

Vergaderjaar 1998–1999

**26 023**

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

**Nr. 7**

### **NADER VERSLAG**

Vastgesteld 17 juni 1999

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup> heeft besloten, na kennisneming van de nota naar aanleiding van het verslag (nr. 5) en de nota van wijziging (nr. 6), een nader verslag uit te brengen.

Naar aanleiding van nader ingekomen stukken bestaat bij de commissie de behoefte nog enkele opmerkingen te maken en vragen ter beantwoording aan de regering voor te leggen.

### **Algemeen**

#### *1. Inleiding*

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag. Zij achten het noodzakelijk dat op een aantal nadere vragen wordt ingegaan alvorens tot de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel kan worden overgegaan. Naar de mening van deze leden heeft de nota naar aanleiding van het verslag op een aantal punten niet de gewenste helderheid verschaft. Daarnaast heeft een aantal maatschappelijke organisaties en hulpverleningsinstellingen in hun schriftelijke commentaren en in direct contact met de fracties in de Kamer op een aantal punten gewezen die de nodige beantwoording vanuit de regering vereisen.

De leden van de PvdA-fractie constateren een zekere ongerustheid bij hulpverleningsinstellingen die zich bezig houden met de opvang van verslaafden en met drangprojecten die verband houden met de verslavingsproblematiek en overlast. De ongerustheid houdt verband met het eventuele verdringingseffect bij invoering van deze wet. Deze leden kunnen zich niet voorstellen dat bestaande voorzieningen en experimentele projecten op zullen houden of minder prioriteit zullen krijgen vanwege de invoering van de strafrechtelijke opvang verslaafden (SOV). Zij vragende regering om een bevestiging op dit punt. In dit verband achten de leden van de PvdA-fractie het van groot belang dat een integrale aanpak, ook op rijksniveau, gestalte krijgt. Zij vragen de regering de verhouding tussen dit wetsvoorstel en het drugsbeleid van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport te schetsen. Verwijzend naar de nota naar aanleiding van het verslag hebben de leden van de PvdA-fractie nog enkele vragen. Eén van de doelstellingen van de

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), voorzitter, Dittrich (D66), ondervoorzitter, Rabbae (GL), Rouvoet (RPF), Van Oven (PvdA), O. P. G. Vos (VVD), Van Wijmen (CDA), Patijn (VVD), De Wit (SP), Ross-van Dorp (CDA), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GL), Weekers (VVD), Van der Staaij (SGP), Wijn (CDA) en Brood (VVD).  
Plv. leden: Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Wagenaar (PvdA), Van Vliet (D66), Arib (PvdA), Duijkers (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), De Graaf (D66), Karimi (GL), Schutte (GPV), Santi (PvdA), Van den Doel (VVD), Rietkerk (CDA), Rijpstra (VVD), Marijnissen (SP), Buijs (CDA), Passtoors (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Oedayraj Singh Varma (GL), De Vries (VVD), Van Walssem (D66), Eurlings (CDA) en Kamp (VVD).

maatregel is de resocialisatie van betrokkene. Dit wordt echter niet als zodanig in het wetsvoorstel verwoord. Bestaat hierdoor niet het gevaar dat als resocialisatie niet haalbaar is, de SOV uitsluitend een straf is die dan mogelijk disproportioneel zou zijn, zo vragen deze leden. Deze leden vragen de regering om een toelichting op de keuze om resocialisatie niet in de wet op te nemen als doelstelling.

In de nota naar aanleiding van het verslag stelt de regering de mogelijkheid voor om – als een verslaafde meedoet aan een drangproject – naast een drangproject tevens voorwaardelijk een SOV op te leggen, voor het geval de verslaafde dreigt af te haken. Deze mogelijkheid biedt het voordeel van een vrijwillige start met een eventueel gedwongen voortgang. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering in welke gevallen zal worden overgegaan tot het voorwaardelijk opleggen van de SOV. Zijn daarnaast casus te bedenken waarin nooit een voorwaardelijke SOV zal worden opgelegd? Is bij het opleggen van de SOV als voorwaardelijke maatregel differentiatie naar de verschillende betrokkenen mogelijk, zo vragen deze leden.

In reactie op een vraag van de leden van de PvdA-fractie naar alternatieve wijzen van afkicken geeft de regering aan dat een studie wordt verricht naar het afkicken onder narcose. Zij vragen wanneer de regering verwacht dat deze studie zal zijn afgerond. Aangezien het personeel in de SOV-inrichtingen te maken zal krijgen met onder meer het afkicken van verslaafden bevreemdt het deze leden dat de SOV geen specifiek medische zorg kent als onderdeel van het programma-aanbod. Zij vragen nader overleg met de regering met betrekking tot dit onderwerp. Het drugsbeleid en ook de aanpak van de SOV is immers gebaat bij een integrale benadering. Kan de regering hierop reageren, zo vragen deze leden.

In artikel 38s is de mogelijkheid neergelegd dat de rechter de wenselijkheid van voortzetting van de maatregel tussentijds toetst. Het NJCM doet de aanbeveling om deze mogelijke tussentoets om te zetten in een verplichte tussentoets, want de maatregel kan immers 2 jaar duren. Deze termijn is nodig om de maatregel succesvol te laten zijn. Hiervoor hebben de leden van de PvdA-fractie begrip. Anderzijds is dit, zeker gezien het misdrijf, naar alle waarschijnlijkheid een lange termijn. Het is derhalve een goede suggestie om altijd tussentijds te toetsen. De leden van de PvdA-fractie vragen om een reactie van de regering met betrekking tot dit standpunt.

Bij het maken van de regeling van de SOV is aansluiting gezocht bij de TBS-regeling. Zou de regering nog eens duidelijk uiteen kunnen zetten hoe de afbakening tussen de SOV en de maatregel TBS is vormgegeven, zo vragen deze leden.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het rapport van het Trimbos-instituut: *«Effectiviteit van justitiële drang en dwang bij de behandeling van verslaafden»*. Het Trimbos-instituut bekritiseert in dit rapport het wetsvoorstel SOV, omdat zij van mening is dat er onvoldoende wetenschappelijke onderbouwing is voor dwangbehandeling voor verslaafden (*evidence based*). Deze leden vragen de regering om een reactie op de kritische uitlatingen van het Trimbos-instituut. Hierop aansluitend zouden deze leden willen vragen hoe de regering, in het licht van het bovenstaande, het experiment in Ossendrecht beoordeelt. Zij constateren dat aan het SOV twee doelstellingen ten grondslag liggen, namelijk: het terugdringen van de ernstige overlast als gevolg van door drugsverslaafden gepleegde strafbare feiten en het verminderen van de verslavingsproblematiek. Bij dwangbehandeling kunnen hulpverleners echter te maken krijgen met een conflict van plichten, want enerzijds moeten ze zich toewijden aan de patiënt en anderzijds moeten ze rechterlijke uitspraken of beslissingen eerbiedigen van het openbaar ministerie.

Onduidelijkheid over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen hulpverleners en vertegenwoordigers van het strafrechtstelsel heeft geleid tot het falen van justitiële programma's voor drang- en dwangbehandeling in de Verenigde Staten, zo lezen deze leden in het rapport van het Trimos-instituut. Kan de regering gemotiveerd aangeven wat dit betekent voor het onderhavige wetsvoorstel, zo vragen deze leden. Vervolgens hebben de leden van de VVD-fractie nog een vraag betreffende het vasthouden van een drugsdelinquent, zoals vastgelegd in de betreffende maatregel van het wetsvoorstel SOV. Kan de regering, zo vragen zij, nader uiteenzetten hoe de SOV maatregel zich verhoudt tot het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens. In het bijzonder zijn deze leden geïnteresseerd in een gemotiveerde reactie van de regering op de vraag of er enige overeenstemming is met het vereiste van proportionaliteit.

De leden van de CDA-fractie danken de regering voor de in de nota naar aanleiding van het verslag gegeven antwoorden. De beantwoording sterkt deze leden in de gedachte dat de strafrechtelijke opvang verslaafden (SOV) een waardevolle aanvulling kan zijn op de bestaande aanpak van de overlast door criminaliteit van drugsverslaafden. De leden van de CDA-fractie hebben nog een aantal vragen over de vormgeving van het project.

Deze leden constateren dat in de eerste, experimentele fase van het project wordt uitgegaan van 350 plaatsen. Hoeveel plaatsen voorziet de regering in de definitieve fase, en wanneer verwacht de regering het maximale aantal plaatsen te bereiken? Zij nemen aan dat een deel van de doelgroep illegaal in Nederland verblijft of over een tijdelijke verblijfstitel beschikt. Is dat een contra-indicatie voor verblijf in de SOV en zo ja, wat geschiedt dan met deze categorie? Is deze categorie verslaafden uitzetbaar? Kan de regering aangegeven hoe groot de categorie is die door het ontbreken van een verblijfstitel niet voor SOV in aanmerking komt, zo vragen deze leden.

