
drs. M.W. Bol
M. Brouwers

W

wetenschappelijk

O

onderzoek- en

D

documentatie

C

centrum

Justitieel drugbeleid in de Bondsrepubliek Duitsland

Ministerie van
Justitie

1986

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	3
2	Omvang en aard van handel en gebruik	5
3	Wetgeving	9
3.1	De nieuwe Opiumwet	9
3.2	Verhouding BtMG tot Wetboek van Strafrecht (StGB) en Jeugdwet (JGG)	11
3.3	Reacties op het nieuwe BtMG	12
4	Het nieuwe BtMG in de praktijk	15
4.1	Inleiding	15
4.2	Straftoemeting	15
4.3	Therapie statt Strafe	16
5	Effecten van behandeling	19
5.1	Inleiding	19
5.2	Behandelingseffecten op de korte termijn	19
5.3	Behandelingseffecten op langere termijn	21
	LITERATUUR	23
	Bijlage	29

Evenmin als in Nederland was er in de BRD voor 1970 sprake van een reeel drugsprobleem. Pas in de jaren '70, toen voor de oorspronkelijk hippie-achtige scene, waar met softdrugs geëxperimenteerd werd, geleidelijk aan een heroinescene in de plaats kwam, werd de aanwezigheid van drugs in de samenleving meer en meer als problematisch ondervonden.

Een verschil in beleid tussen Nederland en Duitsland was meteen al, dat Nederland reeds in 1976 een wettelijk onderscheid maakte tussen henneproducten (softdrugs) en drugs met een "onaanvaardbaar risico" (hard drugs). Bezit van softdrugs (tot 30 gram) voor eigen gebruik werd sindsdien niet meer als misdrijf maar als overtreding beschouwd, en kreeg een lagere opsporingsprioriteit. Met betrekking tot harddrugs werden de gebruikers vooral gezien als personen die behandeld moeten worden, terwijl tegen de handelaars steeds harder strafrechtelijk werd opgetreden. In Duitsland werd en wordt een onderscheid tussen soft en harddrugs niet gemaakt. Men geloofde in de zogenaamde "stepping stone" theorie (de theorie dat het gebruik van soft drugs onherroepelijk leidt tot het grijpen naar zwaardere middelen). Ook werd een minder duidelijk onderscheid gemaakt tussen gebruikers en handelaars van (hard)drugs. De groepen werden aanvankelijk in zoverre over een kam geschoren, dat er in het algemeen een zeer geringe tolerantie bestond. Weliswaar is men ook in Duitsland de drugsverslaafde de laatste 10 jaar meer gaan zien als zieke, maar tegelijkertijd is men toch van mening dat hij (met de handelaar) in de eerste plaats een strafrechtelijke vervolging verdient. Deze tweeslachtige houding komt eveneens tot uiting in de nieuwe Duitse drugswetgeving (zie verder par. 3). Weliswaar is er bij de nieuwe wettelijke regeling gekozen voor "therapie in plaats van straf", maar een duidelijk strafkarakter kan deze therapie toch stellig niet ontzegd worden.

Een en ander neemt overigens niet weg, dat er in de BRD een uitgebreid netwerk van (niet-justitiele) hulpverleningsorganisaties voor verslaafden bestaat. Overkoe-

pelend orgaan is de Deutsche Hauptstelle gegen die Suchtgefahren (DHS)⁰¹

Volgens Quensel (1980) is de realiteit met betrekking tot drugs moeilijk in objectieve termen te vatten: in hoeverre er sprake is van een maatschappelijk probleem, is geen objectief gegeven maar sterk afhankelijk van de culturele context (waarom bv. is alcohol wel geaccepteerd in de Duitse samenleving?).

Zo kan men zich afvragen, welke in de BRD de maatschappelijke factoren zijn (geweest) die ertoe hebben bijgedragen dat juist de drugsproblematiek als zo ernstig wordt beschouwd en handel en gebruik van drugs als zo verwerpelijk; ernstig en verwerpelijk genoeg althans voor een uitermate streng en repressief beleid.

Een interessante verklaring hiervoor geeft Scheerer (1978). Volgens hem wordt de Duitse samenleving (meer dan de Nederlandse) gekenmerkt door een hoge mate aan formele controle en is zij niet goed in staat, zich aan te passen aan sociale veranderingen. Een nieuwe sociale consensus kan en wil zij niet produceren; alles wat afwijkt van de heersende norm wordt buitengesloten en als ongewenst beschouwd. Het Nederlandse politieke en sociale leven daarentegen wordt gekenmerkt door een grote diversiteit. De "beroemde" Nederlandse tolerantie berust volgens Scheerer op het unieke sociale fenomeen van de verzuiling, het naast elkaar bestaan van talloze politieke, godsdienstige en etnische groeperingen met elk hun eigen partijen, media, scholen en clubs. Deze verschillende groeperingen zouden volgens Scheerer min of meer onverschillig tegenover elkaar staan; in plaats van nieuwkomers ofwel te willen assimileren binnen een groot homogeen geheel, ofwel buiten te sluiten (wat in Duitsland zou gebeuren), worden zij naast de bestaande groepen getolereerd, met hun zoveelste "zuil" of "subcultuur". In dit door Scheerer geschetste beeld past inderdaad de meer gedifferentieerde aanpak ten aanzien van drugs door de Nederlandse overheid, tegenover de hardere, ongenueanceerde Duitse aanpak.

⁰¹ Voor een volledig overzicht van de organisatie der niet-justitiële drugshulpverlening zie hoofdstuk 19 uit "Drogenervaring" (uitg. H. Feser; Armin Vaas Verslag, 1981).

2 OMVANG EN AARD VAN HANDEL EN GEBRUIK

De meeste auteurs schatten het aantal drugsverslaafden in de BRD op ongeveer 60.000. Bij een totaal aantal inwoners van \pm 60 miljoen betekent dit dat een op de 1.000 inwoners aan drugs verslaafd is.⁰¹ Bij meer dan de helft van deze groep zou het gaan om opiaten, en wel voornamelijk om heroïne (Neidert, 1984). Vergelijken met de aantallen verslaafden aan medicijnen (500.000 personen) en ernstige alcoholverslaafden (1.5 miljoen, dat is 25 op de 1000 inwoners) is het aantal drugsverslaafden relatief gering.

Vanuit het Duitse Bondsministerie voor Jeugd, Gezin en Gezondheid werd in alle deelstaten van West-Duitsland (met uitzondering van Bremen, Hessen en West-Berlijn) een onderzoek verricht naar het gebruik van (alcohol en) drugs onder jeugdigen (Bundesminister, 1983). In het verslag hiervan wordt nadrukkelijk gesteld, dat de leeftijd waarop men drugs gaat gebruiken niet steeds lager komt te liggen. Van alle 12 tot 24-jarigen heeft 9.7% ooit drugs gebruikt. De consumptie is vooral geconcentreerd in de leeftijdsgroep van 18 tot 24 jaar.

Het aantal geregistreerde delicten tegen de Opiumwet (Betaubungs Mittel Gesetz = BtMG) bedroeg in 1983 63.742. Het BtMG kent drie groepen delicten van oplopende zwaarte.

Bij de "Grundtatbestande" (paragraaf 29.1 BtMG) gaat het om kleinere hoeveelheden en om bezit, invoer, handel, verbouwen etc. voor eigen gebruik. Deze delicten kunnen bestraft worden met een vrijheidsstraf tot 4 jaar of een boete. Wanneer het echter gaat om kleine hoeveelheden voor eigen gebruik kan de rechter van bestraffing afzien. De "besonders schwere Fallen" (paragraaf 29,3 BtMG) zijn delicten onder strafverzwarende omstandigheden en omvatten onder meer de hierboven genoemde delicten, wanneer men deze beroepsmatig (met winstoogmerk) pleegt en wanneer het om een "nicht geringer Menge" gaat. De

⁰¹ Een ruwe schatting voor Nederland doet vermoeden, dat in ons land 1 op de 700 inwoners verslaafd is.

strafmaat voor deze groep delicten is 1 - 15 jaar vrijheidsstraf.

De "Verbrechenstatbestande" (paragraaf 30.1 BtMG) zijn onder andere die delicten die men in vereniging pleegt⁰². Op deze delicten staat vrijheidsstraf van 2-15 jaar.

Ongeveer 75-80% van de veroordelingen wegens het BtMG in 1983 betreffen Grundtatbestande, 10-15% de besonders schwere Fallen en 5-10% de Verbrechenstatbestande.

Het aandeel van de delicten tegen het BtMG bedraagt op het totale aantal geregistreerde delicten minder dan 4%. Hierbij moet echter opgemerkt worden dat niet bekend is hoeveel andere delicten (bv. vermogensdelicten) door drugmisbruikers gepleegd worden. Overigens is ook de aard van het verband tussen drugmisbruik en criminaliteit nog steeds niet duidelijk.

Aantal delicten tegen het BtMG in drie jaren:

	1981	1982	1983
totaal	61802	63002	63742
hiervan met heroïne *	29.4%	24.5%	25.1%
hiervan met cannabis	59.7%	64.7%	65.4%

* Bij combinaties heroïne/cannabis komt het delict bij heroïne

Aandeel handel/smokkel in percentages van hun betreffende groep

	1981	1982	1983
totaal	35.5%	36.8%	37.1%
hiervan met heroïne *	40.3%	43.2%	42.9%
hiervan met cannabis	33.6%	34.3%	34.3%

* Bij combinaties heroïne/cannabis komt het delict bij heroïne

Bovenstaande tabellen (ontleend aan Muller, 1984) laten zien dat de drugdelicten de laatste drie jaren een vrij stabiel beeld te zien gavan. In ruim de helft van het aantal gevallen gaat het om cannabisdelicten, waarvan het ongeveer voor eenderde handel en smokkel betreft. Ook bij het totaal aantal delicten vormt handel en smokkel ongeveer een derde deel, bij heroïne is dit aandeel hoger.

⁰² Zie voor verdere omschrijving hoofdstuk 3.1.

Uit de cijfers blijkt dat ongeveer 35% van het totaal aantal delicten handel en smokkel betreffen. 75-80% van het totaal betreft Grundtatbestande, dus 20-25% de zwaardere delicten.

Dit betekent dat minstens 10% handel en smokkel tot de minder zware Grundtatbestande behoort, oftewel zeker een kwart tot eenderde van de handel en smokkel.

Het aantal daders was in 1982 60.671, dus vrijwel gelijk aan het aantal delicten. Voor 1983 waren hierover nog geen gegevens.

Het aandeel der volwassen daders is sinds 1981 groter geworden, terwijl het aandeel der jeugdigen kleiner wordt: in 1981 was 13% jonger dan 18 jaar, in 1983 nog slechts 5.5%. Dit gegeven stemt aardig overeen met de bevindingen van het eerder genoemde onderzoek naar druggebruik in het algemeen (Bundesminister, 1983).

Duidelijk toegenomen sinds 1982 zijn de delicten betreffende handel en gebruik van cocaine (van 1049 in 1982 naar 1443 in 1983, een stijging van 37%).

Het is niet precies bekend, hoeveel van al degenen die een misdrijf tegen het BtMG gepleegd hebben, ook verslaafd zijn aan drugs. Puschel en Brinkman (1982) komen op een percentage van 22, terwijl volgens Hachmann en Jauss (1983) ongeveer 83% verslaafd is.

Het aantal doden ten gevolge van druggebruik bedroeg 472 in 1983 (tegenover 383 in 1982).⁰³

Het percentage vrouwen onder de drugsverslaafden bedraagt ongeveer 30% (Thomas, 1982). Ongeveer 90% van de verslaafden heeft geen baan. (Hachmann en Jauss, 1983).

⁰³ In Amsterdam stierven in 1983 17 Duitsers ten gevolge van een overdosis. In het jaar 1984 waren dit er 35.

3.1 De nieuwe Opiumwet

Op 1-1-1982 is in de BRD de nieuwe Opiumwet van kracht geworden. Deze wet is het uiteindelijke resultaat van jarenlange verbitterde parlementaire debatten, meerdere verworpen wetsontwerpen en omvangrijke, zowel wetenschappelijke als openbare discussies. Het lukte de 8e Duitse Bondsdag niet een nieuwe wet te produceren, omdat de debatten toendertijd in het teken van de verkiezingen stonden en de partijen met elkaar wedijverden in het voorstellen van de zwaarste straffen (zelfs levenslang) voor handelaren, maar daarbij de belangrijke speciale regelingen om drugsverslaafde daders te helpen, vergaten. Op 27-11-1980 diende de SPD/FDP fractie een wetsontwerp in, dat reeds op 26-5-1981 eenstemmig door de 9e Duitse Bondsdag aangenomen werd en resulteerde in de huidige wet. Het doel van deze wet is de basis van het bestaande recht slechts voorzichtig te veranderen maar tegelijkertijd door middel van sterkere strafdreiging de zich uitbreidende criminaliteitsontwikkeling met betrekking tot drugs in te perken en aan de andere kant diegenen te helpen die door de eigen verslaving met het strafrecht in aanraking komen.

Hieronder zullen de belangrijkste punten kort besproken worden:

- De wet bevat een uitgebreidere "catalogus" van stoffen dan voorheen, maar bepaalde stoffen die ofwel aan heroïne toegevoegd worden ofwel benodigd zijn voor de bereiding vallen nog steeds buiten de wet (bv. strychnine).
- Cannabis wordt nog steeds als ontoelaatbare drug beschouwd, omdat men de onschadelijkheid niet bezwezen acht. Sterker nog, men wijst erop dat wetenschappelijk onderzoek de schadelijkheid van THC, het werkzame bestanddeel van cannabis, benadrukt en acht de functie van cannabis als "opstapdrug" mogelijk.

- In de nieuwe wet wordt ook geen onderscheid gemaakt tussen soft- en hard drugs. Het feit dat dit in de USA, Engeland, Italië, Nederland en Japan wel gedaan wordt, heeft niet voldoende gewicht in de schaal gelegd; men heeft geen bruikbare criteria voor het onderscheid kunnen vinden, ofschoon in de praktijk het onderscheid wel degelijk gemaakt kan worden.
- De strafdreiging voor besonders schwere Fallen is verhoogd naar een duur van 1 tot 15 jaar (was 1-10). Tevens is een nieuwe categorie gevormd, die vroeger tot de besonders schwere Fallen behoorde: de Verbrechenstatbestande met een strafdreiging van 2 tot 15 jaar. Dit zijn het verbouwen, aanmaken en handelen in vereniging, het beroepsmatig verschaffen aan een minderjarige, het verschaffen en daardoor lichtvaardig de dood veroorzaken en de invoer van een "niet geringe hoeveelheid".
- De strafdreiging voor Grundtatbestande is verhoogd van 3 tot 4 jaar.
- Therapie in plaats van straf: dit is het paradepaardje van deze wet (§ 35). Bij een te verwachten straf van minder dan 2 jaar kan voorlopig en onder voorwaarden van strafvervolgning afgezien worden of bij een opgelegde straf of strafrestant van minder dan 2 jaar kan deze uitgesteld worden als betrokkenen reeds in (lange termijn-)behandeling is of kan aantonen dat hij/zij hier aan kan beginnen.⁰¹ Indien de behandeling aan betrokkene beperkingen oplegt kan tweederde van de straf zo uitgezeten worden en eenderde omgezet worden in een voorwaardelijke straf.
- Paragraaf 37 voorziet in de mogelijkheid om, indien iemand reeds minstens drie maanden in therapie is, van vervolging af te zien of, indien reeds een vervolging ingesteld was, deze op te schorten.
- De wet verschaft de rechter de mogelijkheid om strafvermindering te geven voor informatie over opdrachtgevers, vindplaatsen van drugs, transacties etc.
- De wet is uitgebreid met een aantal nieuwe Grundtatbestande: illegale zaai en verbouw, financiering van handel, illegale werving en verleiden tot gebruik, het zich verschaffen van drugs anders dan via legale weg.

⁰¹ De bedoelde behandeling mag in ieder type open behandel-instituut worden ondergaan, mits dit door de staat erkend is (zie hierover Adams en Eberth, 1983).

3.2 Verhouding BtMG tot Wetboek van Strafrecht (StGB) en Jeugdwet (JGG)

Het Duitse strafrecht onderscheidt straffen en maatregelen. Met betrekking tot drugsverslaving waar immers sinds de invoering van het nieuwe BtMG straf en behandeling nauw met elkaar verweven, zo niet vereenzelvigd, zijn, verdient het bestaan van afzonderlijke maatregelen voor verslaafden⁰² -naast de straffen van het BtMG- enige nadere toelichting. Gedoeld wordt op twee maatregelen.

Allereerst artikel 56 StGB of artikel 21 JGG, volgens welke artikelen een straf van niet meer dan 2 jaar in een voorwaardelijke straf omgezet kan worden met (in dit bestek) als bijzondere voorwaarde het volgen van een therapie. Voor het van kracht worden van het nieuwe BtMG was dit de meest gebruikte maatregel om verslaafden een kans te geven een therapie in een zelf gekozen inrichting te volgen.

Noodzakelijk voor oplegging van deze maatregel is echter een zeer goede sociale prognose: de wet schrijft voor, dat "de verwachting moet bestaan dat betrokkenen zich reeds de veroordeling zelf zodanig heeft aangetrokken dat hij/zij ook zonder een voltrekking van de straf, geen strafbare feiten meer zal begaan". Een en ander moet bepaald worden aan de hand van de persoonlijkheid van verdachte, diens levenswijze en omstandigheden, de omstandigheden van het delict en verdachtes verhouding tot dit delict en de te verwachten resultaten van de voorwaardelijke straf. Hoewel deze beperkingen zouden doen verwachten dat niet veel drugverslaafden voor deze maatregel in aanmerking zouden komen, blijkt dat in 1981 68.5% van de straffen van 1-2 jaar aan volwassen drugdelinquenten voorwaardelijk zijn opgelegd, en aan de jeugdigen zelfs 73,5%. (Voor alle delicten tesamen ligt dit percentage rond de 25-30%; Butke, 1984).

Bij het instellen van het nieuwe BtMG lag het in de bedoeling dat artikel 35 een aanvulling zou zijn op deze maatregel en met name in opvang van diegenen zou voorzien die niet aan de voorwaarde van een goede sociale prognose voldoen. Hoe een en ander zich heeft ontwikkeld wordt verder beschreven in hoofdstuk 4.

⁰² De maatregelen en artikel 35 gelden bij ieder delict (dus ook bij delicten tegen andere wetten), mits er een aantoonbare relatie met betrokkene's verslaving is.

Als tweede kan een maatregel volgens paragraaf 64 StGB of paragraaf 93a JGG opgelegd worden.

Paragraaf 64 van het StGB (ook wel genoemd: de afkickmaatregel) houdt een plaatsing in een ontwenninginrichting in voor degenen die ten gevolge van hun verslaving een misdrijf hebben gepleegd en van wie (meer) ernstige wetsovertredingen te vrezen zijn. Het betreft een gedwongen verblijf in een inrichting voor "Heilbehandlung oder Entziehungskur" en is gericht op "Besserung und Sicherung". Het verblijf kan maximaal twee jaar duren. De therapie van het BtMG is eveneens bedoeld ter verbetering van de betrokkene, maar niet in eerste instantie ter "Sicherung" (nl. van de maatschappij). De maatregel is, in tegenstelling tot de therapie c.q. straf, bedoeld voor verslaafden van allerlei soorten verdovende middelen. Dit kunnen ook legale drugs zijn; volgens Drost en Koenraadt (1984) mikte men aanvankelijk met de maatregel van paragraaf 64 vooral op alcoholverslaafden.

Paragraaf 93a van het JGG is een soortgelijke maatregel als die van het StGB, maar dan voor jeugdigen. Zij die behoren tot de leeftijdscategorie der Heranwachsenden (18 t/m 20 jaar) kunnen zowel op grond van het JGG als op grond van het StGB worden veroordeeld. Veel vaker gebeurt dit op grond van het JGG (Hachmann en Jauss, 1983).

Zowel "nach" par. 64 StGB als "nach" par. 93a JGG zijn er speciale inrichtingen in de BRD, waar men voor de betreffende dwangbehandeling geplaatst kan worden (de zg. "Drogenknast"). Dit zijn echter slechts zeer weinig instituten. Volgens Coignerai-Weber en Hege (1981) is de reden hiervan dat de gedwongen plaatsing bedoeld was als kortdurend. Bovendien bepaalt art. 64 StGB, dat de maatregel niet bevolen dient te worden, als een ontwenningsskuur bij voorbaat uitzichtloos lijkt; hij kan dus eigenlijk ook niet voor grote groepen mensen bedoeld geweest zijn.

Voor de beleving van de drugdelinquent zelf schuilt waarschijnlijk het enige verschil in het krijgen van straf dan wel van een maatregel in het gegeven, dat in de laatstgenoemde behandeling (o.g.v. art. 64 StGB) gedwongen wordt opgelegd, terwijl in het geval van de therapie c.q. straf (o.g.v. art. 35 BtMG) althans een schijn van vrijwilligheid bestaat.

3.3 Reacties op het nieuwe BtMG

De reacties in de juridische vakpers waren bepaald niet van kritiek ontbloot, noch ten aanzien van het voorontwerp, noch ten aanzien van de uiteindelijke wet. Naar

aanleiding van het voorontwerp wijzen Stein-Hilbers (1980) en Kury (1982) erop dat de nieuwe wet zal leiden tot een sterkere criminalisering van druggebruik⁰³. Een dergelijke criminalisering achten zij hoogst ongewenst. Immers, buitenlands onderzoek heeft uitgewezen dat harder optreden niet leidt tot het afnemen van de drugsriminaliteit. Kury noemt de wet daarom een slag in de lucht. De met het nieuwe BtMG beoogde ontlasting van het gevangeniswezen zal volgens Coignerai-Weber en Hege (1981) niet plaatsvinden. Want ondanks de wet zullen verslaafden volgens deze auteurs niettemin voornamelijk verblijven in de gewone gevangenissen, en wel om de volgende drie redenen:

1. Het afzien van een (verdere) tul. van de gevangenisstraf (par. 33 BtMG) wordt overgelaten aan de tenuitvoerleggende instantie (zijnde het OM), hetgeen vertragend werkt: voordat men de gevangenis verlaat ten behoeve van therapie, is er vaak veel tijd verstreken.
2. De "therapie in plaats van straf" zal zich veelal tot de kortere straffen beperken. De lange wachttijden (zie 1) werken al zeer demotiverend. Diegenen met een straf van meer dan 2 jaar zijn na een lang verblijf in de gevangenis helemaal niet meer gemotiveerd om hun strafrestant in een "Langzeittherapie" door te brengen. Hierdoor komen slechts relatief weinigen ervoor in aanmerking (en wellicht juist niet degenen die er het meeste baat bij zouden hebben).
3. Ten derde achten de auteurs een therapie die zonder duidelijke motivatie wordt aangevangen, bij voorbaat zinloos. Voor de wel voldoende gemotiveerden bestonden er bij de oude wettelijke regeling al mogelijkheden genoeg om in therapie te komen (bv. de maatregelen van StGB en JGG).

Ook na het in werking treden van de nieuwe wet spreken Adams en Eberth (1983) van een te geringe motivatie: de wet neemt al genoegen met de instemming van de betrokkene.

Inderdaad komen er uit tal van therapie-inrichtingen volgens Schouten en Hendriks (1984) klachten over de ongemotiveerdheid van degenen die daar via het BtMG terecht komen. De enige motivatie zou vaak zijn dat men een gevangenisstraf wil ontlopen. Lange (1983) stelt hier tegenover dat de strafdreiging juist positief uit-

⁰³ Temeer zal dit het geval zijn, daar men in Duitsland het zg. legaliteitsprincipe huldigt, dat wil zeggen dat iedere verdachte door het OM vervolgd wordt.

werkt, en dat de kans op een succesvolle behandeling erdoor toeneemt.

Adams en Eberth, zelf rechter respectievelijk Officier van Justitie, gaven (in 1983) toe dat de nieuwe wet niet optimaal functioneert, aangezien sinds het in werking treden van de nieuwe wet het aantal overplaatsingen van drugsverslaafden uit de penitentiaire naar de therapeutische setting drastisch is teruggelopen. (Over het BtMG in de praktijk zie verder hieronder). Volgens hen zijn er echter mogelijkheden aanwezig, hierin verandering te brengen. Zo doen zij een aantal suggesties om de vaak moeizame samenwerking tussen gevangeniswezen en "therapiewezen" te verbeteren. Een wederzijds misverstand zou bv. bestaan ten aanzien van het tijdstip en de inhoud van de berichtgeving (nl. over verloop en afloop van de behandeling) aan justitie. Dit is in de nieuwe wet niet duidelijk geformuleerd: evenmin blijkt uit de wet, wanneer precies moet worden gesproken van het (mis)lukken van een therapie.

Kuhne (1984) tenslotte is van mening dat de nieuwe regeling niet past in het bestaande wettelijke systeem, waardoor toepassing door de rechterlijke macht heel moeilijk wordt. Ook zou de wetgever zich onvoldoende op de hoogte gesteld hebben van de behoeften en mogelijkheden met betrekking tot de behandeling van verslaafden.

4.1 Inleiding

De periode sinds het in werking treden van het nieuwe BtMG is een overgangsperiode en is tevens nog zeer kort. Over wijzigingen in het opsporings- en vervolgingsbeleid sinds de invoering is nog niets bekend. We zullen ons daarom beperken tot een beschrijving van de praktische uitwerking van het nieuwe BtMG op het niveau van de berechting.

(Vrijwel) alle gegevens voor dit hoofdstuk komen uit Drucksache 10/843; officieel bericht van de Duitse Bondsregering 1984.

Deze gegevens betreffen in de meeste gevallen slechts kleine steekproeven en zijn niet altijd volledig. De tendensen die aangegeven worden moeten dan ook beschouwd worden als een voorlopige indruk.

4.2 Straftoemeting

Volgens de justitiële autoriteiten levert de nieuwe wet voorsnog weinig problemen op, maar is het bepaald nog te vroeg voor een definitief oordeel. De voorlopige indruk aan justitie-zijde is, dat de straftoemetingspraktijk zich ten aanzien van de "kleine" drugscriminaliteit niet heeft gewijzigd. Van de zijde der instellingen voor gezondheidszorg wordt hier tegenover beweerd, dat veel rechters ertoe neigen om (in tegenstelling tot voorheen) een straf van net iets meer dan 2 jaar op te leggen, waardoor de mogelijkheid van en motivatie voor "Therapie statt Strafe" -althans als volledige vervanging- wordt ondermijnd. De nieuwe wet zou verder aanleiding hebben gegeven tot een strenger optreden tegen de ernstiger vormen van drugscriminaliteit; met name plegers die zelf niet

verslaafd zijn zouden hogere straffen krijgen dan vroeger.

Uit de voorlopige cijfers blijkt dat drie tendensen, die zich reeds voor 1982 aftakenden, verder doorzetten nl.:

1. Dat er sinds 1982 minder jeugdige daders voor de strafrechter komen. De plegers van Grundtatbestande in 1983 zijn voor 7% Jugendliche en 30% Heranwachsende, van de zwaardere delicten zijn dit zelfs maar 3% respectievelijk 21%. In vergelijking met 1981 is het totaal aantal Jugendliche plegers met ruim 7% afgenomen, de Heranwachsende met 3%.
2. Dat het voor de strafmaat in het geval van gelijke delicten van de Grundtatbestande wel degelijk uitmaakt of het om soft- of om harddrugs gaat. Van deze delictgroep werden cannabisdelicten in 24% van de gevallen afgedaan met een vrijheidsstraf of jeugdstraf tegen 80% van de heroïnedelicten. Bij de zwaardere delicten zijn dergelijke verschillen nog maar gering; hier zijn de hoeveelheden drugs en de zwaarte van het misdrijf belangrijker dan het soort drug.
3. Dat cannabisgebruikers relatief laag gestraft worden. In een steekproef van wegens verwerven of bezit van cannabis veroordeelden in 1983 is 24% veroordeeld tot een vrijheidsstraf (7% meer dan 12 maanden); deze vrijheidsstraf is voor 80% voorwaardelijk. De overige afdoeningen zijn: boete 48%, opvoedingsmaatregel 5%, tuchtmaatregel 20% (waaronder 10 gevallen van jeugdarrest) en overige 3%. In de steekproef zijn die gevallen waarin het überhaupt niet tot een veroordeling kwam buiten beschouwing gelaten. Om welk percentage dit gaat, wordt evenwel niet vermeld.

4.3 Therapie statt Strafe

Het aantal toepassingen van artikel 35 en 37 BtMG sinds het inwerking treden van het nieuwe BtMG tot en met juni 1983 (een periode van anderhalf jaar) is als volgt:

toepassing artikel 35 BtMG	1504
herroeping	535
hernieuwde toepassing	128
toepassing artikel 37 BtMG	242

Hoewel de wet nadrukkelijk toestaat artikel 35 BtMG steeds hernieuwd toe te passen, blijkt in de praktijk dat dit slechts bij een kwart van de herroepingen ook gebeurt.

Het aantal door de staat erkende therapieplaatsen bedroeg eind 1983 ruim 2200 en breidt zich nog steeds uit. Voor een overzicht van de verschillende soorten therapieplaatsen in West-Berlijn zij verwezen naar bijlage 1. (Elders in de BRD zijn vergelijkbare plaatsingsmogelijkheden). Het lag in de bedoeling dat artikel 35 BtMG als aanvulling op reeds bestaande maatregelen zou gaan fungeren. Een frappant effect op de straftoemeting is echter het duidelijke teruglopen van de toepassing der voorwaardelijke veroordeling (o.g.v. par. 56 StGB of par. 21 JGG), met als bijzondere voorwaarde het zich laten opnemen voor therapie in een vrije inrichting), ogenschijnlijk ten gunste van de toepassing van par. 35 BtMG. Het zwaartepunt van deze terugloop ligt bij jeugdstraffen van 12 tot 24 maanden.

Hoewel deze tendens door velen gesignaleerd wordt, zijn er slechts van twee inrichtingen cijfermatige gegevens voor 1981 tot en met september 1983.

	1981	1982	1983
TUBINGEN			
aantal opnames	223	196	215
hiervan paragraaf 56 StGB	60.5%	39.0%	33.0%
hiervan paragraaf 35, 37 BtMG	-	22.0%	37.0%
overig	39.5%	38.0%	30.0%
NIEDERSACHSEN			
aantal opnames	156	152	130
hiervan paragraaf 56 StGB	66.0%	48.0%	34.0%
hiervan paragraaf 35, 37 BtMG	-	12.0%	35.0%
overig	44.0%	40.0%	31.0%

De instanties van de gezondheidszorg vinden het afnemen van toepassing van voorwaardelijke straf een duidelijk verlies. Zij beschouwen deze maatregel als minder bureaucratisch en meer rekening houdend met het ziektebeeld van de verslaafden dan artikel 35 BtMG. Bij afbreken van therapie dreigt niet, zoals bij artikel 35, een onmiddellijke arrestatie.

Verder kritiseren zij de starre en langdurige beslissingsprocedures die aan toepassing van artikel 35 voorafgaan. Wachttijden van 6-8 maanden noemen zij geen zeldzaamheid. En hoewel bij artikel 35 slechts de toezegging van de betrokkene en de waarborg dat behandeling begonnen kan worden vereist zijn, menen zij dat er vaak

toch beslist wordt op grond van overwegingen omtrent een gunstige sociale prognose en motivatie. In het algemeen is men het erover eens, dat het goed functioneren van de nieuwe wet in de praktijk sterk afhankelijk zal zijn van de mate waarin de verschillende betrokken disciplines bereid zijn, met elkaar samen te werken.

5 EFFECTEN VAN BEHANDELING

5.1 Inleiding

In het voorgaande werd beschreven, welke plaats het nieuwe BtMG inneemt temidden van andere wettelijke regelingen t.a.v. drugsdelicten en -verslaafden, en werd een beeld geschetst van de toepassing. Nu dringt zich de vraag op: wat is het effect van deze nieuwe wetgeving op de justitiabelen zelf, met andere woorden, helpt de "Therapie statt Strafe" mensen ook werkelijk, niet alleen om drugsvrij te worden maar ook om het te blijven? Helaas kan op dit moment deze vraag niet beantwoord worden; daarvoor is er nog te weinig tijd verstreken sinds de invoering van het BtMG in 1982. Om toch een beeld te geven van wat wellicht verwacht mag worden op basis van eerdere ervaringen, zullen in het vervolg van dit hoofdstuk enkele resultaten worden beschreven van effecten van behandelingen, zoals die plaatsvonden voor het inwerkingtreden van het nieuwe BtMG.

We zullen ons beperken tot gegevens betreffende door justitie geïnstigeerde behandelingen, welke door de verslaafden al dan niet vrijwillig werden ondergaan. Kury (1982) wijst er op dat zeer veel behandelingen niet worden afgemaakt. Hij citeert diverse onderzoekers die dit aantoonen. Ook zou zijn aangetoond, dat de therapie des te eerder wordt afgebroken, naarmate de client van tevoren langere tijd in gevangenis of Huis van Bewaring heeft doorgebracht.

5.2 Behandelingseffecten op de korte termijn

Onvrijwillige behandeling was en is mogelijk bij wijze van maatregel op grond van par. 64 StGB of 93a JGG. Van een drietal inrichtingen voor "Massregelvollzug" zijn ons (summiere) gegevens bekend omtrent de directe effecten van de behandeling. Het zijn de inrichtingen

Parsberg (Beieren), Brauel (Niedersachsen) en Frohnau (Berlijn).

In Parsberg werden volgens Frangos (1983) tussen februari 1980 en december 1981 44 personen behandeld. Hiervan werden er 30 na de succesvolle behandeling ontslagen en 14 door- of terugverwezen naar een gevangenis, ziekenhuis of open therapie-inrichting.

Zowel in Parsberg als in Brauel loopt 40 procent van de aangevangen behandelingen gedurende de eerste vier weken mis; gerekend over het eerste half jaar zou in totaal 60% van de behandelingen voor de voltooiing worden afgebroken (Schroth, 1981).

Volgens Becker (1983) werden er van juni 1980 t/m 1982 in de kliniek Frohnau 79 patiënten in behandeling genomen. Hiervan waren aan het einde van de genoemde periode 36 personen ontslagen. Het behandelingsresultaat zou in 21 gevallen positief zijn, in 2 gevallen niet te zeggen en in 13 gevallen negatief.

Als verslaafde delinquent kan men ook op een therapie-afdeling van een gewone gevangenis terecht komen (Dit kan zowel op grond van een straf als van een maatregel). Wat betreft de behandeling van deze verslaafden vonden wij gegevens omtrent een tweetal inrichtingen. Het zijn de gevangenis te Munster (Nordrhein-Westfalen) en de vrouwengevangenis Preungesheim te Frankfurt (Hessen). Over Munster meldt Romkopf (1983) dat er in de periode 1978-1981 op de therapie-afdeling 63 verslaafden werden behandeld. Tweederde hiervan maakte het programma af. Vooral degenen die er op grond van een maatregel (onvrijwillig) waren terechtgekomen maakten de behandeling naar verhouding vaker niet af.

Over Preungesheim schrijft Schwinn (1983) dat er van augustus 1977 tot april 1982 in totaal 60 vrouwen werden opgenomen. Zestien daarvan zaten er nog steeds aan het einde van deze periode, 14 vrouwen maakten de therapie niet af en 30 werden ontslagen na een volledige therapie te hebben ondergaan.

Bovenstaande gegevens zijn te summier om er een duidelijke conclusie aan te kunnen verbinden. Bovendien wordt in de verschillende publicaties niet exact aangegeven, of men als succescriterium het voltooien van de behandeling "sec" hanteert, dan wel het bereiken van tevoren gestelde therapie-doelen, zoals bv. het drugsvrij verlaten van de kliniek. Een en ander maakt een duidelijk evaluatie-onderzoek onmogelijk, een omstandigheid die onder meer in Drucksache 9/1282 (1983) wordt betreurd.

5.3 Behandelingseffecten op langere termijn

Volgens Vollmer (1984) wordt er in de BRD geen systematisch onderzoek verricht met betrekking tot het voorstellen van het effect van behandelingen van verslaafden. Het merendeel der cliënten gaat volgens hem na verloop van tijd weer gebruiken. Volgens Dolde (1982) ontbreekt het aan statistisch verantwoord onderzoek waarmee aan de hand van recidivecijfers de behandeling van verslaafden in het gevangeniswezen kan worden geëvalueerd. Kury (1982) schrijft (na invoering van het nieuwe BtMG) dat de recidivecijfers zeer hoog liggen; het drugsprobleem zou nog even onoplosbaar zijn als 50 a 100 jaar geleden. In Drucksache 9/1282 (1983) daarentegen wordt ten aanzien van de behandeling van verslaafde delinquenten buiten de gevangenis een succespercentage van 30% genoemd en wijst men er op dat dit weliswaar niet hoog is, maar toch aanzienlijk beter dan een jaar of 10 geleden⁰¹.

In het nu volgende zullen van enkele inrichtingen afzonderlijk de behandelingseffecten worden besproken, bij ontstentenis van meer algemene gegevens. Wat betreft de behandelingen die bij wijze van maatregel werden opgelegd vonden wij alleen enkele summie gegevens van Frangos (1983) over de inrichting Parsberg (Beieren). Sinds eind 1981 zouden de therapeuten aldaar met de meeste der 30 ontslagen cliënten nog steeds een goed contact onderhouden. Twee hiervan verloor men uit het zicht; acht recidiveerden, d.w.z. gingen weer gebruiken; 20 personen bleven drugsvrij en slaagden erin, zich weer een vaste plaats in de samenleving te veroveren.

Enkele lange termijn-effecten van behandelingen in de "Regelvollzug" (strafgevangnissen) werden gevonden voor een vijftal inrichtingen. Dit zijn Hohenasperg (Baden-Württemberg), Munster (Nordrhein-Westfalen), Plötzensee (Berlijn) Preungesheim (Hessen) en Ebrach (Beieren). Dolde (1982) onderzocht de recidivecijfers van 171 personen die in de periode 1972-1979 (vrijwillig) werden behandeld in Hohenasperg. Ongeveer 72% recidiveerde. Dit getal betreft recidive in het algemeen, dus niet alleen het weer vervallen tot drugsverslaving.

Romkopf (1983) verstrekt gegevens over Munster. Van 23 verslaafden bij wie in het tijdvak 1978-1981 de reclasseringshulp beëindigd werd, was in 1983 het volgende bekend: 4 waren zeker drugsvrij, 8 waar-

⁰¹ Het is ook beter dan het door d'Anjou in 1978 genoemde succespercentage van 10 procent. Zie L.J.M. d'Anjou: Behandeling van verslaafden aan heroïne. Den Haag, WODC, Ministerie van Justitie, 1978.

schijnlijk, 8 gebruikten weer en 3 stierven aan overdosis.

Over effecten van behandeling in de jeugdgevangenis Plotzensee schrijven diverse auteurs. De oudste gegevens zijn van Schendler (z.j.) en betreffen 20 cliënten die werden ontslagen tussen juni 1978 en mei 1979. Elf personen zetten de therapie elders voort. Negen vonden het niet nodig om verder behandeld te worden; 6 hiervan slaagden erin, langdurig drugsvrij te blijven. Leschhorn (1981) geeft geen exacte cijfers maar noemt de ervaringen al met al onbevredigend. Niettemin beschouwt hij het als een hoopvol gegeven, dat bijna de helft van de uit Plotzensee ontslagenen erin slaagt gedurende langere tijd clean te blijven, en dat er bij sommigen zelfs sprake is van een geslaagde sociale integratie.

Recentere gegevens over Plotzensee verschaft Bossong (1983); volgens hem blijft 30 tot 50% van de vrijgelatenen gedurende langere tijd drugsvrij.

Uit de vrouwengevangenis Preungesheim werden volgens Schwinn (zie ook 5.2) tussen 1977 en 1982 30 vrouwen ontslagen. Van de helft hiervan is bekend dat zij na hun vrijlating een maatschappelijk geïntegreerd leven leidden. Niet wordt echter vermeld, hoelang de vrouwen dit volhielden en of het ook betekende, dat zij geen drugs meer gebruikten.

Tot slot schrijft Hermanns (1981) over Ebrach dat de meesten der vrijgelaten cliënten weer recidiveerden; hierbij waren ook degenen die de therapie tot het einde toe gevolgd hadden. De auteur veronderstelt dat de sprong vanuit de gevangenis zonder enige vorm van nazorg voor deze mensen veelal te groot geweest is.

Een samenvattende conclusie is uit de fragmentarische gegevens moeilijk te trekken. De meest gunstige en hoopgevendende resultaten lijken die uit de inrichtingen voor jeugdigen Paasberg (Beieren) en Plotzensee (Berlijn).

LITERATUUR

Adams, M. en A. Eberth

Die therapievorschriften des Betaubungsmittelgesetzes in der Praxis.

Neue Zeitschrift für Strafrecht, 3e jrg., nr. 5, 15 mei 1983, blz. 193-199.

Becker, B.M.

Klinische Therapie von Drogen-Delinquenten anstatt oder nach der Strafe.

Suchtgefahren, 29/1a, 1983, blz. 127-133.

Bossong, H.

Kaum ein Hauch von Hilfe

Bron onbekend (1983)

Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit.

Konsum und Missbrauch von Alkohol, illegalen Drogen, Medikamenten und Tabakwaren durch junge Menschen.

Bonn, Reha-Verlag, 1983.

Butke, H.

Drogenpolitische Grundentscheidungen im Betaubungsmittelrecht der Bundesrepublik Deutschland.

Deutsch-niederländischen Fachtagung des Gustav-Stresemann-Instituts zu Problemen des Drogenrechts vom 21. bis 23. Mai 1984 in Bonn-Bad Godesberg.

Cognerai-Weber, C. en H. Hege

Drogenabhängigkeit und Straffälligkeit.

Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform,

64e jrg., nr. 3, juni 1981, blz. 133-148.

Dolda, G

Zur Rückfalligkeit von Drogenabhängigen nach
Behandlung im Rahmen des Strafvollzugs (Vollzugs-
krankenhaus Hohenasperg)
Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe,
31e Jrg., nr. 4, aug. 1982, blz. 213-219.

Drost, T. R. en F. Koenraadt

Strafrechtelijke maatregelen over de grens.
De therapeutische maatregelen van het Westduitse
strafrecht in vergelijking met de Nederlandse si-
tuatie.
Proces, nr. 4, april 1984, blz. 107-121.

Drucksache 9/1282

20.9.1983 Abgeordnetenhaus von Berlin, 9.
Wahlperiode.
Mitteilungen des Präsidenten, nr. 147.

Drucksache 10/843

Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode.
Bericht der Bundesregierung über die Erfahrungen mit
dem Gesetz zur Neuordnung des Beraubungsmittel-
rechts.

Frangos, L.

Klinische Therapie von Drogendelinquenten im Rahmen
des Massregelvollzugs.
Suchtgefahren, 29/1a, 1983, blz. 133-134.

Hachmann, E. en D. Jauss

Erste Ergebnisse einer Analyse von Urteilen zu
Beraubungsmitteldelikten
Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechts-
reform, 66e Jrg., nr. 3, juni 1983, blz. 148-162.

Hermanns, J.

Drogenprojekt Ebrach-Auswertung.
Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe,
30e Jrg., nr. 1, 1981, blz. 33-36.

Kuhne, H.H.

Therapie statt Strafe?

Legislatorische Versuche zur Bekämpfung von Drogenabhängigkeit.

Monatschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform, 67e jrg., nr. 6, december 1984.

Kury, H.

Zur Drogenproblematik in der Bundesrepublik, insbesondere im Strafvollzug.

Drogalkohol, 6e jrg., nr. 2, mei 1982, blz. 15-42.

Lange, R.

Probleme des Beraubungsmittelrechts.

Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, 33e jrg., nr. 3, 1983, blz. 606-642.

Leschhorn, W.

Drogenabhängigkeit im Strafvollzug

Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe, 30e jrg., nr. 1, 1981, blz. 29-33.

Müller, B.

Der Drogenabhängige und die Strafjustiz.

Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe, 33e jrg. nr. 5, oktober 1984, blz. 274-279.

Neidert, R.

Gesundheitspolitische Aspekte der Drogenbekämpfungspolitik in der Bundesrepublik; insbesondere die Heroinproblematik.

Vortrag auf der deutsch-niederländischen Fachtagung des Gustav-Stresemann-Instituts zu Problemen des Drogenrechts von 21.-23. Mai 1984 in Bonn-Bad Godesberg.

Puschel, K. en B. Brinkmann

Zur Drogendelinquenz in Hamburg- eine Auswertung von Akten in Ermittlungs- und Strafverfahren.

Suchtgefahren, 28, 1982, blz. 79-90.

Quensel, S.

Unsere Einstellung zur Droge.

Kriminologisches Journal, 12e jrg., nr. 1, 1980, blz. 1-16.

Romkopf, U.

Drogenlangzeittherapie in der Justizvollzugsanstalt
Munster.

Suchtgefahren, 29/1a, 1983, blz. 102-104.

Scheerer, S.

The new Dutch and German drug laws:

Social and political conditions for criminalization
and decriminalization.

Law and society review, 12e jrg, nr. 4, zomer 1978,
blz. 585-606.

Schlender, J.U.

Sozialtherapie im Strafvollzug (z.j.)

bron onbekend

Schouten, M. en E. Hendriks

Stom, die Duitsers die spuiten in Amsterdam...

en ze gaan nog dood ook.

Volkskrant, zaterdag 14 juli 1984, blz. 2 en 3 van
"het Vervolg".

Schroth, H.J.

Colloquium der sudwestdeutschen kriminologischen
Institute.

Monatschrift fur Kriminologie, 63e jrg., nr. 1/2,
1981, blz.103-109.

Schwinn, E.

Bericht uber die Arbeit des "Drogenprojektes" in der
Frauenhaftanstalt Frankfurt/M.- Preungesheim (JVA
III).

Suchtgefahren, 29/1a, 1983, blz. 108-111.

Stein-Hilbers, M.

Was passiert mit Fixern? Strategien der Drogen-
politik.

Kriminologisches Journal, 12e jrg., nr.1, 1980, blz.
17-34.

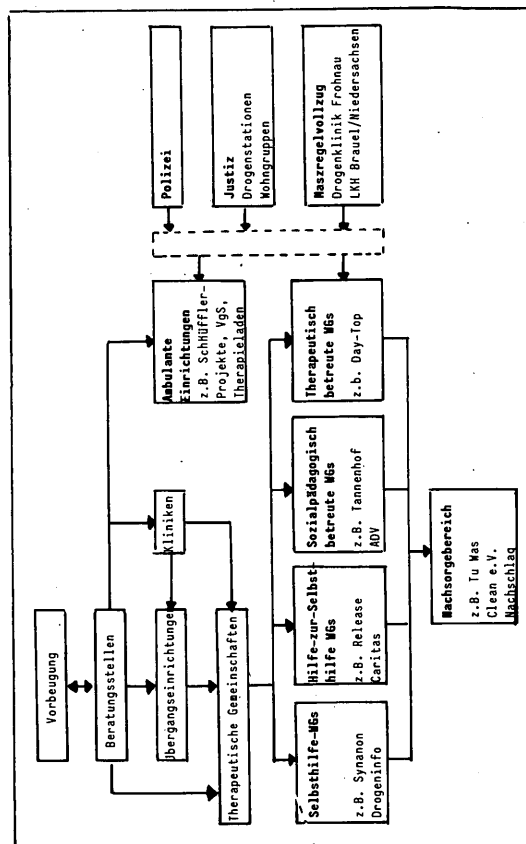
Thomas, N.

Drogenkriminalitat: Analyse und Losungsmoglich-
heiten am Beispiel der Stadt Frankfurt a. M.

In: Schriftenreihe der Polizei-Fuhrungsakademie,
nr.1, 1982, blz. 32+63.

Vollmer, H.

Erfahrungen mit dem neuen Betaubungsmittelgesetz aus
Verhaltenstherapeutischer Sicht.
Suchtgefahren, 30e jrg., nr. 1, 1984, blz. 15-23.



Plaatsingsmogelijkheden (buiten de gevangenis) voor drugsverslaafden West-Berlijn.

Ontleend aan: Heckmann, W. Regionale Planung zur Bekämpfung des Drogenmissbruchs am Beispiel der Grobstadt Berlin (West).

Therapiewoche, 33e jrg, nr. 45, 1983, blz. 6034-6051.