

Vergaderjaar 1998–1999

**26 023**

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

**Nr. 4**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 25 november 1998

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen genoegzaam zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

### **Algemeen**

#### **1. Inleiding**

De leden van de fractie van de PvdA hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Strafrechtelijke opvang verslaafden (SOV). De beoogde realisatie van de twee hoofddoelstellingen van de voorgestelde regeling, namelijk het terugdringen van ernstige overlast als gevolg van door drugverslaafden 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 met het oog op beëindiging van de recidive, verdient naar hun oordeel ondersteuning.

Zij hebben goede nota genomen van de kritiek die de Raad van State in zijn advies op het wetsvoorstel heeft geuit. De regering brengt in de memorie van toelichting naar voren dat de rechtvaardiging voor invoering van de maatregel van plaatsing in een inrichting voor de strafrechtelijke opvang van verslaafden niet is gelegen in de ernst van de begane delicten afzonderlijk, doch in de door criminaliteit van drugverslaafden veroorzaakte ernstige maatschappelijke overlast, bestaande uit het plegen van een reeks van strafbare feiten, alsmede in het belang dat een drugverslaafde een geïntegreerd zorgaanbod ontvangt, gericht op maatschappelijke (re)integratie en beëindiging van de recidive. De Raad merkt op dat een breken met het beginsel dat de ernst van het gepleegde strafbare feit in het huidige strafrecht een factor is die in belangrijke mate mede bepalend is voor de rechter bij de beantwoording van de vraag welke straf of maatregel moet worden opgelegd, een ingrijpende wijziging van het strafrecht vormt. Daarvoor moeten zeer dringende redenen aanwezig zijn en bovendien moet er voldoende zekerheid bestaan dat met de ingreep

<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), Vacature 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 Walsem (D66), Van der Hoeven (CDA) en Kamp (VVD).

redelijke resultaten zullen worden bereikt voor de oplossing van een reëel maatschappelijk probleem. De Raad nodigt de regering uit om aan de hand van vijf punten de noodzaak en de te verwachten effectiviteit van de voorgestelde maatregel in de toelichting voldoende aannemelijk te maken. De leden van de fractie van de PvdA zijn van oordeel dat de regering in de memorie van toelichting voldoende argumenten aanvoert om in ieder geval aannemelijk te maken dat er voldoende reden is het onderhavige wetsvoorstel in te dienen. Zij doet dit door een uitvoerige beschouwing te wijden aan de aard en de omvang van de doelgroep, de noodzaak van dwang naast drang, daarbij refererend aan de resultaten van soortgelijke projecten in de Verenigde Staten en de veelvuldige verwijzingen naar de resultaten van het experiment in Rotterdam. Deze leden menen met de regering dat de verwachting is gerechtvaardigd dat deze voorziening een belangrijke bijdrage kan leveren in de oplossing van de geschetste problematiek. De aan het woord zijnde leden realiseren zich daarbij terdege dat de mogelijkheid bestaat dat deze verwachting niet, of niet in voldoende mate, bewaarheid zal worden. Dat is een zeker risico. Gegeven de resultaten zoals die nu bekend zijn – met name de resultaten behaald in Rotterdam – achten zij het echter de moeite waard om deze maatregel in te voeren. Een belangrijk punt voor deze leden is tevens dat alle in de memorie van toelichting genoemde adviesinstanties, weliswaar met uitzondering van de Orde van Advocaten, de voorgestelde voorziening een begaanbare weg vinden, die de moeite van het proberen zeker waard is.

De leden van de fractie van de PvdA tekenen daarbij aan dat een belangrijk argument voor hun steun gelegen is in het feit dat het wetsvoorstel niet alleen beoogt ernstige overlast terug te dringen, maar ook de mogelijkheid biedt het uitzichtloze patroon van «vastzitten, vrijkomen en terugvallen» van een drugverslaafde te doorbreken en de betrokkene de kans op resocialisatie te bieden. Het voorliggende wetsvoorstel roept echter enkele vragen op die deze leden aan de regering willen voorleggen.

Drangprojecten en dwangprojecten zijn beide nodig om bij te dragen aan een oplossing voor de problematiek van drugoverlast. De leden van de fractie van de PvdA zijn verheugd te vernemen dat het niet de bedoeling van de regering is om de bestaande drangprojecten op te laten gaan in de dwangvoorzieningen die als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel worden ingericht. Zij zijn van mening dat de noodzaak voor drangprojecten door de inmiddels behaalde resultaten, met alle daarbij behorende successen en mislukkingen, voldoende is aangetoond. Terecht wijst de regering echter op de beperkingen die zijn verbonden aan het instrument van drang. Degenen die in Ossendrecht zitten kunnen te allen tijde hun medewerking aan het experiment opzeggen. De mogelijkheid – zoals voorzien in de SOV – ontbreekt om hen door middel van plaatsing in een daartoe specifiek bestemde afdeling van de SOV-inrichting weer in het juiste spoor te krijgen. De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af of er een mogelijkheid zou zijn om, wellicht in het kader van de onderhavige regeling, deze geconstateerde beperking van het instrument van drang op te lossen. Met name denken zij daarbij aan een systeem waarbij het de betrokkene niet meer vrij staat om na de gedane toezegging de medewerking weer op te zeggen. Met andere woorden, eenmaal vrijwillig begonnen met het experiment betekent ook dat het – desnoods onvrijwillig – dient te worden afgemaakt. Gaarne zouden deze leden zien dat de regering een uitvoerige beschouwing zou wijden aan de voor- en nadelen en eventuele moeilijkheden die zich kunnen voordoen bij realisering van de door deze leden naar voren gebrachte suggestie.

De leden van de VVD-fractie hebben met instemming kennis genomen van voorliggend wetsvoorstel. Zij kunnen zich vinden in de twee hoofddoelstellingen van onderhavig wetsvoorstel.

Deze leden zijn van mening dat met name de grote steden in Nederland veel maatschappelijke overlast ondervinden die veroorzaakt wordt door (criminele) drugverslaafden. Zij vinden dat hier een oplossing voor geboden moet worden en dat onderhavig voorstel daar mede een bijdrage aan kan leveren. Niettemin hebben zij nog veel vragen over de onderbouwing van de voorstellen.

De leden van de VVD-fractie lezen in de inleiding dat de voorgestelde voorziening als uitgangspunt een gedwongen opvang heeft en nadrukkelijk niet een dwangbehandeling. Zij zetten vraagtekens bij het uiteindelijke effect van een gedwongen opname zonder behandeling, te meer verder op in de memorie van toelichting benadrukt wordt dat SOV alleen kans van slagen heeft wanneer er een drugsvrij klimaat heerst in de instelling. Gedwongen opname in een drugvrije inrichting leidt volgens deze leden automatisch tot het afkicken van drugs van de betrokken verslaafde. Zij stellen de vraag welke afkickmethoden aangeboden worden in de SOV inrichting. Valt daarbij ook te denken aan afkicken onder narcose?

De leden van de VVD-fractie begrijpen uit de memorie van toelichting dat een brede evaluatie van drangprojecten ingang is gezet en dat de uiteindelijke resultaten daarvan belangrijke informatie kunnen opleveren voor de SOV-projecten. Toch wordt, ondanks het feit dat bestaande interventiemogelijkheden nog steeds ruimte bieden voor optimalisatie, nu al de tijd rijp geacht voor de introductie van het instrument dwang. Zou toegelicht kunnen worden waarom nu al met dwang wordt begonnen, zo vragen deze leden? Worden drang- en dwangprojecten in de toekomst beide toegepast?

In de memorie van toelichting wordt vermeld dat er een interimvoorziening te Ossendrecht is gestart, als voorloper van eventuele toekomstige SOV-projecten. Van dit experiment, dat ongeveer 15 maanden loopt, is een tussenevaluatie gemaakt. Een groot verschil met het experiment in Ossendrecht en de toekomstige SOV-projecten is dat in Ossendrecht geen dwang wordt toegepast maar uitsluitend drang. Uit die tussenevaluatie is gebleken dat aan het instrument van drang beperkingen zijn verbonden. Een van de belangrijkste beperkingen lijkt te zijn dat het deelnemende verslaafden, die kiezen voor deelname aan drangprojecten, te allen tijde vrij staat om hun deelname aan het reïntegratie proces te staken. Het voordeel van dwang, zo staat in de inleiding, zou zijn dat verslaafden vanwege hun fysieke aanwezigheid in de inrichting gericht gemotiveerd kunnen worden om deel te (blijven) nemen aan een resocialisatieprogramma. De leden van de VVD-fractie willen graag weten wat die stimulerende maatregelen zijn die getroffen worden om verslaafden te overtuigen van deelname aan een resocialisatieprogramma. In hoeverre zijn bovenbedoelde methoden anders dan die nu in huidige drangprojecten worden gehanteerd? De leden van de VVD-fractie constateren dat ervoor gekozen is om de voorgestelde (dwang)voorziening in te bedden in een nieuw wetsvoorstel in het Wetboek van Strafrecht. De nieuwe voorziening in het Wetboek van Strafrecht is geen straf maar een maatregel en wijkt hiermee af van het huidige systeem. De achterliggende gedachte van een maatregel is dat er geen rechtstreeks verband hoeft te zijn tussen de ernst van de gepleegde delicten en de strafrechtelijke reactie van de zijde van de overheid. De Raad van State heeft uitgebreid de breuk met bovengenoemd beginsel van het strafrecht, waarbij de ernst van de gepleegde strafbare feiten niet langer in belangrijke medebepalend is voor de door de rechter op te leggen straf en/of maatregel, becommentarieerd. Hoewel de reactie van de regering op het negatieve advies van de Raad van State deze leden in veel opzichten heeft overtuigd, blijven er desondanks een aantal punten die om een nadere toelichting vragen.

Omdat de voorgestelde regeling afwijkt van het huidige strafrechtstelsel betekent dat «dat de regeling zelf met de nodige waarborgen is omgeven

en zeer zorgvuldig zal worden toegepast» (blz. 4 van de memorie). Deze leden willen graag weten welke «waarborgen» worden bedoeld. Verder is gekozen voor een voorziening die «goed past in het strafrechtelijk stelsel» (blz. 4 van de memorie). Deze leden willen graag een nadere aanduiding hoe de betreffende maatregel in het strafrechtelijk kader gezien moet worden.

Er is niet voor gekozen voor een inbedding in al bestaande strafrechtelijke voorzieningen. In hoeverre is serieus gekeken naar de mogelijkheid om een soortgelijk principe zoals nu in de nieuwe voorziening wordt voorgesteld, te weten dwangvoorziening zonder de ernst van het delict als doorslaggevende factor voor een op te leggen straf of maatregel, in de bestaande systematiek op te nemen? Zou de bewuste keuze voor een nieuwe voorziening nog eens explicieter kunnen worden gemotiveerd? In verband met de keuze van een nieuwe strafrechtelijke voorziening, wordt nadrukkelijk vermeld dat niet is gekozen voor een voorziening die is ingebed in de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Bopz). Daarbij wordt gesteld dat de beoogde opzet van de opvang in een SOV-inrichting van andere aard is dan de opzet van een behandeling in een psychiatrisch ziekenhuis. Bij de Bopz is net als bij SOV echter geen sprake van een gedwongen behandeling. De leden van de VVD-fractie zouden graag hierover een nadere toelichting willen.

In samenhang met het bovenstaande vragen deze leden of het feit dat bij de Penitentiaire beginselenwet de bijkomende straf van plaatsing in een rijkswerkinrichting wordt geschrapt de enige reden is geweest om SOV niet in die richting te leiden, of dat er ook inhoudelijke redenen een rol hebben gespeeld. Zo ja, kan dan aangegeven worden welke dat zijn geweest.

Er is door een aantal instanties over het concept-wetsvoorstel advies uitgebracht (Orde van Advocaten, Stichting Reclassering Nederland, VHG e.a.). Deze adviezen zijn «ter harte worden genomen» bij de toepassing van de voorgestelde regeling. Wat moet hieronder worden verstaan? Kan concreter en meer gemotiveerd worden aangegeven welke adviezen niet en welke wel «ter harte worden genomen»?

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. De leden van de CDA-fractie kunnen zich vinden in de hoofddoelstellingen die aan dit wetsvoorstel ten grondslag liggen. Het leidt naar het oordeel van deze leden geen twijfel dat het huidige instrumentarium voor de groep overlastgevende criminele drugverslaafden niet toereikend is. De samenleving is op een punt aangeland waarop de schade door drugsgerelateerde criminaliteit volstrekt onverantwoord is geworden. Het schier uitzichtloze karakter ervan leidt tot een onacceptabele aantasting van de leefbaarheid van de steden.

De leden van de CDA-fractie delen de mening van de Raad van State en de Nederlandse Orde van Advocaten dat de strafrechtelijke opvang verslaafden een ingrijpende wijziging van het strafrecht behelst. In die zin is hier sprake van een principiële keuze die de wetgever moet maken. Naar de mening van deze leden rechtvaardigt de vicieuze cirkel van verslaving, criminaliteit en overlast echter deze ingrijpende wijziging van het strafrecht.

Kan de regering aangeven waarom voor een maximale duur van twee jaar is gekozen? Ligt hieraan onderzoek ten grondslag? Waarom is niet gekozen voor de mogelijkheid van een (beperkte) verlenging, in het geval de behandeling nog niet voldoende resultaat heeft, of door omstandigheden achterop is geraakt? De leden van de CDA-fractie wijzen op de parallel met de maatregel van terbeschikkingstelling (TBS), waar de mogelijkheid van verlenging nadrukkelijk wel aanwezig is. Uit het advies van de Raad van State onder punt 5 blijkt dat de regering in het wetsvoorstel aanvankelijk de mogelijkheid had opgenomen om naast de SOV een gevangenisstraf van maximaal één jaar op te leggen. De leden

van de CDA-fractie menen dat de regering hier met een wel erg beperkte motivatie op terug is gekomen. Kan aangegeven worden waarom aanvankelijk deze bepaling wel was opgenomen? Nu naast de SOV geen straf kan worden opgelegd, doet de vraag zich voor wat een rechter voor straf zou moeten opleggen in het geval SOV geïndiceerd is, maar het gepleegde delict een gevangenisstraf van meer dan twee jaar zou rechtvaardigen.

De leden van de CDA-fractie menen dat ook een lange reeks kleine vergrijpen tot grote maatschappelijke schade kan leiden. Deze leden kunnen zich voorstellen dat ook in zulke gevallen onder omstandigheden SOV zou moeten kunnen worden opgelegd. Ook is denkbaar dat na een serie grotere vergrijpen juist een klein delict aanleiding kan zijn om SOV te op te leggen. Waarom is die mogelijkheid niet geopend, zo vragen deze leden? Is de grens van een misdrijf waarop voorlopige hechtenis kan worden toegepast niet te rigide?

De leden van de fractie van D66 hebben met kritische belangstelling van het wetsvoorstel kennisgenomen. Het wetsvoorstel strekt ertoe in het Wetboek van strafrecht een nieuwe voorziening op te nemen, te weten de strafrechtelijke maatregel van plaatsing van drugverslaafden in een daartoe bestemde inrichting voor de periode van maximaal twee jaar. De maatregel is bedoeld voor drugverslaafden die een vaak jarenlange verslaving combineren met voortdurend en hardnekkig crimineel gedrag. De bestaande strafrechtelijke interventies zijn vaak te kort om delinquenten te bewegen om zich in het kader van een schorsing van de voorlopige hechtenis te laten opnemen in een afkickkliniek en de behandeling te voltooien, aldus de memorie van toelichting. Een ingrijpende maatregel als deze behoeft naar de mening van de leden van de fractie van D66 een bijzondere rechtvaardiging. De rechtvaardiging voor de maatregel is volgens de regering niet gelegen in de ernst van de begane delicten afzonderlijk, maar in de door de criminaliteit veroorzaakte maatschappelijke overlast en het belang dat een drugverslaafde een geïntegreerd zorgaanbod ontvangt, gericht op maatschappelijke integratie en beëindiging van de recidive. De leden van de fractie van D66 vragen de regering of zij in deze laatste overweging het «bestwilcriterium» heeft willen aanleggen. Hoe verhoudt zich dit tot eerdere wetswijzigingen (bij de maatregel van de terbeschikkingstelling en de wet Bopz), waar het bestwilcriterium is verlaten?

De leden van de fractie van D66 merken op dat het wetsvoorstel een ingrijpende wijziging van het strafrecht betekent, nu de ernst van het gepleegde strafbare feit niet een factor is die in belangrijke mate medebepalend is voor de beantwoording van de vraag welke straf of maatregel zal worden opgelegd. De leden van de fractie van D66 vragen de regering of het strafrecht niet te zeer wordt opgerekt in het belang van de overlastbestrijding.

Verwacht de regering dat de voorgestelde maatregel voldoende effectief zal zijn? Zal twee jaar voldoende zijn om iemand na een jarenlange verslaving weer op de rails te zetten?

De brede evaluatie van de drangprojecten die in gang zijn gezet en inzicht moet geven in de uiteindelijke resultaten daarvan zal in 1999 zijn voltooid. Uit de eerste tussenevaluatie van het experimentele drangproject in Ossendrecht kan volgens de regering de voorzichtige en voorlopige conclusie worden getrokken dat langere intramurale en extramurale opvang deelnemers een succesvol perspectief kan bieden en dat de drangvoorziening niet geschikt is voor degenen die in onvoldoende mate gemotiveerd zijn. Wat is de reden om reeds nu over te gaan tot invoering van de maatregel? Waarom is de uitkomst van de evaluatie niet afgewacht? Hoe verhoudt de maatregel zich tot het heroïne-experiment dat immers ook mede tot doel heeft de overlast tegen te gaan?

De leden van de GroenLinks-fractie staan zeer kritisch tegenover het voorliggende wetsvoorstel. In aansluiting op de door de Raad van State geuite scherpe kritiek, achten ook de leden van de GroenLinks-fractie de voorgestelde maatregel van plaatsing van personen in een inrichting voor de opvang van verslaafden een breuk met het Nederlandse strafrecht, zoals dat tot nog toe bestaat. Immers, waar thans de zwaarte van de door de rechter opgelegde straf of maatregel direct verband houdt met het gepleegde delict, wordt dit verband in het wetsvoorstel losgelaten. Het wordt hierdoor mogelijk dat de verdachte van het stelen van een rolletje drop uit de supermarkt, door een meervoudige kamer van de rechtbank wordt veroordeeld tot een vrijheidsbenemende maatregel van twee jaar. De regering noemt dan ook uitdrukkelijk als hoofddoelstellingen van deze maatregel enerzijds het terugdringen van ernstige overlast, en anderzijds het oplossen of beheersbaar maken van de individuele verslavingsproblematiek van delinquenten. Bij de beoordeling van die doelstellingen stellen de leden van de GroenLinks-fractie – evenals eerder de Raad van State – voorop, dat een dergelijke ingrijpende wijziging van het Nederlandse strafrecht slechts gerechtvaardigd kan worden door zeer dringende redenen. Is het terugdringen van ernstige overlast als gevolg van door drugverslaafden gepleegde strafbare feiten zo'n zeer dringende reden? Deze leden betwijfelen dat. Hoewel niet ontkend kan worden dat diverse gemeenten te kampen hebben met ernstige overlast, moeten bij het zoeken naar oplossingen altijd de vragen van subsidiariteit en proportionaliteit beantwoord worden. Nu valt op dat in de memorie van toelichting vele malen het Rotterdamse SOV-experiment wordt aangehaald, als voorbeeld van hoe de voorgestelde maatregel er ongeveer uit zou moeten gaan zien. Er wordt dan enerzijds gewezen op de positieve resultaten die – blijkens een tussenevaluatie van de eerste vijftien maanden van het experiment – met de nieuwe aanpak behaald blijken te worden. Anderzijds wordt gesteld dat met dwang in plaats van drang nog betere resultaten zouden worden geboekt. Naar het oordeel van de leden van de GroenLinks-fractie passen hierbij de nodige kanttekeningen. Allereerst beslaat de bedoelde tussenevaluatie «Resocialiseren onder drang» zoals gezegd slechts een periode van vijftien maanden, terwijl voor de tenuitvoerlegging van de maatregel alleen al een periode van twee jaar staat. De effecten zijn dus nog maar zeer beperkt in te schatten. Dat neemt niet weg dat het zeer bemoedigend is om te vernemen dat voorshands winst kan worden geboekt met de experimentele SOV-aanpak, vergeleken met de meer traditionele benaderingen vanuit volksgezondheids- en strafrechtelijk perspectief. Als deze ervaringen ook op de wat langere termijn worden opgedaan, is dat zeker een argument om de mogelijkheden voor de Rotterdamse aanpak te verruimen. Feit blijft echter dat aan het experimentele project niet zonder meer conclusies over de effectiviteit van soortgelijke vormen van opvang, maar dan onder strafrechtelijke dwang, mogen worden verbonden. De leden van de GroenLinks-fractie kunnen zich niet aan de indruk onttrekken, dat de mogelijkheden van strafrechtelijke drang nog niet ten volle worden benut. Is het niet zinnig om de inspanningen vooralsnog daarop te concentreren, in plaats van het ingrijpend wijzigen van het strafrecht en het daarmee onder spanning zetten van het beginsel van proportionaliteit en subsidiariteit? Een andere kanttekening valt te plaatsen bij de door de regering verwachte effecten van de opvang onder dwang. In Nederland is daarmee zoals gezegd nog geen ervaring opgedaan. Enkele buitenlandse ervaringen worden beschreven in de memorie van toelichting en in de onlangs verschenen literatuurstudie van het WODC «Strafrechtelijke Opvang Verslaafden». Geen van de buitenlandse sancties is echter geheel en al te vergelijken met de aanpak van het voorliggende wetsvoorstel, terwijl bovendien de dwang in het buitenland ook niet goed tegenover drang in een overigens vergelijkbare aanpak valt te stellen. Kortom, voorgesteld wordt een nieuwe maatregel met ingrijpende consequenties,

waarvan naar het oordeel van de leden onvoldoende het positieve effect is aangetoond.

Naar het oordeel van de leden van de GroenLinks-fractie getuigt de tweede hoofddoelstelling (het oplossen van de individuele verslavingsproblematiek) van een onwenselijk bestwil-denken, dat zich niet verdraagt met hedendaagse noties van mondigheid en eigen verantwoordelijkheid van burgers. Niet voor niets is bijvoorbeeld in de gezondheidszorg pas dwangbehandeling of -opname mogelijk, als er sprake is van een geestelijke stoornis die het de patiënt belet om de eigen verantwoordelijkheid te nemen. Het verbaast de leden van de GroenLinks-fractie dan ook dat in het voorliggende wetsvoorstel een zeer ingrijpende maatregel wordt ingesteld, waarvoor de bestwil van de delinquent zonder meer als zelfstandig argument wordt opgevoerd.

Een ander punt, waarop de leden graag een nadere argumentatie van de regering zouden zien, betreft de rechtsgelijkheid. Als het voorliggende voorstel wet wordt, zo begrijpen zij uit de memorie van toelichting, dan lopen verlaafde delinquenten het risico om naar aanleiding van een fietsendiefstal twee jaar van hun vrijheid beroofd te worden, tenzij zij vrouw, illegaal lijdende aan een psychiatrische aandoening, alcohol- of gokverslaafd of gewoon kleptomane zijn. Dan wacht hen waarschijnlijk een gevangenisstraf van enkele weken. Acht de regering een dergelijk verschil in behandeling te rechtvaardigen? Deze ongelijkheid is naar het oordeel van de leden van de GroenLinks-fractie des te schrijnender, indien de delinquent ondanks de nodige aandrang niet gemotiveerd kan worden voor het volgen van het behandel- en resocialisatieprogramma, en derhalve de volle twee jaar «alleen maar» gedetineerd wordt. In het kader van de rechtsgelijkheid merken de leden overigens nog op, dat het onwenselijk zou zijn als de politie gericht bekende verlaafden zou gaan opsporen, om hen voor relatief kleine vergrijpen in het SOV-traject te kunnen plaatsen.

Ook met het oog op de effecten voor de strafrechtsketen hebben de leden van de GroenLinks-fractie de nodige reserves ten aanzien van het wetsvoorstel. Zo gaat de regering ervan uit dat personen die tot de doelgroep behoren altijd in voorlopige hechtenis worden genomen. Niet alleen lijkt dit een disproportioneel middel voor een op zichzelf klein vergrijp als winkeldiefstal (waarvan de persoon alleen nog maar wordt verdacht), maar het legt ook een groot beslag op de beschikbare celcapaciteit en mankracht. Vervolgens stelt de regering dat de zaak snel op zitting zal worden gebracht. Dit terwijl zij behandeld zal moeten worden door een meervoudige kamer en er (zoals besproken op het algemeen overleg van 8 oktober 1998) de nodige problemen spelen rondom een tekort aan zittingscapaciteit voor meervoudige-kamerzaken.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij zien in het wetsvoorstel een mogelijke oplossing voor de problematiek, zoals die ten grondslag ligt aan het wetsvoorstel. De leden van de SP-fractie zijn ook enigszins terughoudend op een aantal punten. Zij hebben derhalve de volgende vragen. Zoals gesteld in de memorie van toelichting gaat het om een justitiële maatregel en niet om een straf. Er zou dan geen rechtstreeks verband behoeven te bestaan tussen de ernst van de gepleegde feiten en de zwaarte van de strafrechtelijk reactie. Bestaat er dan toch niet een relatie tussen de gepleegde feiten en de justitiële maatregel? Er zal toch een duidelijke indicatie vastgelegd moeten worden in welke gevallen deze maatregel opgelegd kan worden. Zij vragen de regering om een verduidelijking van de voorwaarden om de maatregel op te kunnen leggen, aan welke personen en in welke gevallen de maatregel opgelegd kan worden. Staat de relatieve ernst van de feiten die de overlast hebben veroorzaakt in rechtstreeks verband met de zwaarte van de op te leggen maatregel?

De leden van de SP-fractie vragen de regering helderheid te verschaffen over de naast de op te leggen maatregel uit te spreken straf. Is het de bedoeling dat alleen voorwaardelijke straffen worden uitgesproken of is ook een combinatie van een voorwaardelijke en onvoorwaardelijke straf mogelijk?

De leden van de SP-fractie vragen de regering tenslotte of er ondertussen een deugdelijke evaluatie voorhanden is van de resultaten van het experiment Ossendrecht, en zo ja, wat de belangrijkste conclusies hiervan zijn.

De leden van de fracties van RPF en GPV hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij stellen vast dat de regering een onorthodox voorstel lanceert om bij te dragen aan de oplossing van een heel lastige problematiek. Daarbij wordt het strafrechtelijke instrumentarium aangegrepen om een problematiek op te pakken, waar tot dusverre van niet-strafrechtelijke instrumenten gebruik werd gemaakt.

Zij stellen vast dat tenminste een van de twee hoofddoelen, als zij het goed zien, als een noviteit moet worden beschouwd, namelijk het oplossen dan wel beheersbaar maken van de individuele verslavingsproblematiek van delinquente verslaafden, met het oog op de terugkeer in de maatschappij en de voorkoming van recidive. Zij beschouwen deze stap als een opmerkelijke, in het licht van de geschiedenis van het drugbeleid. Tot dusverre kende het drugbeleid wel als een van de belangrijke doelstellingen hulpverlening aan de verslaafde, maar het is tot op heden steevast als behorend tot de individuele verantwoordelijkheid van de verslaafde zelf beschouwd, om het besluit te nemen al dan niet af te kicken.

De leden van de fracties van RPF en GPV geven te kennen deze stap op zichzelf toe te juichen. Zij zijn er steeds van uitgegaan dat het wel degelijk mede tot de verantwoordelijkheid van de samenleving moet worden gerekend om in omstandigheden mensen tegen zichzelf in bescherming te nemen. Dit is de reden dat de overheid niet neutraal kan staan ten opzichte van schadelijk te achten verschijnselen als, met name harddruggebruik – ook als dat plaatsvindt in de vorm van xtc-gebruik – en gokverslaving. Zij vragen dan ook in hoeverre deze beleidslijn gevolgen kan hebben voor het drug- en verslavingsbeleid in zijn algemeenheid. Verder vragen zij, om nader aan te geven waarom de maatregel beperkt is tot drugverslaafden, en in het bijzonder waarom niet ook andersoortig verslaafden de maatregel kan worden opgelegd.

De maatregel heeft iets, zou je kunnen zeggen, opvoedkundigs. Er is sprake van schadelijk gedrag en dat moet worden afgeleerd. Zo beschouwd is de scheidslijn met een meer regulier resocialisatieprogramma gering, zeker als er een mogelijkheid zou zijn om ook daar meer over te stappen van dragen naar dwang. In dit verband rijst de vraag waarom voor het een wel is gekozen en niet voor het ander. Graag ontvangen de leden van de fracties van RPF en GPV hierop een toelichting.

Het andere doel van het wetsvoorstel is overlastbestrijding. Dit vindt plaats door het langdurig verwijderen van verslaafden uit de samenleving. De leden van de fracties van RPF en GPV vragen in hoeverre dit doel in het wetsvoorstel los kan worden gezien van het andere doel, te weten afkicken en resocialisatie. Indien het succespercentage van afkicken en resocialisatie gering zal blijken te zijn, weegt het doel van de overlastbestrijding dan toch zwaar genoeg om met deze maatregel door te gaan?

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zij kunnen instemmen met een aanpak waarbij niet alleen de maatschappij wordt beschermd, maar ook de verslaafden een perspectief wordt geboden.



Gegeven het feit dat een brede evaluatie van de drangprojecten nog moet plaatsvinden, durven deze leden echter niet bij voorbaat optimistisch te zijn over de behandelingsresultaten van de voorgestelde maatregel. Denkend over de rechtvaardiging van de voorgestelde maatregel leggen deze leden de regering de vraag voor of zij van mening is dat een combinatie van verslaving en recidive een voldoende grondslag vormt voor vrijheidsbeneming. Moet de grondslag gezocht worden in het dienen van iemands bestwil?

Met het oog op het beoogde effect van de maatregel achten deze leden het van groot belang dat een goede aansluiting bestaat van de maatregel op de voorzieningen in de vervolgtrajecten. Meent de regering dat daartoe voldoende voorwaarden gecreëerd zullen zijn op het moment van inwerkingtreding, zo vragen deze leden.

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

De leden van de VVD-fractie constateren dat de doelgroep van het project in Rotterdam is vastgesteld aan de hand van nadere SOV-criteria door politie, verslavingszorg en reclassering. Verslaafden bij wie de «psychische problematiek» dominant is, komen niet aanmerking voor SOV, aldus de memorie van toelichting. Deze leden willen graag weten wie van bovengenoemde instanties vaststelt dat er geen sprake is van dominante psychische problematiek. Wat gebeurt er met criminele drugverslaafden die wel een dominante psychische problematiek hebben, en derhalve niet voldoen aan de SOV-criteria, maar die weldegelijk maatschappelijk overlast veroorzaken? Is het mogelijk een helder overzicht te geven van de «nadere SOV-criteria» en daarbij tevens aan te geven wie of welke instantie vaststelt of een verslaafde voldoet aan bedoelde criteria?

De leden van de VVD-fractie lezen in paragraaf 2.7 van de toelichting dat wordt gesproken over een benutte capaciteit van de Rotterdamse interimvoorziening Ossendrecht. Deze capaciteit zou maar voor 60 à 70% worden benut. Wat is de reden hiervan, zo vragen deze leden.

Er is op dit moment nog niets te zeggen over de lange termijn effecten van SOV. Uit ervaringen in het buitenland is echter gebleken dat nog langdurig de cliënten gevolgd en begeleid moesten worden. Zijn daarover ook afspraken gemaakt met betrokken gemeenten en instellingen, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de CDA-fractie hechten belang aan een heldere omschrijving van de doelgroep. Zij kunnen zich dan ook vinden in de verduidelijking die is aangebracht naar aanleiding van het advies van de Raad van State waarbij nadrukkelijk lijst 1 van de Opiumwet. Desalniettemin bestaat de vraag wat de aangewezen opvang is, indien een persoon met een ander soort verslaving (bijvoorbeeld een gok-, alcohol- of softdrugverslaving) zich herhaaldelijk schuldig maakt aan crimineel gedrag, en de zelfde kenmerken vertoont als de SOV-doelgroep (overlast, criminaliteit, geen vrijwillig afkicken). Wat is voor deze groep – het zal wellicht om een zeer kleine groep gaan – geïndiceerd?

## **3. Strafrechtelijke opvang drugverslaafden**

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de opzet van de SOV wordt gekenmerkt door een praktische, op resocialisatie gerichte benadering. Daarbij worden ook voorzieningen als werk en woonruimte beschikbaar gesteld. Aangezien het hebben van werk essentieel is voor het al dan niet mislukken van de resocialisatie van betrokkene zouden de leden van de fractie van de PvdA de regering willen verzoeken duidelijk te maken op welke wijze gegarandeerd wordt dat er ook inderdaad werk beschikbaar is. Zij vragen zich ook af of in een aantal gevallen betrokkenen bij de overheid te werk kunnen worden gesteld.

Tevens vragen de leden van de fractie van de PvdA zich af wat er gebeurt met verslaafden die weliswaar onder dwang in de SOV zijn geplaatst, maar waarvan in de loop der tijd duidelijk wordt dat zij op geen enkele wijze aan het programma willen meewerken en er geen uitzicht bestaat dat zij deze weigering op zullen geven. Blijven deze betrokkenen voor de gehele duur van de opgelegde maatregel in de eerste fase van het traject? Of kan de rechter, indien bijvoorbeeld de advocaat van betrokkene een verzoek ex het voorgestelde artikel 38s van het Wetboek van Strafrecht (Sr) indient, besluiten dat de maatregel dient te worden beëindigd? Verslaafden zullen bij concrete plaatsing in de SOV in het algemeen zijn afgekickt. In de praktijk wordt op het politiebureau een afbouw dosis methadon verstrekt. Het proces van de lichamelijke ontwenning is dan wel voltooid, maar dat betekent niet dat ook geestelijk de band met drugs is losgelaten. Kan de regering ook een beschouwing geven over alternatieve mogelijkheden van afkicken. Met name zouden de leden van de fractie van de PvdA gaarne zien dat daarbij afkicken onder narcose wordt betrokken. Hoe ver is het onderzoek inmiddels dat naar deze methode wordt verricht? Zijn er al concrete, zowel positieve als negatieve, resultaten bekend? In de memorie van toelichting wordt slechts gedeeltelijk tegemoet gekomen aan het verzoek van de Raad van State om ook aandacht te besteden aan in het buitenland opgedane ervaringen op het gebied van dwangmaatregelen ten aanzien van drugverslaafden. De leden van de fractie van de PvdA verzoeken de regering om alsnog, naast de dwangprojecten in de Verenigde Staten, aandacht te besteden aan de door de Raad van State genoemde projecten in Duitsland en Zweden.

De leden van de VVD-fractie menen dat uit ervaring is gebleken dat verslaving en psychische problematiek heel vaak samen gaan. In de memorie van toelichting wordt uit gegaan van het feit dat psychische problematiek te (onder)scheiden is van verslaving. Kan dit nog eens worden toegelicht, zo vragen deze leden?

Eveneens wordt uitgegaan van het feit dat verslaafden bij plaatsing in SOV zullen zijn afgekickt. Verslaafden zullen bij concrete plaatsing in de SOV in het algemeen zijn afgekickt, aldus de regering in de memorie. De leden van de VVD-fractie stellen de vraag hoe dit afkicken heeft plaatsgevonden. Is afkicken gebeurd uit vrije wil? Heeft de verslaafde dit op eigen kracht gedaan of is de verslaafde kennelijk al eerder opgenomen geweest in een andere kliniek of inrichting? Zal bovendien bij dwangopvang een afgekickte deelnemer aan een resocialiseringsprogramma niet minder voor de hand liggen dan bij drangopvang, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Van doorslaggevende betekenis, voor opname in een SOV-project, is het feit dat er sprake is van een reeks van delicten en dat er al vele jaren sprake is van een combinatie van verslaving en criminaliteit en ook van overlast. Kan nog eens precies omschreven worden wat onder een «reeks» wordt verstaan? Kan dit specifiek worden toegelicht in termen van het soort delicten en minimale en maximale aantallen, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De regering geeft aan dat de SOV nadrukkelijk niet bedoeld is voor verslaafden met overwegende psychische problemen. De leden van de CDA-fractie wijzen er echter op dat de ervaring leert dat juist onder de criminele drugverslaafden velen zijn met psychische problemen. De verslaving houdt in veel gevallen verband met de psychische problemen. Indien deze groep van de SOV uitgezonderd is, welke maatregelen zijn voor hen dan beschikbaar? Blijven voor hen alleen de bestaande voorzieningen over? Zo ja, is dat wel afdoende om deze groep te helpen, en de door deze groep veroorzaakte overlast te beperken? De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de resultaten van de literatuurverkenning naar SOV-ervaringen. Deze leden zien in deze

verkenning een ondersteuning van dit wetsvoorstel. Deze leden verbazen zich wel over het moment waarop de onderzoek beschikbaar is gekomen, te weten, vlak voor de plenaire behandeling. Had dit onderzoek niet voorafgaande aan de indiening moeten worden opgeleverd? In dat geval hadden de ervaringen nog zo nodig in het wetsvoorstel mee kunnen worden genomen, voordat er een advies van de Raad van State lag.

#### **4. Toepassing van de regeling**

De leden van de PvdA-fractie constateren dat vooralsnog 350 SOV-plaatsen worden gerealiseerd. De regering gaat ervan uit dat de capaciteit, zoals die nu wordt gecreëerd, toereikend zal zijn voor de deelnemende gemeenten. De regering verwacht niet dat zich in de toekomst capaciteitsproblemen zullen voordoen. De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering – met het oog op de ontstane wachtlijsten voor TBS-plaatsen – deze verwachting nader te onderbouwen. Tevens vragen zij de regering of er voorzieningen zijn getroffen indien mocht blijken dat de capaciteit zodanig ernstig onder druk komt te staan dat het aantal beschikbare plaatsen te kort zal blijken te zijn. Zal de regering in staat zijn om te voorkomen dat er wachtlijsten zullen ontstaan? De leden van de fractie van de PvdA missen in de memorie van toelichting een beschouwing over het personeel dat de behandeltrajecten zal begeleiden. Wat betekenen de gekozen behandelprogramma's voor de taken en verantwoordelijkheden van de betrokken hulpverleners? Hoe wordt de medische begeleiding georganiseerd? Zij zouden de regering willen verzoeken uitgebreid in te gaan op het personeelsaspect, waarbij zeker het aantal personeelsleden dat bij de behandeltrajecten is betrokken, hun specifieke deskundigheid en de scholing van personeel aan de orde dient te komen.

De leden van de fractie van de PvdA zijn van mening dat de memorie van toelichting onvoldoende zicht geeft op het totale behandeltraject. Zij missen met name een uitleg over de overgang tussen de drie fasen (afkicken, onder begeleiding in de inrichting werken aan scholing en werk, zelfstandig wonen) in de behandeling. Welke factoren spelen een rol bij de beoordeling of betrokkene naar een volgende fase gaat? Hoe en door wie wordt getoetst of een beslissing terecht wordt genomen? Kan de regering een uitvoeriger omschrijving geven van het totale behandeltraject? De leden van de fractie van de PvdA hebben kennisgenomen van de in het verslag van het Rotterdamse experiment met de strafrechtelijke opvang van verslaafden opgenomen conclusie: «dat de toekomstige voorzieningen wat betreft de organisatie en de locatie meer met het Rotterdamse experiment overeen dient te komen dan met een penitentiaire inrichting. De kracht van de huidige organisatie is dat de «bajessfeer» (gerammel met sleutelbossen, het slaan van celdeuren) nagenoeg ontbreekt, dat de afstand tussen het personeel en de deelnemers zowel ruimtelijk als sociaal klein is. De gebouwen en de omgeving waar het experimentele programma wordt uitgevoerd versterken de indruk dat het project om iets anders gaat dan de gebruikelijke voorzieningen». In hoeverre houdt de regering bij het aanwijzen, inrichten en beheer van nieuwe voorzieningen rekening met deze aanbeveling?

De leden van de VVD-fractie merken op dat er vooralsnog 350 SOV-plaatsen worden gerealiseerd. Deze leden vragen of voor de getalsmatige onderbouw van 350 SOV-plaatsen voor de vier grote en één middelgrote stad voldoende cijfers beschikbaar zijn? Zo ja, zouden die dan genoemd kunnen worden?

In verband met de voorlopige vaststelling van 350 beschikbare plaatsen, wordt gesproken over de experimentele status van SOV. Deze leden zouden graag willen weten waaruit bovengenoemde status nog meer blijkt.

Alvorens de SOV in werking kan treden, is het van groot belang dat tevoren de potentiële doelgroep in beeld wordt gebracht.

Deze leden stellen de vraag of daar al aan wordt gewerkt.

Voor de laatste fase van het zorgtraject, de open extra murale fase, worden gemeenten verantwoordelijk gesteld, ook in financieel opzicht. Daartoe worden sluitende afspraken met betrokken gemeenten gemaakt. De leden van de VVD-fractie stellen de vraag welke vorm en inhoud de hierboven bedoelde afspraken krijgen? Zij willen graag weten wat de regering gaat doen als niet tot afspraken met de betreffende gemeenten gekomen kan worden?

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat een drugvrij klimaat in de SOV-inrichting van doorslaggevend belang wordt geacht voor de kans van slagen. Er wordt in dat kader gesproken van een aantal te treffen maatregelen/controliemechanismen om dit te bereiken. Welke zijn deze maatregelen en zullen deze ertoe bijdragen dat ook in andere justitiële inrichtingen op basis van bovengenoemde methodes gestreefd gaat worden naar een meer drugvrij klimaat, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

In het wetsvoorstel ontbreekt een voorziening voor diegenen die (al dan niet met succes) de SOV geheel hebben doorlopen, zo constateren de leden van de CDA-fractie. Toch ligt een belangrijke basis voor een succesvolle reïntegratie in de samenleving juist in de wijze waarop de betrokkene na zijn SOV-opname weer in de samenleving terug kan keren. Is er werk, huisvesting, is er een thuisbasis? De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering daar nader op in te gaan. Welke specifieke inspanningen zullen worden gepleegd om deze groep blijvend bij de samenleving betrokken te houden, en om terugval in de «drugscene» en de criminaliteit te voorkomen? De leden van de CDA-fractie hechten zeer aan een aan de SOV gekoppeld natraject. De memorie van toelichting gaat slechts summier op de nazorg in. De regering geeft aan dat sommigen met begeleiding op afstand toe kunnen maar dat anderen ook na die periode nog in een beschermde omgeving moeten blijven. Wat wordt hier bedoeld met «moeten»? En wat is «een beschermde omgeving»? Is er ook na de SOV nog een vorm van gedwongen opvang? Zijn er genoeg plaatsen voorhanden voor beschermde na-opvang?

De leden van de CDA-fractie merken op dat evenmin is aangegeven voor wiens verantwoordelijkheid een eventueel natraject komt. Dit is natuurlijk van belang voor de financiering daarvan. Is dit een verantwoordelijkheid voor de betrokken gemeenten respectievelijk regio, voor het Ministerie van Justitie of voor het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport? Of wordt een eventueel natraject geheel aan particulier initiatief overgelaten?

De leden van de CDA-fractie stellen dat de vraag die onbeantwoord blijft, is wat moet geschieden indien voor de SOV wachtlijsten ontstaan. De kans hierop is, zo menen deze leden gelet op de ervaringen in het gevangeniswezen en de TBS, niet denkbeeldig. De passantproblematiek bij de TBS heeft tot diverse schadeclaims geleid. Hoe zal dit bij de SOV worden geregeld? Blijft de betrokkene bij een tekort aan plaatsen tot de aanvang van de SOV in voorlopige hechtenis, ook nadat de straf onherroepelijk is geworden? Is er dan een maximum aan het verblijf in het huis van bewaring?

De leden van de CDA-fractie zouden graag nadere informatie krijgen over het regime dat in de inrichting zal gelden. Deze leden vragen zich af welke activiteiten worden verricht buiten het specifiek therapeutische gedeelte. In hoeverre verblijft men op cel? Wordt er arbeid verricht? Wat voor scholingsaanbod zal er zijn? Na hoeveel tijd zal iemand in principe van de gesloten naar de halfopen en vervolgens naar de open afdeling verhuizen?

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie wat geschiedt indien een ex-verslaafde na afronding van de SOV-behandeling weer terugvalt in druggebruik en criminaliteit. Die kans blijft waarschijnlijk aanzienlijk. Kan iemand voor de tweede keer SOV opgelegd krijgen? Zo ja, wat is de slagingskans van een tweede traject? Indien SOV een tweede maal niet mogelijk of niet zinvol is, wat is dan geïndiceerd?

De leden van de D66-fractie vragen of zich ook bij de tenuitvoerlegging van de SOV een passantenprobleem kan voordoen. Deze leden vinden het niet wenselijk dat veroordeelden gedetineerd blijven in een huis van bewaring, omdat die detentie niet aan het doel van de SOV beantwoordt. De regering vindt het van groot belang dat de verslaafde ervan op de hoogte wordt gesteld dat op toekomstig overlast gevend strafbaar gedrag plaatsing in een inrichting voor de opvang van verslaafden kan volgen. Hoe zal deze informatieverschaffing plaatsvinden?

Voor de daadwerkelijke verwezenlijking van de derde, extramurale, fase zijn de deelnemende gemeenten verantwoordelijk. De leden van de fractie van D66 vinden het voor de effectiviteit van de maatregel van groot belang dat er een goed en afdoende aanbod van vervolgvoorzieningen is, zoals plaatsing in begeleid-wonenprojecten, woningen, werkervaringsplaatsen, banen en onderwijsvoorzieningen. Zijn de financiële en logistieke randvoorwaarden in voldoende mate aanwezig? Hoe wordt het vervolgtraject vormgegeven? Worden hiervoor bestuurlijke convenanten op lokaal niveau afgesloten?

De spilfiguur in de uitvoering van de SOV-maatregel is de trajectbegeleider, afkomstig uit de reclassering. De trajectbegeleider begeleidt de betrokkene vanaf zijn binnenkomst tot in de nazorgfase. De leden van de fractie van D66 vinden deze continuïteit van groot belang. Wel vragen deze leden waarom in de memorie van toelichting niet meer aandacht is besteed aan de taken, bevoegdheden en positie van de trajectbegeleider. De leden van de fractie van D66 zijn met de regering van mening dat de strafrechtelijke maatregel een ultimatum remedium is en zich op een zo beperkt mogelijke groep dient te richten. Er wordt immers gedurende een aanmerkelijke periode een inbreuk gemaakt op de bewegingsvrijheid van betrokkenen.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat aan verslaafden die niet gemotiveerd raken voor behandeling in ieder geval op een bijzondere afdeling een structurend regime zal worden geboden. In hoeverre zal dit regime te vergelijken zijn met dat van een huis van bewaring, onderscheidenlijk een gevangenis? En wat voor afdelingsgrootte heeft de regering hier voor ogen, anders gezegd: verwacht zij dat bijna alle ingeslotenen gemotiveerd kunnen worden voor behandeling, of houdt hij rekening met een grote groep ongemotiveerden die een buitengewoon lange detentie moet uitzitten? Onduidelijk is het de leden verder of op deze bijzondere afdeling ook gecontroleerd wordt op drugbezit en -gebruik. Zo ja, wat zijn de sancties die de regering zich voorstelt indien een ongemotiveerde verslaafde positief wordt bevonden?

Blijkens de memorie van toelichting verwacht de regering over 350 SOV-plaatsen te kunnen beschikken, zo constateren de leden van de SGP-fractie. Naar valt aan te nemen zullen deze 350 plaatsen niet allemaal direct beschikbaar zijn. Deze leden stellen de vraag of de regering geen rekening houdt met de mogelijkheid dat een passantenprobleem, vergelijkbaar met de terbeschikkingstelling, kan optreden en zo ja, op welke wijze zij dit mogelijke probleem tegemoet denkt te treden.

## 5. Financiële gevolgen

De leden van de PvdA-fractie constateren dat voor de daadwerkelijke verwezenlijking van de laatste fase de deelnemende gemeenten ook in financieel opzicht de verantwoordelijkheid dragen. De regering stelt dat met deze gemeenten sluitende afspraken zullen worden gemaakt. De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af of er al gesprekken gaande zijn over de financiering van de laatste fase. Kan de regering deze leden inzicht verschaffen over de resultaten, dan wel de laatste stand van zaken, van de gesprekken over de financiering van de laatste fase van het behandeltraject? Vervolgens vragen deze leden zich af of de financiering door deelnemende gemeenten problemen kan opleveren voor verslaafden die niet woonachtig zijn in een deelnemende gemeente. Wie financiert de laatste fase van een behandeltraject van een verslaafde die woonachtig is in een gemeente die geen specifieke voorziening voor dit programma hebben?

De leden van de VVD-fractie willen graag weten hoe, in het kader van de regionale opzet van SOV, wordt omgegaan met de kosten van opvang van verslaafden die niet woonachtig zijn in de gemeente waar zij worden opgevangen in een SOV inrichting. Zijn daarover ook al afspraken gemaakt met betrokken gemeenten? Zo ja, wat is de inhoud van die afspraken?

De leden van de CDA-fractie hechten veel waarde aan de belangrijke rol die aan gemeenten wordt toegekend. Deze leden achten het vanzelfsprekend dat dit ook in de financiering tot uitdrukking komt. Wat echter onduidelijk blijft is hoe de medeverantwoordelijkheid van de gemeenten, met name voor het halfopen en open gedeelte van de SOV, in de organisatiestructuur van de instelling tot uitdrukking komt. Deze leden wijzen op de brief van de VNG van 16 juli 1998, waarin een bestuursvorm wordt geopperd waarin de gemeenten zitting hebben. Kan de regering concreet aangeven hoe de samenwerking tussen gemeenten en rijk in de organisatiestructuur van de SOV tot uitdrukking komt?

De kosten van de laatste extramurale fase van de opvang worden geheel gedragen door de gemeenten. Kan de voorziening ook worden toegepast in de kleinere gemeenten met drugoverlast, zo vragen de leden van de D66-fractie.

De leden van de GroenLinks-fractie plaatsen vraagtekens bij de gekozen financieringsconstructie. Kennelijk heeft de regering al afspraken gemaakt met een aantal gemeenten, opdat de te bouwen inrichtingen een duidelijk lokale bestemming krijgen in de vier grote steden, en twintig andere steden samen een centrale inrichting mogen doen bevolken en mede mogen bekostigen. Hoe is dat verlopen? Hebben alle gemeenten zich hiervoor kunnen aanmelden? En mogen zich nog nieuwe kandidaat-gemeenten met drugoverlast aanmelden om te participeren? Graag vernemen de leden een toelichting op dit punt. Op het punt van de bekostiging van de gebouwen en (deels) de behandeling zelf stellen de leden zich in beginsel op het standpunt dat het de landelijke overheid is die heeft te zorgen voor de tenuitvoerlegging van door de strafrechter opgelegde sancties. Uit de stukken valt niet op te maken, waarom in dit geval de financiële verantwoordelijkheid gedeeld zou moeten worden met de betrokken gemeenten. Het enkele argument dat die gemeenten er ook financieel voordeel bij hebben kan op zichzelf niet voldoende zijn, nu datzelfde geldt voor andere vrijheidsbenemingen van overlastveroorzakers in het kader van het strafrecht of van de Bopz. Het is de leden van de GroenLinks-fractie overigens niet duidelijk waarop de regering de verwachting baseert, dat een capaciteit van 350 plaatsen toereikend zal

zijn voor de deelnemende gemeenten, waar op blz. 8 van de memorie van toelichting gesteld wordt dat alleen al in Rotterdam de SOV-doelgroep 250 tot 300 criminele verslaafden telt.

## **Wettelijke regeling**

### **1. Algemeen**

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de maatregel uitsluitend kan worden opgelegd indien het openbaar ministerie daartoe een vordering heeft gedaan. De reden daarvoor is dat dit een nadere waarborg geeft dat de maatregel wordt opgelegd aan een persoon voor wie plaats in een inrichting en nadere gemeentelijke vervolgvorzieningen daadwerkelijk beschikbaar zullen zijn. De leden van de fractie van de PvdA moeten toegeven dat zij beslist begrip hebben voor de praktische kant van deze benadering in verband met de beschikbare capaciteit. Aan de andere kant neemt dat niet weg dat zij aarzelen of deze benadering de juiste is. Deze leden vragen zich af of het vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid niet te verkiezen zou zijn dat het de rechter vrij staat, ook al vordert de officier de maatregel niet, toch de maatregel op te leggen. Op die manier kan ook de advocaat, zo dat in het belang van zijn cliënt is, bij de rechter bepleiten dat de maatregel zal worden opgelegd in plaats van een gevangenisstraf. Gaarne zien de leden van de fractie van de PvdA dat de regering uitvoering ingaat op en de voor- en nadelen over de vraag of de rechter ook de dwangmaatregel op kan leggen indien het openbaar ministerie deze niet vordert, maar het hem juist voorkomt deze toch op te leggen.

In artikel 38m, derde lid, Sr is bepaald dat aan het opleggen van de maatregel altijd een rapportage voorafgaat. De leden van de fractie van de PvdA hebben kennis genomen van het feit dat deze rapportage op korte termijn beschikbaar dient te zijn. Zij vragen zich af of er niet – als «stok achter de deur» – een wettelijke termijn moet komen waarbinnen rapport moet zijn uitgebracht voordat de maatregel kan worden opgelegd. Gaarne hierop een reactie van de regering. De regering stelt dat bij vergelijking van de maximale duur van de voorgestelde maatregel en de duur van de gevangenisstraf die voor de desbetreffende delicten pleegt te worden opgelegd, moet worden bedacht dat de optelsom van de afzonderlijke straf die telkens voor een delict zou kunnen worden opgelegd, in de buurt komt van de maatregel. De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af hoe deze passage moet worden gelezen in het licht van de stelling eerder in de memorie van toelichting dat de rechtvaardiging van de invoering van de maatregel, in tegenstelling tot de invoering van een nieuwe straf, niet is gelegen in de ernst van de begane delicten afzonderlijk. Zij menen dat door toch een vergelijking te maken onduidelijkheid kan ontstaan over het karakter van de voorgestelde regeling. Gaarne hierop een reactie van de regering.

Maximering betekent niet dat na het einde van de maatregel ook de begeleiding een einde neemt. Sommigen zullen ook na die periode nog in een beschermde omgeving moeten verblijven. De leden van de fractie van de PvdA verzoeken de regering in te gaan op de vraag in hoeverre deze nazorg afdwingbaar is. Wat te doen met een betrokkene die zich onttrekt aan de begeleiding nadat de maatregel ten einde is gekomen? Kan de rechter deze nazorg mogelijk als bijkomende voorwaarde in het vonnis opnemen?

De leden van de VVD-fractie constateren dat in artikel 38m, derde lid, wordt bepaald dat de strafrechtelijke maatregel slechts kan worden opgelegd nadat door een deskundige vooraf een rapportage is opgesteld. Zij vragen zich af of de omschrijving van een deskundige in de memorie van toelichting niet erg ruim is gesteld, wanneer tegelijkertijd het hebben van ernstige psychische stoornissen beschouwd wordt als een contra

indicatie voor plaatsing in een SOV-instelling. Een deskundige kan, aldus de memorie, een psycholoog of een psychiater zijn, dan wel een deskundige uit de reclassering of de verslavingszorg. De regering acht het niet nodig specifieke eisen te stellen aan een deskundige. Zou dit, gezien het bovenstaande, nader kunnen worden toegelicht, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

In artikel 38n Sr wordt gesteld dat de SOV-maatregel maximaal twee jaar kan worden opgelegd. De leden van de VVD-fractie zouden graag willen weten op grond van welke gegevens, cijfermateriaal of andere bronnen, men is gekomen tot deze tijdsduur. Deze vraag wordt ook gesteld omdat verderop in de memorie wordt uitgelegd dat maximalisering niet betekent dat na de twee jaar ook de begeleiding wordt beëindigd. Kan worden toegelicht op welke wijze eventuele extra begeleiding wordt voortgezet? Gebeurt dit ook onder dwang?

Is het mogelijk de maximale duur van twee jaar te verlengen? Wat als een verslaafde na twee jaar met een succesvolle afronding toch nog redici-veert, kan dan nogmaals een dwangopname volgen? Of is hier sprake van een eenmalige maatregel? Wat wordt vervolgens bedoeld met de opmerking dat anderen ook na die periode nog in een beschermde omgeving zullen moeten verblijven (blz. 19 van de memorie van toelich-ting)? Kan nader worden aangegeven welke periode wordt bedoeld en wat in deze context moet worden verstaan onder een beschermde omgeving, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Aansluitend hierop vragen deze leden of een gedegen evaluatie van de huidige drangprojecten niet nuttig geweest zou zijn om beter de maximale duur van de maatregel te kunnen bepalen?

De leden van de VVD-fractie stellen verder een algemene vraag over de oplegging van de maatregel. Begrijpen zij het goed dat de SOV-maatregel opgelegd kan worden naast een gewone strafoplegging van ten hoogste een jaar en dient de SOV ter vervanging van de duur van de gevangenisstraf die voor de desbetreffende delicten pleegt te worden opgelegd?

Het is, volgens de leden van de VVD-fractie, niet ondenkbaar dat deelnemers aan een SOV-project tijdens de intra- of extramurale fase uit het resocialisatie programma vallen, bijvoorbeeld vanwege ongemoti-veerdheid? De vraag is wat er dan gebeurt met zij die afhaken. Moeten deze, zo vragen de leden van de VVD-fractie, als nog een gevangenisstraf uitzitten die normaal gesproken zou zijn opgelegd voor de gepleegde delicten? Zo ja, in hoeverre wordt bij de tenuitvoerlegging van die straf dan rekening gehouden met de al onder dwang gespendeerde tijd (vrijheidsberoving) in de SOV-inrichting?

De leden van de D66-fractie merken op dat de duur van de maatregel niet in directe relatie staat tot de ernst van de gepleegde delicten. Het gaat niet slechts om het laatst gepleegde delict maar om een reeks van delicten. In dit verband vragen de leden van de fractie van D66 de regering of de ondergrens van één veroordeling in de afgelopen twee jaar niet te ruim is. De rechter is niet verplicht om de eventueel ondergane voorlopige hechtenis af te trekken van de duur van de maatregel. Dit impliceert naar de mening van de leden van de fractie van D66 dat de tijd tussen inverzekeringstelling en hechtenis zo kort mogelijk moet zijn. Tussen het openbaar ministerie en de strafrechter moeten afspraken worden gemaakt over een spoedige afdoening van SOV-zaken, aldus de regering. Binnen welke termijn moeten de zaken voor de rechter worden gebracht? Worden ook zaken in hoger beroep met voorrang behandeld? De tijd die gemoeid is met het instellen van het hoger beroep komt dan immers voor rekening van de justitiabele.

De leden van de SGP-fractie constateren dat artikel 38m, derde lid, als voorwaarde stelt voor de op te leggen maatregel de overlegging van een advies van «een» deskundige. Deze leden stellen de vraag of niet nader



aangegeven zou kunnen en moeten worden aan welk(e) type(n) deskundigen moet worden gedacht. De memorie van toelichting noemt een met de verslavingszorg vertrouwde reclasseringsambtenaar. Zou niet bij voorkeur gedacht moeten worden aan een op het gebied van de verslavingszorg geschoolde psycholoog dan wel psychiater?

Het eerste lid van artikel 38n bepaalt dat de maatregel eerst ingaat op de dag waarop hij onherroepelijk is geworden. Tegen de oplegging van de maatregel staan, zo begrijpen deze leden, alle rechtsmiddelen open. Zij vragen waar het optimisme van de regering op gebaseerd is dat nauwelijks of geen gebruik zal worden gemaakt van het instellen van rechtsmiddelen. Men wordt immers gedwongen tot iets wat niet gering is niet wordt gewild.

De «aftrekregeling» van het tweede lid doet de leden van de SGP-fractie de vraag stellen of deze regeling te hanteren valt, gelet op het feit dat het om relatief korte straffen gaat, de voorlopige hechtenis langdurig kan zijn geweest en rechtsmiddelen kunnen worden ingesteld. Kan artikel 75 lid 6 Strafvordering hier een rol spelen?

Blijkens de toelichting op artikel 38o Sr wordt er aan gedacht om wat betreft de tenuitvoerlegging van de maatregel buiten de inrichting en wat betreft de rechtspositie van degene aan wie de maatregel is opgelegd, de Penitentiaire beginselenwet en de Penitentiaire maatregel van toepassing te verklaren. Deze leden stellen de vraag of deze vantoepassingverklaring niet (te) sterk duidt op het strafkarakter van de maatregel en of het niet meer voor de hand zou liggen aansluiting te zoeken, althans wat betreft de rechtspositie van de SOV-gestelde, bij de Beginselenwet verpleging terbeschikkinggestelden. En zou ook geen bijzondere aandacht moeten worden gegeven aan de rechtspositie van SOV-gestelden in de laatste fase van tenuitvoerlegging van de SOV, die immers in handen wordt gelegd van de gemeenten die deelnemen aan de tenuitvoerlegging ervan?

## **2. Artikelen**

### **ARTIKEL I (WETBOEK VAN STRAFRECHT)**

#### **Artikel 38m**

Ingevolge het tweede lid ziet de maatregel op verslaafden aan harddrugs. Daartoe wordt in dit artikel de bij de Opiumwet behorende lijst I genoemd. Is dit een sluitende omschrijving of kunnen er in de dagelijkse praktijk van de verslaafden nog andere middelen zijn die als effect hebben dat verslaafden eraan onder de SOV vallen, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Het derde lid bepaalt dat de maatregel slechts kan worden opgelegd nadat daartoe een prae-advies van een deskundige is uitgebracht. De regering acht het niet nodig specifieke eisen aan deskundigen te stellen. Kan de regering dit nader toelichten, zo vragen de leden van de D66-fractie. Waarom is niet gekozen voor een duidelijke normering met betrekking tot de deskundige die zal moeten rapporteren?

Met betrekking tot het eerste lid, onder 2, stellen de leden van de GroenLinks-fractie dat zij dit wel een heel minimaal criterium achten, gelet op de voorbeelden die in de memorie van toelichting genoemd worden van criminele verslaafden met een waslijst van antecedenten. Eén enkele voorafgaande veroordeling mag naar het oordeel van de leden niet leiden tot een zo ingrijpende maatregel. Zij vragen zich ook af of de redactie wel adequaat is, omdat zij de mogelijkheid openlaat dat de verdachte het gepleegde feit al heeft begaan vóór de tenuitvoerlegging van de straf op het voorgaande misdrijf. Van het van die straf te verwachten leereffect,

dat voor de regering aanleiding vormde om de tekst van het wetsvoorstel op dit punt uit te breiden, is dan immers geen sprake.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn van mening dat het criterium onder 4° in de memorie van toelichting onvoldoende wordt uitgelegd. Waaruit moet het gevaar voor de veiligheid van personen of goederen in concreto worden afgeleid?

Met betrekking tot het derde lid achten de leden van de GroenLinks-fractie – anders dan de regering – het wel wenselijk, om in de wet nader te omschrijven wie als «deskundige» kwalificeert. De op te leggen maatregel is zodanig ingrijpend, dat een oordeel van de wetgever omtrent de deskundigheid van de adviseur van de rechtbank wel op zijn plaats is.

### **Artikel 38o**

In dit artikel wordt bepaald dat bij of krachtens de wet nadere regels worden gesteld ten aanzien van de uitvoering van de maatregel in en buiten de inrichting en de rechtspositie van degene aan wie de maatregel is opgelegd. De regering stelt voor de Penitentiaire Beginselenwet en de Penitentiaire Maatregel van toepassing te verklaren. De leden van de D66-fractie vragen waarom de regering gekozen heeft voor de Penitentiaire Beginselenwet en niet voor de Beginselenwet Verpleging Terbeschikkinggestelden. Hoe is de rechtspositie van de SOV-gestelden in de laatste fase van de tenuitvoerlegging, bij de gemeenten, geregeld?

### **Artikel 38s**

De leden van de D66-fractie merken het volgende op. De rechter kan bij het opleggen van de maatregel bepalen dat de officier van Justitie hem na verloop van tijd bericht over de wenselijkheid of noodzakelijkheid van de voortzetting van de maatregel. Wanneer de rechter van die mogelijkheid geen gebruik maakt kan er dus geen tussentijdse rechterlijke toetsing plaatsvinden. Blijft voor de verslaafde dan alleen de mogelijkheid over om de minister van Justitie te vragen de maatregel vroegtijdig te beëindigen? Kan betrokkenen een klacht bij de Commissie van Toezicht indienen wanneer hij wordt overgeplaatst naar een afdeling voor niet gemotiveerden?

### **Artikel 38p**

Het is de leden van de GroenLinks-fractie niet duidelijk waarom opname in een inrichting als voorwaarde moet worden gemaximeerd op minder dan drie jaren, terwijl de maximale duur van de maatregel zelf twee jaren bedraagt (vijfde lid).

### **Artikel 38r**

Het lijkt de leden voor de hand te liggen dat op de nog ten uitvoer te leggen maatregel in mindering wordt gebracht de tijd dat betrokkene wel heeft voldaan aan bijzondere voorwaarden als opname in een inrichting. Mag deze mogelijkheid onder het voorgestelde artikel worden begrepen, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie.

### **Artikel 38s**

Naar het oordeel van de leden van de GroenLinks-fractie moet – analoog aan het bepaalde in het voorgestelde artikel 18c van de Penitentiaire beginselenwet – duidelijk zijn dat in het bericht van het openbaar ministerie mede aandacht moet worden besteed aan de zienswijze van de betrokkene.

## **ARTIKEL II (WETBOEK VAN STRAFVORDERING)**

De leden van de fractie van de PvdA zijn het eens met de regering waar zij stelt dat de tijd tussen inverzekeringstelling en berechting zo kort mogelijk dient te zijn. De tijd die de verdachte voorafgaand aan de opvang in preventieve hechtenis heeft doorgebracht wordt immers niet in mindering gebracht op de duur van de maatregel. In verband hiermee missen deze leden een beschouwing van de regering over de gevolgen van het instellen van hoger beroep en eventueel later cassatie. Hoe zal de opgelegde maatregel nog kunnen worden geëffectueerd indien de hoger beroepsrechter zich genoodzaakt ziet – in verband met de lange duur van de voorlopige hechtenis in relatie tot het begane misdrijf – om de voorlopige hechtenis op te heffen? Zal een verdachte – simpel door het instellen van rechtsmiddelen – zich praktisch gesproken vaak aan de maatregel kunnen onttrekken? Of zal een rechter in hoger beroep, rekening houdend met de lange tijd die in voorarrest is doorgebracht, de maatregel nog op kunnen leggen of zal de maatregel als zijnde te disproportioneel in relatie tot de begane misdrijven dan niet meer worden opgelegd?

## **ARTIKEL IV (PENITENTIAIRE BEGINSLENWET)**

### **Artikelen 18a en 18b**

In de voorgestelde artikelen 18a en 18b van de Penitentiaire beginselenwet wordt slechts gesproken over de directeur. Op welke wijze zullen de gemeenten bij de uitvoering worden betrokken, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de SGP-fractie merken het volgende op. In de beschrijving van het Rotterdamse pilotproject wordt vermeld dat er met het oog op de integrale benadering van het programma sprake moet zijn van één loket. De vraag is hoe dat moet worden georganiseerd. In de voorgestelde artikelen 18a en 18b van de Penitentiaire beginselenwet wordt slechts gesproken over «de directeur». Ligt het, gelet op de belangrijke rol van de gemeenten niet in de rede dat er tevens sprake zal zijn van een bestuursvorm waarin de deelnemende gemeenten inbreng hebben, zo vragen deze leden. Over de bevoegdheid van een dergelijk bestuur zou geen misverstand moeten bestaan. Zou daarom te overwegen zijn de rol van de gemeenten en de één-loket-gedachte nader uit te werken in de algemene maatregel van bestuur op basis van artikel 18a, tweede lid?

De voorzitter van de commissie,  
Van Heemst

De griffier voor dit verslag,  
Nava