

## Sancties. Tijdschrift over straffen en maatregelen, De hedendaagse veelpleger: een nieuwe sanctionering gevegd?

[Klik hier om het document te openen in een browser venster](#)

<b>Vindplaats:</b>	Sanctie 2013/1	<b>Bijgewerkt tot:</b>	27-01-2013
<b>Auteur:</b>	S. Struijk <sup>[1]</sup>		

### De hedendaagse veelpleger: een nieuwe sanctionering gevegd?

De 'typische' veelpleger die in zijn drugsverslavingsbehoefte voorziet door dagelijks winkeldiefstallen en auto-inbraken te plegen, lijkt zo langzamerhand uit ons straatbeeld te verdwijnen. Wie dit echter als gunstige voorbode ziet van een veelplegersloze samenleving, komt bedrogen uit. Al jarenlang ontwikkelt deze dadercategorie zich tot een heterogene groep recidivisten met problematiek van diverse aard, zoals een of andere vorm van verslaving, een gedrags- of geestesstoornis, een verstandelijke beperking (en/of een vreemdelingenstatus). En nu krijgt ons land bovendien in toenemende mate te maken met een geheel nieuw type veelpleger die jonger, sluwder en gewelddadiger is. Deze conclusie wordt althans in steeds bredere kringen gedragen. Volgens de Rotterdamse korpschef Paauw gaat het hierbij om jongeren die uit zijn op status, geldelijk gewin of een kick en die vanuit een vaak vluchtig samenwerkingsverband zowel hun buurt als de politie intimideren.<sup>[2]</sup> Voorzitter van het college van Procureurs-Generaal Bolhaar signaleert op zijn beurt tientallen jongeren in de grote steden die niet over één kam zijn te scheren, maar die alsmat doorgaan met het plegen van steeds nieuwe en steeds zwaardere delicten met veel geweld.<sup>[3]</sup> Hij spreekt daarbij van 'doorgroeiers': de criminelen van – veelal – begin twintig die al sinds hun prille jeugd met justitie in aanraking komen en die steeds extremer geweld gebruiken. Berucht zijn bijvoorbeeld de jonge gewapende overvallers. Niet alleen politie en justitie signaleren het bestaan van dit nieuwe type veelpleger, ook onderzoek wijst intussen in die richting. Zo blijkt uit de meest recente *Veelplegersmonitor* dat de gemiddelde leeftijd van zeer actieve veelplegers in 2009 licht is gedaald, tot onder de 33 jaar.<sup>[4]</sup> Onder deze groep veelplegers – daders van 18 jaar of ouder die over een periode van 5 jaren, waarvan het laatste jaar het peiljaar vormt, meer dan 10 processen-verbaal tegen zich zagen opgemaakt, waarvan ten minste 1 in het peiljaar – bevindt zich een groep jongvolwassenen (18-24 jaar) waarvan het aantal en aandeel steeds meer toeneemt, terwijl de totale populatie zeer actieve veelplegers de laatste jaren juist consequent en substantieel afneemt. Deze jongvolwassen zeer actieve veelplegers, veelal van Nederlands en/of Marokkaanse afkomst,<sup>[5]</sup> hebben ondanks hun jonge leeftijd reeds een jarenlange criminele carrière opgebouwd. Voorts is hun gesignaleerde problematiek fors, zij het dat (de geregistreerde) verslaving beduidend minder vaak voorkomt dan bij hun oudere *peer group*. Dit kan er mede de oorzaak van zijn dat onder de totale groep zeer actieve veelplegers het aandeel vermogensdelicten door de jaren heen is afgenomen, terwijl het aandeel openbare orde- en geweldsdelicten is gestegen. Deze veranderde aard van criminaliteit is nu precies kenmerkend voor de groep jongvolwassen veelplegers. Hoewel die criminaliteitsverandering blijkens de monitor (vooralsnog) niet specifiek aan de jongvolwassenen kan worden toegeschreven, is het net als de overige statistieken een teken aan de wand dat zich binnen de heterogeniteit van 'de' veelplegers inderdaad een nieuw type heeft ontwikkeld.

