

Vergaderjaar 1999–2000 Nr. 215b

**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)**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 7 juli 2000

Wij danken de leden van de fracties van CDA, VVD, PvdA, GroenLinks, D66, SGP en RPF/GPV voor de opmerkingen en vragen in het voorlopig verslag. Ik stel met genoegen vast dat een meerderheid van de fracties kan instemmen met de voorgestelde wetgeving en de daaraan ten grondslag liggende overwegingen.

Na de uitgebreide en intensieve gedachtewisseling in de Tweede Kamer geven de thans gestelde vragen mij gelegenheid nog eens uiteen te zetten waarom dit wetsvoorstel is ingediend en waarom een strafrechtelijke opvang van verslaafden een belangrijke bijdrage kan leveren aan het terugdringen van ernstige overlast als gevolg van door drugsverslaafden gepleegde strafbare feiten en het oplossen, althans het 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 hun recidive. Waar zulks zinvol is, zal ik vragen over eenzelfde punt gezamenlijk beantwoorden.

De leden van de CDA-fractie merkten op dat zij in beginsel positief staan tegenover het wetsvoorstel.

Naar aanleiding van hun vragen breng ik het volgende naar voren.

In Rotterdam bestaat sinds 1996 een experimentele SOV, waar op basis van drang wordt gewerkt, als voorloper van de wettelijke dwang-SOV. In het geval van drang staat het element van vrijwilligheid centraal: de verslaafde justitiabele wordt voor de keus gesteld tussen het uitzitten van (het restant van) een vrijheidsstraf dan wel het participeren aan een op gedragsverandering gericht programma van de verslavingszorg. Het SOV-drang experiment is opgezet als leerproject met als belangrijkste doelstelling: methodiekontwikkeling ten behoeve van de dwang-SOV. In deze opzet is het geslaagd. Belangrijk is voorts dat er een netwerk is opgebouwd van instellingen en de samenwerking sterk is verbeterd. Een flink deel van de lokale doelgroep van overlastgevendende criminele verslaafden is bereikt.

Er is veel kennis en ervaring opgedaan met deze moeilijke doelgroep. De methodiek blijkt aan te slaan bij degenen die tot de doelgroep behoren.

Zij beschouwen het project als een veelbelovende mogelijkheid om uit het drugsbestaan te geraken.

Het programma dat in de afgelopen jaren is ontwikkeld, vormt de basis voor de programmatische opzet van de wettelijke dwang-SOV. De fasering in het programma (gesloten, half-open en open fase) en met name de praktische, niet primair op therapie gebaseerde opzet van het programma met oriëntatie op de basale voorwaarden voor een regulier bestaan – arbeid, inkomen en huisvesting – blijken de doelgroep aan te spreken. De goede samenwerking tussen instellingen als gemeente, politie, OM, verslavingszorg, reclassering, sociale dienst en arbeidsbureau is een voorwaarde voor het functioneren van de SOV gebleken. Al deze elementen worden opgenomen in de uitvoering van de uiteindelijke wettelijke dwang-SOV.

Het experiment in Rotterdam heeft ook ten aanzien van de instroom in de SOV-voorziening model gestaan. Zie hiervoor het bijgevoegde schema uit het eindrapport van de Rotterdamse lokale interbestuurlijke projectgroep SOV (bijlage I).

Aan de indiening van dit wetsvoorstel is een gedegen voorbereiding voorafgegaan. Dat vergt enige tijd. Het wetsvoorstel is op 23 juli 1997 bij de Raad van State aanhangig gemaakt. De Raad van State heeft op 24 februari 1998 zijn advies uitgebracht. De inhoud en het dictum van het advies hebben geleid tot belangrijke wijzigingen in het wetsvoorstel en in de memorie van toelichting en tot hernieuwde behandeling in de ministerraad. Het wetsvoorstel is bij koninklijke boodschap van 6 mei 1998 ingediend. Voor een wetsvoorstel als het onderhavige, waarin een nieuwe strafrechtelijke maatregel wordt voorgesteld, is deze tijd van voorbereiding nodig en vruchtbaar geweest, en moet deze als normaal worden beschouwd.

Bij de toepassing van de maatregel SOV gaat het in totaal om 258 plaatsen intramuraal, als volgt verspreid over de deelnemende gemeenten:

Amsterdam:	48 gesloten en 24 halfopen
Rotterdam:	48 gesloten en 24 halfopen
Den Haag:	24 gesloten en 12 halfopen
Utrecht:	24 gesloten en 12 halfopen
G21 (SOV-Zuid):	24 gesloten en 18 halfopen

Daarnaast zijn er in totaal 84 extramuraal plaatsen, door de gemeenten te realiseren.

Een schematisch overzicht is bijgevoegd (bijlage II).

Het uitgangspunt is om een kwart van de plaatsen, dus maximaal 12 respectievelijk 6 per locatie, van de gesloten capaciteit te reserveren voor degenen die weigeren mee te werken aan het SOV-programma. In deze «unit 4» verblijven de mensen in een sober regime, gescheiden van de SOV-deelnemers. Voortdurend zullen ze echter worden aangespoord te participeren aan het SOV-programma.

In Rotterdam (deelgemeente Hoogvliet) komt deze capaciteit per november 2000 operationeel beschikbaar; in Amsterdam per januari 2001 en in Utrecht en de G21 (gesloten capaciteit gecombineerd) per mei 2001.

Uitgegaan wordt van een SOV-totaaltraject dat een duur zal hebben van anderhalf tot twee jaar.

De gesloten, half open en extramuraal fasen zullen elk in principe zes maanden duren, met een uitlooptermijn tot negen maanden, afhankelijk van de ontwikkeling van het gedrag van de betrokkenen. Dit is het algemene uitgangspunt. In de komende jaren zal eerst in de praktijk blijken wat de werkelijke gemiddelde verblijfsduur zal zijn. De eerste algemene evaluatie na drie jaar zal hierover landelijke cijfers geven.

De leden van de fracties van CDA en VVD vroegen naar de omvang van de doelgroep van de SOV.

Van alle delicten die in ons land worden gepleegd, is een onevenredig groot aandeel op het conto te schrijven van een hoogactieve subgroep. Dit inzicht is onomstreden. Onder deze groep is een harde kern van crimineel hoogactieve harddrugsverslaafden. Tot deze categorie zijn op basis van politiecijfers omstreeks 6000 personen te rekenen. Deze veelplegers zorgen voor forse criminele overlast, met name in de grotere steden. Het gaat vooral om woninginbraak, winkeldiefstal, beroving, diefstal uit auto's. Een kwart tot een derde van alle geregistreerde lokale criminaliteit in de grotere steden komt van deze veelplegers.

Ter nadere bepaling van de doelgroep bevat de voorgestelde SOV de volgende objectieve criteria: drie onherroepelijke veroordelingen in de afgelopen vijf jaar, van het mannelijke geslacht, legaal in Nederland verblijvend en geen dominante psychische stoornis. Bijkomend criterium is het zonder succes achter de rug hebben van op afkicken gerichte programma's van de verslavingszorg.

Binnen deze nadere bepaling zijn er in Nederland maximaal omstreeks 3000 langdurig aan harddrugs verslaafden die in aanmerking komen voor de maatregel SOV. In de vier grote steden zijn dit er omstreeks 1500, in de rest van het land – zowel SOV-gemeenten als andere gemeenten – maximaal nog eens ongeveer 1500.

De evaluatie van vijf jaar *Overlastbeleid* (Stuurgroep Vermindering Overlast) wijst in dezelfde richting. Het evaluatierapport van Regioplan uit 1999 schat de landelijke omvang van de *harde kern* van de criminele harddrugsverslaafden op 3000. Ook volgens deze evaluatie zijn dit vooral mannen boven de dertig, die al jaren contact hebben met de verslavingszorg. Het zijn vrijwel steeds primaire heroïneverslaafden, primaire cocaïneverslaafden of verslaafden aan een combinatie daarvan.

Goed beschouwd is bij deze harde kern recidivisten de verslaving aan harddrugs de katalysator in de criminele carrière. Als er geen drugs hadden bestaan, zou deze carrière waarschijnlijk ook hebben plaatsgevonden; zij het dan op een lager niveau van activiteit.

Enkele jaren geleden is op het Ministerie van Justitie in dit verband het volgende berekend: na een korte gevangenisstraf – een veroordeling van maximaal 3 maanden – heeft 80% van de ex-gedetineerden binnen vijf jaar weer contact met justitie. Na een veroordeling van drie tot zes maanden is dit, na vijf jaar, zelfs 90%. Deze cijfers betreffen strafrechtelijk meerderjarigen, onder wie een aanzienlijk deel verslaafden. Onder deze draaideur-cliënten zit de harde kern van criminele verslaafden aan harddrugs.

De huidige capaciteit van de verslavingsbegeleidingsafdelingen (VBA's) in de penitentiaire inrichtingen is 443 plaatsen, waarvan circa driekwart in huizen van bewaring en een kwart in gevangenissen. Op jaarbasis gaat dit om omstreeks 1350 binnenkomsten op de VBA's; een klein deel daarvan betreft dezelfde personen. Uit evaluatie-onderzoek in 1999 blijkt een onderbenutting van 25%; dit betreft vooral plaatsingen van andere gedetineerden dan de doelgroep plus enige leegstand. Daarom bestaat het voornemen de VBA-capaciteit met circa 25% te reduceren, vooral binnen de huizen van bewaring, en in plaats daarvan extra plaatsen te realiseren voor psychisch gestoorden. In deze individuele begeleidingsafdelingen (IBA's) worden mensen geplaatst die niet in een gemeenschap kunnen functioneren en bijzondere begeleiding behoeven in een prikkelarme omgeving. Niet zelden is hierbij tevens sprake van een verslavingsproblematiek. Het voornemen tot ombuiging van VBA-capaciteit naar IBA-capaciteit wordt in het kader van de begrotingsvoorbereiding 2001 nader uitgewerkt.

Een reductie met 25% resulteert in een capaciteit van omstreeks 1000 binnenkomsten per jaar. Er komen jaarlijks duizenden verslaafde

justitiabelen binnen in de justitiële inrichtingen. Voor dat deel van deze doelgroep dat binnen de inrichting te motiveren is tot gedragsverandering, is de VBA-capaciteit bedoeld. De lichtere categorie verslaafde justitiabelen kan waar mogelijk in een drangtraject *buiten*, dat wil zeggen als alternatief voor de detentie terecht. En voor de zwaarste categorie, met niet zelden eerder mislukte VBA-plaatsingen, is nu juist de SOV bedoeld. Er is dus sprake van een soort drietrapsraket.

In mijn opdracht werkt een projectgroep van het Ministerie van Justitie, OM, gevangeniswezen, het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de verslavingsreclassering thans aan een voorstel tot verbetering van de bestaande drangtrajecten. Tevens start een onderzoek naar het noodzakelijke programma-aanbod voor een succesvolle toeleiding vanuit de VBA's naar de verslavingszorg.

Voor andere vormen van intramurale opvang van verslaafden bedraagt de capaciteit 1582 bedden (Zorgnota 2000). De verblijfsduur in de verschillende instellingen in de zorgsector varieert van 38 tot 119 dagen, met een gemiddelde van 45 dagen.

Het beleid inzake verslaafden van allochtone afkomst is indertijd in de nota «*Verslavingszorg en allochtonen*» beschreven (Kamerstukken II 1997/98, 25 664, nr. 1). De daarin genoemde prioriteiten waren de afstemming van het beleid, het verbeteren van inzicht in de problematiek, het verbeteren van de kwaliteit van de verslavingszorg en het bevorderen van integraal lokaal beleid. Deze vier hoofdlijnen vormen onverminderd het uitgangspunt van het beleid. Centraal in het verbeteren van de kwaliteit van de verslavingszorg staat het programma «Resultaten scoren», waarmee de sector zelf de kwaliteit en effectiviteit van de zorg wil versterken. Aan GGZ-Nederland is uitdrukkelijk verzocht het onderwerp «allochtonen en verslavingszorg» een volwaardige positie in dat programma te geven. In de uitwerking van de onderdelen waaruit het programma bestaat, heeft GGZ Nederland hieraan ook gevolg gegeven.

De Wet Bopz kan voor een bepaalde groep van verslaafden een bruikbare grondslag leveren voor hun gedwongen opneming. Als aan de criteria voor een gedwongen opname is voldaan, kan zo een opname worden overwogen. Van de beschikbare capaciteit in het algemeen en van de voor zo'n verslaafde beschikbare behandelingsmogelijkheden hangt het af of een opname daadwerkelijk plaatsvindt.

Ik acht de voorgestelde SOV een maatregel van ingrijpende aard. De aard, de omvang en de wijze van toepassing van de voorgestelde wetswijziging rechtvaardigen evenwel de beslissing om de regeringen van de andere landen van het Koninkrijk niet voorafgaande aan de indiening van het wetsvoorstel in de gelegenheid te stellen om hun zienswijze hieromtrent te doen blijken.

De maatregel SOV is een experiment, een nieuwe maatregel, die eerst op zijn effectiviteit moet worden getoetst. De komende zes jaar zal de SOV zich eerst in een tiental gemeenten in Nederland moeten bewijzen. Op basis van gedegen evaluatie-onderzoek zal daarna pas worden besloten tot algehele invoering, aanpassing dan wel stopzetting van het experiment. Ik acht het thans prematuur om een dergelijke maatregel ook in het Wetboek van Strafrecht van de Nederlandse Antillen op te nemen. Dit sluit niet uit dat ook op de Nederlandse Antillen *drangvoorzieningen* kunnen worden getroffen, die qua opzet en programma overeenkomsten vertonen met de SOV.

De leden van de fractie van de VVD zeiden zich te kunnen verenigen met de uitgangspunten en de doelstellingen van het wetsvoorstel.

Naar aanleiding van hun vragen merk ik het volgende op.

De voorgestelde SOV is inderdaad een ultimatum remedium. De maatregel

komt pas in beeld als eerdere interventies hebben gefaald. Tot die eerdere interventies behoren in ieder geval de drie veroordelingen bedoeld in artikel 38m, eerste lid, onderdeel 2°, Sr. Tot die eerdere interventies kunnen ook drangvoorzieningen en een voorwaardelijk opgelegde SOV behoren.

Waarom het gaat is dat genoegzaam vaststaat dat eerdere interventies in een strafrechtelijk kader geen dan wel onvoldoende effect hebben gesorteerd. Naar aanleiding van de motie Dittrich zal het ultieme karakter van de SOV uitdrukkelijk in het requireerbeleid van het OM worden vastgelegd. Zulks verzekert dat op een zorgvuldige en flexibele wijze rekening wordt gehouden met dit karakter en uitgangspunt van de SOV. Ik zie dan ook geen enkel gevaar voor enig morrelen aan het karakter van *ultimum remedium*.

Deze leden vonden het opvallend dat meteen allerlei vragen over rechtsongelijkheid opkomen. Ook de leden van de fracties van SGP en RPF/GPV stelden hierover een vraag.

De SOV is een maatregel van experimentele aard, waarvoor een wettelijke grondslag is vereist. Het is nu eenmaal eigen aan een experiment dat niet iedereen die op zich aan de criteria voldoet, in de experimenteerfase daaraan kan deelnemen. Ik acht het verantwoord om deze maatregel niet tegelijkertijd in het gehele land in te voeren. Een goede beslissing over een landelijk bereik kan pas worden genomen, als de resultaten van de evaluatie beschikbaar zijn. Alsdan kan een verantwoorde beslissing over uitbreiding worden genomen. Aan een dergelijke beslissing zal intensief overleg met de betrokken gemeenten voorafgaan. Ook ik ben van mening dat, mede in het licht van het experimentele karakter van de SOV, een zorgvuldige en evenwichtige toepassing noodzakelijk is. Het OM is in de eerste plaats verantwoordelijk voor een dergelijke toepassing zonder willekeur.

Ten aanzien van het uitsluiten van vrouwen in deze experimentele fase van de SOV wijs ik er op dat het uitgangspunt in de Drugsnota uit 1995 is dat de SOV bestemd is voor mannelijke verslaafden. In termen van criminaliteit en overlast is deze groep veruit de meest in het oog springende. Ik hecht eraan in deze experimentele fase eerst ervaring op te doen met mannen in de SOV. Tijdens het lopende experiment zal worden gezien of het mogelijk is om op den duur ook vrouwen in de toepassing van de strafrechtelijke maatregel te betrekken. Tenslotte is er vooralsnog het praktische argument dat er geen geschikte afzonderlijke capaciteit is voor vrouwen.

Een zorgvuldige beoordeling van het experiment na verloop van drie respectievelijk zes jaar vraagt overigens om het handhaven, gedurende de experimentele periode, van de oorspronkelijke opzet en doelgroep.

De leden van de fracties van de VVD, SGP en RPF/GPV vroegen naar de mogelijkheid van verplaatsing van criminaliteit van verslaafden en van de harddrugscene van SOV-gemeenten naar andere gemeenten.

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is deze mogelijkheid inderdaad gezien. Echter, uit de praktijk en uit de criminologische literatuur is bekend dat lokale scènes van harddrugverslaafden geografisch weinig flexibel zijn (zoals overigens verplaatsing van criminaliteit in haar algemeenheid minder frequent en minder volledig voorkomt dan vaak wordt gedacht). Weliswaar is er geregeld sprake van verplaatsing van verzamelpunten van straatdealers en gebruikers *binnen* een en dezelfde stad, tussen verschillende wijken, niet zelden als gevolg van een gericht beleid van spreiding van overlast door de lokale autoriteiten. Verplaatsing van lokale criminele drugsscènes *tussen* gemeenten komt echter, voor zover bekend, niet voor. Verslaafden zijn in de regel niet zo flexibel. Hun gebondenheid aan de eigen dealers, de bekendheid met helers en de lokale markten, een zekere

vertrouwdheid met het politieoptreden ter plaatse, en hun contacten met voorzieningen van opvang en verslavingszorg weerhouden hen daarvan. Geografische verplaatsing van hun actieradius heeft voor hen grotere risico's van ontdekking en arrestatie door de politie, en het risico van de aankoop van inferieure en riskante drugs. Uit de criminologie is bekend dat met name in het geval van vermogensdelinquenten – en daarover gaat het hier hoofdzakelijk – de mobiliteit van de daders doorgaans beperkt is.

Ik heb dan ook geen reden om te veronderstellen dat een complete harddrugscene zich zal verplaatsen. In een enkel individueel geval zal het niet uit te sluiten zijn; een persoon met bindingen elders zou bijvoorbeeld kunnen terugkeren naar zijn vorige woonplaats of geboorteplaats. Op het patroon van de criminaliteit en overlast heeft dit echter geen noemenswaard effect. Mijn verwachting is dat ook de evaluatie van de SOV dit zal uitwijzen.

De SOV is ultimum remedium in de keten van strafrechtelijke afdoening na de drang-voorzieningen. De strafrechtelijke maatregel is een nieuw fenomeen, waarvan de toepassing bovendien lokaal van aard is. De SOV zal in de praktijk moeten bewijzen een effectief instrument te zijn. Dat is de reden, waarom de komende jaren de SOV als experiment is uitgezet, in een beperkt aantal gemeenten met gelimiteerde capaciteit. Ik verwacht voorlopig geen onoverkomelijke problemen ten aanzien van de lokale capaciteit. Ik ga er eveneens vanuit, dat de belasting van het experiment beheersbaar zal zijn.

De rechterlijke macht zal de voordrachten – via het OM, waarbij betrokken de rapportages van verslavingsreclassering en de onafhankelijke deskundige – zorgvuldig wegen of er werkelijk sprake is van indicatie voor toepassing van dit ultimum remedium. De te verwachten prudente wijze van oplegging van de maatregel door de rechter staat temeer een onverhoopt capaciteitsprobleem in de weg. Bij de start van het experiment zal mogelijk sprake zijn van een voorzichtige opstelling van de rechter, waarbij gaandeweg meer toepassing zal volgen.

De betrokken gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor de uitvoering van de derde fase. De derde fase wordt extramuraal ten uitvoer gelegd. Dit laat geheel onverlet dat ook deze fase van het SOV-traject behoort tot de uitvoering van de SOV-maatregel, en dus valt onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie (in casu de lokale directeur van de SOV-inrichting).

Het is met name deze bijzondere constructie waardoor de SOV zich onderscheidt van andere, meer traditionele penitentiaire interventies en hulpverleningstrajecten.

De ervaringen in het SOV-experiment (Ossendrecht) hebben geleerd dat een adequate uitvoering van de derde fase van essentieel belang is voor de SOV-deelnemer om de laatste stap naar een meer genormaliseerd bestaan te kunnen zetten. De SOV-deelnemer heeft een lange en moeilijke tijd achter de rug, waarin nu juist het uitzicht op dat genormaliseerde bestaan – een huis, een baan, een sociaal netwerk – hem door zware periodes heen heeft geholpen.

Er is bij aanvang van het traject met de SOV-deelnemer een begeleidings-overeenkomst afgesloten, waarin op de persoon afgestemde einddoelen zijn omschreven. Dat levert voor hem verplichtingen op, maar ook voor de andere partijen.

Om de derde fase succesvol te kunnen laten verlopen moeten reeds bij aanvang van het SOV-traject de nodige stappen worden ondernomen. De persoonlijke situatie moet in kaart worden gebracht, scholings- en werkervaringsactiviteiten geanalyseerd en schulden en de overige financiële situatie geïnventariseerd; er moet worden beoordeeld welke

kansen er zijn wat betreft het sociale netwerk van de SOV-deelnemer. Deze werkzaamheden moeten in het begin van de eerste fase via een zogeheten één-loket-functie, georganiseerd door de gemeente, van start gaan.

De vervolgvorzieningen vallen primair onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten. De kosten van de derde fase worden dan ook gedragen door de gemeenten. Als uitgangspunt geldt dat daarvoor – in principe geheel – gebruik wordt gemaakt van bestaande instellingen en voorzieningen. In logistiek opzicht wordt zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande voorzieningen op het gebied van (al dan niet begeleid) wonen, werkervaringsplaatsen, werkgelegenheidsprojecten en onderwijsvoorzieningen.

Momenteel doen zich weinig knelpunten op deze gebieden voor, met uitzondering van de schaarste aan geschikte en betaalbare woonruimte. De arbeidsmarkt biedt thans veel mogelijkheden. Afhankelijk van de mogelijkheden en capaciteiten van de individuele deelnemers vinden zij hun weg op de reguliere arbeidsmarkt, of wordt gezocht naar werkzaamheden in het kader van banenprojecten of van sociale werkplaatsen. Voor de gemeenten komen de consequenties van de SOV in financieel opzicht feitelijk eerst bij de begrotingsbehandeling vanaf het jaar 2001 aan de orde. Omdat zoveel mogelijk wordt aangehaakt bij bestaande voorzieningen, gaat het op lokaal niveau veeleer om een verbijzondering binnen bestaande financieringsstromen ten behoeve van deze doelgroep dan om het vrijspelen van middelen ten behoeve van het opzetten van geheel nieuwe, kostbare voorzieningen. Daardoor zullen de financiële consequenties geringer zijn dan op het eerste gezicht lijkt. Wel moet er een managementfunctie bij de gemeenten worden gecreëerd, zodat direct bij het van start gaan van de maatregel ook het één-loketteam kan beginnen aan zijn werkzaamheden. De kosten daarvan moeten uit lopende budgetten worden gehaald. Deze aanloopkosten zijn overigens naar verwachting redelijk bescheiden.

Ook de leden van de fractie van GroenLinks stelden een vraag over deze medefinanciering.

Gemeenten zullen bij het bepalen van het lokale SOV-beleid moeten kunnen aangeven waar – ook vanuit gemeentelijk perspectief – de belangrijkste probleemgebieden zijn. Concrete bemoeienis met de vervolging van strafbare feiten is uitgesloten. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt uitsluitend bij het OM.

De leden van de PvdA-fractie konden de doelstellingen van het wetsvoorstel op zich onderschrijven. Zij hadden evenwel gerede twijfels omtrent de oirbaarheid en de doeltreffendheid van de SOV.

Naar aanleiding van de indringende en principiële beschouwingen en vragen van deze leden breng ik het volgende naar voren.

Er zijn zeer dringende redenen aanwezig om de thans voorgestelde maatregel in te voeren. Er bestaat voorts de gerede verwachting dat de voorgestelde SOV, zoals zij nu is opgezet, effectief zal zijn.

De dringende redenen zijn dat het tot de plicht en de verantwoordelijkheid van de overheid behoort om zich tot het uiterste in te spannen om de doeleinden van dit wetsvoorstel – reductie van ernstige drugsoverlast en het oplossen althans beheersbaar maken van een individuele verslavingsproblematiek – te verwezenlijken. We hebben tot onze spijt moeten constateren dat het tot op heden niet is gelukt om vat te krijgen op de specifieke doelgroep van langdurig aan harddrugs verslaafde personen die zich over een lange periode hebben schuldig gemaakt aan een grote hoeveelheid strafbare feiten die ernstige overlast voor de burger veroorzaken. Het staat vast dat bestaande strafrechtelijke interventies niet hebben kunnen verhinderen dat de personen die tot deze doelgroep

behoren, blijven recidiveren. Dat is niet aanvaardbaar. Overlast en verslaving beide rechtvaardigen de invoering van de mogelijkheid van het opleggen van een maatregel inhoudende dat verslaafde delinquenten gedurende langere tijd uit de vrije maatschappij worden geplaatst in een inrichting die specifiek is bestemd voor hun opvang. De rechtvaardiging voor het invoeren van deze maatregel is niet gelegen in de ernst van de begane delicten afzonderlijk. Die rechtvaardiging ligt enerzijds in de noodzaak tot terugdringen van door criminaliteit veroorzaakte ernstige maatschappelijke overlast, bestaande uit 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 zijn recidive. Dat is de reden waarom de SOV geen straf, maar een strafrechtelijke maatregel is. De voorgestelde regeling van deze strafrechtelijke maatregel is met vele waarborgen omkleed. Die waarborgen liggen zowel in de fase die voorafgaat aan een eventuele oplegging van de maatregel als in de fase van de tenuitvoerlegging ervan. Daarom kan niet worden staande gehouden dat de voorgestelde SOV als strafrechtelijke maatregel een ernstige inbreuk maakt op de beginselen van ons strafrecht. Dat zou pas het geval zijn, als de regeling en haar toepassing de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit met voeten zouden treden. Dat nu is naar mijn stellige overtuiging niet het geval.

De voorgestelde regeling is niet in strijd met de zogenoemde nulla poena regel. De SOV kan niet worden opgelegd voor een nieuw feit dat is gepleegd vóór de datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Wel kan voor de toepassing van artikel 38m, eerste lid, onderdeel 2°, rekening worden gehouden met oude feiten die vóór dat tijdstip zijn gepleegd. Dit onderdeel stelt verder als eis dat het nieuwe feit moet zijn gepleegd na de tenuitvoerlegging van de straffen en/of maatregelen die voor die oude feiten zijn opgelegd. Deze waarborgen zijn in de regeling opgenomen om te verzekeren dat de SOV pas in aanmerking komt, indien vaststaat dat eerdere veroordelingen geen effect hebben gehad. Over de SOV zal de nodige voorlichting worden gegeven, ook aan de personen die voor de SOV in aanmerking zullen kunnen komen. Deze personen weten of kunnen weten dat recidiveren na inwerkingtreding van de onderhavige wetgeving kan leiden tot oplegging van de SOV.

De toepassing van de voorgestelde regeling zal een gerechtvaardigde inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer, omdat er zoals gezegd zeer dringende redenen zijn om de SOV te introduceren en de gereede verwachting bestaat dat zij effectief zal zijn.

De voorgestelde voorziening is voorts uiterst zorgvuldig voorbereid. In overleg met de gemeente Rotterdam is het SOV-model ontwikkeld. Een aantal belangrijke elementen uit dit model is uitgetest in de experimentele drangvoorziening te Ossendrecht. Er zijn uitgebreide literatuurstudies en evaluaties verricht. Op grond daarvan is de verwachting gerechtvaardigd dat de SOV het ermee beoogde effect zal kunnen realiseren. Ik acht het daarom geboden en verantwoord om de SOV in de praktijk te beproeven door het bieden van de daartoe noodzakelijke grondslag in ons Wetboek van Strafrecht. De samenleving, de burger en de aan drugs verslaafde delinquent hebben daar recht op.

Bij de SOV-doelgroep gaat het om een specifieke subgroep: de crimineel meest actieve harddrugsverslaafden, met de zwaarste criminele en verslavingsproblemen. Uit de praktijk van gevangeniswezen en van verslavingszorg, en uit de literatuur, is bekend dat deze groep in de regel op voorhand niet of nauwelijks gemotiveerd is tot gedragsverandering. Het stellen van de voorwaarde van een manifeste motivatie *vooraf* is in hun geval niet altijd realistisch. Vrijwillige deelname aan een programma betekent in het geval van doorgewinterde drugsverslaafden nogal eens de wil tot een tijdelijke rustpauze, een «time-out», met een inschatting van de



kans om het programma weer vroegtijdig te verlaten. Zij worden wel de «calculerende verslaafden» genoemd.

Motivatie is echter geen statische psychische entiteit. Bekend is ook dat bij deze groep juist in een situatie van vrijheidsbeneming, onder externe dwang, zich een *latent* aanwezige motivatie kan ontpoppen als een intrinsieke bereidheid tot gedragsverandering.

Ook uit het desbetreffende WODC-literatuuronderzoek blijkt dat onvrijwillige behandeling van drugsverslaafden in een justitieel kader net zo succesvol kan zijn als een behandeling die op vrijwillige basis is gestart. Met name in de eerste fase van de SOV zal veel worden geïnvesteerd in het op gang brengen van een motiveringsproces: het vergroten van het inzicht bij de verslaafde in de eigen situatie; duidelijk maken waar toch nog mogelijkheden liggen; en het ontwikkelen van veranderingsbereidheid.

Actieve deelname aan het programma zal voortdurend worden gestimuleerd. Uiteindelijk zal de keuze voor een andere levenswijze door de verslaafde zelf moeten worden gemaakt. Maar hij moet eerst flink op gang worden geholpen.

Bij de voorbereiding en nadere onderbouwing van het wetsvoorstel en de uitwerking van de toepassing van de voorgestelde regeling is gebruik gemaakt van de inzichten en de ervaring van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en maatschappelijke organisaties, zoals het Trimbos-instituut.

Met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport wordt intensief samengewerkt onder meer op het gebied van de *drang*projecten voor justitiabele drugsverslaafden. Centraal in de drangprogramma's, waarbij een justitiabele verslaafde voor de keus wordt gesteld tussen het uitzitten van een vrijheidsstraf en het participeren aan een op gedragsverandering gericht programma van de verslavingszorg, staat het element van vrijwilligheid.

De uitgebreide landelijke evaluatie van de drangprojecten in het kader van de Stuurgroep Vermindering Overlast (SVO) is medio 1999 afgerond.

Specifiek op het punt van de *criminaliteit en overlastgevend gedrag* laten de rapportages zien dat de effecten van deze drangprojecten in het algemeen beperkt zijn.

Bij de beantwoording van de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks over de waardering van de evaluatie van de drangprojecten kom ik hierop nader terug.

Ik geef u mijn beoordeling van de positie van de nieuwe strafrechtelijke maatregel ten opzichte van de bestaande drangvoorzieningen.

De landelijke SVO-evaluatie (Regioplan 1999) laat het volgende zien. Het *bereik* van de verslavingszorg onder alle harddrugsverslaafden is iets groter geworden, en in beperkte mate ook onder de groep van de criminele harddrugsverslaafden. De *overlast*, anders dan door criminaliteit, is over het geheel genomen nauwelijks teruggedrongen. In enkele gemeenten hebben overlastprojecten een bijdrage geleverd aan de vermindering van overlast. De *criminaliteit* van harddrugsverslaafden tenslotte is op individueel niveau in enkele gemeenten afgenomen. Voor de gehele gemeente heeft dit echter geen merkbaar effect.

Geconcludeerd wordt dat vijf jaar overlastbeleid niet het gewenste effect heeft gehad op de overlast. De ernst en omvang van de criminaliteit van harddrugsverslaafden lijken in enkele gemeenten af te nemen, behalve door de harde kern van criminele verslaafden. De last hiervan is nog steeds sterk geconcentreerd in een aantal overlastwijken in grote en middelgrote steden.

De *intramurale motivatie centra (IMC's)*, die in beginsel zijn bedoeld voor criminele harddrugsverslaafden, blijken alleen effect te sorteren bij de zogenoemde «besten van de groep»: die verslaafden die echt iets aan hun

levensstijl willen veranderen. De minder gemotiveerde groep gebruikt het verblijf vooral als een «time-out», een tijdelijke rustperiode in het jachtige drugsbestaan. Dit is vooral de crimineel hoogactieve groep. Het oorspronkelijke voornemen van de IMC's was om ook deze «ongemotiveerde en onwillige» overlastveroorzakers te motiveren tot verdere behandeling. In de praktijk blijken het merendeel van de IMC's anders te functioneren dan oorspronkelijk was gedacht. In de loop van 2000 en 2001 verschijnt over iedere IMC een afzonderlijk evaluatierapport.

Tenslotte is van belang de evaluatie van de *Verślavings Begeleidings Afdelingen (VBA's)* in de penitentiaire inrichtingen. Veel personen uit de SOV-doelgroep komen niet op de VBA terecht vanwege hun slechts korte verblijf in de justitiële inrichting, voor een relatief licht misdrijf. De nadruk ligt sterk op de «manifest gemotiveerden» die willen afkicken, in ieder geval in die periode. Het bestaande aanbod aan VBA's blijkt dus niet alle doelgroepen van criminele drugsverslaafden te bereiken.

Tenslotte is er de voorlopige evaluatie van de experimentele drang-SOV in Ossendrecht, inclusief de tweede fase in Nieuw Rhodenrijs in Rotterdam. Het experiment is primair opgezet om, lerenderwijs, een programma te ontwikkelen voor de wettelijke SOV-dwang. Deelname is op vrijwillige basis.

De *conclusie* uit de voorlopige evaluatie – over de lange-termijn effecten zijn nog geen gegevens voorhanden – behelst een voorzichtige positieve beoordeling van het ontwikkelde programma. Er is veel kennis verworven en ervaring opgedaan met deze lastige doelgroep. Tegelijk laat deze *drangvariant* zien dat (in Rotterdam) voor de *dwang-SOV* nog steeds dezelfde doelgroep en dezelfde gronden aanwezig zijn.

In de periode oktober 1996 tot januari 2000 is omstreeks 50% van de doelgroep in Rotterdam (mannen) ingestroomd in het programma. Dit is een goed bereik. De gemiddelde duur van de criminele carrière belooft 16 jaar (op basis van politiecijfers).

Het totale programma duurt anderhalf tot twee jaar. De doorstroming tussen de verschillende fasen – steeds meer vrijheid, steeds meer reïntegratie in de maatschappij – verloopt redelijk goed. Van alle 223 cliënten die ooit zijn ingestroomd, hebben inmiddels 19 het programma geheel en al met succes afgerond: bijna 9%.

Van alle deelnemers is een kleine 30% uitgevallen gedurende de eerste twee maanden: ontvlucht, teruggedaan in detentie of vanwege ongeschiktheid op grond van gedrag of een groot gebrek aan motivatie. Voor een deel ging het om te zwaar psychisch gestoorden, voor wie de SOV niet is bedoeld.

Dit is een soort lesgeleerd dat de experimentele SOV betaalt.

De ervaringen met het Rotterdamse drang-experiment wijzen uit dat voor dat deel van de doelgroep bij wie nog wel een positieve motivatie tot gedragsverandering aanwezig is, de bestaande SOV-dwang een belangrijke rol kan blijven spelen. Echter: deze drangvoorziening blijkt voor een *harde kern* onder de doelgroep niet toereikend. Voor hen is nu juist *dwang* nodig.

Dit zijn ongeveer nog eens 400 personen in Rotterdam (GGD Rotterdam, 1999). De ervaring in Rotterdam leert dat deze personen thans niet vrijwillig in het drang-experiment zijn te krijgen. Ook volgens de politie in Rotterdam is dit de directe doelgroep voor de dwang-SOV.

Deze evaluaties van drang-voorzieningen leiden tot de volgende slotsom. Voor de harde kern van criminele verslaafden biedt drang alleen onvoldoende mogelijkheden. Speciaal voor de crimineel hoogactieve en recidiverende groep bestaat behoefte aan een straffere aanpak. Het zijn nu juist de gesignaleerde lacunes die de SOV beoogt op te vullen. Met de

introductie van een dwang-element is een zo groot mogelijk deel van de doelgroep te bereiken.

Invoering van de wettelijke SOV betekent voor criminele verslaafden de introductie van een drietrapsraket:

1. Drangprojecten

Er is altijd de mogelijkheid om criminele verslaafden een behandeling aan te bieden als *alternatief* voor detentie.

2. Verslavings begeleidings afdeling (VBA)

Degenen die niet voor een drangproject in aanmerking komen of daarin mislukken, worden of blijven gedetineerd en kunnen binnen de detentie onder bepaalde voorwaarden op vrijwillige basis worden geplaatst in een VBA.

3. Maatregel SOV

De SOV-maatregel komt in beeld voor de groep verslaafden die jaar in jaar uit telkens maar weer terugvallen, en op wie minder ingrijpende interventies dus geen effect blijken te hebben.

In deze oplopende reeks zijn dus steeds meer ingrijpende interventies aan de orde voor steeds zwaardere doelgroepen. De SOV heeft een afgewogen plaats binnen het totale drugsbeleid in ons land, inclusief de drangvoorzieningen.

Drangprojecten zijn ook waardevol. In de Voortgangsrapportage Drugsbeleid 1999 van 21 september 1999 heeft het kabinet aan de Tweede Kamer laten weten het drangbeleid te zullen optimaliseren. In mijn opdracht werkt een projectgroep van het Ministerie van Justitie, OM, gevangeniswezen, het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de verslavingsreclassering thans aan een voorstel tot verbetering van de bestaande drangtrajecten.

Ik kan dan ook verzekeren dat het Ministerie van Justitie de bestaande voorzieningen en experimentele drangprojecten optimaal zal blijven benutten in samenwerking met de zorgsector, ook na invoering van de SOV.

De dringende overwegingen die nopen tot de invoering van de experimentele SOV-dwangvoorziening, gelden niet in dezelfde mate voor delicten als openbare dronkenschap en geweldpleging. Zo veroorzaakt openbare dronkenschap aanmerkelijk minder overlast – en zeker minder criminele overlast – dan de hardnekkige verslaving aan harddrugs, die met (veel) vermogenscriminaliteit gepaard gaat. Zo staan op geweldpleging in de regel langduriger straffen dan de straf die pleegt te worden opgelegd voor de vermogensdelicten waarop de SOV ziet.

Wat de rechtsongelijkheid betreft kan nog het volgende worden opgemerkt.

Het is als gezegd eigen aan ieder experiment dat niet ieder die op zich valt onder de termen daarvan, daaraan kan deelnemen. Dat leidt onvermijdelijk tot ongelijkheid. Op eenzelfde strafbaar gedrag volgen verschillende interventies. Ik acht deze tijdelijke ongelijkheid in het licht van het grote belang om de SOV in de praktijk te beproeven verantwoord. Ik wijs er in dit verband op dat degenen die tot de doelgroep behoren, tot het moment waarop de SOV als ultimum remedium in het beeld komt, gelijkgeaarde interventies tegemoet kunnen zien, indien zij zich schuldig maken aan eenzelfde type strafbaar feit. Voorafgaande aan de invoering van de SOV zal landelijk en plaatselijk bekend worden gemaakt waar en in welke gevallen de SOV kan worden opgelegd. Degenen die tot de doelgroep van de SOV behoren, weten of kunnen weten dat een SOV boven hun hoofd zal kunnen gaan hangen.

Ik heb begrip voor de zorgen ten aanzien waarvan de leden van de PvdA zich genoodzaakt zien als vertolker op te treden. Ik hoop dat mijn bovenstaande beschouwingen deze zorgen hebben kunnen wegnemen.

Ik voeg hieraan nog toe dat ik voornemens ben om in het kader van de toegezegde jaarlijkse rapportage over de toepassing van de SOV ruime achtergrond-informatie te geven. Dat verschaft de mogelijkheid om reeds vanaf het begin een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de groep daders jegens wie de SOV is opgelegd.

De leden van de fractie van de GroenLinks zeiden kritisch tegenover dit voorstel te staan.

Naar aanleiding van hun vragen en ter aanvulling op hetgeen ik hiervoor reeds naar voren heb gebracht, merk ik het volgende op.

De voorgestelde SOV dient twee doeleinden: reductie van overlast gevende criminaliteit en resocialisatie en beëindiging van recidive. Beide doeleinden zijn neergelegd in het voorgestelde artikel 38m, eerste en tweede lid. De SOV is geen straf, maar een maatregel. Bij een maatregel is de verhouding van ernst van het feit en ernst van de strafrechtelijke reactie van de zijde van de overheid daarop een andere dan bij een straf. Die verhouding ligt bij een maatregel anders, omdat een maatregel niet op vergelding is gericht, maar het oog heeft op beveiliging van de maatschappij, herstel in de oude toestand of behandeling van de justitiabele. De SOV heeft een mengvorm. Ik bestrijd dat zonder enige nadere motivering is betoogd dat de SOV voldoet aan het proportionaliteitsbeginsel. In wisselende bewoordingen is naar voren gebracht dat de SOV ultimum remedium is in een oplopende reeks van strafrechtelijke interventies. De justitiabele krijgt alle kansen aangereikt om een einde te maken aan zijn recidive, voordat de SOV in beeld komt.

Als de justitiabele deze kansen niet aangrijpt – omdat hij zulks niet wil dan wel omdat hij daartoe niet in staat is – is er aanleiding om de SOV op te leggen. Aan het opleggen van de SOV gaan een zorgvuldige voorlichting en rapportage vooraf. De SOV wordt opgelegd, als uitzicht bestaat dat de maatregel in casu effect sorteert. De regeling biedt waarborgen dat de maatregel kan worden beëindigd, als voortzetting ervan niet langer wenselijk is. De rechter kan zich tussentijds laten voorlichten en op basis van die rapportage beslissen dat verdere tenuitvoerlegging van de SOV niet langer is vereist. De Minister van Justitie heeft de bevoegdheid om de SOV te allen tijde te beëindigen. De gedachte om de SOV om te zetten in een (kortere) vrijheidsstraf spreekt mij niet aan. Dat zou een premie kunnen opleveren voor gebrek aan motivatie en inzet.

De SOV kan alleen worden opgelegd voor feiten die gepleegd zijn na inwerkingtreding van de voorgestelde wetgeving. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat de SOV ultimum remedium is en het oog heeft op delinquenten die zich over een reeks van jaren hebben schuldig gemaakt en schuldig blijven maken aan het plegen van overlast gevende criminaliteit. Dat wordt tot uitdrukking gebracht in artikel 38m, eerste lid, onderdeel 2°. Aan het nieuwe feit moeten ten minste drie veroordelingen vooraf zijn gegaan. Bovendien moet het nieuwe feit zijn gepleegd na beëindiging van de tenuitvoerlegging van de straffen en/of maatregelen waartoe betrokkene is veroordeeld. Deze waarborgen kunnen feiten betreffen die zijn gepleegd vóór de datum van inwerkingtreding van de SOV. De omstandigheid dat het moment waarop die oude feiten zijn gepleegd, de veroordelingen onherroepelijk zijn geworden of de tenuitvoerlegging is beëindigd, heeft plaatsgevonden vóór die datum kan niet tot de conclusie leiden dat de regeling op gespannen voet staat met het legaliteitsbeginsel. Dat zou het geval zijn, als de SOV zou kunnen worden opgelegd voor een feit dat vóór dat tijdstip is gepleegd. Daarbij komt dat de SOV niet onverhoeds zal worden opgelegd. Voor alle verdachten geldt dat moet vaststaan dat eerdere interventies niet hebben geholpen. Als gezegd zal voorafgaande aan de inwerkingtreding van de voorgestelde wetgeving omtrent die inwerkingtreding en de aard en het doel van de SOV ruime bekendheid worden gegeven. Dat betekent dat de personen die tot de doelgroep van de SOV behoren, op de hoogte zijn of

kunnen zijn van de SOV en derhalve kunnen weten dat bij hernieuwde recidive het opleggen van de SOV of van een voorwaardelijke SOV mogelijk wordt.

In artikel 38m, eerste lid, onderdeel 2°, is bepaald hoeveel antecedenten ten minste aan het nieuwe feit vooraf moeten zijn gegaan. De personen die behoren tot de groep waarop de SOV ziet, hebben evenwel meer veroordelingen op hun kerfstok. Het is een onjuiste voorstelling van zaken om te betogen dat het vervolgingsbeleid lijdt aan willekeur waarbij laksheid en lankmoedigheid plotsklaps overgaan in hard optreden. De SOV is niet uit de lucht komen vallen. Al jaren wordt geprobeerd de betrokkenen aan te pakken. We moeten evenwel vaststellen dat de tot nu opgelegde interventies geen vat op hen hebben gehad. Dan wordt gezocht en moet worden gezocht naar alternatieven die mogelijk wel uitzicht bieden op een effectieve aanpak. Ik ben van oordeel dat in de SOV een evenwichtige maatregel is gevonden die een belangrijke bijdrage kan leveren aan de reductie van overlast door drugsverslaafde delinquenten en aan hun resocialisatie.

Ik zie geen enkel gevaar voor verlaging van de drempel in die zin dat de SOV wordt opgelegd aan personen die niet behoren tot de SOV-doelgroep. De personen die tot deze groep behoren, zijn in kaart gebracht. Op basis van een zorgvuldige selectie en rapportage is het OM in staat om een afgewogen vervolgingsbeleid te voeren. De rechter is vervolgens in staat een zorgvuldige beslissing te nemen.

De tenuitvoerlegging van de SOV is erop gericht te voorkomen dat betrokkene opnieuw recidiveert. Niet kan worden uitgesloten dat betrokkene zich in de laatste fase van de SOV, waarin hij meer vrijheden geniet, opnieuw schuldig maakt aan een strafbaar feit. Van de aard en de ernst van het feit hangt af op welke wijze de tenuitvoerlegging van de SOV wordt voortgezet.

Het is in de strafrechtspleging gebruikelijk dat op het moment van berechting zoveel mogelijk openstaande zaken worden afgedaan. Dat geldt ook voor een zaak waarin een SOV kan worden opgelegd.

In het in artikel 38m, eerste lid, onderdeel 4°, neergelegde criterium veiligheid voor personen of goederen wordt het element van ernstige overlast tot uitdrukking gebracht. Naar mijn oordeel is deze voorwaarde van voldoende zwaarte en strengheid om voor het opleggen van de SOV mede dragend te kunnen zijn.

De rechter houdt bij het opleggen van de SOV rekening met de aard en de omvang van het strafrechtelijk verleden van de verdachte. Hij doet dat aan de hand van de uitgebrachte rapportage(s). Daarbij kan hij ook acht slaan op ad informandum gevoegde zaken.

De duur van de maatregel is niet afhankelijk van de hoeveelheid antecedenten. Deze is afhankelijk van de tijd die naar verwachting nodig zal zijn om het rendement van de maatregel zo hoog mogelijk te doen zijn.

Het ontbreken van de wettelijke verplichting om van de duur van de SOV de tijd, in voorlopige hechtenis doorgebracht, af te trekken, berust op een aantal overwegingen. Een verplichte aftrek verdraagt zich niet met het karakter van de strafrechtelijke maatregel. Aan het welslagen van een maatregel – in casu de SOV – wordt afbreuk gedaan als de tijd die nodig is om de maatregel op zinvolle en effectieve wijze ten uitvoer te leggen, niet beschikbaar is. Het moet niet van het al dan niet aanwenden van een rechtsmiddel afhangen wat de duur van de SOV zal zijn. Het is denkbaar dat verdachten bij de beoordeling van de vraag of het instellen van hoger beroep zinvol is, de regeling van artikel 38n, tweede lid, mede zullen betrekken.

De verwachte kosten van de SOV bedragen ongeveer f 350,- per plaats per dag voor de intramurale fasen (gesloten en half open fase). De kosten van de derde, extramurale, fase komen geheel ten laste van de deelne-

mende gemeenten, met uitzondering van de kosten voor de trajectbegeleider. Deze functionarissen, in principe werkzaam binnen de verslavingsreclassering, worden via de Stichting Reclassering Nederland gefinancierd door Justitie. Ik benadruk nog eens dat de kosten voor de gemeenten naar verwachting binnen de bestaande kaders kunnen worden opgevangen.

Een plaats op een VBA binnen de penitentiaire inrichtingen kost ongeveer f 300,- per dag.

De kosten van de experimentele drang-SOV in Ossendrecht/Rotterdam bedroegen tot dusver ongeveer f 400,- per dag voor de intramurale fasen (gesloten en half open fase). De kosten voor de continuering van de voorziening in de komende drie jaar worden thans opnieuw gezien. De Ministeries van Justitie en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zullen gezamenlijk twee derde van de kosten dragen.

Ten laste van de AWBZ wordt f 25,1 miljoen besteed aan voorzieningen die er mede op gericht zijn de overlast van harddrugsverslaafden te verminderen. Te denken valt hier aan de IMC's en de Forensische Verslavingskliniek (FVK). De gemiddelde dagprijs per bed in de verslavingszorg is ongeveer f 280,-. Het goedkoopste type «bed» kost ongeveer f 225,- per dag en het duurste ongeveer f 470,-. Hieronder valt alleen de FVK; nog geen vier procent van alle verslavingszorgbedden valt namelijk in deze duurste categorie. De IMC kost ongeveer f 300,- per dag. Deze bedragen gaan uit van volledige bezetting.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen hoe de evaluatie van de drangprojecten wordt gewaardeerd in relatie tot de uitgangspunten en prognoses bij de start ervan.

Hierboven ben ik in antwoord op vragen van leden van de PvdA-fractie reeds ingegaan op de uitkomsten van de evaluatie van drangprojecten onder auspiciën van de Stuurgroep Vermindering Overlast (SVO). In aanvulling daarop zij nog vermeld dat de drangprojecten hun basis hadden in de Nota Overlast van het derde kabinet-Lubbers uit 1993. De nota formuleert als uitgangspunten van het overlastbeleid:

- het ontwikkelen van een meer gedifferentieerd hulpaanbod dat beter aansluit op de behoeften en mogelijkheden van de doelgroepen;
- het zoeken naar nieuwe mogelijkheden als alternatief voor detentie, inclusief resocialisatie;
- betere benutting van de mogelijkheden tot toepassing van drang en dwang binnen het strafrechtelijk systeem, en bijgevolg een betere doorstroming vanuit het justitiecircuit naar het zorgcircuit;
- nauwkeurige bepaling van de effecten van de verschillende projecten op het terugdringen van overlast; en
- het bij gebleken effectiviteit na afloop van het project onderbrengen van de verschillende onderdelen in de reguliere beleidskaders.

Bij het afsluitende SVO-congres in juli 1999 (stadhuis Den Haag) concludeerde de voorzitter van de Stuurgroep Vermindering Overlast dat de bevordering van het meer gedifferentieerde zorgaanbod inderdaad heeft geleid tot een rijk geschakeerd beeld van meer dan 200 overlastprojecten en voorzieningen in de SVO-gemeenten. Deze lopen uiteen van laagdrempelige ambulante voorzieningen zoals nachtopvang, tot en met IMC's en de FVK.

De overlastprojecten hebben contact gehad met een flink deel van de harddrugsverslaafden. In dit opzicht bleken vooral de laagdrempelige vormen zoals dagopvang, een huiskamer voor prostituees of een nachtopvang effectief. Een groot aantal verslaafden heeft vaak voor langere tijd gebruik gemaakt van woonbegeleiding en werkprojecten. Steeds meer verslaafden hebben gebruik gemaakt van een IMC.

In die zin hebben de projecten en voorzieningen aan hun doel beantwoord.

Echter, naast *opvang* van verslaafden was er de doelstelling van *verandering van leefstijl*. Op dit punt blijken weliswaar op individueel niveau resultaten te zijn geboekt, maar over het geheel zijn (nog) geen effecten waar te nemen.

Zo waren de LMC's bedoeld als schakel tussen laagdrempelige voorzieningen, politieel of de «straat» aan de ene kant en behandelklinieken aan de andere kant. In de praktijk echter ligt het accent bij de meeste LMC's meer op andere functies zoals het bieden van gelegenheid aan de verslaafden tot een «time-out», zonder dat zij de intentie hebben hun leefstijl structureel te wijzigen.

De doelgroep is in grote lijnen bereikt. Dit «bereik» is echter niet veel meer dan dat de verslavingszorg de verslaafden kent en opvangt. Verwachtingen over een structurele gedragsverandering zijn met het arsenaal aan SVO-projecten niet realistisch gebleken.

Ik benadruk nogmaals dat de SOV een experiment is dat grondig zal worden geëvalueerd. De SOV zal als een succes worden beschouwd indien het strak opgezette evaluatie-onderzoek dit uitwijst. De uitkomst van de evaluatie zal in sterke mate bepalend zijn voor de vraag naar voortzetting, en eventueel uitbreiding. Deze beslissing zal met andere woorden «*evidence based*» zijn.

Het onderzoek richt zich zowel op het proces van werken en van samenwerken tussen de verschillende sectoren, als op de effecten van de SOV. Wat dit laatste betreft het volgende. In het experiment worden een experimentele groep aan wie de maatregel is opgelegd, en een controlegroep uit dezelfde doelgroep aan wie de maatregel niet is opgelegd, systematisch met elkaar vergeleken op de belangrijkste indicatoren. Deze betreffen criminele recidive, verslavingsgedrag en maatschappelijke integratie. De uitkomsten worden bepaald in de tijd en aan de hand van verschillende metingen. Tevens zullen vergelijkingen worden gemaakt met de uitkomsten van drang-projecten.

Tegen deze achtergrond zal de SOV in beginsel als een succes worden beschouwd, indien de resultaten aan de volgende voorwaarden zullen voldoen:

- De experimentele SOV-groep vertoont significant en substantieel betere uitkomsten op de belangrijke indicatoren dan de controlegroep.
- De experimentele SOV-groep vertoont op zijn minst vergelijkbare uitkomsten met de cliëntèle van de zwaardere drangvoorzieningen voor criminele drugsverslaafden. Hierbij is te bedenken dat het bij deze laatsten om een wat lichtere groep gaat. Op dit moment dient een voorbehoud te worden gemaakt bij de beschikbaarheid van systematische cijfers over deze drangvoorzieningen.
- De experimentele SOV-groep vertoont significant en substantieel betere uitkomsten op de belangrijkste indicatoren dan reguliere detentie bij criminele drugsverslaafden (dat wil zeggen bovenop het intrinsieke incapacitatie-effect van een langere vrijheidsbeneming). Zoals ik ook op een vraag van de leden van de fracties van CDA en VVD heb aangegeven, heeft na een korte gevangenisstraf – een veroordeling van maximaal 3 maanden – zo'n 80% van de ex-gedeteneerden binnen vijf jaar weer contact met justitie. Na een veroordeling van drie tot zes maanden is dit, na vijf jaar, zelfs 90%. Deze cijfers betreffen strafrechtelijk meerderjarigen, onder wie een aanzienlijk deel verslaafden.

Over de opzet van de evaluatie is onder meer door het Trimbos-instituut naar voren gebracht dat «*evidence based*» beleid nodig is. Ik deel deze ambitie geheel. Ook ik hecht eraan dat strafrechtelijke interventies zijn

gebaseerd op beproefde wetenschappelijke inzichten en op uitkomsten van praktijkonderzoek.

Er wordt gepleit voor een *prospectief onderzoek* met een experimentele en een controlegroep. In deze zuivere vorm van onderzoek wordt voorzien.

Waar mogelijk zal «*randomisatie*» worden toegepast bij de toewijzing van justitiabelen aan het programma.

Voordat de interventie plaatsvindt, wordt van alle potentiële SOV-kandidaten vastgesteld wat de mate van criminaliteit is, de mate van verslaving, de mate van maatschappelijke integratie of juist het tekort daaraan. Dit is de zogenoemde nulmeting.

Vervolgens is er een groep die de maatregel SOV krijgt opgelegd en het programma gaat doorlopen, en een vergelijkbare groep die de maatregel niet krijgt opgelegd. Deze laatsten zullen bijvoorbeeld reguliere vrijheidsstraffen uitzitten en/of in een drang-voorziening worden opgenomen. Degenen in de SOV vormen de *experimentele* groep, de vergelijkbare groep daarbuiten is de *controlegroep*.

Het aantal personen op de lokale groslijsten is duidelijk groter dan het aantal personen dat geplaatst kan worden binnen de SOV's. De niet-geplaatsten kunnen dus fungeren als controlegroep binnen het onderzoek.

Nadat de ene groep het SOV-programma heeft doorlopen en de andere groep niet, wordt de situatie voor een ieder opnieuw vastgesteld, bijvoorbeeld een jaar na afronding van het programma. De verwachting is dat er dan inmiddels verschillen zijn opgetreden tussen beide groepen: minder criminele recidive, meer maatschappelijke integratie etc. De verschillen zijn dan toe te schrijven aan de SOV.

Voor deze vorm van onderzoek is een wat langer lopende experimenteerperiode noodzakelijk. Vandaar de eerste evaluatie na drie jaar en een tweede na zes jaar. Dit is voldoende lang om meerdere lichtingen vanaf de intake het gehele programma te kunnen laten doorlopen, en aansluitend een voldoende lange «follow-up» in de vrije maatschappij te laten hebben.

In gezaghebbende internationale kring bestaat belangstelling voor het Nederlandse SOV-initiatief. Onlangs heeft de leiding van de *Pompidou Group* van de Raad van Europa in een congres-rede nadrukkelijke waardering uitgesproken voor het wetsvoorstel, onder meer omdat het wetsvoorstel is gebaseerd op objectieve gegevens over criminaliteit en verslaving. Het is mogelijk om de Pompidou Group te betrekken bij een onafhankelijke internationale beoordeling van de evaluatie-opzet van de SOV.

Het *National Institute of Justice* van het Amerikaanse Ministerie van Justitie heeft zich hiertoe eveneens bereid verklaard. Met de *Correctional Service of Canada* heb ik in november 1999 een *Memorandum of Understanding* ondertekend voor de Dienst Justitiële Inrichtingen. Onderdeel is een internationaal forum voor evaluatie van veelbelovende justitiële interventies.

Het evaluatie-ontwerp zal tevens aan dit forum worden voorgelegd.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de fractie van D66 breng ik het volgende naar voren.

Het is nog niet eerder voorgekomen dat een wijziging van het Wetboek van Strafrecht een soortgelijk experimenteel karakter heeft. Er is wel een voorbeeld bekend van wetgeving die gefaseerd is ingevoerd. Ik breng in dit verband de zogenoemde Wet Terwee in herinnering.

Een beroep van een mannelijke verslaafde op een ongelijke behandeling van mannen en vrouwen – de SOV is alleen voor mannen beschikbaar – zal naar mijn oordeel moeten falen. Er zijn als gezegd gerechtvaardigde gronden voor het voorstel om de SOV voorshands te beperken tot



mannen. Er bestaat niet een op grond van nationale of internationale regelgeving te gronden rechtens afdwingbare aanspraak op het onthouden van een strafrechtelijke interventie die niet voor iedereen beschikbaar is.

Het is niet juist dat in de voorgestelde regeling niets te vinden zou zijn omtrent het experimentele karakter van de SOV. Artikel VII, tweede lid, bevestigt dit karakter.

De rechtvaardiging van een ongelijke behandeling is gelegen in de noodzaak de SOV eerst op bescheiden schaal te beproeven.

Ik benadruk nogmaals dat het experiment zorgvuldig zal worden geëvalueerd.

In antwoord op de vragen van de leden van de fracties van SGP en RPF/GPV merk ik het volgende op.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is het wetsvoorstel op een aantal onderdelen gewijzigd en is de memorie van toelichting aanzienlijk uitgebreid. Zoals ik hiervoor uiteen heb gezet rechtvaardigen de doeleinden van de SOV deze wijziging van het Wetboek van Strafrecht. De SOV is nodig, omdat bestaande strafrechtelijke interventies tot op heden in onvoldoende mate deze doelstellingen hebben kunnen realiseren. Literatuurstudies en evaluaties van drangvoorzieningen leveren voldoende grond op voor de verwachting dat de SOV succesvol zal blijken te zijn.

Deze leden vroegen of het niet prematuur is om een dwangvoorziening te creëren op een moment dat de effecten van de drangvariant nog onvoldoende zijn onderzocht. Ik beschouw de introductie van de maatregel SOV voor deze specifieke doelgroep van crimineel hoogactieve harddrugsverslaafden zeker niet als prematuur. Deze leden leggen terecht het verband met de evaluaties van bestaande drangvoorzieningen. Ik verbind aan deze evaluaties de conclusie dat introductie van de SOV-maatregel aangewezen is.

Op het punt van de uitgebreide evaluatie van de drangvoorzieningen in het kader van de Stuurgroep Vermindering Overlast (SVO), afgerond medio 1999, moge ik deze leden verwijzen naar mijn antwoord op de vragen van de leden van de PvdA-fractie.

Voor een weergave van de voorlopige resultaten van de experimentele drang-SVO in Ossendrecht/Rotterdam moge ik de fracties eveneens verwijzen naar mijn antwoord op de vragen van de leden van de PvdA-fractie.

Het is in alle gevallen eerst opleggen van een voorwaardelijke SOV, zoals gesuggereerd door GGZ Nederland, acht ik niet gewenst. De rechter moet op vordering van het OM een zekere ruimte hebben om de beslissing te nemen die in het concrete geval het meest passend is. Indien uit de rapportage over de verdachte blijkt dat drangvoorzieningen geen vat op hem hebben gehad, is het vermoedelijk niet zinvol om een voorwaardelijke SOV op te leggen.

De doelgroepen van de SOV en van het onderzoek naar heroïne op recept (heroïne-onderzoek) verschillen van elkaar. Bij de SOV ligt de grond van de toepassing in criminele activiteit. Daarentegen maakt strafrechtelijke vervolging in het vooruitzicht onderdeel uit van de uitsluitingscriteria van het heroïne-onderzoek. De SOV-doelgroep is – althans tot de laatste aanhouding – nog extreem crimineel actief en is dat gedurende vele jaren geweest. Dat, in combinatie met de verslaving, vormt de grond voor het opleggen van een dwangregime. Die grond ontbreekt bij de doelgroep van het heroïne-onderzoek. Een vooruitzicht van een vrijheidsstraf van 3 maanden of meer wordt in het heroïne-onderzoek in de praktijk als uitsluitingsgrond beschouwd.

Op grond van de uitsluitingscriteria van het heroïne-experiment zullen de personen die – naar de mening van de onderzoeker – niet in staat of bereid zijn om regelmatig naar het behandelcentrum te komen voor de vereiste metingen, inclusief personen die in afwachting zijn van strafvervolging en/of een grote kans hebben op detentie gedurende onderzoeksperiode, niet kunnen deelnemen.

Bij het heroïne-onderzoek gaat het om een wetenschappelijk onderzoek naar de effecten van verschillende medische behandelingen op de lichamelijke en geestelijke gezondheid en het sociaal functioneren. Op verbetering van die domeinen is het heroïne-onderzoek dan ook gericht. De SOV is gericht op het loskomen van de verslaving en reïntegratie en daarmee het verminderen van ernstige overlast. Deze doelstellingen verschillen dus aanmerkelijk.

Op grond van de verschillen in opzet, doelstellingen, insluitingscriteria en uitsluitingscriteria zullen de populaties die deelnemen aan het heroïne-onderzoek en die in aanmerking komen voor de SOV, elkaar in de praktijk uitsluiten.

Het pakket van voorzieningen dat wordt geboden aan elk van die groepen verschilt en is geënt op de doelstellingen van heroïne-onderzoek respectievelijk SOV.

De – wellicht onbedoelde – suggestie dat deelnemers aan het heroïne-experiment beter af zijn dan SOV-deelnemers, omdat de eerstgenoemde groep gratis heroïne krijgt en niet aan een dwangregime wordt onderworpen, is ongegrond. Het kunnen krijgen van gratis heroïne kan voor deze groep dan mogelijk «aanlokkelijk» zijn, er is tegelijkertijd sprake van een geheel ander perspectief. De SOV is gericht op reïntegratie en het loskomen van de verslaving. Woonruimte en werk liggen in het verschiets bij succesvol doorlopen van het – inderdaad zware – programma. Dit perspectief bestaat op die manier niet voor deelnemers aan het heroïne-onderzoek. Wel wordt naast de behandeling met heroïne en methadon ook psychosociale hulp geboden die ook op het verkrijgen van woonruimte en werk gericht kan zijn. Deze psychosociale hulp kan per onderzoeksplaats verschillen.

Waar het naar mijn oordeel om gaat, is dat het aan elke doelgroep geboden pakket van voorzieningen in zichzelf adequaat is. Ik meen dat het gehele spectrum van interventies voor deze onderscheiden doelgroepen evenwichtig is.

Bij veroordeling tot de SOV vindt gedwongen opvang plaats. Betrokkene kiest daar niet voor; de opname zal dus onder dwang gebeuren. Maar er is vervolgens geen sprake van dwangbehandeling, wel van drang. In de SOV-inrichting wordt betrokkene voortdurend gemotiveerd en bewogen om mee te doen aan het SOV-programma. Hij zal waar nodig gestimuleerd worden om zijn leven te veranderen en de kansen te benutten die hem worden geboden. Indien betrokkene echter deelname aan het programma categorisch weigert, kan hij daartoe binnen de inrichting niet worden gedwongen. Hij wordt dan geplaatst in unit 4, onder een sober regime.

Ook vanuit deze unit 4 zal er voortdurend drang worden uitgeoefend om hem tot deelname aan het programma te bewegen. De verwachting is dat betrokkene uiteindelijk toch meer heil zal verwachten van actieve deelname, met alle faciliteiten en (bij succes) toenemende vrijheden die daarbij horen, dan van het uitzitten van de volle tijd onder het sober regime van unit 4.

De SOV-methode is niet gebaseerd op behandeling van het verslavingsyndroom, maar wordt gekenmerkt door intensieve trajectbegeleiding. Vanuit een individuele sterkte/zwakte-analyse wordt gewerkt aan verbetering van vaardigheden en maatschappelijk herstel.

De SOV kent een integraal, niet primair op therapie gebaseerd en praktisch programma, gericht op het bieden van structuur en het aanleren van praktische vaardigheden op het gebied van arbeid en scholing, het leren omgaan met financiën, zelfstandig wonen, opbouwen van relaties en zinvolle besteding van vrije tijd.

Van volledige geslaagde resocialisatie is sprake wanneer een ex-criminele drugsverslaafde zich (ook na verloop van enkele jaren) zelfstandig in leven kan houden zonder drugs en criminaliteit. In mijn antwoord op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks wanneer de SOV als een succes zal worden beschouwd, heb ik uiteengezet dat hierbij tevens een vergelijking zal worden gemaakt met de uitkomsten van bestaande drangvoorzieningen.

Deze uitkomst zal niet voor iedere deelnemer in dezelfde mate zijn weggelegd. Voor een aantal drugsverslaafden zal een situatie van begeleid wonen en werken in een sociale werkvoorziening het hoogst haalbare zijn.

Ook dan is er echter sprake van grote winst ten opzichte van zijn huidige leefsituatie.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals

---

\* De bijlagen liggen ter inzage op het Centraal Informatiepunt onder griffiernr. 125811.