

Vergaderjaar 1997–1998

26 023

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

In de nota van het kabinet Het Nederlandse drugbeleid, Continuïteit en verandering (kamerstukken II 1994/95, 24 077, nr. 3, par. 3.6) is het voornemen van het kabinet aangekondigd dat de Minister van Justitie zal komen met een voorstel van wet, houdende de invoering van een strafrechtelijke maatregel strekkende tot de opvang van verslaafden in een daartoe bestemde inrichting. Het onderhavige wetsvoorstel strekt daartoe. Het wetsvoorstel bouwt voort op het rapport van de werkgroep strafrechtelijke opvang verslaafden, strafrechtelijke opvang verslaafden, van februari 1996. Dit rapport geeft een heldere, uitvoerige en zo concreet mogelijke uiteenzetting over de achtergronden, uitgangspunten, doeleinden, inhoud en tenuitvoerlegging van de voorgestelde maatregel. Het rapport vormt de basis voor de voorgestelde maatregel.

Het wetsvoorstel introduceert in het Wetboek van Strafrecht een nieuwe voorziening: de strafrechtelijke maatregel van plaatsing van personen in een inrichting voor de opvang van verslaafden. De voorgestelde regeling ziet op de opvang van verslaafden aan harddrugs.

De voorgestelde strafrechtelijke opvang van verslaafden (SOV) heeft twee hoofddoelstellingen:

1. het terugdringen van ernstige overlast als gevolg van door drugs-verslaafden gepleegde strafbare feiten;
2. het oplossen, althans beheersbaar maken van de individuele (verslavings)problematiek van verslaafde delinquenten ten behoeve hun terugkeer in de maatschappij en met het oog op beëindiging van de recidive.

Deze beide doelstellingen worden verwezenlijkt door de gedwongen opvang in een inrichting voor de opvang van verslaafden. De maximale duur van de maatregel bedraagt twee jaren. Overlast en verslaving beide rechtvaardigen de invoering van de mogelijkheid dat verslaafden gedurende een langere tijd uit de vrije maatschappij worden geplaatst in een inrichting die specifiek is bestemd voor hun opvang. De rechtvaardiging voor het invoeren van deze maatregel is niet gelegen in de ernst

van de begane delicten afzonderlijk. Die rechtvaardiging ligt enerzijds in de door criminaliteit veroorzaakte ernstige maatschappelijke overlast, bestaande uit het plegen van een reeks van strafbare feiten, en anderzijds in het belang dat een drugsverslaafde een geïntegreerd zorgaanbod ontvangt, gericht op maatschappelijke (re)integratie en beëindiging van de recidive.

De voorgestelde voorziening houdt gedwongen opvang in een daartoe specifiek bestemde inrichting in. Zij voorziet niet in een dwangbehandeling. Wel kan de gedwongen opvang de voorwaarden scheppen waaronder bij degene ten aanzien van wie de maatregel is opgelegd, de motivatie ontstaat voor een behandeling.

De kracht van de voorgestelde maatregel zal liggen in de wijze van tenuitvoerlegging die voor ogen staat. Een gefaseerde (gesloten, halfopen en open) tenuitvoerlegging, de tenuitvoerlegging van het extramurale gedeelte in de regio waar de overlast is veroorzaakt en waar de veroorzaker zijn woon- of verblijfsplaats heeft, een geïntegreerd en gedifferentieerd zorgaanbod, één aanspreekbare trajectbegeleider, werkzaam bij de reclassering, die de betrokkene gedurende de gehele duur van de maatregel begeleidt, en een grote betrokkenheid van de deelnemende gemeenten bij en medeverantwoordelijkheid voor de verwezenlijking van de vervolgvoorzieningen in de laatste, extramurale fase (scholing, arbeidstoeleiding, huisvesting).

De voorgestelde maatregel ziet op drugsverslaafden. Het gaat om personen die een – vaak – jarenlange verslaving combineren met voortdurend en hardnekkig crimineel gedrag dat veel overlast veroorzaakt. Deze delinquenten hebben meestal een omvangrijk strafrechtelijk verleden. In hun problematiek staat de verslaving centraal. Het is noodzakelijk dat deze problematiek wordt opgelost, althans beheersbaar wordt gemaakt en dat de spiraal van recidive wordt doorbroken. Het ontbreekt deze groep van delinquenten aan eigen kracht en vermogen om te werken aan persoonlijk herstel en maatschappelijke (re)integratie. Het ontbreekt hun ook aan motivatie om gebruik te maken en te profiteren van de bestaande zorgvoorzieningen. De thans bestaande strafrechtelijke interventies hebben tot nu toe in onvoldoende mate de doelstellingen van de voorgestelde regeling (reductie van overlast en het bieden van een perspectief biedende structuur) kunnen verwezenlijken. De straffen die voor de delicten waarom het hier veelal gaat, worden opgelegd, zijn veelal te kort om in het kader van de tenuitvoerlegging van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf (door toepassing van artikel 47 van de Gevangenismaatregel) effectieve drang uit te oefenen. De strafrechtelijke interventies die gericht zijn op het uitoefenen van drang op de verslaafde delinquent om een keuze te maken voor op die interventie aansluitende zorgvoorzieningen, worden door de onderhavige groep in beperkte mate benut, omdat de «stok achter de deur» te kort is. De persoonlijke problematiek van deze delinquenten maakt het kweken van motivatie tot bestaansverandering en tot een structurele omslag in het verslaafde levenspatroon, ook onder drang, lastig. De gepleegde strafbare feiten rechtvaardigen in de regel geen langdurige (onvoorwaardelijke) gevangenisstraf. Door deze omstandigheden gaat van de strafrechtelijke interventies onvoldoende drang uit om deze delinquenten te bewegen om zich – op vrijwillige basis – in het kader van een schorsing van de voorlopige hechtenis te laten opnemen in een afkickkliniek en de behandeling aldaar met succes te voltooien.

Het komt er op neer dat de justitiële contacten en de zorgvoorzieningen tot nog toe te weinig vat hebben gehad op deze personen. De hardnekkigheid van de overlast én van de daaraan ten grondslag liggende persoonlijke problematiek, en de ontoereikendheid van het

bestaande instrumentarium voor de onderhavige groep verslaafden rechtvaardigen daarom de introductie van dit nieuwe strafrechtelijke instrument: de mogelijkheid van het opleggen van een maatregel van plaatsing in een inrichting voor de opvang van verslaafden gedurende langere tijd.

Het voorgestelde nieuwe instrument is een specifieke voorziening voor een specifieke doelgroep. Het komt niet in de plaats van de reeds bestaande justitiële interventies en zorgvoorzieningen, maar vormt daarop een noodzakelijke aanvulling. Ook de bestaande instrumenten zijn nodig. De toepassing van de bestaande interventiemiddelen kan mede als gevolg van uitbreiding van penitentiaire capaciteit en ruimere beschikbaarheid van zorgvoorzieningen worden vergroot. De effectiviteit van de bestaande maatregelen kan nog worden verbeterd door een betere aansluiting van strafrechtelijke reactie en zorgaanbod. Ik verwijs naar het rapport van werkgroep II van de Stuurgroep Vermindering Overlast, Justitie en Zorg, verbetering van de aansluiting tussen justitiële en zorginitiatieven ter vermindering van overlast door drugverslaafden; een plan van aanpak, maart 1996. De brede evaluatie van de drangprojecten die in gang is gezet zal inzicht geven in de uiteindelijke resultaten daarvan. Dit onderzoek zal in 1999 zijn voltooid en kan belangrijke informatie opleveren voor de SOV-projecten, die in die periode van start zullen gaan. Het beeld dat het stelsel van drangprojecten in het algemeen nog niet optimaal functioneert is op zich zelf juist, maar dat alleen verklaart niet het onvoldoende bereik van deze voorzieningen op de populatie waarop de SOV zich richt. Naast de bestaande interventiemogelijkheden – die ook voortdurend worden geoptimaliseerd – is er ook nu al ruimte voor de introductie van het instrument van dwang.

Het is in dit licht van groot belang dat de gemeente Rotterdam op basis van het huidige wettelijke instrumentarium en vooruitlopend op de inwerkingtreding van de voorgestelde regeling een specifieke interimvoorziening te Ossendrecht heeft gestart. Het belang van dit experiment is daarin gelegen dat bepaalde elementen van de SOV-opzet in deze drangvoorziening kunnen worden uitgetest. Dit geldt voor de structuur (fasering) van het programma, de begeleiding door de trajectbegeleider door alle fasen heen, de realiseerbaarheid van de vervolgvoorzieningen en de samenwerking van de betrokken instanties. Deze interimvoorziening levert daardoor belangrijke informatie en ervaring op die van grote waarde zijn voor een goede implementatie van het huidige voorstel. Ik wijs er op dat het experiment te Ossendrecht en de thans voorgestelde SOV niet in alle opzichten vergelijkbaar zijn. Het wezenlijke verschil tussen de SOV en de interimvoorziening is dwang tegenover drang. Er dient bij de groep die nu in Ossendrecht wordt geplaatst, een bereidheid te bestaan om aan het experiment mee te doen. Dat maakt het gemakkelijker, maar zeker niet in alle opzichten. Degenen die in Ossendrecht zitten, kunnen immers te allen tijde hun medewerking aan het experiment opzeggen. In dat geval moet betrokkene Ossendrecht verlaten. De mogelijkheid – zoals voorzien in de SOV – ontbreekt om hem door middel van plaatsing in een daartoe specifiek bestemde afdeling van de SOV-inrichting weer in het juiste spoor te krijgen.

Eind maart 1998 is een tussenevaluatie gepubliceerd waarin de eerste ervaringen met de interimvoorziening te Ossendrecht zijn beschreven. Een aspect van deze tussenevaluatie is dat de beperkingen die zijn verbonden aan het instrument van drang, weer eens zichtbaar zijn gemaakt en dat daarmee de noodzaak van dwang als aanvullend instrument naast drang wordt onderstreept.