Het signaal van de in omvang en ernst toenemende groep doorgroeiers c.q. jongvolwassen zeer actieve veelplegers is – uiteraard – ook doorgedrongen tot de politiek. Op zowel gemeentelijk als landelijk niveau wordt thans nagedacht over de juiste handhaving en sanctionering voor deze groep veelplegers. De algemene teneur daarbij is dat de reguliere interventies onvoldoende effectief zijn om de criminele carrière van deze jonge, gewelddadige daders te doorbreken. Of het nu vrijwillige, ambulante interventies zijn, of interventies in een justitieel drang- of dwangkader, met toepassing van het jeugd- of het volwassenstrafrecht, ze hebben doorgaans geen van alle kunnen voorkomen dat het puberende 'boefje' doorgroeit tot een jongvolwassen dader die steeds meer buiten de samenleving komt te staan en wiens criminaliteit steeds gewelddadiger wordt. Het algemene kenmerk van veelplegers dat ze moeilijk te motiveren zijn voor gedragsbeïnvloeding, geldt bij de nieuwe lichte in versterkte mate. Het zijn veelal jongens die nauwelijks iets te verliezen hebben, bij gebrek aan perspectief op een regulier bestaan van opleiding en werk. Het is deze combinatie van maatschappelijke en individuele problematiek die maakt dat er voor deze nieuwe dadergroep lokale handhavingsopties zijn ontstaan.

Het meest in het oog springend initiatief in dat verband is de Amsterdamse Top600-aanpak, die in mei 2011 is gestart. Deze aanpak richt zich op 600 van de zwaardere veelplegers in de hoofdstad, die verantwoordelijk zijn voor een groot deel van de ernstige misdrijven met een 'high impact', zoals geweldsdelicten, overvallen, straatroven en woninginbraken. Exemplarisch voor deze oververtegenwoordiging is het gegeven dat deze relatief kleine groep in vijf jaar tijd in totaal 15.000 keer in aanraking met de politie is gekomen.<sup>[6]</sup> De integrale aanpak met verschillende ketenpartners zoals gemeente, politie, justitie en (jeugd)zorg, berust op drie pijlers. Allereerst geldt er een duidelijke lik-op-stuk benadering, waarbij de daders 'snel, consequent en streng' worden bestraft. Naast (langdurige) vrijheidsstraffen krijgen deze personen in zeer veel gevallen een strafmodaliteit met bijzondere voorwaarden opgelegd door de rechter. Dat wordt ingegeven doordat repressie bij de Top600-aanpak hand in hand gaat met de tweede pijler van (na)zorg. Niet alleen ter behandeling van de veelal meervoudige problematiek van deze veelplegers in een individueel passend zorgtraject, maar ook om hen op praktisch gebied een uitweg uit de criminaliteit te bieden. Zo wordt door middel van stageplekken bij Amsterdamse ondernemers beoogd deze jongvolwassenen (alsnog) een perspectief op een baan en een diploma te bieden. Naast deze duidelijk speciaal preventieve poot, richt de Top600-aanpak zich ten slotte ook op generaal preventie. Door een vroegtijdige screening van de jonge broertjes en zusjes (8-17 jaar) van deze daders in combinatie met gezinsbegeleiding, wordt getracht te voorkomen dat zij het slechte voorbeeld van hun grote(re) broer – het zijn ten slotte bijna allen (jonge)mannen – volgen. Kinderen jonger dan 8 jaar – broertjes of zusjes, dan wel kinderen van een Top600 dader – kunnen overigens specifieke zorg en begeleiding van de GGD krijgen. Sinds de start van de Top600-aanpak is voor de meerderheid van de personen op deze lijst niet alleen een zogeheten basisdossier opgesteld maar ook een persoonlijk plan van aanpak gestart, met toekenning van een individuele 'regisseur' van een van de ketenpartners.<sup>[7]</sup> Deze plannen zijn opgenomen in een specifiek Top600-volgsysteem, dat een keuze biedt uit circa 125 interventies, waarover maandelijks wordt gerapporteerd en geëvalueerd. Inmiddels zijn vele interventies ingezet, gezinnen bezocht en aanhoudingen verricht. In dat verband is van belang dat de PI Over-Amstel 120 cellen voor deze groep veelplegers heeft gereserveerd en dat er in samenspraak met de rechterlijke macht een 'fast lane' is

ontwikkeld, waardoor het Hof zich bij voorrang buigt over het (eventueel) hoger beroep in de Top600-zaken. In gelijke zin heeft Bureau Leerplicht Plus in samenspraak met het OM en de rechterlijke macht een 'fast lane leerplicht' ontwikkeld. Hierdoor staat een Top600-leerling – in april 2012 waren er 45 leerplichtige Top600 jongeren – bij wie schoolverzuim is geconstateerd, reeds binnen 30 dagen op zitting bij de kantonrechter. Ondanks deze wellicht klinkende resultaten, zijn er ook kritische geluiden te horen over de Top600-aanpak, bijvoorbeeld over de selectie van de 600 jongvolwassen veelplegers.<sup>[8]</sup> Deze selectie geschiedt op basis van justitiële informatie, met als primair criterium dat een persoon in de afgelopen 5 jaar minstens 3 keer is veroordeeld voor een geweldsdelict of ander high impact delict. Voor jeugdigen onder de 21 jaar is dit criterium afgezwakt tot 2 eerdere veroordelingen en in uitzonderlijke gevallen zelfs tot een eerste veroordeling. Daarmee valt de eerste groep onder het formele criterium van de ultieme veelplegersmaatregel ISD – over welke interventie verderop meer – maar de tweede groep 21-minners uitdrukkelijk niet. Het is zelfs uiterst discutabel waarom een dader uit deze groep reeds bij een eerste veroordeling wordt bestempeld als veelpleger. Na plaatsing op de lijst krijgt iedere betrokkene een brief toegestuurd van de burgemeester, met de mededeling dat op hem de Top600-aanpak van toepassing is en welke implicaties dit voor hem heeft. Om tegen deze plaatsing op te komen, staat voor betrokkene de bestuursrechtelijke weg open. Maar dan moet er wel sprake zijn van een besluit in de zin van de Awb, bijvoorbeeld uit te lokken door de burgemeester per brief te verzoeken hem van de lijst af te halen. Te verwachten valt echter dat het overgrote deel van de Top600-personen niet op de hoogte is van deze wat schimmige rechtsgang. Ook in het kader van informatie(privacy) valt het een en ander af te dingen op de aanpak. In het centrale basisdossier van iedere Top600-persoon zitten bijvoorbeeld niet alleen justitiële gegevens, maar ook andersoortige gegevens over persoonlijke omstandigheden zoals gezondheid, werk, huisvesting en financiën. Deze veelzijdigheid van gegevens, die zo kenmerkend is voor een integrale aanpak, ook bij de (overkoepelende) regionale Veiligheidshuizen, roept spanning op met privacywetgeving als de Wet bescherming persoonsgegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Hoewel de gemeente Amsterdam verwacht die spanning thans te hebben weggenomen door te werken vanuit privacyconvenanten, is het zaak goed zicht te blijven houden op de naleving daarvan in de praktijk.

Als gezegd, wordt ook in de landelijke politiek nagedacht over de juiste handhaving en sanctionering voor deze nieuwe groep veelplegers. Zo liet minister Opstelten weten dat het nieuwe type veelpleger een andere aanpak vergt, waarbij er stevig wordt ingezet op het terugdringen van grensoverschrijdend gedrag van risicjongeren.<sup>[9]</sup> De dialoog daaromtrent vindt tot nu toe eerst en vooral plaats in het licht van de eerdergenoemde ISD-maatregel, in combinatie met het (wetsvoorstel) adolescentenstrafrecht. Staatssecretaris Teeven heeft zijn voornemen bekendgemaakt om de toepassing van de ISD-maatregel bij jongvolwassen zeer actieve veelplegers in de leeftijd van 18-24 jaar te bevorderen.<sup>[10]</sup> In de praktijk blijkt deze maatregel nauwelijks op deze doelgroep te worden toegepast, hoewel de wettelijke regeling (artikel 38m e.v. Sr) daar alleszins de mogelijkheid toe biedt en er bovendien reeds sinds de invoering van de ISD-maatregel voldoende detentiecapaciteit is in de ISD-richtingen. Kennelijk geven het OM – wiens vordering vereist is voor de uiteindelijke oplegging van de ISD-maatregel – dan wel de rechter tot op heden geen prioriteit aan de toepassing van deze maatregel op de nieuwe lichte jonge en gewelddadige veelplegers. De rechtspraak is bovendien niet bepaald eenduidig over de vraag voor wie de ISD-maatregel nu precies een passende sanctie is. Wijken de aard en kenmerken van het nieuwe type veelpleger (scriminaliteit) nu zodanig af van het klassieke type veelpleger (scriminaliteit), dat de ISD-maatregel niet voor hen is bestemd, zoals in enkele zaken is beslist?<sup>[11]</sup> Of is niet zozeer het type veelpleger (scriminaliteit) doorslaggevend voor de toepassing van deze sanctie, maar veeleer de omstandigheid van drie veroordelingen wegens *een* misdrijf in de afgelopen vijf jaar en het risico op herhaling ex artikel 38m Sr? Die lijn werd bijvoorbeeld gehanteerd in de strafzaak van een van de verdachten van de geruchtmakende strandrellen in Hoek van Holland, die wel degelijk werd veroordeeld tot de ISD-maatregel ondanks zijn a-typische veelplegersdelicten van opruiing, openlijke geweldpleging en bedreiging.<sup>[12]</sup>

Teeven ziet dus graag dat deze 'tweede' lijn in de rechtspraak wordt voortgezet. Gesteund door uitkomsten van de effectevaluatie van de ISD-maatregel, ziet hij deze vrijheidsbenemende sanctie als een effectief instrument om de voor de nieuwe groep veelplegers zo benodigde combinatie van repressie en speciale preventie te realiseren. Over de concrete wijze waarop die toepassing vervolgens vorm moet krijgen en in welke mate het ISD-programma daartoe aanpassing vergt, laat de staatssecretaris zich vooralsnog niet uit, maar wacht het nadere onderzoek af dat het WODC op dit moment uitvoert naar de effectiviteit van de ISD-maatregel. Dat onderzoek is hard nodig, omdat vooralsnog onzeker is of het (marginale) positieve effect van de ISD-maatregel de resultante is van de onderscheidenlijke programma-onderdelen detentie, behandeling en resocialisatie. Niettemin is het te betreuren dat de staatssecretaris wel het ballonnetje over ISD-toepassing op adolescente veelplegers oplaait, maar er verder nog het zwijgen toe doet; temeer omdat in dit verband nog vele andere vragen open liggen. Bijvoorbeeld de verhouding en aansluiting met de gedragsbeïnvloedende maatregel, zeker als die maatregel in het nieuwe adolescentenstrafrecht meer een beveiligingskarakter zoals de ISD zou krijgen, zoals met het betreffende, recent ingediende wetsvoorstel wordt beoogd. Juist dat palet aan mogelijke gedragsbeïnvloedende en recidivevoorkomende sancties voor jongvolwassen veelplegers, waaronder ook de voorwaardelijke modaliteit en de PIJ-maatregel, maakt, dat de onderlinge verhoudingen scherp moeten worden bezien. Alleen al omdat beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit een oplopende en afgebakende mate van ingrijpendheid vereisen.

In dat verband zou het in mijn optiek zijn aangewezen als niet overhaast wordt overgegaan tot radicale aanpassing van het jeugd-, adolescenten- of volwassenenstrafrecht, maar eerst de (nieuwe) doelgroep veelplegers goed in kaart wordt gebracht, in samenhang met de doelstellingen en de effectiviteit van de sanctionering ter zake. De ingrijpende ISD-maatregel is namelijk geen panacee voor de reductie van alle vormen van criminaliteit gepleegd door alle typen veelplegers. Dat is het wellicht wel indien men de beperkte opvatting hanteert van effectiviteit als incapacitatie en recidivevermindering, zoals in de meeste effectstudies gebeurt, maar de wetsgeschiedenis leert dat de inzet van deze vrijheidsbenemende veelplegersmaatregel toch in ieder geval mede strekt tot behandeling van de individuele daderproblematiek. Nu juist op dat vlak de toenemende heterogeniteit van de veelplegers (problematiek) voor knelpunten blijkt te zorgen in de uitvoeringspraktijk van de ISD-maatregel en heldere gegevens over de behandel-effecten vooralsnog ontbreken, is het mijns inziens prematuur om deze maatregel klakkeloos toe te passen op alweer een volgend type veelpleger. Als ISD-toepassing al zou zijn geveerd, dan dienen eerst nieuwe, toegesneden (behandel)programma's te worden ontwikkeld. Dergelijke programma's zouden echter eveneens kunnen worden ingezet in het kader van de tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf. Zeker nu de ernst van de geweldscriminaliteit die het nieuwe type veelpleger doorgaans pleegt, een gevangenisstraf lijkt te legitimeren voor een gelijke of zelfs een langere duur dan de tweejarige ISD-maatregel. Al met al genoeg stof voor nader onderzoek dus. Als onderdeel van dergelijk onderzoek zou een pilot kunnen worden uitgezet om te bezien hoe de toepassing van de ISD-maatregel, of andere interventies met een soortgelijke bedoeling, methodiek en duur, in de praktijk uitpakt op de nieuwe veelpleger.

Kamerlid Marcouch (PvdA) heeft daartoe reeds een motie ingediend<sup>[13]</sup> en ook binnen het OM gaan de gedachten daar thans toe uit. Onder regie van het departement wordt beoogd met concrete voorstellen te komen, die breder reiken dan louter de ISD-maatregel. Dat klinkt bemoedigender dan de zware woorden waarmee de voorzitter van het college van Procureurs-Generaal Bolhaar zich eerder nog een voorstander toonde van

directe toepassing van de ISD-maatregel of de ontwikkeling van soortgelijke langdurige en intramurale behandelprogramma's, als aanvulling op (bijvoorbeeld) de Top600-aanpak van gewelddadige jongvolwassen daders.<sup>[14]</sup> Met het nieuwe jaar in het verschiet – althans ten tijde van dit schrijven – is het echter vooralsnog afwachten welke richting het Kabinet-Rutte II op gaat met de handhaving en sanctionering van deze dadercategorie. Dat zich een nieuw type veelpleger heeft aangekondigd is zoveel als zeker. Nu nog een doordacht en afgewogen pakket van interventies.

---

## Voetnoten

### Voetnoten

- [1] Mr. dr. S. Struijk is universitair docent straf- en strafprocesrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en redacteur van dit blad.
- [2] <http://www.politiepersberichten.nl/Rotterdam-Rijnmond/bericht?id=29615>.
- [3] 'Baas OM: jonge crimineel onder dwang behandelen', *Het Parool* 10 maart 2012.
- [4] N. Tollenaar en A.M. van der Laan, *Monitor veelplegers 2012*, Factsheet 2012-3, WODC 2012.
- [5] Dit vormde voor de PVV aanleiding de kamervraag te stellen of de term 'nieuwe veelpleger' niet de 'zoveelste politiek-correcte term lijkt te zijn die gebruikt wordt om te maskeren dat het overgrote deel van de criminaliteit in onder andere Rotterdam, op conto komt van niet-westerse allochtonen'. Minister Opstelten van Veiligheid en Justitie maakte hier wijselijk niet meer woorden aan vuil dan dat de term 'louter' wordt gebruikt om het onderscheid met de klassieke veelpleger aan te geven. *Kamerstukken II 2011/12, Aangangsel 1571*.
- [6] Programmabureau Top600, *De aanpak Top600*, Gemeente Amsterdam, april 2012.
- [7] Gemeente Amsterdam, Directie Openbare Orde en Veiligheid, Strategisch Team, *Kwartaalmonitor Top600 tot en met september 2012: zestien maanden Top600*, 26 oktober 2012.
- [8] Bijvoorbeeld van de zijde van Eline Groenendaal en Anke van de Venn, 'Top of flop?', *Advocatenblad*, 6 september 2012, p. 18-20.
- [9] *Kamerstukken II 2011/12, Aangangsel 1571*, p. 2.
- [10] *Kamerstukken II 2010/11*, 28 741, nr. 17, p. 9 en *Kamerstukken II 2011/12*, 29 270, nr. 69, p. 17.
- [11] Bijvoorbeeld Rb. 's-Gravenhage 6 december 2006, LJN AZ5126 en Rb. Dordrecht 28 september 2006, LJN AZ0048. Zie nader S. Struijk, *De ISD in perspectief*, diss. EUR, Nijmegen: Wolf LP 2011, p. 479.
- [12] Rechtbank Rotterdam 20 april 2010, LJN BM1694.
- [13] *Kamerstukken II 2011/12*, 28 684, nr. 350.
- [14] 'OM-topman: pak jonge criminelen hard aan en bied ze daarna perspectief', *Het Parool* 10 maart 2012.