajectregime. De ISD'er die tot ongewenst vreemdceling is verklaard, verblijft overigens louter intramuraal, doorgaans in CPT Veldzicht ofwel PI Veenhuizen, locatie Esserheem.

Tussentijdse beoordeling

⁵⁸ Uit de penitentiaire rechtspraak blijkt dat indien niet is gebleken van een tijdig opgesteld verblijfsplan het inzake hiertegen door de ISD'er ingesteld beklag en beroep gegrond wordt verklaard, met toekenning van een tegemoetkoming (onder meer BC 23 december 2020 (R-19/4897/GA); BC 19 februari 2020 (R-19/2972/GA) en BC 5 januari 2018 (17/1852/GA).

Zoals in paragraaf 4 vermeld, kiezen veel rechters ervoor om reeds bij het opleggen van de ISD-maatregel te bepalen (daartoe verzocht dan wel ambtshalve) dat binnen een bepaalde termijn na aanvang van de tenuitvoerlegging een tussentijdse beoordeling plaatsvindt (art. 38n, derde lid, Sr juncto art. 6:6:14, eerste lid, Sv). Indien de rechter daar niet reeds in het veroordelend vonnis toe beslist, dan wel beslist tot een tussentijdse beoordeling na een jaar na aanvang van de tenuitvoerlegging, kan de veroordeelde er zelf om verzoeken na zes maanden na die aanvang (art. 6:6:14, tweede lid, Sv). Bij de tussentijdse beoordeling toetst de rechter – meer bepaald de rechtbank die zich in eerste aanleg heeft gebogen over het misdrijf waarvoor de ISD-maatregel is opgelegd⁵⁹ – of voortzetting van de ISD-tenuitvoerlegging noodzakelijk is, dan wel of er gronden zijn om deze voortijdig te beëindigen. In zoverre heeft de wetgever aan de ISD-maatregel een voorlopig karakter gegeven,⁶⁰ omdat de rechter deze maatregel kan opleggen, en vervolgens “na een zekere tijd kan gaan kijken of die nog zinvol is”.⁶¹ Omdat de wetgever daar verder geen nadere criteria aan heeft verbonden, is hiervoor een uniform toetsingskader ontwikkeld door de penitentiaire kamer van het (inmiddels) Hof Arnhem-Leeuwarden.⁶² Indien wordt vastgesteld dat ‘opheffing van de maatregel zal leiden tot te verwachten onveiligheid, ernstige (drugs)overlast en verloedering van het publiek domein’ wordt in beginsel de voortzetting van de ISD-tenuitvoerlegging gelast. Hoewel het maatschappelijk beveiligingsbelang dus lijkt te prevaleren, wordt tevens uitdrukkelijk gezien ‘of verdere voortzetting van de maatregel niet zinvol is door een omstandigheid die buiten de macht van betrokkene ligt’. In voorkomende gevallen verschuift de balans dan door naar de individuele (behandel)belangen van de ISD’er en wordt de tenuitvoerlegging van de maatregel voortijdig beëindigd door de rechter ex art. 6:6:14, vierde lid, Sv.⁶³ De ISD-maatregel blijft dan van kracht zolang de rechterlijke beslissing inzake de beëindiging niet onherroepelijk is. Tegen deze beslissing, alsook de beslissing tot voortzetting van de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel, staat namelijk voor zowel het OM als de ISD-veroordeelde beroep open bij het Hof Arnhem-Leeuwarden (art. 6:6:15, eerste lid, Sv).

Van cruciaal belang in dezen blijkt de uitvoering van het verblijfsplan en daarmee ook de behandel- en resocialisatievoortgang of ten minste het vooruitzicht daarop, met inachtneming van de medewerking door veroordeelde en de vaststelling of een eventueel gebrek daaraan zijn oorzaak vindt in diens individuele problematiek dan wel eerder in diens onwil. Indien van het niet erg voortvarende verloop van de behandeling niet kan ‘worden gezegd dat dit is veroorzaakt door een omstandigheid die (geheel) buiten de macht van betrokkene ligt’, wordt voortzetting van de maatregel doorgaans noodzakelijk geacht.⁶⁴ Voortzetting kan zelfs noodzakelijk worden geacht indien er nog weinig aan behandelingen tot stand is gekomen. In zoverre geeft het beveiligingsbelang dan toch echt de doorslag voor de rechter, die overigens soms in de beschikking opvallend genoeg een concreet advies meegeeft aan de deskundige over hoe verdere vertraging in het behandelverloop te voorkomen.⁶⁵ Ten aanzien van de tot ongewenst vreemdeling verklaarde ISD’ers wijzen rechters bij de tussentijdse beoordeling diametraal andere beschikkingen. Als hoogste instantie in dezen besliste het Hof Arnhem in 2010 nog tot voortijdige beëindiging van de ISD-maatregel op de principiële grond dat bij deze doelgroep geen inhoudelijke invulling wordt gegeven aan de maatregel, terwijl de maatregel niet bedoeld is om

⁵⁹ HR 18 november 2008, ECLI:NL:HR:2008:BG1596.