De evaluatie laat zien dat de groep verslaafden die de keuze heeft gemaakt voor deelname aan dit drangproject, te allen tijde ook weer de keuze kan maken deelname te staken. Dit gebeurt dan ook met enige regelmaat. Er is uitval doordat deelnemers wegelopen dan wel «afhaken». Opvallend is dat

het zwaartepunt van de uitval ligt in de eerste weken van de opname en dat de uitval later in het traject – de halfopen fase – geringer is. Plaatsing op basis van dwang – zoals onder het regime van de SOV – kan voorkomen dat verslaafden te gemakkelijk kunnen afhaken. Gedwongen plaatsing biedt de mogelijkheid om de verslaafden binnen de inrichting te houden (met name in de zware eerste fase) en om hen als het mis dreigt te gaan, gericht te motiveren om de draad toch weer op te pakken. Bij degenen die het programma voortijdig hebben verlaten, blijkt het element van criminaliteit in de carrières een nog prominentere rol in te nemen dan bij de blijvers. Te verwachten valt dat het sterkere element van dwang, dat na de voorgestelde wetswijziging kan worden toegepast, juist ook deze subgroep in grotere mate in het programma zal houden. Daarnaast blijkt ook weer bij dit project dat er veel weigeraars zijn. Het gaat daarbij om verslaafden die men nu niet in dit drangproject weet te krijgen, maar die wel zouden voldoen aan de criteria voor gedwongen plaatsing in een SOV-inrichting.

De voorgestelde voorziening is geen straf maar een justitiële maatregel. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat er geen rechtstreeks verband behoeft te bestaan tussen de ernst van de gepleegde feiten en de zwaarte van de strafrechtelijke reactie van de zijde van de overheid daarop. Dat betekent natuurlijk dat de regeling zelf met de nodige waarborgen is omgeven en zeer zorgvuldig zal worden toegepast.

De voorgestelde regeling en haar toepassing zijn in overeenstemming met internationale regelgeving. Artikel 5 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) voorziet in detentie na veroordeling door de strafrechter (eerste lid, onderdeel a). Tevens voorziet artikel 5, eerste lid, onderdeel e, in de detentie van een verslaafde aan verdovende middelen, mits deze persoon voorziening kan vragen aan de rechter ter beoordeling van de rechtmatigheid van zijn detentie. Het EVRM laat dus toe dat een verslaafde onvrijwillig wordt opgenomen, mits een rechter de rechtmatigheid van de gedwongen opname kan beoordelen. Het EVRM laat ook toe dat op strafbaar gedrag dat zijn oorzaak vindt of mede vindt in de verslaving van de verdachte, een maatregel van langere duur volgt. Een gedwongen opname voor de duur van ten hoogste twee jaren is proportioneel ten opzichte van de ernst van de overlast en van de verslaving.

Gekozen is voor een strafrechtelijke voorziening, d.w.z. een reactie van de zijde van de overheid op gepleegde strafbare feiten. Voorts is gekozen voor een voorziening die goed past in het strafrechtelijke stelsel. Er is niet voor gekozen om de onderhavige problematiek op te lossen door middel van reeds bestaande strafrechtelijke voorzieningen, zoals de maatregel van terbeschikkingstelling (TBS). Deze ziet op een ander type delinquent en op veel ernstiger strafbare gedragingen. Van TBS gestelden wordt verwacht dat zij zonder behandeling zich in de toekomst wederom schuldig zullen maken aan delicten met groot gevaar voor anderen. De TBS duurt in de regel ook langer dan de duur van de opname die in de SOV is voorzien. De SOV richt zich bij uitsluiting op aan harddrugs verslaafden. Het gaat om een specifieke groep waarbij eventueel aanwezige ernstige gedragsstoornissen voornamelijk samenhangen met een ernstig en langdurig verslavingstraject. Onder de groep waarop de SOV ziet, kunnen zich ook verdachten bevinden bij wie tijdens het begaan van het feit een gebrekkige ontwikkeling of een ziekelijke stoornis van de geestvermogens bestaat als bedoeld in artikel 37a Sr. Maar deze omstandigheid kan op zich geen voldoende grond opleveren voor inbedding van de SOV-voorziening in de TBS. De problematiek van de door drugs-verslaafden veroorzaakte overlast vraagt om een specifiek instrument. Het is goed om die eigen aard van de SOV in de wet te verankeren.

Er is ook niet gekozen voor een voorziening die is ingebed in het stelsel van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Bopz). In de eerste plaats is als gezegd gekozen voor een reactie van de overheid op gepleegde strafbare feiten. In de tweede plaats gaat het bij de groep verslaafden waarop de SOV ziet, niet steeds om personen die in aanmerking komen voor bijzondere opname in een psychiatrisch ziekenhuis. Ook de beoogde opzet van de opvang in een SOV-inrichting is van andere aard dan de opzet van behandeling in een psychiatrisch ziekenhuis. De recente evaluatie van de Bopz levert voorts weinig aanknopingspunten voor de conclusie dat inpassing van de SOV-opzet in de Bopz thans voor de hand ligt. Uit deze evaluatie blijkt immers dat in de verslavingszorg nagenoeg geen patiënten worden opgenomen op grond van de Bopz en dat de voorzieningen ook niet zijn afgestemd op onvrijwillige opnemingen (geen gesloten afdelingen of geen separeerruimten). Denkbaar zou nog zijn geweest om de voorgestelde opvang te verwezenlijken door middel van het instrument van een bijkomende straf. Nu in het voorstel voor een Penitentiaire beginselenwet juist is voorgesteld, de bijkomende straf van plaatsing in een rijkswerkinrichting te laten vervallen, ligt het niet voor de hand een nieuwe bijkomende straf van deze aard opnieuw te introduceren.

Naar mijn oordeel geeft de voorgestelde regeling van de maatregel van plaatsing in een inrichting voor de opvang van verslaafden de beste waarborg voor een succesvolle aanpak van de hiervoor geschetste problematiek.

Ik ben geen voorstander van introductie van een regeling sui generis, die geheel op zich zelf staat. Bovendien is de tijd niet rijp voor invoering van een geheel afzonderlijke regeling. Daarmee wil ik ook het experimentele karakter van de voorgestelde voorziening benadrukken. De verwachting is gerechtvaardigd dat deze voorziening een belangrijke bijdrage kan leveren in de oplossing van de hiervoor geschetste problematiek. Of, en zo ja, in welke mate, die verwachting bewaarheid zal worden, is niet zeker. Het spreekt daarom vanzelf dat deze wet al na korte tijd op zijn eerste effecten in de praktijk zal worden getoetst, en nadien periodiek. In het kader van die evaluatie zal ook worden gezien of het voorgestelde concept, de strafrechtelijke opvang van verslaafden in een daartoe bestemde inrichting, wat de aard van de voorziening en systematische inbedding betreft, juist is.

Over een concept-wetsvoorstel van december 1996 is een aantal adviezen uitgebracht. De Nederlandse Orde van Advocaten, de Stichting Reclasering Nederland tezamen met de Nederlandse Vereniging van Instellingen voor Verslavingszorg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing, de gemeente Rotterdam, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, het College van procureurs-generaal en de gemeente Maastricht hebben belangwekkende principiële en praktische beschouwingen aan het wetsvoorstel en de daarin voorgestelde strafrechtelijke opvang van verslaafden gewijd. In het wetsvoorstel en de memorie van toelichting is daarmee rekening gehouden. Deze beschouwingen zullen voorts bij de toepassing van de voorgestelde regeling ter harte worden genomen. Alle adviesinstanties, met uitzondering van de NOVA, vinden de voorgestelde voorziening een begaanbare weg, die de moeite van het proberen waard is.

2. Omvang en aard van de doelgroep

2.1. Overlast door criminaliteit

In ons land worden naar schatting jaarlijks bijna 8 miljoen delicten gepleegd, waarvan 4,6 miljoen tegen burgers en 2,5 miljoen tegen bedrijven. Hierin zitten ook de niet bij de politie geregistreerde delicten,

het «dark number», geschat op basis van slachtofferenquêtes (Ministerie van Justitie, 1995).

De criminaliteitscijfers in de grote steden liggen beduidend hoger dan elders in het land. Hoe groter de stad, des te meer woninginbraak per hoofd van de bevolking, diefstal van/uit auto, overige vermogensdelicten en beroving. Dit zijn juist de soorten misdrijven die de burger het meest aan den lijve ervaart. In relatie tot de bevolkingsomvang is de misdaad-frequentie in de vier grote steden ongeveer het dubbele van het landelijke cijfer. Ook in de overige steden van meer dan 100 000 inwoners ligt deze gemiddeld 40% hoger dan landelijk. De kans op slachtofferschap bij veel voorkomende delicten is in de vier grote steden anderhalf tot twee keer zo groot als voor het land als geheel. De burgers in de grote steden voelen zich dan ook onveiliger dan elders (Politie-monitor 1997).

2.2. Overlast door criminele drugsverslaafden

Overlast door criminele drugsverslaafden is een hardnekkig fenomeen in de grotere steden. Dit blijkt opnieuw onder meer uit de Integrale Veiligheidsrapportage, in april 1998 door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer aangeboden. Weliswaar loopt de criminaliteit in de vier grootste steden recentelijk iets terug, maar het aandeel van de harde kern drugsverslaafden in de criminele overlast blijft onverminderd hoog. (Overigens geldt de afname van de criminaliteit niet voor de middelgrote steden.) De aanhoudende drugsoverlast in de steden wordt tevens onderstreept in de voortgangsrapportage grotestedenbeleid aan de Tweede Kamer (kamerstukken II 1997/98, 21 062, nr. 61) en in de nog te verschijnen evaluatie van de Stuurgroep Vermindering Overlast (concept-SVO-evaluatie, Regioplan 1998).

Per jaar kunnen ruim 700 000 (vermogens)delicten worden toegeschreven aan de crimineel actieven onder de harddrugsverslaafden in ons land. Dit is ongeveer een tiende van alle criminaliteit die in een jaar wordt gepleegd (Ministerie van Justitie, 1995).

In de grote steden ligt het aandeel van de harddrugsverslaafden in de lokale criminaliteit echter aanzienlijk hoger. Landelijk onderzoek, verricht in het kader van de voorbereiding van de Drugnota van het kabinet (Intraval 1995), stelt dit aandeel op een derde. En uit een recent overzicht van de gemeente Utrecht (1997) blijkt opnieuw, dat aldaar een kleine 30% van de (geregistreerde en opgehelderde) misdrijven is toe te schrijven aan de harddrugsverslaafden in de stad. Bij enkele specifieke delictsoorten ligt dit aandeel zelfs nog hoger: diefstal uit/vanaf auto rond de 50%, woninginbraak ruim 40%, winkeldiefstal bijna 40%. Het zijn nu juist deze delictsoorten die de burger de meeste overlast bezorgen en de leefbaarheid van de stedelijke samenleving aantasten. Drugsverslaafde daders vertonen, blijkens deze cijfers, een aanzienlijk hogere recidive dan niet-verslaafde daders.

