

Vergaderjaar 1997–1998

26 023

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

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 24 februari 1998 en het nader rapport d.d. 27 april 1998, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 23 juli 1997, no. 97.003500, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, de Wet op de rechterlijke organisatie en het voorstel voor een Penitentiaire beginselenwet (strafrechtelijke opvang verslaafden).

Blijkens mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 23 juli 1997, no. 97.003500, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende bovenvermeld voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 24 februari 1998, no. W03.97.0497, moge ik U hierbij aanbieden.

1. Het wetsvoorstel strekt ertoe in het Wetboek van Strafrecht (WvS) een nieuwe voorziening op te nemen: de strafrechtelijke maatregel van plaatsing van drugsverslaafde personen in een inrichting voor de opvang van verslaafden voor de periode van maximaal twee jaar. De maatregel is blijkens de toelichting (paragraaf 1, Inleiding) bestemd voor personen die delicten hebben gepleegd waarvoor door de rechter veelal gevangenisstraffen worden opgelegd, die te kort zijn om daarvan voldoende drang te laten uitgaan tot vrijwillige opname en behandeling in een afkickkliniek in het kader van een schorsing van de tenuitvoerlegging.

De rechtvaardiging voor de invoering van deze maatregel is, aldus de toelichting, niet gelegen in de ernst van de begane delicten afzonderlijk, doch in de door de criminaliteit van drugsverslaafden veroorzaakte ernstige maatschappelijke overlast, bestaande uit het plegen van een reeks van strafbare feiten, alsmede in het belang dat een drugsverslaafde een geïntegreerd zorgaanbod ontvangt, gericht op maatschappelijke (re)integratie en beëindiging van de recidive.

De ernst van het gepleegde strafbare feit is in het huidige strafrecht een factor die in belangrijke mate mede bepalend is voor de rechter bij de beantwoording van de vraag welke straf en/of maatregel zal worden opgelegd. Een breken met dat beginsel vormt een ingrijpende wijziging van het strafrecht. Daarvoor dienen zeer dringende redenen aanwezig te zijn en moet er daarnaast voldoende zekerheid bestaan dat met die ingreep redelijke resultaten zullen worden bereikt voor de oplossing van een reëel maatschappelijk probleem.

In het kader van de beoordeling of aan deze vereisten wordt voldaan, zijn de Raad van State de volgende punten opgevallen.

- De toelichting bevat geen concrete gegevens omtrent de aard en de omvang van de door de criminaliteit van drugsverslaafden, waarop de voorgestelde maatregel zou kunnen worden toegepast, veroorzaakte overlast. Hoewel algemeen bekend is dat in het bijzonder in de grote steden op diverse plaatsen van grote overlast sprake is, lijken deze meer precieze gegevens toch noodzakelijk om te kunnen beoordelen of de maatschappelijke schade als gevolg van het gedrag van betrokkenen inderdaad zo groot is dat het opleggen van een maatregel die tot aanzienlijk langere vrijheidsbeneming kan leiden dan bij een reguliere gevangenisstraf het geval zou zijn, gerechtvaardigd kan worden geacht.*
- Zoals ook in de toelichting vermeld (paragraaf 1, zevende volle alinea), komt uit het in 1996 in het kader van de «Stuurgroep Vermindering Overlast» verschenen rapport «Justitie en Zorg» naar voren dat de afstemming tussen strafrechtelijke reactie en zorgaanbod ten aanzien van verslaafde justitiabelen nog sterk kan worden verbeterd. Ook de Stichting Reclassering Nederland wijst er in haar advies van 17 maart 1997 op dat de beoogde drangwerking die bij het «Vermindering Overlast»-beleid van groot belang wordt geacht voor de instroom van verslaafden in de zorgvoorzieningen nog lang niet op alle onderdelen is geëffectueerd en stelt, gelet daarop, van mening te zijn dat de noodzaak van een voorziening als thans voorgesteld vooralsnog onvoldoende hard is gemaakt. Een brede en gedegen evaluatie van de drangprojecten die in gang zijn gezet, en met name van het door de gemeente Rotterdam gestarte experiment te Ossendrecht, waarin bepaalde elementen van de met de thans voorgestelde maatregel beoogde opzet kunnen worden getest, heeft nog niet plaatsgevonden en wordt eerst in de loop van 1999 verwacht. Het openbaar ministerie acht in zijn advies van 15 mei 1997 juist een gedegen evaluatie van dit Rotterdamse experiment een absolute voorwaarde alvorens tot invoering van het wetsvoorstel kan worden besloten. Wat de reden is dat, ondanks dit alles, toch reeds thans tot invoering van de – ook door de Minister van Justitie als een ultimatum remedium aangeduide – maatregel wordt overgegaan, komt uit de toelichting niet duidelijk naar voren.*
- Over de door de verschillende adviserende instanties (Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing, Stichting Nederlandse Reclassering, Nederlandse Orde van advocaten) gesuggereerde mogelijkheden om op andere wijze binnen het strafrecht – bijvoorbeeld in de vorm van aansluiting bij de wetgeving op het gebied van de terbeschikkingstelling (tbs) of van een bijkomende straf – dan wel daarbuiten – bijvoorbeeld in het kader van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (BOPZ) – de overlast- en verslavingsproblematiek op te lossen, is de toelichting bijzonder kort. Volstaan wordt met de opmerking dat de maatregel van tbs ziet op een ander type delinquent en op veel ernstiger strafbare gedragingen, en dat inbouwen in de BOPZ van de mogelijkheid van een dwangopname van de verslaafde wegens door hem gepleegde overlast niet eenvoudig zou zijn. Waarom dat laatste niet eenvoudig is, wordt evenwel niet toegelicht. Voorts verdient in dit verband aandacht, aldus ook het advies van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing, dat bij langdurige drugsverslaafden met een ernstige verslavingsproblematiek – de doelgroep van de maatregel – veelal toch sprake zal zijn van ernstige ontwikkelings- en pathologische stoornissen en er in zoverre dus juist wel overeenstemming is met de tbs-delinquent.*
- Omtrent de daadwerkelijke positieve resultaten welke van de maatregel ten minste kunnen worden verwacht, valt uit de toelichting weinig op te maken. Gewezen wordt in dit verband (paragraaf 2, zevende volle alinea) uitsluitend op het onderzoek naar de effecten van de gedwongen plaatsing van drugsverslaafden in het kader van tenuitvoerlegging van gevangenisstraf in Paviljoen 2 (drugsvrije afdeling) in het huis van bewaring Demersluis te Amsterdam. Uit dat onderzoek blijkt dat een kwart van de aldus gedetineerden doorstroomt naar de vervolgoevang en 13% die opvang met succes afsluit. Voormeld onderzoek heeft echter, naar de toelichting vermeldt, geen betrekking op lange-termijneffecten. Bevreemding wekt voorts dat in de toelichting in het geheel geen aandacht wordt besteed aan*

in het buitenland (Duitsland, Zweden en de Verenigde Staten) opgedane ervaringen op het gebied van dwangmaatregelen ten aanzien van drugsverslaafden. Een uiteenzetting daaromtrent in de toelichting lijkt zeker op haar plaats.

De Raad wijst erop dat een begin van ervaring is opgedaan met het klinisch laten ontwennen van verslaafden, een methode die niet veel tijd vergt en die mede daardoor weinig kostbaar is. Het college meent dat een uiteenzetting over de bijdrage die deze methode mogelijk levert aan de ontweningspraktijk in de memorie van toelichting niet mag ontbreken.

- *Een drugsvrij klimaat in de opvanginrichting zal, naar ook in de toelichting wordt erkend (paragraaf 3, zesde volle alinea) van wezenlijk belang zijn, wil van de maatregel een enigszins redelijk resultaat kunnen worden verwacht. Omtrent de wijze waarop dit doel zal kunnen worden bereikt, wordt evenwel slechts gemeld dat stringente controlemaatregelen zullen worden toegepast. Aan welke specifieke maatregelen hierbij wordt gedacht, wordt niet besproken.*

Ervaringen in het verleden op dit terrein opgedaan leren dat het – ook in gesloten inrichtingen – buitengewoon moeilijk is de aanwezigheid en het gebruik van drugs te voorkomen. Het garanderen van het gewenste drugsvrije klimaat zal naar verwachting dan ook zeer ingrijpende maatregelen vergen, waarvan bepaald niet uit te sluiten is dat deze het leefklimaat in de inrichting en als gevolg daarvan mogelijk ook de gewenste positieve effecten van de maatregel nadelig zullen beïnvloeden. Aan deze problematiek wordt geheel voorbijgegaan.

Het vorenstaande in aanmerking nemend is de Raad van oordeel dat noch de noodzaak noch de effectiviteit van de voorgestelde maatregel in de toelichting voldoende aannemelijk zijn gemaakt. Bij gebreke hiervan zal vooralsnog van indiening van het wetsvoorstel moeten worden afgezien.

1. Dit onderdeel is de kern van het advies van de Raad.

De Raad brengt naar voren dat de rechtvaardiging voor invoering van de maatregel van plaatsing in een inrichting voor de strafrechtelijke opvang van verslaafden (na te noemen SOV) blijkens de toelichting niet is gelegen in de ernst van de begane delicten afzonderlijk, doch in de door criminaliteit van drugsverslaafden veroorzaakte ernstige maatschappelijke overlast, bestaande uit het plegen van een reeks van strafbare feiten, alsmede in het belang dat een drugsverslaafde een geïntegreerd zorgaanbod ontvangt, gericht op maatschappelijke (re)integratie en beëindiging van de recidive. De Raad merkt op dat een breken met het beginsel dat de ernst van het gepleegde strafbare feit in het huidige strafrecht een factor is die in belangrijke mate mede bepalend is voor de rechter bij de beantwoording van de vraag welke straf en/of maatregel zal worden opgelegd, een ingrijpende wijziging van het strafrecht vormt. Daarvoor moeten zeer dringende redenen aanwezig zijn en bovendien moet er voldoende zekerheid bestaan dat met de ingreep redelijke resultaten zullen worden bereikt voor de oplossing van een reëel maatschappelijk probleem.

Voor de beoordeling of aan deze vereisten is voldaan noemt de Raad een vijftal punten. Deze punten in aanmerking nemend is de Raad van oordeel dat noch de noodzaak noch de effectiviteit van de voorgestelde maatregel in de toelichting voldoende aannemelijk zijn gemaakt. De Raad concludeert dat bij gebreke hiervan vooralsnog van indiening van het wetsvoorstel zal moeten worden afgezien.

Naar aanleiding van de door de Raad genoemde punten breng ik het volgende naar voren.

- In een nieuw onderdeel 2 van de toelichting inzake aard en omvang van de doelgroep zal nader worden ingegaan op de aard en de omvang van de door de criminaliteit waarop de SOV ziet, veroorzaakte overlast. Aan de hand van meer precieze gegevens kan worden geconstateerd dat de maatschappelijke schade zo groot is dat het opleggen van een maatregel van langere duur dan een reguliere gevangenisstraf gerechtvaardigd kan worden geacht.
- Drangprojecten en dwangprojecten zijn beide nodig om de problematiek van drugsoverlast op te lossen. Beide voorzieningen zijn gericht op de verwezenlijking van eenzelfde doel, beëindiging van de verslaving, beëindiging van de overlast en maatschappelijke reïntegratie. Het

wezenlijke onderscheid tussen beide voorzieningen is daarin gelegen dat voor het ondergaan van een drangmaatregel de medewerking van betrokkene is vereist terwijl voor het ondergaan van een dwangmaatregel die medewerking niet is vereist.

Uit de eerste tussenrapportage over het experimentele drangproject in Ossendrecht is onder meer het volgende gebleken. Een relatief groot aantal deelnemers haakt in de intramurale fase al vrij snel af. Wat betreft drie in de evaluatie ontwikkelde succescriteria, te weten drugsgebruik, contacten met politie en justitie en de woon- en werksituatie, onderscheiden de deelnemers zich vooralsnog in gunstige zin van de afvallers. Er zijn aanwijzingen dat dit samenhangt met enkele andere verschillen tussen deelnemers en afvallers. Wat betreft verslavingsduur, omvang, duur en intensiteit van het crimineel verleden en de persoonlijke achtergrond lijken de afvallers zich in een minder positieve positie te bevinden dan de deelnemers. Van de afvallers is bekend dat sommigen opnieuw zijn opgepakt voor strafbare feiten, van anderen dat zij weer terug zijn in de drugscene, terwijl weer anderen oude straffen uitzitten. Eén deelnemer heeft het project tot nu toe succesvol afgerond. De vooruitzichten voor degenen die de tweede fase hebben bereikt, zijn niet ongunstig. Het is nog te vroeg om definitieve conclusies te trekken over de effecten van het experiment op langere termijn.

Niettemin kan uit deze evaluatie de voorzichtige en voorlopige conclusie worden getrokken dat langere intramurale en extramurale opvang deelnemers een succesvol perspectief kan bieden, en dat de drangvoorziening niet geschikt is voor degenen die niet of in onvoldoende mate gemotiveerd zijn. De verwachting is gerechtvaardigd dat een deel van de niet-gemotiveerden in een dwangvoorziening gemotiveerd zal kunnen worden.

In de toelichting zal nader worden ingegaan op de wenselijkheid van het naast elkaar bestaan van een drang- en een dwangvoorziening, en wordt duidelijk gemaakt dat tot invoering van de – ook door mij als een ultimatum remedium aangeduide – maatregel moeten worden overgegaan.

- In de toelichting zal nader worden ingegaan op de overwegingen waarom is gekozen voor invoering van de maatregel van plaatsing in een inrichting voor de strafrechtelijke opvang van verslaafden en niet voor aansluiting bij TBS-wetgeving, bij wetgeving op het gebied van een bijkomende straf of bij de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen.

Onder de groep waarop de SOV ziet, kunnen zich ook personen bevinden bij wie tijdens het begaan van het feit een gebrekkige ontwikkeling of een ziekelijke stoornis van de geestvermogens bestaat als bedoeld in artikel 37a Wetboek van Strafrecht (criteria voor de TBS). Deze omstandigheid kan op zich onvoldoende grond opleveren voor inbedding van de SOV-voorziening in de TBS.

De SOV is gericht op de oplossing van een specifieke problematiek. Dat rechtvaardigt de invoering van een specifiek instrument. Het is wenselijk om de eigen aard van de SOV in de wet tot uitdrukking te brengen.

- In de toelichting zal inzicht worden verschaft in de positieve resultaten die van de SOV worden verwacht. Voorts zal worden ingegaan op ervaringen die zijn opgedaan tijdens een recente studiereis naar de Verenigde Staten. Gebleken is dat gedragsbeïnvloeding bij verslaafden met een zware justitiële stok achter de deur zeer succesvol kan zijn wat betreft vermindering van recidive, als aan twee voorwaarden is voldaan. Langdurige behandeling (ca. anderhalf jaar) en regulering van nazorg. Deze ervaringen ondersteunen de invoering van een SOV.

Voorts zal een uiteenzetting worden gegeven omtrent de bijdrage die de methode van het klinisch laten ontwennen van een verslaafde kan leveren aan de ontwenningsspraktijk. Ontwenning is een noodzakelijke voorwaarde voor de verwezenlijking van de met de SOV beoogde doeleinden. Zij staat aan het begin van een geïntegreerd zorgaanbod, gericht op maatschappelijke (re)integratie en beëindiging van de recidive.

- In de toelichting zal voren worden gebracht dat een drugsvrij klimaat en de maatregelen die erop gericht zijn zo'n klimaat te verwezenlijken, samen kunnen gaan met een goed leefklimaat binnen de SOV-inrichting.

Ik ben van oordeel dat een aldus aangevulde toelichting de noodzaak en de effectiviteit van de voorgestelde maatregel in voldoende mate aannemelijk maakt.

2. Ingevolge het voorgestelde artikel 38m, eerste lid, aanhef en onder 2°, WvS kan de rechter de maatregel opleggen, indien nog geen twee jaar zijn verlopen sedert de dag waarop de verdachte wegens een misdrijf onherroepelijk tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel, vrijheidsbeperkende maatregel of het verrichten van onbetaalde arbeid ten algemene nutte is veroordeeld en voorts er ernstig mee rekening moet worden gehouden dat de verdachte wederom een misdrijf zal begaan.

Dit artikelonderdeel stelt niet als eis dat de onherroepelijke veroordeling ook tot gehele of gedeeltelijke executie heeft geleid. Deze eis lijkt vanuit het in de toelichting verwoorde zorgperspectief echter gerechtvaardigd, nu de aard en het karakter van de maatregel er zich tegen verzetten dat eerst nog een oude gevangenisstraf zou moeten worden ondergaan. Daar komt bij dat de toelichting (paragraaf 2) er ook van uitgaat dat de maatregel zou kunnen worden opgelegd, indien de rechter de conclusie trekt dat eerdere door hem gelegde interventies kennelijk niet hebben geholpen. Deze conclusie kan slechts worden getrokken, indien de verdachte een eerdere onherroepelijke veroordeling feitelijk heeft ondergaan. De Raad geeft in overweging het artikelonderdeel op dit punt aan te vullen.

2. Ik ben met de Raad van oordeel dat het wenselijk is dat de maatregel slechts kan worden opgelegd, indien de verdachte een eerdere veroordeling als bedoeld in het voorgestelde artikel 38m, eerste lid, onderdeel 2°, feitelijk heeft ondergaan. Dit onderdeel zal daartoe worden aangevuld.

3. Het voorgestelde artikel 38m, tweede lid, WvS bepaalt dat onder verslaafde als bedoeld in het eerste lid wordt verstaan een persoon van wie uit feiten en omstandigheden blijkt van lichamelijke of psychische afhankelijkheid van een of meer middelen in de zin van de Opiumwet.

Het valt op dat, nu door de woorden «een of meer middelen in de zin van de Opiumwet» geen onderscheid gemaakt wordt tussen harddrugs en softdrugs, voorbij wordt gegaan aan de precieze doelgroep waarvoor de maatregel toch is bedoeld, te weten personen die regelmatig strafbare feiten begaan (mede) als gevolg van het gebruik van verslavende harddrugs. De Raad adviseert het artikelonderdeel aan te passen.

3. In artikel 38m, tweede lid, zal tot uitdrukking worden gebracht dat de voorgestelde maatregel ziet op verslaafden aan harddrugs. Daartoe wordt vermeld dat het moet gaan om afhankelijkheid van een of meer middelen, vermeld op de bij de Opiumwet behorende lijst I.

4. Zoals ook in de toelichting wordt onderkend (paragraaf 4.1, vierde volle alinea) zal de maatregel ten minste enige tijd moeten kunnen duren teneinde de noodzakelijke voorwaarden te kunnen scheppen voor een succesvol verloop van het daarmee beoogde resocialisatieproces. Gelet hierop rijst de vraag waarom in het wetsvoorstel slechts een maximumduur van de maatregel en geen minimumduur daarvan is neergelegd. De toelichting dient daarover in ieder geval duidelijkheid te verschaffen. Zo nodig zal het wetsvoorstel met betrekking tot het voorgestelde artikel 38n WvS moeten worden aangevuld.

4. Het is juist dat de maatregel enige tijd zal moeten duren teneinde de noodzakelijke voorwaarden te kunnen scheppen voor een succesvol verloop van het daarmee beoogde resocialisatieproces. Ik acht het evenwel niet zinvol om de rechter te binden aan een minimum termijn, mede gelet op het bepaalde in artikel 38n, tweede lid. Ingevolge deze bepaling kan de rechter bij het bepalen van de duur van de maatregel rekening houden met de duur van de voorlopige hechtenis. Hieraan zal in de toelichting aandacht worden gegeven.

5. Het voorgestelde artikel 38o WvS bepaalt dat de rechter naast de maatregel een gevangenisstraf kan opleggen tot ten hoogste een jaar. Uit de toelichting (paragraaf 3, vierde volle alinea) valt op te maken dat het de bedoeling is de plaatsing in een inrichting bestemd voor de strafrechtelijke opvang van verslaafden zo mogelijk reeds gedurende de voorlopige hechtenis, doch in ieder geval op korte termijn na het plegen van strafbare feiten door een tot de doelgroep behorende persoon te realiseren. Met die doelstelling lijkt moeilijk

verenigbaar dat naast de maatregel nog een gevangenisstraf kan worden opgelegd, welke, naar mag worden aangenomen, eerst zal worden geëxecuteerd.

Het scheppen van de mogelijkheid om ook gevangenisstraf van ten hoogste een jaar op te leggen, lijkt ook daarom weinig zinvol, omdat met de maatregel immers reeds wordt beoogd (paragraaf 2, achtste volle alinea) de rechter de mogelijkheid te geven een interventiemiddel toe te passen dat zwaarder is dan een reguliere vrijheidsstraf. De Raad beveelt dan ook aan artikel 38o WvS te laten vervallen.

5. De bezwaren van de Raad tegen de in artikel 38o (oud) geboden mogelijkheid van het opleggen van een gevangenisstraf van maximaal één jaar naast de maatregel hebben geleid tot de conclusie dat het beter is om deze bepaling te schrappen.

6a. De kosten van tenuitvoerlegging van de maatregel komen ingevolge het voorgestelde artikel 38p, derde lid, WvS ten laste van de staat en de deelnemende gemeenten. Blijkens de toelichting bij deze bepaling heeft deze medefinanciering slechts betrekking op de vervolgvorzieningen die in de half open en open fase worden aangeboden.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft in het advies van 26 maart 1997 te kennen gegeven vooral tegen een verplichte financiële bijdrage van de deelnemende gemeenten aan de detentiekosten in de intramurale fase ernstige bezwaren te hebben, nu de gemeentebesturen in die fase geen eigen taak en verantwoordelijkheid hebben. De Raad deelt deze kritiek en meent dat gelet daarop, in de wettekst tot uiting dient te worden gebracht dat de medefinanciering slechts betrekking zal hebben op de half open en open fase. Aldus wordt ook bereikt dat de afwijking op dit punt van de in het strafrecht in het algemeen geldende regel dat de kosten van de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen (artikelen 35, 36a en 37e WvS) voor rekening van de staat komen zo beperkt mogelijk is.

6a. De gemeenten die deelnemen aan de verwezenlijking van de SOV, zullen voor 25% bijdragen in de financiering van de (ver)bouwkosten van de inrichtingen waarin de intramurale fase wordt doorlopen.

Wat de financiering van de daadwerkelijke tenuitvoerlegging betreft komen de vervolgvorzieningen in de laatste open fase voor rekening van de deelnemende gemeenten. Zulks zal in artikel 38o, derde lid, (voorheen artikel 38p) tot uitdrukking worden gebracht.

6b. Een argument voor het opleggen van een medefinancieringsverplichting aan de deelnemende gemeenten ten aanzien van de kosten van de vervolgvorzieningen in de half open en open fase vormt (toelichting op artikel 38p, derde lid, WvS) het belang dat de gemeenten hebben bij de oplossing van de op hun grondgebied voorkomende problematiek.

Niet uitgesloten moet worden geacht dat de rechter ook zal overgaan tot het opleggen van de maatregel aan personen die geen woon- of verblijfplaats in de deelnemende gemeenten hebben en daarmee ook overigens geen binding hebben. Het hiervoor genoemde, voor de medefinanciering gebezigde, argument zal ten aanzien van die personen niet opgaan. Hoe daarmee bij de verdeling van de kosten tussen de staat en de gemeenten rekening zal worden gehouden, verdient toelichting.

6b. Het is de opzet van de SOV dat de maatregel wordt opgelegd aan een persoon die lokaal is gebonden aan een deelnemende gemeente. Het is evenwel niet uitgesloten dat de maatregel ook wordt opgelegd aan personen die geen (vaste) woon- of verblijfplaats hebben in de deelnemende gemeenten. Deze personen kunnen evenwel gedurende enige tijd in een deelnemende gemeente voor grote overlast zorgen. Deze gemeente heeft er aldus belang bij dat de SOV-vorzieningen ook voor deze personen beschikbaar zijn.

Met gemeenten zullen zo nodig nadere afspraken kunnen worden gemaakt over de verdeling van de kosten in de uitzonderlijke gevallen waarin de laatste fase van de aan een persoon opgelegde maatregel ten uitvoer wordt gelegd in een gemeente waarmee deze persoon geen enkele binding heeft.

In de toelichting zal aan dit punt aandacht worden geschonken.

