

Vergaderjaar 1998–1999

26 023

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

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 30 maart 1999

Algemeen

1. Inleiding

Het is verheugend om vast te stellen dat het merendeel van de fracties zich in beginsel kan verenigen met het wetsvoorstel, het daaraan ten grondslag liggende uitgangspunt en de daarmee beoogde doelstellingen, te weten: (1) het terugdringen van ernstige overlast als gevolg van door drugsverslaafden gepleegde strafbare feiten en (2) 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.

De fracties hebben vele belangrijke en constructieve vragen gesteld en opmerkingen gemaakt. Zij hebben daarbij soms, zij het in wisselende bewoordingen, dezelfde punten aan de orde gesteld. Waar zulks zinvol is, zal ik op die punten gezamenlijk ingaan.

De leden van de fractie van de PvdA menen met de regering dat de verwachting gerechtvaardigd is dat de voorgestelde SOV een belangrijke bijdrage kan leveren aan de oplossing van de problematiek, bestaande uit ernstige overlast van door verslaafden gepleegde strafbare feiten, en van de individuele (verslavings)problematiek van verslaafde delinquenten. Zij wijzen er ook op dat er een zeker risico is dat deze doelstellingen niet – helemaal – kunnen worden verwezenlijkt.

Naar aanleiding hiervan breng ik het volgende naar voren. Met de voorgestelde maatregel strekkende tot strafrechtelijke opvang van verslaafden (hierna te noemen SOV) wordt niet alleen het bestrijden van overlast beoogd, maar ook het verbeteren van de leefsituatie van verslaafde personen waarop de maatregel zich richt. Het doorbreken van de verslaving staat daarbij voorop. Met de SOV wordt beoogd deze groep een kans te bieden om weer aansluiting te vinden bij de samenleving. Het uitzichtloze patroon van vastzitten, vrijkomen en terugvallen dat deze groep verslaafden kenmerkt, moet daarvoor worden doorbroken.

Het is voor deze categorie hardnekkig recidiverende criminale verslaafden, die heeft getoond niet vatbaar te zijn voor minder diep ingrijpende interventies, dat een zwaardere voorziening op basis van dwang nodig is. Een dergelijk interventie-middel moet wel reële kansen bieden om het beoogde doel – resocialisatie van de betrokkene en overlastreductie – te bereiken.

Het risico dat de doelstellingen van de SOV niet ten volle zullen kunnen verwezenlijkt zal door stelselmatige en zorgvuldige voorbereiding van de SOV zoveel mogelijk worden beperkt. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is uitgebreid ingegaan op de noodzaak en de kansen van de SOV. In september 1998 heb ik uw Kamer een literatuurstudie aangeboden, die werd verricht door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum van mijn departement. De uitkomst van dit onderzoek – waarop ik hierna nog nader zal ingaan – zie ik als een bevestiging dat met het concept van de SOV, zoals dat is ontwikkeld en nu verder wordt uitgewerkt, een goede weg is ingeslagen. De beoogde maatregel heeft de juiste bouwstenen om bij de onderhavige categorie verslaafden verandering te brengen in het immer maar voortdurende patroon van verslaving en criminaliteit. Dit neemt niet weg dat de bouwstenen wel goed in elkaar moeten worden gezet. Ik zal ik erop toezien dat de implementatie van de SOV met grote zorgvuldigheid zal geschieden.

In dit verband hecht ik er waarde aan de structuur te belichten waarbinnen de voorbereidingen van de implementatie van de SOV plaatsvinden. Aan de operationele fase van de SOV gaat een lange periode van voorbereidingen vooraf. Als uitwerking van een voorstel in de Drugnota van september 1995 is in de eerste fase op centraal niveau – samen overigens met de gemeente Rotterdam – een algemeen kader ontwikkeld voor de SOV.

De tweede fase houdt in het nader uitwerken van dit algemeen kader tot een ingebruiknemingsplan. Op deze activiteiten ligt momenteel het accent. Zij worden met name uitgevoerd op lokaal niveau. Per SOV werken projectgroepen – waarin politie, verslavingsreclassering, openbaar ministerie, dienst justitiële inrichtingen en gemeentelijke instanties participeren – aan een plan voor de implementatie van de SOV waarin de totale keten van voorzieningen die de SOV-opzet kenmerkt, is uitgewerkt. In dit plan worden de specifieke prestaties beschreven waartoe de diverse (lokale) partners bij het project zich verbinden. Dit plan dient ter toetsing aan mij te worden voorgelegd.

Op de meeste onderdelen geeft het eerdergenoemd algemene kader voor de SOV alleen een richting aan en dient nog nadere ontwikkeling plaats te vinden. Dit geldt onder meer voor de selectieprocedure, de opzet van het programma en de invulling van de functie van de trajectbegeleider. De bedoeling is nadrukkelijk niet geweest om vanuit centraal niveau een totaal-plan uit te werken, maar om die aspecten die op het lokale niveau spelen – met de specifieke kennis die daar aanwezig is – ook op dat niveau te laten uitwerken. Wel zal vervolgens weer afstemming tussen de diverse SOV-projecten plaatsvinden.

Het proces van het op lokaal niveau invullen van de algemene uitgangspunten is in volle gang.

Deze benadering impliceert dat al tijdens de voorbereidende fase van de SOV goede verbindingen worden gelegd met het lokale netwerk dat samen met de justitiële SOV- inrichtingen in de operationele fase gestalte moet geven aan de reïntegratie van de doelgroep. Een consequentie is wel dat het beeld van de SOV op dit moment nog niet tot in details

vastligt. Daarom kan niet altijd een gedetailleerd antwoord worden gegeven op alle vragen die door de fracties in het verslag zijn gesteld.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat drang- en dwangprojecten beide nodig zijn om bij te dragen aan de oplossing van de problematiek van de drugsoverlast. Zij gaan in op het experiment in Ossendrecht. Zij wijzen erop dat degenen die in Ossendrecht zitten – anders dan in de SOV – te allen tijde hun medewerking aan het experiment kunnen opzeggen. Zij vragen of er een mogelijkheid zou zijn om – wellicht in het kader van de onderhavige regeling – deze geconstateerde beperking van het dranginstrument op te lossen. Zij denken daarbij aan een systeem waarbij de betrokkene die vrijwillig aan het experiment is begonnen, verplicht is om – desnoods onvrijwillig – zijn deelname daaraan te voltooien.

Het wezen van een drangproject is dat een bepaalde strafrechtelijke reactie van de zijde van de overheid uitblijft onder de voorwaarde dat betrokkene meedoet aan een drangproject. Deelneming aan een drangproject is niet een gevolg van een rechterlijke beslissing waarbij betrokkene wordt verplicht aan het project deel te nemen. Het is een gevolg van een rechterlijke beslissing waarbij de overheid bereid is af te zien van een strafrechtelijke reactie, indien betrokkene van zijn kant de bereidheid toont om aan het project mee te doen. Indien betrokkene er tijdens de loop van het project voor kiest zijn deelname daaraan te beëindigen, kan de uitgebleven reactie alsnog plaatsvinden. Betrokkene weet waaraan hij begint en hij weet ook welke de consequenties zijn wanneer hij ermee ophoudt. De suggestie van de leden van de PvdA-fractie komt er in de kern op neer dat (in de wet) een voorziening wordt getroffen die verzekert dat aan de desbetreffende voorwaarden wordt voldaan. Het niet voldoen aan de voorwaarde leidt in die gedachte niet tot tenuitvoerlegging van een onder die voorwaarde geschorste straf of maatregel, maar tot een verplichting om alsnog aan de voorwaarde te voldoen.

Bij de aan de verdachte of veroordeelde gestelde voorwaarde dat hij deelneemt aan een drangtraject staat zijn vrijwilligheid centraal. Indien hij niet wil deelnemen aan het drangproject, wordt de voorwaarde niet gesteld. Betrokkene die van de hem geboden gelegenheid om een drangproject te doorlopen gebruik maakt, weet wat boven zijn hoofd hangt, indien hij afhaakt. Als hij volhardt in zijn beëindiging, wordt het geschorste traject doorgezet. Aller inspanning moet erop zijn gericht om betrokkene te bewegen het door hem gekozen project af te maken. Naar mijn oordeel wordt het wezen van het drangtraject aangetast, indien betrokkene tegen zijn zin in het drangproject wordt gehouden. Ik meen dat verplichtingen langs andere weg moeten worden afgedwongen. Indien het enerzijds wenselijk is dat betrokkene zelf kiest voor een bepaald traject en het anderzijds wenselijk is dat er extra waarborgen zijn dat de met het gekozen traject beoogde doelstellingen worden verwezenlijkt, kan de rechter het voorgestelde artikel 38p Sr. toepassen: de voorwaardelijke oplegging van de SOV. Indien de voorwaardelijk veroordeelde niet voldoet aan de hem gestelde voorwaarden, kan de rechter ingevolge het voorgestelde artikel 38r op vordering van de officier van justitie alsnog de tenuitvoerlegging van de SOV gelasten.

De leden van de fractie van de VVD kunnen zich verenigen met de beide hoofddoelstellingen van het wetsvoorstel. Zij hebben niettemin veel vragen over de onderbouwing van de voorstellen.

Zij plaatsen een kanttekening bij het uitgangspunt dat de voorgestelde voorziening een gedwongen opvang heeft en nadrukkelijk niet een dwangbehandeling.

Naar aanleiding daarvan merk ik op dat toepassing van de SOV niet beperkt blijft tot gedwongen plaatsing zonder meer. Er is een heel specifiek en uitgebreid programmatisch aanbod binnen de SOV, waaraan degenen die op last van de rechter zijn geplaatst, kunnen deelnemen. In dat opzicht verschilt de SOV van de maatregel van terbeschikkingstelling en van een gedwongen opname op grond van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Bopz). Bij terbeschikkingstelling met bevel tot verpleging en bij gedwongen opname op grond van de Wet Bopz is het mogelijk om personen ter afwending van gevaar onder dwang te behandelen.

Deelname aan het programma veronderstelt inzicht in de eigen situatie en het daarop gestoelde besef bij de verslaafde dat het tijd is om te breken met een bestaan dat wordt beheerst door een verwevenheid van verslaving en criminaliteit. De verslaafde wordt gestimuleerd om zélf te kiezen voor deelname aan het programma en dus zelf de keuze te maken voor een andere levensstijl. Juist omdat de verslaafde die in de SOV wordt geplaatst niet zelf daarvoor heeft gekozen, zal er met name in de eerste fase van de plaatsing veel moeten worden geïnvesteerd in het bevorderen van de keuze voor (actieve) deelname aan het programma. Naast inzicht in de eigen situatie is een ander belangrijk element van de stimulerende maatregelen – leden van de VVD-fractie vragen hiernaar – de confrontatie met een programma-aanbod waarvan de betrokkene zelf ervaart dat het inderdaad nieuwe mogelijkheden biedt. Van belang is hierbij dat voorzieningen die essentieel zijn voor de reïntegratie er ook echt zullen zijn als de betrokkene met succes het hele programma heeft doorlopen. De deelnemende gemeente staat garant voor voorzieningen als scholing, werk en woonruimte. De betrokkene behoeft na het einde van de detentie voor het verkrijgen van die voorzieningen niet de ene na de andere instantie af te lopen. Alle organisaties die een bijdrage leveren aan de stap vanuit de inrichting naar de samenleving, zullen al in een vroeg stadium in het programma gezamenlijk de voorzieningen aanbieden aan de betrokkenen. Vanuit deze «een-loket functie» zal dan stelselmatig worden toegewerkt naar het ook feitelijk beschikbaar stellen van de voorzieningen aan het einde van het traject. De deelnemer zelf heeft een belangrijke inbreng in dit proces, waarin hij ongetwijfeld hindernissen op zijn weg zal tegenkomen. Centraal in de SOV-benadering moet niet alleen staan het afstraffen van fouten, maar ook het belonen van positief gedrag; de eigen verantwoordelijkheid van de deelnemer en de wijze waarop hij die invult moeten de sleutel tot succes vormen. Het gaat erom de deelnemers ervan te doordringen dat zij door actieve inzet in het programma als het ware de buitendeur van de inrichting – met alle daarbij behorende vrijheden, maar vooral ook voorzieningen – naderbij zien komen. Deze geïntegreerde en doelgerichte benadering geeft vertrouwen in de aanpak binnen het project en kan – zo blijkt uit de ervaringen in Ossendrecht – de betrokkene een stimulans geven om daaraan zelf mee te willen doen en mee te blijven doen.

Door leden van de fracties van de VVD en van de PvdA is de vraag gesteld welke afkickmethodes in de SOV zullen worden toegepast, of dit gebeurt uit vrije wil en of ook gebruik zal worden gemaakt van afkicken onder narcose.

In het algemeen zal op het moment van plaatsing in de SOV het lichamelijke afkicken zijn voltooid. De gebruikelijke methode van afkicken geschiedt onder verstrekking van een afbouw dosis methadon. De vraag of het de eigen keuze van de verslaafde is, is in de praktijk niet aan de orde. Op een politiebureau en in een justitiële inrichting is het drugsgebruik niet toegestaan. Men heeft dus gewoon geen keuze. Dit neemt niet weg dat – zoals ook al is aangegeven in het rapport Strafrechtelijke Opvang Verslaafden, februari 1996 – afhankelijk van concrete problematiek een beperkte onderhoudsdosis methadon in bepaalde gevallen moet kunnen

worden voorgeschreven. De methode van afkicken onder narcose bevindt zich nog in een experimenteel stadium. De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft middelen beschikbaar gesteld voor een studie naar de effectiviteit en de toepasbaarheid van detoxificatie onder narcose. Het zal het nog enige tijd duren voordat de SOV in gebruik zal worden genomen en het valt nu niet te voorzien of deze afkickmethode tegen die tijd in breder verband – en mogelijk ook binnen SOV – toepasbaar zal zijn.

De leden van de fracties van de VVD en D66 zijn ingegaan op de verhouding tussen drang- en dwangprojecten. Zij stellen de vraag waarom al wordt overgegaan tot invoering van dwangprojecten, terwijl de landelijke evaluatie van drangprojecten nog niet is afgerond.

Voor toepassing van dwang komen verslaafden in aanmerking die met andere – minder ingrijpende – interventies niet worden bereikt. Drangprojecten zijn daarvan een voorbeeld. In de memorie van toelichting is reeds op dit aspect ingegaan. Met drangprojecten wordt al enige jaren ervaring opgedaan. Een aspect dat uit de brede evaluatie die nog in voorbereiding is naar voren komt is dat het effect van drangprojecten – in termen van *bereik* van de doelgroep – betrekkelijk is. De ervaringen in de interimvoorziening Ossendrecht bevestigen dit beeld dat typisch is voor de doelgroep waar het hier om gaat. Een substantieel deel van de potentiële doelgroep opteert niet voor het geboden behandel-alternatief, maar verkiest een – relatief – korte vrijheidsstraf boven een langdurig behandeltraject. Deze personen zouden door toepassing van dwang in ieder geval in het project kunnen worden gebracht. Anderen beginnen wel aan het project, maar vallen af in de eerste, zware fase.

Het feit dat in de latere, halfopen fase de uitval beperkter is – terwijl de drempel naar buiten dan lager is – kan te maken hebben met het feit dat betrokkene, wanneer hij eenmaal door de eerste fase heen is, al wat overwonnen heeft en al een zekere groei heeft ondergaan. De omstandigheid dat de neiging om zich te onttrekken afneemt kan voorts te maken hebben met het feit dat men in de halfopen fase al meer vrijheden heeft en dat dichterbij het doel komt.

In reactie op een opmerking van leden van de fracties van de RPF en GPV merk ik op dat het mijn veronderstelling is dat dwang kan helpen de betrokkenen door die eerste zware periode heen te helpen en dat, als men daar eenmaal doorheen is en in de halfopen fase is beland, de neiging om af te haken minder groot zal zijn.

Daarnaast zijn nog andere categorieën binnen de potentiële doelgroep – zoals degenen die een agressief delict hebben gepleegd – die niet passen binnen de open setting van een drangproject, maar die wel in de SOV, met een eerst gesloten én beveiligde fase, zouden kunnen worden geplaatst. Dwang zie ik als een aanvullend instrument. Naast gelijktijdige optimalisering van andere minder ingrijpende interventievormen is introductie van dwang nodig, mede gezien de ernstige drugsoverlast in de steden. Op het instand houden van de bestaande interventievormen, zoals bijvoorbeeld drangprojecten, heeft de introductie van dwang als zodanig geen direct effect. Toename van het aantal drangvoorzieningen zal niet leiden tot beperking van toepassing van dwang. Mijn uitgangspunt is dat – ook al wordt de toepassing van de drangvoorzieningen vergroot – er toch een categorie overblijft die buiten het bereik daarvan blijft. Op die categorie richt de SOV zich.

De leden van de fractie van de VVD stellen enige vragen over de voorgestelde regeling en haar plaats in het straf- en sanctierecht.

De SOV is omgeven met de volgende waarborgen. Het is uitsluitend de rechter die de SOV kan opleggen. Ingevolge de voorgestelde wijziging van

artikel 369, tweede lid, Sv. kan uitsluitend de meervoudige kamer van rechtbank of gerechtshof de SOV opleggen. Ingevolge artikel 38m Sr. wordt het opleggen van de SOV gebonden aan inhoudelijke en procedurele voorwaarden. In het eerste lid worden vier inhoudelijke voorwaarden genoemd. Ingevolge het derde lid ligt aan het opleggen van de maatregel een deskundigenadvies ten grondslag. Ingevolge artikel 38s kan de rechter bij het opleggen van de maatregel bepalen dat hij tussentijds door het openbaar ministerie wordt voorgelicht over de wenselijkheid of noodzakelijkheid van voortzetting van de maatregel. Tegen beslissingen inzake de toepassing van de artikelen 38q, 38r en 38s Sr. kan worden opgekomen bij de onafhankelijke rechter. Door de van overeenkomstige toepassing van de Penitentiare beginselenwet (hierna te noemen Pbw) is de rechtspositie van degene aan wie de SOV is opgelegd, op zorgvuldige wijze geregeld.

De SOV past goed in het strafrechtelijke stelsel. Het Wetboek van Strafrecht maakt onderscheid tussen straffen en maatregelen. De SOV is een strafrechtelijke maatregel. De regeling van de SOV is neergelegd in de aan maatregelen gewijde titel IIA van het Wetboek van Strafrecht. Bij het opzetten van de regeling in het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering is aansluiting gezocht bij de regelingen ten aanzien van de TBS. De SOV wordt daarmee ingepast in de bestaande regelingen inzake straffen sanctierecht.

In de memorie van toelichting is uiteengezet waarom niet is gekozen voor opnemng van de voorgestelde maatregel in een van de bestaande (strafrechtelijke) voorzieningen. Naar mijn oordeel rechtvaardigt de aard van de problematiek waarvoor een oplossing wordt gezocht de introductie van een nieuwe maatregel die overigens wordt ingepast in het bestaande stelsel. De combinatie van ernstige overlast gevende criminaliteit en de daaraan ten grondslag liggende individuele (verslavings)problematiek nopen tot het treffen van een nieuwe voorziening. De voorgestelde voorziening is een reactie van de zijde van de overheid op strafbaar gedrag. Reeds om die reden kan de SOV niet worden ingebed in de Wet Bopz. De personen die tot de doelgroep van de SOV behoren, zijn andere personen dan de psychiatrische patient die tegen zijn wil moet worden opgenomen.

De maximum-duur van de maatregel rechtvaardigt de voorwaarde dat de SOV uitsluitend kan worden opgelegd indien het gepleegde strafbare feit een misdrijf betreft waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. De ernst en de aard van de gepleegde feiten en het daaruit voor de samenleving voortvloeiende gevaar en de persoon en de aard van de dader die bij de TBS in het geding zijn, verschillen zodanig van feiten, gevaarstelling en dader die voor de SOV relevant zijn, dat regeling van dwangopname van verslaafde, overlast gevende delinquenten niet door middel van de TBS kan plaatsvinden.

Bij de eerste voorstellen voor een voorziening als de SOV is verwezen naar de inmiddels – met de inwerkingtreding van de Pbw – per 1 januari 1999 vervallen bijkomende straf van plaatsing in een rijkswerkinrichting. Deze bijkomende straf was in onbruik geraakt. Ook los van deze omstandigheid rechtvaardigt het nieuwe concept van de SOV het treffen van een nieuwe voorziening.

De adviezen die over het concept-wetsvoorstel zijn uitgebracht, gaan over de voorgestelde voorziening, haar regeling en over haar toepassing. Die adviezen hebben geleid tot verduidelijking en verbetering van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. De Raad van State heeft bij zijn advisering gebruik kunnen maken van deze adviezen. Een belangrijk deel van de adviezen hadden betrekking op de praktische uitwerking en toepassing van de SOV. Bij de implementatie van de voorgestelde regeling zal dankbaar gebruik worden gemaakt van deze op de praktijk gerichte aanbevelingen.

Naar de mening van de leden van de CDA-fractie rechtvaardigt de vicieuze cirkel van verslaving, criminaliteit en overlast de voorgestelde – ingrijpende – wijziging van het strafrecht.

De leden van de fractie van het CDA en ook van D66 en VVD hebben de vraag gesteld welke factoren betrokken zijn geweest bij het bepalen van de maximale duur van de maatregel op twee jaar. De leden van de VVD-fractie vragen of de evaluatie van de drangprojecten, die nog in voorbereiding is, een rol had moeten spelen bij het bepalen van die termijn. De leden van de fractie van D66 vragen of een termijn van twee jaar wel voldoende is om iemand na een jarenlange verslaving weer op de rails te zetten.

In algemene zin bestaat bij degenen die met de onderhavige doelgroep werken, het op de praktijk gestoelde inzicht, dat het een lange weg vergt om personen die al zolang vastzitten in een patroon van verslaving en criminaliteit, weer aansluiting te laten vinden bij de samenleving. Continuïteit van zorg is belangrijk. Ook in de literatuur vindt men verwijzingen naar behandelperioden die overeenkomen met die van de SOV. Daarbij kan het verblijf van de verslaafde in een instelling van lange duur zijn, of kan de verslaafde – indien dat niet mogelijk is – een keten van aansluitende voorzieningen doorlopen.

De ervaring in verslavingsbegeleidingsafdelingen (VBA's) in penitentiaire inrichtingen is dat het zeker zes maanden – in een gesloten setting – duurt om een eerste verandering te brengen in het gedrag zodat het verantwoordelijkheden en een grotere mate van vrijheid toe te staan.

De groep waarom het gaat heeft veel tijd nodig om het gedrag dat in een gesloten, «veilige» omgeving is geleerd, vervolgens vanuit een halfopen setting in de praktijk van de samenleving – met al zijn verlokkingen en valkuilen – uit te proberen en zich ook echt eigen te maken.

De praktijk in Ossendrecht bevestigt ook de noodzaak van een langdurig programma. Kortdurende plaatsing voor deze doelgroep acht ik – ook later binnen het verband van de SOV – minder zinvol.

Het effect van een verblijf van twee jaar in de SOV kan van persoon tot persoon verschillen. Sommigen zullen wellicht al eerder op eigen benen kunnen staan en al eerder toe zijn aan de overstap naar de extramurale fase, anderen zal in dat opzicht de termijn van twee jaar op het lijf geschreven. Er kunnen echter ook deelnemers zijn voor wie – binnen de termijn van twee jaar – reïntegratie in de vorm van eigen woonruimte en werk, vooralsnog, te hoog gegrepen is. Voor deze categorie is het van belang dat zij naar een andere voorziening – bijvoorbeeld een begeleid wonen traject – wordt geleid.

De leden van de fractie van het CDA werpen de vraag op of de mogelijkheid van een – beperkte – verlenging van de termijn niet gewenst is. Zo'n voorziening zou uitkomst kunnen bieden bijvoorbeeld wanneer de behandeling nog niet voldoende resultaat heeft, of achterop is geraakt. Er is gekozen voor het hanteren van een tevoren vastgesteld maximum van twee jaar en niet voor de mogelijkheid van verlenging, vergelijkbaar met het systeem dat wordt gehanteerd binnen de TBS. De delicten waarvoor TBS wordt opgelegd verschillen wezenlijk van de – reeks van – delicten die grond vormen voor het opleggen van de maatregel van SOV. Tegen die achtergrond vind ik dat de overeenkomst van de SOV met de maatregel van TBS maar ten dele opgaat. Anders gezegd: de relatief beperkte zwaarte van de reeks delicten rechtvaardigt niet de introductie van een verlenging.