Deze leden hebben begrepen dat de geestelijke gezondheidszorg (GGZ) kritisch is ten aanzien van de invoering van de SOV. Zij vragen de regering aan te geven in hoeverre de GGZ bij de voorbereiding van de SOV betrokken is geweest. Hoe beoordeelt de regering de kritiek van de GGZ? Is medewerking van de GGZ bij de uitvoering van de SOV voldoende verzekerd? Kan de regering aangeven wat de rol is van de GGZ bij de totstandkoming van richtlijnen voor de indicatiestelling voor de SOV, zo vragen deze leden. Wie zal in individuele gevallen de indicatiestelling ten behoeve van de rechter opstellen en is deze indicatie gebaseerd op vaste of variabele criteria die aan de hand van de beschikbare capaciteit worden bijgesteld?

De regering opent een mogelijkheid voor uitbreiding van de SOV naar niet aan drugs verslaafde daders. Kan de regering aangeven aan welke categorie daders zij denkt en op grond van welke criteria zou besloten kunnen worden tot uitbreiding van de SOV tot nieuwe categorieën van daders, vragen deze leden. Bestaat ook de mogelijkheid dat de SOV in een later stadium wordt uitgebreid tot daders met ernstige psychiatrische problemen? In het kader van de doelstelling van overlastbestrijding vragen de leden van de CDA-fractie om een nadere uitleg ten aanzien van de uitsluiting van daders van wie redelijkerwijs moet worden aangenomen dat zij niet vatbaar zijn voor zorgvoorzieningen gericht op hun resocialisatie. Is dat niet juist de categorie die het meest hardnekkig voor overlast zorgt? Kan de regering concreet aangeven wat ten aanzien van een verdachte uit deze categorie, die voor de zoveelste keer wordt opgepakt, zal gebeuren. Wat is het perspectief voor deze verslaafde en voor de omgeving die te lijden heeft onder de overlast die betrokkene veroorzaakt, zo vragen deze leden.

De leden van de D66-fractie danken de regering voor de beantwoording van de vragen die zij in de nota naar aanleiding van het verslag hebben gesteld. Naar aanleiding van dit verslag hebben deze leden nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de fractie van D66 onderschrijven de noodzaak van een specifieke maatregel voor criminele verslaafden, waardoor niet alleen de maatschappij wordt beschermd tegen ernstige overlast, maar waardoor de verslaafden bovendien een perspectief geboden wordt. Een dergelijke maatregel moet wel reële kansen bieden om het beoogde doel te bereiken. De regering stelt dat het risico dat de doelstellingen van de SOV niet ten volle zullen kunnen worden verwezenlijkt, door stelselmatige en zorgvuldige voorbereiding van de SOV zoveel mogelijk zal worden beperkt. Deze leden achten een gedegen voorbereiding inderdaad van groot belang. Zij vinden dat in de nota naar aanleiding van het verslag juist op dit punt nog te veel aspecten onduidelijk zijn. Op te veel punten dient het beleid nog ontwikkeld te worden.

De regering stelt dat het beeld van de SOV op dit moment nog niet tot in details vastligt. Met betrekking tot de selectieprocedure, de opzet van het programma en de invulling van de functie van trajectbegeleider kan de regering alleen een algemeen kader aangeven.

Veel ontwikkelingen laat de regering over aan het lokaal bestuur. De leden van de D66-fractie willen graag weten wat de laatste stand van zaken is met betrekking tot het invullen van de algemene uitgangspunten op lokaal niveau. Hoe houdt de regering toezicht op de ontwikkelingen op lokaal niveau?

Uit verscheidene onderzoeken is gebleken dat met name de nazorg, met inbegrip van reclasseringstoezicht, cruciaal is om de beoogde doelen van de SOV te bereiken. Essentiële voorzieningen zijn scholing, werk, en woonruimte. Gemeenten spelen een belangrijke rol in het vervullen van deze voorzieningen. Deze leden hadden dan ook graag gezien dat de regering reeds tot sluitende afspraken met gemeenten was gekomen voorafgaand aan het van start gaan van de SOV.

Volgens de regering is er een heel specifiek en uitgebreid programmatisch aanbod binnen de SOV. Iets verder in de nota naar aanleiding van het verslag wordt vermeld dat de precieze programma's die in de diverse SOV's zullen worden toegepast, op dit moment nog niet bekend zijn. Deze leden vragen hoe zich dit verhoudt. Juist vanwege het feit dat de opzet van het programma (de voorbereiding) zo belangrijk wordt geacht, willen de leden van de D66-fractie graag een toelichting op dit punt, die uitvoeriger is dan de algemene opmerkingen die de regering er tot dusver aan heeft besteed.

In de beantwoording van de vraag op de verhouding tussen drang- en dwangprojecten stelt de regering dat een bepaalde groep verslaafden niet met een project op basis van drang bereikt wordt. Het effect van een drangproject, zoals dat momenteel in Ossendrecht, de voorloper van het SOV-programma, plaatsvindt, zou betrekkelijk zijn (in termen van bereik van de doelgroep). De regering verklaart echter tevens dat positieve ervaringen worden opgedaan met het experiment in Ossendrecht en dit de overtuiging sterkt dat met de gekozen opzet (het SOV-programma) het juiste spoor wordt ingezet. Hoe verhouden deze zinsneden zich tot elkaar, vragen deze leden. Waarom wordt er niet gekozen voor een kleinschalig dwangexperiment, waarmee de noodzakelijk ervaring kan worden opgedaan?

De vraag waarom al wordt overgegaan tot invoering van dwangprojecten, terwijl de landelijke evaluatie van drangprojecten nog niet is afgerond, is nog steeds een legitieme vraag volgens de fractie van D66. Zij vragen waarom het drangproject niet wat meer tijd en ruimte wordt gegund voor een goede evaluatie.

Hoewel de doelgroep niet hetzelfde is, wijst de regering in de memorie van toelichting op het belang van het experiment van de drang-

voorziening te Ossendrecht, waarin bepaalde elementen van de SOV-opzet kunnen worden uitgetest. Ervaring kan onder meer worden opgedaan met betrekking tot de fasering van het programma, de functie van trajectbegeleider en de samenwerking van de betrokken instanties. Dit is volgens de leden van de D66-fractie van belang, aangezien er geen literatuur kan worden geraadpleegd die van toepassing is op een project als de SOV. Gelet op de informatie en de ervaring die van grote waarde kunnen zijn voor een goede implementatie van het huidige voorstel, vragen deze leden de regering nogmaals te overwegen de landelijke evaluatie af te wachten, alvorens over te gaan tot invoering van dwangprojecten.

De regering erkent dat de termijn van twee jaar om iemand na een jarenlange verslaving weer op de rails te zetten een onzekere factor is, aangezien het effect van een verblijf van twee jaar in de SOV van persoon tot persoon kan verschillen. In dit verband willen de leden van de D66-fractie de tussenkomst, zoals beschreven in artikel 38s, aan de orde stellen. Dit artikel geeft de rechter de mogelijkheid om de wenselijkheid van voortzetting van de maatregel tussentijds te toetsen. Het artikel heeft uitdrukkelijk geen verplichtend karakter om de rechter niet onnodig te belasten. Deze leden vinden dat de duur van de maatregel uitsluitend wordt gerechtvaardigd door de functionaliteit. Mocht na een bepaalde periode blijken dat de verslaafde inmiddels zodanig is geresocialiseerd dat de kans op recidive minimaal is, dan zou dat aanleiding moeten zijn om de maatregel vroegtijdig te beëindigen. Het instellen van een verplichte tussentijdse toets zal de rechterlijke macht wellicht onnodig belasten. Een alternatief is naar de mening van deze leden het recht voor de gedetineerde om een zodanige tussentoets te verzoeken. Zij vragen wat de regering vindt van dit voorstel.

Een mogelijke beperkte verlenging van de termijn is naar de mening van de regering niet gewenst, aangezien de relatief beperkte zwaarte van de reeks delicten niet de verlenging rechtvaardigt. Een maatregel als de SOV is echter niet rechtstreeks gerelateerd aan de ernst van het gepleegde feit. De leden van de D66-fractie zijn van mening dat de rechtvaardiging van de maatregel, en een eventuele verlenging daarvan, is gelegen in de door criminaliteit van drugsverslaafden veroorzaakte maatschappelijke overlast, alsmede het belang van een terugkeer in de samenleving van de drugsverslaafde en beëindiging van de recidive. Dit zijn de doelstellingen van het wetsvoorstel. Mochten deze doelstellingen niet zijn gehaald, bijvoorbeeld door het feit dat de behandeling achterop is geraakt, is een eventuele verlenging van de termijn dan niet wenselijk, desnoods alleen op vrijwillige basis, vragen deze leden. Kan de regering haar standpunt inzake een verlenging na het maximum van een termijn van twee jaar toelichten, rekening houdend met bovenstaande doelstellingen.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat de nazorg van grote importantie is. Uit de literatuur blijkt dat met betrekking tot de termijn van nazorg eerder moet worden gedacht aan jaren dan aan maanden. Hoe denkt de regering hierover, vragen deze leden.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn teleurgesteld over de nota naar aanleiding van het verslag. Vele vragen die in het verslag naar voren werden gebracht, werden door de minister niet van een antwoord voorzien, terwijl anderzijds wel antwoorden kwamen op niet door de leden gestelde vragen. Een aantal vragen zal daarom hierna wederom worden gesteld. Het viel met name tegen dat in de nota naar aanleiding van het verslag niet werd ingegaan op de rapportage van het Trimbos-instituut over de effectiviteit van drang- en dwangmaatregelen. Bij een zo ingrijpend voorgestelde maatregel past een gedegen en zorgvuldige behandeling, en daarbij hoort naar het oordeel van deze leden mede het in ogenschouw nemen van literatuurstudies die tot een andere conclusie leiden dan de regering wenselijk acht.

Zij stellen voorop dat zij positief staan tegenover de gedachtengang om aan criminele verslaafden, die zich nu aan de onderkant van de samenleving bevinden, een nieuw perspectief van resocialisatie te bieden. Zij zien op zichzelf veel mogelijkheden in een combinatie van individueel gerichte zorg en overlastbestrijding. Daartoe zal echter aan de verslaafden wel de juiste behandeling en begeleiding moeten worden aangeboden, en naar de mening van deze leden gebeurt dat met het voorliggende wetsvoorstel niet.

Naar aanleiding van commentaren vanuit de KNMG en ook uit de gezondheids- en verslavingszorg, alsmede naar aanleiding van het rapport van het Trimbos-instituut, is bij de leden van de GroenLinks-fractie de vraag gerezen waarom alleen de minister van justitie de verantwoordelijkheid voor het wetsvoorstel draagt. Niet alleen raakt de SOV immers mede aan het hulpverleningsbeleid waarvoor de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport eerstverantwoordelijk moet worden geacht; deze laatste is bovendien verantwoordelijk voor de coördinatie van het gehele drugbeleid. Deze leden hebben de stellige indruk dat het huidige wetsvoorstel niet is ingebed in het drugbeleid zoals dat vanuit het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport wordt vormgegeven en bovendien niet voldoet aan eisen die vanuit dat ministerie in het algemeen aan de introductie van nieuwe behandelmodaliteiten worden gesteld. Zij verzoeken de minister van justitie dan ook nadrukkelijk, zijn collega van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bij het wetsvoorstel te betrekken, in die zin dat deze daarvoor medeverantwoordelijkheid neemt als tweede ondertekenaar.

Naast de bezwaren van principiële aard stellen deze leden met name ook vraagtekens bij de verwachte effectiviteit van de SOV-maatregel. Het zal immers duidelijk zijn dat een strafrechtelijke maatregel met een zodanig ingrijpend karakter geen enkel bestaansrecht kan hebben, indien zij geen effectieve oplossing voor het overlastprobleem biedt. De regering erkent dat ook, en spreekt in dat verband op enkele plaatsen nadrukkelijk van een *SOV-experiment*. Wat de leden van de GroenLinks-fractie dan verbaast en verontrust, is dat de minister die experimentele maatregel wel gewoon wil invoeren en een eigen plaats in het Nederlandse sanctiebestel wil geven, en vervolgens wil afwachten of het functioneren van de SOV na een aantal jaren bevalt. Deze leden achten dit een uiterst onwenselijke gang van zaken.

Terecht wordt in de rapportage van het Trimbos-instituut aandacht gevraagd voor de toegenomen vraag – ook vanuit het kabinet – om *evidence-based* behandelprogramma's in de gezondheidszorg. Dat betekent niet alleen dat de werkzaamheid van een nieuwe behandelvorm moet zijn onderzocht voordat deze wordt ingevoerd, maar bovendien dat dit onderzoek aan een aantal wetenschappelijke criteria voldoet. Duidelijk is daarbij dat een zogeheten retrospectief onderzoek zonder duidelijke controlegroep, zoals de minister thans voorstaat, aan die criteria niet voldoet. Met de aanvaarding van dit wetsvoorstel wordt immers een nieuwe werkelijkheid gecreëerd. «Als dwangbehandeling eenmaal is ingevoerd slinken de kansen voor een goede evaluatie. Die les kan getrokken worden uit de buitenlandse literatuur», zo vermeldt het Trimbos-rapport. Dit gegeven heeft, zo menen de leden van de GroenLinks-fractie, het kabinet ook aanleiding gegeven om voor het experiment met heroïneverstrekking van overheidswege aan verslaafden, een deugdelijke experimentele *setting* te doen ontwerpen in de vorm van een *randomised clinical trial*. Deze leden menen dat een dergelijke procedure ook aan de definitieve introductie van een langdurige vrijheidsbenemende maatregel als de SOV vooraf zou moeten gaan, nu deze maatregel immers dient als basis voor een bepaald behandelprogramma. De eventuele toevoeging van de SOV-maatregel aan het bestaande sanctie-instrumentarium zou daarmee immers op feiten, veeleer dan op hoop en veronderstellingen kunnen worden gebaseerd. Het is daarbij ook

van belang om te bedenken dat uit ervaringen in het buitenland met strafrechtelijke drang- en dwangvarianten voor verslaafden blijkt, dat het effect van behandelprogramma's eerst goed kan worden beoordeeld aan de hand van het percentage deelnemers dat een aantal jaren na afsluiting van de behandeling nog steeds niet is teruggevallen in het oude verslavingsgedrag.

De leden van de GroenLinks-fractie achten het niet goed denkbaar, en in elk geval niet verantwoord, dat grote groepen verslaafden al jaren achtereenvolgend aan de vrijheidsbenemende en beperkende SOV-maatregel zouden zijn onderworpen. Vooraleer zou moeten worden vastgesteld dat deze geen of zelfs een averechts effect sorteert. Het Trimbos-instituut en GGZ-Nederland pleiten eveneens voor een echte experimentele status van de SOV-maatregel: een prospectief onderzoek in de vorm van een *randomised clinical trial*. Deze leden vernemen graag van de regering of zij bereid is een deugdelijke experimentele opzet als hier bedoeld van de SOV-maatregel te doen uitwerken en beproeven, alvorens tot verdere behandeling en invoering van dit wetsvoorstel over te gaan. Zij dringen hier zeer sterk op aan, vooral omdat in de afgelopen jaren zeer veel geld en energie in allerhande overlastbestrijdingsprojecten (waaronder strafrechtelijke drang) is gestoken. Achteraf moet volgens de leden van de GroenLinks-fractie te vaak worden geconstateerd dat deze projecten voornamelijk op basis van bestuurlijke argumenten werden gestart en pas achteraf op hun effectiviteit werden geëvalueerd. Dit is een goed moment om de zaken in de goede volgorde te gaan aanpakken, eerst goed experimenteren en testen op effectiviteit en daarna pas tot eventuele invoering besluiten. Hiermee wordt tevens ruimte geschapen om meer ervaringen op te doen met strafrechtelijke drangprojecten en hieruit lessen te trekken. Deze leden achten dat van groot belang, juist ook omdat daardoor de resterende groep verslaafden, voor wie de alsdan bestaande behandelmodaliteiten geen soelaas blijken te bieden, nauwkeuriger kan worden gedefinieerd dan thans het geval is. Vanuit de verslavingszorg-instellingen ontvangen deze leden in elk geval signalen die erop wijzen dat voor de hardnekkige groep criminele verslaafden geen standaard behandelprogramma kan worden ontworpen, maar juist maatwerk geboden is. Veel van deze verslaafden blijken bovendien continue zorg nodig te hebben, vergelijkbaar met die voor chronisch psychiatrische patiënten. In de reguliere verslavingszorg en ook in strafrechtelijke drangprojecten kan dit maatwerk, mits daarvoor de nodige financiële middelen beschikbaar zijn, ook daadwerkelijk worden aangeboden terwijl zulks in een strafrechtelijke dwangvariant niet of minder het geval is. In Nederland wordt nog maar betrekkelijk kort met strafrechtelijke drangprojecten voor drugsverslaafden gewerkt en er vindt ook een herijking van de verslavingszorg plaats. Deze door de minister van VWS gesteunde herijking – onder de noemer «Resultaten Scoren» – is gericht op drie thema's: a. werken aan een grotere effectiviteit van de interventies van de verslavingszorg; b. een verdere uitbouw van programma's die specifiek zijn gericht op individueel gerichte zorg, op bemoeizorg en op (extreem) moeilijke groepen en c. de uitwerking van effectieve en doelmatige preventieprogramma's. Gelet op de hiervoor al aangehaalde ervaringen in het buitenland, waaruit blijkt dat vaak jaren nodig zijn om de effectiviteit van nieuwe behandelvormen te kunnen beoordelen, menen de leden van de GroenLinks-fractie dat het de voorkeur verdient om de tijd te nemen om door middel van gedegen evaluaties meer over de effectiviteit van de thans bestaande vormen van met name strafrechtelijke drang te weten te komen – en desgewenst tegelijkertijd serieus te experimenteren met strafrechtelijke dwang – in plaats van met dit wetsvoorstel weer een nieuwe strafrechtelijke behandelvariant te introduceren waarvan de effectiviteit niet vaststaat en die niet is afgestemd op het reeds bestaande aanbod. Dit klemmt te meer, nu ook buitenlandse drangvarianten volgens

het Trimbos-instituut veelal niet deugdelijk op hun effectiviteit zijn onderzocht.

In dit verband zijn de leden van de GroenLinks-fractie overigens benieuwd naar de vorderingen met de drangvariant van de SOV. Hoeveel verslaafden zijn tot nog toe in het programma ingestroomd, en hoeveel zijn er tussentijds uitgevallen, vragen deze leden. Is het juist dat slechts negen personen tot op heden het gehele behandeltraject hebben doorlopen en een aantal van hen inmiddels alweer in de verslaving is teruggevallen? Tevens vragen zij of de regering voornemens is ook deze SOV-drangvariant te laten voortbestaan na invoering van de dwang-SOV. Welke criteria stelt de regering in dat verband voor deelneming aan het drangproject, met betrekking tot de ernst van de gepleegde delicten? Ook in de nota naar aanleiding van het verslag vinden de leden van de GroenLinks-fractie bevestigd dat de tweede hoofddoelstelling van het wetsvoorstel in feite het bestwilcriterium betreft. Nu dit doel in de visie van de minister mede de ingrijpende maatregel van gedwongen vrijheidsbeneming voor twee jaar rechtvaardigt, menen deze leden dat aan het volgende onderwerp meer aandacht dient te worden besteed. Een algemene ervaring van de verslavingszorg is dat voor een adequate behandeling van de verslaafde, die ook op langere termijn tot resultaten leidt, een authentieke motivatie is vereist. Ook een recent overzicht van zeven Zweedse evaluatiestudies van gedwongen behandeling van vooral alcoholisten maar ook drugsverslaafden – genoemd in het Trimbos-rapport – duidt daarop. In drie van de studies leverde dwang minder op dan vrijwilligheid, en in de overige vier was het effect gelijkwaardig maar bescheiden. De zogeheten bootcamps in de Verenigde Staten zijn nog onvoldoende geëvalueerd, maar de beschikbare gegevens wijzen volgens het Trimbos-instituut op ineffectiviteit en op crimineel recidive in de orde van grootte van 40 tot 50% op korte termijn. In het rapport van het Trimbos-instituut wordt geconcludeerd: «De literatuur is alles bijeen minder positief over de effectiviteit van dwang dan van drang. Het Amerikaanse Institute of Medicine concludeerde dat de behandeling beter uitwerkt als de verslaafde via onderhandeling of anderszins betrokken raakt bij de aanpak en zijn wensen ziet gehonoreerd. Dat is makkelijker te realiseren bij drang dan bij dwang. Er is in de literatuur in ieder geval geen ondersteuning voor het optimisme in de memorie van toelichting bij de SOV, dat dwang kan helpen waar drang faalt.» Kortom, waar het hoofddoel van overlastbestrijding wellicht in elk geval voor de duur van de maatregel – maar de ambitie van het wetsvoorstel reikt verder – ten aanzien van de veroordeelde wel zal kunnen worden waargemaakt, lijkt het andere hoofddoel van deze leden, dat met de SOV de individuele (verslavings)problematiek van verslaafde delinquenten wordt opgelost, althans beheersbaar gemaakt, ten behoeve van hun terugkeer in de maatschappij, wel zeer boud gesteld. Zoals vermeld ondersteunen deze leden de gedachte van resocialisatie, maar daartoe zijn een goede behandeling en begeleiding onontbeerlijk. Zij vinden het wetsvoorstel echter tekortschieten op dit punt.

De veronderstelling van de regering die de grond vormt voor de SOV-maatregel (nota naar aanleiding van het verslag, p. 5) is: dat dwang kan helpen de betrokkenen door de eerste zware periode heen te helpen en dat, als men daar eenmaal doorheen is en in de halfopen fase is beland, de neiging om af te haken minder groot zal zijn. Vindt de regering dit niet een smalle basis voor zo'n ingrijpende maatregel, geplaatst tegen de achtergrond van genoemd ervaringsgegeven in de verslavingszorg, bij ontbreken van wetenschappelijk bewijs van de effectiviteit van dwang en aanwijzingen voor het tegendeel en gelet op de afwijzende reacties die Nederlandse praktijkdeskundigen via onder meer de KNMG, de GGZ Nederland en de Stichting Drugsbeleid op het wetsvoorstel hebben gegeven, zo vragen deze leden. De juistheid van deze veronderstelling van de regering zou overigens moeten blijken uit een geringe uitval in het



huidige SOV-drangproject, vanaf het moment dat deelnemers de eerste zware periode zijn doorgemaakt. Kan de regering daaromtrent nader informeren?

Tenslotte menen de leden van de GroenLinks-fractie dat deze tweede doelstelling ook in de wettekst zelf tot uitdrukking zou moeten worden gebracht indien de regering er werkelijk betekenis aan toekent. Bij het opleggen van de maatregel door de rechter moet dan uitdrukkelijk worden getoetst of deze zal bijdragen aan beheersing van de verslavingsproblematiek en resocialisatie van de verdachte.

De SOV is als overlastbestrijdende maatregel ingepast in het strafrecht. Toch hebben de leden van de GroenLinks-fractie de indruk, dat crimineel gedrag maar één van de aspecten is van het gedrag waarmee een aantal verslaafden ernstige overlast veroorzaakt. Talrijk zijn immers de klachten over verslaafden die samengroepen op kinderspeelplaatsen, spuiten met naalden laten slingeren in woonwijken, voor ernstige geluidsoverlast zorgen, in de portieken van woningen liggen te slapen of voor een onaangenaam straatbeeld zorgen. Hoewel de leden van de GroenLinks-fractie de realiteit en ernst van deze klachten onderkennen, menen zij dat in reactie daarop een sociaal verslavingsbeleid gevoerd moet worden zoals thans ook in tal van gemeenten gebeurt, in de vorm van het aanbieden van gebruikersruimten, een dak boven het hoofd en dergelijke. Is de indruk van deze leden echter juist, dat deze vormen van overlast mede de aanleiding vormen voor de voorgestelde maatregel en is dan de keuze om het opleggen van de SOV-maatregel aan de veroordeling voor een concreet misdrijf te koppelen niet erg willekeurig, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie. Als zij de regering goed hebben begrepen, is het de bedoeling dat verslaafden die tot de SOV-doelgroep behoren, al als zodanig zullen worden aangemerkt vóórdat zij worden aangehouden voor het vergrijp dat uiteindelijk tot de veroordeling tot die maatregel zal leiden. Eerder gedrag – en naar deze leden vrezden niet alleen eerder crimineel gedrag – leidt dus al tot de vaststelling dat voor een bepaalde verslaafde de SOV het geëigende middel is. Dat betekent een breuk met het proportionaliteitsbeginsel als uitgangspunt van ons strafrecht, dat een sanctie gerelateerd is aan de ernst van het feit waarvoor iemand terechtstaat. De leden van de GroenLinks-fractie bestrijden dat deze breuk gerechtvaardigd is. Geredeneerd vanuit de optiek van het wetsvoorstel lijkt het hen consequenter om die bepaalde verslaafde gewoon zonder directe aanleiding van straat op te pakken en voor de rechter te brengen om oplegging van de SOV-maatregel te vorderen. Wachten op een nieuwe fietsendiefstal, autokraak of winkeldiefstal voegt dan weinig toe, zo menen zij, en nu de maatregel toch al strijdt met onze strafrechtelijke beginselen is het wel zo helder om haar helemaal buiten het strafrecht te plaatsen. De leden van de GroenLinks-fractie zouden het dan ook op prijs stellen indien de regering nog eens uitgebreid op de voors en tegens van haar keuze voor de strafrechtelijke inbedding wil gaan.

De leden van de GroenLinks-fractie vestigen nogmaals de aandacht op de rechtsongelijkheid die het gevolg zal zijn van de SOV. Daarbij gaat het niet slechts om de verschillen in strafrechtelijke behandeling tussen de verslaafde en de niet verslaafde, maar juist ook om de verschillen die het gevolg zijn van een aantal uitsluitingsgronden voor SOV-plaatsing, zoals het zijn van vrouw of illegale vreemdeling, dan wel het hebben van een psychiatrische aandoening of verslaving aan andere middelen dan drugs, dan wel het wonen of verblijven buiten het grondgebied van de 25 deelnemende steden. De situatie kan ontstaan, dat van een man en een vrouw die beiden worden veroordeeld voor het medeplegen van de diefstal van een bromfiets, de man voor een periode van twee jaar van zijn vrijheid wordt beroofd en de vrouw slechts gedurende een week of zes. Soortgelijke casus zijn denkbaar met betrekking tot eerdere genoemde uitsluitingscriteria. Naar het oordeel van de leden van de

GroenLinks-fractie verzet het beginsel van rechtsgelijkheid zich ertegen, dat dergelijke grote verschillen in behandeling bestaan. Andermaal vragen deze leden aandacht voor de effecten van het wetsvoorstel op de strafrechtketen. Waar het voorstel uitgaat van het principe dat personen uit de doelgroep in beginsel in voorlopige hechtenis worden genomen waarna de zaak snel ter zitting moet worden gebracht, is immers de vraag aan de orde of hiertoe wel voldoende zittingscapaciteit voorhanden is. Al geruime tijd staat op de politieke agenda het probleem van de tekortschietende capaciteit van strafrechtketen, met name van de zittende magistratuur. De leden van de GroenLinks-fractie zien tegen deze achtergrond niet goed in hoe erop te vertrouwen valt dat met afspraken op lokaal niveau met de rechterlijke macht gewaarborgd kan worden dat de SOV-zaken inderdaad zo snel mogelijk ter zitting van de meervoudige strafkamer zullen worden aangebracht (nota naar aanleiding van het verslag, p. 11).

De leden van de SP-fractie zijn het met de regering eens dat er iets gedaan moet worden aan de ernstige overlast als gevolg van door drugs-verslaafden gepleegde strafbare feiten. Deze groep verdient een kans om weer aansluiting te vinden bij de samenleving. Een maatregel als strafrechtelijke opvang verslaafden kan wellicht uitkomst bieden. Toch maken deze leden zich zorgen over de vraag of de doelstellingen van het voorstel gehaald zullen worden.

De leden van de SP-fractie willen graag weten of het de bedoeling is om de voorwaardelijke maatregel vaak op te leggen via toepassing van het voorgestelde artikel 38p Wetboek van Strafrecht, als stok achter de deur. In de nota naar aanleiding van het verslag staat dat indien het enerzijds wenselijk is dat de betrokkene zelf kiest voor een bepaald traject en het anderzijds wenselijk is dat met het gekozen traject beoogde doelstellingen worden verwezenlijkt, de rechter de SOV voorwaardelijk kan toepassen. Deze leden vragen om welke gevallen het precies gaat, nu onder deze formulering vele verslaafden in aanmerking zouden komen voor de voorwaardelijke SOV. Is de onvoorwaardelijk oplegging slechts een ultimatum remedium, wanneer bijvoorbeeld de overlast niet meer in de hand te houden is, vragen deze leden.

Bovendien lijkt het logisch om in de experimentele fase voorzichtig te beginnen, en eerst te kijken of de SOV als voorwaardelijke straf hierin past. Zij vragen de regering om een reactie op dit standpunt.

GGZ-Nederland meldt dat er geen bewijs is dat «dwang» betere resultaten oplevert dan «drang». Het feit dat er geen bewijs is dat dwang niet zou werken of zelfs contraproductief kan werken rechtvaardigt vervolgens het voorstel. De leden van de SP-fractie willen graag weten of het verstandig is in deze onzekere situatie deze maatregel te introduceren zonder dat er wetenschappelijke onderbouwing bestaat, terwijl de landelijke evaluatie van drangprojecten nog niet is afgerond en men bovendien binnen de sector verslavingszorg tegen deze maatregel en tegen dwang gekeerd is.

De leden van de SGP-fractie hebben behoefte aan het stellen van enige nadere vragen.

Wat betreft de rechtsgrond van de maatregel (vrijheidsberoving) die kan worden getroffen met het oog op toekomstige problemen, stellen deze leden de vraag of te verwachten overlast niet een te lichte grond voor vrijheidsberoving is en of voorkoming van gevaar (vgl. Wet BOPZ) niet een meer aangewezen grond is.

Wat betreft de voorwaarden voor het opleggen van de maatregel met in het bijzonder de eis van «samenhang» tussen verslaving en de naar verwachting te plegen strafbare feiten, vragen deze leden of het vereiste van «samenhang» voldoende is te achten. Moet niet de eis worden gesteld dat de strafbare feiten in overwegende mate het gevolg zijn van of voortvloeien uit de verslaving?

Bij de maatregel SOV gaat het om gedwongen opname, niet om dwangbehandeling. Moet afkicken zonder instemming van de verslaafde, niet worden aangemerkt als dwangbehandeling, zo vragen deze leden. Op basis waarvan wordt door de regering aangenomen dat verslaafden bij concrete plaatsing in de SOV in het algemeen zijn afgekickt? Valt niet te verwachten dat een verslaafde, eenmaal opgenomen in de SOV, zal proberen de onderhoudsdosis methadon gecontinueerd te krijgen, zo vragen deze leden.

Met het oog op de succeskans stellen deze leden de vraag wat naar de opvatting van de regering de reden is dat in de Nederlandse verslavings-hulpverlening in het algemeen maar weinig gebruik wordt gemaakt van dwang. Is het niet zo dat de motivatie van de verslaafde in het algemeen van doorslaggevende betekenis wordt geacht voor het succes van de behandeling?

In het kader van de (facultatieve) verrekening van de voorlopige hechtenis stellen deze leden de vraag of de met de rechterlijke macht gemaakte afspraak dat de tijd tussen in verzekeringstelling en berechting zo kort mogelijk zal zijn, zich ook uitstrekt tot de situatie waarin de justitiabele rechtsmiddelen instelt.

In artikel 38s is de mogelijkheid opgenomen dat de rechter de wenselijkheid van voortzetting van de maatregel tussentijds toetst, welke toetsing geen verplichtend karakter heeft. Deze leden vragen of bij de afweging of tussentijdse toetsing moet worden uitgevoerd één van de uitgangspunten dient te zijn dat de duur van de maatregel (uitsluitend) wordt gerechtvaardigd door de functionaliteit ervan.

## *2. Omvang en aard van de doelgroep*

Over de doelgroep van de SOV zegt de regering enerzijds dat met het oog op de toepassing in de praktijk nadere criteria zullen worden gesteld terwijl anderzijds de doelgroep reeds in kaart is gebracht. Aan de ene kant is dus niet duidelijk wie tot de doelgroep behoren en aan de andere kant is deze groep reeds in kaart gebracht. Het is de vraag hoe deze stellingen met elkaar zijn te rijmen. Het is voor de leden van de PvdA-fractie niet wenselijk dat in de wet en de wetsgeschiedenis op dit belangrijke punt onduidelijkheid bestaat. Deze leden vragen hierover toelichting van de regering.

In de nota naar aanleiding van het verslag zet de regering uiteen dat het hier een experimentele maatregel betreft. Dit blijkt uit het feit dat het programma binnen de SOV niet primair therapeutisch van opzet is, maar meer praktisch en gericht op reïntegratie. Daarnaast zal een evaluatie van de wet worden uitgevoerd waarbij de effecten van de SOV zullen worden onderzocht. Tot slot blijkt het experimentele karakter uit het feit dat slechts op een beperkt aantal plaatsen wordt gestart met de SOV. De leden van de PvdA fractie onderschrijven het experimentele karakter. Op dit punt is van belang wat directeur-generaal Pennekamp van VWS op de conferentie van het KNMG-drugsproject op 15 april 1999 namens Minister Borst heeft gezegd: «Aan de onderbouwing, voorbereiding en uitvoering van het heroïne-experiment hebben we met grote zorgvuldigheid gewerkt. Aan de SOV dienen we naar mijn mening niet mindere eisen te stellen. Voor het heroïne-experiment moest een internationaal goedgekeurd onderzoeksontwerp op poten worden gezet. Bij de SOV is eveneens sprake van een ingrijpende maatregel. Ook die verdient derhalve een sluitende onderbouwing en legitimatie, en een deugdelijke evaluatie». Kan de regering hetgeen de heer Pennekamp namens de Minister van VWS zegt onderschrijven, zo vragen deze leden. Zo ja, hoe zal dit worden vormgegeven? Eén van de vereisten voor het opleggen van de SOV-maatregel staat in art. 38 m eerste lid sub 2: De rechter kan de maatregel opleggen indien «nog geen twee jaren zijn verlopen sedert de dag waarop de verdachte wegens een misdrijf onherroepelijk tot een vrijheidsbenemende straf of

maatregel, vrijheidsbeperkende maatregel of het verrichten van onbetaalde arbeid ten algemene nutte is veroordeeld, deze straf of maatregel ten uitvoer is gelegd». In zowel de memorie van toelichting als in de nota naar aanleiding van het verslag zegt de Minister dat dit in de praktijk zal neerkomen op personen die in kortere tijd *meer* antecedenten hebben opgelopen. Het NJCM verwoordt op dit punt de volgende suggestie: «Het voorstel staat op gespannen voet met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. In plaats van een eerdere veroordeling zou in artikel 38m moeten worden neergelegd dat tenminste drie eerdere veroordelingen aan het opleggen van de SOV vooraf moeten zijn gegaan. In verband met de subsidiariteit zou bovendien moeten worden vastgesteld dat de verslaafde al eens aan minder ingrijpende maatregelen, bijvoorbeeld aan een zogenaamd drangproject, onderworpen is geweest». De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om een reactie op dit standpunt van het NJCM. Hierbij merken de leden van de PvdA-fractie op dat het uiterst belangrijk is dat de wet duidelijk en in overeenstemming met de memorie van toelichting is. Wellicht is het noodzakelijk de termijn van 2 jaar op te rekken naar bijvoorbeeld een termijn van vijf jaar, om te kunnen voldoen aan het criterium van meerdere veroordelingen.

De leden van de CDA-fractie constateren dat zware psychiatrische problemen een contra-indicatie voor opname in de SOV zijn. Hoe groot is de categorie die door zware psychiatrische problemen niet voor opname in de SOV in aanmerking komt, vragen deze leden. Is dit ook niet juist de categorie die voor ernstigste overlast zorgt? Niet duidelijk is aangegeven wat ten aanzien van deze groep moet gebeuren. De reguliere geestelijke gezondheidszorg neemt deze categorie, die een combinatie heeft van psychiatrische problemen en drugsgebruik, vaak niet op. De leden van de CDA-fractie maken zich zorgen over de mogelijkheid dat, ondanks de invoering van de SOV-voorziening, een groep daders overblijft met een psychiatrische stoornis die noch in de SOV, noch in een psychiatrische inrichting zullen worden opgenomen. Zij vragen de regering wat het perspectief is voor deze specifieke groep. Kan de regering concreet aangeven welke groep overlastgevende drugsverslaafden in het reguliere detentiecircuit terecht zal blijven komen?

De SOV zal worden opgelegd aan verslaafde delinquenten die zich over een reeks van jaren schuldig hebben gemaakt aan een reeks van ernstige overlast gevende delicten die zich tevens niet vatbaar hebben getoond voor eerdere strafrechtelijke interventies. De enige eis die wordt gesteld met betrekking tot de recidive is dat er nog geen twee jaar zijn verlopen sinds de dag waarop de verdachte wegens een misdrijf onherroepelijk tot een vrijheidsbenemende straf, of maatregel, vrijheidsbeperkende maatregel, of tot dienstverlening is veroordeeld (art 38m lid 1 sub 2). In het wetsvoorstel wordt de nadruk gelegd op de subsidiariteit van de SOV-maatregel. De subsidiariteit kan echter moeilijk worden aangetoond met slechts één eerdere veroordeling in een periode van twee jaar. Hoe denkt de regering over het voorstel waarin, naast meerdere veroordelingen, de eis kan worden gesteld dat de verslaafde al eens heeft deelgenomen aan een zogenaamd drangproject?

De SOV is specifiek bestemd voor de groep verslaafden aan hard drugs die jarenlang veelvuldig en hardnekkig criminaliteit gepleegd hebben. De regering sluit echter niet uit dat de SOV in de toekomst wordt uitgebreid tot andere (niet aan drugs verslaafde) daders. Welke doelgroep heeft de regering hier voor ogen, vragen deze leden. Het wetsontwerp geeft naar de mening van de leden van de D66-fractie onvoldoende duidelijkheid over de doelgroep en de selectiecriteria. Zij vragen of de selectiecriteria worden aangepast als mocht blijken dat de capaciteit van de SOV niet ten volle wordt benut?

Het baart de leden van de GroenLinks-fractie grote zorgen dat in dit gevorderde stadium van behandeling van het wetsontwerp nog steeds niet helder is welke criteria zullen gelden voor de indicatiestelling voor SOV-deelname van een verslaafde. Zij hebben de indruk dat over de inhoud van dergelijke criteria zeer verschillend wordt gedacht onder de besturen van de diverse deelnemende gemeenten en onder betrokkenen vanuit de verslavingszorg. Niettemin lijkt het deze leden een noodzakelijk voorwaarde voor de invoering van de onderhavige maatregel, dat de adviserende deskundige kan werken aan de hand van een duidelijke professionele standaard, analoog bijvoorbeeld aan de DSM-IV in de psychiatrie. Het is deze leden echter nog niet duidelijk, waarop deze professionele standaard zou kunnen worden gebaseerd. Zij vragen de regering hier nader op in te gaan. Nadrukkelijk worden die verslaafden van SOV-deelname uitgesloten, die ook nog met andere ernstige psychiatrische problematiek kampen. Naar de leden van de GroenLinks-fractie hebben begrepen, lijdt 50 tot 70% van de drugsverslaafden tevens aan een andere psychiatrische aandoening. Het lijkt aannemelijk dat onder de groep van drugsverslaafden die voor de ergste overlast zorgt, dit percentage nog hoger zal liggen. Kortom, deze leden vragen een toelichting van de regering op de vraag of met de voorgestelde maatregel wel de doelgroep wordt bereikt.

De leden van de GroenLinks-fractie begrijpen, dat de SOV-maatregel alleen wordt opgelegd aan verslaafden voor wie andere – minder vèrstrekkende – zorgvarianten niet afdoende zijn gebleken. Zij vragen hoe dit zal kunnen worden vastgesteld. In de eerste plaats bestaat er een scala aan zorgmodaliteiten, waar bovendien wellicht nog gratis heroïne-verstrekking aan zal worden toegevoegd. Hoe kan worden getoetst wat de verslaafde kan baten, zo vragen deze leden. Daar komt bij, zo menen deze leden, dat het perspectief en de behandelmogelijkheden van de verslaafde mettertijd veranderen. Het is dus goed mogelijk dat een al eerder vergeefs geprobeerde behandeling, later wel succesvol zal blijken. Hoe dan ook achten de leden van de GroenLinks-fractie het geboden om als voorwaarde voor het opleggen van de SOV-maatregel in het wetsvoorstel op te nemen dat de betrokken verslaafde reeds eerder aan een strafrechtelijk drangproject heeft deelgenomen, maar dit niet heeft voltooid. Zij vragen of de regering bereid is daaraan medewerking te verlenen? De leden van de GroenLinks-fractie hebben met teleurstelling en verwondering kennisgenomen van het feit dat de regering vasthoudt aan de keuze, om de aard van de deskundigheid van degene die de rechtbank over oplegging van de SOV-maatregel moet adviseren, niet wettelijk te regelen. Gelet op het zeer ingrijpende karakter van de SOV, menen deze leden dat zorgvuldigheid bij de wetgeving tot een andere keuze zou moeten leiden. Ook bij de tot op zekere hoogte vergelijkbare maatregelen van TBS en BOPZ bestaat geen onduidelijkheid omtrent de vereiste deskundigheid van de adviseurs van de rechtbank. Nu bovendien nog veel onduidelijk is over de criteria die voor de SOV-doelgroep zullen worden gehanteerd, en gelet op de nieuwigheid van de maatregel, menen de leden van de GroenLinks-fractie bovendien dat het de voorkeur verdient om de verantwoordelijkheid voor de advisering bij twee van elkaar onafhankelijke rapporteurs te leggen. Zij vragen de regering met klem hieraan alsnog tegemoet te komen.

Binnen elke stad waar de SOV uitgevoerd gaat worden, is de doelgroep van daders nader in kaart gebracht. De leden van de SP-fractie begrijpen hieruit dat de precieze doelgroep per gemeente kan verschillen, bijvoorbeeld aan de hand van de plaatselijke problematiek. Kan het dan zo zijn, zo vragen deze leden, dat voor een zelfde delict gepleegd door een drugsverslaafde in de ene stad een SOV wordt opgelegd, terwijl deze in de andere stad niet tot de doelgroep behoort. Zijn deze mogelijke

verschillen te rechtvaardigen in het kader van de rechtszekerheid en de gelijke behandeling, vragen deze leden.

In de nota naar aanleiding van het verslag staat te lezen dat uit het aantal delicten dat de verslaafde in een bepaalde periode heeft gepleegd blijkt, in hoeverre hij de veiligheid van personen en goederen in gevaar heeft gebracht. Toch blijft de voorwaarde om voor SOV in aanmerking te komen dat er minimaal één eerdere straf ten uitvoer is gelegd. Deze leden vragen of de rechtvaardiging voor de maatregel niet beter wordt gewaarborgd door de grens hoger te stellen dan één ten uitvoer gelegd vonnis.

Zij hebben ook enkele vragen over het criterium betreffende de afwezigheid van ernstige psychiatrische problemen. Is het niet juist zo dat een meerderheid van de overlast veroorzakende drugsverslaafden vrij ernstige psychische problemen heeft en hierdoor juist buiten de SOV valt? GGZ-Nederland meldt dat de ernstige overlastveroorzakers beschadigde mensen zijn met een psychiatrische problematiek die drugs gebruiken als een vorm van zelfmedicatie. GGZ-Nederland is van mening dat dwang bij deze groep mensen geen oplossingen zal bieden, sterker nog het beleid moet worden ingevuld vanuit een volksgezondheidsoptiek en niet vanuit de invalshoek van het strafrecht. Wat is de reactie van de regering hierop, vragen deze leden.

Wanneer de SOV geen mogelijkheden biedt is een alternatief volgens de regering een behandeling in een psychiatrische kliniek. Zal deze kliniek niet juist de verslaving opvoeren als contra-indicatie voor behandeling, gelet op de andere patiënten die zij in behandeling hebben, de sfeer in de instelling, het behandelprogramma en het gebrek aan controle-mogelijkheden op verdovende middelen, vragen deze leden. Is de regering om die reden van plan een alternatief te bieden, dan wel om meer mogelijkheden binnen de GGZ te scheppen om verslaafde psychiatrische patiënten te kunnen behandelen, zodat zij niet tussen de wal en het schip vallen. Dit ook in verband met de effectiviteit van de maatregel. Als immers de groep verslaafden die de meeste problemen veroorzaken wordt uitgesloten van de SOV wegens psychische problemen, is de effectiviteit van de maatregel twijfelachtig. Welke mogelijkheden zijn er wanneer de betrokkene weigert zich psychiatrisch te laten behandelen, maar in principe nog wel voor ernstige overlast kan zorgen, vragen deze leden. Biedt de BOPZ hier eventueel een uitkomst?

De leden van de SP-fractie vragen de minister nog eens te verduidelijken hoe de maatregel effectief kan zijn, nu GGZ-Nederland meldt dat drugsverslaafden niet in 2 jaar te behandelen zijn, maar een zeer langdurig traject moeten volgen om hen drugsvrij te houden. Na 2 jaar kan iemand wel van een bepaald soort drugsverslaving af zijn, maar dit kan zonder verdere doorbehandeling gemakkelijk omslaan in een andere verslaving, bijvoorbeeld alcohol. De gecompliceerdheid van de problemen, en de vermenging met psychische problematiek maakt een langdurige behandeling noodzakelijk. Zij vragen hoe de maatregel dan effectief kan zijn. Zal de overlast op termijn wel verminderen?

### *3. Strafrechtelijke opvang drugsverslaafden*

De leden van de CDA-fractie hebben behoefte aan een nadere toelichting met betrekking tot de extramurale fase. Het is hen onduidelijk of thans is verzekerd dat hiervoor voldoende middelen en faciliteiten beschikbaar zullen zijn op het moment dat de SOV van start gaat. Deze leden wijzen er voorts op dat ter voorkoming van een terugval de hulpverlening na de extramurale fase eveneens van groot belang is. Het succes van de SOV staat of valt met het voorkomen van recidive op lange termijn. Zij kunnen zich voorstellen dat het, met het oog op een blijvende abstinentie, voor sommige verslaafden noodzakelijk kan zijn langdurig onder behandeling te blijven. Zij vragen welke mogelijkheden bestaan en zullen worden toegepast, om verslaafden blijvend onder toezicht te houden. Is in de

periode na de SOV een zekere mate van drang denkbaar, waar het gaat om het bij de verslavingszorg betrokken houden van de ex-verslaafden? Zijn voor de periode na de SOV voldoende plaatsen (zoals begeleid wonen) beschikbaar om te voorkomen dat door capaciteitsgebrek noodzakelijke nazorg niet kan worden verleend, zo vragen de leden. De regering geeft aan dat de extramurale fase van de SOV zal worden betaald door de gemeenten waar de verslaafden woonachtig zijn. Naar aanleiding hiervan vragen deze leden wie de SOV betaalt voor mensen zonder vaste woon- of verblijfplaats en hoe wordt bepaald waar de extramurale fase ten aanzien van deze mensen ten uitvoer wordt gelegd. Waar worden ex-verslaafden zonder vaste woon- of verblijfplaats na afloop van de SOV ondergebracht? Is het denkbaar dat zij weer op straat belanden, vragen deze leden.

In artikel 38o lid 3 wordt bepaald dat de kosten van de tenuitvoerlegging van de extramurale fase ten laste komen van de betreffende gemeenten. De leden van de fractie van D66 zijn van mening dat de bereidheid van de gemeenten om in de financiering van de laatste fase van de SOV te voorzien niet inhoudt, dat zij in het algemeen de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke maatregelen mede als gemeentelijke taak zien. Zij vragen de regering hier nader op in te gaan.

Het succes van resocialisatie zal mede afhangen van het beschikbaar zijn van werk tijdens en na de laatste extramurale fase. De regering verklaart dat met de deelnemende gemeenten afspraken gemaakt zullen worden. In het kader van een zorgvuldige voorbereiding vinden de leden van de D66-fractie dat er voorafgaand aan het van start gaan van het SOV-project afspraken met de deelnemende gemeenten op papier moeten staan met betrekking tot de beschikbaarheid van werk tijdens en na de laatste extramurale fase van de SOV. Hoe denkt de regering hierover, vragen deze leden. Zullen de aanstaande bezuinigingen op het gevangeniswezen ook de SOV treffen, zo vragen zij en zo ja, hoe zal dat de doelstellingen beïnvloeden?

De leden van de GroenLinks-fractie blijven zich verbazen over de discrepantie tussen toelichtende teksten van de regering over de specificiteit en hardnekkigheid van de door de doelgroep gepleegde criminaliteit (bij wijze van spreken honderd fietsendiefstallen over een reeks van jaren, stelt de regering) en de wijze waarop de doelgroep in de wettekst zelf wordt aangeduid. De regering acht het verstandig om de buitengrenzen niet te strak te trekken, maar één eerdere veroordeling in de afgelopen twee jaar is toch wel heel weinig. Deze leden achten het ongewenst om de nadere uitwerking van die recidive-eis aan de praktijk over te laten. Het valt immers te vrezen dat na verloop van tijd – misschien omdat anders plaatsen onbezet blijven, misschien omdat verslaafden met minder strafrechtelijke antecedenten kansrijker zijn om het SOV-traject succesvol af te ronden – de lat steeds lager wordt gelegd. De verhouding tussen de ernst en omvang van de gepleegde delicten enerzijds en van de strafrechtelijke reactie daarop anderzijds, raakt daarmee naar het oordeel van de leden van de GroenLinks-fractie compleet zoek.

De leden van de SP-fractie vragen wanneer de eerste evaluaties kunnen worden verwacht en welke consequenties aan de uitkomsten zullen worden verbonden.

Tewerkstelling bij de overheid is één van de mogelijkheden om werk na de maatregel te garanderen. Deze leden vragen of het hier om tijdelijk banen gaat en tegen welk loon en onder welke arbeidsvoorwaarden. Levert dit geen concurrentie op voor de reeds bestaande baanprojecten, zoals de ID-banen, de Melkert-banen en de WIW-banen? Hoe kan dit gegarandeerd worden, vragen deze leden.

#### 4. Toepassing van de regeling

De leden van de D66-fractie vragen welke criteria zijn ontwikkeld, die bepalend zijn voor de doorstroom van de ene fase naar de andere. Wat wordt in dit verband gezien als «ongewenst gedrag» en wat als «gewenst gedrag». Wie beoordelen dit, zo vragen deze leden. Wie worden begrepen onder de overige partners waarmee de directeur van de SOV-inrichting beslist over de doorstroom van de ene naar de andere fase en welke criteria zijn hiervoor ontwikkeld. Wat precies behelst het systeem waarmee de inspanningen en prestaties van de betrokken deelnemer kunnen worden gadegeslagen?

Het bevreemdt de leden van de D66-fractie enigszins dat er nog geen beleid is ontwikkeld met betrekking tot de op te leggen sancties bij constatering van drugsgebruik. Zij vragen de regering dit sanctiebeleid toe te lichten.

Voor personen die niet willen deelnemen aan het programma of hun afspraken niet nakomen wordt een speciale unit (unit-4) gecreëerd. Waarop baseert de regering de veronderstelling dat 25 procent van de gesloten celcapaciteit unit-4 plaatsen moeten worden?

Een ander aspect dat deze leden bevreemdt is dat de kwaliteitseisen voor het personeel in de SOV nog niet bepaald zijn. Met name voor de functie van trajectbegeleider zou dit toch voorafgaand aan het project duidelijk moeten zijn, gezien het feit dat deze persoon gedurende het hele traject een cruciale rol speelt voor het welslagen van de betrokkene. Onduidelijkheid over verantwoordelijkheden heeft onder meer in de Verenigde Staten geleid tot het falen van justitiële programma's voor drang- en dwangbehandeling. Kan de regering hier nader op ingaan, vragen deze leden. Zij zijn van mening dat er meer aandacht besteed moet worden aan de taken, bevoegdheden en de positie van de trajectbegeleider.

De enkele overtuiging van de regering, dat afspraken met de gemeenten in de toekomst tot stand zullen komen, vinden de leden van de D66-fractie onvoldoende. Sluitende afspraken met de betreffende gemeenten, voorafgaand aan het van start gaan van het SOV-project, achten de leden van de D66-fractie van belang. Een gedwongen plaatsing voor lange duur is alleen gerechtvaardigd als die ook daadwerkelijk perspectief kan bieden. De zorg voor woonruimte en werk, een verantwoordelijkheid van de desbetreffende gemeente, is een onmisbare factor in de SOV-opzet en moet zodoende voor het van start gaan van het SOV-project geregeld zijn.

Zoals hiervoor al vermeld, hebben de leden van de GroenLinks-fractie de indruk dat onder de deelnemende gemeenten geen eenduidigheid bestaat met betrekking tot de criteria op grond waarvan een verslaafde wel of geen onderdeel uitmaakt van de SOV-doelgroep. Met name de problematiek omtrent de uitsluiting van verslaafden met andere psychiatrische problemen, zou niet bij alle deelnemende gemeenten even duidelijk zijn. Het komt deze leden voor dat voor coördinatie en afstemming een rol is weggelegd voor de ministers van Justitie en VWS, en dat het van belang is om meer duidelijkheid over de totale omvang van de doelgroep te verkrijgen voordat verdere investeringen worden gepleegd in de bouw van SOV-inrichtingen en overige voorzieningen.

De regering heeft in de nota naar aanleiding van het verslag een uiteenzetting gegeven over de programmatische opzet van de behandeling in de toekomstige SOV. Deze opzet is rechtstreeks afkomstig van de huidige SOV-drangvariant in Ossendrecht en Nieuw Rodenrijs. Maar als het juist is dat tot nog toe slechts negen personen dat programma hebben doorlopen, waarvan na afloop van de behandeling reeds een aantal is teruggevallen in hun verslaving en als het een ervaringsfeit is dat terugvalpercentages in de jaren na uitstroom verder oplopen, dan lijkt het de leden van de GroenLinks-fractie niet wijs om zondere verdere evaluatie en eventuele aanpassing van die programmatische opzet ertoe over te



gaan, het concept nu als basis te gebruiken voor dit wetsvoorstel. Zij vragen de regering om een reactie op deze opvatting. De leden van de GroenLinks-fractie hebben begrepen dat op grond van recent medisch onderzoek (o.a. A.I. Leshner; *Addiction is a brain disease, and it matters*; Science, 278, 1997) in de verslavingszorg de overtuiging groeit dat een substantieel aantal langdurig verslaafden, als gevolg van door het middelengebruik veroorzaakte veranderingen in de hersenstructuur, zeer langdurig – wellicht zelfs permanent – intensieve zorg en begeleiding zullen behoeven. De KNMG stelt in haar drugsproject ook vast: «Drugsverslaving is een stoornis met een chronisch of intermitterend karakter» (Slotdocument medische invitational conferences; C.B. Barentsen; KNMG drugsproject, 1998). Als het juist is dat deze langdurig verslaafden die tot de SOV-doelgroep behoren, ook na afloop van een tweejarig programma zorgbehoefstig zullen blijven om terugval in het oude patroon te voorkomen, houdt de regering hiermee dan rekening in de opzet en financiering van het SOV-programma en de nazorgvoorzieningen, zo vragen de leden.

Het is de bedoeling in een SOV-inrichting dezelfde medische zorg te verlenen die gebruikelijk is in een justitiële inrichting. De leden van de SP-fractie vragen of het niet de verwachting is dat deze categorie delinquenten gezien hun over het algemeen slechte gezondheidstoestand en eventueel methadon- of medicijngebruik juist meer medische zorg nodig heeft. Is het niet wenselijk om deze groep medisch ook zeer goed in de gaten te houden, ondanks het feit dat er geen sprake is van een therapeutische setting, zo vragen deze leden.

#### *5. Financiële gevolgen*

De leden van de GroenLinks-fractie betreuren het, dat de regering niet is ingegaan op hun principiële uitgangspunt, dat de landelijke overheid heeft te zorgen voor de tenuitvoerlegging van door de strafrechter opgelegde sancties. Zij vragen de regering alsnog in te gaan op dit punt.

### **Wettelijke regeling**

#### *2. Artikelen*

##### Artikel I

##### *Artikel 38, eerste lid*

Zoals reeds vermeld in paragraaf 3 van het nader verslag, blijven de leden van de GroenLinks-fractie van mening dat de recidive-eis te laagdrempelig is geformuleerd. Zij stellen het wel op prijs dat de minister bij nota van wijziging is tegemoetgekomen aan hun kritiek op de gebrekkige redactie van dit onderdeel.

##### *Artikel 38m, derde lid*

Artikel 38m, derde lid, bepaalt dat de maatregel slechts kan worden opgelegd nadat daartoe een advies van een deskundige is uitgebracht. De regering acht het niet nodig om in de wet nadere eisen te stellen aan de deskundige. De deskundige kan een psycholoog, psychiater ofwel deskundige uit de reclassering of verslavingszorg zijn. Juist bij deze verscheidenheid aan disciplines achten de leden van de D66-fractie een duidelijke normering noodzakelijk. Zij vragen de regering hier nogmaals op in te gaan.

#### *Artikel 38n, tweede lid*

Artikel 38n tweede lid bepaalt dat de rechter de voorlopige hechtenis kan aftrekken van de van de duur van de maatregel. Door de mogelijkheid om de voorlopige hechtenis niet af te trekken kan de SOV-maatregel feitelijk verlengd worden doordat betrokkene gedurende de voorlopige hechtenis reeds in een SOV inrichting geplaatst kan worden. Kan de regering uiteen zetten of voornoemde mogelijkheid spoort met het gelijkheidsbeginsel, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Kan de regering toelichten in welke gevallen zal worden gekozen voor het niet aftrekken van de voorlopige hechtenis?

In artikel 38n, tweede lid Wetboek van Strafrecht wordt bepaald dat de rechter bij het vaststellen van de duur van de maatregel rekening kan houden met de tijd die een verdachte in voorlopige hechtenis heeft doorgebracht. Gezien de werkdruk op de rechterlijke macht bestaat het gevaar dat de voorlopige hechtenis een verlenging van de maatregel tot gevolg heeft. De regering erkent dat de tijd tussen in verzekeringstelling en berechting zo kort mogelijk moet zijn. Met de rechterlijke macht is afgesproken dit soort zaken met voorrang te behandelen. De leden van de fractie van D66 vragen waar die afspraak is neergelegd en hoe die wordt gecontroleerd.

De leden van de GroenLinks-fractie menen dat het NJCM terecht het facultatieve karakter van de aftrek van de voorlopige hechtenis heeft bekritiseerd. Indien de rechter de voorlopige hechtenis niet aftrekt van de duur van de maatregel, wordt deze in feite evenzoveel verlengd. Bovendien leidt de facultatieve verrekening tot rechtsongelijkheid wanneer de rechter besluit de voorlopige hechtenis de ene keer wel en de andere keer niet af te trekken. Tenslotte zou het tijdsverloop dat gepaard gaat met het instellen van rechtsmiddelen door deze redactie geheel voor rekening kunnen komen van de verdachte. Deze leden verzoeken de regering, gelet op deze nadelen van het huidige wetsvoorstel, het wetsvoorstel zodanig aan te passen dat de verplichte aftrek van artikel 27 Wetboek van Strafrecht ook met betrekking tot de SOV-maatregel zal gelden.

#### *Artikel 38p, vijfde lid*

Het is de leden van de GroenLinks-fractie bekend dat ingevolge artikel 14a, tweede lid, een proeftijd van drie jaren kan worden opgelegd bij oplegging van een gevangenisstraf van kortere duur. Het was en is deze leden echter niet duidelijk waarom *opname in een inrichting* hier als bijzondere voorwaarde wordt gemaximeerd op drie jaren, terwijl de maximale duur van de maatregel zelf – vergelijkbaar met de opname in een inrichting die als voorwaarde wordt gesteld – twee jaren bedraagt.

#### Artikel IV

##### *Artikel 18a*

Artikel 18a bepaalt dat de directeur zorg draagt voor het plan van opvang. Is het naar de mening van de regering niet wenselijk dat ook vertegenwoordigers van de desbetreffende gemeenten hierbij betrokken worden,

aangezien zijn met name voor de laatste fase zorgdragen, vragen de leden van de D66-fractie.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,  
Van Heemst

De griffier voor dit verslag,  
Fenijn