7. Gezien de belangrijke rol welke de deelnemende gemeentebesturen bij de tenuitvoerlegging van de half open en de open fase van de maatregel wordt toegedacht, verdient het aanbeveling de taak en de verantwoordelijkheid van de gemeentebesturen in dit opzicht niet, zoals thans wordt voorgesteld, bij een convenant, doch bij of krachtens de wet te regelen. Over die regeling zal overleg kunnen worden gevoerd met de meest betrokken gemeentebesturen en de VNG overeenkomstig artikel 114, eerste lid, van de Gemeentewet. De regeling kan voorzien in vrijwillige deelname door gemeenten. Op deze wijze kunnen de beoogde elementen van overeenstemming en vrijwilligheid worden gecombineerd met rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, alsmede met een behoorlijk rechtsbescherming. Het wetsvoorstel zal aldus moeten worden uitgebreid.

7. De rol van de deelnemende gemeenten bij de tenuitvoerlegging van de laatste fase is van wezenlijk belang voor het welslagen van de voorgestelde maatregel. De Raad geeft er de voorkeur aan dat de taak en de verantwoordelijkheid van de gemeentebesturen worden geregeld bij of krachtens de wet, en niet bij convenant. Aan beide opties zijn voordelen verbonden. Met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de deelnemende gemeenten zal nader worden overlegd over de vraag of het wenselijk is om de rol van de gemeenten en de nadere afspraken tussen het ministerie van Justitie en de gemeenten bij of krachtens de wet te regelen. Het kan zijn dat uitkomst van dit overleg is dat voorshands wordt gekozen voor het vastleggen van taak en verantwoordelijkheid van de gemeenten en van de afspraken tussen het ministerie en de gemeenten bij convenant. In een later stadium – als enige ervaring met de SOV is opgedaan – kan worden bezien of regeling bij of krachtens de wet nodig is. Artikel 38o kan een basis bieden voor nadere regelgeving in dit opzicht.

8. De toelichting bevat geen uiteenzetting omtrent de financiële gevolgen van het wetsvoorstel, zowel voor het Rijk als voor de deelnemende gemeenten. Daarin dient te worden voorzien (artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet, alsmede de aanwijzingen 215, eerste lid, en 216, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)).

8. De toelichting zal worden aangevuld met een uiteenzetting omtrent de financiële gevolgen van het wetsvoorstel.

9. In artikel V van het wetsvoorstel is een evaluatiebepaling vervat. In de toelichting op aanwijzing 164 Ar wordt opgemerkt dat indien voor de evaluatie de medewerking van een niet onder ministeriële verantwoordelijkheid vallend orgaan nodig is, daartoe een wettelijke voorziening moet worden opgenomen. Vanwege de betrokkenheid van deelnemende gemeentebesturen bij de tenuitvoerlegging van de voorgestelde maatregel, geeft de Raad in aansluiting hierop in overweging het voorstel met een dergelijke voorziening aan te vullen.

9. Artikel V wordt aangevuld met een bepaling die de medewerking van de deelnemende gemeenten aan de evaluatie van de maatregel zal verzekeren.

10. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

10. De redactionele opmerkingen van de Raad zijn overgenomen.

11. Niet naar aanleiding van het advies van de Raad van State wordt nog het volgende voorgesteld.
In artikel 38m, eerste lid, wordt bepaald dat de maatregel uitsluitend kan worden opgelegd, indien het openbaar ministerie daartoe een vordering heeft gedaan. Dat geeft een nadere waarborg dat de maatregel wordt opgelegd aan een persoon voor wie plaatsing en nadere gemeentelijke vervolgvoorzieningen daadwerkelijk beschikbaar zullen zijn.
Voorts wordt artikel 9, tweede lid, onderdeel g, van het voorstel voor een Penitentiaire beginselenwet in die zin gewijzigd, dat opname in een huis van bewaring mogelijk is, indien (in plaats van «zolang») opname in een tot SOV-inrichting bestemde inrichting niet mogelijk is.

Het wetsvoorstel is op een aantal juridisch-technische punten gewijzigd en geactualiseerd.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik veroorloof mij U in overweging te geven het hierbij gevoegde, overeenkomstig het bovenstaande, gewijzigde voorstel van wet en de daarbij behorende gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 24 februari 1998, no. W03.97.0497, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel II, onderdeel D, van het wetsvoorstel «In artikel 59a, eerste lid» vervangen door: In artikel 559a, tweede lid.
- In de eerste alinea van paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting naar de daarin bedoelde wetsvoorstellen verwijzen overeenkomstig aanwijzing 219, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.