⁶⁰ Zij het qua inhoud en strekking een andere voorlopigheid dan de voorlopige tbs-oplegging waar in de politiek momenteel over wordt nagedacht. Zie P.A.M. Mevis, S. Struijk en M.J.F. van der Wolf, *Voorlopige tbs-oplegging als bijdrage aan de oplossing van de weigeraarsproblematiek*, Den Haag: Boom Ju 2020.

⁶¹ *Kamerstukken II* 2003/04, 28 980, nr. 13, p. 25.

⁶² Hof Arnhem 20 maart 2006, LJN AV6348.

⁶³ Bijvoorbeeld in het geval het begeleid wonen-traject voor de ISD’er niet goed van de grond is gekomen is (Rb. Amsterdam 6 februari 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:1600), of in het geval dat er nog geen plan van aanpak is en het onduidelijk is of en wanneer betrokkene met een behandeling kan starten (Rb. Noord-Holland 21 januari 2020, ECLI:NL:RBNHO:2020:872).

⁶⁴ Bijvoorbeeld Hof Arnhem 5 februari 2007, ECLI:NL:GHARN:2007:AZ7820 en Hof Arnhem 20 januari 2009, ECLI:NL:GHARN:2009:BH0339.

⁶⁵ Zoals in Rb. Amsterdam 1 mei 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:2609.

problematiek op het gebied van het vreemdelingenrecht op te lossen.⁶⁶ Nadien besliste dit hof echter anders en ging in voorkomende gevallen juist over tot voortzetting van de ISD-tenuitvoerlegging.⁶⁷

De rechter dient zich bij de tussentijdse beoordeling uiteraard te verlaten op de informatie die hem wordt aangereikt. Dit is een taak van het OM. Op grond van art. 6:6:14, derde lid, Sv dient het OM de rechter binnen de gestelde termijn te berichten over de noodzaak van de voortzetting van de ISD-tenuitvoerlegging van de maatregel. Bij het bericht is in ieder geval gevoegd een verklaring van de directeur van de ISD-inrichting omtrent de stand van de uitvoering van het verblijfsplan van de veroordeelde. In de praktijk betreft dat doorgaans niet het verblijfsplan maar juist het inhoudelijke trajectplan. Naast het evaluatieverslag dat de directeur dient uit te voeren over het verloop van het intramuraal verblijf, dient hij ook een evaluatieverslag samen met het college van burgemeester en wethouders uit te voeren over het verloop van het extramuraal verblijf van betrokkene (art. 44q, eerste lid, Pm). Bij het opstellen van deze verslagen speelt de voor de ISD'er aangewezen senior-casemanager een belangrijke rol, alsook degenen die betrokken zijn bij de uitvoering van het programma en de bij de behandeling betrokken gedragskundigen, hetzij binnen de ISD-inrichting, hetzij in een instelling elders. In tegenstelling echter tot bijvoorbeeld de verlengingsprocedure inzake de tbs-maatregel, is bij de tussentijdse ISD-beoordeling geen specifieke gedragskundige rapportage vereist. Dat is toch enigszins opmerkelijk in het licht van de voor deze beoordeling gebleken belangrijke factoren van behandelvoortgang en onwil of gebrekkige motivatie bij de veroordeelde, aangezien die veelal samenhangen met ziektebesef en een psychi(atri)sche stoornis.

5.3 Beëindiging ISD-maatregel, zonder verlenging maar met continuïteit van zorg

Indien de rechter die zich te buigen heeft over de tussentijdse beoordeling naar aanleiding van alle informatie en de ter zitting nader door de senior-casemanager verstrekte toelichting beslist dat de voortzetting van de ISD-tenuitvoerlegging niet langer is vereist, beëindigt hij de tenuitvoerlegging met ingang van een door hem te bepalen tijdstip (art. 6:6:14, vierde lid, Sv). De maatregel blijft als gezegd van kracht tot deze beslissing onherroepelijk is. De wet biedt de rechter louter de keuze tussen voortzetting of beëindiging (op termijn) van de ISD-tenuitvoerlegging. Er is niet – zoals bij de tbs met dwangverpleging – voorzien in de mogelijkheid van een voorwaardelijke beëindiging.⁶⁸

De wet voorziet ook niet in de mogelijkheid van een verlenging van de ISD-maatregel. Hier werd een aantal jaar geleden wel over nagedacht, naar aanleiding van een uitgevoerde maatschappelijke kosten-batenanalyse.⁶⁹ Op basis van de uitkomsten van een aanvullende verkenning ter zake is evenwel afgezien van verlenging binnen het strafrecht, omdat rechters dit niet proportioneel vinden en om die reden waarschijnlijk in minder gevallen de ISD-maatregel zouden opleggen.⁷⁰ De enige verlengingsmogelijkheid die wettelijk wel is gecreëerd, is de mogelijkheid sinds 1 januari 2020 om de proeftijd van een opgelegde voorwaardelijke ISD-maatregel te verlengen (art. 6:6:19, eerste lid, aanhef en onder a, Sv).⁷¹ Op grond van het tweede lid van genoemd wetsartikel bedraagt deze verlenging ten hoogste de termijn die maximaal aan de proeftijd kan worden verbonden en dat is bij de voorwaardelijke ISD-maatregel drie jaren (art. 38p, tweede lid, Sr).

⁶⁶ Hof Arnhem 9 november 2010, ECLI:NL:GHARN:2010:BO4249.

⁶⁷ Hof Arnhem 7 maart 2011, ECLI:NL:GHARN:2011:BP9008 en Hof Arnhem-Leeuwarden 5 november 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:8768. Minder principieel van aard, besliste genoemd hof daarentegen nog in een andere zaak tot beëindiging van de ISD-maatregel (Hof Arnhem-Leeuwarden 21 november 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:10033), terwijl de Rechtbank Amsterdam juist tot voortzetting besliste (Rb. Amsterdam 25 maart 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:1932).

⁶⁸ Hof Arnhem 16 april 2012, ECLI:NL:GHARN:2012:BW6020.

⁶⁹ F. van Zutphen, M. Goderie en J. Janssen, *De maatregel inrichting stelselmatige daders. Maatschappelijke kosten-batenanalyse van een eventuele verlenging*, WODC, Rotterdam: Van Zutphen economisch advies 2014. Zie voor de aankondiging van de aanvullende verkenning *Kamerstukken II 2014/15*, 31 110, nr. 16, p. 3.

⁷⁰ *Kamerstukken II 2015/16*, 31 110, nr. 18, p. 1.

⁷¹ De betreffende wetswijziging heeft onmiddellijke werking, zo oordeelde het hof Arnhem-Leeuwarden 9 juli 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:5525.

Los hiervan bestaat er dus geen wettelijke mogelijkheid tot verlenging van de onvoorwaardelijke ISD-maatregel. Op strafrechtsdogmatische gronden komt dit juist voor, zeker nu de verlengde en dus nog langdurigere vrijheidsontneming niet op voorhand gelegitimeerd wordt door een inhoudsvolle behandeling en er niet noodzakelijkerwijs zoals bij de tbs-maatregel een stoornis aan ten grondslag ligt. Dit betekent echter niet dat er in de uitvoeringspraktijk niet wordt nagedacht over een passend vervolgzorgtraject na afloop van de ISD-maatregel. Integendeel, er wordt als gezegd gedurende de tenuitvoerlegging uitdrukkelijk gezocht naar een juiste indicatiestelling voor toeleiding naar zorg en (beschermd wonen-)huisvesting voor deze moeizame doelgroep; ook na afloop van de ISD-maatregel, al dan niet op vrijwillige basis of op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Voor de hiertoe benodigde samenwerking tussen de verschillende ketenpartners zijn bestuurlijke akkoorden en convenanten gesloten. Van belang is het bestuurlijk akkoord 'Kansen bieden voor re-integratie' tussen DJI, gemeenten en reclassering, alsook het 'Convenant re-integratie (ex-)gedetineerden' tussen DJI en gemeenten. Een tijdige informatievoorziening naar de gemeenten toe is essentieel met het oog op een succesvolle re-integratie, vooral indien de stelselmatige dader in het basisregime verblijft en niet in aanmerking komt voor een extramurale fase. Dit geschiedde tot voor kort hoofdzakelijk op grond van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (art. 51c), maar sinds de (gedeeltelijke) inwerkingtreding van de Wet straffen en beschermen op 1 juli 2021⁷² biedt de Pbw een specifieke wettelijke grondslag voor onderling overleg en gegevensdeling over de essentiële basisvoorwaarden voor re-integratie (art. 18a Pbw nieuw).⁷³ Met betrekking tot die basisvoorwaarden en de hulpverlening ter zake, biedt de Pbw bovendien sinds de voornoemde inwerkingtreding een wettelijke grondslag voor het verlenen van toegang van de gemeenten tot de ISD-inrichtingen (art. 43, derde lid, Pbw). De wet bevat tevens een zorgplicht voor de directeur dat reclasseringswerkers en 'daarvoor in aanmerking komende gedragsdeskundigen' de zorg en hulp in de inrichting kunnen verlenen waar de ISD-veroordeelde recht op heeft (art. 43, tweede juncto eerste lid, Pbw).

Ook de strafrechter denkt, voor zover dat in diens macht ligt, mee na over de passende (modaliteit tot) voortzetting van zorgverlening aan de stelselmatige dader. Bijvoorbeeld door bij een beslissing tot voortijdige beëindiging van de ISD-maatregel te opteren voor de mogelijkheid van beëindiging op termijn (art. 6:6:14, vierde lid, Sv) – met ingang van het moment dat betrokkene feitelijk klinisch wordt geplaatst bij een bepaalde zorginstelling⁷⁴ – teneinde de continuïteit van zorg voor de betrokkene te borgen. Diezelfde doelstelling ligt veel breder dan louter de ISD-maatregel ten grondslag aan de Wet forensische zorg (Wfz), de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz) en de Wet zorg en dwang (Wzd). Beoogd wordt kort gezegd een betere aansluiting te genereren tussen het strafrecht en een civiel zorgkader, door middel van een zorgmachtiging (Wvggz) of een rechterlijke machtiging (Wzd).

Civiele zorgmachtiging en rechterlijke machtiging

Bij de opsomming van de in art. 2.3, eerste lid, onder 1 tot en met 11, Wfz genoemde gronden waarop de strafrechter in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde een zorgmachtiging (eerste artikellid) of rechterlijke machtiging (tweede artikellid) kan afgeven,⁷⁵ wordt de ISD-maatregel niet expliciet genoemd. Toch is de strafrechter daar in het kader van deze maatregel wel de bevoegdheid toe. Dit kan gelijktijdig met de veroordeling ter zake van het misdrijf waarvoor de ISD-maatregel (al dan niet in de onvoorwaardelijke variant) wordt opgelegd (art. 2.3, eerste lid, onder 1, Wfz), alsmede ingeval de voorwaarden inzake de verlening van forensische zorg bij een voorwaardelijke ISD-maatregel zijn geëxpireerd (art. 2.3, eerste lid, onder 11, Wfz juncto art. 2.4, eerste lid, onder e, Wfz, juncto art. 38p Sr) en meer in het algemeen op de grond van een vordering van het OM (art. 2.3, eerste lid, onder 5, Wfz). In laatstgenoemd geval kan de strafrechter hier dus niet ambtshalve toe overgaan, maar enkel op vordering van het OM. In theorie zou het dus mogelijk

⁷² Wet van 24 juni 2020, *Stb.* 2020, 224, gedeeltelijke i.w.tr. op 1 juli 2021, *Stb.* 2021, 252.

⁷³ Waarbij de privacy gevoeligheid van de te delen informatie natuurlijk niet uit het oog verloren dient te gaan.

⁷⁴ Zie onder meer Rb. Zeeland-West-Brabant 18 februari 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:891.

⁷⁵ [Zie over deze bevoegdheid van de strafrechter meer algemeen en nader in hoofdstuk.....van dit handboek.](#)

zijn dat de officier van justitie een dergelijke vordering indient bij de procedure van de tussentijdse beoordeling, ingeval er geen noodzaak bestaat tot voortzetting van de ISD-tenuitvoerlegging omdat de benodigde behandeling niet van de grond komt door een omstandigheid die buiten de macht van betrokkene ligt, terwijl er bij hem wel een stevige zorg(-en beveiligings)behoefte bestaat waarin de civiele zorgmachtiging of rechterlijke machtiging kan voorzien.⁷⁶ Uiteraard dient er dan wel materieel en formeel aan de voorwaarden van de zorgwetten te zijn voldaan en is het de vraag of de concrete situatie en persoonlijke gesteldheid van de stelselmatige dader zich voor toepassing van zo'n machtiging leent. Bovendien, als dat het geval is, kan de zorgmachtiging naar verwachting niet per direct worden gerealiseerd, omdat er veel in gang gezet moet worden en er mogelijk praktische en financiële belemmeringen kunnen optreden doordat deze voorziening door de strafrechter *de iure* civielrecht betreft en 'dus' geen forensische zorg in de zin van de Wfz.⁷⁷ Maar om de tijd te overbruggen en toch een naadloze aansluiting van het strafrecht en een civiel zorgkader te realiseren voor de stelselmatige dader, zou gebruik kunnen worden gemaakt van dezelfde optie die thans al wordt toegepast door strafrechters, te weten de voortijdige beëindiging van de ISD-maatregel op termijn, ingaande dus op het moment dat de zorgmachtiging daadwerkelijk is geëffectueerd. Van deze toepassing zijn mij vooralsnog geen voorbeelden in de rechtspraak bekend.

Van de bovengenoemde wettelijke mogelijkheid voor de strafrechter om bij afzonderlijke beslissing een zorgmachtiging of rechterlijke machtiging af te geven voor een stelselmatige dader aan wie (tevens) de ISD-maatregel wordt opgelegd (art. 2.3, eerste lid, onder 1, Wfz), zijn mij vooralsnog geen voorbeelden in de rechtspraak bekend. Wel is het een aantal keer ter sprake gekomen, waarvan melding is gemaakt in het vonnis. Opmerkelijk hierbij is dat het is geopperd als alternatief voor veroordeling tot de ISD-maatregel, waardoor het in zoverre juist wel onderdeel lijkt te worden van de rechterlijke straftoemettingsbeslissing inzake de afdoening van het gepleegde strafbaar feit. In de voorkomende gevallen wordt de zorgmachtiging geen passend alternatief voor de ISD-maatregel geacht, omdat eerdere handeltrajecten, al dan niet in het kader van de toenmalige Wet Bopz, niet tot vermindering van recidive hebben geleid en oplegging van de ISD-maatregel thans als juiste optie wordt gezien voor wat betreft het inperken van het recidivegevaar.⁷⁸ Hierbij speelt ook de afwerende en zorgmijdende houding van verdachte tegenover de geboden hulpverlening een rol, waardoor het langduriger beveiligingskader van de ISD-maatregel passender wordt geacht.⁷⁹ Gelet hierop alsook de relatief korte duur van een zorgmachtiging lijkt de mogelijkheid van een zorgmachtiging als alternatief voor dan wel als aanvulling op de ISD-maatregel weinig opportuun.

Ten slotte komt het mij voor dat de strafrechter die overweegt toepassing te geven aan zijn bevoegdheid tot het afgeven van een zorgmachtiging, gelijktijdig met het bepalen van een datum voor de (volgende) tussentijdse beoordeling de bevoegdheid toekomt de officier van justitie te verzoeken een verzoekschrift voor te bereiden. Op die manier kan door de rechter worden gepreludeerd op de tussentijdse beoordeling en de mogelijke beslissing van voortijdige beëindiging van de ISD met overgang naar een civiele machtiging. Over deze rechterlijke bevoegdheid om op grond van art. 5:19, eerste en tweede lid, Wvvgg het OM te 'activeren', is zowel in de praktijk als de rechtspraak – ook in het kader van de ISD-maatregel⁸⁰ – veel te doen vanwege de heikele kwestie van de

⁷⁶ In de zaak die diende voor de rechtbank Noord-Nederland (2 juli 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:2370) heeft de reclassering geadviseerd tot oplegging van de ISD-maatregel met daarbij de opmerking dat er indien nodig tijdens de tenuitvoerlegging een Wvvgg-zorgmachtiging kan worden aangevraagd, zodat verdachte ook na zijn ISD-maatregel de zorg kan blijven krijgen die hij nodig heeft.

⁷⁷ *Kamerstukken II 2015/16*, 32399, nr. 25, p. 142. Zie voor een kritische bespreking terzake, in het licht van een analyse van de prille rechtspraak over art. 2.3 Wfz: A.W.T. Klappe, P.A.M. Mevis en M.J.F. van der Wolf, 'Het afgeven van een zorgmachtiging door de strafrechter: overzicht en eerste indrukken van de praktijk betreffende art. 2:3 Wfz sedert 1 januari 2020', *DD 2020/43*.

⁷⁸ Onder meer Rb. Amsterdam 4 augustus 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:3874; Rb. Amsterdam 21 oktober 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5128 en Rb. Amsterdam 29 maart 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:1437.

⁷⁹ Rb. Amsterdam 18 september 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:4807; Rb. Amsterdam 21 oktober 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5126 en Rb. Amsterdam 5 november 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5872.

⁸⁰ Rb. Zeeland-West-Brabant 28 mei 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:2328.

bevoegdheidsverdeling tussen OM en strafrechter. In zijn arrest van 9 april 2021 heeft de Hoge Raad hier duidelijkheid in verschaft, door met zoveel woorden te stellen dat de ambtshalve bevoegdheid van de strafrechter in dezen voorgaat op de bevoegdheid van het OM tot beëindiging van de voorbereiding van de zorgmachtiging en dat de strafrechter de officier van justitie hierbij ‘opdracht kan geven om documenten die ten aanzien van de betrokkene op grond van de Wvvgz zijn verkregen, aan de strafrechter te verstrekken’.⁸¹

6 Conclusie

De ISD-maatregel is een ingrijpende, vrijheidsbenemende maatregel voor stelselmatige daders, die vrijwel allemaal te kampen hebben met individuele psychi(atri)sche of psychosociale problematiek. Anders dan de wetgever bij invoering van de maatregel in 2004 voor ogen stond, is de tenuitvoerlegging van de ISD niet alleen gericht op opsluiting en maatschappijbeveiliging op korte termijn, maar vooral ook op de best mogelijke zorgverlening aan de veroordeelde teneinde de maatschappij ook op lange termijn beter te beschermen tegen de criminaliteit en overlast van deze persoon. Hiertoe wordt bij de uitvoering van de ISD-maatregel een multidisciplinaire aanpak gehanteerd met voortdurende afstemming over het juiste zorgtraject en behandelaanbod voor de veroordeelde. Zorg en behandeling buiten de ISD-inrichting staan daarbij voorop en de betrokkenheid van gedragskundigen is groot. Bij de voorbereiding van de eventuele oplegging van de ISD-maatregel is hoofdzakelijk de reclassering betrokken, hoewel ook (overige) gedragskundigen kunnen worden verzocht tot het uitvoeren van verdiepingsdiagnostiek of een zogeheten ISD-trajectconsult. De wettelijke regeling van de maatregel bevat echter slechts het vereiste van een ‘advies’. Werkelijke gedragskundige rapportage zoals bij de tbs is zodoende bij de ISD-maatregel niet vereist, noch bij de beslissing tot oplegging van de maatregel, noch bij de beslissing tot voortzetting dan wel voortijdige beëindiging van de tenuitvoerlegging ervan. Dit heeft als achtergrond dat voor de toepassing van de ISD-maatregel is voorzien in een heterogene doelgroep van delinquenten met, dan wel zonder een verslaving of andere psychi(atri)sche stoornis. De langetermijn-insteek in de uitvoeringspraktijk maakt echter dat gedragskundige inbreng noodzakelijk is om binnen het open en brede toepassingsbereik van de ISD-maatregel te kunnen komen tot een passend en op de persoon van de dader toegesneden behandeltraject. Dat is geen sinecure, gelet op de forse individuele problematiek in combinatie met de doorgaans geringe behandelmotivatie. Toch toont de ISD-praktijk aan dat men omwille van zowel het individuele daderbelang als het maatschappelijk belang blijft investeren in (het motiveren tot) zorg en behandeling. Al dan niet binnen de muren van de ISD-inrichting of in de extramurale fase daarbuiten wordt de ISD-maatregel bovendien benut om te werken aan een zo goed mogelijke aansluiting op civiele zorgverlening na afloop van de maatregel. Het verdient aanbeveling dat de nieuwe Wvvgz- en Wzd-mogelijkheden via de aansluiting van art. 2.3 Wfz daartoe zo optimaal mogelijk worden benut.

⁸¹ Hoge Raad 9 april 2021 ECLI:NL:HR:2021:534. Deze uitkomst heeft in de uitvoeringspraktijk niet bij iedereen tot tevredenheid geleid. **Zie over deze kwestie nader het eerdergenoemd algemene hoofdstuk over art. 2.3 Wfz.**