Ook de reeds genoemde concept-SVO-evaluatie wijst uit dat harddrugsverslaafden in de wijken met de grootste overlast zo'n 30% van alle misdrijven plegen.

2.3. Aandeel van de verslaafde veelplegers

Uit het eerder genoemde landelijk onderzoek (Intraval 1995) blijkt voorts dat waar het gaat om de criminaliteit, 20–25% van alle harddrugsverslaafden kan worden gerekend tot de «veelplegers». In de grote steden is dit 25%. Deze personen hadden in het voorafgaande jaar minstens vier geregistreerde politiecontacten. Landelijk gaat het om een groep van maximaal 6000 personen. Deze naar verhouding kleine subgroep is verantwoordelijk te stellen voor een buitenproportioneel groot deel van de overlastgevendende criminaliteit in de steden in ons land.

De SOV-doelgroep is hiervan weer een deelverzameling.

2.4. Aandeel van de criminele harde kern: een vast patroon

In 1995 werd in Rotterdam een systematische vergelijking gemaakt van de gegevens van alle bij de Rotterdamse verslavingszorg bekende cliënten met de door de politie in verzekering gestelde verslaafden (IVS). De gegevens beslaan een periode van zes aaneengesloten jaren (1988 t/m 1993). Bijna 60% van de in totaal bijna 3800 in verzekering gestelde drugsverslaafden bleek in deze periode niet te hebben gerecidiveerd. Deze grote groep niet-recidivisten was «goed» voor niet meer dan ruim 20% van het totale aantal IVS'en. Tegenover deze eenmalige offenders (d.w.z. eenmalig IVS), stond de zogenoemde top-100. Dit was de groep van de meest notoire recidivisten, met in deze periode tenminste 15 recidives. Deze 103 personen vormden nog geen 3% van de totale categorie in verzekering gestelde personen. Niettemin waren ze goed voor maar liefst 20% van alle IVS'en. De volgende 20% van alle IVS'en in die jaren komen op rekening van nog eens slechts 240 personen, zijnde niet meer dan ruim 6% van alle individuen.

Het inzicht in deze overduidelijk scheve verdeling, de bevinding dat er steeds weer een harde kern is onder de criminele drugsverslaafden die een buitengewoon groot deel van alle misdrijven voor zijn rekening neemt, heeft het denken over de SOV op gang gebracht.

Het patroon keert steeds weer terug.

Het recente onderzoek van de gemeente Den Haag onder de (criminele) verslaafden in de stad laat zien dat het aantal aanhoudingen onder de harddrugsverslaafden circa een derde was van het totaal aantal aanhoudingen in de stad in de periode 1993–1995. De veelplegers, zo'n 10% van de hele populatie verslaafden, vormen een kwart van de delinquenten verslaafden. Zij hebben meer dan 50 geregistreerde misdrijven gedurende hun hele criminele carrière achter hun naam. Deze nemen in de bestreken periode bijna de helft van alle aanhoudingen van harddrugsverslaafden voor hun rekening. De Haagse instellingen voor verslavingszorg bleken in deze drie jaar overigens 70% van de veelplegers in zorg te hebben gehad. In de gemeente Deventer, een kleinere stad met een wat andere verdeling, wordt 7,5% van alle verslaafden gerekend tot de criminele harde kern. In Arnhem is dit 12%, in Nijmegen 11%, en in Groningen een kleine 10% (concept-SVO-evaluatie, Regioplan 1998).

In totaal, en op basis van geaggregeerde lokale gegevens, schat de SVO-evaluatie de categorie harde kern criminele verslaafden op 2600 voor het hele land. Zij worden omschreven als stelselmatige daders, respectievelijk meest actieve criminelen. Het gaat vooral om mannen boven de 30, die voor het leeuwendeel reeds jaren contacten met de verslavingszorg hebben (Regioplan 1998).

Ook uit de resultaten van het GAVO-drangproject in Utrecht blijkt opnieuw dat onder degenen die niet met succes door deze aanpak werden bereikt, de terugvallers in crimineel gedrag, er een kleine subgroep is die meteen weer een groot deel van de misdrijven op zijn naam brengt. De 36 personen die in 1995 in het project instroomden zorgden tot een jaar na dato in totaal voor 165 criminele antecedenten bij de politie. Slechts vijf personen namen hiervan maar liefst 75 (bijna de helft dus) voor hun rekening. Opnieuw: een kleine subgroep zorgt voor buitengewoon veel criminaliteit en daaraan gerelateerde overlast.

2.5. De SOV-doelgroep

De recente concept-SVO-evaluatie laat dan zien dat er bepaald behoefte bestaat aan de SOV en aan een meer dwingende aanpak van de stelsel-

matige daders, juist omdat de criminele harde kern te weinig wordt bereikt door de bestaande overlastprojecten. De evaluatie concludeert met nadruk: de criminele last wordt door een kleine groep verslaafden veroorzaakt, die echter heel veel delicten pleegt. Bovendien is de overlast sterk geconcentreerd in bepaalde wijken en stadsdelen (Regioplan 1998).

Rotterdam, met ruim 3500 geregistreerde verslaafden, telt zo'n 1000 criminele veelplegers. Bij de voorbereiding van de SOV is deze groep in samenwerking door politie, verslavingszorg en reclassering «gescreend» op de nadere SOV-criteria. Met uitsluiting van vrouwen (voor wie nog geen SOV-voorziening is gepland), illegaal in het land verblijvenden, en degenen bij wie de psychische problematiek dominant is, resteert een groep van 250 tot 300 criminele verslaafden. Dit is de SOV-doelgroep in Rotterdam. Al deze ruim 250 personen zijn lokaal nauwkeurig in kaart gebracht ten behoeve van eventuele opname in het programma. Met alle politiedistricten en de verslavingsreclassering is afgesproken dat zodra een van deze personen opnieuw voor een delict op het politiebureau verblijft, onmiddellijk de intakeprocedure SOV kan worden gestart. Deze groep, met een gemiddelde leeftijd van 32 jaar, staat gemiddeld reeds 15 jaar bij de lokale politie bekend in verband met hun criminele gedrag. Het gemiddeld aantal misdrijven van deze personen over die periode – het gaat hier om misdrijven, niet om de lichtere vormen van delictgedrag – is meer dan 60. Zij worden jaarlijks meerdere malen in verzekering gesteld.

2.6. Uitkomsten van de Rotterdamse interimvoorziening Ossendrecht

Uit de tussenevaluatie van de Rotterdamse SOV blijkt het volgende. Nadere analyse van de criminele loopbanen van de cliënten van de SOV-voorziening tot dusver, aan de hand van politiedossiers (Herkennings Dienst, n=49) aangevuld met interviews met de meesten van hen (n=45) leert het volgende:

- Het gaat om notoire plegers van vermogensdelicten. Met name diefstal van/uit auto's (autokraak) en winkeldiefstal komen vaak voor. In de vijf jaar voorafgaand aan de intake in dit experiment was voor de meesten het politiebureau een maandelijks draaideur. Als zodanig zijn zij gemiddeld reeds 10 tot 15 jaar «vaste klant» van politie, justitie en penitentiaire inrichtingen.
- Gewelds- en zedendelicten, handel in drugs en vuurwapenbezit komen veel minder voor.
- Het gemiddelde aantal geregistreerde delicten per persoon per jaar in deze groep, over de jaren 1992–1996, is 9. Het werkelijke aantal ligt uiteraard veel hoger.
- Deze criminele verslaafden zijn gemiddeld reeds gedurende tien tot vijftien jaar «draaideurcliënten» van politie, justitie en gevangeniswezen.

2.7. De opbrengst: maatschappelijke kosten

De door harddrugsverslaafden gepleegde delicten veroorzaken landelijk in totaal zo'n f 650 mln. aan maatschappelijke (materiële) kosten. De handhavingskosten van politie en justitie verbonden aan harddrugs worden geschat op f 640 mln., waarvan f 270 mln. ter bestrijding van de drugshandel (Ministerie van Justitie, 1995).

Een gegeven van het politiedistrict Warmoesstraat in Amsterdam (1996) is dat er zo'n 400 harddrugsverslaafden dagelijks rondhangen. Het district bleek 60 tot 70% van zijn capaciteit op straat kwijt te zijn aan de bestrijding van misdrijven en overige overlast die door deze groep werden gepleegd.

Plaatsing in Ossendrecht reduceert de maatschappelijke schade door drugsverslaafden. De groep verslaafden in een voorziening als Ossendrecht blijft immers langdurig weg uit het overlastcircuit. Daarmee wordt een bijdrage geleverd aan de veiligheid in de stad.

Binnen het kader van de evaluatie van de interimvoorziening in Rotterdam is becijferd wat de consequenties – in financieel opzicht – zijn van de plaatsing van verslaafden in deze voorziening, voor de overlast. Daarbij zijn aannames met betrekking tot het aantal gepleegde delicten (in relatie tot het aantal processen-verbaal) en met betrekking tot de schade per gepleegd delict gehanteerd. In het geval van deze harde-kern criminele verslaafden, met hun hoge recidive, gaat het om een vermindering van gemiddeld zo'n 135 delicten per deelnemer per jaar. Uitgaande van een gemiddelde delictschade van f 1150 betekent verblijf in de interimvoorziening een afname van gemiddeld ruim f 155 000 per deelnemer aan schade als gevolg van criminaliteit per jaar. Aldus is in de periode dat de interimvoorziening in Rotterdam operationeel is – maar qua capaciteit nog maar voor 60 à 70% wordt benut – maximaal sprake van zo'n f 11 mln. minder aan maatschappelijke schade door criminaliteit.

Natuurlijk zou dit voordeel ook zijn bereikt wanneer sprake zou zijn geweest van reguliere detentie. De ervaring leert dat zo'n effect dan doorgaans beperkt blijft tot de duur van de detentie. De winst ten opzichte van reguliere detentie moet echter zijn dat met een aanpak als in Ossendrecht en later in de SOV die winst een meer permanent effect heeft.

3. Strafrechtelijke opvang drugverslaafden

3.1 Opzet van de SOV

De ontwikkeling van het concept van de strafrechtelijke opvang van verslaafden is ingegeven door het bestaan van een groep verslaafden die met de bestaande middelen niet effectief kan worden geholpen. Het is een groep van mensen wier leven al jarenlang wordt beheerst door een combinatie van verslaving en criminaliteit en die verantwoordelijk is voor een toename van overlast. Het aantal recidives is veelal schokkend hoog. Het gaat om personen die eigenlijk het contact met de samenleving, met het «normale» leven hebben verloren en die in het algemeen zelf niet meer in staat zijn tot een reflectie op de eigen situatie. Zelf zullen zij niet gauw de keuze maken om te proberen weer (enigszins) in het goede spoor te komen.

Het cellentekort is niet van doorslaggevende betekenis geweest bij de gedachtenvorming rond de SOV. Detentie, zonder meer, biedt uitsluitend een oplossing voor de korte termijn: de betrokkenen kunnen gedurende de detentie geen overlast plegen. Alleen al daarom is het zinvol dat voor deze categorie meer celruimte beschikbaar komt. Voor de langere termijn zal het effect van korte detenties op de onderhavige groep echter beperkt zijn. De strafduur is doorgaans te kort om aan die straf een toegevoegde waarde – een effect dat verder gaat dan het einde van de straf – te geven. Plaatsing in een drugsvrije afdeling van een penitentiaire inrichting is door de korte strafduur dan ook doorgaans niet aan de orde. Het is echter niet alleen de taak van de overheid om overlastveroorzakers tijdelijk uit de samenleving te halen. Het is evenzeer van belang dat ook veiligheid op lange termijn wordt nagestreefd. De strafrechtelijke maatregel heeft dan ook nadrukkelijk een langetermijnperspectief: het doorbreken van criminele carrières.

Overigens is voor de diverse SOV-projecten extra capaciteit beschikbaar gesteld en wordt er dus geen beslag gelegd op de reguliere celcapaciteit.

Drangtrajecten die in het kader van de nota Vermindering Overlast worden ontwikkeld, komen voor deze groep niet concreet in beeld. Door de korte duur van de opgelegde straf is drang veelal geen effectief middel om verslaafden te bewegen te kiezen voor een behandeling als alternatief voor detentie. Daarnaast moet ook worden bedacht dat het toepassen van drang, bij voorbeeld in het kader van schorsing van de voorlopige hechtenis, niet dezelfde waarborgen biedt als dwang, zoals in SOV-verband wordt voorgestaan. Men is toch weer afhankelijk van de eigen keuze van de betrokkene. In eerste instantie om te participeren en in tweede instantie om het programma te blijven volgen: er is altijd een escape.

Los van de kwaliteit van de diverse drangmodaliteiten zijn er beperkingen in de toegankelijkheid voor de onderhavige groep, een zeer problematische groep van drugsverslaafden. Het ontwikkelde strafrechtelijke model – met als geïntegreerd onderdeel daarvan een resocialisatieprogramma – kan die beperkingen beter ondervangen.

Dwang als grondslag van de plaatsing is niet vanzelfsprekend een belemmering voor succes. Van belang is dat de betrokkene gemotiveerd raakt, ontvankelijk wordt voor hulpverlening en begeleiding. Daarop zal de energie met name in de eerste periode in de SOV sterk moeten zijn gericht.

De SOV richt zich op de categorie verslaafden die de bindingen met de samenleving heeft verloren, de eigen situatie niet meer objectief kan bezien en met geen van de bestaande interventiemiddelen effectief kan worden geholpen. Gedwongen plaatsing in een inrichting met een specifiek programma kan een middel zijn om de betrokkenen door een eerste moeilijke periode heen te loodsen en hen – ook door het perspectief voor te houden van de trajecten binnen de SOV – te brengen naar een punt waarop zij weer wel ontvankelijk zijn voor hulpverlening. De programmatische opzet van de SOV biedt kansen. De verslaafde belandt als het ware in een gesloten circuit waar onder één regie alle voorzieningen worden geboden. Geen overplaatsingen van hot naar her, geen onduidelijkheid over het beschikbaar zijn van vervolgvoorzieningen en toch binnen dat gesloten circuit telkens weer de mogelijkheid van de stap naar een meer open setting. Dat zijn pluspunten van de SOV. De methodiek – ketenbenadering, trajectbegeleiding, integraliteit – sluit aan bij de werkwijze die de laatste jaren binnen het overlastbeleid is ontwikkeld en die (afgezien van de noodzaak tot optimalisering van de aansluiting) succesvol is. Belangrijk voor het uiteindelijke rendement is ook de beschikbaarheid van concrete op integratie gerichte voorzieningen die al tijdens de detentie worden ingezet en voortduren tot de periode daarna. Daarmee kan een brug naar de samenleving worden geslagen.

De programmatische opzet van de SOV wordt gekenmerkt door een vooral praktische, op resocialisatie gerichte benadering. Met een trajectmatige, sterk structuur biedende aanpak wordt de verslaafden door gedragstherapeutische interventies geleerd zich weer sociaal te gedragen, worden kennis en vaardigheden bijgebracht, maar ook voorzieningen als werk en woonruimte beschikbaar gesteld. Vaardigheden en voorzieningen die de verslaafde doorgaans mist en elementair zijn om weer een plaats in de samenleving te verwerven.

Tegen die achtergrond richt de SOV zich niet primair op de groep verslaafden die ook kampt met een zware psychiatrische problematiek. Dit is dan ook uitdrukkelijk een contra-indicatie voor plaatsing in de SOV. Niettemin zal wellicht niet altijd voorkomen kunnen worden dat (latente) psychiatrische problematiek bij de selectie onvoldoende wordt onderkend en betrokkene de maatregel krijgt opgelegd. Op zichzelf behoeft dit niet een bezwaar te zijn voor plaatsing in een instelling die zich in eerste instantie richt op het doorbreken van verslaving en het bieden van

maatschappelijk perspectief. De ernst van de stoornis en de bereidheid van de betrokkene om zich in te zetten zijn dan bepalend voor de vraag of en hoe het verblijf in de SOV verder gestalte moet krijgen. Er zal per geval moeten worden gezien hoe een verblijf in de inrichting – eventueel met extra ondersteuning – kan worden voortgezet.

Een ervaring in de interimvoorziening Ossendrecht is dat verslaafden na verblijf van enkele maanden weer rust en regelmaat ervaren, inmiddels wat zaken op de rails hebben staan en ook het vermogen tot zelfreflectie hervinden. Er is dan een basis voor het herkennen en toegeven van de eigen problematiek en een bereidheid om – mede gegeven de ervaring dat zaken ook kunnen lukken – verwijzing naar specialistische hulp te accepteren. In eerste instantie wordt er naar gestreefd om dit binnen de eigen voorziening aan te bieden. Daarnaast worden ook externe instanties ingeschakeld. Zo zijn er in het voorjaar van 1998 al zes personen elders in deeltijdtherapie gegaan. Die therapie is met name bedoeld als ondersteuning van het reïntegratieproces. In Ossendrecht zijn hierover met externe voorzieningen vaste samenwerkingsafspraken gemaakt die ook later in de Rotterdamse SOV zullen kunnen worden toegepast. Een dergelijk model is ook toepasbaar in de andere SOV's.

Verslaafden zullen bij concrete plaatsing in de SOV in het algemeen zijn afgekickt. In de praktijk van het project Ossendrecht is het zo dat op het politiebureau een afbouwdoos methadon wordt verstrekt. Het proces van de lichamelijke ontwenning is dan wel voltooid, maar dat betekent niet dat ook geestelijk de band met drugs is losgelaten. Er kunnen zich telkens weer situaties voordoen waardoor de hang naar drugs en elementen van het zogenoemde junkengedrag weer gaan opleven. Lichamelijke detoxificatie – ook als die gestalte krijgt via een methodiek als klinisch afkicken – is niet meer dan een basis voor het onder controle krijgen van de verslaving als geheel. Met het gericht werken aan een nieuw toekomstperspectief en gedragstherapeutische begeleiding kunnen positieve veranderingen in het leven van de verslaafde worden aangebracht. Het klimaat van de SOV, zoals dat ook binnen het project Ossendrecht vorm krijgt, zal een goede bedding zijn om het proces van totale ontwenning zorgvuldig te begeleiden.

Een belangrijke ervaring die is opgedaan in de interimvoorziening is dat de programmatische opzet, zoals die wordt gehanteerd in Ossendrecht en die ook is voorzien voor de SOV – te weten de primaire gerichtheid op resocialisatie – blijkt aan te slaan. De cliënten zelf beschouwen het project als een veelbelovende mogelijkheid om uit het drugsbestaan te geraken. Velen hebben – en niet zelden meerdere malen – mislukkingen achter de rug in een klinische setting. De oriëntatie op de basale voorwaarden voor een regulier bestaan: arbeid, inkomen en huisvesting, wordt door de meesten gewaardeerd.

Hoewel aan de evaluatie van de interimvoorziening geen conclusies over langetermijneffecten kunnen worden verbonden, kan wel worden vastgesteld dat met deze methodiek inderdaad succes – een kans op resocialisatie – kan worden bereikt. Negen deelnemers die in de laatste fase van het project zijn beland hebben ook feitelijk werk kunnen krijgen. Belangrijk is ook dat de ervaringen met Ossendrecht op tal van punten zeer nuttige gegevens opleveren voor de nadere uitwerking van de opzet van de SOV. Deze ervaringen worden direct benut bij de voorbereiding van de Rotterdamse SOV. Ook bij de voorbereiding van de SOV's in andere steden zal hiervan gebruik kunnen worden gemaakt.

Bepalend voor het kunnen opleggen van de strafrechtelijke maatregel is niet de ernst van het laatste delict. Van doorslaggevende betekenis is het feit dat er sprake is van een reeks van delicten en dat er al vele jaren

sprake is van een combinatie van verslaving en criminaliteit en ook van overlast. Als de verslaafde zijn gedrag na eerdere veroordelingen voortzet, dan past de conclusie dat eerdere door de rechter opgelegde interventies kennelijk niet hebben geholpen. Met de strafrechtelijke maatregel krijgt de rechter een nieuw instrument in handen waarbij hij die conclusie kan betrekken en een interventiemiddel kan toepassen dat wel zwaarder is dan een reguliere vrijheidsstraf, maar waarvan, afgezet tegen de persoon van de verdachte, door de wijze van opzet meer effect mag worden verwacht. Relevant in dit verband is ook het onderzoek naar de effecten van Paviljoen 2 van het huis van bewaring Demersluis in Amsterdam, een onderdeel van het straatjunkenproject (Jongerius en Koeter, AIAR, januari 1997). Overeenkomst met de SOV is dat ook sprake is van gedwongen plaatsing van eigenlijk dezelfde categorie verslaafden en ook dat deelname aan het programma niet verplicht is, maar door een systeem van meer of minder privileges wordt gestimuleerd. Verschil is dat plaatsing geldt voor de duur van de opgelegde straf, d.w.z. een veel kortere periode dan de maximale SOV-termijn van twee jaar. Concreet gaat het om verslaafden die niet zelf kiezen voor vrijwillige hulpverlening in het kader van het straatjunkenproject, straatjunken die geen toestemming kregen van justitie of de reclassering voor een behandeling als alternatief voor detentie, alsmede voor straatjunken die door plaatsgebrek daaraan niet konden deelnemen. Op een later tijdstip zullen de lange termijn effecten van het verblijf op paviljoen 2 worden onderzocht. Het is niet reëel om te verwachten dat de problematiek van de zware groep verslaafden binnen de korte verblijfsduur op dit paviljoen kan worden opgelost. Verwijzing naar vervolggopvang is in dit kader daarom een belangrijke succesfactor. Welnu, bijna een kwart van de gedetineerden blijkt inderdaad door te stromen en 13% sluit de vervolggopvang ook met succes af. Gebleken is voorts dat de kansen op doorstroom groter zijn naarmate gedurende een lange periode begeleiding en hulp onder drang zijn aangeboden. Voorts wordt ook het aanbieden van structuur na detentie van belang genoemd voor een succesvolle dranginterventie. Deze elementen – tijd en structuur – zijn de hoekstenen van het SOV-concept.

Het beperken van de doelgroep van de maatregel tot drugsverslaafden heeft de volgende achtergrond. In de eerste plaats is het zo dat de maatregel past binnen het kader van het overlastbeleid. Hoewel overlast ook door andere categorieën delinquenten wordt veroorzaakt, kunnen we er niet om heen dat de groep drugsverslaafden daarvoor wel heel sterk verantwoordelijk is. Een tweede overweging is dat er bij drugsverslaafden een directer aangrijpingspunt is. Verslaving en de leefstijl die daarmee gepaard gaat, vormen – zo wordt algemeen verondersteld – de bron van de criminaliteit van verslaafden. Als daarin kan worden ingegrepen, moet dat ook effect hebben op het crimineel gedrag van deze groep. Bij andere groepen overlastveroorzakers is er minder duidelijk een dergelijk verband aanwezig.

3.2. Buitenlandse voorzieningen

De opzet van de SOV-plaatsing op basis van dwang – een sterk gefaseerde programmatische opzet, de gerichtheid op reïntegratie, gegarandeerde vervolgvoorzieningen en begeleiding over het totale project – is uniek. Er zijn geen eerdere projecten die geheel volgens dit stramien zijn opgezet en die dus wat de resultaten van zo'n integrale aanpak betreft goed vergelijkingsmateriaal bieden. Eerdere dwangprojecten in andere landen hadden in het algemeen een beperkter opzet. Bijvoorbeeld een opzet erop gericht om de verslaafden te motiveren na afloop van de gedwongen interventie elders nog een behandeling te ondergaan. Bij een onderzoek op ervaringen in andere landen kunnen daarom alleen

deelaspecten van de SOV-opzet worden vergeleken. In het kader daarvan heeft na een eerste oriëntatie op relevante literatuur, eind 1997 een bezoek plaatsgevonden van een gemengde Haagse/Rotterdamse delegatie naar de Verenigde Staten. Doel was inzicht te krijgen in de effectiviteit van justitiële behandelvoorzieningen aldaar en de invloed van onvrijwillige plaatsing op die effectiviteit en voorts het opdoen van praktijkervaringen die bij de voorbereiding van de SOV kunnen worden benut.

In de Verenigde Staten is het scala aan behandelvoorzieningen voor criminele verslaafden in een justitieel kader groter dan in ons land:

- Er zijn behandelvoorzieningen binnen gevangenissen waar gedetineerden die daar voor kiezen gedurende (een gedeelte van) hun straf kunnen worden geplaatst door de inrichtingsdirectie.
- Er zijn justitiële behandelvoorzieningen waar rechtstreekse plaatsing mogelijk is door de rechter op basis van een veroordeling tot een voorwaardelijke vrijheidsstraf of tot «probation».
- Er zijn (intra- en extramurale) behandelvoorzieningen waar de rechter kan plaatsen, waarbij definitieve vonniswijzing wordt uitgesteld totdat het behandeltraject is doorlopen.

De behandel filosofie in de justitiële behandelvoorzieningen die werden bezocht – maar ook meer in het algemeen – is doorgaans gebaseerd op het concept van de «klassieke» hiërarchisch opgezette therapeutische gemeenschap; een behandelconcept dat in de verslavingszorg in Nederland al enige tijd wat op de achtergrond is geraakt en dat hier heeft plaatsgemaakt voor meer praktisch gerichte vormen van interventie, zoals ook het SOV-concept.

Naast uiteraard een goede programmaopzet en een zorgvuldige selectie blijkt de lengte van de behandeling een eerste belangrijke succesfactor te zijn. Uit onderzoeken in instellingen verspreid over het land blijkt dat behandelingsduur een consistente predictor is van succes in termen van latere abstinentie en/of recidive, waarbij een behandelduur van zes maanden in een intramurale setting als minimum wordt beschouwd. Een andere succesfactor is een goede regeling van de nazorg na het verblijf in een gesloten justitiële behandelvoorziening. Een goed voorbeeld daarvan is het behandeltraject dat is opgezet in Wilmington in de staat Delaware. Gedetineerden kunnen vanuit een behandelafdeling (Key) die een onderdeel is van een gesloten gevangenis na een verblijf van minimaal een jaar doorstromen naar een vorm van nachtdetentie in een zogenoemd halfway-house (Crest). Hier verblijft men zes maanden, gevolgd door een nazorgperiode van eveneens zes maanden in de vrije samenleving onder intensief reclasseringstoezicht. Het belang van een goede follow-up zorg blijkt uit onderstaande recidivegegevens die zijn gemeten over een periode van 18 maanden na afsluiting van het behandeltraject ¹.

	drugsvrij	geen recidive
geen behandeling	19%	30%
wel Key, geen Crest	30%	48%
geen Key, wel Crest	45%	65%
zowel Key als Crest	76%	71%

Intramurale behandeling alleen, dus zonder nazorg (wel Key, geen Crest) heeft dus maar een beperkt effect. Het is de combinatie van beide (zowel Key als Crest) die een opvallend gunstige uitkomst te zien geeft.

De invloed van gedwongen plaatsing op het effect van een behandeling is uitdrukkelijk aan de orde gekomen bij dit bezoek. Opvatting van de

¹ Bron: Inciardi, J.A.; Prison therapeutic communities. In: James A. Inciardi (ed.), Examining the Justice Process, Harcourt Brace, 1996.

geconsulteerde deskundigen is dat de aanvankelijke motivatie bij de onderhavige doelgroep om behandeling te ondergaan een zeer betrekkelijk begrip is. De overtuiging bestaat dat ook bij gedwongen plaatsing in een programma door de rechter er tijdens de loop van het behandelprogramma een toename ontstaat van de intrinsieke motivatie en dat deze uiteindelijk hetzelfde niveau kan bereiken als bij degenen die vrijwillig zijn geplaatst. Voorwaarde is wel dat het programma zodanig gefaseerd is opgebouwd dat adequaat kan worden gereageerd op ontwikkelingen in de intrinsieke motivatie.

Al met al is uit deze eerste oriëntatie in de Verenigde Staten gebleken dat onvrijwillige behandeling in een justitiële behandelvoorziening effectief kan zijn. De effectiviteit van programma's is aanzienlijk groter naarmate de duur langer is, er een gefaseerde opzet is en er na een intramurale fase goed gestructureerde nazorg met reclasseringstoezicht bestaat. Het zijn juist deze elementen die een wezenlijk onderdeel zijn van het SOV-concept en die – in mindere of meerdere mate – ontbreken bij de tot nu toe in ons land gevolgde aanpak van criminele verslaafden.

Inmiddels is binnen het WODC van het ministerie van Justitie een begin gemaakt met een literatuuronderzoek gericht op een nadere verkenning van de succesfactoren bij dergelijke projecten. Dit onderzoek zal voor de zomer 1998 zijn afgerond. Deze nadere gegevens kunnen – naast uiteraard de ervaringen die in Nederland zijn opgedaan binnen de verslavingszorg – ondersteuning bieden bij de verdere vormgeving van het SOV-concept en bij de concrete operationalisering van de SOV-voorzieningen.

4. Toepassing van de regeling

De SOV zal ten uitvoer worden gelegd in één van de daartoe bestemde inrichtingen. De vervolgvoorzieningen zullen worden aangeboden in de regio waar de overlast is gepleegd. Voordelen van een regionale benadering zijn:

- geen tussentijdse overplaatsingen; de begeleiding is in één hand
- resocialisatie op de (toekomstige) werkplek
- goede voorwaarden voor het opzetten van een lokaal extern nazorgnetwerk
- voor de lokale gemeenschap wordt zichtbaar dat de aldaar voelbare problematiek wordt aangepakt.

Vooralsnog worden 350 SOV-plaatsen gerealiseerd. De vier grote steden zullen een SOV-inrichting krijgen. Daarnaast zal een gecombineerde SOV-inrichting worden opgezet voor een aantal middelgrote steden in het oosten en zuiden van het land. De opzet van deze SOV wijkt af van het oorspronkelijke model in die zin dat voor deze steden de eerste gesloten fase – in die fase heeft betrokkene nog geen contacten met instanties en voorzieningen in het toekomstig woongebied – op één centrale locatie wordt geconcentreerd. De volgende fasen – gedurende welke de contacten met de eigen omgeving juist weer moeten worden opgepakt – zullen weer wel in de eigen regio worden uitgevoerd. Er wordt van uitgegaan dat de capaciteit zoals nu wordt gecreëerd toereikend zal zijn voor de deelnemende gemeenten. Mocht de ontwikkeling in een andere richting gaan – wat niet is te verwachten –, dan kan worden overwogen een terughoudend vorderingsbeleid te voeren. Een van de elementen van de experimentele status van de SOV is dat zicht moet worden verkregen in de mate waarin de maatregel weerklank vindt en aanslaat.

Voor een effectieve en zorgvuldige toepassing van de nieuwe regeling is het van groot belang dat de verslaafde ervan op de hoogte is dat op

toekomstig overlast gevend strafbaar gedrag plaatsing in een inrichting voor de opvang van verslaafden kan volgen.

Wat de instroom betreft kan het volgende worden opgemerkt.

Op lokaal niveau zullen door politie, verslavingsreclassering en OM afspraken worden gemaakt over de toeleiding van drugsverslaafden naar de SOV. In de nieuwe situatie worden de personen die tot de doelgroep behoren in voorlopige hechtenis genomen, opdat een advies kan worden uitgebracht omtrent plaatsing in een SOV-inrichting. Dit zal zo veel mogelijk geschieden in de inkomstenafdeling van de SOV, die ook de bestemming van huis van bewaring krijgt. Van groot belang is dat tevoren de potentiële doelgroep in beeld wordt gebracht. De politie kan dan bij de aanhouding eenvoudig vaststellen of de aangehoudene behoort tot de groep van personen die in aanmerking kunnen komen voor plaatsing in een SOV-inrichting.

Als de gearresteerde behoort tot de doelgroep, volgt een melding aan de verslavingsreclassering. Het team van het Vroeghulp Interventie Systeem (VIS) bezoekt de betrokkene, en brengt in overleg met het OM advies uit. Vervolgens wordt de zaak snel op de zitting gebracht.

De SOV heeft een gefaseerde, stapsgewijze opzet. Er is een gesloten setting die is bedoeld als de eerste fase van het zorgtraject en van waaruit bij gebleken geschiktheid stapsgewijs eerst intern doorplaatsing geschiedt. Het eerste deel van het zorgtraject heeft ook een gesloten karakter, maar dat is meer een ondersteunende component van de zorg. Na deze intramurale fase treedt de halfopen fase in ter voorbereiding op de derde en laatste open, extramurale fase. Voor de daadwerkelijke verwezenlijking van die laatste fase dragen de deelnemende gemeenten de verantwoordelijkheid, ook in financieel opzicht. Daartoe zullen met deze gemeenten sluitende afspraken worden gemaakt.

De opvang geschiedt op basis van een individueel plan van opvang dat in de inkomstfase en in relatie tot het gedifferentieerde zorgaanbod wordt opgesteld. De reeds genoemde trajectbegeleider is de verbindende schakel tussen de diverse fasen. Deze functionaris, afkomstig uit de reclassering, begeleidt de betrokkene vanaf zijn binnenkomst tot in de nazorgfase en verzekert daarmee continuïteit van zorg.

Het effect van het verblijf in de SOV zal niet voor iedereen gelijk zijn. Er zullen verslaafden zijn die met een positieve instelling aan een resocialisatietraject beginnen, maar voor wie het programma gericht op het verwerven van werk en zelfstandige woonruimte te hoog gegrepen is. De ervaring met de interimvoorziening op dit punt is dat differentiaties kunnen worden aangebracht. Als dergelijke verslaafden een goede inzet blijven betonen, wordt een ander uitstroomtraject gerealiseerd, bij voorbeeld het via de SOV stelselmatig voorbereiden op opname in een beschermde woonvorm.

Er zullen ook gedetineerden zijn die niet willen participeren en daardoor terecht komen op de afdeling voor de niet-gemotiveerden. Het verblijf op die bijzondere afdeling is echter niet vrijblijvend in die zin dat gedetineerden overwegend op cel verblijven en dat er van hen helemaal niets meer wordt verwacht. In de eerste plaats zullen zij voortdurend worden gestimuleerd om toch aan het resocialisatieprogramma mee te doen. In de tweede plaats zal op die afdeling in ieder geval een structurerend regime worden geboden. Dit betekent dat de SOV meerdere «uitstroom-niveaus» zal hebben. Op elk niveau wordt er naar gestreefd de betrokkene in ieder geval weer regelmaat en structuur aan te reiken.

Een drugsvrij klimaat is een wezenlijk onderdeel van de opzet. De SOV kan niet slagen als de inrichting niet drugsvrij is. Aanwezigheid en, erger nog,

het gebruik van drugs in de inrichting zijn een directe bedreiging van het proces dat daar juist moet worden gerealiseerd, het loslaten van de band met drugs. Er zal in de SOV-inrichtingen een stringent controlebeleid op het gebruik van drugs worden gevoerd, maar tegelijkertijd moet worden gewaakt voor bedreiging van het klimaat waarin het proces van loskomen van verslaving moet zijn ingebed. In elke SOV-voorziening zal dit punt voortdurend aandacht moeten krijgen en zal telkens weer naar een zorgvuldige balans moeten worden gezocht.

In de SOV-inrichtingen zullen door middel van inspecties, visitaties en urineonderzoeken stringente controles op de invoer, de aanwezigheid en het gebruik worden gevoerd. Tegen overtreding van de voorschriften op dit punt zal ook krachtig worden opgetreden. Daartoe behoort terugplaatsing in een eerdere fase of plaatsing in de eerder genoemde bijzondere afdeling binnen de inrichting. Overigens geldt in de SOV een bonus-malussysteem. Door goede inzet en goed gedrag kan plaatsing in de fase waar het eerder is misgegaan weer worden terugverdiend. Ervaring binnen het gevangeniswezen leert dat het mogelijk is om binnen gesloten afdelingen waar het drugsvrije klimaat een wezenlijk onderdeel is van het regime – zoals bijvoorbeeld op een Verslavingsbegeleidingsafdeling (VBA) – het (meer nog dan op een reguliere afdeling) mogelijk is een dergelijk klimaat te realiseren zonder de kwaliteit van humane tenuitvoerlegging aan te tasten.

Een eerste vereiste daarvoor is het stringent en consequent toepassen van de bestaande regels die controle op invoer, bezit en gebruik mogelijk maken en het consequent toepassen van sancties bij overtreding. Daarnaast is van belang dat zowel aan gedetineerden als aan personeel wordt duidelijk gemaakt wat de ideologie is van een drugsvrij klimaat binnen de SOV. Op deze wijze wordt een basisklimaat geschapen dat het voor de verslaafden ook tegenover andere gedetineerden «moeilijk» maakt om drugs te gebruiken. Dit biedt een uitgangspunt voor onderlinge sociale controle waarin het geen taboe is om elkaar binnen het programma aan te spreken op ongewenst gedrag. Gedetineerden kunnen zich hierdoor ook verantwoordelijk voor de ander gaan voelen en proberen deze te beletten weer drugs te gaan gebruiken. Voor alle duidelijkheid is met het vorengaande niet gezegd dat de gecontroleerde verstrekking van methadon in het kader van het afkickproces niet mogelijk zal zijn.

Ik realiseer mij dat de voorgestelde maatregel een ingrijpend instrument is. Dwang moet een ultimum remedium zijn. De voorgestelde maatregel is aanvullend op andere voorzieningen die weliswaar op zichzelf adequaat zijn, maar niet geschikt zijn om er alle groepen criminele verslaafden mee te bereiken. Bij het opzetten van de diverse projecten zal er op worden toegezien dat deze zich richten op de problematische groep van drugsverslaafden waarop de SOV is gericht. Bij de oplegging van de SOV zal zeer zorgvuldig te werk worden gegaan. Er zal steeds op individueel niveau worden nagegaan of minder vergaande interventies zijn toegepast, of althans zijn aangeboden, en er zal moeten worden vastgesteld dat deze niet het beoogde effect hebben gehad.

Waarborg dat deze weging plaatsvindt is dat bij de toepassing van de SOV in procedurele zin aansluiting wordt gezocht bij de voorzieningen in het kader van de vroeghulp interventiesystemen (VIS). De eerste screening van de doelgroep moet plaatsvinden op het politiebureau door de verslavingsreclassering in het kader van de vroeghulp. Bij de verwijzing komen dan vanzelf andere – minder vergaande interventies – ook in beeld. Koppeling van de – toepassing van de – SOV aan andere voorzieningen binnen de verslavingszorg, met voorts ook de mogelijkheid van voorwaardelijke oplegging, biedt aldus een waarborg tegen een mogelijk risico van een aanzuigende werking van de maatregel.

Ik ben van oordeel dat invoering van de maatregel nodig en verantwoord is. Nodig, gelet op de noodzaak de overlast te bestrijden en de (verslavings)problematiek van een moeilijke groep delinquenten effectief aan te pakken. Verantwoord, omdat regeling met vele waarborgen is omkleed en het de rechter is die in elk individueel geval beslist of de maatregel kan en moet worden opgelegd. Verantwoord ook omdat de tenuitvoerlegging van de maatregel – op basis van een plan van aanpak voor elke geplaatste – onder de eindverantwoordelijkheid van de Minister van Justitie is gelegd in de gemeenschappelijke handen van Justitie, de gemeenten en de reclassering. Alle betrokkenen hebben daartoe de handen ineengeslagen.

5. Financiële gevolgen

De gezamenlijke financiering van de SOV-inrichtingen en SOV-voorzieningen door het Rijk en gemeenten sluit aan bij het uitgangspunt in de drugnota dat het voorkomen en bestrijden van overlast een gezamenlijke verantwoordelijkheid is.

Met de vier grote gemeenten en twintig andere gemeenten zijn afspraken gemaakt over de medefinanciering door deze gemeenten. Het gaat om in totaal 350 SOV-plaatsen.

De gemeenten dragen voor 25% bij aan de stichtingskosten (nieuwbouw en verbouw) van de inrichtingen waar de intramurale fase wordt doorlopen. De gemeentelijke bijdrage is afgestemd op het aan de desbetreffende gemeente toegewezen contingent intramurale SOV-capaciteit. De bouwkosten per capaciteitsseenheid bedragen gemiddeld f 285 000. De gemeentelijke bijdrage is derhalve f 71 250 per eenheid. De jaarlijks exploitatiekosten van de intramurale fase komen geheel voor rekening van het Rijk.

De benodigde middelen voor de SOV – afgezien van de kosten in de laatste fase – bedragen (in miljoenen gulden) voor 1999 67,6, in 2000 38,5 en in 2001 31,0. De financiering van de reclasseringsinzet wordt door het ministerie van Justitie gesubsidieerd en heeft betrekking op zowel de intraals de extramurale fase.

De kosten van de laatste extramurale fase van de opvang – training, scholing, arbeidsprojecten, huisvesting, eventuele vervolgzorg – worden in hun geheel gedragen door de gemeenten. Ten dele zal hierbij gebruik kunnen worden gemaakt van bestaande voorzieningen. Nu is nog niet te overzien in welke mate dit per SOV-voorziening mogelijk zal zijn. De omvang van deze kosten is op dit moment dus nog niet goed te ramen.

Wettelijke regeling

1. Algemeen

De voorgestelde interventie van de overheid op door verslaafden gepleegde overlast, bestaande uit het plegen van strafbare feiten, dient een strafrechtelijke te zijn. Zij vormt immers een reactie op gepleegde strafbare feiten. Zij kan slechts door de rechter worden opgelegd, indien een strafbaar feit is gepleegd. Het gaat derhalve om een strafrechtelijke opvang. Daarom wordt de grondslag voor de maatregel neergelegd in het Wetboek van Strafrecht. Een goede plaats is het Eerste Boek, titel IIA inzake strafrechtelijke maatregelen.

De kern van de regeling is opgenomen in artikel 38m, eerste lid. Daarin is bepaald ten aanzien van welke personen en in welke gevallen de rechter de maatregel kan opleggen. Voorgesteld is om te bepalen dat de maatregel uitsluitend kan worden opgelegd, indien het openbaar ministerie daartoe een vordering heeft gedaan. Dat geeft een nadere waarborg dat de maatregel wordt opgelegd

aan een persoon voor wie plaats in een inrichting en nadere gemeentelijke vervolgvorzieningen daadwerkelijk beschikbaar zullen zijn. De in onderdeel 1° neergelegde algemene voorwaarde is dat het moet gaan om een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten (vgl. artikel 77s, eerste lid, onderdeel a). Dat is een van de misdrijven, genoemd in artikel 67, eerste lid, onderdelen a, b en d, Sv. Daarmee wordt de relatieve ernst van de feiten die de overlast hebben veroorzaakt, tot uitdrukking gebracht.

Daarnaast zijn er nog drie voorwaarden opgenomen.

In onderdeel 2° is als voorwaarde opgenomen dat de verdachte reeds eerder voor een misdrijf is veroordeeld, en het veroordelend vonnis ten uitvoer is gelegd. First offenders komen dus niet in aanmerking voor strafrechtelijke opvang. Achterliggende gedachte is dat de maatregel slechts is geïndiceerd ten aanzien van die personen die ondanks een strafrechtelijke reactie van de zijde van de overheid zijn doorgestaan met het begaan van overlast gevende strafbare feiten. De eis van één veroordeling in de afgelopen twee jaar vormt een ondergrens. De praktische toepassing van de maatregel zal delinquenten betreffen met meer antecedenten dan één en antecedenten uit een kortere periode dan twee jaar.

In onderdeel 3° wordt de groep van personen die voor opvang in aanmerking komt, nader bepaald. Voorgesteld wordt om de groep te omschrijven als verslaafde aan harddrugs. Nu de wettelijke regeling ziet op de opvang van drugsverslaafden, verdient het aanbeveling zulks uitdrukkelijk in de wet vast te leggen. In het tweede lid is het begrip verslaafde gedefinieerd. Deze definitie spoort met de binnen de World Health Organization gehanteerde definities. De doelgroep zal bestaan uit personen die zich reeds geruime tijd vaak grote hoeveelheden harddrugs toedienen, met het verkrijgen daarvan een groot deel van de dag bezig zijn, door hun gebruik normale maatschappelijke bezigheden hebben opgegeven, en daardoor strafbare feiten plegen.

Als extra voorwaarde is toegevoegd dat er een samenhang dient te bestaan tussen de verslaving en de gepleegde feiten en de naar verwachting te plegen feiten. Het gaat dus vooral en in de eerste plaats om de zogenoemde drug related crimes. Daarbij wordt in het midden gelaten in welke mate de drugsverslaving heeft geleid tot het plegen van strafbare feiten en daarmee van overlast. Dat is niet goed vast te stellen, omdat doorgaans een veelheid van factoren, waaronder het gebruik of de toepassing van het middel waaraan men verslaafd is, heeft geleid tot het criminele gedrag. Voldoende is dat er een zeker verband bestaat tussen gebruik en overlast. De wetgever laat zich dus niet in met de omvang en de intensiteit van de verslaving.

De aanwezigheid van een ernstige psychiatrische problematiek is een contra-indicatie. De voorgestelde voorziening gaat uit van een praktische benadering. Het gaat om het aanleren van praktische vaardigheden, het activeren, scholing en om het opdoen van werkervaring. Psychiatrische gevallen zullen in de SOV niet tot hun recht kunnen komen en bovendien zou opname van verslaafden met een dergelijke problematiek een zware last vormen zowel voor het personeel als voor de overige verslaafden. In onderdeel 4° is als voorwaarde opgenomen dat de veiligheid van personen of goederen de strafrechtelijke opvang vereist. Indien gevaar voor veiligheid niet aanwezig is, indien er dus geen overlast is veroorzaakt die de omgeving onveilig maakt, is er geen grond voor langdurige opvang, d.w.z. voor langdurige verwijdering uit de samenleving. Overwogen is om in dit artikel nog als voorwaarde op te nemen dat de maatregel wenselijk is voor het functioneren van betrokkene in de maatschappij na diens terugkeer. Nu de Penitentiaire beginselenwet (na te noemen Pbw) van toepassing zal zijn op de thans voorgestelde vrijheidsbenemende maatregel, zou een dergelijke voorwaarde naast de in artikel

2, tweede lid, van die wet gegeven opdracht dat met handhaving van het karakter van de vrijheidsstraf of de vrijheidsbenemende maatregel de tenuitvoerlegging daarvan zo veel mogelijk dienstbaar gemaakt wordt aan de voorbereiding van de terugkeer van de betrokkene in de maatschappij, weinig toegevoegde waarde hebben.

In artikel 38m, derde lid, is bepaald dat aan het opleggen van de maatregel altijd een rapportage van een deskundige voorafgaat. Dat kan een psycholoog, een psychiater dan wel een deskundige uit de (verslavings)reclassering of de verslavingszorg zijn. Ik acht het niet nodig dat in de wet nadere specifieke eisen aan de deskundige worden gesteld. Voorts meen ik dat met de advisering door één deskundige kan worden volstaan. In de rapportage wordt ingegaan op de persoon van de dader, zijn (strafrechtelijk) verleden en worden de feiten en omstandigheden naar voren gebracht die de indicatie kunnen vormen voor het opleggen van de maatregel. In het advies wordt in het bijzonder ingegaan op de verslavingsproblematiek van de verdachte. Daarom ligt de inbreng van een deskundige op het terrein van de verslavingszorg voor de hand. In verband met een mogelijk spanningsveld tussen hulpverlening en rapportage is het van belang dat degene die advies uitbrengt een zekere distantie heeft ten opzichte van degene waarover advies wordt uitgebracht. Bij de reclassering heeft men overigens ervaring om met dit spanningsveld om te gaan.

De maatregel duurt ten hoogste twee jaren (artikel 38n). Ik acht het niet zinvol om de rechter te binden aan een minimumduur, mede gelet op het bepaalde in het tweede lid van artikel 38n.

Bij vergelijking van de maximale duur van de voorgestelde maatregel en de duur van de gevangenisstraf die voor de desbetreffende delicten pleegt te worden opgelegd, moet worden bedacht dat de optelsom van de afzonderlijke straf die telkens voor een delict zou kunnen worden opgelegd, in de buurt komt van de duur van de maatregel.

De verwachting is gerechtvaardigd dat ten minste binnen een termijn van twee jaren de noodzakelijke voorwaarden kunnen worden geschapen voor een succesvol verloop van het resocialisatieproces. Binnen deze termijn zal het nodige in gang kunnen worden gezet: het leren om te gaan met mensen (sociale vaardigheden), het leren om zich staande te houden (scholing, werk, huisvesting) en het leren om de zaken in financieel opzicht op orde te krijgen en te houden. Maximering betekent niet dat na het einde van de maatregel ook de begeleiding een einde neemt. Sommigen zullen (in de eerste periode) met begeleiding op afstand toekunnen. Anderen zullen ook na die periode nog in een beschermde omgeving moeten verblijven.

Het is van groot belang dat de tijd gedurende welke de maatregel ten uitvoer wordt gelegd, voldoende is om dit resocialisatieproces alle kansen te geven. Dat betekent dat niet is voorgeschreven dat de tijd die de verdachte voorafgaand aan de opvang in preventieve hechtenis heeft doorgebracht, in mindering wordt gebracht op de duur van de maatregel. Wel kan de rechter rekening houden met de duur van de voorlopige hechtenis en daarmee dus met de wijze waarop die heeft plaatsgevonden. Een en ander betekent intussen wel dat de tijd tussen inverzekeringstelling en berechting zo kort mogelijk dient te zijn. Daarvoor is nodig dat de rapportage op korte termijn beschikbaar is. Dat is mogelijk, omdat over de verdachte en zijn eventuele geschiktheid voor opvang in de regel reeds het nodige bekend zal zijn. Daarvoor is voorts nodig dat tussen openbaar ministerie en de strafrechter afspraken worden gemaakt over een spoedige afdoening van deze zaken.

In artikel 38o, eerste lid, is bepaald dat de plaatsing geschiedt in een inrichting voor de opvang van verslaafden, die daartoe door de Minister

van Justitie is aangewezen. In het tweede lid van dit artikel is bepaald dat bij of krachtens de wet regels worden gesteld omtrent de tenuitvoerlegging in en buiten de inrichting en de rechtspositie van degene aan wie de maatregel is opgelegd. Als gezegd spelen de deelnemende gemeenten een wezenlijke rol bij de tenuitvoerlegging van de SOV. De taak en verantwoordelijkheid van de gemeenten kunnen worden geregeld bij of krachtens de wet dan wel bij convenant. Met de VNG en de deelnemende gemeenten zal nader worden overlegd over de vraag of het wenselijk is om reeds in de beginfase de rol van de gemeenten en de nadere afspraken tussen het ministerie van Justitie en hen krachtens de wet te regelen. Het tweede lid kan hiervoor de basis bieden. Wat betreft de rechtspositie van degene die wordt opgevangen wordt voorgesteld dat de Penitentiare beginselenwet (Pbw) en de Penitentiare maatregel, voorzien van de nodige specifieke aanvullingen, ook van (overeenkomstige) toepassing zijn op de strafrechtelijke opvang.

2. Artikelsgewijs

Na de algemene onderdelen van deze memorie kan de artikelsgewijze toelichting kort zijn.

Bij de redactie van de voorgestelde regeling in de artikelen I en II is aangesloten bij de regeling inzake terbeschikkingstelling in het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering.

ARTIKEL I (WETBOEK VAN STRAFRECHT)

Artikel 38m

In het vierde lid is een regeling opgenomen voor het geval de verdachte weigert zijn medewerking te verlenen aan de advisering (vgl. artikel 37, derde lid).

De redactie van het slot van het vijfde lid wijkt iets af van de redactie van artikel 37a, derde lid. Door gevoegde behandeling van een groot aantal feiten in een proces kan het voorkomen dat betrokkene blijkens een veroordeling voor deze feiten een lange en intensieve criminele loopbaan heeft zonder dat dit tot uiting komt in een veelvuldigheid van veroordelingen. De voorgestelde redactie laat buiten iedere twijfel dat de rechter ook deze omstandigheid in aanmerking neemt.

Artikel 38o

Deze bepaling vormt de basis voor het bestaan van de inrichting voor de opvang van verslaafden. In de Pbw en de daarop gebaseerde Penitentiare maatregel zullen de in het tweede lid bedoelde regels worden gesteld. In het derde lid is de grondslag gelegd voor een gedeelde financiering van rijk en de gemeenten die gelet op het belang van de oplossing van de op hun grondgebied voorkomende problematiek, betrokken zijn bij de tenuitvoerlegging van de maatregel. Deze medefinanciering heeft betrekking op de vervolgvorzieningen die in de open fase worden aangeboden. Met en tussen gemeenten zullen zo nodig nadere afspraken kunnen worden gemaakt over de verdeling van kosten in de uitzonderlijke gevallen waarin de laatste fase van de aan een persoon opgelegde maatregel ten uitvoer wordt gelegd in een gemeente waarmee deze persoon geen enkele binding heeft.

De Minister van Justitie heeft eindverantwoordelijkheid voor alle fasen van de tenuitvoerlegging.

Artikel 38p

In deze bepaling wordt voorzien in de mogelijkheid dat de rechter de maatregel voorwaardelijk oplegt. Naar verwachting zal de rechter deze bepaling niet ruim toepassen, omdat de maatregel veelal personen betreft die van reeds eerder aangeboden kansen geen gebruik hebben gemaakt, en weten dat de maatregel bij recidive boven hun hoofd hangt. Niettemin acht ik het nuttig dat de rechter over dit instrument beschikt. Indien hij tijdens de zitting ervan overtuigd is dat de verdachte bereid en in staat is om op vrijwillige basis een behandeling te ondergaan die enerzijds een oplossing kan bieden voor zijn persoonlijke problematiek en anderzijds kan verzekeren dat nieuwe overlast uitblijft, kan hij van dit instrument gebruikmaken.

Artikelen 38p en 38q

Deze artikelen zijn ontleend aan de artikelen 38 tot en met 38b. Zij regelen de voorwaarden, waaronder de voorwaardelijke plaatsing kan worden opgelegd en gestalte krijgt.

Artikel 38r

Deze bepaling geeft de bevoegdheid om degene die voorwaardelijk is veroordeeld tot plaatsing in een inrichting, alsnog te plaatsen.

Artikel 38s

Deze bepaling schept een extra waarborg voor een zorgvuldige toepassing van de regeling. Zij voorziet in de mogelijkheid dat de rechter bij het opleggen van de maatregel bepaalt dat hij tussentijds wenst te worden voorgelicht over het verloop van de behandeling. De rechter kan er, zeker in de begintijd, waarin met het nieuwe strafrechtelijke instrument nog de nodige ervaring moet worden opgedaan, behoefte aan hebben na te gaan of de door hem opgelegde maatregel beantwoordt aan de daarmee beoogde doeleinden. De mogelijkheid van een tussentijdse rechterlijke controle is in het belang van een zorgvuldige tenuitvoerlegging van de maatregel. Deze toetsing wordt niet dwingend voorgeschreven. Niet steeds zal er behoefte bestaan aan een dergelijke controle. Vermeden dient te worden dat de rechter wordt belast met arbeid die niet zinvol is. De verklaring van de directeur ter voorlichting van de rechter zal worden opgesteld in samenwerking met de betrokken trajectbegeleider.

Artikel 38t

Deze bepaling is ontleend aan artikel 38f.

Artikel 38u

Deze bepaling verschaft de bevoegdheid aan de Minister van Justitie de maatregel te beëindigen, wanneer de voortzetting daarvan niet meer zinvol is (vgl. artikel 77s, zevende lid). Deze mogelijkheid tot beëindiging is wenselijk naast de in artikel 38s voorziene mogelijkheid tot rechterlijke tussenkomst. Artikel 38s geeft de rechter de bevoegdheid om een extra waarborg in te bouwen. Artikel 38u is een algemene bevoegdheid ex lege. Voor die beëindiging zal de Minister van Justitie het advies inwinnen van de directeur van de inrichting waarin betrokkene is geplaatst (geweest) en van zijn trajectbegeleider.

ARTIKEL II (WETBOEK VAN STRAFVORDERING)

In eerste aanleg is de meervoudige kamer van de rechtbank de bevoegde rechter. Zulks wordt nog eens tot uitdrukking gebracht in de voorgestelde wijziging van artikel 369, tweede lid.

De nieuw voorgestelde bepalingen bieden het strafprocesrecht voor de toepassing van de voorgestelde artikelen 38q, 38r en 38s van het Wetboek van Strafrecht.

Tegen een beslissing van de rechtbank op een vordering of een verzoek om toepassing van artikel 38q Sr. staat ingevolge artikel 509ee, tweede lid, geen hoger beroep open (vgl. artikel 509n, tweede lid). Tegen de beslissing op een vordering om de voorwaardelijk opgelegde maatregel alsnog ten uitvoer te leggen (artikel 38r) en tegen de beslissing tot beëindiging of niet-beëindiging van de maatregel (38s, tweede lid) staat voor het openbaar ministerie en de veroordeelde hoger beroep open bij het gerechtshof te Arnhem (vgl. artikel 509v).

Bij de Wet van 15 januari 1998, Stb. 33, tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering betreffende het aanhangig maken van de zaak en de regeling van het onderzoek ter terechtzitting (herziening onderzoek ter terechtzitting) is een groot aantal artikelen opnieuw gegroepeerd en vernummerd. Bij die gelegenheid is artikel 509m over het hoofd gezien. In deze bepaling is in beginsel de regeling van onderzoek ter terechtzitting van overeenkomstige toepassing verklaard op de procedure over de toepassing van de artikelen 38b, 38c, 38i of 38k van het Wetboek van Strafrecht. Deze bepaling wordt nu alsnog aangepast. Omdat niet aannemelijk is dat in deze procedures gebruik zal behoeven te worden gemaakt van anonieme getuigenverklaringen kan het derde lid vervallen. Artikel 509m staat model voor het voorgestelde artikel 509dd, met dien verstande dat de in artikel 509m niet van overeenkomstige toepassing verklaarde bepalingen inzake de niet verschenen verdachte, het optreden van de advocaat ter verdediging van een niet verschenen verdachte en het verlenen van verstek wél in artikel 509dd van overeenkomstige toepassing worden verklaard.

ARTIKEL III (WET OP DE RECHTERLIJKE ORGANISATIE)

De voorgestelde wijziging verzekert dat de penitentiaire kamer van het gerechtshof te Arnhem bevoegd is.

ARTIKEL IV (PENITENTIAIRE BEGINSELENWET)

Als gezegd wordt voorgesteld om de Pbw en de daarop gebaseerde Penitentiaire maatregel zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing te verklaren en voorts enige aanvullende regels te geven omtrent de plaatsing van een persoon in een inrichting voor de opvang van verslaafden en omtrent diens rechtspositie.

Artikel 4

Bij de SOV zal ook gebruik kunnen worden gemaakt van penitentiaire programma's. De toepasselijkheid van de in het tweede gestelde voorwaarden dienen gelet op de aard en de duur van de maatregel te worden uitgezonderd.

Artikel 9

De Pbw kent thans twee inrichtingen: gevangenissen en huizen van bewaring. Daaraan wordt de inrichting voor de opvang van verslaafden toegevoegd.

In het tweede lid wordt zekerheidshalve voorzien in de mogelijkheid dat degene aan wie de maatregel is opgelegd in afwachting van zijn plaatsing dan wel tussentijds kan verblijven in een huis van bewaring.

Artikel 10a

Deze bepaling geeft de bestemming aan van een inrichting voor de opvang van verslaafden.

In het tweede lid is zeker gesteld dat degene die geschikt kan zijn voor plaatsing, in afwachting van zijn berechting reeds in (een afdeling van) de inrichting, die tevens huis van bewaring is, kan verblijven.

Voorts is bepaald dat (een afdeling van) een huis van bewaring tevens inrichting voor de opvang van verslaafden kan zijn. Een dergelijke voorziening is nodig voor het geval dat een persoon tijdelijk uit de SOV-inrichting moet worden geplaatst dan wel de afdeling waarin de niet-gemotiveerden worden geplaatst verstopt raakt.

Zulks maakt een flexibele toepassing van de regeling mogelijk.

Artikelen 18a en 18b

Het gaat hier om een specifieke voorziening. Het is van belang dat voor elke geplaatste persoon een plan van opvang wordt gemaakt. Dit plan geeft aan op welke wijze (specifieke aanvullingen op regime en mate van beveiliging) en in welke fasen (gesloten, halfopen en open) de opvang van betrokkene plaatsvindt.

Artikel 18c

In deze bepaling is een tweede specifieke voorziening neergelegd. Het is van belang dat periodiek wordt nagegaan of de concrete wijze van tenuitvoerlegging van de maatregel daadwerkelijk bijdraagt aan de verwezenlijking van de met de opvang beoogde doeleinden.

ARTIKEL V

Deze bepaling legt een wettelijke periodieke evaluatieplicht op. Het is van groot belang dat al binnen een relatief korte termijn de eerste gegevens beschikbaar komen over het functioneren van de nieuwe regeling en de effecten van de maatregel.

Het tweede lid verzekert de medewerking van de deelnemende gemeenten aan de evaluatie.

ARTIKEL VI

Deze inwerkingtredingsbepaling voorziet in de mogelijkheid van een gefaseerde invoering van de nieuwe voorziening. Het is de bedoeling dat de voorgestelde regeling in de eerste fase uitsluitend toepassing vindt in de arrondissementen Rotterdam, Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Arnhem, Den Bosch en Maastricht.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager