

Goed op weg naar een veiliger samenleving?

Mr. S. Struijk (universitair docent straf- en strafprocesrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en redacteur van dit blad)

“Terugdringen van de recidive blijft ook in 2012 een prioriteit bij de tenuitvoerlegging van sancties”, zo kondigde het Ministerie van Veiligheid & Justitie onlangs alvast aan.¹ Deze voorbode is tekenend voor het komend ‘jubileum’jaar. Het zal in 2012 namelijk tien jaar geleden zijn dat de toenmalige regering explicieter dan voorheen de stap naar een veiliger samenleving heeft gezet. Met het programma ‘Naar een veiliger samenleving’ presenteerde het kabinet Balkenende I in 2002 zijn ambitie om de criminaliteit en overlast in de publieke ruimte te reduceren en (daarmee) de veiligheid in Nederland te bevorderen. Deze ambitie is kenmerkend voor de toegenomen focus op maatschappelijke onveiligheid en het streven de risico’s daarop zoveel mogelijk uit te sluiten; de ontwikkeling die in de literatuur wordt aangeduid met de term risicojustitie. Inmiddels zijn daartoe allerhande maatregelen ingezet, die voor het strafrecht niet alleen betrekking hebben op de (bovengenoemde) tenuitvoerlegging van sancties, maar ook op het sanctiearsenaal als zodanig.

Zo werd allereerst ingezoomd op de zogeheten veelplegers. Niet geheel verrassend was het juist deze dadercategorie die geacht werd het sterkst en het meest zichtbaar bij te dragen aan de maatschappelijke onveiligheid en die dus met hoge prioriteit diende te worden aangepakt. Dit heeft zich niet alleen vertaald in een geïntensiveerd, persoonsgericht en trajectmatig veelplegersbeleid, maar ook in de introductie van de zelfstandige maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (ISD).² Deze nieuwe sanctie kwam in de plaats voor de eveneens nog prille maatregel Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (SOV). Hoewel ook met die vrijheidsbenemende maatregel was beoogd de criminele overlast van veelplegers te bestrijden, werd het toepassingsbereik van de SOV door het kabinet Balkenende I toch te strikt ervaren om de samenleving daadwerkelijk en effectief tegen die overlast te beveiligen. Dit had voornamelijk te maken met de experimentele, niet-landelijke opzet van de SOV en de specifieke doelgroep van mannelijke, aan harddrugs verslaafde veelplegers. Om deze ‘ondoelmatigheid’ weg te nemen heeft de wetgever de ISD in het leven geroepen, met een landelijke, algemene toepassing op allerhande typen stelselmatige daders en met de primaire doelen van maatschappijbeveiliging en recidivebeëindiging.

Het streven naar veralgemenisering, maatschappijbeveiliging en recidivebeëindiging heeft eveneens ten grondslag gelegen aan de invoering van de nieuwe wettelijke recidiveregeling van artikel 43a-43b Sr.³ Door deze regeling in het Eerste Boek van het Wetboek van Strafrecht op te nemen heeft de wetgever het signaal willen afgeven “dat recidive ter zake van soortgelijke misdrijven in zijn

1 Begrotingseditie van het Veiligheid en Justitie Bulletin, onderdeel Voorkomen recidive centraal bij straffen en maatregelen, Jaargang 3, Nummer 12, 20 september 2011. Te downloaden via <http://abonneren.rijksoverheid.nl/article/veiligheid-en-justitie-bulletin/begrotingsspecial-veiligheid-en-justitie-bulletin/voorkomen-recidive-centraal-bij-straffen-en-maatregelen/855/8101>.

² Wet van 9 juli 2004, tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders, *Stb.* 2004, 351 (i.w.tr. 1 oktober 2004, *Stb.* 2004, 471). Zie nader over deze maatregel S. Struijk, *De ISD in perspectief*, Nijmegen: Wolf LP 2011.

³ Wet van 22 december 2005, tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet 1994, in verband met de herijking van een aantal wettelijke strafmaxima, *Stb.* 2006, 11 (i.w.tr. 1 februari 2006, *Stb.* 2006, 23).

algemeenheid strafverhoging rechtvaardigt”.⁴ In plaats van te zijn gebonden aan de voorheen in de artikelen 421-423 Sr (oud) genoemde gevallen, kan de rechter nu dus bij recidive van alle soortgelijke misdrijven besluiten tot verhoging van het strafmaximum met een derde.

Naast de politieke keuze voor langdurende vrijheidsbeneming op basis van de strafrechtelijke maatregel en de strafmaatverhogende recidiveregeling, is de *korte* vrijheidsstraf de afgelopen jaren ook anderszins in onmin geraakt. Omdat deze modaliteit tekort zou schieten in de verwezenlijking van maatschappijbeveiliging en recidivebeëindiging – een notie die de vervlogen Moderne Richting in herinnering roept – wordt ‘vanuit Den Haag’ tegenwoordig weer stevig ingezet op het gebruik van sancties met bijzondere voorwaarden. Naast een persoonsgerichte aanpak en een geïntensiveerd reclasseringstoezicht, wordt daarmee een zodanige selectiviteit en differentiatie in de (tenuitvoerlegging van) sancties beoogd dat effectieve, recidiveverminderende gedragsverandering kan worden gerealiseerd.

Op formeel-wettelijk niveau heeft dit streven naar gedragsverandering er toe geleid dat de voorwaardelijke invrijheidstelling per 1 juli 2008 is heringevoerd in het sanctiestelsel.⁵ Bovendien is thans een wetsvoorstel bij de Eerste Kamer aanhangig in verband met wijzigingen van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en van de voorwaardelijke invrijheidstelling.⁶ Eveneens aanhangig bij de Eerste Kamer is voorts het wetsvoorstel tot invoering van de rechterlijke, vrijheidsbeperkende maatregel, bestaande uit een gebieds- of contactverbod, alsmede een meldplicht.⁷ Deze ge- en verboden kunnen ook nu al worden opgelegd aan een verdachte of veroordeelde, als bijzondere voorwaarde verbonden aan bijvoorbeeld een voorwaardelijke veroordeling. Ter aanvulling daarop wordt het echter nodig geacht deze mogelijkheden als een zelfstandige vrijheidsbeperkende maatregel in handen van de strafrechter te geven. Op die manier kan er, zo is de verwachting, adequater en effectiever worden opgetreden tegen (lichte) overlastgevende criminaliteit die de publieke veiligheid en leefbaarheid sterk en herhaaldelijk aantast. De voorgestelde wettekst maakt daarbij ondubbelzinnig duidelijk dat deze maatregel strekt ter beveiliging van de maatschappij of ter voorkoming van strafbare feiten. Anders dan de bijzondere voorwaarde, is deze maatregel niet (primair) op blijvende gedragsbeïnvloeding gericht, maar op herstel van de geschonden rechtsorde.

Behalve deze (voorgenomen) wettelijke veranderingen, zijn er ook allerlei maatregelen in de uitvoering in gang gezet. Zoals een samenwerkingsmodel voor het gevangeniswezen en de drie landelijke reclasseringsorganisaties, de programma’s Redesign toezicht en Advies, de Veiligheidshuizen en de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie, die tot taak heeft om *ex ante* te beoordelen of een gedragsinterventie kan leiden tot vermindering of voorkoming van recidive. In overkoepelende zin vloeien de voorgaande maatregelen voort uit de beleidsprogramma’s ‘Veiligheid begint bij voorkomen’⁸, ‘Terugdringen Recidive’ en

⁴ *Kamerstukken II* 2001/02, 27 834, nr. 18, p. 3, alsook *Kamerstukken II* 2002/03, 28 484, nr. 5, p. 6.

⁵ Wet van 6 december 2007 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de vervroegde invrijheidstelling in een voorwaardelijke invrijheidstelling, *Stb.* 2007, 500 (i.w.tr. 1 juli 2008, *Stb.* 2008, 194).

⁶ Zie daarover P.M. Schuyt, ‘Persoonsgericht straffen: de voorwaardelijke veroordeling ‘nieuwe stijl’’, *Sancties* 2011/3, p. 169-181.

⁷ *Kamerstukken* onder het nummer 32 551. Zie voorts de recente preadviezen van Bleichrodt en De Decker voor de jaarvergadering van de Nederlands-Vlaamse Vereniging voor Strafrecht 2011: *Gedragsverboden en vrijheidsbeperkingen*, Nijmegen: Kluwer 2011.

⁸ *Kamerstukken II* 2007/08, 28 684, nr. 119.

‘Modernisering Gevangeniswezen’⁹. Het eerste programma is de opvolger van het eerdergenoemde ‘Naar een veiliger samenleving’ en richt zich met een combinatie van repressie en preventie op de verwezenlijking van de centrale doelstelling van 25% criminaliteitsreductie en 10% recidivereductie bij volwassen ex-gedetineerden. Specifiek met betrekking tot dit laatste doel is het programma ‘Terugdringen Recidive’ ingevoerd in het gevangeniswezen. De kernelementen daarvan zijn een persoonsgerichte aanpak en een goede, sluitende nazorg aan ex-gedetineerden. Gegrand op de strafrechtstheoretische *what works*-notie is een beleid uitgezet op grond waarvan een interventie in beginsel slechts dan wordt toegepast als de doelgroep er zich toe leent (selectief) en bovendien alleen die aanpak wordt ingezet die zich heeft bewezen (effectief). De persoonsgerichte aanpak vormt ook de kern van het programma ‘Modernisering Gevangeniswezen’. Op basis van de levensloopbenadering is de insteek daarbij om de detentieperiode optimaal te benutten om detentieschade te voorkomen en een succesvolle resocialisatie in gang te zetten. Ter uitvoering daarvan zijn de tientallen bestaande differentiaties in de tenuitvoerlegging van sancties teruggebracht tot een indeling in zes doelgroepen.

Alle bovengenoemde (wets)veranderingen in het strafrechtelijk sanctiestelsel ter beveiliging van de samenleving en voorkoming/vermindering van recidive komen uit de koker van de opeenvolgende kabinetten Balkenende. Zowel deze veranderingen als de onderliggende doelstellingen gelden echter nog onverkort onder het huidige, in oktober 2010 aangetreden kabinet Rutte. En zelfs in versterkte mate, getuige onder meer de veelzeggende naamgeving van het nieuwe Ministerie van Veiligheid & Justitie, alsmede de boodschap in het regeerakkoord dat veiligheid een kerntaak is van de overheid. Een zeer opvallende ‘veiligheids’maatregel van het kabinet is de beoogde invoering van minimumstraffen voor recidive bij zware misdrijven. Over een eerder concept, strekkende tot de invoering van minimumstraffen in het volwassenenstrafrecht voor de gevallen waarin een persoon binnen tien jaar opnieuw wordt veroordeeld voor een misdrijf waarop wettelijk een maximumstraf van twaalf of meer is gesteld, heeft de Raad voor de Rechtspraak een negatief advies uitgebracht. De Raad noemde het wetsvoorstel zelfs “schadelijk voor de kwaliteit en de effectiviteit van de strafrechtspleging”.¹⁰ Recent heeft minister Opstelten het concept-wetsvoorstel aangepast, zij het – voorsnog – niet door versterking van de individuele en rechtsstatelijke waarborgen, maar juist door een verruiming van de reikwijdte van de beoogde minimumstraffen naar misdrijven van acht jaar gevangenisstraf of meer.¹¹

De bovenstaande beschouwing van veiligheidsverhogende en recidiveverminderende maatregelen in het afgelopen decennium is niet volledig. Ook de TBS-maatregel is bijvoorbeeld in dit kader aan verandering onderhevig (geweest). Toch laat de beschouwing zien dat de expliciete stap die in 2002 in het strafrechtelijk sanctiestelsel is ingezet naar beveiliging van de maatschappij en voorkoming of vermindering van recidive inmiddels is uitgegroeid tot een heuse sprint. Met de modaliteiten van de (on)voorwaardelijke straf, de vrijheidsbenemende maatregel, de vrijheidsbeperkende

⁹ Zie onder meer *Kamerstukken II* 2006/07, 24 587, nr. 225; *Kamerstukken II* 2007/08, 24 587 en 31 200 VI, nr. 236; *Kamerstukken II* 2008/09, 24 587, nr. 310 en nr. 341; *Kamerstukken II* 2009/10, 24 587, nr. 367 en *Kamerstukken II* 2010/11, 29 270, nr. 52.

¹⁰ Raad voor de Rechtspraak, *Advies conceptwetsvoorstel Voorstel van wet minimumstraffen voor recidive bij zware misdrijven*, Den Haag, 15 juni 2011, p. 7.

¹¹ Zie hierover nader het artikel van H. de Doelder in deze aflevering.

maatregel, de wettelijk gereguleerde strafverhoging en de wettelijk gereguleerde strafminima, wordt (straks) vrijwel het gehele spectrum van dat sanctiestelsel benut. Op zichzelf kan dat als kennelijke uitkomst van een (democratisch tot stand gekomen) politieke afweging legitiem zijn. Maar bij die afweging dienen dan in zowel de ontwikkeling als de uitvoering telkens wel de aspecten van proportionaliteit, subsidiariteit en effectiviteit te worden betrokken.

Dat lijkt bij de twee eerstgenoemde aspecten nauwelijks het geval te zijn. Te vaak is de noodzaak tot een hernieuwde inzet van het strafrechtelijk sanctiestelsel onvoldoende helder, anders dan dat de maatschappelijk ongewenste situatie van onveiligheid, criminaliteit en recidive bestaat. Bovendien wordt die inzet te gemakkelijk gelegitimeerd met het argument dat het bestaande sanctiestelsel kennelijk niet afdoende is om die situatie weg te nemen en dat het *dus* aanvulling behoeft. In dat verband zij bijvoorbeeld in herinnering geroepen dat de wetgever de ‘te specifieke’ SOV-maatregel heeft vervangen door de ‘algemene’ ISD-maatregel, zonder de evaluatie van de eerstgenoemde sanctie af te wachten. Anderzijds is er wat betreft de effectiviteit van sancties thans een bemoedigend(er) beeld. Zo toont de meest recente WODC-Recidivemonitor een reële afname aan van de strafrechtelijke recidive in ons land.¹² Toegespitst op de beleidsmatige doelgroep van zeer actieve veelplegers, laat ook de meest recente WODC-Veelplegersmonitor een recidivedaling zien in 2008.¹³ Voorts is er het onderzoek naar het effect van langdurige opsluiting van veelplegers op de maatschappelijke veiligheid, waarin de aanpak door middel van de SOV-maatregel en de ISD-maatregel een “voorbeeld van uitzonderlijk effectief criminaliteitsbeleid” wordt genoemd.¹⁴

Hoe bemoedigend ook, het is, zeker bij de vrijheidsbenemende ISD-maatregel, aangewezen dat er niet alleen wordt gekeken naar absolute recidivecijfers en de maatschappelijke kosten en baten in termen van de insluiting van een persoon, maar juist ook naar de individuele lange termijneffecten op het gebied van gedragspatronen, gezondheid en sociale levensomstandigheden. Bovendien dient te worden bedacht dat dergelijke kwantitatieve bevindingen nauwelijks iets zeggen over de oorzaken die tot het gemeten effect hebben geleid en evenmin een wetsverandering of beleid als zodanig kunnen legitimeren. In dat kader laat een reële recidivedaling de conclusie onverlet dat het strafrechtelijk sanctiestelsel onder de vlag van maatschappijbeveiliging en recidivereductie zodanig (verder) is uitgedijd, dat het noopt tot een integrale herziening van dat stelsel. Er bestaat alle reden om deze oproep weer van stal te halen. Want ook in een veilige(r) samenleving dient het sanctiestelsel helder, consistent en doordacht te zijn.

¹² B.S.J. Wartna et al., *Recidivebericht 1997-2007*, WODC Factsheet 2010-6, december 2010.

¹³ N. Tollenaar en A.M. van der Laan, *Monitor veelplegers 2011*, Factsheet 2011-4, mei 2011, p. 2. In de periode 2003-2007 was deze recidive overigens niet noemenswaardig afgenomen.

¹⁴ B.A. Vollaard, *Het effect van langdurige opsluiting van veelplegers op de maatschappelijke veiligheid*, Politie&Wetenschap, Apeldoorn; TILEC/Universiteit van Tilburg, Amsterdam: Reed Business 2010, p. 10.