

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)

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 16 november 2000

Ik ben de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks erkentelijk voor de door hen gemaakte opmerkingen en gestelde vragen. Deze opmerkingen en vragen zijn indringend van aard. Zij geven mij de gelegenheid nog eens uiteen te zetten dat de voorgestelde strafrechtelijke opvang van verslaafden (SOV) nodig en verantwoord is. Naar mijn stellige overtuiging kan de SOV een wezenlijke bijdrage leveren aan het terugdringen van ernstige overlast als gevolg van door drugsverslaafden gepleegde strafbare feiten en het oplossen, althans beheersbaar maken van de individuele (verslavings)problematiek van verslaafde delinquenten ten behoeve van hun terugkeer in de maatschappij en beëindiging van hun recidive. Ik hoop dat ik met onderstaande antwoorden – welke moeten worden verstaan tezamen met en in aanvulling op hetgeen ik reeds naar voren heb gebracht – voldoende duidelijkheid heb verschaft om de leden van deze fracties ervan te overtuigen dat het de moeite waard is om de SOV in de praktijk op haar waarde te beproeven. Dit is slechts mogelijk, indien en nadat daarvoor de noodzakelijke wettelijke grondslag is gegeven.

De conacieze vragen die de leden van de fractie van de PvdA hebben gesteld, vloeien voort uit twee elementen van het wetsvoorstel die voor hen wezenlijk zijn:

- de vraag of er disproportie bestaat tussen aard en omvang van de strafbare feiten en de daarop toegepaste sanctie;
- de vraag of deze zware maatregel kan worden gerechtvaardigd uit argumenten ontleend aan de effectiviteit van de behandeling.

Naar aanleiding van de uit die kernvragen voortvloeiende vragen breng ik het volgende naar voren.

- Er zijn mij geen voorbeelden uit de strafrechtspraktijk bekend die met de SOV vergelijkbaar zijn. Ingevolge artikel 38m, eerste lid, onderdeel 2°, Sr. geldt als een van de voorwaarden voor oplegging van de SOV dat de verdachte in de vijf jaren voorafgaand aan het nieuwe strafbare feit ten minste drie maal onherroepelijk is veroordeeld, het nieuwe feit is begaan na tenuitvoerlegging van desbetreffende straffen of maatregelen en er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat

hij opnieuw een misdrijf zal begaan. Deze voorwaarde geldt als een minimumvereiste. Zij geeft de ondergrens van de recidive aan. Deze voorwaarde moet worden gelezen in samenhang met de andere in het eerste lid neergelegde voorwaarden. De facto zal de SOV worden opgelegd aan een persoon die in voornoemde periode meer contacten met justitie heeft gehad dan de drie veroordelingen en die – naar moet worden aangenomen – in die periode strafbare feiten heeft gepleegd die niet zijn opgehelderd. Voorts zal de SOV vaak niet voor één nieuw strafbaar feit worden opgelegd, maar voor een aantal nieuwe feiten. De verdachte behoort immers tot een groep van personen die al lange tijd verslaafd zijn en die zich over een lange periode schuldig hebben gemaakt aan een reeks strafbare feiten. Zoals ik in de memorie van antwoord heb opgemerkt is de rechtvaardiging voor het invoeren van de SOV niet gelegen in de ernst van de begane delicten afzonderlijk. De rechtvaardiging ligt in de noodzaak tot het terugdringen van door criminaliteit veroorzaakte maatschappelijke overlast én in het belang dat een drugsverslaafde een geïntegreerd zorgaanbod ontvangt, gericht op maatschappelijke (re)integratie en beëindiging van zijn recidive. Dat is de reden waarom de SOV geen straf, maar een strafrechtelijke maatregel is. De kern van mijn betoog is dat de SOV niet moet worden gezien als een strafrechtelijke reactie van maximaal twee jaar op het plegen van één (klein) vermogensdelict. Artikel 38m, eerste lid en tweede lid, moet in zijn geheel in ogenschouw worden genomen. Er moet acht worden geslagen op de specifieke groep van personen waarop de SOV is gericht. Wordt de SOV in haar geheel bezien, dan is er naar mijn stellige overtuiging evenredigheid tussen feit(en) en de voorgestelde strafrechtelijke reactie van maximaal twee jaar. Alleen een strafrechtelijke interventie van enige duur – maximaal twee jaren – kan uitzicht bieden op verwezenlijking van de beide doelstellingen van de SOV. Daarbij moet overigens wel worden bedacht dat het gedeelte van de SOV dat geheel intramuraal ten uitvoer wordt gelegd, zes tot negen maanden bedraagt.

- Ingevolge artikel 38m, eerste lid, onderdeel 3° juncto derde lid, kan de SOV uitsluitend worden opgelegd aan een verslaafde aan harddrugs. Een niet verslaafde die – in het voorbeeld van de vraag – na drie veroordelingen voor (kleine) vermogensdelicten opnieuw een dergelijk feit pleegt, kan niet voor maximaal twee jaar strafrechtelijk worden opgevangen. De SOV verschilt wat betreft aard, inhoud en duur van andere strafmodaliteiten die van toepassing zijn op deze delicten. Dit onderscheid behoeft inderdaad een rechtvaardiging. De rechtvaardiging voor een andere aanpak is gelegen in de omstandigheid dat drugsverslaafden als gevolg van hun verslaving zorgen voor grote maatschappelijke overlast. Die overlast vindt zijn oorzaak in een reeks van strafbare feiten. Juist de samenhang tussen verslaving en (vermogens)criminaliteit vraagt om een specifieke aanpak. De ernst van de overlast (omvang en duur) én de individuele verslavingsproblematiek zijn de pijlers waarop de SOV is gegrond. Daarin vindt zij haar rechtvaardiging.
- De SOV ziet op verslaafden aan harddrugs. Het SOV-programma is toegesneden op deze doelgroep. De SOV ziet dus niet op andere verslaafden, zoals alcoholici. In de memorie van antwoord heb ik opgemerkt dat de dringende overwegingen die nopen tot de invoering van de experimentele SOV-dwangvoorziening, niet in dezelfde mate gelden voor delicten als openbare dronkenschap en geweldpleging. Zo veroorzaakt openbare dronkenschap als zodanig aanmerkelijk minder criminele overlast dan de hardnekkige verslaving aan harddrugs, die met (veel) vermogenscriminaliteit gepaard gaat. Op geweldsdelicten staan in de regel langduriger straffen dan de straf die pleegt te worden opgelegd voor de vermogensdelicten waarop de SOV ziet. Ik heb met beantwoording in deze zin beoogd en gepoogd een desbetreffende

vraag van de leden van de PvdA-fractie te beantwoorden en heb zeker niet de vraag uit de weg willen gaan waarom de SOV niet ook wordt toegepast op alcoholici dan wel mensen die recidiveren bij het in dronkenschap begaan van geweldsdelicten. Criminaliteit als gevolg van overmatig alcoholgebruik – welke ook het gevolg kan zijn van alcoholverslaving – kan ernstige vormen aannemen. Dat geldt ook voor ander strafwaardig gedrag als gevolg van overmatig alcoholgebruik zoals dronken achter het stuur, huiselijke geweldpleging en openlijke geweldpleging. Deze feiten zijn ernstig en de daders die deze feiten plegen, worden dienovereenkomstig bestraft. Het SOV-concept is ontwikkeld als een ultieme reactie van de overheid op een bepaald type strafbaar gedrag. Het feit dat voor drugsverslaafden de SOV is ontwikkeld en de SOV niet van toepassing is op andere verslaafde delinquenten dan wel niet tegelijkertijd een andere voorziening daarvoor is getroffen, is geen graadmeter voor de ernst van de onderscheiden vormen van criminaliteit. Dit feit duidt er slechts op dat zich ten aanzien van drugsoverlast de noodzaak het sterkst heeft doen gevoelen om een nieuwe strafrechtelijke voorziening te treffen ter beteugeling van met drugsverslaving samenhangende criminaliteit en ter beheersing van de individuele verslavingsproblematiek. Ten slotte merk ik nog op dat het van belang is de SOV te beperken tot één duidelijk omschreven doelgroep, omdat het hier een experiment betreft. Ten behoeve van zorgvuldige beoordeling van de resultaten is zuiver onderzoek vereist. Vermenging van doelgroepen werkt «vervuilend» voor het experiment.

- Een dwangopname op grond van de Wet BOPZ is mogelijk indien de stoornis van de geestvermogens van betrokkene gevaar doet veroorzaken en het gevaar niet door tussenkomst van personen of instellingen buiten een psychiatrisch ziekenhuis kan worden afgewend. Thans wordt gevaar in de Wet BOPZ nog gedefinieerd als gevaar voor een of meer personen – degene die het gevaar veroorzaakt daaronder begrepen – of voor de algemene veiligheid van personen of goederen. Vanaf 1 december 2000 zullen in de definitie van gevaar in de Wet BOPZ verschillende vormen van gevaar worden uitgewerkt. Zo wordt onderscheid gemaakt tussen gevaar voor de veroorzaker ervan, gevaar voor een of meer anderen, en gevaar voor de algemene veiligheid van personen of goederen. Dit is overigens geen andere invulling van het gevaarsbegrip, maar het uitschrijven van de jurisprudentie, die in de praktijk handvatten moet bieden bij procedures voor onvrijwillige opnames. Bij de oplegging van de SOV moeten ook strikte regels in acht worden genomen, zij het van andere aard. Die verschillen in regelgeving vloeien voort uit de omstandigheid dat de opneming in een psychiatrisch ziekenhuis en de strafrechtelijke opvang van een verslaafde van elkaar verschillen. De SOV is een strafrechtelijke maatregel, zij ziet op een aan harddrugs verslaafde delinquent en beoogt aan drugsverslaving gerelateerde criminaliteit tegen te gaan.
- Van het Trimbos instituut zijn de laatste jaren verschillende rapportages verschenen zowel over de evaluatie van bestaande drangprojecten als over de SOV. Van de hand van de directeur van dit instituut is een artikel verschenen over de ingeschatte effectiviteit van de SOV. Ik deel de conclusie in dit artikel dat voor de effectiviteit van de SOV-aanpak op voorhand geen empirisch bewijs voorhanden is, noch voor het tegendeel. *Bewijzen* van effectiviteit van de SOV zijn uit de aard der zaak niet op voorhand te geven. Wel meen ik te kunnen concluderen dat de Trimbos-bevindingen op zich zelf een experiment met de SOV niet in de weg staan.

Uit de ook door deze leden genoemde WODC-literatuurstudie, in september 1998 naar de Tweede Kamer gezonden, bleek dat een gedwongen plaatsing in een behandelvoorziening van oudere, langdurig verslaafden die veel drugserelateerde delicten hebben

gepleegd en nog dreigen te plegen, een gunstig effect kan hebben op hun criminele gedragspatroon en de verslaving. Een voorwaarde daartoe is dat de betrokkenen de tijd krijgen om zelf gemotiveerd te raken om hun levenswijze te veranderen. Justitieel (onvrijwillig) geplaatsten maakten de behandeling vaker af dan degenen die op vrijwillige basis binnenkwamen. De daling in criminele recidive bleek bij justitieel geplaatsten ofwel even groot, ofwel groter dan bij degenen die vrijwillig binnenkwamen. Ik wijs nog eens op de conclusie van de GGD Amsterdam in een artikel uit 1998, volgens welk uitgebreid Amerikaans onderzoek bij herhaling laat zien dat behandeling onder dwang kan leiden tot een traject waarbij de dwang/drang cliënten even goede resultaten halen als degenen die zich vrijwillig aanmelden.

Voorts heb ik, zoals gezegd, gerefereerd aan evaluaties van bestaande drangprojecten in ons land. In de Voortgangsrapportage Drugsbeleid 1997–1999 heeft de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens mij, op basis van toen beschikbare evaluaties aangegeven dat een gedifferentieerd beleid nodig is. Niet alleen de eerste ervaringen met de justitiële drangvoorzieningen zoals de SOV-drangvoorziening in Ossendrecht, maar ook met de Intramurale Motivatie Centra (IMC's) en de Forensische Verslavings Kliniek (FVK) laten zien dat niet de gehele doelgroep van hardnekkig overlastgevend verslaafden voldoende effectief bereikt wordt.

Ik onderschrijf voorts de opvatting van het Trimbos Instituut dat nieuwe interventies «evidence based» dienen te zijn, gestoeld op beproefde wetenschappelijke inzichten en vatbaar voor empirische toetsing. Met de wijze van voorbereiding van de SOV en de geplande uitgebreide evaluatie meen ik te hebben voldaan aan de vereisten van wetenschappelijke onderbouwing en empirische toetsing.

Overigens doet de omstandigheid dat het WODC onderdeel is van mijn ministerie niet af aan het feit dat het WODC onderzoek doet onder het gebruikelijke wetenschappelijke regime en de gebruikelijke methoden van onderzoek.

- Het enkele feit dat tijdens de tenuitvoerlegging van de SOV blijkt «dat van de behandeling en de resocialisatie niets terecht komt» kan geen reden zijn voor beëindiging van de maatregel.
De SOV is een ingrijpende maatregel die alleen door de rechter kan worden opgelegd als aan de strenge criteria is voldaan. Als de noodzaak van de maatregel aanwezig wordt geacht, moet er alles aan worden gedaan om de maatregel zoals beoogd ten uitvoer te leggen. Consistent is in dit verband dat de deelnemer tijdens de gehele duur van de opgelegde maatregel zeer zorgvuldig wordt begeleid. Mocht zich onverhoopt terugval voordoen, dan zal de deelnemer worden gemotiveerd om de draad van het programma toch weer op te pakken. Deze benadering zal voortdurend worden gevolgd als dat nodig is. Het zou niet consistent zijn om de maatregel te beëindigen, als de zaken dreigen mis te gaan. Het zou de deelnemer een middel kunnen geven om – door de behandeling te frustreren – zich te onttrekken aan een gedwongen plaatsing die na zorgvuldige weging nodig werd geacht.
- Langere vrijheidsbeneming, mits toegepast op een harde kern van delinquenten met hoge recidive, kan inderdaad een aanzienlijk «incapacitatie»-effect hebben: er is sprake van een forse omvang van *niet* gepleegde criminaliteit louter als gevolg van de opsluiting van deze hoog-actieve daders. De SOV is echter meer dan een manier om door middel van vrijheidsbeneming overlast tegen te gaan. Over de verwachte effectiviteit van de maatregel SOV bij deze specifieke doelgroep, in termen van recidive-vermindering en maatschappelijke reïntegratie, heb ik hiervoor reeds gesproken. In het programma zal de nadruk primair liggen op een cognitieve bena-

dering, gebaseerd op leertheoretische principes, en het aanleren van praktische vaardigheden. Het uitgangspunt is dat delinquenten gevormd zijn door hun omgeving en er niet in zijn geslaagd om zich bepaalde in de maatschappij benodigde cognitieve vaardigheden en aangepaste gedragsvormen eigen te maken. Deze aanpak blijkt te kunnen helpen om verslaafde delinquenten de consequenties van hun gedrag onder ogen te doen zien, hun eigen drijfveren te doorzien, en om zelfbeheersing te leren. De literatuur geeft hiervoor ten aanzien van deze doelgroep goede perspectieven, zoals een uitgebreid overzicht van het Engelse *Home Office* uit 1998. Bij crimineel hoog-actieve groepen van delinquenten geven programma's van wat langere duur een relatief gunstig vooruitzicht.

De ervaring in gevangeniswezen en verslavingszorg is dat deze lastige doelgroep in de regel *op voorhand* niet of nauwelijks tot gedragsverandering gemotiveerd is. Het stellen van de voorwaarde van een manifeste motivatie *vooraf* getuigt in hun geval van weinig realiteitszin. Motivatie is echter geen statische psychische entiteit. Juist in een situatie van vrijheidsbeneming, dus onder externe dwang, kan een latent aanwezige motivatie zich ontpoppen als een intrinsieke bereidheid tot gedragsverandering.

Ik ben het dus niet met deze leden eens dat de SOV grotendeels of geheel zou resulteren in langdurige vrijheidsbeneming als zodanig. Vrijheidsontneming, gegrond op een belang van de openbare orde ter voorkoming van overlast, kan in overeenstemming zijn met de beginselen van onze rechtsstaat. Dat is het geval indien belangen van openbare orde ernstig zijn verstoord, er sprake is van ernstige overlast en de vrijheidsontneming met de nodige waarborgen is omgeven. Bij de SOV is aan al deze voorwaarden voldaan. Het gaat om misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, om verslaafde verdachten, om gevallen waarin ernstig rekening moet worden gehouden met recidive en waarin de veiligheid van personen en goederen het opleggen van de maatregel vereist. De maatregel kan uitsluitend worden opgelegd door de onafhankelijke rechter.

- De SOV zal in de komende jaren op haar effectiviteit worden getoetst. Na ommekomst van zes jaren zal een verantwoorde beslissing kunnen worden genomen over de vraag of de thans voorgestelde experimentele dwangvoorziening als een permanente voor het gehele land geldende voorziening in stand blijft, en zo ja, of de regeling en haar toepassing in de praktijk wijziging behoeven. Het was inderdaad denkbaar geweest om de voorgestelde regeling te binden aan een horizonbepaling. Het bezwaar van een dergelijke bepaling is dat de werkingsduur van de wet op voorhand wordt gefixeerd. Waarom het gaat is dat de SOV een experiment op beperkte schaal is, waarvoor een wettelijke grondslag is vereist. De SOV zal worden onderworpen aan een grondige en omvangrijke evaluatie die geruime tijd in beslag zal nemen. Ik ga er vanuit dat een periode van zes jaren voldoende is om betrouwbare informatie te genereren over de effectiviteit van de SOV. Het ontbreken van een horizonbepaling geeft flexibiliteit, terwijl het experimentele karakter van de SOV ook zonder zo'n bepaling genoegzaam kan vaststaan. Daarom acht ik het verstandig en verantwoord dat de werking van de voorgestelde regeling niet op voorhand aan een bepaalde termijn is gebonden.
- Ik hecht er aan te benadrukken dat ik van oordeel ben dat mensen in onze samenleving niet als een hopeloos geval dienen te worden afgeschreven. Doelstelling en geest van de maatregel SOV zelve zijn daar ook apert mee in tegenspraak. Een terugval na afronding van het SOV-programma, in crimineel en/of verslavingsgedrag, zal op zichzelf geen reden zijn om voor deze persoon minder inspanningen te doen verrichten. Indien iemand na afronding van het SOV-programma toch blijkt terug te vallen in het oude patroon, staat voor verslavingszorg,

verslavingsreclassering en justitie een aantal opties onverminderd open om tot gedragsbeïnvloeding trachten te komen. De ervaring in de verslavingszorg leert dat een blijvende gedragsverandering een proces is van vallen en opstaan, waarbij de cliënt zich juist steeds meer openstelt voor vervolg-interventies. De SOV is een instrument om een groep die tot dusver zelf niets wilde, juist gevoelig te maken voor vervolg-interventies. De bestaande drang-interventies en de opvang door de verslavingszorg blijven in beginsel ook beschikbaar voor ex-clieñten van de SOV die onverhoopt mochten terugvallen. Hun terugvallen is daarvoor op zich zelf geen contra-indicatie. Ik ben van mening dat nazorg van groot belang is. Met de betrokken gemeenten zal worden bezien op welke wijze deze nazorg, indien nodig van langere duur, zal kunnen worden geboden. Het is essentieel dat deze personen terecht kunnen in voorzieningen zoals begeleid wonen en werken. In Rotterdam worden hiertoe reeds contacten gelegd met bestaande voorzieningen teneinde een vangnet gereed te hebben op het moment dat de SOV-maatregel van kracht zal zijn. Een aanvullende mogelijkheid is dat personen zich vrijwillig onderwerpen aan toezicht van bijvoorbeeld de verslavingszorg.

In beginsel kan de persoon opnieuw de maatregel SOV opgelegd krijgen en kan hij het programma nogmaals doorlopen, indien althans opnieuw aan de daartoe gestelde voorwaarden is voldaan. Het valt niet uit te sluiten dat in sommige gevallen een tweede SOV-opname meer effect zal sorteren.

- Van alle delicten die in ons land worden gepleegd, is een onevenredig groot aandeel op het conto te schrijven van een hoog-actieve subgroep. Dit inzicht is zowel in de politiepraktijk als in de criminologische wetenschap onomstreden. Onder deze groep op haar beurt is een harde kern van crimineel hoog-actieve harddrugsverslaafden. Zij komen op jaarbasis minimaal vier maal als verdachte van een misdrijf in de politieregistratie voor en staan bekend als harddrugsverslaafd. Het is *deze* categorie die omstreeks 6000 personen telt. Een kwart tot een derde van alle geregistreerde lokale criminaliteit in de grotere steden komt van deze veelplegers.

Niet al deze personen behoren echter ook tot de SOV-doelgroep. De SOV kent immers een aantal objectieve toepassingscriteria als nadere specificatie: drie onherroepelijke veroordelingen in de afgelopen vijf jaar, van het mannelijke geslacht, legaal in Nederland verblijvend, en geen dominante psychische stoornis. Bijkomend criterium is het zonder succes achter de rug hebben van op afkicken gerichte programma's van de verslavingszorg, dan wel de categorische weigering daarvan.

Het zijn *deze* nadere criteria die de omvang van de doelgroep doen uitkomen op maximaal omstreeks 3000. In de vier grote steden zijn dit er omstreeks 1500, in de rest van het land – dus zowel de SOV-gemeenten als de overige – maximaal nog eens ongeveer 1500. Het moge duidelijk zijn dat de samenstelling van deze groep voortdurend aan verandering onderhevig is (mensen zitten vast of verleggen hun criminele activiteiten tijdelijk naar elders). De omvang echter blijft constant. Voor Rotterdam geldt dat de doelgroep voor de dwang-SOV op continue basis ongeveer 400 personen telt. Deze gegevens zijn gebaseerd op cijfers van zowel politie als GGD in Rotterdam. Deze 400 personen komen niet bovenop de groep van 259 cliëñten die tot dusver heeft deelgenomen of nog deelneemt aan de drang-SOV.

De experimentele drang-SOV, die sinds 1996 in Ossendrecht/Rotterdam bestaat, is de programmatische voorloper van de beoogde wettelijke voorziening en heeft in principe dezelfde doelgroep. De experimentele voorziening heeft echter uitsluitend cliëñten gehad op basis van vrijwilligheid.

Ook de wettelijke SOV zal een experiment zijn. Daarmee is per definitie gegeven dat niet de totale landelijke doelgroep zal kunnen instromen. De geplande landelijke capaciteit en de voorziene periode van zes jaar zullen toereikend blijken voor omstreeks 700 cliënten, dus naar schatting bijna een kwart van de landelijke doelgroep. Gezien hun hoge criminele recidive zal dit overigens een niet onaanzienlijke bijdrage kunnen leveren aan de bestrijding van de overlast.

Ik prefereer dan ook niet te spreken van hoge kosten bij een relatief kleine groep. De kosten moeten ook worden beoordeeld in relatie tot de kosten van herhaalde reguliere detenties die anders zouden worden uitgezeten, gevoegd bij de kosten van begeleiding door de verslavingszorg en andere extramurale instellingen. Daarenboven kan de «opbrengst» van de SOV in termen van niet-gepleegde misdrijven aanzienlijk worden geacht. Gerekend naar het gemiddeld aantal misdrijven van de cliënten in de jaren tevoren, is de geschatte opbrengst van de experimentele drang-SOV sinds de start in 1996 reeds tientallen miljoenen gulden.

- Aan de toepassing van drang zijn beperkingen verbonden. Het aanbieden van een behandeling met als stok achter de deur detentie voor het geval de keuze voor behandeling niet wordt gemaakt blijkt niet altijd te werken. Die stok – eigenlijk dus de straf die naar verwachting zal worden opgelegd – is namelijk voor die verslaafden die onvoldoende gemotiveerd zijn, te kort om zich gedrongen te voelen te kiezen voor het alternatief van behandeling. Daarnaast zijn er ook verslaafden die eerder in hun carrière de keuze voor een alternatief al wel gemaakt hebben, maar bij wie dat niet tot het gewenste resultaat heeft geleid. Voor deze categorieën komt de SOV in beeld, wat niet wegneemt dat de toepassing van drang altijd zal worden gepropageerd.

Er zijn naast de toepassing van drang en dwang ook nog andere middelen om overlast te beperken. Ook een voorziening als een gedoogruimte reken ik daar toe en acht ik van belang omdat die de verslaafde rust rond zijn persoon kan bieden en ook omdat een gedoogruimte kan voorkomen dat er – vooral in termen van openbare orde – overlast ontstaat. Bij de toepassing van de SOV gaat het echter wel om overlast van een andere orde, namelijk criminele overlast. Het gaat om verslaafden die jaar in jaar uit – mogelijk ook naast andere vormen van overlast – strafbare feiten plegen om te kunnen voorzien in hun behoefte aan drugs.

Ik heb in mijn bovenstaande antwoorden getracht zo kernachtig mogelijk in te gaan op de punten die voor de leden van de fractie van de PvdA wezenlijk zijn. Deze punten raken inderdaad het wezen van de SOV. Absolute duidelijkheid en zekerheid kan ik niet bieden, omdat de waarde van de SOV zich slechts in de praktijk zal kunnen bewijzen. Ik heb de hoop dat mijn antwoorden de twijfels die deze leden hadden omtrent de juridische houdbaarheid en de effectiviteit van de SOV, hebben doen wegnemen. Ik hecht eraan tot uitdrukking te brengen dat het voor het welslagen van de SOV van groot belang is dat er breed draagvlak voor de maatregel bestaat. Ook in dat licht spreek ik de hoop uit dat de leden van de fractie van de PvdA hun steun aan het wetsvoorstel zullen kunnen geven.

De leden van de fractie van GroenLinks hadden nog een aantal vragen en opmerkingen. Ik hoop dat onderstaande antwoorden ook bij hen de overtuiging kunnen doen postvatten dat invoering van de SOV de moeite waard én verantwoord is.

Ter aanvulling op hetgeen ik hiervoor op een vraag van de leden van de fractie van de PvdA over de doelgroep naar voren heb gebracht merk ik het volgende op. De omvang van de doelgroep van de SOV is landelijk

omstreeks 3000 personen. De omvang is bepaald ten eerste op basis van uitgebreid onderzoek naar bij de politie geregistreerd staande recidiverende harddrugsverslaafden, ten tweede en daarenboven aan de hand van de in de SOV te hanteren toepassings-criteria. In deze nadere bepaling ligt het verschil tussen de genoemde categorie van 6000 personen en de SOV-doelgroep van 3000 personen.

In de memorie van antwoord heb ik de verslaving aan harddrugs in het geval van deze crimineel hoog-actieve categorie de katalysator in de criminele carrière genoemd. Uit velerlei onderzoek onder de populatie harddrugsverslaafden in ons land is bekend dat er meerdere subgroepen zijn te onderscheiden. Van de SOV-doelgroep is vastgesteld dat voor een deel het delinquente gedrag er al was *voorafgaand aan* de verslaving aan harddrugs; ondanks bijvoorbeeld de opname in langdurige methadon-onderhoudsprogramma's wordt het delinquente patroon *voortgezet* (in tegenstelling tot het patroon bij andere subgroepen van verslaafden). De delinquente carrière is in hun geval met andere woorden een relatief autonome ontwikkeling. Door de verslaving aan harddrugs wordt deze ontwikkeling nog eens versterkt en langer op een hoog niveau van activiteit gecontinueerd.

Uit de criminologie is bekend dat het overgrote deel van alle delinquenten er vroeger of later mee ophoudt. Dit geldt naar verwachting zelfs voor de doelgroep waarover het hier gaat. Echter, in hun geval loopt de «curve», de delinquente levenslijn, veel langer door en op een hoog niveau van activiteit. Het is de opdracht van de SOV om deze lijn in de juiste fase van de ontwikkeling af te toppen en om te buigen. Daarin ligt de effectiviteit, in termen van beveiliging van de samenleving en van doorbreking van het individuele gedragspatroon.

De 25% onderbenutting van de capaciteit van de Verslavings Begeleidings Afdelingen (VBA's) in de justitiële inrichtingen manifesteert zich als leegstand of als oneigenlijk gebruik, namelijk als reguliere capaciteit. Het fenomeen doet zich vooral voor in de VBA's in huizen van bewaring (31% onderbenutting), in veel mindere mate in de gevangenis-VBA's (8% onderbenutting). Vooral de niet-VBA-houdende inrichtingen blijven achter met het doorgeleiden naar VBA's elders. Het beleidsvoornemen bestaat om te komen tot een landelijke reductie van de capaciteit in de huidige vorm met 25%. Dit betreft echter met nadruk een herbestemming van capaciteit, en bijvoorbeeld niet een bezuinigingsmaatregel. Ik heb dit met de Tweede Kamer besproken tijdens een Algemeen Overleg over het Masterplan DJI op 27 september 2000. De capaciteit zal worden benut in de vorm van een uitbreiding van de Individuele Begeleidings Afdelingen (IBA's), bestemd voor gedetineerden met lichte psychische problemen en stoornissen. Hieraan blijkt landelijk grotere behoefte te bestaan, niet in de laatste plaats in verband met de grote en groeiende categorie gedetineerden met een zogenoemde dubbele diagnose: psychisch gestoord en verslaafd aan drugs. Over de herbestemming vindt overleg plaats tussen mijn ministerie (gevangeniswezen) en de Stichting Verslavings-reclassering GGZ Nederland (SVG). Bezien wordt hoe een eventuele nieuwe verdeling landelijk het beste aansluit bij vraag en aanbod in de sector van de verslavingsreclassering. Tevens brengt de SVG de omvang van de categorie verslaafden met dubbele diagnose nader in kaart. Daarnaast zal het gevangeniswezen zich meer fundamenteel herbezinnen op het penitentiaire verslavingsbeleid in het algemeen, te meer ten behoeve van een succesvolle doorgeleiding naar de verslavingszorg. De voorgestelde SOV is een experiment, waarmee evenwel zonder wettelijke grondslag geen aanvang kan worden gemaakt. Doel van het experiment is om te testen of de gedwongen opvang, gekoppeld aan het programma dat in de SOV zal worden aangeboden, effectief kan zijn. Een andere belangrijke reden waarom de SOV niet terstond een landelijk bereik zal krijgen, is gelegen in de voor de SOV wezenlijke betrokkenheid van de gemeenten bij de tenuitvoerlegging ervan, in het bijzonder van de

derde en laatste fase. Voor de toepassing van de voorgestelde regeling is nodig dat gemeentelijke betrokkenheid is verzekerd. Niet alle gemeenten die te maken hebben met drugsoverlast, hebben belangstelling getoond voor de SOV. Voor de SOV zal voorshands slechts een beperkte capaciteit beschikbaar zijn. Dat heeft ertoe geleid dat de SOV niet in het gehele land toepassing zal kunnen vinden en dat zij gefaseerd zal worden ingevoerd, afhankelijk van het gereed komen van voor de SOV geschikt capaciteit. Als gezegd zal de SOV allereerst in Rotterdam worden ingevoerd.

Deze leden hadden behoefte aan een nadere uiteenzetting over de vraag of het wetsvoorstel voldoet aan het evenredigheidsbeginsel. Anders dan deze leden menen, heb ik bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer en ook in de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer aandacht besteed aan deze vraag. Ter aanvulling daarop en op hetgeen ik in antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie hiervoor naar voren heb gebracht, merk ik het volgende op.

Het punt van de evenredigheid is een van de kernpunten bij de beoordeling van de SOV. De SOV is ultimum remedium in een reeks van interventies van de zijde van de overheid op aan drugs gerelateerde, overlast gevende criminaliteit. In artikel 38m, eerste lid, zijn de voorwaarden neergelegd waaronder de SOV kan worden opgelegd. Hieruit blijkt naar mijn oordeel genoegzaam dat de SOV is gericht op een problematische groep van verslaafde delinquenten die tot nu toe niet vatbaar zijn gebleken voor strafrechtelijke reacties van de zijde van de overheid. Het feit of de feiten waarvoor de SOV kan worden opgelegd, dient een misdrijf te zijn waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Het nieuwe feit moet zijn gepleegd na inwerkingtreding van de SOV. Er moet sprake zijn van een minimale recidive: de verdachte is ten minste in de vijf jaren voorafgaand aan het plegen van het nieuwe feit drie maal onherroepelijk veroordeeld en het nieuwe feit moet zijn gepleegd na de tenuitvoerlegging van de daarvoor opgelegde straffen of maatregelen. Er bestaat ernstig gevaar voor opnieuw recidiveren. De verdachte is verslaafd aan harddrugs. Er bestaat samenhang tussen enerzijds de oude feiten, het nieuwe feit en het recidivegevaar en anderzijds de verslaving aan harddrugs. Er is sprake van overlast, tot uitdrukking gebracht in de voorwaarde dat de veiligheid van personen en goederen het opleggen van de SOV eist.

In artikel 38m, tweede lid, is de tweede doeleinde van de SOV gerelateerd: de SOV strekt er mede toe een bijdrage te leveren aan de oplossing van de verslavingsproblematiek van de verdachte ten behoeve van zijn terugkeer in de maatschappij en de beëindiging van zijn recidive. Deze regels bieden het formele kader voor de SOV. Het is goed om bij de beoordeling van deze regels tevens de groep nader in ogenschouw te nemen waarop de SOV ziet. Het gaat om een specifieke groep van verslaafde delinquenten die reeds lang verslaafd zijn en reeds vele strafbare feiten hebben gepleegd. Deze groep blijft recidiveren, ondanks strafrechtelijk optreden jegens hen. Het is daarom een beperkte voorstelling van zaken om te betogen dat een verdachte voor het plegen van een betrekkelijk gering vergrijp maximaal twee jaar van zijn vrijheid kan worden beroofd. Het nieuwe feit staat niet op zich zelf. Het moet worden geplaatst en beschouwd in het licht van de langdurige verslaving en daarmee samenhangende criminele carrière van de verdachte.

De SOV komt niet uit de lucht vallen. Er is veel publiciteit omtrent de SOV. Indien en nadat het wetsvoorstel tot wet zal zijn verheven, zal de doelgroep er redelijkerwijs van op de hoogte zijn dat de SOV er echt komt. De personen die behoren tot de doelgroep van de SOV, weten dan wel kunnen redelijkerwijs weten dat zij voor oplegging van de SOV in aanmerking kunnen komen. Niettemin recidiveert de verdachte in samenhang met zijn verslaving opnieuw. Dan is er alle aanleiding om de nieuwe maatregel toe te passen, als uit de concrete omstandigheden van

de zaak naar voren komt dat deze voor de verdachte een passende en effectieve reactie is. Dat getuigt niet van willekeurig overheidsoptreden. Integendeel, van de overheid mag worden verwacht dat zij de SOV inzet waar zulks nodig is. Het is niet zo dat drugsgerelateerde criminaliteit in de huidige situatie buiten vervolging wordt gelaten. Indien een strafbaar feit van de soort waarop de SOV ziet, wordt opgespoord, wordt een strafvervolging tegen de dader ingesteld.

In wisselende bewoordingen is reeds naar voren gebracht dat de SOV een ultimum remedium is in een oplopende reeks van strafrechtelijke interventies. De justitiabele krijgt alle kansen aangereikt om een einde te maken aan zijn recidive, voordat de SOV in beeld komt. Als hij deze kansen niet aangrijpt – omdat hij zulks niet wil dan wel omdat hij daartoe niet in staat is – is er aanleiding om de SOV op te leggen.

Dit betekent dat de maatregel niet uitsluitend wordt opgelegd aan justitiabelen die eerder daadwerkelijk, maar zonder succes, aan een drangtraject *deelnamen* of in een VBA verbleven, maar ook aan diegenen die eerder aangeboden drangtrajecten of verblijf in een VBA *categorisch hebben geweigerd* en in hun criminele levensstijl bleven volharden. Ook kan de maatregel bestemd zijn voor justitiabelen die een eerder drangtraject weliswaar met ogenschijnlijk succes hebben afgerond, maar na verloop van tijd toch weer in de fout gaan.

Tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer is een motie aangenomen, die behelst dat het openbaar ministerie in zijn rekwireerbeleid tot uitdrukking dient te brengen dat de maatregel SOV een ultimum remedium moet zijn in beleid en toepassing. Ter uitvoering van deze motie bereidt het College van procureurs-generaal een aanwijzing voor. Deze aanwijzing houdt in dat de officier van justitie, voordat hij een SOV-zaak voor de rechter brengt, zich dient te vergewissen van de geschiedenis van de betrokken verslaafde. Hij dient te bezien of eerder een drangvoorziening is doorlopen of althans is aangeboden, therapieën of andere zorgprogramma's zijn gevolgd.

Het is uiteindelijk aan de rechter om te beoordelen of voor betrokken justitiabele op een bepaald moment nog een ander instrument voorhanden is of dat het uiterste middel moet worden toegepast.

Ik wijs er volledigheidshalve nog op dat een meerderheid van de Tweede Kamer het nodig noch wenselijk achtte om het beginsel van ultimum remedium *expressis verbis* in de wet vast te leggen. Een daartoe strekkend amendement werd verworpen.

Het programma dat in de SOV wordt aangeboden, zit zodanig in elkaar dat het betrokkene kan motiveren eraan deel te nemen. Indien hij geen enkele bereidheid toont om aan het programma deel te nemen, wordt hij tijdelijk uit het programma genomen. Maar ook in dat geval zal de tenuitvoerlegging erop gericht zijn hem opnieuw te motiveren en hem te bewegen om de kansen die de SOV hem kan bieden, aan te grijpen. Indien betrokkene niettemin blijft volharden in zijn weigering mee te doen aan het programma, zal de SOV op andere wijze ten uitvoer worden gelegd. Dan heeft de SOV in de vorm waarin zij dient te functioneren, inderdaad voor deze persoon geen waarde meer. Tenuitvoerlegging op andere wijze kan niet worden aangemerkt als een disproportionele vergelding van criminaliteit. Het niet slagen van de SOV kan aan betrokkene worden toegerekend. Beëindiging van de SOV zou een al te gemakkelijke premie zijn op onbereidwillig gedrag. Het zou ook een verkeerd signaal geven aan degenen die wel bereid zijn te werken aan de oplossing van hun verslavingsproblematiek en aan een verantwoorde terugkeer in de maatschappij. Overigens is niet uitgesloten dat artikel 38s of artikel 38u toepassing vindt en de SOV eerder een einde neemt, als de verdere tenuitvoerlegging niet langer is vereist dan wel niet langer zinvol is.

De maatregel SOV ziet op het terugbrengen van de criminele recidive van een groep sterk recidiverende harddrugsverslaafden en daarmee op reductie van de overlast voor de samenleving, en op het doorbreken van individuele verslavingcarrières en het bieden van perspectief op een nieuwe levenswijze voor betrokkenen. Vanuit deze doelstellingen zal de SOV als een geslaagd experiment worden beschouwd, indien na de voorziene periode van zes jaar op beide dimensies aantoonbare vooruitgang is geboekt. Ik deel de overtuiging van de leden van de fractie van GroenLinks dat de zin van de SOV-maatregel mede afgemeten moet worden aan een aanzienlijke reductie ten opzichte van de bestaande recidive-cijfers van met name de zogenoemde draaideur-cliënten van het gevangeniswezen, onder wie veel verslaafden. Zoals gezegd heeft na een veroordeling van drie tot zes maanden thans omstreeks 90% van deze ex-gedetineerden na vijf jaar weer op enigerlei wijze contact met justitie. Uit de aard der zaak is het lastig om de ambitie van de SOV in een concreet percentage uit te drukken. Ik verlaat mij op een uitgebreid overzicht van het Engelse *Home Office* uit 1998. Detentie-gebonden programma's vergelijkbaar van opzet als de SOV, bleken bij de hoog-actieve subgroepen van delinquenten de recidive terug te kunnen brengen met 15 tot 20%. Ik streef hiernaar als een minimum-uitkomst. Op het vlak van de maatschappelijke reïntegratie van de betrokkenen, het doorbreken van het verslavingspatroon en het bieden van een nieuw perspectief, zal de SOV-groep zo veel mogelijk worden vergeleken met bestaande drang-projecten voor verslaafde justitiabelen. Op dit punt zal de SOV-cliënte, hoewel een zwaardere subgroep, op zijn minst vergelijkbare uitkomsten moeten laten zien. Aan de opzet voor deze vergelijking wordt thans gewerkt in nauwe samenspraak met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Ik ga er van uit dat een periode van zes jaar voldoende is om valide en betrouwbare informatie te genereren over de effectiviteit van de SOV. In de memorie van antwoord ben ik ingegaan op de opzet van de evaluatie.

Ik spreek ten slotte de hoop uit dat bovenstaande antwoorden de bezwaren en twijfels van de leden van de fractie van GroenLinks tegen en over het wetsvoorstel hebben doen wegnemen, zodat zij uiteindelijk hun steun aan het voorstel zullen kunnen geven.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals