

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)

A

### OORSPRONKELIJKE TEKST VAN HET VOORSTEL VAN WET EN VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS VOORGELEGD AAN DE RAAD VAN STATE EN VOOR ZOVER NADIEN GEWIJZIGD<sup>1</sup>

#### VOORSTEL VAN WET

##### Artikel I

1. Artikel 38m
  - De aanhef van het eerste lid luidde:  
De rechter kan de maatregel opleggen tot plaatsing van een verdachte in een inrichting voor de opvang van verslaafden, indien:
    - Onderdeel 2° luidde:  
2°. nog geen twee jaren zijn verlopen sedert de dag waarop de verdachte wegens een misdrijf onherroepelijk tot een vrijheidsbepalende straf of maatregel, vrijheidsbeperkende maatregel of het verrichten van onbetaalde arbeid ten algemene nutte is veroordeeld en voorts er ernstig rekening mede moet worden gehouden dat de verdachte wederom een misdrijf zal begaan.
    - Het tweede lid luidde:  
2. Onder verslaafde als bedoeld in het eerste lid wordt verstaan een persoon van wie uit feiten en omstandigheden blijkt van lichamelijke of psychische afhankelijkheid van een of meer middelen in de zin van de Opiumwet.

2. Het oorspronkelijke en vervallen artikel 38o luidde:

##### Artikel 38o

De rechter kan naast de maatregel een gevangenisstraf opleggen tot ten hoogste een jaar.

3. De artikelen 38o tot en met 38u waren geletterd 38p tot en met 38v.

4. Artikel 38o, derde lid, luidde:  
3. De kosten van de tenuitvoerlegging van de maatregel komen overeenkomstig bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels ten laste van de Staat en deelnemende gemeenten.

5. Artikel 38q aanhef luidde:  
De rechter kan, op vordering van het openbaar ministerie, op verzoek van de veroordeelde of diens raadsman dan wel ambtshalve met inachtneming van het bepaalde in de voorgaande artikelen in deze afdeling:

6. Artikel 38s, eerste lid, luidde:  
1. De rechter kan bij het opleggen van de maatregel, op vordering van het openbaar ministerie, op verzoek van de verdachte of diens raadsman dan wel ambtshalve bepalen dat de officier van justitie hem binnen een bepaalde termijn bericht over de wenselijkheid of noodzakelijkheid van de voortzetting van de tenuitvoer-

legging van de maatregel. Daarbij is gevoegd een verklaring van de directeur van de inrichting omtrent de stand van uitvoering van het plan van opvang van de veroordeelde.

##### Artikel II

1. Onderdeel A luidde:  
In artikel 376, tweede lid, wordt na «artikel 37a, eerste lid,» ingevoegd: of artikel 38m.

2. Onderdeel B ontbrak.

3. De onderdelen C tot en met E waren geletterd B tot en met D.

4. De artikelen 505bb tot en met 509gg waren geletterd 509ab, 509ac, 509ad, 509ae, 509af en 509ag

5. Artikel 509ad (thans 509dd) luidde:

##### Artikel 509ad

1. De behandeling van de zaak door de raadkamer vindt in het openbaar plaats.

2. Het onderzoek geschiedt met overeenkomstige toepassing van de artikelen 269, 272, eerste lid, 274, 277, 278, 280 tot en met 294, 296 tot en met 311, 315, 318 tot en met 322, 324, 328 tot en met 331, 345, eerste en derde lid, en 346.

3. De in het tweede lid genoemde artikelen vinden geen toepassing

<sup>1</sup> De integrale tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

voor zover deze betrekking hebben op een getuige wiens identiteit niet of slechts ten dele blijkt.

4. Het openbaar ministerie en de veroordeelde zijn bevoegd, hangende het onderzoek, wijziging te brengen in de vordering of de conclusie, onderscheidenlijk het verzoek.

6. Het oorspronkelijke onderdeel D luidde:

In artikel 559a, eerste lid, wordt na «vrijheidsstraf» ingevoegd: , de maatregel van terbeschikkingstelling met verpleging van overheidswege of van de maatregel van plaatsing in een inrichting voor de opvang van verslaafden.

#### Artikel IV

Artikel 9, tweede lid, onderdeel g, luidde:

g. personen aan wie de maatregel is opgelegd tot plaatsing in een inrichting voor de opvang van verslaafden als bedoeld in artikel 38m van het Wetboek van Strafrecht zolang opname in de voor hen bestemde plaats niet mogelijk is;

#### Artikel V

Het tweede lid ontbrak.

### MEMORIE VAN TOELICHTING

#### Algemeen

##### 1. Inleiding

1. De tweede volzin van de tweede alinea luidde: De voorgestelde regeling ziet op de opvang van drugsverslaafden.

2. De vijfde volzin van de vierde alinea luidde:

Een gefaseerde (gesloten, half open en open) tenuitvoerlegging, de tenuitvoerlegging van het extramurale gedeelte in de regio waar de overlast is veroorzaakt en waar de veroorzaker zijn verblijfplaats 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 tweede en vooral

de laatste extramurale fase (scholing, arbeidstoeleiding, huisvesting).

3. De eerste volzin van de vijfde alinea luidde:

De voorgestelde maatregel ziet voorshands op drugverslaafden.

4. De voorlaatste zin van de vijfde alinea luidde:

De plegers ervan worden niet of slechts gedurende korte tijd preventief gehecht en een eventueel op te leggen onvoorwaardelijke vrijheidsstraf wordt niet zelden pas na geruime tijd geëxecuteerd.

5. De zevende alinea luidde:

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 recente 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 is daarom 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.

6. De negende alinea luidde:

Gekozen is voor een strafrechtelijke 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. Deze ziet op een ander type delinquent en op veel ernstiger strafbare gedragingen.

Er is ook niet gekozen voor een voorziening die is ingebed in het stelsel van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (BOPZ). Afgezien van de omstandigheid dat het in dezen gaat om een reactie op overlast gevend strafbaar gedrag, zou het inbouwen in de BOPZ van de mogelijkheid van een dwangopname van de verslaafde wegens door hem gepleegde overlast niet eenvoudig zijn.

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 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.

## 2. Omvang en aard van de doelgroep

Dit onderdeel ontbrak.

## 3. Strafrechtelijke opvang drugverslaafden

1. Dit onderdeel luidde:
  2. Strafrechtelijke opvang drugverslaafden (SOV)
2. De aanduiding «3.1 opzet van de SOV» ontbrak.
3. De eerste alinea luidde:

In dit onderdeel van de memorie van toelichting zal ik nader ingaan op de noodzaak om te komen tot de thans voorgestelde voorziening, naast de reeds bestaande voorzieningen en de voorgenomen uitbreiding van de penitentiaire capaciteit.
4. De alinea na de vierde alinea is als zesde en zevende alinea verplaatst naar onderdeel 4 en luidde:

Het effect van het verblijf in de SOV zal niet voor iedereen gelijk zijn. Er zullen gedetineerden zijn die met een positieve instelling aan een resocialisatietraject beginnen, maar niet zeker is of zij dit allemaal zullen kunnen afronden. Ook in de lange termijn effecten zullen er ongetwijfeld verschillen zijn.

Er zullen ook gedetineerden zijn die niet willen participeren en daardoor terechtkomen op de afdeling voor de niet-gemotiveerden. Het verblijf op die 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 «uitstroomniveaus» zal hebben. Op elk niveau wordt er naar gestreefd de betrokkene in ieder geval weer regelmaat en structuur aan te reiken.

5. De vijfde tot en met achtste alinea ontbrak.

6. Onderdeel 3.2. Buitenlandse voorzieningen ontbrak.

## 4. Toepassing van de regeling

1. Dit onderdeel was onderdeel 3.
2. De vijfde alinea luidde:

De SOV heeft een tweevoudig karakter. 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 half-open fase in ter voorbereiding op de derde en laatste open, extra-murale fase. Voor de daadwerkelijke verwezenlijking van die laatste fase dragen de deelnemende gemeenten eerste verantwoordelijkheid van de gemeente, 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.
3. De zesde en zevende alinea was oorspronkelijk de vijfde alinea van het onderdeel Strafrechtelijke opvang drugverslaafden (SOV).
4. De twee laatste oorspronkelijke alinea's luidden:

Een drugsvrij klimaat is een wezenlijk onderdeel van de opzet. De SOV kan niet slagen als de inrichting niet drugsvrij is. Er zal in de SOV-inrichtingen een stringent controlebeleid op het gebruik van drugs worden gevoerd. Er zal krachtig

disciplinair worden opgetreden tegen geconstateerd gebruik van drugs. Daartoe behoort terugplaatsing in een eerdere fase of in de reeds genoemde bijzondere afdeling van de inrichting. Door goede inzet en gedrag kan plaatsing in de fase waar het misging, worden terugverdiend.

Voor alle duidelijkheid is daarmee 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. 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. 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 ineen geslagen.

## 5. Financiële gevolgen

Dit onderdeel ontbrak.

## Wettelijke regeling

### 1. Algemeen

1. Dit onderdeel luidde:
  - 4.1. Algemeen
2. De tweede alinea luidde:

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.

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 tot en met d, Sv. Daarmee wordt de relatieve ernst van de feiten die de overlast hebben veroorzaakt, tot uitdrukking gebracht.

3. Het begin van de derde alinea luidde:

In onderdeel 2° is als voorwaarde opgenomen dat de verdachte reeds eerder voor een misdrijf is veroordeeld. 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. Nu de wettelijke regeling ziet op de opvang van drugverslaafden, 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 drugs 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.

4. De tweede volzin van de vijfde alinea ontbrak.

5. De laatste alinea luidde:

In artikel 38p, 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 plaatsing in de inrichting en de verdere tenuitvoerlegging van de

maatregel buiten de inrichting. Voorgesteld wordt dat de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) en de Penitentiaire maatregel, voorzien van de nodige specifieke aanvullingen, ook van (overeenkomstige) toepassing zijn op de strafrechtelijke opvang. De Pbw voorziet in zogenoemde penitentiaire programma's. Deze zullen worden toegesneden op de opvang van verslaafden in de laatste fase van de tenuitvoerlegging van de maatregel.

## 2. *Artikelsgewijs*

1. De aanhef luidde:

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, zoals deze zal luiden na de totstandkoming van het voorstel voor een Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden (23 445) en het voorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering omtrent de terbeschikkingstelling en de sanctietoepassing ten aanzien van geestelijk gestoorde delinquenten (24 256).

2. De toelichting op het oorspronkelijke en vervallen artikel 38o luidde:

Met het oog op een ruime en flexibele toepassing van de regeling is voorgesteld dat de rechter het opleggen van de maatregel kan combineren met het opleggen van een vrijheidsstraf van ten hoogste één jaar. Een langere straf dan één jaar is niet goed te rijmen met het zorgperspectief van de SOV.

3. De toelichting op artikel 38p (oud) luidde:

Deze bepaling vormt de basis voor het bestaan van de inrichting voor de opvang van verslaafden. In de Pbw en de daarop gebaseerde Penitentiaire 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 halfopen en open fase worden aangeboden. Daartoe zullen met de betrokken gemeenten convenanten worden gesloten, welke de beschikbaarheid van deze voorzieningen kunnen waarborgen. De minister van Justitie heeft eindverantwoordelijkheid voor alle fasen van de tenuitvoerlegging.

4. De toelichting op artikel II luidde:

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 376, tweede lid.

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

Tegen een beslissing van de rechtbank op een vordering of een verzoek om toepassing van artikel 38r Sr. staat ingevolge artikel 509ae, 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 38s) en tegen de beslissing tot beëindiging of niet-beëindiging van de maatregel (38t, tweede lid) voor het openbaar ministerie en de veroordeelde staat hoger beroep open bij het gerechtshof te Arnhem (vgl. artikel 509v).

5. De toelichting op artikel 9 van de Penitentiaire beginselenwet luidde:

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 zekerheids-halve voorzien in de mogelijkheid dat degene aan wie de maatregel is opgelegd in afwachting van zijn plaatsing kan blijven in een huis van bewaring.

6. De toelichting op artikel V luidde:

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.