Na het einde van de SOV kunnen de betrokkenen op vrijwillige basis contacten onderhouden met de desbetreffende gemeenten en de reclassering.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de reden waarom de aanvankelijk voorgestelde mogelijkheid om naast de SOV nog een gevangenisstraf van maximaal één jaar op te leggen is geschrapt.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is de mogelijkheid van een combinatie van maatregel en straf aan een heroverweging onderworpen. Deze heroverweging heeft geleid tot een SOV zonder de mogelijkheid van een daarnaast op te leggen gevangenisstraf van ten hoogste één jaar. Als de rechter een SOV oplegt, is het wenselijk dat met de tenuitvoerlegging daarvan spoedig een aanvang kan worden gemaakt. Het is van belang dat de oplossing van de problematiek waarvoor de SOV een oplossing beoogt te bieden, snel ter hand wordt genomen. De tenuitvoerlegging van een aan de SOV voorafgaande gevangenisstraf kan de verwezenlijking van de doeleinden van de SOV in de weg staan. De tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf na beëindiging van de SOV zou het reïntegratieproces nadelig kunnen beïnvloeden. De SOV heeft het oog op een specifieke doelgroep. Indien de betrokken persoon tot die doelgroep behoort en oplegging van de SOV is geboden, dient met het SOV-traject te worden volstaan.

De SOV duurt ten hoogste twee jaren. Een SOV van twee jaren komt wat duur betreft de facto overeen met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van drie jaar, indien men rekening houdt met de vervroegde invrijheidstelling ingevolge artikel 15, tweede lid, Sr. Indien de strafrechter van oordeel is dat een SOV geen passende strafrechtelijke reactie inhoudt op de gepleegde feiten, en de ernst van die feiten en de persoon van de dader nopen tot vrijheidsbeneming langer dan drie jaren, kan hij een gevangenisstraf opleggen die langer duurt dan de SOV. Hierbij moet worden bedacht dat in het kader van de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf kan worden gewerkt aan de oplossing van een individuele (verslavings)problematiek. Ik wijs op de reeds genoemde verslavingsbegeleidingsafdelingen (VBA's), en op de mogelijkheden die penitentiaire programma's bieden.

Ik erken dat ook een lange reeks van kleine vergrijpen kan leiden tot grote maatschappelijke schade. Ik meen evenwel dat het niet wenselijk is dat de SOV kan worden opgelegd voor strafbare feiten waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten. De SOV is een ingrijpende maatregel die maximaal twee jaren kan duren. De strafbare feiten waarop de SOV het oog heeft zijn feiten die ernstige overlast geven, bij voorbeeld diefstal. Ik sluit niet uit dat de toepassing van de SOV verruiming zal ondergaan, nadat daarmee de nodige ervaring zal zijn opgedaan. Evaluatie van de nieuwe regeling zal moeten uitwijzen of de thans gekozen criteria voor oplegging van de SOV de juiste zijn.

De leden van de D66-fractie hebben met kritische belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. De maatregel behoeft naar hun oordeel een bijzondere rechtvaardiging.

Deze leden vragen of met de overweging – het bieden van geïntegreerde zorg, gericht op maatschappelijk integratie en beëindiging van de recidive – het «bestwilcriterium» wordt aangelegd.

De leden van de fractie van GroenLinks zijn verbaasd dat in het wetsvoorstel een zeer ingrijpende maatregel wordt ingesteld, waarvoor de bestwil van de delinquent zonder meer als zelfstandig argument wordt opgevoerd.

De leden van de fractie van de SGP, denkend over de rechtvaardiging van de voorgestelde maatregel, vragen zich af of de regering van mening is dat een combinatie van verslaving en recidive een voldoende grondslag vormt voor vrijheidsbeneming. Zij vroegen of de grondslag gezocht moet worden in het dienen van iemands bestwil.

In artikel 38m is bepaald onder welke voorwaarden de SOV kan worden opgelegd. Daarin is het «bestwilcriterium» niet opgenomen. In onderdeel 3 van het eerste lid wordt de voorwaarde gesteld dat de verdachte verslaafd is en dat de gepleegde strafbare en eventueel te plegen feiten samenhangen met die verslaving. Oplossing van een individuele (verslavings)problematiek en resocialisatie en terugdringen van recidive hangen zozeer met elkaar samen dat het gerechtvaardigd is om beide doelstellingen naast elkaar tot uitdrukking te brengen. Het terugdringen van ernstige overlast en het aanbieden van zorgvoorzieningen om de verslavingsproblematiek op te lossen en voorwaarden te scheppen voor maatschappelijke integratie. De SOV is gericht op voorkoming van recidive. Blijvende onthouding van drugs en resocialisatie bieden daarvoor de beste en meest effectieve waarborg. De SOV wordt opgelegd om een algemeen belang (vermindering van overlast) en een specifiek belang (oplossing van een individuele problematiek) te dienen.

De maatregel SOV wijkt in meerdere opzichten af van bestaande voorzieningen. In de eerste plaats door het gedwongen karakter van de plaatsing en in de tweede plaats door de sterke nadruk op reïntegratie. Het los komen van de verslaving wordt hiervoor als randvoorwaarde beschouwd. Het is niet zo dat de beleidslijn die met de SOV is ingezet wordt doorgetrokken naar andere vormen van verslaving, omdat die ook schade kunnen berokkenen aan de betrokkene. Het accent op reïntegratie – en het verbeteren van de leefsituatie van de betrokken – hangt samen met de gedachte dat het weer verwerven van een plek in de samenleving een belangrijke bijdrage kan vormen bij het breken met het patroon van verslaving en criminaliteit en dus kan bijdragen aan de overlastreductie.

De vraag van de leden van de fractie van D66 of de voorgestelde maatregel het strafrecht niet te zeer oprekt beantwoord ik ontkennend. De SOV is een evenwichtig en passend strafrechtelijk instrument om een oplossing te bieden voor overlast gevende criminaliteit, gepleegd door een specifieke groep van delinquenten. De relatieve ernst van de gepleegde feiten en de omstandigheid dat verslaafde delinquenten een reeks van strafbare feiten hebben gepleegd rechtvaardigen het opleggen van een maatregel van de zwaarte en de intensiteit als bij de SOV. Voorts is de toepassing van de SOV als gezegd met waarborgen omgeven.

De leden van de D66-fractie vragen naar de verhouding van de SOV met het heroïne-experiment.

Bij het heroïne-experiment is de gezondheidstoestand van de verslaafde de eerste invalshoek. Doel van dat experiment zoals dat in enkele steden in ons land wordt ingevoerd is primair om na te gaan wat de gevolgen zijn voor de gezondheidstoestand van de verslaafde – het lichamenlijk, geestelijk en sociaal functioneren – van de verstrekking van heroïne binnen dit kader. Een van de uitsluitingsgronden voor deelname aan het heroïne-experiment is dat de betrokkene geen strafrechtelijke vervolging boven het hoofd hangt tijdens de loop van het experiment. Consequentie hiervan is dat personen die aan alle SOV criteria voldoen – en wegens het plegen van misdrijf zijn gearresteerd – in het algemeen dus niet voor dit experiment in aanmerking zullen komen.

De leden van de fractie van GroenLinks staan zeer kritisch tegenover het wetsvoorstel.

Zij menen dat de voorgestelde SOV een ingrijpende wijziging van het Wetboek van Strafrecht inhoudt. Een dergelijke wijziging kan naar hun oordeel slechts gerechtvaardigd worden door zeer dringende redenen. Zij

betwijfelen of het terugdringen van ernstige overlast als gevolg van door drugsverslaafden gepleegde strafbare feiten zo'n dringende reden is.

Ik ben met deze leden van oordeel dat bij het zoeken en vinden van oplossingen om aan de problematiek van overlast in diverse gemeenten het hoofd te bieden steeds de subsidiariteit en de proportionaliteit in het oog moeten worden gehouden. Bij de voorgestelde regeling is dat ook gebeurd, en wel op twee niveau's. De maatregel als zodanig is een *ultimum remedium*, die wordt voorgesteld omdat het bestaande stelsel van voorzieningen niet toereikend is voor het effectief bestrijden van de drugsproblematiek. Daarnaast wordt de SOV in een concreet geval wordt pas opgelegd, nadat is vastgesteld dat eerdere interventies de hardnekkige recidive bij een concrete betrokkene niet hebben kunnen doorbreken.

De leden van de fractie van GroenLinks merken naar aanleiding van het literatuuronderzoek «Strafrechtelijke Opvang Verslaafden» op dat geen van de buitenlandse ervaringen geheel overeenkomt met de voorziening zoals hier wordt voorbereid. Zij verbinden daaraan de conclusie dat een nieuwe maatregel wordt voorgesteld met ingrijpende consequenties waarvan het positieve effect naar hun oordeel onvoldoende is aangetoond.

Het reeds genoemde literatuuronderzoek bevestigt op dit punt inderdaad nog eens – wat reeds kon worden verondersteld – dat er elders in de wereld geen voorzieningen zijn voor deze categorie criminele verslaafden die in alle opzichten overeenkomen met de voorgestelde SOV. Bij dit onderzoek zijn overigens ook projecten in Duitsland en Zweden betrokken. Literatuur over pure dwangvoorzieningen is schaars en in die zin kan aan de literatuur geen bewijs worden ontleend voor de stelling dat dwang bij de behandeling van drugsverslaafden effect kan hebben. Ook het omgekeerde is echter het geval: er kan op basis van de beschikbare gegevens ook niet worden geconcludeerd dat dwang – als titel van plaatsing – per definitie contra-productief is.

Met het literatuuronderzoek werd niet beoogd het bewijs boven tafel te krijgen, evenmin was het doel om aan te tonen dat de ene benadering «beter» is dan de ander. Waar het om gaat is dat er een groep hardnekkig criminele verslaafden is waarvan bekend is dat die niet reageert op bestaande vormen van interventie. Het is ook een groep waarvan bekend is dat een reguliere, doorgaans korte, detentie geen wezenlijke oplossing biedt.

De SOV beoogt met een geheel andere aanpak verandering te brengen in een lang bestaand patroon van verslaving en criminaliteit. Daarmee kan concreet *in de praktijk* worden onderzocht of deze andere aanpak succes kan hebben.

De benadering is geweest om door middel van een literatuuronderzoek na te gaan of er uit de ervaringen elders – niet specifiek op dwang gebaseerde programma's – steun kan worden gevonden voor de SOV-opzet. De vraagstelling is geweest of er vuistregels of richtlijnen voor effectieve opvangprogramma's zijn te destilleren en als die er zijn, of die overeenkomen met de kenmerkende eigenschappen van de SOV-opzet. De conclusie is dat de elementen die kenmerkend zijn voor de opzet van de SOV, ook elementen zijn die – blijkens het literatuuronderzoek – een positief effect kunnen hebben op het effect van programma's voor de onderhavige categorie criminele verslaafden.

Deze conclusie, gekoppeld aan de positieve ervaringen die worden opgedaan met het experiment in Ossendrecht, de voorloper van het SOV-programma, sterkt mij in de overtuiging dat met de gekozen opzet het juiste spoor wordt ingezet. Tegelijkertijd besef ik terdege dat de

mogelijkheid van vergelijking beperkt is. Met alle restricties die er zijn, is het saldo naar mijn oordeel positief.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn ingegaan op aspecten van rechtsgelijkheid. Zij wijzen op een mogelijk verschil in behandeling van een verslaafde delinquent en een niet aan drugs verslaafde die beiden een fiets stelen. De eerste zou twee jaar van zijn vrijheid worden beroofd, terwijl de tweede slechts een gevangenisstraf van enkele weken tegemoet zou zien.

In de voorgestelde regeling is uitdrukkelijk gekozen voor aan drugs verslaafde daders. De door hen gepleegde criminaliteit is specifiek van aard. Deze is hardnekkig en rechtstreeks verweven met hun verslavingsproblematiek. Dat rechtvaardigt een specifieke oplossing. Ik wijs nogmaals op het experimentele karakter van het voorstel. Het is in dit stadium niet verstandig om de doelgroep ook van toepassing te verklaren op andere daders. Ik sluit niet uit dat het toepassingsbereik van de SOV in de toekomst wordt uitgebreid. Ik ben daarom van oordeel dat de specifieke problematiek rond de met verslaving samenhangende overlast gevende criminaliteit rechtvaardigt dat de SOV niet beschikbaar is voor niet verslaafde daders.

De SOV zal niet worden opgelegd voor het plegen van één fietsendiefstal. Ook de verslaafde fietsendief kan worden gestraft met een paar weken gevangenisstraf. De SOV heeft het oog op een bekende groep van daders die zich over een reeks van jaren schuldig heeft gemaakt aan een reeks van ernstige overlast gevende delicten (niet één fiets, maar bij wijze van spreken honderd fietsen), en die zich niet vatbaar hebben getoond voor eerdere strafrechtelijke interventies.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen de aandacht voor het beslag van de voorgestelde SOV op de capaciteit van het rechterlijk apparaat.

Met de rechterlijke macht zullen op lokaal niveau afspraken moeten worden gemaakt die erop gericht zijn om de SOV-zaken zo snel mogelijk op de zitting van de meervoudige kamer te brengen. Ook ik acht het niet wenselijk dat de verdachte lang in voorlopige hechtenis wordt gehouden. De voorlopige hechtenis beëindigt evenwel terstond de overlast en komt de effectiviteit van de SOV ten goede. Tijdens de voorlopige hechtenis kan immers een begin worden gemaakt met het afkickproces.

De leden van de SP-fractie zien in het voorliggende wetsvoorstel een mogelijke oplossing van de onderhavige problematiek. Op een aantal punten zijn deze leden enigszins terughoudend. Zij hebben dan ook enige vragen.

Naar aanleiding daarvan merk ik het volgende op. De SOV is een maatregel. Zij is daarom niet rechtstreeks gerelateerd aan de ernst van de gepleegde feiten. Maar er bestaat wel degelijk verband tussen de maatregel en de gepleegde feiten. De zwaarte van de SOV houdt verband met de ernst van de reeks gepleegde strafbare feiten. De voorwaarden waaronder de SOV kan worden opgelegd, zijn opgenomen in artikel 38m. Binnen elke stad waarin de SOV toepassing zal vinden, is de doelgroep van daders die in aanmerking kunnen komen voor het opleggen van de SOV, in kaart gebracht. Het ligt voor de hand dat het openbaar ministerie en de rechter bij de beoordeling van de zaak en bij de vraag of de SOV is geïndiceerd, mede rekening houden met de relatieve ernst van de feiten en daaruit voortvloeiende overlast.

De rechter is niet bevoegd om naast de SOV nog een afzonderlijke (on)voorwaardelijke straf op te leggen.

De leden van de SP-fractie stellen de vraag of er al een deugdelijke evaluatie bestaat van het experiment in Ossendrecht en wat de belangrijkste conclusies zijn.

Dit experiment loopt nog maar betrekkelijk kort en in maart 1998 is een tussenevaluatie uitgebracht die betrekking heeft op de ervaringen gedurende de eerste vijftien maanden van het experiment. De belangrijkste conclusie, die ook is opgenomen in de memorie van toelichting, is dat de programmatische opzet blijkt aan te slaan. De deelnemers beschouwen het project – met een primaire gerichtheid op resocialisatie en op basale voorwaarden voor een regulier bestaan – als een veelbelovende mogelijkheid om uit het drugsbestaan te geraken. Op het moment van de tussenevaluatie waren er negen deelnemers die in de laatste fase waren beland en die ook werk hadden kunnen vinden.

De ervaringen met het Rotterdamse experiment hebben alleen nog betrekking op de periode van het verblijf in Ossendrecht en geven geen inzicht in het effect op lange termijn. Niettemin ben ik met de leden van de fractie van GroenLinks van mening dat het bemoedigend is dat met een experimentele aanpak overeenkomstig de SOV winst kan worden geboekt vergeleken met de meer traditionele benaderingen. Het experiment in Ossendrecht biedt op diverse terreinen – realiseren van netwerken, programmatische opzet, passende vervolgvoorzieningen – waardevolle informatie voor de uitwerking van de opzet voor de SOV's; hetzelfde geldt voor ervaringen in andere drangprojecten.

Ik onderschrijf wel de conclusie van de leden van de GroenLinks-fractie in dit verband dat de ervaringen met het experiment in Ossendrecht – en ik meen dat dit ook kan worden doorgetrokken naar andere drangprojecten – niet in alle opzichten kan worden «vertaald» naar de toekomstige SOV. Overigens is de bezettingsgraad van deze interimvoorziening sterk gestegen. Deze bedroeg in de periode dat de evaluatie plaatsvond 60 á 70. De oorzaak hiervan – dit in antwoord op een vraag van leden van de fracties van de VVD en de PvdA – moet worden gezocht in het toen nog niet optimaal functioneren van de afspraken tussen de partners betrokken bij de instroom en de onbekendheid van de voorziening bij de doelgroep. Intussen wordt capaciteit van de instelling al gedurende een langere periode vrijwel volledig bezet.

De leden van de fractie van de SGP werpen de vraag op of optimisme over het effect van de maatregel op voorhand wel gerechtvaardigd is nu de brede evaluatie van drangprojecten nog niet is afgerond. Hierboven is al aangegeven dat drang- en dwangvoorzieningen niet in alle opzichten met elkaar te vergelijken zijn. Totale afronding van de evaluatie van de drangprojecten is daarom niet een *conditio sine qua non* voor het kunnen doen van optimistische uitspraken over de kansen van de SOV.

De leden van de fracties van RPF en GPV hebben met belangstelling van het voorliggende wetsvoorstel kennisgenomen. Zij beschouwen een van de hoofddoelstellingen – het oplossen, althans beheersbaar maken van de individuele verslavingsproblematiek – als een opmerkelijke stap in het licht van de geschiedenis van het drugsbeleid. Zij juichen deze stap op zichzelf toe.

Als gezegd is de SOV beperkt tot verslaafde daders, omdat de daarmee verweven criminaliteit om een specifiek daarop gerichte voorziening vraagt. Ik sluit niet uit dat de SOV in de toekomst wordt uitgebreid tot andere (niet aan drugs verslaafde) daders.

De leden van de fracties van RPF en GPV vragen of de overlastbestrijding kan worden losgezien van de resocialisatie en het afkicken.

Het voorliggende wetsvoorstel heeft twee hoofddoeleinden: overlastbestrijding en resocialisatie.

De SOV zal worden opgelegd om beide doeleinden te verwezenlijken. Tot de doelgroep behoren niet daders waarvan redelijkerwijs moet worden aangenomen dat zij niet vatbaar zijn voor zorgvoorzieningen, gericht op hun (re)socialisatie. Indien tijdens de tenuitvoerlegging van de SOV blijkt dat het afstand nemen van drugs en het resocialiseren niet of in onvoldoende mate gelukken, wordt de maatregel op andere wijze tenuitvoergelegd. Onvoldoende succes bij verwezenlijking van het tweede doel levert geen grond op om de maatregel te beëindigen. Dat zou ook een ongewenste premie kunnen zijn op het niet meedoen aan de in de SOV geboden zorgvoorzieningen. De omstandigheid dat de SOV voor betrokkene geen effect heeft gehad, zal er wel toe leiden dat hij in de toekomst naar verwachting niet meer in aanmerking komt voor oplegging van de maatregel.

De combinatie van gedwongen plaatsing voor een lange periode en een nieuw soort programma dat moet leiden tot reïntegratie, zijn elementen van de SOV die onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Indien met de gekozen opzet niet het beoogde succes blijkt te kunnen worden bereikt, komt de grond onder de gedwongen plaatsing voor lange duur te ontvallen. Een reële kans op succes was daarvoor de rechtvaardiging. De vraag van de leden van de fracties van RPF en GPV of het doel van de overlastbestrijding dan zwaar genoeg weegt om met deze maatregel door te gaan moet ontkennend worden beantwoord.

De leden van de SGP-fractie kunnen instemmen met een aanpak waarbij niet alleen de maatschappij wordt beschermd maar ook de verslaafden een perspectief wordt geboden.

2. Omvang en aard van de doelgroep

De leden van de VVD-fractie stellen de vraag wat de «nadere SOV criteria» zijn, wie vaststelt of een verslaafde daaraan voldoet en met name als het gaat om de contra-indicatie van een psychische problematiek.

In het voorgestelde artikel 38m wordt alleen in algemene termen aangegeven op wie de SOV maatregel kan worden toegepast. Binnen de door deze bepaling getrokken buitengrenzen moet nader worden geformuleerd op wie de maatregel concreet kan worden toegepast. De diverse SOV-projecten moeten – als dat nodig is – kunnen inspringen op de specifieke lokale problematiek. De gedachte is dat binnen een zekere bandbreedte flexibele toepassing van de criteria mogelijk moet zijn. Wel moet worden vastgehouden aan de uitgangspunten van de SOV. Op dit moment wordt in de diverse projecten bekeken welke grenzen kunnen worden aangelegd.

Als aspecten die hierbij aan de orde zijn kunnen worden genoemd:

- leeftijdscriterium
Aanvankelijk werd in het algemene SOV-kader 18 jaar en 35 jaar genoemd als begrenzingen van de doelgroep. Mede op grond van de ervaring in het experiment Ossendrecht – waar ook oudere verslaafden goed functioneren – wordt nu overwogen af te stappen van een gefixeerde maximum leeftijd.
- duur en ernst van de verslavingsproblematiek
Er moet sprake zijn van een jarenlange verslaving en ook moet gebleken zijn dat eerdere andere, minder ingrijpende vormen van

- hulpverlening zijn toegepast of aangeboden, maar dat deze niet het gewenste effect hebben gehad.
- omvang van de veroorzaakte overlast
Hierbij gaat om de gevaarstelling. Heeft de betrokkene – blijkend uit het aantal gepleegde delicten dat hij in een bepaalde periode heeft gepleegd – de veiligheid van personen en goederen in gevaar gebracht.
- de afwezigheid van ernstige psychiatrische problematiek
De betrokken verslaafde moet voldoende draagkracht hebben en ook voldoende te structureren zijn dat de verwachting gerechtvaardigd is dat hij toch de doelen van de SOV kan realiseren.

Een aantal criteria – leeftijd en het aantal gepleegde delicten – kan objectief worden vastgesteld. Dit ligt anders bij de verslavingsproblematiek en de psychische gesteldheid.

Na arrestatie zal in het kader van de vroeghulp door de verslavingsreclassering – mede op basis van de beschikbare dossiers – een beeld moeten worden gegeven van de verslavingsproblematiek van de betrokkenen, de duur van de verslaving, de mate en soort van het middelengebruik en de eerdere, mislukte, interventies.

Indien op basis van de uitkomst van dit onderzoek wordt geconcludeerd dat SOV-plaatsing geïndiceerd kan zijn, dient op een later moment – in de fase van de bewaring – door een gedragskundige een onderzoek te worden ingesteld naar de psychische gesteldheid. Daarbij gaat het er om een inschatting te maken of een eventueel aanwezige stoornis zodanig is dat deze een belemmering vormt om – naar verwachting – het programma met succes af te ronden. Uiteindelijk is het de rechter die mede op basis van de rapportage beslist of de SOV-maatregel wordt opgelegd.

Er zijn zullen verslaafden zijn aan wie vanwege hun psychische gesteldheid geen SOV wordt opgelegd. In geval van ernstige problematiek is opname in een psychiatrische inrichting niet uitgesloten. In andere gevallen zullen zij terecht komen in het reguliere detentiecircuit dat beperkte opvangvoorzieningen heeft voor deze categorie. Punt van aandacht bij de voorbereidingen is dan ook dat op welke wijze en in welke mate deze categorie toch in de SOV kan worden geplaatst en op verantwoordelijke wijze kan worden begeleid.

De leden van de fractie van het CDA vragen aandacht voor de opvang van delinquenten die verslaafd zijn aan gokken, alcohol of softdrugs. Voor deze groep staan de reguliere voorzieningen open. De SOV is specifiek bestemd voor die groep verslaafden aan hard drugs die jarenlang veelvuldig en hardnekkig criminaliteit pleegt. Dat patroon ontbreekt in het algemeen bij de andere hier genoemde verslaafden.

3. Strafrechtelijke opvang drugsverslaafden

Belangrijkste kenmerk van de SOV is de gedwongen plaatsing van een bepaalde groep verslaafden in een speciale, nieuw op te zetten soort inrichting waar zij een specifiek programma krijgen aangeboden dat is gericht op het breken met verslaving en criminaliteit en het bieden van een perspectief, nl. reïntegratie. De toepassing van dwang, de vraag of dwang kan werken bij de aanpak van criminele verslaafden, dát is de essentie van het SOV-experiment. Naast dat fundamentele aspect zijn er ook andere elementen die samenhangen met de experimentele status.

- Het programma binnen de SOV is niet primair therapeutisch van opzet, maar veeleer praktisch en op reïntegratie gericht. Nieuw is ook het bundelen van de afzonderlijke inbreng van diverse partners, die ook nu al zijn betrokken bij de hulp aan verslaafden, tot een keten van voorzieningen. Voor het eerst ook is er een sterke betrokkenheid van

- de gemeente – die binnen SOV-verband de verantwoordelijkheid heeft voor vervolgvorzieningen – bij de zorg voor gedetineerde verslaafden. Deze opzet is in die zin experimenteel dat uiteindelijk pas uit de toepassing in de praktijk kan blijken hoe deze opzet werkt en op welke onderdelen wellicht moet worden bijgestuurd.
- Dat de SOV een wettelijke basis krijgt doet niet af aan het experimentele karakter. Er zal een evaluatie worden uitgevoerd, waarbij de effecten van de SOV – ook in relatie tot de resultaten van andere vormen van interventie op het terrein van de overlastbeleid – zullen worden onderzocht. De uitkomst van deze evaluatie zal bepalend zijn voor de vraag of op dat moment met de SOV zal worden voortgegaan op de wijze waarop zij nu wordt voorbereid, of er in de opzet wijziging zal worden gebracht, dan wel of er misschien zelfs van voortzetting zal worden afgezien.
 - Ook het feit dat op een beperkt aantal plaatsen in het land wordt gestart met de SOV kan eveneens worden gezien als een element van het experimentele karakter.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het hebben van werk essentieel is voor succes bij de resocialisatie. Zij vragen of er garanties zijn dat werk inderdaad beschikbaar is.

Met de deelnemende gemeenten zullen ook afspraken worden gemaakt over de beschikbaarheid van werk tijdens de laatste extramurale fase van de SOV. Deze afspraken moeten de beschikbaarheid van werk verzekeren. Tewerkstelling bij de overheid behoort tot de mogelijkheden.

De leden van de PvdA-fractie vragen of degenen waarvan in de loop van de tijd duidelijk wordt dat zij op geen enkele wijze aan het programma willen meewerken en die in die weigering naar verwachting zullen volharden, in de SOV moeten blijven.

Het is niet de bedoeling dat de SOV bij gebrek aan medewerking aan het SOV-programma een einde neemt en degene die zijn medewerking weigert, in vrijheid wordt gesteld. Het vooruitzicht dat het niet meewerken kan resulteren in invrijheidstelling zou een averechtse werking hebben op de effectiviteit van de SOV. De voorgestelde regeling voorziet evenwel in de mogelijkheid dat de rechter bij toepassing van artikel 38s besluit tot beëindiging van de maatregel, omdat de voortzetting daarvan naar zijn oordeel niet zinvol is. Ook de Minister van Justitie kan de maatregel beëindigen.

De leden van de VVD-fractie willen verduidelijking omtrent de reeks van delicten die nopen tot het opleggen van de maatregel. De leden van de fracties van D66 en GroenLinks vragen of de ondergrens van een veroordeling in de afgelopen twee jaren niet te ruim is.

In artikel 38m, eerste lid, onderdelen 1 en 2, zijn ten aanzien van de gepleegde delicten twee buitengrenzen getrokken. Het strafbare feit waarop de SOV een reactie is, moet een misdrijf zijn waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Voorts is als voorwaarde opgenomen dat de verdachte reeds eerder voor een misdrijf is veroordeeld en het veroordelend vonnis ten uitvoer is gelegd. Tussen de dag waarop de veroordeling onherroepelijk is geworden en de dag waarop het nieuwe feit is begaan, mag niet meer dan twee jaren liggen. Ik verwacht dat personen die tot de doelgroep behoren, meer antecedenten in kortere tijd hebben opgelopen. Ik acht het evenwel verstandig om de buitengrenzen niet te strak te trekken. In onderdeel 2 is uiteengezet dat met het oog op de toepassing in de praktijk nadere criteria zullen worden gesteld. Dit wettelijke regeling laat zich niet uit over het soort delicten. Maar uit onderdeel 3 (de persoon is verslaafde is en er dient een samenhang te bestaan tussen de verslaving en de criminaliteit) en onderdeel 4 (veilig-

heid van personen en goederen is het geding) kan worden afgeleid dat het vrijwel steeds gaat om de typische overlastcriminaliteit. Daarbij valt te denken aan delicten als winkeldiefstal, auto-, woning- en bedrijfsinbraak, (brom)fietsdiefstal en straatroof.

De leden van de CDA-fractie verbazen zich over het moment waarop de resultaten van de literatuurstudie beschikbaar zijn gekomen. Zij vragen zich af of dit onderzoek niet voor de indiening van het wetsvoorstel had moeten zijn afgerond.

Ik meen dat het wetsvoorstel op goede gronden en in voldoende mate onderbouwd is ingediend. De resultaten van het onderzoek, die het wetsvoorstel ondersteunen, kunnen, ook nu zij pas na de indiening beschikbaar zijn gekomen, ten volle bij de behandeling van het wetsvoorstel worden betrokken.

4. Toepassing van de regeling

De leden van de fracties van PvdA, VVD, D66 en SGP vragen om een nadere onderbouwing van de beoogde capaciteit van 350 plaatsen.

Voor de experimentele fase is de SOV-capaciteit vastgesteld op 350 plaatsen. De verwachting dat 350 plaatsen voldoende zullen zijn is niet strikt wiskundig te onderbouwen. De deelnemende gemeenten hebben een beeld van de omvang van de potentiële doelgroep, en zijn bezig die in kaart te brengen. De inschatting is dat, afgezet tegen de omvang van de doelgroep, dit aantal voor de steden voldoende is om deze experimentele fase in te gaan en in die zin verwacht ik niet dat er op het gebied van de capaciteit ernstige problemen zullen ontstaan. Absolute uitspraken hierover kunnen in dit stadium niet worden gedaan. Alleen de praktijk kan antwoord geven op de vraag in hoeverre de maatregel zal aanslaan en in welke mate zij zal worden toegepast.

Ook al tijdens de duur van het experiment zal de toepassing van de SOV – en ook de mate waarin zij zal worden opgelegd – nauwgezet worden gevolgd, mede om waar nodig tijdig te kunnen inspelen op ontwikkelingen met betrekking tot de beschikbare SOV-capaciteit.

De leden van de fracties van PvdA, CDA, D66 en SGP stellen vragen over een eventuele passantenproblematiek.

Degene die in aanmerking komt voor de SOV, zal in voorlopige hechtenis worden gehouden. Ik heb al naar voren gebracht dat de voorlopige hechtenis niet te lang moet duren. Degene aan wie de maatregel is opgelegd, blijft in voorlopige hechtenis, zolang de veroordeling nog niet onherroepelijk is.

Ingevolge artikel 10a, tweede lid, kan een SOV-inrichting als huis van bewaring worden aangewezen.

De SOV wordt op vordering van het openbaar ministerie opgelegd. Het OM zal bij zijn vervolgings- en requireerbeleid rekening houden met de in de SOV-inrichting beschikbare capaciteit.

Ingevolge de voorgestelde wijziging van artikel 9, tweede lid, van de Pbw kan degene aan wie maatregel is opgelegd, in afwachting van zijn plaatsing dan wel tussentijds verblijven in een huis van bewaring.

Ingevolge artikel 10a, tweede lid, kan een huis van bewaring worden aangewezen als SOV-inrichting.

Op grond van het vorengaande meen ik dat het risico voor een zogenoemde passanten-problematiek beperkt is.

Door de leden van de PvdA-fractie is gevraagd om een uitvoeriger omschrijving van de programmatische opzet van de SOV. Zij missen met

name een uitleg over de overgang tussen de diverse fasen waaruit de SOV is opgezet.

Ook uit de CDA-fractie is gevraagd om nadere informatie over het regime en over de aard van de activiteiten die naast het specifiek therapeutische gedeelte zullen worden geboden.

Zoals ik al eerder heb aangegeven is er op centraal niveau een algemeen kader voor de SOV ontwikkeld. Wij zitten nu in de fase dat dit kader op lokaal niveau – per SOV – wordt uitgewerkt tot een plan dat de grondslag moet vormen voor de implementatie van de SOV. De precieze programma's die in de diverse SOV's zullen worden toegepast, zijn op dit moment nog niet bekend. Ik kan in meer algemene zin de opzet hier weergeven, waarbij ik aantekenen dat er op onderdelen verschillen kunnen optreden in de programmatische opzet van de diverse SOV's. Wel zal in alle SOV's met betrekking tot het programma dezelfde grondgedachte teruggevonden moeten worden.

Het programmatisch aanbod in de SOV, dat een pedagogisch/gedragstherapeutische opzet heeft, is erop gericht de verslaafde te leren weer greep te krijgen op enkele belangrijke levensgebieden: wonen, scholing en werk, relaties, besteding van de vrije tijd, de eigen financiële situatie. De activiteiten die verspreid over het gehele SOV-traject worden aangeboden, moeten tot dat doel leiden.

Hoewel er sprake is van één, doorlopend, proces, is het om een aantal redenen van belang het totale SOV-traject in stukken te knippen. Dat traject is onderverdeeld in drie op elkaar aansluitende fasen, waarin het accent van de begeleiding geleidelijk steeds meer wordt verschoven van het afstand nemen van het patroon van verslaving en criminaliteit naar de concrete voorbereiding op een ander, meer geregeld bestaan. Naast dat meer inhoudelijke aspect is er ook een ander element dat van belang is: het binnen de termijn van gedwongen plaatsing bieden van een duidelijke en voor de betrokkene herkenbare structuur. Het uiteindelijke doel – afkomen van de verslaving en greep krijgen op het eigen bestaan – is ver verwijderd van de situatie waarin de verslaafde verkeert als hij in de SOV wordt geplaatst. De totale af te leggen weg zou onafzienbaar worden als die niet door tussenliggende mijlpalen zou zijn gemarkeerd. De verdeling in kortere fasen – waarbinnen ook weer kleinere stappen zijn te onderscheiden – biedt de verslaafde de uitdaging om – op weg naar het uiteindelijke doel – telkens weer kleinere successen te boeken, die het geloof in eigen kunnen positief beïnvloeden.

Aspecten die in de eerste gesloten fase centraal staan, zijn het motiveren van de betrokkene, fysiek aansterken, structuur aanbrengen, aanleren van sociale vaardigheden, ombuigen van gedrag, inventariseren van de stand van zaken op een aantal gebieden waarna – toegespitst op de behoeften maar ook op de mogelijkheden van elk individu – keuzen voor de toekomst kunnen worden uitgewerkt en die vervolgens – ook nog in de volgende fasen – stelselmatig worden aangepakt. Bij de voorbereiding van de Rotterdamse SOV wordt er van uitgegaan dat – ook al in de eerste fase – de deelnemer zoveel mogelijk buiten de cel zal verblijven. Veel activiteiten zullen gezamenlijk plaatsvinden.

In de tweede fase wordt de buitenwereld het oefenterrein, waar de aangeleerde vaardigheden vanuit de bescherming van de halfopen setting in praktijk moeten worden gebracht.

In de laatste, extramurale fase moet de stap naar de samenleving feitelijk zijn gezet en wordt het proces van steeds meer op eigen benen staan doorgezet vanuit een zelfstandige woonruimte. Begeleiding vindt op afstand plaats en wordt geleidelijk afgebouwd.

Voor doorstroom van de ene fase naar de andere moet antwoord komen op de vraag of ongewenst gedrag is afgeleerd en gewenst gedrag is aangeleerd.

Binnen het experiment Ossendrecht zijn – ook met het oog op latere toepassing in de Rotterdamse SOV – hiervoor concrete criteria ontwikkeld en is ook een begin gemaakt met het opzetten van een systeem waarmee de inspanningen en prestaties van de betrokken deelnemer kunnen worden gemonitord. Dit systeem kan inzicht bieden op gebieden waar de deelnemer – afgezet tegen de criteria – al voldoende vooruitgang boekt of waar er hiaten zijn en waar dus nog een extra inspanning moet worden geleverd. In Ossendrecht vormt dit systeem de basis voor maandelijkse beoordelingsbesprekingen waarvan de uitkomst ook wordt betrokken bij de vraag of bevordering naar een volgende fase al geïndiceerd is. Ik stel mij voor dat dit systeem dat is ontwikkeld in het Ossendrechtse experiment later niet alleen zal worden overgenomen in de Rotterdamse SOV, maar dat ook andere SOV's van deze ervaringen gebruik zullen kunnen maken.

Eén unit binnen de SOV zal bestemd zijn voor degenen die niet willen deelnemen aan het programma of bij voorbeeld wegens het niet nakomen van afspraken (tijdelijk) van deelname worden uitgesloten. Uitgangspunt is dat gedetineerden op deze unit zo veel mogelijk worden gestimuleerd om (weer) aan het reguliere SOV-programma deel te nemen. In dat opzicht verschilt deze unit van een regulier huis van bewaring of een gevangenis. Tevoren kan geen concrete schatting worden gegeven van het percentage dat gemotiveerd kan worden voor deelname aan het programma. Als richtsnoer wordt gehanteerd dat deze unit qua omvang 25% beslaat van de gesloten capaciteit. Op een totale capaciteit van 96 SOV-plaatsen zijn er 48 gesloten plaatsen. Dat betekent dat er dus 12 van deze «unit 4»-plaatsen zullen zijn. Ook op deze unit zal controle op drugs plaatsvinden. Die controle vindt niet slechts plaats, omdat bezit en gebruik van drugs in een justitiële inrichting ongewenst worden geacht, maar ook omdat afwezigheid van drugs op deze unit een voorwaarde is om degenen die daar verblijven, te bewegen toch (weer) aan het SOV-programma deel te nemen. Het valt nu nog niet te zeggen welke sancties zullen worden opgelegd bij constatering van gebruik. Het opleggen van straffen behoort tot de bevoegdheid van de inrichtingsdirecteur. Het beleid in dezen moet nog worden ontwikkeld.

Met betrekking tot de inzet van het personeel in de SOV – de leden van de PvdA-fractie willen hierover meer informatie – wil ik het volgende naar voren brengen.

Voor de kwaliteitsbepaling van de personeelsinzet in de SOV zijn niet alleen de nog uit te werken programmatische opzet maar ook de ervaringen in andere voorzieningen, de VBA's en het Ossendrechtse experiment relevant. De ervaringen van het justitiepersoneel dat meedraait in Ossendrecht kunnen in het bijzonder inzicht geven in de vraag in welke mate zij beschikken over voldoende kennis om te kunnen werken met deze doelgroep. Deze ervaringen zullen worden betrokken bij de bepaling van de kwaliteitseisen voor het personeel. Ook voor de functie van trajectgebeleider/probation officer geldt dat deze – mede op basis van de praktijkervaringen te Ossendrecht – nog verder moet worden ontwikkeld.

De SOV kent geen specifieke medische zorg als onderdeel van het programma-aanbod. De SOV is geen therapeutische setting. Uiteraard zal wel de reguliere medische zorg worden geboden die in de justitiële inrichtingen gebruikelijk is.

Met verwijzing naar een aanbeveling in het evaluatieonderzoek Ossendrecht stellen de leden van de PvdA-fractie de vraag hoe in de opzet van de SOV-inrichtingen (die onderdeel zullen zijn van een penitentiair complex) kan worden voorkomen dat er een «bajessfeer» ontstaat en dat er een grote afstand tussen personeel en gedetineerden zal ontstaan.

Dit zijn elementen die inderdaad in de opzet van de SOV niet gewenst zijn en ook zoveel mogelijk zullen worden tegengegaan. In het ontwerp van de Stadsgevangenis te Rotterdam, waarvan ook de SOV onderdeel zal zijn, is rekening gehouden met het uitvoeren van de SOV-maatregel. Ik wil benadrukken dat de gebouwelijke opzet van de SOV een andere is – en moet zijn – dan die van het Ossendrechtse experiment. De eerste fase van dat experiment wordt ten uitvoer gelegd op een – in de bosrijke omgeving gelegen – wijds kazerneterrein. Deelnemers hebben zelf de keuze gemaakt voor dit project; stringente beveiliging ontbreekt.

Bij de SOV hebben we te maken met gedwongen plaatsing. Daar zullen we ongetwijfeld, en met name in de eerste fase, te maken hebben met verzet en de drang om zich te onttrekken aan het verblijf. Om deze reden is de verblijfsunit waar men – in de gesloten fase – het eerst verblijft vergelijkbaar met een gesloten setting van een gevangenis: deuren op slot, gereguleerd dagprogramma, toezicht.

Ook moet – voor het geval dat nodig zou blijken – kunnen worden ingespeeld op beheersproblemen: er kan afzondering worden opgelegd, op de eigen kamer, op een «time-out» cel, of op de isoleerafdeling. In de eerste fase is er dus een overeenkomst met de opzet van een reguliere inrichting, maar overigens is de oriëntatie een andere. Naarmate de deelnemers vorderen in het programma, verhuist de deelnemer naar andere units waar meer vrijheden kunnen worden toegestaan. De afdelingen gaan er steeds aantrekkelijker uitzien, er is meer aankleding en er zijn meer mogelijkheden voor bewegingsvrijheid, zo mogelijk ook buiten het gebouw. In de halfopen setting zitten er geen sloten meer op de celdeuren. Een element dat bijdraagt aan het verkleinen van de afstand tussen gedetineerde en personeel is dat het personeel in een SOV-inrichting geen uniformkleding zal dragen.

Binnen de opzet van de SOV beslist de directeur van de SOV-inrichting over de doorstroming naar een volgende fase. Dit zal gebeuren in afstemming met de overige partners. Dit geldt met name als het gaat om de plaatsing in de laatste extramurale fase, omdat dan de feitelijke zorg voor de betrokkene wordt overgedragen van de justitiële instelling naar de gemeente die is belast met de feitelijke uitvoering van die laatste fase. De gemeente moet erop kunnen vertrouwen dat wanneer een deelnemer de stap zet naar die laatste fase hij daarvoor het juiste start-niveau heeft bereikt.

Omgekeerd moet de directeur van de SOV-inrichting erop kunnen rekenen dat het proces dat in de halfopen fase is afgerond – en de deelnemer waarvoor hij nog wel de verantwoordelijkheid draagt uit zijn directe gezichtsveld verdwijnt – in de daarop volgende extramurale fase op adequate wijze door de gemeente wordt opgepakt.

Vanuit vele fracties is gewezen op het belang van goede vervolgvorzieningen, waarmee het traject dat in de SOV is gestart buiten kan worden voortgezet.

Gevraagd wordt wat de voorzieningen moeten inhouden, of financiële en logistieke randvoorwaarden in voldoende mate aanwezig zijn, op welke wijze en in welke vorm afspraken zullen worden gemaakt over de beschikbaarheid van voorzieningen, of er al besprekingen gaande zijn over deze voorzieningen en of de verwachting is dat deze ook feitelijk zullen zijn gerealiseerd bij de start van de SOV.

Bij vervolg- of uitstroomvoorzieningen gaat het om voorzieningen in de laatste extramurale fase van de maatregel en voorzieningen, die ná die periode – dus als de maatregel is geëxpireerd – eventueel nog nodig worden geacht.

In de extramurale fase heeft de deelnemer de SOV-instelling verlaten en moet hij vanuit een plek in de samenleving het geleerde in praktijk brengen. Essentiële voorzieningen in dit verband zijn scholing, werk en woonruimte. Deze zijn nodig om een nieuwe start te kunnen maken. In essentie gaat het bij vervolgvorzieningen om deze basisvoorwaarden, maar ook een schuldsaneringsplan of activiteiten gericht op besteding van de vrije tijd kunnen daarvan deel uit maken. Met name als het gaat om woonruimte en werk, is de meest optimale situatie dat de deelnemer tijdens de extramurale fase voorzieningen krijgt aangeboden die na beëindiging van de maatregel kunnen worden gecontinueerd. De rol van de diverse gemeentelijke instanties in dit opzicht is niet alleen het zonder meer beschikbaar stellen van deze voorzieningen bij de start van de extramurale fase, maar ook het bieden van één loket. Dit houdt in dat al in een vroeg stadium deze voorzieningen in onderlinge samenhang moeten worden aangeboden. Er moet een trajectplan worden uitgezet, opdat hulp en steun op alle levensgebieden beschikbaar zullen zijn op het moment dat de deelnemer de SOV-instelling verlaat en de eerste stap zet naar de samenleving. Met (gemeentelijke) instanties die deze voorzieningen leveren zullen afspraken moeten worden gemaakt omtrent deze één loket-functie.

Met betrekking tot inhoud en logistiek kunnen de ervaringen uit het Ossendrechtse experiment worden betrokken. Daar wordt in logistiek oogpunt zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande voorzieningen op het gebied van onderwijs, (begeleid) wonen, werk of werk-ervaringsplaatsen. De ervaring in het experiment is dat – afgezien van schaarste op de markt van betaalbare woonruimte – zich op dit terrein eigenlijk geen knelpunten voordoen. Een aantal deelnemers weet zijn weg te vinden naar de (vrije) arbeidsmarkt, voor anderen wordt gezocht naar zgn. Melkert-banen of naar werk in de sfeer van de sociale werkplaatsen. In dit experiment, maar ook later in de SOV is er sprake van maatwerk bij het zoeken naar een geschikte arbeidsplaats. Ook banen bij de overheid kunnen als gezegd in aanmerking komen.

Over deze voorzieningen zullen op lokaal niveau binnen het verband van de lokale projectgroep afspraken worden gemaakt met de gemeenten. Deze voorzieningen moeten – samen met de inbreng van de andere organisaties – een integraal onderdeel vormen van het ingebruiknemingsplan voor de desbetreffende SOV. Deze plannen die nog in voorbereiding zijn, zullen moeten resulteren in sluitende afspraken tussen alle partijen, die in een contract worden vastgelegd.

Het vorengaande onderstreept het belang van een speciaal «bestuursmodel» voor de SOV dat recht doet aan de inbreng en verantwoordelijkheden die elk van de betrokken partners in de diverse schakels van de SOV keten heeft.

Uitgangspunt van een dergelijk model moet zijn dat iedere partner zijn eigen verantwoordelijkheid behoudt over dat deel van de keten dat hij levert en dat andere partners daarin niet mee besturen. Men moet zagezegd niet op de stoel van een ander willen gaan zitten, maar men moet – als collectief – elkaar wel kunnen controleren op de toegezegde prestatie.

In eerste instantie gaat het er in dit verband om dat helder wordt gemaakt wat de specifieke inbreng is van iedere deelnemende organisatie in het totaal van de SOV-keten en waarin die inbreng moet resulteren. Dat resultaat- het product van iedere partner – vormt de basis voor het geheel

van afspraken die alle partners met elkaar moeten maken bij de start van de SOV. Binnen het Rotterdamse SOV-project is al een aanzet gegeven voor een hierop ontwikkeld bestuursmodel waarmee wordt beoogd als gezamenlijke partners het totale proces – en onderdelen daarvan – te volgen en te sturen. Dat model, die overkoepelende structuur, moet ook het platform bieden waarop afstemming kan plaatsvinden van de wijze waarop de diverse partners vanuit hun eigen invalshoek met hun verantwoordelijkheden omgaan en waarop zij elkaar kunnen aanspreken als zaken niet verlopen zoals zij zijn overeengekomen. De deelnemende gemeenten zijn verantwoordelijk voor de realisering en de financiering van de extra-murale fase. Artikel 38o, derde lid, vormt de grondslag voor regeling van de financiële bijdrage van gemeenten die deelnemen aan de SOV. Mede op basis daarvan zullen tussen alle partners nadere afspraken worden gemaakt over ieders inbreng bij de uitvoering van de SOV in alle fasen.

Door de leden van de VVD-fractie is de vraag gesteld wat de regering gaat doen als niet tot afspraken kan worden gekomen met de gemeenten. Als dat zo zou zijn – wat ik niet verwacht – dan zou de maatregel SOV geen bestaansgrond hebben. De gedwongen plaatsing voor lange duur is alleen gerechtvaardigd als die ook werkelijk perspectief kan bieden. Indien in de extramurale fase voorzieningen als werk en woonruimte niet kunnen worden gerealiseerd, ontbreekt er een vitale schakel in de SOV-keten. Ik ben ervan overtuigd dat met gemeenten op dit punt goede afspraken zullen kunnen worden gemaakt. Binnen de projectgroepen wordt constructief gewerkt aan het smeden van de SOV-keten waarvan de vervolgvoorzieningen een onmisbaar onderdeel zijn. Niets wijst erop dat gemeenten op dit punt een andere koers zouden willen varen. Het zou ook niet logisch zijn als gemeenten een andere opstelling zouden kiezen. Als de extramurale fase aanbreekt is heeft de deelnemer al een periode van 1 á 1½ jaar in de SOV achter de rug. Er is gedurende de gesloten en halfopen fase veel in hem geïnvesteerd. Die investering zou teniet worden gedaan als aan die intramurale periode niet een adequaat vervolg zou worden gegeven in de extramurale fase. Als dan goede voorzieningen ontbreken is de kans groot dat deelnemers weer terugvallen in hun oude gedrag én – wat we juist willen voorkomen – weer overlast gaan veroorzaken. De gemeenten zouden dus door de extramurale fase niet goed op te zetten vooral zichzelf in de vingers snijden.

De leden van de fracties van CDA en VVD vragen of de SOV ten tweede male kan worden opgelegd.

De verslaafde die terugvalt in druggebruik en criminaliteit, kan opnieuw veroordeeld worden tot de SOV. Of zulks zinvol is, valt niet in het algemeen te beantwoorden. Ook is op dit moment moeilijk te voorspellen in welke mate het andermaal doorlopen van een SOV wél succesvol kan zijn. Als een tweede SOV niet zinvol is, zal de persoon kunnen worden veroordeeld tot een gevangenisstraf. In het kader van de tenuitvoerlegging daarvan zal betrokkene worden voorbereid op terugkeer naar de maatschappij.

De leden van de fractie van D66 vragen zich af op welke wijze de verslaafde op de hoogte wordt gesteld van het feit dat op toekomstig overlast gevend gedrag plaatsing in een SOV-inrichting kan volgen.

In de eerste plaats zal voorafgaande aan de inwerkingtreding van de voorgestelde wetgeving ruime bekendheid worden gegeven aan de datum van inwerkingtreding van de regeling en aan haar inhoud en strekking. De politie en de hulpverlening zullen in de regio's waar de SOV toepassing zal vinden, verslaafden met wie zij contact hebben, op de

hoogte stellen van de nieuwe maatregel. Ik ga er daarom vanuit dat de groep van personen waarop de SOV ziet, daarvan tijdig op de hoogte zal zijn.

De leden van de fracties van RPF en GPV informeren naar de haalbaarheid van een drugsvrij klimaat als een van de randvoorwaarden voor succes van de SOV. De leden van de fractie van de VVD vragen of de methodes die in de SOV zullen worden toegepast, ook zullen worden ingezet voor de verwezenlijking van een meer drugsvrij klimaat in andere justitiële inrichtingen.

Als aanvulling op hetgeen in de memorie van toelichting (pagina 18) hierover is opgenomen wil ik nog het volgende naar voren brengen. Voor alle penitentiaire inrichtingen is een drugsontmoedigingsbeleid ontwikkeld met als doel bezit en gebruik van, en de handel in drugs in de inrichtingen maximaal te beteugelen. Drugs werken contraproductief op het inrichtingsklimaat en de kwaliteit van de detentie. Zij zijn in de inrichtingen verboden en worden niet gedoogd. Niet in de laatste plaats wordt met het drugsontmoedigingsbeleid ook beoogd bescherming van die gedetineerden die niets met drugs te maken willen hebben.

Belangrijkste instrumenten van het drugsontmoedigingsbeleid zijn:

- Preventie: regelgeving; voorlichting aan personeel, gedetineerden en bezoekers; toezicht; observatie en signaleren van junkgedrag en het ontwikkelen van een gedragscode voor het personeel
- Zorg: detoxificatie; diagnose ten behoeve van zorg. zorg en begeleiding, verslavingsbegeleidingsafdelingen, externe plaatsingen, urinecontroles als ondersteuning van een individueel begeleidingsplan,
- Controle en repressie: invoercontrole, visitatie, celinspectie, inzet speurhonden, urinecontroles.
- een duidelijke en consequent toegepast sanctiebeleid.

Naast deze – meer technische – instrumenten die ook worden toegepast in de reguliere inrichtingen kan in inrichtingen waar een drugsvrij klimaat een wezenlijk onderdeel is van een specifiek regime – de verslavingsbegeleidingsafdeling en de SOV – bovendien nog langs een andere lijn worden gewerkt. Gedetineerden moeten leren inzien dat een drugsvrij klimaat een basisvoorwaarde is voor het welslagen van de SOV. Gebruik van drugs moet als not done worden beschouwd, niet alleen omdat dat nadelig is voor de betrokkene zelf, maar vooral ook omdat daarmee het gemeenschappelijk doel wordt ondermijnd. Hiermee schept men ook de basis voor onderlinge sociale controle. Personeel en gedetineerden moeten gezamenlijk werken aan een drugsvrij klimaat.

Ervaring in drugsvrije afdelingen en in therapeutische gemeenschappen leert dat met deze psychologische benadering – naast uiteraard het stringent en consequent toepassen van de bestaande regels – een groot effect kan worden bereikt.

Deze specifieke benadering is – met uitzondering van de VBA – niet in deze vorm toepasbaar in reguliere penitentiaire inrichtingen.

5. Financiële gevolgen

In onderdeel 4 is reeds ingegaan op enige aspecten van de financiering van de SOV. Naar aanleiding van de vragen van de leden van de fracties van PvdA, VVD, CDA en GroenLinks breng ik ter aanvulling daarop nog het volgende naar voren.

Artikel 38o, derde lid, biedt de basis voor de financiële betrokkenheid van de gemeenten bij de derde en laatste fase van de SOV. Die betrokkenheid zal worden vastgelegd in nader regelgeving. Daarin zullen de financiële afspraken met de deelnemende gemeenten worden neergelegd. De gesprekken met deze gemeenten zijn nog niet afgerond. Gemeenten zijn op het ogenblik bezig om de kosten van tenuitvoerlegging in de laatste fase te begroten. Ik verwacht daarover bij de behandeling van het wetsvoorstel meer concrete informatie te kunnen geven.

Ik hecht eraan nog eens naar voren te brengen dat medebetrokkenheid – ook in financiële zin – en medeverantwoordelijkheid van essentieel belang zijn voor het welslagen van de SOV. Het concept van de SOV is in eerste instantie ontwikkeld door het Ministerie van Justitie en de gemeente Rotterdam. Het concept wordt vervolgens verder ontwikkeld tezamen met Amsterdam, Den Haag, Utrecht en een aantal middelgrote gemeenten (Arnhem, Nijmegen, 's-Hertogenbosch, Eindhoven, Heerlen en Maastricht) die belangstelling voor de SOV hebben getoond. Juist met deze gemeenten zijn afspraken gemaakt, omdat zij geconfronteerd worden met drugsoverlast en zij in het wettelijke SOV-experiment een unieke kans zien om van hun kant bij te dragen aan de oplossing van deze problematiek. Juist deze gedeelde verantwoordelijkheid is wezenskenmerk van de SOV. De deelnemende gemeenten zullen de zorg bieden voor de voorzieningen in de laatste fase van de SOV. Het beschikbaarstellen van die zorg is de verantwoordelijkheid van die gemeenten. Dat rechtvaardigt dat zij een deel van de kosten dragen van de tenuitvoerlegging van een door de rechter opgelegde maatregel.

Ik sluit niet uit dat in de toekomst – nadat met de SOV de nodige ervaring zal zijn opgedaan – met meer gemeenten afspraken worden gemaakt over hun betrokkenheid bij de tenuitvoerlegging van de SOV.

Het is niet uitgesloten dat de SOV wordt opgelegd aan een persoon die niet zijn woon- of verblijfplaats heeft in een gemeente die deelneemt aan de SOV. Indien de gemeente van zijn woon- of verblijfplaats niet in staat is om de nodige zorgvoorzieningen aan te bieden, zullen de deelnemende gemeente en de gemeente waar betrokkene woont of verblijft, afspraken moeten maken omtrent een bijdrage van laatstgenoemde gemeente in de kosten die de deelnemende gemeente maakt.

Als gezegd zullen de afspraken omtrent de onderscheiden taken en verantwoordelijkheden van de bij de uitvoering van de SOV betrokken partners worden vastgelegd in een contract. Het is de bedoeling dat de taken en verantwoordelijkheden van de partners bij de uitvoering van de SOV worden neergelegd in het reeds genoemde bestuursmodel. Daarin zal de besturing van de SOV vanuit hun gezamenlijke en specifieke verantwoordelijkheid vorm zal krijgen. Dit model zal onderdeel uitmaken van het contract.

Wettelijke regeling

1. Algemeen

Een aantal van de in dit onderdeel gestelde vragen is reeds in het algemeen gedeelte van deze nota beantwoord.

De leden van de PvdA fractie vragen de regering om nader in te gaan op het voorstel dat de SOV uitsluitend op vordering van het openbaar ministerie kan worden opgelegd.

Dit voorstel berust op praktische overwegingen. Ik acht het van belang dat de SOV uitsluitend wordt opgelegd, als de tenuitvoerlegging daarvan

daadwerkelijk mogelijk is. Het openbaar ministerie heeft zicht op de beschikbare capaciteit. Hij kan in dezen sturend optreden. Ook ik ben van oordeel dat de rechter in de regel de bevoegdheid en de vrijheid moet hebben om die sanctie op te leggen die hem in de gegeven omstandigheden passend voorkomt. Ik meen dat dit op praktische motieven berustende voorstel verantwoord is voor de eerste periode waarin de SOV zal werken. Indien met de SOV de nodige ervaring zal zijn opgedaan, kan worden bezien of deze beperking kan vervallen. Ik wijs erop dat bij de behandeling van de zaak van de zijde van de verdediging naar voren kan worden gebracht dat degene die terecht staat, gemotiveerd is om de SOV te doorlopen. Het OM kan in zijn requisitoir of bij repliek hiermee rekening houden. Ook de rechter kan het OM verzoeken om in te gaan op de vraag of de SOV in casu in aanmerking kan komen.

De leden van de PvdA-fractie doen de suggestie een wettelijke termijn op te nemen waarbinnen de in artikel 38m, derde lid, bedoelde rapportage beschikbaar moet zijn.

Ik acht deze suggestie nodig noch praktisch. Het OM dient ervoor zorg te dragen dat de deskundigenrapportage op korte termijn beschikbaar is. Nu de betrokken persoon geen onbekende is van de politie, verslavingszorg en (verslavings)reclassering, verwacht ik dat het in gang zetten en het opstellen van de rapportage niet veel tijd in beslag zullen behoeven te nemen. Daarbij komt dat de bedoelde termijn een termijn van orde zal zijn, op de eventuele overschrijding waarvan geen sanctie zal staan.

De rechtvaardiging voor invoering van de voorgestelde maatregel is niet gelegen in de ernst van de begane delicten afzonderlijk. Die rechtvaardiging ligt enerzijds in de door criminaliteit veroorzaakte ernstige maatschappelijke overlast, bestaande uit het plegen van een reeks van strafbare feiten, en anderzijds in het belang dat een drugsverslaafde een geïntegreerd zorgaanbod ontvangt, gericht op maatschappelijke (re)integratie en beëindiging van de recidive, aldus de memorie van toelichting op pp. 1 en 2. Ik versta de op p. 19 van de memorie van toelichting bedoelde passage – bij vergelijking van de maximale duur van de voorgestelde maatregel en de duur van de gevangenisstraf die telkens voor een delict zou kunnen worden opgelegd – aldus dat daarmee wordt aangegeven dat de duur van de maatregel niet te zeer uit de pas loopt met de optelsom van de straf die aan betrokkene telkens bij afzonderlijke berechting zou kunnen worden opgelegd. Ik begrijp dat beide passages in onderling verband bezien tot misverstand kunnen leiden. Het gaat erom dat de rechter de maatregel kan opleggen, indien aan de in artikel 38m, eerste lid, bedoelde voorwaarden is voldaan.

De rechter kan aan een SOV geen nadere voorwaarden verbinden, bij voorbeeld gericht op verplichte deelneming aan nazorgvoorzieningen.

De leden van de fracties van VVD, SGP, D66 en GroenLinks vragen om een nadere toelichting op het voorstel dat de rapportage wordt uitgebracht door een niet nader te bepalen deskundige.

Ik acht het niet nodig om in de wet nadere eisen te stellen aan de deskundige die wordt geroepen te rapporteren over een eventueel op te leggen SOV. Ik meen dat zulks aan de praktijk moet worden overgelaten. Daarbij moet worden bedacht dat personen die in aanmerking komen voor de SOV, niet onbekend zijn bij de reclassering of de verslavingszorg. Vaak is over de persoon en zijn achtergrond reeds veel bekend. Voorts moet worden bedacht dat de deskundige rapporteur zo nodig en desgewenst overleg kan plegen met deskundige collega's (van andere disciplines). Ik verwacht dat de voorgestelde regeling zal leiden tot het

uitbrengen van een deskundig advies op basis waarvan een zorgvuldige beslissing kan worden genomen.

Indien betrokkene zich niet kan verenigen met het uitgebracht advies, kan hij de rechter verzoeken in de gelegenheid te worden gesteld een contra-advies te laten opmaken. Ook de rechter kan behoefte gevoelen aan aanvullende advisering.

Door leden van de fractie van de VVD is ook de vraag gesteld wat in de memorie van toelichting wordt bedoeld met de passage dat maximalisering niet betekent dat na de twee jaar ook de begeleiding wordt beëindigd. Zij vragen om wat voor soort begeleiding het hier gaat, en of deze ook kan plaatsvinden onder dwang en wat wordt bedoeld met «beschermd omgeving»?

De begeleiding waarop wordt gedoeld kan verschillend van aard zijn. Personen die na succesvolle afronding van het programma bezig zijn een zelfstandig bestaan op te bouwen, kunnen behoefte hebben aan bijvoorbeeld reclasseringshulp, of aan deelname aan een zelfhulpgroep of aan (al dan niet geregeld) contact met de SOV-instelling. In sommige gevallen kan de stap naar zelfstandig wonen of een «echte» baan (voorlopig) nog te groot zijn en dan kan worden gedacht aan een meer beschermd woonvorm dan wel een begeleid opleidings- of werkproject.

De term «moeten» in de memorie van toelichting had geen imperatief karakter. Begeleiding na beëindiging van de termijn kan aangewezen zijn, met dien verstande dat de mogelijkheid van dwang ontbreekt: de maatregel is immers geëxpireerd. Bedoeld was om aan te geven dat het toewerken naar het einde van de maatregel ook moet kunnen inhouden dat er een vervolg aan wordt gegeven, zij het door anderen, op andere wijze en niet gedwongen.

De duur van de maatregel is nu eenmaal beperkt tot twee jaren. Het behoort naar mijn oordeel tot de verantwoordelijkheid van de deelnemende gemeenten om te zorgen dat goede afspraken worden gemaakt met lokale instanties om waar nodig aansluitende begeleiding of zorg na ommekomst van de maatregel mogelijk te maken.

De leden van de VVD-fractie vragen wat de gevolgen zijn als een deelnemer aan een SOV-project afhaakt.

Indien de betrokkene niet gemotiveerd is en niet gemotiveerd blijft om aan het hem aangeboden programma deel te nemen, zal hij in de regel voor de verdere duur van de maatregel verblijven in de eerdergenoemde unit 4 van de SOV-inrichting. Het is niet mogelijk om de SOV om te zetten in een gevangenisstraf.

De leden van de fractie van D66 vragen binnen welke termijn SOV-zaken voor de rechter moeten worden gebracht.

In de wet ontbreekt een termijn voor de tijd voor het aanbrengen van de zaak ter zitting. Ik meen dat een SOV-zaak in de regel binnen drie maanden op de zitting moet komen.

Met de gerechtshoven zullen op lokaal niveau afspraken moeten worden gemaakt ten behoeve van een spoedige behandeling van het hoger beroep. Ik wijs er nogmaals op dat reeds tijdens de voorlopige hechtenis de voorwaarden kunnen worden geschapen voor een goede start van de SOV.

2. Artikelen

Artikel I (Wetboek van Strafrecht)

Artikel 38m

De in artikel 38m, tweede lid, genoemde lijst I, behorende bij de Opiumwet, geeft een uitputtende en sluitende omschrijving van de middelen die voor de toepassing van de SOV van belang zijn.

Hiervoor ben ik al ingegaan op de in artikel 38m, eerste lid, onderdeel 2, getrokken ondergrens van een veroordeling in de twee jaren die voorafgaan aan het plegen van het nieuwe feit.

Ik erken dat de redactie ruimte laat voor het opleggen van de SOV voor een feit, dat is begaan voordat de tenuitvoerlegging van de straf die voor het eerdere feit is opgelegd, een aanvang heeft genomen. Ik deel de mening van de leden van de fractie van GroenLinks dat in dat geval de opgelegde straf niet zijn leereffect heeft. Ik zal daarom de redactie van dit onderdeel wijzigen in die toevoegt dat de twee jaren voorafgaand aan het nieuwe feit ingaan op de dag dat straf of maatregel tenuitvoer is gelegd.

De leden van de fractie van GroenLinks zijn van oordeel dat de toelichting op het in onder 4 genoemde criterium onvoldoende is.

Met de voorwaarde dat de veiligheid van personen of goederen het opleggen van de maatregel eist wordt tot uitdrukking gebracht dat er sprake moet zijn van criminaliteit die de buurt onveilig maakt en daardoor ernstige overlast bezorgt. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om straatroof en diefstal.

Artikel 38n

Tegen een vonnis van de rechtbank onderscheidenlijk een arrest van het hof waarbij de SOV wordt opgelegd staat hoger beroep onderscheidenlijk cassatie open.

De verdachte kan hoger beroep instellen, indien hij van oordeel is dat hij ten onrechte is veroordeeld – hij ontkent de feiten –, niet aan de in het eerste lid van artikel 38m gestelde voorwaarden is voldaan of de SOV in casu niet is geïndiceerd.

Beroep in cassatie kan worden ingesteld, indien hij van oordeel is dat de appelrechter het recht heeft geschonden of zijn uitspraak onvoldoende heeft gemotiveerd. Ingevolge de recente wijziging van de regeling voor het instellen van beroep in cassatie worden aan het instellen van dit rechtsmiddel nadere voorschriften verbonden die beogen het lichtvaardig instellen tegen te gaan. Het is moeilijk in te schatten in welke mate van deze rechtsmiddelen gebruik zal worden gemaakt. Het is aannemelijk dat het instellen van hoger beroep in de meeste gevallen niet zal berusten op de overweging dat de feiten ten onrechte bewezen zijn verklaard. Het hoger beroep zal vermoedelijk meestal worden ingesteld op de grond dat de feiten en de persoon van de dader het opleggen van de SOV in casu niet rechtvaardigen. Ik heb geen reden om te veronderstellen dat het appelpercentage in dezen significant zal afwijken van het percentage in vergelijkbare zaken.

Ingevolge het tweede lid heeft de rechter de bevoegdheid om rekening te houden met de tijd die de verdachte in verzekering en in voorlopige hechtenis heeft doorgebracht. Hij zal daarbij ook kunnen betrekken de wijze waarop betrokkene de voorlopige hechtenis heeft doorgebracht. Voorop zal staan dat de op te leggen SOV effect kan sorteren. Ik verwacht daarom dat de rechter slechts aanleiding zal zien van deze bevoegdheid

gebruik te maken, voor zover een effectieve tenuitvoerlegging van de SOV zulks toelaat.

Ingevolge artikel 75 Sv. kan de voorlopige hechtenis ook in hoger beroep worden verlengd.

De rechter is bevoegd om de voorlopige hechtenis op te heffen of te schorsen.

De verdachte kan zich niet door het instellen van rechtsmiddelen onttrekken aan het opleggen van de SOV. Een in verhouding tot de SOV lang voorarrest staat niet aan het opleggen van de SOV aan de weg. De rechter kan als gezegd daarmee wel rekening houden. De verdachte kan door zijn eigen gedrag tijdens de voorlopige hechtenis als het ware een voorschot nemen op de ten uitvoer te leggen SOV.

Ik bracht reeds naar voren dat de rechtspleging in SOV-zaken zodanig moet worden ingericht dat deze zaken snel op de zitting komen.

Artikel 38o

De leden van de fractie van D66 en de SGP zijn nader ingegaan op de toepasselijkheid van de Pbw.

Het voorstel om de Pbw en de daarop gebaseerde nadere regelgeving in beginsel van overeenkomstige toepassing te verklaren op de tenuitvoerlegging van de SOV en de rechtspositie van degene aan wie de SOV is opgelegd berust op de overweging dat de Pbw het algemene kader biedt voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen. De Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden ziet uitsluitend op de TBS. De maatregel van TBS behoeft gelet op de persoon van de TBS-gestelde en de door hem gepleegde feiten een specifieke regeling.

De rechtspositie van degene die de laatste extramurale fase van de SOV doorloopt is enigszins te vergelijken met degene die het penitentiaire programma doorloopt. In een aan de SOV gewijd hoofdstuk van de Penitentiaire maatregel zal specifieke aandacht worden besteed aan de rol en de positie van gemeenten die betrokken zijn bij de tenuitvoerlegging van de laatste fase van de SOV.

Artikel 38p

Ingevolge het tweede lid bedraagt de proeftijd ten hoogste drie jaren.

Ik wijs op artikel 14b, tweede lid, juncto artikel 14c, tweede lid, onderdeel 5°, Sr. Daar wordt eveneens voorzien in een proeftijd van maximum drie jaren.

Het vijfde lid van deze bepaling verzekert dat de opname in een inrichting in ieder geval korter is dan drie jaren. langer Ingevolge artikel 14a, tweede lid, kan een proeftijd van drie jaren worden opgelegd bij oplegging van een gevangenisstraf van kortere duur (vgl. artikel 77z, tweede lid).

Niet is voorzien in beëindiging van de SOV onder voorwaarden.

Ingevolge artikel 38s kan de rechter en ingevolge artikel 38u kan de Minister van Justitie de SOV voor het einde van de termijn waarvoor zij is opgelegd, beëindigen.

Artikel 38r

De rechter die op de voet van deze bepaling beveelt dat de SOV alsnog zal worden tenuitvoergelegd kan bij het bepalen van de duur ervan rekening houden met de tijd die betrokkene heeft doorgebracht in een inrichting.

Artikel 38s

Indien de rechter geen gebruik maakt van de mogelijkheid van een

tussentijdse rechterlijke toetsing, kan betrokkene een verzoek richten tot de Minister van Justitie om de SOV vroegtijdig te beëindigen.

Betrokkene kan tegen de beslissing tot overplaatsing bezwaar maken bij de selectiefunctionaris en tegen diens eventuele beslissing tot ongegrondverklaring van zijn bezwaar beroep instellen bij de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing (dan wel bij zijn rechtsopvolger de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming).

Ingevolge 38s legt het openbaar ministerie een door de directeur van de inrichting opgestelde verklaring omtrent de stand van uitvoering van het plan van opvang over. Daarvan zal onderdeel uitmaken het evaluatieverslag ingevolge artikel 18c van de Pbw. Het derde en vierde lid voorzien in betrokkenheid van de veroordeelde bij het opstellen van dit verslag. Zo nodig kunnen op de voet van het vijfde lid nadere regels worden gesteld omtrent opnemng van de zienswijze van de veroordeelde in het verslag. Ingevolge het voorgestelde artikel 509aa Sv. wordt betrokkene in de gelegenheid gesteld om bij de behandeling van de zaak aanwezig te zijn.

Artikel II (Wetboek van Strafvordering)

Ik verwijs naar hetgeen ik bij artikel 38n reeds naar voren heb gebracht.

Artikel IV (Penitentiaire beginselenwet)

In een aan de SOV gewijd hoofdstuk in de Penitentiaire maatregel zullen op basis van artikel 18a, tweede lid, nadere regels worden gesteld inzake het plan van opvang ten aanzien van de laatste fase van de SOV. Daarin zal de betrokkenheid van de gemeenten bij het opstellen van de plan van opvang worden verankerd. Ingevolge artikel 18c, vijfde lid, zal de betrokkenheid van gemeenten bij de evaluatie en bij de verslaglegging daarvan worden geregeld.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals