



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en enige andere wetten in verband met de eigen bijdrage voor verblijf in een justitiële inrichting

Nader Rapport

22 oktober 2014

Nr. 577720

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en enige andere wetten in verband met de eigen bijdrage voor verblijf in een justitiële inrichting

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 mei 2014, nr. 2014001000, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 juli 2014, nr. W03.14.0154/II en W03.14.0155/II, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling of de Afdeling advisering) aanleiding gegeven tot het maken van opmerkingen ten aanzien van de maatschappelijke en financiële effecten van het voorstel, het niveau van regelgeving, het overgangsrecht, de sociale zekerheidsrechten van gedetineerden en het moment van het ontstaan van de schuld. De Afdeling is van oordeel dat het voorstel aanpassing behoeft en dat de toelichting op bepaalde punten dient te worden aangevuld. Graag ga ik op deze opmerkingen in het navolgende in.

A. Algemeen deel

1. Maatschappelijke en financiële effecten

a. Problematiek doelgroep

In mijn reactie op dit onderdeel van het advies wil ik graag vooropstellen dat het grootste gedeelte van de opgelegde gevangenisstraffen korte straffen betreft. In 2011 stroomden in totaal 38.666 gedetineerden in het gevangeniswezen in. Dit getal is ten behoeve van de impactanalyse nog gecorrigeerd met het aantal gedetineerden dat voorlopig gehecht is geweest, maar die uiteindelijk niet zijn veroordeeld; die groep is immers op grond van dit wetsvoorstel geen bijdrage verschuldigd. De detentieduur was in 2011 in 27% van de gevallen korter dan twee weken, in 23% van de gevallen twee weken tot een maand, in 21% van de gevallen een tot drie maanden en in 12% van de gevallen een tot zes maanden. Slechts in 15% van de gevallen kwam de detentieduur uit boven de zes maanden.¹ Hierbij dient bedacht te worden dat de detentieduur soms betrekking kan hebben op meerdere straffen die direct na elkaar ten uitvoer worden gelegd. De opgelegde vrijheidsbenemende straffen voor misdrijven in 2012 laten eenzelfde beeld zien. Bijna 40% van de 22.000 door de strafrechter in eerste aanleg opgelegde (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen had een duur van minder dan een maand, bijna een kwart had een duur tussen een en drie maanden en ruim een vijfde had een duur van tussen drie maanden en een jaar. Slechts in 4% van de gevallen werd een gevangenisstraf van drie jaar of langer opgelegd.² De percentages langere straffen zullen ten aanzien van overtredingen aanzienlijk lager zijn, ook omdat een (lange) vrijheidsstraf wettelijk gezien vaak niet mogelijk is. Uit bovenstaande volgt dat de situatie, zoals de Afdeling die schetst, waarin een gedetineerde de maximale bijdrage moet betalen, zich in de praktijk slechts in een beperkt aantal gevallen voor zal doen. Dit zal worden verhelderd in de memorie van toelichting.

Voor zover de Afdeling verwijst naar de discussie over een eigen bijdrage voor verblijf in een justitiële

¹ Zie Significant, *Impactanalyse 'bijdrageregelingen veroordeelden'*, p. 10.

² Zie *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2012*, p. 140–141.



inrichting in 2008, wijs ik erop dat in die discussie werd uitgegaan van een bijdrage van € 193,- per dag³, een bedrag dat niet te vergelijken is met het huidige voornemen om een bijdrage van €16,- per dag op te leggen.

Dat neemt niet weg dat zich in de praktijk gevallen kunnen voordoen waarin de bijdrage – in verhouding tot het inkomen van de bijdrageplichtige – dusdanig hoog is, dat het bezwaarlijk is voor de betrokken om deze bijdrage op dat moment (in één keer) te voldoen. Daarom is het mogelijk in dergelijke gevallen een betalingsregeling te treffen of uitstel van betaling te verlenen. Bij de oplegging zal een standaardbetalingsregeling worden aangeboden. Zo wordt voorzien in een laagdrempelige regeling voor een groot deel van de gevallen. Daarnaast kan een individuele betalingsregeling worden getroffen dan wel uitstel van betaling worden verleend. In het inningsproces zal een inkomens- en vermogenstoets worden ingebouwd, om deze voorzieningen maximaal te faciliteren. Het inningsproces is erop gericht te voorkomen dat invorderingsmiddelen worden ingezet om bijdragen te innen bij personen die deze niet of niet in één keer kunnen betalen. Ik meen dat deze mogelijkheden, ook gelet op het feit dat de maximale bijdrage slechts in een beperkt aantal gevallen aan de orde zal zijn, in beginsel voldoende soelaas zullen bieden. Temeer omdat in die gevallen waarin uitstel van betaling en een betalingsregeling niet afdoende zijn en de bijdrageplichtige in dusdanige betalingsproblemen verkeert dat hij niet langer kan voortgaan met het betalen van zijn schulden, is voorzien in een kwijtscheldingsbevoegdheid na afloop van een succesvolle afronding van een minnelijk schuldsaneringstraject. Ik sluit hiervoor geheel aan bij de criteria die het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale verzekeringsbank (SVB) hanteren bij het afzien van gedeeltelijke (verdere) terugvordering, reden waarom ik eraan hecht de kwijtscheldingsbevoegdheid in lijn daarmee vorm te geven. Dit betekent dat van iedere bijdrageplichtige, evenals dat bij andere regelingen het geval is, een maximale inspanning wordt verwacht, vanuit de centrale gedachte van deze regeling dat het redelijk is om een eigen bijdrage in de kosten te verlangen en vanuit een oogpunt van rechtsgelijkheid. In gevallen waarin kwijtschelding niet aan de orde is, zijn een betalingsregeling of uitstel van betaling om de betrokkene te ondersteunen om aan zijn betalingsverplichting te kunnen doen, evenwel steeds mogelijk wanneer de inkomens- en vermogenspositie van de bijdrageplichtige daar aanleiding toe geeft.

b. Verhoging recidiverisico en sociale problematiek

Hoewel het hebben van schulden een criminogene factor is, en er dus een verband is tussen het hebben van schulden en recidive, is daarmee niet gegeven dat het hebben van schulden criminaliteit ook veroorzaakt. In de eerste plaats omdat er niet (per definitie) een oorzakelijk verband bestaat tussen het hebben van schulden en criminaliteit; het hebben van een schuld hoeft niet de reden te zijn dat iemand een delict pleegt. Het hebben van schulden kan bijvoorbeeld ook slechts een teken zijn dat een persoon beperkte capaciteiten heeft om impulsen te beheersen of om problemen op te lossen. Het WODC-onderzoek naar de predictieve validiteit van de Recidive Inschattingsschalen (RISc) spreekt van correlaties tussen de in dat instrument onderscheiden factoren – waaronder 'inkomen en omgaan met geld' – en recidive.⁴ Aangetekend moet ook worden dat omgaan met geld – waaronder het hebben van schulden valt – slechts één van de (twaalf) factoren die meegenomen wordt in instrumenten die inschattingen over recidivekansen maken.

Bovendien moet bedacht worden dat de situatie die de Afdeling schetst, waarin de maximale bijdrage moet worden betaald, zich in de praktijk niet veelvuldig zal voordoen. Bij onderdeel a ging ik daar al op in. Zoals aldaar ook reeds aan de orde kwam, behoren uitstel van betaling en een betalingsregeling tot de mogelijkheden om de betrokkene te ondersteunen bij het voldoen aan zijn betalingsverplichting. Verder is in gevallen waarin de betrokkene door zijn schuldenlast dusdanig in de problemen komt dat hij niet langer kan voortgaan met betalen (gedeeltelijke) kwijtschelding mogelijk wanneer hij deelneemt aan een gemeentelijk schuldsaneringstraject. Daarmee is ook voorzien in een adequate oplossing voor de meest nijpende gevallen.

Ten aanzien van de bijdrage voor ouders van jeugdigen die in een justitiële jeugdinrichting verblijven, geldt dat die bijdrage gelijk zal worden gesteld met de lagere bijdrage die geldt op grond van de Jeugdwet en het Besluit Jeugdwet. Zie daarover ook mijn reactie op onderdeel 6. Verder is overeenkomstig de Jeugdwet voorzien in een hardheidsclausule (zie het voorgestelde artikel 7d, tweede lid, Beginselwet justitiële jeugdinrichtingen zoals opgenomen in artikel III van het wetsvoorstel).

c. Inning

Ten behoeve van dit wetsvoorstel is een impactanalyse uitgevoerd door onderzoeksbureau Signifi-

³ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VI, nr. 109, p. 3.

⁴ L.M. van der Knaap en D.L. Alberda, *De predictieve validiteit van de Recidive Inschattingsschalen (RISc)*, WODC 2005, p. 39 e.v.



cant⁵. Daarbij is, door middel van de inningspercentages, rekening gehouden met het feit dat een gedeelte van de opgelegde bijdragen niet geïnd kan worden.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling over de financiële gevolgen van een betalingsregeling of uitstel van betaling, merk ik op dat uitstel van betaling en een betalingsregeling weliswaar tot gevolg hebben dat (een deel van) de bijdrage op een later moment wordt geïnd, maar dat heeft geen negatieve gevolgen voor de *structurele* netto-opbrengsten. Uiteindelijk zal immers ook bij een betalingsregeling of uitstel van betaling de volledige bijdrage worden geïnd. Door de mogelijkheid van uitstel van betaling of een betalingsregeling kan bovendien juist een groter gedeelte van de bijdrage tegen lagere kosten worden geïnd, doordat geen invorderingsmiddelen worden ingezet tegen personen die de bijdrage op dat moment niet (in één keer) kunnen betalen.

Wel kunnen er mede door getroffen betalingsregelingen en verleend uitstel van betaling aanloopverliezen optreden in de eerste jaren na invoering van de bijdrage. Met deze aanloopverliezen wordt in de impactanalyse rekening gehouden.⁶ Voor de aanloopverliezen is reeds dekking binnen de begroting voorzien.

d. Financiële lasten

Ten behoeve van dit wetsvoorstel is, zoals hierboven al aan de orde kwam, een impactanalyse uitgevoerd door onderzoeksbureau Significant. Met deze impactanalyse is voorzien in een zorgvuldige financiële onderbouwing van het wetsvoorstel. De schattingen voor de inningspercentages zijn tot stand gekomen in overleg met diverse experts. De geschatte kosten van het inningstraject zijn gebaseerd op uitvoeringstoetsen uitgevoerd door organisaties die (mogelijk) belast zullen worden met inning van de maatregel. In de impactanalyse (p. 8) wordt melding gemaakt van mogelijke tweede orde effecten van de maatregel. De mate waarin deze effecten zullen optreden, is op basis van de huidige gegevens evenwel niet vast te stellen. Dat neemt niet weg dat ik het van belang vind de gevolgen van dit wetsvoorstel nauwkeurig te volgen. Derhalve zal ik bekijken op welke wijze deze gevolgen na de aanvaarding en inwerkingtreding van het wetsvoorstel in kaart kunnen worden gebracht.

Met betrekking tot het door de Afdeling genoemde effect van dit wetsvoorstel op de bijstand, de bijzondere bijstand en de schuldhulpverlening, merk ik in aanvulling op bovenstaande graag nog het volgende op.

Vooropgesteld zij dat dit wetsvoorstel geen wijziging aanbrengt in de uitsluiting van gedetineerden van de bijstand. Dit geldt overigens ook ten aanzien van overige sociale zekerheidsrechten; er zijn geen wijzigingen aangebracht in de Wet sociale zekerheidsrechten gedetineerden. Derhalve zal dit wetsvoorstel geen aanleiding kunnen vormen voor een toename van het aantal bijstandsuitkeringen. Verder merk ik nog op dat, zoals bij de onderdelen a en b ook reeds aan de orde kwam, in een groot gedeelte van de gevallen als gevolg van dit wetsvoorstel geen hoge (aanvullende) schulden ontstaan. Bovendien zijn er diverse voorzieningen getroffen die beogen te voorkomen dat de betalingsplichtige in betalingsproblemen komt, zoals de mogelijkheden tot een betalingsregeling en uitstel van betaling. Het is derhalve op dit moment niet vast te stellen of en in hoeverre het beroep op de bijzondere bijstand en de gemeentelijke schuldhulpverlening door ex-gedetineerden zal stijgen. In de monitor Nazorg van het WODC worden 'schulden' van (ex-)gedetineerden gemonitord. Ik zal het WODC vragen om aan voorgaande in de vijfde monitor specifiek aandacht aan te besteden. Dit onderwerp kan vervolgens nader aan de orde komen in het Strategisch Beraad Veiligheid, waarbinnen de Minister van Veiligheid en Justitie met de VNG praat.

e. Conclusie

Gelet op hetgeen ik hierboven bij de onderdelen a tot en met d heb opgemerkt, meen ik dat dit wetsvoorstel voorzien is van een adequate financiële onderbouwing en dat in het wetsvoorstel adequate voorzieningen zijn getroffen om rekening te kunnen houden met een eventuele beperkte inkomens- en vermogenspositie van de betalingsplichtige. Dat neemt niet weg dat het van belang is de effecten van deze maatregel in de praktijk na de inwerkingtreding in kaart te brengen. Vandaar dat ik voornemens ben te bekijken of en op welke wijze de effecten van dit wetsvoorstel gevolgd kunnen worden. Ik zal in ieder geval het WODC vragen in de vijfde monitor Nazorg – waarin onder andere het onderwerp 'schulden' van (ex-)gedetineerden wordt gemonitord – (extra) aandacht te besteden aan de gevolgen van dit wetsvoorstel.

2. Niveau van regelgeving

Naar aanleiding van dit onderdeel van het advies is de maximaal te betalen bijdrage vastgelegd in het wetsvoorstel.

⁵ Significant, *Impactanalyse 'bijdrageregelingen veroordeelden'*.

⁶ De impactanalyse, p. 13–14.



Voor het overige zijn de belangrijkste voorschriften reeds opgenomen op het niveau van wet in formele zin. De wet bevat de grondslag voor de heffing van de bijdrage, regels over uitstel van betaling en de belangrijkste procedureregels en de voorschriften met betrekking tot de in te zetten invorderingsmiddelen; zie de in het wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen van de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en (Titel 4.4 van) de Algemene wet bestuursrecht. Gedelegeerd naar een algemene maatregel van bestuur worden slechts de vaststelling van de op te leggen bedragen en nadere inningsvoorschriften. De delegatie van de op te leggen bedragen naar het niveau van een algemene maatregel van bestuur is niet ongebruikelijk. Als voorbeeld noem ik de Algemene wet bijzondere ziektekosten en het daarbij behorende Bijdragebesluit zorg 2003 en de Wet op de jeugdzorg met het daarbij behorende Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg. Ook onder de Jeugdwet, die de Wet op de jeugdzorg zal vervangen, zal de hoogte van de bijdrage worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur.

Zoals gezegd zijn de belangrijkste inningsvoorschriften opgenomen in een wet in formele zin. Nadere inningsvoorschriften – het gaat dan bijvoorbeeld om de vraag of via automatische incasso betaald kan worden – worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gegeven. Ook dit is geen ongebruikelijke werkwijze. Op eenzelfde wijze geregeld zijn de inningsvoorschriften bij de strafbeschikking, de strafrechtelijke geldboete en de geldboetes op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften.

Bij de bijdrage voor ouders van jeugdigen die in een justitiële jeugdinrichting verblijven, is, ook ten aanzien van het niveau van de regelgeving, aangesloten bij de Jeugdwet.

3. Onmiddellijke werking

In reactie op dit onderdeel van het advies zij opgemerkt dat het geenszins de bedoeling is dat de strafrechter bij de sanctieoplegging rekening houdt met de te betalen bijdrage. De bijdrage is een louter administratieve heffing voor het verblijf in een justitiële inrichting; de bijdrage is noch onderdeel van de straf noch een straftoemingsfactor. Naar aanleiding van het advies is dit in de memorie van toelichting verhelderd.

B. Voorstel eigen bijdrage verblijf

4. Sociale zekerheidsrechten

De reden, zo luidt mijn reactie op dit onderdeel van het advies, om gedetineerden uit te sluiten van sociale zekerheidsuitkeringen is destijds geweest dat sprake was van een 'dubbele' betaling door de overheid. De gedetineerde ontving zowel een uit gemeenschapsgeld betaalde uitkering, terwijl daarnaast volledig in diens levensonderhoud werd voorzien door de Staat. Daar kwam nog bij dat de Staat daarnaast uitgaven moest doen om het penitentiair- en rechtshandhavingssysteem in stand te houden.⁷ Met het stopzetten van de uitkeringen van gedetineerden, werd de *dubbele* betaling voor het levensonderhoud opgeheven. Dat neemt niet weg dat de Staat thans nog steeds volledig voorziet in de kosten van het levensonderhoud en daarnaast kosten maakt voor het in stand houden van het penitentiaire systeem. De hoge kosten die worden gemaakt voor het verblijf in een justitiële inrichting worden aldus volledig door de samenleving gedragen, terwijl die kosten worden veroorzaakt door een beperkt aantal individuen die door in strijd te handelen met de strafwet het verblijf in de justitiële inrichting hebben uitgelokt. Dit kabinet hecht eraan ook de veroorzaker van de hoge kosten die dat verblijf met zich brengt, daaraan een bijdrage te laten leveren. Dit wetsvoorstel voorziet daarom in een – in verhouding tot de kosten overigens zeer beperkte – bijdrage voor gedetineerden aan hun verblijf in een justitiële inrichting.

5. Moment ontstaan schuld

Naar aanleiding van dit onderdeel van het advies zal in de algemene maatregel van bestuur die ter uitvoering van dit wetsvoorstel wordt opgesteld, worden vastgelegd dat de factuur voor de eigen bijdrage voor verblijf in een justitiële inrichting pas na afloop van de detentieperiode zal worden verzonden.

6. Bijdrage ouders

Naar aanleiding van dit onderdeel van het advies zal de bijdrage voor ouders van jeugdigen die in een justitiële inrichting verblijven in de algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van dit wetsvoorstel, worden gesteld op dezelfde hoogte als de ouderbijdrage in het Besluit Jeugdwet.

⁷ Zie *Kamerstukken II 1997/98*, 26 063, nr. 3, p. 1–4.



C. Voorstel eigen bijdrage kosten strafvordering

Dit onderdeel van het advies heeft betrekking op het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de eigen bijdrage van veroordeelden aan de kosten van de strafvordering en de slachtofferzorg. Op dit onderdeel van het advies zal worden ingegaan bij gelegenheid van het nader rapport bij dat wetsvoorstel.

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om enkele technische en redactionele verbeteringen aan te brengen in het wetsvoorstel.

Daarnaast is – gelet op het feit dat de Eerste Kamer op 30 september 2014 het wetsvoorstel tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet en het Wetboek van Strafrecht in verband met de herijking van de wijze van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties en de invoering van elektronische detentie (Kamerstukken 33 745) heeft verworpen – de bijdrage aan de elektronische detentie uit onderhavig wetsvoorstel gehaald.

De bepalingen betreffende de gegevensuitwisseling zijn uit dit wetsvoorstel gehaald en ondergebracht in een nota van wijziging ten behoeve van de advisering daarover door het College bescherming persoonsgegevens.

Daartoe gemachtigd door de ministerraad moge ik U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven.*



Advies Raad van State

No. W03.14.0154/II en no. W03.14.0155/II
's-Gravenhage, 7 juli 2014

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 23 mei 2014, no. 2014001001, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de eigen bijdrage van veroordeelden aan de kosten van de strafvordering en de slachtofferzorg, met memorie van toelichting en bij Kabinetsmissive van 23 mei 2014, no. 2014001000, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en enige andere wetten in verband met de eigen bijdrage voor verblijf in een justitiële inrichting, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de eigen bijdrage van veroordeelden aan de kosten van de strafvordering en de slachtofferzorg (hierna: voorstel eigen bijdrage kosten strafvordering) strekt ertoe om van veroordeelden en ter beschikking gestelden een eigen bijdrage te vragen voor de kosten van de strafprocedure in eerste aanleg en de slachtofferzorg.¹

Het wetsvoorstel tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en enige andere wetten in verband met de eigen bijdrage voor verblijf in een justitiële inrichting (hierna: voorstel eigen bijdrage verblijf inrichting) strekt ertoe van veroordeelden en ter beschikking gestelden een eigen bijdrage te heffen voor het verblijf in een penitentiaire inrichting en voor elektronische detentie (huur van een enkelband). Voorts dienen ouders van jeugdigen een eigen bijdrage te betalen voor het verblijf van de jeugdige in een penitentiaire inrichting voor jeugdigen.

Uitgangspunt van beide wetsvoorstellen is dat degene die de wet overtreedt en een strafvorderlijke reactie uitlokt, verantwoordelijk moet worden gehouden voor (een deel van) de kosten die de samenleving voor de strafprocedure en de tenuitvoerlegging van straffen draagt. Het is niet meer vanzelfsprekend dat deze kosten in hoofdzaak door de samenleving worden gedragen, aldus de toelichting.² Voorgesteld wordt de eigen bijdrage voor het verblijf in een penitentiaire inrichting en de huur van een enkelband op € 16 per dag te stellen en over een maximale periode van 2 jaar te heffen.³ Voor de eigen bijdrage voor het strafproces en de slachtofferzorg worden forfaitaire bedragen gehanteerd oplopend van € 450 (maximaal) voor een veroordeling door de kantonrechter⁴ tot ca. € 2.400 voor een veroordeling door een meervoudige kamer van de rechtbank.⁵ De eigen bijdrage wordt niet door de rechter opgelegd; het gaat om een administratieve bijdrage in de vorm van een bestuursrechtelijke geldschuld waarop de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is.⁶ Het doel is dat met de voorstellen een structurele netto-opbrengst van € 65 mln. per jaar wordt gerealiseerd.

Vanwege de nauwe inhoudelijke samenhang tussen beide wetsvoorstellen en het feit dat de toelichting op de voorstellen grotendeels parallel loopt, brengt de Afdeling één advies uit. In het algemeen deel (deel A) worden opmerkingen over beide voorstellen gemaakt; in deel B over de eigen bijdrage kosten verblijf en in deel C over de eigen bijdrage kosten strafprocedure.

De Afdeling is niet overtuigd van het feit dat de baten (met inbegrip van de beoogde besparingen) die met de voorstellen gerealiseerd zouden moeten worden opwegen tegen de maatschappelijke en financiële lasten van de voorstellen. De toename van de schuldenlast van veroordeelden door de eigen bijdrage kan ertoe leiden dat het recidiverisico wordt vergroot, de sociale problematiek van (gezinnen van) veroordeelden verder toeneemt en hun resocialisatie wordt belemmerd. In het merendeel van de gevallen zal de inning van de eigen bijdrage problematisch zijn. Bij de financiële

¹ Het gaat onder meer om de kosten gemaakt door de politie, het openbaar ministerie, het Nederlands forensisch instituut, het Nederlands Instituut voor Forensische psychiatrie en psychologie, de kosten gemaakt door de reclassering ten behoeve van de advisering van de rechter en de kosten van de berechting.

² Toelichting voorstel kosten strafvordering, paragraaf 1. Inleiding.

³ De periode van 2 jaar en de voorgestelde bedragen blijken niet uit het wetsvoorstel, wel uit de toelichting.

⁴ Indien door de kantonrechter een boete wordt opgelegd, is het forfait niet hoger dan 50% van het boetebedrag.

⁵ Dit blijkt uit de aan de Afdeling advisering door het departement ter beschikking gestelde Impactanalyse 'bijdrageregelingen veroordeelden' uitgevoerd door het Bureau Significant (april 2014).

⁶ De inningsprocedure verloopt volgens titel 4.4. Algemene wet bestuursrecht.



berekening is voorts onvoldoende rekening gehouden met de stijging van de kosten door een groter beroep op bijstand en door extra beroepsprocedures. In dat licht bezien moet ernstig worden betwijfeld of de beoogde (financiële) opbrengsten zullen worden behaald. Op grond van deze overwegingen tezamen adviseert de Afdeling om van de voorgestelde eigen bijdragen af te zien. Onverminderd dit advies maakt de Afdeling opmerkingen over het niveau van regelgeving, de onmiddellijke werking, de samenhang met sociale zekerheidsrechten, het moment van ontstaan van de schuld, de bijdrage van ouders, de verhouding van de eigen bijdrage voor de kosten van strafvordering tot artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en het verzet tegen de OM-strafbeschikking.

A. Algemeen deel

1. Maatschappelijke en financiële effecten

a. Problematiek doelgroep

De Afdeling wijst erop dat veel veroordeelden beperkte financiële middelen en een zwakke sociale positie hebben; bijna drie kwart (73,1%) van hen heeft schulden⁷ en een derde heeft een bijstandsuitkering voor de aanvang van detentie.⁸ Volgens Reclassering Nederland is het percentage van gedetineerden met schulden na detentie nog hoger, omdat tijdens detentie het inkomen in de meeste gevallen wegvalt.⁹ In de toelichting wordt vermeld dat 60% van de gedetineerden bij ontslag uit detentie een inkomen heeft en na zes maanden 87%. Niet wordt echter aangegeven wat de bron is van het inkomen: arbeid, bijstandsuitkering of anderszins.

De Afdeling merkt op dat door de introductie van de eigen bijdrage, die kan oplopen tot € 11.520 voor ondergane detentie en ca. € 2.400 voor de kosten van de strafprocedure door de meervoudige kamer van de rechtbank, de nu al aanzienlijke schuldenlast van veel veroordeelden (en hun gezinnen) verder zal toenemen. Voor zover gedetineerden en tbs-gestelden in een penitentiaire inrichting of kliniek inkomen kunnen verwerven, is dat inkomen onvoldoende om de voorgestelde eigen bijdrage te kunnen voldoen.¹⁰ In dat licht bezien is aannemelijk dat het financieel perspectief voor (gezinnen van) gedetineerden verder verslechtert en in een aantal gevallen welhaast uitzichtloos wordt.¹¹ In dergelijke gevallen behoren een betalingsregeling of uitstel van betaling weliswaar tot de mogelijkheden maar het is maar zeer de vraag is of dit voldoende soelaas zal bieden; de lasten voor gedetineerden kunnen zich over een lange periode – vaak een veelvoud van de periode in detentie – uitstrekken, waardoor de schuldenlast nauwelijks en hooguit zeer geleidelijk zal afnemen.

In 2008 werd het, gelet op de inkomenspositie van gedetineerden, door de regering niet realistisch geacht hun inkomen als basis voor een eigen bijdrage te gebruiken.¹² Te allen tijde moest worden voorkomen dat een gedetineerde schulden zou opbouwen of vergroten ten gevolge van een eigenbijdrageregeling, aldus de regering.¹³ Het invoeren van een eigenbijdrageregeling werd, bovenop het stopzetten van de uitkering tijdens detentie, disproportioneel geacht (zie hierover punt 4).¹⁴ De sociale- en inkomenspositie van veroordeelden is sindsdien niet ingrijpend gewijzigd.

⁷ Uit de monitor nazorg van ex-gedetineerden (Derde monitor nazorg ex-gedetineerden van het WODC (2012), de meest recente monitor) blijkt dat bijna drie kwart (73,1%) van de ex-gedetineerden voor aanvang detentie schulden heeft, waarvan 31% tussen de € 1.000–5.000 schuld en 25% tussen de € 10.000–50.000;

⁸ Uit de monitor nazorg van ex-gedetineerden blijkt dat voor de aanvang van de detentie 27% van de gedetineerden een inkomen uit arbeid heeft en 33,4% een bijstandsuitkering; bij ontslag uit detentie heeft 61,7% van de gedetineerden inkomen. 50% van de gedetineerden die onder toezicht staan van de reclassering, heeft geen werk. Voor detentie wonen de meeste ex-gedetineerden in een huurwoning of bij familie. Bij ontslag uit detentie wonen meer mensen bij familie en in de maatschappelijke opvang dan voor detentie.

Uit een quick scan van de Belastingdienst over het inkomen in het jaar 2006 – over de periode buiten detentie – van circa 41.000 gedetineerden bleek dat circa 19.000 van hen een jaarinkomen hebben van minder dan € 10.000 (het bijstandsniveau). Ongeveer 12.000 gedetineerden hebben een inkomen tussen de € 10.000 en 29.501 (het bruto modale inkomen in 2006). Het is aannemelijk om te veronderstellen dat binnen deze categorie het zwaartepunt eerder ligt bij een inkomen tussen de € 10.000 en de 20.000, dan tussen de € 20.000 en de 29.501. Ongeveer 700 gedetineerden hebben een bovenmodaal inkomen. Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VI, nr. 109, blz. 4.

⁹ Advies Reclassering Nederland d.d. 10 maart 2014, blz. 2.

¹⁰ Gedetineerden kunnen maximaal €15 en tbs-gestelden maximaal € 33 per week verdienen. Advies Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming d.d. 7 maart 2014, blz. 7.

¹¹ Advies NVvR, blz. 3.

¹² Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VI, nr. 109, blz. 4. Brief van de Staatssecretaris van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.

¹³ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VI, nr. 109, blz. 3.

¹⁴ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VI, nr. 109, blz. 3.



b. Verhoging recidiverisico en sociale problematiek

De hiervoor geschetste problematiek heeft naar verwachting een aantal sociaal-maatschappelijke effecten. De Afdeling wijst op het volgende.

Zoals hiervoor opgemerkt loopt als gevolg van de voorgestelde regeling de schuldenlast van veroordeelden die al schulden bezitten verder op. Het hebben van schulden is een belangrijke criminogene factor, die het risico op recidive en de daarmee samenhangende kosten voor de samenleving doet stijgen.¹⁵ De invoering van de eigen bijdrage kan daarom tot meer recidive leiden. In dat geval zal van de wetsvoorstellen een criminaliteit bevorderende werking uitgaan met alle maatschappelijke en financiële kosten van dien.¹⁶

De Afdeling merkt op dat het aannemelijk is dat de voorgestelde eigen bijdrage door het verhogen van de schuldenlast en het vergroten van de sociale problematiek in meer algemene zin de resocialisatie van veroordeelden belemmert. In de toelichting wordt in dit verband verwezen naar het in opdracht van het WODC opgestelde rapport 'Kostenveroordeling in strafzaken'¹⁷ (hierna: rapport), dat verwijst naar onderzoek uit 1989 waaruit zou blijken dat er geen onmiddellijke samenhang is tussen de betalingsplicht inzake de proceskosten en de beoogde resocialisatie.¹⁸ Nog los van de vraag of een verwijzing naar een onderzoek uit 1989 nog als relevant kan worden aangemerkt, wijst de Afdeling erop dat vervolgens in het rapport van de WODC wordt vermeld dat een veroordeling in de proceskosten, zeker als deze aanzienlijk zijn, belemmerend kan werken voor de resocialisatie van de veroordeelde en een betaling van de schade aan het slachtoffer in de weg kan staan.¹⁹ De toelichting gaat daar niet op in.

In de toelichting wordt ten aanzien van het recidiverisico en de resocialisatie vermeld dat de voorgestelde regeling diverse voorzieningen bevat waardoor rekening kan worden gehouden met de inkomenspositie van de betalingsplichtige (betalingsregeling of uitstel van betaling).²⁰ De Afdeling is van oordeel dat de persoonsgerichte incassostrategie de verhoogde kans op recidive en het negatieve effect op resocialisatie voor een grote groep gedetineerden met verminderde financiële draagkracht niet in substantiële mate wegneemt. Immers, de schuld ten gevolge van de eigen bijdrage blijft intact – de verjaringstermijn van de vordering wordt verlengd gedurende de periode dat uitstel van betaling is verleend²¹ –, hetgeen de financiële situatie van gedetineerden en daarmee de verhoogde kans op recidive en het negatieve effect op resocialisatie gedurende lange periode negatief kan beïnvloeden.

De uit de eigen bijdrage voortvloeiende schuldenlast kan voorts een negatieve invloed hebben op de re-integratie in het arbeidsproces²² en de 'sociale inbedding' van gedetineerden, terwijl arbeid en sociale inbedding een recidive reducerend effect hebben.²³ De schuldenlast zal de relaties binnen de gezinnen van de veroordeelden (verder) onder druk zetten en de sociale problematiek verergeren, vooral in gezinnen waarin meerdere (jeugdige) personen gedetineerd zijn (geweest). Een slechte financiële situatie vergroot de kans op huiselijk geweld.²⁴

Ook de eigen bijdrage van ouders van minderjarige veroordeelden kan tot sociale problemen leiden. Het gegeven dat ouders een eigen bijdrage van ongeveer € 480 per maand moeten betalen voor hun veroordeelde kind zal nadelige gevolgen hebben voor de financiële en sociale situatie van gezinnen met een laag inkomen.²⁵ Een dergelijk bedrag vormt in die gevallen immers een groot gedeelte van het gezinsinkomen.²⁶ De mogelijkheden van gezinsleden, in het bijzonder kinderen, om zich te ontwikkelen en in de samenleving te functioneren worden hierdoor beperkt. In bepaalde gevallen kan beroep worden gedaan op bijzondere bijstand; dat leidt echter wederom tot maatschappelijke kosten die in het geval van bijzondere bijstand op gemeentelijk niveau moeten worden opgebracht.²⁷

¹⁵ B. Vogelvang e.a., 'Prevalentie van criminogene factoren bij mannelijke gedetineerden in Nederland', WODC 2003.

¹⁶ Advies, NVvR, blz. 3.

¹⁷ Kostenveroordeling in strafzaken. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de veroordeling van de verdachte in de proceskosten in Duitsland en Engeland. Prof. mr. P.J.P. Tak, Nijmegen, juli 2012.

¹⁸ Toelichting voorstel bijdrage verblijf, paragraaf 5.1 Resocialisatie en draagkracht.

¹⁹ Rapport blz. 41.

²⁰ Toelichting voorstel kosten strafvordering, paragraaf 4.3 Vaststelling en inning en paragraaf 6.1 Resocialisatie en draagkracht.

²¹ Artikel 4:111 Awb. De duur van de verlenging is gekoppeld aan de tijd gedurende welke de schuldenaar uitstel van betaling heeft.

²² Zie Kamerstukken II 2012/13, 29 270, nr. 74. De VNG vermeldt in haar advies dat de voorgestelde eigen bijdrage kan leiden tot armoedeval en verminderde motivatie bij het zoeken naar werk. Advies VNG d.d. 6 maart 2014, blz. 1.

²³ Zie Derde meting van de monitor nazorg ex-gedetineerden, bijlage bij Kamerstukken II 2012/13, 29 270, nr. 74 en het advies van Reclassering Nederland d.d. 10 maart 2014, blz. 2.

²⁴ Advies Reclassering Nederland d.d. 10 maart 2014, blz. 2.

²⁵ Advies Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak d.d. 20 maart 2014, blz. 3.

²⁶ De Afdeling wijst erop dat sprake is van een andere situatie dan bij gezinnen die een eigen bijdrage moeten betalen op grond van de Wet op de Jeugdzorg omdat die eigen bijdrage aanzienlijk lager ligt dan wordt nu voorgesteld voor veroordeelde kinderen (zie hierover ook punt 6 van het advies).

²⁷ Advies Reclassering Nederland d.d. 10 maart 2014, blz. 2.



c. Inning

Volgens de toelichting zal de bijdrage in die gevallen waarin de betrokkene beperkte financiële middelen of zelfs (grote) schulden heeft, slechts tegen betrekkelijk hoge kosten en dienovereenkomstig lagere opbrengsten kunnen worden geïnd.²⁸ Dit kan door het treffen van een betalingsregeling of uitstel van betaling worden voorkomen, aldus de toelichting.²⁹

De Afdeling merkt hierover op dat, aangezien de toelichting onvoldoende inzicht biedt in hoeveel gevallen voornoemde maatregelen zullen worden getroffen, onzeker is of de met de voorstellen beoogde netto-opbrengsten kunnen worden gerealiseerd. Naar mag worden aangenomen kunnen relatief veel eigen bijdragen gelet op de penibele financiële situatie van veroordeelden niet worden geïnd. Volgens de impactanalyse zal het inningspercentage bij een eigen bijdrage van € 16 per dag voor detentie variëren van 0% tot 32%; bij de eigen bijdrage voor het gevoerde strafproces is dit tussen de 12% en 32%.³⁰ De netto-opbrengst voor de eigen bijdrage in detentie varieert volgens de impactanalyse tussen € -1 mln en 16 mln.³¹ Bovendien moet gedurende de eerste jaren na de invoering van de eigen bijdragen (tot 2017) rekening worden gehouden met 'aanloopverliezen' van € 34 mln.³²

d. Financiële lasten

Naast de kosten die gemoeid zijn met de inning van de eigen bijdrage zullen de voorstellen ook andere kosten met zich brengen. De Afdeling wijst er allereerst op dat na de invoering van de eigen bijdrage door veroordeelden in meer gevallen een beroep zal kunnen worden gedaan op bijstand, bijzondere bijstand en de schuldhulpverlening, welke kosten ten laste komen van de gemeenten. De toelichting merkt hierover op dat het onduidelijk is of het beroep op de bijzondere bijstand en de gemeentelijke schuldhulpverlening door ex-gedetineerden zal stijgen en dat de stijging de bijstand, bijzondere bijstand en de schuldhulpverlening zal worden gemonitord door het WODC. Toezegging over compensatie aan de gemeenten op voorhand is volgens de toelichting niet aan de orde.³³ Dat de genoemde kosten in substantiële mate zullen stijgen, acht de Afdeling niettemin aannemelijk.

Ten tweede wijst de Afdeling op kosten van beroepsprocedures indien de Minister weigert akkoord te gaan met een minnelijke schikking in het kader van een schuldsaneringstraject. Deze kosten zijn volgens de toelichting niet meegenomen in de doorberekeningen, omdat het risico dat beroep wordt aangetekend als tweede-orde effect is aangemerkt en de mate waarin dit effect zal optreden niet te voorspellen is.³⁴

In het licht van het voorgaande concludeert de Afdeling dat de voorstellen kunnen leiden tot een stijging van kosten van bijstand en van beroepsprocedures. In het kader van de berekening van de financiële gevolgen van de voorstellen zijn deze kosten buiten beschouwing gelaten. Hierdoor staat onvoldoende vast of de beoogde opbrengsten werkelijk behaald kunnen worden. De financiële onderbouwing van de voorstellen is daarmee onvoldoende.

e. Conclusie

Concluderend is de Afdeling niet overtuigd van het feit dat de baten (met inbegrip van de beoogde besparingen) die met de voorstellen gerealiseerd zouden moeten worden opwegen tegen de maatschappelijke en financiële lasten van de voorstellen. De toename van de schuldenlast van veroordeelden door de eigen bijdrage kan ertoe leiden dat het recidiverisico wordt vergroot, de sociale problematiek van (gezinnen van) veroordeelden verder toeneemt en hun resocialisatie wordt belemmerd. In het merendeel van de gevallen zal de inning van de eigen bijdrage problematisch zijn. Bij de financiële berekening is voorts onvoldoende rekening gehouden met de stijging van de kosten door een groter beroep op bijstand en door extra beroepsprocedures. In dat licht bezien moet ernstig worden betwijfeld of de beoogde (financiële) opbrengsten zullen worden behaald.

Op grond van bovenstaande overwegingen tezamen adviseert de Afdeling van de voorgestelde eigen bijdragen af te zien.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

²⁸ Toelichting voorstel bijdrage verblijf, paragraaf 3. Inning.

²⁹ Toelichting voorstel kosten strafvordering, paragraaf 4.3 Vaststelling en inning.

³⁰ Impactanalyse door Bureau Significant, blz. 11.

³¹ Impactanalyse door Bureau Significant, blz. 14.

³² Toelichting voorstel bijdrage verblijf, paragraaf 4. Financiële consequenties.

³³ Toelichting voorstel kosten strafvordering, paragraaf 6.6 Overige onderwerpen.

³⁴ Toelichting voorstel kosten strafvordering, paragraaf 6.5 Uitvoering en financiën.



2. Niveau van regelgeving

Een aantal wezenlijke elementen van de voorgestelde regelingen wordt niet opgenomen in de voorstellen zelf, maar wordt gedelegeerd naar het niveau van een algemene maatregel van bestuur. In een aantal gevallen waarin de voorstellen geen tot zeer weinig materiële regels stellen, maar deze delegeren naar een lager niveau, staat in de toelichtingen zeer nauwkeurig beschreven waar deze regels uit zullen bestaan. Het betreft hier onder meer de hoogte van de eigen bijdrage die moet worden betaald en het maximum dat aan de totaal te betalen bijdrage kan worden gesteld.³⁵ Hierbij wordt niet dragend gemotiveerd waarom het noodzakelijk is deze regels op een lager niveau vast te stellen. De Afdeling wijst erop dat de lengte van de maximale termijn voor de eigen bijdrage zoals die in het regeerakkoord was opgenomen op zes maanden zou worden gesteld. In de toelichting wordt nu gesproken van twee jaar. De lengte van deze termijn bepaalt mede de maximale hoogte van de eigen bijdrage en is daarmee direct van belang bij de beoordeling van de mogelijke neveneffecten van het voorstel. Het betreft daarom een wezenlijk element dat op het niveau van de wet vastgelegd zou moeten worden.

De Afdeling merkt op dat van delegatie van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften – in verband met het uitgangspunt dat deze op zo hoog mogelijk regel-niveau worden vastgesteld – terughoudend gebruik moet worden gemaakt.³⁶ Voorts dient elke delegatie van regelgevende bevoegdheid in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd.³⁷ De Afdeling is van oordeel dat de voorstellen niet voldoen aan deze uitgangspunten.

De Afdeling adviseert in die gevallen waarin in de toelichtingen reeds duidelijk gemaakt wordt op welke wijze de delegatiebepaling zal worden uitgewerkt deze regels zoveel mogelijk in de voorstellen zelf op te nemen.

3. Onmiddellijke werking

De voorstellen kennen beide onmiddellijke werking. Dit betekent dat zij na inwerkingtreding niet alleen van toepassing zijn op nieuwe procedures en nieuwe gedetineerden, maar ook gaan gelden voor bestaande gevallen. De notie achter de voorstellen is, zoals hiervoor opgemerkt, dat iemand die de (straf)wet overtreedt en daarmee de samenleving op kosten jaagt in verband met zijn proces en zijn detentie, een deel van deze kosten zou moeten dragen.

In de toelichting wordt de mogelijkheid erkend dat de strafrechter bij de oplegging van de straf meeweegt dat de veroordeelde een bijdrage verschuldigd zal zijn.³⁸ In gevallen waarin de rechter reeds een detentie heeft opgelegd, heeft hij daarbij geen rekening kunnen houden met de effecten van deze voorstellen. In situaties waarin de rechter op het moment van inwerkingtreding nog geen detentie heeft opgelegd, zal dit wel het geval zijn. De toelichting gaat in dit licht bezien niet in op de vraag waarom gekozen is voor onmiddellijke werking en niet voor toepassing op alleen nieuwe gevallen.

De Afdeling is van oordeel dat onvoldoende is gemotiveerd waarom niet is gekozen voor overgangsrecht. Zij adviseert deze keuze alsnog te motiveren en zo nodig het voorstel aan te passen.

B. Voorstel eigen bijdrage verblijf

4. Sociale zekerheidsrechten

Ingevolge artikel 13a van de Wet werk en bijstand ontvangen gedetineerden geen bijstand. De motivering hiervoor is dat: 'Degenen aan wie rechtens hun vrijheid is ontnomen, komen niet in aanmerking voor algemene en bijzondere bijstand. In de noodzakelijke kosten van het bestaan van deze personen wordt voorzien door het ministerie van Justitie.'³⁹ Deze zelfde motivering werd gebruikt bij de invoering van de uitsluiting van gedetineerden van de bijstand in artikel 9 van de Algemene bijstandwet en bij de uitsluiting van gedetineerden van aanspraken op andere sociale zekerheidsrechten in de Wet sociale zekerheidsrechten gedetineerden.⁴⁰

Met de invoering van een eigen bijdrage voor het verblijf in een justitiële inrichting gaat deze

³⁵ Zie artikel 7b van het voorstel eigen bijdrage voor verblijf in een justitiële inrichting.

³⁶ Zie ook aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).

³⁷ Zie ook Ar 25.

³⁸ Toelichting voorstel kosten strafvordering, paragraaf 6.5, Uitvoering en financiën.

³⁹ Kamerstukken II, 2002/03, 28 870, nr. 3, blz. 43.

⁴⁰ Kamerstukken II, 1997/98, 26 063, nr. 3, blz. 1.



redenering niet meer op. De Afdeling wijst erop dat blijkens de toelichting bij de Wet sociale zekerheidsrechten destijds een discussie is gevoerd over enerzijds het uitsluiten van gedetineerden van sociale zekerheidsrechten en anderzijds het vragen van een eigen bijdrage van die gedetineerden die een uitkering ontvingen.⁴¹ Destijds is gekozen voor de eerste optie. In dit voorstel wordt de keuze van het uitsluiten van gedetineerden van sociale zekerheidsrechten niet ongedaan gemaakt. Dit betekent dat nu een cumulatie van de beide maatregelen plaatsvindt. In de toelichting wordt niet gemotiveerd waarom de motivering die destijds is gebruikt om gedetineerden uit te sluiten van sociale zekerheidsrechten nog van toepassing kan zijn indien een gedetineerde ook een eigen bijdrage dient te betalen.

De Afdeling adviseert dit dragend te motiveren en zo nodig het voorstel aan te passen.

5. Moment ontstaan schuld

Met betrekking tot de eigen bijdrage voor het verblijf in een justitiële inrichting stelt de toelichting dat nadat de uitspraak van de rechter onherroepelijk is geworden, vaststaat in hoeverre de betrokkene een eigen bijdrage moet betalen voor eventuele voorlopige hechtenis. Indien een vrijheidsbenemende sanctie wordt opgelegd is de betrokkene een eigen bijdrage verschuldigd, die kan worden geïnd.⁴² Op grond van titel 4.4 van de Awb dient de betrokkene in beginsel binnen 6 weken na ontvangst van de factuur de bijdrage te voldoen. Dit betekent dat de factuur aan de betrokkene gestuurd kan worden op het moment dat zijn vrijheidsbenemende sanctie aanvangt. De betrokkene zal dan vanuit de justitiële inrichting – los van de mogelijkheid van bezwaar en beroep – de bijdrage moeten voldoen. Indien de betrokkene niet tijdig aangeeft dat hij de factuur niet kan betalen, loopt hij het risico dat een aanmaning volgt waarbij het verschuldigd bedrag wordt verhoogd.

Zoals hiervoor is opgemerkt, heeft ongeveer 70 tot 73% van de gedetineerden bij aanvang van de detentie schulden. Het is daarom onwaarschijnlijk dat de facturen, indien deze aan het begin van de detentiefase worden verstuurd, betaald zullen worden binnen de termijn van zes weken. Het is daarnaast de vraag of gedetineerden in de praktijk voldoende reële mogelijkheden bezitten om tijdig tegen een factuur op te komen of om uitstel van betaling te vragen.

In de paragraaf over de financiële consequenties van het voorstel staat dat in veel gevallen eerst de detentie moet zijn afgerond voordat de eerste rekening aan de betrokkene wordt verzonden.⁴³ De Afdeling is van oordeel dat dit meer voor de hand ligt dan dat de factuur al direct na het onherroepelijk worden van de veroordeling tot detentie zou worden verstuurd. In het voorstel zelf is geen regeling opgenomen over het moment van het verzenden van de factuur en de daarmee samenhangende termijn van zes weken om deze te voldoen.

De Afdeling adviseert in het voorstel te regelen dat de factuur verzonden zal worden aan degene die wordt veroordeeld tot een vrijheidsbenemende sanctie nadat deze zijn detentie heeft afgerond.

6. Bijdrage ouders

Op grond van het voorstel tot invoering van een eigen bijdrage voor verblijf in een justitiële inrichting moeten ouders van een jeugdige die verblijft in een justitiële jeugdinrichting de eigen bijdrage betalen. Het bedrag voor deze eigen bijdrage zal blijkens de toelichting overeen komen met dat van een volwassen gedetineerde en bedraagt € 16 per dag. De motivering hiervoor in de toelichting is dat hiermee de discrepantie wordt opgeheven die op dit moment bestaat met de Wet op de jeugdzorg. Op grond van die wet wordt een ouderbijdrage geheven in het geval dat de jeugdige in een instelling of inrichting wordt geplaatst.⁴⁴

De Afdeling wijst erop dat het vastgestelde indexbedrag voor jeugdigen zoals dat geldt ten aanzien van jongeren die op grond van de Wet op de jeugdzorg in een instelling of inrichting worden geplaatst in 2014 is vastgesteld op € 131,13 per maand. Dat is aanzienlijk minder dan de eigen bijdrage van ongeveer € 480 per maand die op grond van dit wetsvoorstel door ouders van een jeugdige zal moeten worden betaald.⁴⁵ In de toelichting wordt niet gemotiveerd waarom gekozen wordt voor een

⁴¹ Kamerstukken II, 1997/98, 26 063, nr. 3, blz. 3.

⁴² Toelichting voorstel bijdrage verblijf, paragraaf 3, Inning.

⁴³ Toelichting voorstel bijdrage verblijf, paragraaf 4, Financiële consequenties.

⁴⁴ Toelichting voorstel bijdrage verblijf, paragraaf 2, Een eigen bijdrage voor gedetineerden, ter beschikking gestelden en ouders van jeugdigen.

⁴⁵ Zie hierover ook het advies van de Raad voor de rechtspraak van 21 maart 2014, blz. 5–6 en het advies van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming van 7 maart 2014, blz. 11–12.



veel hogere eigen bijdrage. Deze keuze strookt ook niet met het motief van het gelijktrekken van de beide, hiervoor genoemde situaties.⁴⁶

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan.

C. Voorstel eigen bijdrage kosten strafvordering

7. Verhouding tot artikel 6 EVRM

In de toelichting wordt gemotiveerd waarom bij het opleggen van een eigen bijdrage voor het strafproces geen sprake is van een straf in de zin van artikel 6 EVRM. Uit de jurisprudentie van het EHRM blijkt dat hierbij de volgende criteria van belang zijn: de karakterisering naar nationaal recht, de aard van de maatregel en de zwaarte van de maatregel.⁴⁷ Deze criteria worden in de toelichting genoemd en kort besproken in relatie tot het voorstel. Met betrekking tot de zwaarte van de maatregel wordt uitsluitend gesteld dat het slechts gaat om een doorberekening van een gedeelte van de kosten.

Uit de impactanalyse 'bijdrageregelingen veroordeelden' blijkt dat het gaat om een eigen bijdrage van maximaal € 2.400 voor een veroordeling door een meervoudige kamer van de rechtbank. Het gaat hier – mede gelet op de financiële positie van veel veroordeelden – om een relatief hoog bedrag terwijl de procedure die leidt tot de betalingsverplichting niet door de betrokkene is ingesteld. In dat verband merkt de Afdeling op dat de toelichting niet ingaat op de verhouding tussen de genoemde maximale eigen bijdrage en het criterium van de zwaarte van de op te leggen maatregel zoals toegepast in de rechtspraak van het EHRM inzake artikel 6 EVRM. Een adequate toelichting is hier te meer van belang omdat volgens deze rechtspraak onder omstandigheden louter op grond van de zwaarte van de maatregel wordt aangenomen dat sprake is van een 'criminal charge' in de zin van artikel 6, eerste lid, EVRM.⁴⁸

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan.

8. Procesbeslissing verzet tegen OM beschikking

Het uitgangspunt van het voorstel kosten strafvordering is dat voorkomen moet worden dat de verdachte zich belemmerd voelt bij het maken van keuzes met betrekking tot het strafproces. Om die reden wordt gekozen voor een forfaitair bedrag.⁴⁹ De Afdeling onderschrijft het belang dat een verdachte niet mede vanuit een oogpunt van mogelijke kosten in de vorm van een eigen bijdrage zijn proceskeuzes zou moeten maken. Zij kan zich daarom vinden in dit uitgangspunt van het voorstel.

Van dit uitgangspunt wordt echter afgeweken in het voorstel als het gaat om een verdachte die een strafbeschikking opgelegd krijgt en daartegen in verzet gaat. In geval de verdachte de strafbeschikking accepteert, is er geen sprake van een eigen bijdrage in de kosten van de strafvordering. Gaat hij echter in verzet en wordt hij veroordeeld, dan wordt van hem een eigen bijdrage gevorderd.⁵⁰ Dit zal er naar verwachting toe leiden dat een verdachte die de afweging moet maken of hij tegen een strafbeschikking in verzet gaat, hierbij de eventuele eigen bijdrage in geval van veroordeling zal betrekken. In dat geval is er – in strijd met het bovengenoemde uitgangspunt – toch sprake van een mogelijke invloed van het voorstel op de proceskeuzes. In de toelichting wordt de keuze om bij verzet tegen een strafbeschikking toch een eigen bijdrage op te leggen onder meer gemotiveerd door de hogere kosten in geval van een procedure voor de strafrechter.⁵¹ De Afdeling wijst erop dat in hogere kosten die voortvloeien uit bepaalde proceskeuzes door bijvoorbeeld het instellen van hoger beroep of cassatie juist geen aanleiding kan worden gezien voor het opleggen van een hogere eigen bijdrage, vanwege het hiervoor genoemde uitgangspunt. De Afdeling adviseert in de toelichting nader te motiveren waarom het genoemde uitgangspunt niet wordt toegepast op de keuze van een verdachte om in verzet te gaan tegen een strafbeschikking en zo nodig het voorstel aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te

⁴⁶ Toelichting voorstel bijdrage verblijf, paragraaf 2, Een eigen bijdrage voor gedetineerden, ter beschikking gestelden en ouders van jeugdigen.

⁴⁷ EHRM, Zolotukhin v. Rusland, nr. 14939/03, 10 februari 2009. Zie eerder EHRM, Engel v. Nederland nrs. 5100/71, 5101/71 en 5102/71 en EHRM, Öztürk v. Duitsland, nr. 85444/79, 21 februari 1984.

⁴⁸ EHRM, Nilsson v. Zweden, nr. 73661/01, 13 december 2005. Zie ook EHRM, Maszni v. Roemenië, nr. 59892/00, 21 september 2006 en EHRM, Mihai Toma v. Roemenië, nr. 1051/06, 24 januari 2012.

⁴⁹ Toelichting voorstel kosten strafvordering, paragraaf 4.1, Vaste forfaits.

⁵⁰ Toelichting voorstel kosten strafvordering, paragraaf 6.6, Overige onderwerpen.

⁵¹ Toelichting voorstel kosten strafvordering, paragraaf 6.6, Overige onderwerpen.



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,
J.P.H. Donner.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en enige andere wetten in verband met de eigen bijdrage voor verblijf in een justitiële inrichting

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is gedetineerden, ter beschikking gestelden en ouders van jeugdigen te laten bijdragen in de kosten van het verblijf in de justitiële inrichting en de elektronische detentie, gelet op de hoge kosten die daarvoor worden gemaakt en die het gevolg zijn van het overtreden van de strafwet door een beperkt aantal personen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

In de Penitentiaire beginselenwet wordt na hoofdstuk II een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

Hoofdstuk IIA. Eigen bijdrage voor verblijf

Artikel 7a

1. Gedetineerden betalen een bijdrage in de kosten van het verblijf in de inrichting dan wel een eigen bijdrage in de kosten van de elektronische detentie, bedoeld in artikel 4.
2. In afwijking van het eerste lid, betalen gedetineerden in vreemdelingenbewaring geen eigen bijdrage. Ook voor de ondergane verzekering, klinische observatie of voorlopige hechtenis is geen eigen bijdrage verschuldigd indien de zaak is geëindigd zonder oplegging van straf of maatregel of met zodanige oplegging, doch op grond van een feit waarvoor voorlopige hechtenis niet is toegelaten.

Artikel 7b

1. Onze Minister is belast met de inning van de bijdrage. Hij kan een organisatie aanwijzen die namens hem belast wordt met de inning van de bijdrage.
2. Bij algemene maatregel van bestuur wordt de hoogte van de bijdrage vastgesteld. Daarbij kan een maximum aan de totaal te betalen bijdrage worden gesteld. Ook worden nadere voorschriften gegeven voor de inningsprocedure. Deze voorschriften hebben in ieder geval betrekking op de plaats en wijze van betaling, de verantwoording van de ontvangen geldbedragen, alsmede op de kosten van verhaal, de invorderingskosten daaronder begrepen.
3. De bijdrageplichtige, bedoeld in artikel 7a, verstrekt Onze Minister desgevraagd alle gegevens die noodzakelijk zijn voor de inning van de bijdrage. De inlichtingen moeten, indien dit wordt verzocht, schriftelijk worden verstrekt binnen een door Onze Minister schriftelijk te stellen termijn.
4. De rijksbelastingdienst, het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, genoemd in hoofdstuk 5 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, en de Sociale verzekeringsbank, genoemd in hoofdstuk 6 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, verstrekken Onze Minister de persoonsgegevens omtrent het inkomen en vermogen van de bijdrageplichtige die noodzakelijk zijn voor de inning van de bijdrage.
5. Indien de bijdrageplichtige nalatig blijft de eigen bijdrage en de daarop op grond van artikel 4:113 van de Algemene wet bestuursrecht gevallen verhoging geheel te voldoen binnen de in de aanmaning gestelde termijn van twee weken, kan door Onze Minister verhaal worden genomen op de goederen, de inkomsten en het vermogen van de bijdrageplichtige. De artikelen 25, derde lid, 26, 26a en 27 van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften zijn van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat onder 'de officier van justitie in het arrondissement Noord-Nederland' in de artikelen 26 en 26a van die wet en



onder 'het openbaar ministerie' en 'officier van justitie' in artikel 27 van die wet wordt verstaan: Onze Minister.

Artikel 7c

1. In afwijking van het bepaalde in de artikelen 7a en 7b kan Onze Minister, op verzoek van de bijdrageplichtige, bedoeld in artikel 7a, besluiten van inning of gedeeltelijk van verdere inning af te zien door medewerking aan een schuldregeling, indien:
 - a. redelijkerwijs te voorzien is dat de bijdrageplichtige niet zal kunnen voortgaan met betalen van zijn schulden of indien hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen;
 - b. redelijkerwijs te voorzien is dat een schuldregeling met betrekking tot alle vorderingen van de overige schuldeisers zonder een zodanig besluit niet tot stand zal komen;
 - c. een naar het oordeel van Onze Minister betrouwbaar voorstel voor een schuldregeling tot stand is gekomen door tussenkomst van een schuldhulpverlener als bedoeld in artikel 48 van de Wet op het consumentenkrediet;
 - d. aannemelijk is dat medewerking aan een schuldhulpregeling niet concurrentieverstorend werkt; en
 - e. uitdeling in het kader van de schuldregeling plaatsvindt overeenkomstig artikel 349 van de Faillissementswet.
2. Het besluit tot afzien van inning of verdere inning wordt ingetrokken of ten nadele van de bijdrageplichtige gewijzigd indien:
 - a. niet binnen twaalf maanden nadat dat besluit bekend is gemaakt een schuldregeling tot stand is gekomen die voldoet aan de eisen, bedoeld in het eerste lid;
 - b. de bijdrageplichtige zijn schuld aan Onze Minister niet overeenkomstig de schuldregeling voldoet; of
 - c. onjuiste of onvolledige gegevens zijn verstrekt en de verstrekking van de juiste of volledige gegevens tot een ander besluit zou hebben geleid.
3. Bij ministeriële regeling kunnen met betrekking tot dit artikel nadere regels worden gesteld ten aanzien van de bevoegdheid om mee te werken aan schuldregelingen.

ARTIKEL II

In de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden wordt na hoofdstuk II een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

Hoofdstuk IIA. Eigen bijdrage voor verblijf

Artikel 7b

Ter beschikking gestelden betalen een bijdrage in de kosten van het verblijf in de inrichting, tenzij de ter beschikking gestelde reeds een eigen bijdrage voor zijn verblijf verschuldigd is op grond van de Zorgverzekeringswet of de Algemene Wet Bijzondere Ziektenkosten.

Artikel 7c

1. Onze Minister is belast met de inning van de bijdrage. Hij kan een organisatie aanwijzen die namens hem belast wordt met de inning van de bijdrage.
2. Bij algemene maatregel van bestuur wordt de hoogte van de bijdrage vastgesteld. Daarbij kan een maximum aan de totaal te betalen bijdrage worden gesteld. Ook worden nadere voorschriften gegeven voor de inningsprocedure. Deze voorschriften hebben in ieder geval betrekking op de plaats en wijze van betaling, de verantwoording van de ontvangen geldbedragen, alsmede op de kosten van verhaal, de invorderingskosten daaronder begrepen.
3. De bijdrageplichtige, bedoeld in artikel 7b, verstrekt Onze Minister desgevraagd alle gegevens die noodzakelijk zijn voor de inning van de bijdrage. De inlichtingen moeten, indien dit wordt verzocht, schriftelijk worden verstrekt binnen een door Onze Minister schriftelijk te stellen termijn.
4. De rijksbelastingdienst, het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, genoemd in hoofdstuk 5 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, en de Sociale verzekeringsbank, genoemd in hoofdstuk 6 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, verstrekken Onze Minister de persoonsgegevens omtrent het inkomen en vermogen van de bijdrageplichtige die noodzakelijk zijn voor de inning van de bijdrage.



5. Indien de ter beschikking gestelde nalatig blijft de bijdrage en de daarop op grond van artikel 4:113 van de Algemene wet bestuursrecht gevallen verhoging geheel te voldoen binnen de in de aanmaning gestelde termijn van twee weken, kan door Onze Minister verhaal worden genomen op de goederen, de inkomsten en het vermogen van de bijdrageplichtige. De artikelen 25, derde lid, 26, 26a en 27 van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften zijn van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat onder 'de officier van justitie in het arrondissement Noord-Nederland' in de artikelen 26 en 26a van die wet en onder 'het openbaar ministerie' en 'officier van justitie' in artikel 27 van die wet wordt verstaan: Onze Minister.

Artikel 7d

1. In afwijking van het bepaalde in de artikelen 7b en 7c kan Onze Minister, op verzoek van de bijdrageplichtige, bedoeld in artikel 7b, besluiten van inning of gedeeltelijk van verdere inning af te zien door medewerking aan een schuldregeling, indien:
 - a. redelijkerwijs te voorzien is dat de bijdrageplichtige niet zal kunnen voortgaan met betalen van zijn schulden of indien hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen;
 - b. redelijkerwijs te voorzien is dat een schuldregeling met betrekking tot alle vorderingen van de overige schuldeisers zonder een zodanig besluit niet tot stand zal komen;
 - c. een naar het oordeel van Onze Minister betrouwbaar voorstel voor een schuldregeling tot stand is gekomen door tussenkomst van een schuldhulpverlener als bedoeld in artikel 48 van de Wet op het consumentenkrediet;
 - d. aannemelijk is dat medewerking aan een schuldhulpregeling niet concurrentieverstorend werkt; en
 - e. uitdeling in het kader van de schuldregeling plaatsvindt overeenkomstig artikel 349 van de Faillissementswet.
2. Het besluit tot afzien van inning of verdere inning wordt ingetrokken of ten nadele van de bijdrageplichtige gewijzigd indien:
 - a. niet binnen twaalf maanden nadat dat besluit bekend is gemaakt een schuldregeling tot stand is gekomen die voldoet aan de eisen, bedoeld in het eerste lid;
 - b. de bijdrageplichtige zijn schuld aan Onze Minister niet overeenkomstig de schuldregeling voldoet; of
 - c. onjuiste of onvolledige gegevens zijn verstrekt en de verstrekking van de juiste of volledige gegevens tot een ander besluit zou hebben geleid.
3. Bij ministeriële regeling kunnen met betrekking tot dit artikel nadere regels worden gesteld ten aanzien van de bevoegdheid om mee te werken aan schuldregelingen.

ARTIKEL III

In de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen wordt na hoofdstuk II een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

Hoofdstuk IIA. Bijdrage voor verblijf

Artikel 7b

1. De volgende personen zijn een ouderbijdrage verschuldigd aan de kosten van het verblijf van de jeugdige in de inrichting:
 - a. de onderhoudsplichtige ouders, daaronder begrepen degene tegen wie een op artikel 394 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek gegrond verzoek is toegewezen; en
 - b. degene die anders dan als ouder samen met de ouder het gezag uitoefent over een jeugdige.
2. In afwijking van het eerste lid is in ieder geval geen ouderbijdrage verschuldigd indien:
 - a. de jeugdige met het oog op adoptie niet meer door zijn ouders wordt verzorgd en opgevoed; of
 - b. de ouders van het gezag over de jeugdige zijn ontheven of ontzet.
3. Er is eveneens geen ouderbijdrage verschuldigd voor de ondergane verzekering, klinische observatie of voorlopige hechtenis van de jeugdige indien de zaak is geëindigd zonder oplegging van straf of maatregel of met zodanige oplegging, doch op grond van een feit waarvoor voorlopige hechtenis niet is toegelaten.
4. Indien ten aanzien van een jeugdige meer dan één van de in het eerste lid genoemde personen



de ouderbijdrage is verschuldigd, is ieder der bijdrageplichtigen de ouderbijdrage verschuldigd, met dien verstande dat indien de een heeft betaald, de ander is bevrijd.

5. Indien bijdrageplichtige ouders of stiefouders gescheiden wonen en er geen bedrag is bepaald op de voet van de artikelen 406 of 407 van het Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek of van artikel 822, eerste lid, onderdeel c, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, is de ouder of stiefouder die ingevolge de Algemene Kinderbijslagwet onmiddellijk voorafgaande aan de aanvang van de jeugdhulp recht op kinderbijslag heeft, de ouderbijdrage verschuldigd.
6. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot de ouderbijdrage, waaronder regels ten aanzien van:
 - a. de hoogte van de ouderbijdrage, waarbij een maximum aan de totaal te betalen bijdrage kan worden gesteld;
 - b. de termijn waarbinnen de verschuldigde ouderbijdrage moet zijn voldaan;
 - c. de wijze van invordering van de ouderbijdrage; en
 - d. overige uitzonderingsgronden voor het verschuldigd zijn van een ouderbijdrage.

Artikel 7c

Jeugdigen van 21 jaar en ouder betalen een bijdrage in de kosten van het verblijf in de inrichting. Artikel 7b, derde lid, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 7d

1. De ouderbijdrage wordt geïnd door Onze Minister. Hij kan een organisatie aanwijzen die namens hem belast wordt met het innen van de bijdrage.
2. Onze Minister kan artikel 7b, eerste lid, buiten toepassing laten of daarvan afwijken voor zover toepassing gelet op het belang dat dit artikel beoogt te beschermen zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

Artikel 7e

1. De bijdrageplichtige is verplicht Onze Minister desgevraagd alle gegevens te verstrekken die noodzakelijk zijn voor de inning van de bijdrage. De inlichtingen moeten, indien dit wordt verzocht, schriftelijk worden verstrekt binnen een door Onze Minister schriftelijk te stellen termijn.
2. Onze Minister kan het burgerservicenummer van een persoon die een ouderbijdrage verschuldigd is, gebruiken:
 - a. in het verkeer met de persoon op wie het nummer betrekking heeft; en
 - b. in zijn contacten met personen en instanties voor zover deze zelf gemachtigd zijn tot het gebruik van het nummer.
4. De rijksbelastingdienst, het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, genoemd in hoofdstuk 5 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, en de Sociale verzekeringsbank, genoemd in hoofdstuk 6 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, verstrekken Onze Minister de persoonsgegevens omtrent het inkomen en vermogen van de bijdrageplichtige die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van artikel 7d.

ARTIKEL IV

In artikel 77ff, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht wordt na 'komen' ingevoegd: , voor zover niet bij of krachtens enige wet anders is bepaald,.

ARTIKEL V

Onder vernummering van het derde tot en met vijfde lid tot vierde tot en met zesde lid, wordt in artikel 288 van de Faillissementswet een lid ingevoegd, luidende:

3. Onder schulden die voortvloeien uit een onherroepelijke veroordeling als bedoeld in het tweede lid, onder c, wordt voor de toepassing van deze wet niet verstaan de eigen bijdrage die gedetineerden, ter beschikking gestelden en ouders van jeugdigen verschuldigd zijn op grond van de artikelen 7a Penitentiaire beginselenwet, 7b Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en 7b Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen.



ARTIKEL VI

Indien het bij koninklijke boodschap van ... (datum) ingediende voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van strafvordering in verband met de eigen bijdrage van veroordeelden aan de kosten van de strafvordering en de slachtofferzorg (... (Kamerstuknummer)) tot wet is of wordt verheven en artikel II van die wet eerder in werking is getreden of treedt dan artikel V van deze wet, komt artikel V van deze wet als volgt te luiden:

ARTIKEL V

In artikel 288, derde lid, van de Faillissementswet wordt een volzin toegevoegd, luidende:

Daaronder wordt eveneens niet verstaan de eigen bijdrage die gedetineerden, verpleegden, ouders van jeugdigen en jeugdigen verschuldigd zijn op grond van de artikelen 7a Penitentiaire beginselenwet, 7b Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en 7b en 7c Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen.

ARTIKEL VII

De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties worden hoge kosten gemaakt, in het bijzonder daar waar het gaat om een verblijf in een justitiële inrichting. Deze kosten worden veroorzaakt door een beperkt aantal individuen en zijn het gevolg van de strafbare feiten die zij hebben gepleegd. Hoewel de tenuitvoerlegging van (strafrechtelijke) sancties bij uitstek een overheidstaak is, is het niet meer vanzelfsprekend dat de kosten daarvan alleen of in hoofdzaak door de samenleving worden gedragen. Een eigen bijdrage vragen aan een gesanctioneerde voor de aan de hem opgelegde sanctie is in Nederland geen onbekend fenomeen. Een voorbeeld betreft de bijdrage die een betrokkene moet betalen aan de inning van geldboeten in de vorm van betaling van administratiekosten¹. Een tweede voorbeeld betreft de eigen bijdrage die personen moeten betalen als aan hen een alcoholslotprogramma is opgelegd door de Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR). De ratio van de eigen bijdrage is dat betrokkene door zijn handelen in strijd heeft gehandeld met de (straf)wet en daardoor een sanctie heeft uitgelokt die hoge kosten met zich brengt. Hij wordt derhalve geacht daaraan een bijdrage te leveren. Dit wetsvoorstel voorziet, in lijn met deze ontwikkelingen, in een eigenbijdrageregeling voor het verblijf in een justitiële inrichting en de elektronische detentie. Het kabinet hecht eraan te realiseren dat personen aan wie sancties die hoge kosten van tenuitvoerlegging meebrengen, in die kosten bijdragen. Het kabinet is zich er evenwel van bewust dat de inning daarvan, gelet op deze bijzondere doelgroep, specifieke problemen kan meebrengen en zorgvuldige uitvoering vergt. In het wetsvoorstel is daarmee, mede naar aanleiding van de uitgebrachte adviezen, rekening gehouden.

2. Een eigen bijdrage voor gedetineerden, ter beschikking gestelden en ouders van jeugdigen

Dit wetsvoorstel maakt het in de eerste plaats mogelijk een eigen bijdrage te vragen aan gedetineerden voor hun verblijf in een penitentiaire inrichting. Hierop worden twee uitzonderingen gemaakt. De eerste uitzondering geldt voor personen in vreemdelingenbewaring, omdat hier geen sprake is van verblijf op een strafrechtelijke titel. Ik verwijs op deze plaats ook naar het door mij al eerder aangekondigde wetsvoorstel dat erin voorziet dat het regime voor vreemdelingenbewaring uit de Penitentiaire beginselenwet wordt gehaald en wordt vormgegeven binnen een bestuursrechtelijk kader. Een tweede uitzondering wordt gemaakt voor verblijf in de inrichting gedurende de periode van de ondergane verzekering, klinische observatie of voorlopige hechtenis². Voor deze periode zal geen eigen bijdrage verschuldigd zijn indien de zaak is geëindigd zonder oplegging van straf of maatregel of indien een sanctie is opgelegd voor een feit waarvoor voorlopige hechtenis niet is toegelaten. Dit houdt verband met het feit ik het onwenselijk acht dat personen wier voorlopige hechtenis, naar achteraf blijkt, dat wil zeggen op het tijdstip van de uitspraak van de rechter, onjuist is geweest, een eigen bijdrage moeten betalen aan hun verblijf in de penitentiaire inrichting. Aangesloten is bij de formulering van artikel 89 van het Wetboek van Strafvordering. Op grond van dat artikel kunnen personen aan wie geen straf of maatregel wordt opgelegd, of aan wie een straf of maatregel wordt opgelegd in verband met een feit waarvoor voorlopige hechtenis niet mogelijk is, de schade die zij hebben geleden als gevolg van een ondergane voorlopige hechtenis vergoed krijgen. Op grond van dit artikel zou aan deze personen de betaalde eigen bijdrage in de vorm van schadevergoeding terugbetaald worden. Het ligt, ook gelet daarop, voor de hand van een eigen bijdrage voor deze categorie gedetineerden af te zien. Verdachten aan wie wel een straf of maatregel wordt opgelegd, betalen wel een bijdrage voor het verblijf in de inrichting gedurende de voorlopige hechtenis. Hun voorlopige hechtenis is immers, ook achteraf, niet onjuist gebleken. Bovendien wordt de tijd doorgebracht in voorarrest in beginsel door de strafrechter afgetrokken van de uiteindelijk opgelegde straf of maatregel (zie de artikelen 27 en 38n van het Wetboek van Strafrecht). Wanneer voor de voorlopige hechtenis in dit geval geen eigen bijdrage verschuldigd zou zijn, dan zou dit leiden tot ongelijkheid doordat een gedetineerde die in voorarrest heeft gezeten een lagere eigen bijdrage verschuldigd zou zijn dan een gedetineerde aan wie dezelfde straf is opgelegd, maar die niet voorlopig gehecht is geweest.

Ook voor de elektronische detentie zal een eigen bijdrage gelden. Overeenkomstig het in de inleiding reeds genoemde alcoholslotprogramma waarbij de betrokkene het alcoholslot huurt, zullen elektronisch gedetineerden de enkelband die zij dragen huren.

¹ Zie de Wet van 12 juni 2009 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten in verband met de strafbaarstelling van het deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme, uitbreiding van de mogelijkheden tot ontzetting uit het beroep als bijkomende straf en enkele andere wijzigingen, Stb. 2009, 245.

² Waar in het vervolg van deze tekst wordt gesproken over de voorlopige hechtenis wordt daaronder ook steeds verstaan de ondergane verzekering en de klinische observatie.



Daarnaast zal voor het verblijf in een tbs-instelling een eigen bijdrage worden gevraagd. Ik acht het wenselijk om voor ter beschikking gestelden op dit punt aan te sluiten bij de regeling die geldt voor gedetineerden en zo geen verschil in rechtspositie te laten ontstaan. De eigen bijdrage zal uitsluitend gelden voor het verblijf; er zal dus geen bijdrage worden geheven voor de verpleging en behandeling. Overigens moet bedacht worden dat het overgrote deel van de ter beschikking gestelden zowel een gevangenisstraf als een ter beschikking stelling krijgt opgelegd door de rechter. Omdat in de algemene maatregel ter uitvoering van deze wet zal worden bepaald dat de eigen bijdrage over maximaal twee jaar gevraagd wordt, zullen de meeste ter beschikking gestelden geen eigen bijdrage meer verschuldigd zijn voor hun (gehele) verblijf in de tbs-instelling, omdat zij reeds in verband met hun verblijf in een penitentiaire inrichting (vanwege de voorlopige hechtenis of omdat zij ook een gevangenisstraf hebben opgelegd gekregen) de maximale eigen bijdrage moeten voldoen.

Er zal, tot slot, een ouderbijdrage gelden voor ouders van jeugdigen die in een justitiële jeugdinrichting verblijven. Deze ouderbijdrage moet worden gezien tegen de achtergrond van de onderhouds- en verzorgingsplicht die ouders hebben voor hun kinderen. Bij plaatsing van een jeugdige in een justitiële jeugdinrichting neemt de overheid (een belangrijk deel van) de verzorging van de jeugdige over en daarmee ook de kosten voor het onderhoud van de jeugdige. Het wordt redelijk geacht dat de onderhoudsplichtige ouders bijdragen in de kosten van het verblijf wanneer deze voor rekening van de overheid komen.

Met de invoering van een ouderbijdrage voor verblijf in een justitiële jeugdinrichting wordt de discrepantie opgeheven die op dit moment bestaat met de Wet op de jeugdzorg. Die wet kent thans een ouderbijdrage in de kosten van het verblijf van de jeugdige in een instelling of inrichting. Zie daaromtrent de artikelen 69 e.v. van de Wet op de jeugdzorg en de artikelen 69 e.v. van het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg. In de Jeugdwet, die de Wet op de jeugdzorg zal vervangen, wordt deze regeling, met enkele wijzigingen, overgenomen. De ouderbijdrage geldt in de jeugdzorg ook wanneer een kind met een machtiging van de civiele rechter verblijft in een accommodatie voor jeugdzorg (gesloten jeugdzorg; in de nieuwe Jeugdwet: gesloten jeugdhulp in een gesloten accommodatie). Op dit moment is het dus zo dat ouders van kinderen die geen strafbare feiten hebben gepleegd en wier vrijheid hun op last van de civiele rechter is ontnomen, *wel* een ouderbijdrage verschuldigd zijn, terwijl ouders van kinderen die wel strafbare feiten hebben gepleegd en die op last van de strafrechter zijn ingesloten, *geen* ouderbijdrage verschuldigd zijn. Deze ongelijkheid wordt met dit wetsvoorstel opgeheven.

3. Inning

De hoogte van de eigen bijdrage zal worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. Het zal gaan om een vast bedrag per dag (€ 16,-), dat over een maximale periode van twee jaar geheven zal worden.

Nadat de uitspraak van de rechter onherroepelijk is geworden staat, indien de betrokkene voorlopig gehecht is geweest, vast in hoeverre hij daarvoor een eigen bijdrage moet betalen en kan deze worden geïnd. Indien aan de betrokkene een vrijheidsbenemende sanctie wordt opgelegd, zal hij, zodra zijn sanctie ten uitvoer wordt gelegd, voor zijn verblijf dan wel de huur van de enkelband een eigen bijdrage verschuldigd zijn en kan deze worden geïnd. De bijdrage wordt door (namens) de Minister van Veiligheid en Justitie geïnd.

Omdat sprake is van een bestuursrechtelijke geldschuld, is titel 4.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van toepassing. De inningsprocedure zal dan ook overeenkomstig de bepalingen van deze titel verlopen. De bijdrageplichtige dient in beginsel binnen zes weken nadat hij de factuur heeft ontvangen, de eigen bijdrage te voldoen. Indien hij niet binnen deze termijn betaalt, volgt een aanmaning, waarbij het verschuldigde bedrag op grond van artikel 4:113 van de Awb wordt verhoogd. Wanneer de bijdrageplichtige opnieuw niet betaalt, zullen verhaal en verhaal met dwangbevel volgen. Op grond van artikel 4:115 van de Awb moet er voor het verhaal met dwangbevel een expliciete wettelijke grondslag zijn. In deze wettelijke grondslag wordt voorzien door de artikelen 26 en 26a uit de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (verder: WAHV) van overeenkomstige toepassing te verklaren. De toepassing van het verhaal met dwangbevel zal ook overeenkomstig deze bepalingen plaatsvinden. Daarnaast kan op inkomsten en vermogen verhaal zonder dwangbevel worden genomen (zie het van overeenkomstige toepassing verklaarde artikel 27 van de WAHV). Overeenkomstig de bepalingen uit de WAHV zal de betrokkene de mogelijkheid hebben om verzet aan te tekenen tegen de tenuitvoerlegging van het verhaal met dwangbevel.

Ook overigens is voorzien in de mogelijkheid van rechterlijke controle. Tegen de (verkeerd vastgestelde) eigen bijdrage, de beslissing om (geen) betalingsregeling te treffen, (geen) uitstel van betaling te verlenen of de schuld niet kwijt te schelden (zie hieronder) kan – na een bezwaarprocedure – worden opgekomen bij de bestuursrechter; de desbetreffende hoofdstukken uit de Algemene wet bestuursrecht zijn van toepassing.

Dit kabinet hecht sterk aan deze maatregel waarmee de hoge kosten die worden gemaakt voor het verblijf in een justitiële inrichting deels worden doorberekend aan de personen die deze kosten



veroorzaken. Dat neemt niet weg dat dit kabinet zich tegelijkertijd realiseert dat de eigenbijdrageregeling personen kan raken met een zwakke financiële positie. Uit cijfers van het WODC over 2008 tot en met 2010³ blijkt dat ongeveer 70 tot 73% van de gedetineerden bij aanvang van detentie schulden heeft. Van de gedetineerden met schulden heeft ongeveer 30 tot 35% schulden groter dan €10.000,-. Daar staat tegenover dat driekwart van de gedetineerden bij aanvang en ongeveer 60% bij ontslag uit detentie een inkomen heeft. Het WODC gaat in de derde monitor nazorg ex-gedetineerden eveneens in op de situatie zes maanden na detentie. Het gaat om een onderzoek onder een beperkt aantal gemeenten. De resultaten kunnen derhalve niet zonder meer gegeneraliseerd worden, maar geven wel een indicatie. In de onderzochte gemeenten heeft zes maanden na detentie nog ongeveer 40% van de ex-gedetineerden schulden die bij de gemeenten bekend zijn en ruim 87% van de ex-gedetineerden heeft een inkomen.

In die gevallen waarin de betrokkene beperkte financiële middelen of zelfs (grote) schulden heeft, zal de bijdrage slechts tegen betrekkelijk hoge kosten en dienovereenkomstig lagere opbrengsten kunnen worden geïnd. Bovendien moet worden voorkomen dat de eigenbijdrageregeling negatieve gevolgen heeft voor de resocialisatie van de betrokkene of dat de financiële positie van de bijdrageplichtige zodanig wordt aangetast dat andere (sociale) problemen ontstaan. Daarom zijn in dit wetsvoorstel diverse voorzieningen opgenomen die eraan moeten bijdragen om dergelijke neveneffecten te voorkomen. In de eerste plaats zal, overeenkomstig het Regeerakkoord, in de algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van deze wet een maximale eigen bijdrage worden bepaald. Daarnaast kan rekening worden gehouden met de inkomenspositie van de bijdrageplichtige bij het inningsproces doordat, op verzoek van de betalingsplichtige, een betalingsregeling kan worden getroffen dan wel uitstel van betaling kan worden verleend. Om dergelijke voorzieningen optimaal te faciliteren zal de instantie die wordt belast met de inning van de bijdrage, gegevens kunnen opvragen bij de belastingdienst, het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale verzekeringsbank (SVB). Het gaat slechts om de gegevens betreffende het inkomen en het vermogen van de bijdrageplichtige. Deze gegevens zijn noodzakelijk om te kunnen beoordelen of uitstel van betaling of een betalingsregeling wenselijk is en welke betalingsregeling haalbaar is. De uitvoeringsinstantie zal slechts die inkomens- en vermogensgegevens opvragen die hiervoor noodzakelijk zijn. Dit is ook in de wettekst vastgelegd. Daarmee gaat de gegevensverstrekking niet verder dan noodzakelijk is. Daarnaast is de bijdrageplichtige zelf verplicht om alle gegevens die noodzakelijk zijn voor de inning van de bijdrage aan de uitvoeringsinstantie te verstrekken. Dit kunnen ook gegevens over bijvoorbeeld zorgkosten, woonlasten en andere schulden zijn, ten behoeve van het oordeel of een betalingsregeling of uitstel van betaling gewenst is. Door de mogelijkheid van een betalingsregeling of uitstel van betaling, kan een groter deel van de eigen bijdrage tegen lagere kosten worden geïnd doordat geen dwangmiddelen zullen worden ingezet tegen personen die de bijdrage op dat moment niet (in één keer) kunnen betalen. De instantie die belast wordt met de inning van de bijdrage kan op basis van de verstrekte inkomens- en vermogensgegevens een gewogen beslissing nemen over het treffen van een betalingsregeling, uitstel van betaling en de toepassing van dwangmiddelen. Door deze persoonsgerichte incassostrategie kan onnodige inzet van invorderingsmiddelen ten opzichte van personen die (op dat moment) niet kunnen betalen en de daarmee gepaard gaande uitvoeringskosten, worden voorkomen. Bij uitstel van betaling of een betalingsregeling zal de verjaringstermijn van de vordering worden verlengd (zie artikel 4:111 Awb), waardoor wordt voorkomen dat bijdrageplichtigen ontkomen aan betaling als gevolg van verjaring.

Schuldsanering (Artikel V)

Mede gelet op de hierboven reeds beschreven inkomenspositie van gedetineerden is het niet ondenkbaar dat er bijdrageplichtigen zijn die een beroep moeten doen op de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Titel III van de Faillissementswet; verder: WSNp), omdat zij hun schulden niet langer kunnen voldoen. Een schuldenaar wordt slechts toegelaten tot een wettelijk schuldsanerings-traject indien hij ten aanzien van de schulden die zijn ontstaan of onbetaald gebleven in de vijf jaar voorafgaande aan het verzoek te goeder trouw is geweest (artikel 288, eerste lid, onder b, van de Faillissementswet). Van goede trouw is geen sprake bij schulden die voortvloeien uit een onherroepelijke veroordeling voor een of meer misdrijven, wanneer die veroordeling binnen vijf jaar voor de dag van het verzoekschrift onherroepelijk is geworden (artikel 288, eerste lid, onder c, van de Faillissementswet).

De eigen bijdrage vloeit rechtstreeks uit de wet voort en houdt verband met het verblijf van de betrokkene in een justitiële inrichting. Daarmee is er geen rechtstreeks verband met een veroordeling, maar wel een indirect verband, aangezien het verblijf het gevolg is van een uitspraak van de rechter. Zou de eigen bijdrage worden beschouwd als een schuld voortvloeiende uit een veroordeling, dan zou dat betekenen dat een nog onbetaalde eigen bijdrage in de weg zou staan aan toelating tot een schuldsaneringstraject op grond van de WSNp. Ik wil evenwel voorkomen dat de eigen bijdrageregeling toelating tot de WSNp verhindert en op die manier mogelijk in de weg staat aan de resocialisatie

³ WODC, *Derde meting van de monitor nazorg ex-gedetineerden*, Cahier 2012-13, te raadplegen via www.wodc.nl.



en rehabilitatie van de betrokkene. Bovendien zou uitsluiting van de WSNp betekenen dat de bijdrageplichtige mogelijk niet meer uit de financiële problemen komt, waardoor hij ook de eigen bijdrage niet kan voldoen. Vandaar dat ik voorstel de Faillissementswet zodanig aan te passen dat wordt verhelderd dat onder een schuld die voortvloeit uit een onherroepelijke veroordeling niet wordt verstaan een nog openstaande vordering in verband met de bijdrage voor verblijf. Aldus kunnen bijdrageplichtigen, mits zij aan alle voorwaarden daarvoor voldoen, worden toegelaten tot een wettelijk schuldsaneringstraject.

Alvorens een schuldenaar wordt toegelaten tot de WSNp, moet hij eerst, met behulp van de gemeentelijke schuldhulpverlening, een buitengerechtelijk (ook wel: minnelijk) akkoord met zijn schuldeisers proberen te sluiten. Dat wil zeggen dat hij een overeenkomst moet proberen te sluiten met zijn schuldeisers over (gedeeltelijke) terugbetaling (zie de artikelen 285, eerste lid, onder f en h, en 288, tweede lid, onder b, van de Faillissementswet).

Een belangrijk doel van de WSNp is, door de dreiging van een gerechtelijke schuldregeling, minnelijke akkoorden te bevorderen. Daartoe is naast het schuldsaneringstraject (zie artikel 295 e.v. van de Faillissementswet) per 1 januari in de WSNp ook een gedwongen schuldregeling opgenomen (zie artikel 287a van de Faillissementswet): schuldeisers die – zonder goede gronden – weigeren mee te werken aan een minnelijke schuldregeling kunnen sindsdien in een eenvoudige procedure bij de insolventierechter tot medewerking worden gedwongen. Er zijn niet bij voorbaat categorieën van schuldeisers uitgesloten en er is ook geen bijzondere regeling opgenomen voor bepaalde schuldeisers. Ook de Minister van Veiligheid en Justitie (in de praktijk de organisatie die namens hem is belast met de inning van de bijdrage voor verblijf) zou dus gedwongen kunnen worden deel te nemen aan een schuldregeling. Het resultaat van deze procedure is dezelfde schuldregeling als die in het minnelijke traject tot stand zou zijn gekomen.

Ik zie hierin aanleiding om het mogelijk te maken dat de Minister van Veiligheid en Justitie – onder strikte voorwaarden – kan meewerken aan een minnelijk traject. Daarmee wordt voorkomen dat er een rechterlijke procedure wordt gestart, terwijl op voorhand duidelijk is dat de rechter de vordering van de schuldenaar toe zal kennen. Bovendien kan aldus alsnog een deel van de bijdrage worden geïnd en naar verwachting een hoger bedrag dan wanneer daadwerkelijk een schuldsaneringstraject onder de WSNp wordt gestart.

Omdat volledige betaling van de eigen bijdrage uitgangspunt is en moet blijven, worden aan de medewerking een aantal beperkende voorwaarden gesteld. Deze cumulatieve voorwaarden komen overeen met voorwaarden waaronder het UWV en de SVB hun medewerking kunnen verlenen aan een minnelijke schuldregeling (zie onder andere de artikelen 58 van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), 36c van de Werkloosheidswet (WW) en 25 van de Algemene Ouderdomswet (AOW)) en sluiten aan bij de omstandigheden die een rol kunnen spelen bij de afweging van de rechter of een schuldeiser op grond van artikel 287a van de Faillissementswet moet worden gedwongen deel te nemen aan een schuldregeling. Zie ook *Kamerstukken II 2004/05, 29 242, nr. 3, p. 18*. Het gaat om minimale voorwaarden; medewerking aan een schuldregeling kan ook op andere gronden worden geweigerd. Te denken valt aan de situatie waarin er in de tien jaar voorafgaande aan het verzoek van de schuldenaar een schuldregeling is geweest waaraan de Minister heeft meegewerkt, maar die niet is nagekomen. Zonder aanvullende omstandigheden is het in dat geval niet waarschijnlijk dat een nieuwe schuldregeling een positief effect zal hebben op de positie van de betrokkene. De redelijkheid van de beslissing van de Minister om af te zien van medewerking kan in deze gevallen op grond van artikel 287a van de Faillissementswet door de rechter worden getoetst. Vgl. *Kamerstukken II 2007/08, 31 586, nr. 3, p. 10*.

Wanneer, kort samengevat, het minnelijk akkoord niet of op onjuiste gronden tot stand is gekomen of wanneer het minnelijke traject niet succesvol is afgerond (en toelating tot de WSNp niet aan de orde is), kan de uitvoeringsorganisatie het 'normale' inningstraject weer starten teneinde de openstaande bijdrage alsnog te innen.

Door in de wet strikte voorwaarden te stellen aan de medewerking wordt een consistent beleid gewaarborgd en blijft het uitgangspunt gehandhaafd dat gedetineerden in beginsel gehouden zijn de bijdrage voor het verblijf volledig te voldoen.

Overigens is 'schulden' een van de vijf leefgebieden waaraan aandacht wordt besteed in het kader van de nazorg. De gedetineerden kan tijdens de detentie – in een Re-integratie centrum en eventueel met hulp van professionals of vrijwilligers – aan zijn schulden werken. Ook is het mogelijk om tijdens de detentie een cursus te volgen op het terrein van budgetbeheer. Door een medewerker maatschappelijk dienst zal samen met de gemeentelijke coördinator Nazorg en de gedetineerden getracht worden de schulden van de gedetineerde in kaart te brengen en zo nodig de gedetineerde op een wachtlijst te zetten voor de schuldhulpverlening. Ook tijdens de detentie kan een schuldhulpverleningstraject worden gestart.

4. Financiële consequenties

Met dit wetsvoorstel wordt mede invulling gegeven aan de doelstelling van het regeerakkoord om met



de bijdrage in de kosten van strafvordering en verblijf in een justitiële inrichting € 60 miljoen aan netto opbrengsten te realiseren. Van die € 60 miljoen kan € 7 miljoen netto worden toegerekend aan de bijdrage voor verblijf in een justitiële inrichting. De netto-opbrengst bestaat uit de ontvangen bijdragen verminderd met de uitvoeringskosten. Gelet op de hoogte van de te innen bedragen zijn er geen vergelijkbare situaties bekend waaraan het inningspercentage ontleend kan worden. Om die reden is bij de raming van de opbrengsten met een bijgesteld (i.c. verlaagd) incassopercentage rekening gehouden, ten opzichte van de ervaringscijfers van reeds bestaande incassotrajecten.

Het is aannemelijk dat in de eerste jaren nog aanloopverliezen ontstaan. Deze bedragen € 28 mln in 2015, € 5 mln in 2016 en € 1 mln in 2017 (voor de bijdragen strafvordering en slachtofferzorg en verblijf in een justitiële inrichting gezamenlijk) en hangen samen met het gegeven dat tussen het moment van eerste vaststelling van een te betalen bijdrage en het moment waarop deze feitelijk betaald wordt, vertraging optreedt. Bovendien moet in veel gevallen eerst de detentie zijn afgerond alvorens de eerste rekening voor het betalen van de bijdrage aan betrokkene wordt verzonden. Deze aanloopverliezen zijn door het Ministerie van Veiligheid en Justitie van dekking voorzien.

5. Adviezen

Een concept van dit wetsvoorstel is voorgelegd aan het openbaar ministerie (OM), de Raad voor de strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (RSJ), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en de Raad voor de rechtspraak (Rvdr). Daarnaast is dit wetsvoorstel in internetconsultatie gegeven. Naar aanleiding daarvan is een beperkt aantal reacties ontvangen en zijn briefadviezen ontvangen van Reclassering Nederland (hierna: de Reclassering), de Vereniging Nederlandse Gemeenten, Divosa en de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (hierna: de VNG e.a.), Slachtofferhulp Nederland en de Stichting Verslavingsreclassering GGZ (hierna: SVG).

Het OM heeft aangegeven met belangstelling kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel en daarin geen aanleiding te zien tot het maken van op- of aanmerkingen.

In onderstaande volgt een reactie op de overige uitgebrachte (brief)adviezen. Omdat in de adviezen in belangrijke mate dezelfde onderwerpen aan de orde komen, zullen de adviezen per onderwerp worden besproken. Daarmee komen ook de onderwerpen aan de orde die in de internetconsultatie zijn ingebracht.

5.1 Resocialisatie en draagkracht

De RSJ wijst erop dat gedetineerden tijdens hun detentie geen uitkering ontvangen en dat de inkomsten uit de penitentiaire arbeid te laag zijn om de eigen bijdrage voor verblijf tijdens de detentie te kunnen voldoen. Hetzelfde zou gelden voor ter beschikking gestelden. Mede gelet op de vaak ook verder zwakke financiële situatie van gedetineerden en ter beschikking gestelden, zou de eigen bijdrage derhalve strijdig zijn met het beginsel van resocialisatie. Ook de NVvR, de NOvA, de Reclassering en de VNG e.a. merken op dat het wetsvoorstel mogelijk negatieve effecten heeft voor de resocialisatie. Meer in het bijzonder zou de eigen bijdrage het risico op recidive verhogen, omdat het hebben van schulden een criminogene factor is.

Zoals gezegd, hecht dit kabinet aan deze maatregel, waarin kosten worden neergelegd bij degene die deze kosten veroorzaken. De Reclassering en Slachtofferhulp Nederland hebben aangegeven dit uitgangspunt begrijpelijk te vinden c.q. te onderschrijven. Het kabinet realiseert zich evenwel dat de bijdrageregeling personen met een financieel zwakke positie kan treffen en dat het (in één keer) voldoen van de bijdrage in voorkomende gevallen de draagkracht van de betrokkene te boven gaat. De genoemde adviesorganen vroegen hiervoor aandacht. Zoals hierboven in deze memorie van toelichting reeds aan de orde kwam, bevat de voorgestelde regeling verschillende voorzieningen om rekening te houden met een eventueel beperkte vermogenspositie van de betalingsplichtige, en dus met diens draagkracht. Er kan een betalingsregeling worden getroffen en de betalingsplichtige kan uitstel van betaling krijgen. Dit kan ook uitstel zijn gedurende de detentieperiode en nog enige tijd daarna om de gedetineerde in de gelegenheid te stellen een inkomen te verwerven. Deze voorzieningen gelden ook voor personen met een Licht Verstandelijke Beperking (LVB), zo merk ik op naar aanleiding van de opmerking van de Reclassering dat deze personen een beperkte draagkracht hebben. Al tijdens de detentie zal hieraan – voor alle gedetineerden – aandacht worden besteed. Wanneer gedetineerden extra ondersteuning nodig hebben om zaken te regelen, dan kan de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) dit faciliteren. Ook overigens zal er vanuit de DJI aandacht zijn voor de begeleiding bij de resocialisatie van de gedetineerde, zoals dat ook thans reeds het geval is. Om te zorgen dat de instantie die zal worden belast met de inning van de bijdrage inzicht heeft in de inkomenspositie van de betrokkene en daar bij de beslissing over het treffen van een betalingsregeling, uitstel van betaling of bij de toepassing van dwangmiddelen rekening mee kan houden, is er – naar aanleiding van de genoemde adviezen – in voorzien dat de uitvoeringsinstantie inkomens- en



vermogensgegevens van de betalingsplichtige bij de belastingdienst, het UWV en de SVB, kan opvragen. Daarnaast is de bijdrageplichtige zelf verplicht om alle gegevens die noodzakelijk zijn voor de inning van de bijdrage aan de uitvoeringsinstantie te verstrekken. Dit kunnen ook gegevens zijn over bijvoorbeeld zorgkosten, woonlasten en andere schulden, ten behoeve van het oordeel of een betalingsregeling of uitstel van betaling gewenst is. De inkomenspositie van de betrokken zal dus een belangrijke factor vormen voor de beslissing of een betalingsregeling wordt getroffen of uitstel van betaling wordt verleend, zo beantwoord ik de vraag van de Reclassering in welke gevallen een betalingsregeling zal worden getroffen. Gestreefd wordt naar een zoveel mogelijk op de individuele situatie van de bijdrageplichtige gerichte inzet van de betalingsregeling. Bij het voorbereiden van een betalingsregeling gelden de normale regels van het huwelijksvermogensrecht. Dat wil zeggen dat, indien er een gemeenschap van goederen bestaat, ook het inkomen van de partner in de beschouwingen wordt betrokken.

Wanneer de betalingsplichtige in ernstige betalingsproblemen is gekomen, bijvoorbeeld omdat hij ook nog andere schulden heeft, kan hij via de gemeentelijke schuldhelpverlening een minnelijke schikking proberen te treffen. Dit is in paragraaf 4 reeds beschreven. In dat geval heeft de Minister de bevoegdheid om een eventuele overgebleven schuld aan het eind van het traject kwijt te schelden.

De Reclassering pleit ervoor het in meer gevallen mogelijk te maken een bijdrage kwijt te schelden. Het uitgangspunt van deze regeling is, zo luidt mijn reactie ten aanzien van dit punt, dat een eenmaal opgelegde bijdrage ook daadwerkelijk wordt betaald en dat de betrokkene zich inspant om aan die verplichting te voldoen. Het kan niet zo zijn dat de een zich wel een inspanning getroost om de bijdrage te betalen – bijvoorbeeld door een bepaalde prioritering aan te brengen in bepaalde uitgaven – en dat een ander die inspanning nalaat en volstaat met zich op het standpunt te stellen dat de schuld daarom moet worden kwijtgescholden. Van iedere bijdrageplichtige mag een maximale inspanning op dit punt worden verwacht, juist vanuit de centrale gedachte van deze regeling dat het redelijk is om een eigen bijdrage in de kosten te verlangen. Denkbaar is dat een beperkte inkomenspositie wel aanleiding vormt tot een betalingsregeling of uitstel van betaling, omdat het betalen van de eigen bijdrage over een langere of latere periode wel tot de mogelijkheden behoort. In uitzonderingsgevallen zal objectief kunnen worden vastgesteld dat de bijdrage niet of niet volledig kan worden ingevorderd, ook niet in de toekomst. In welke gevallen hiervan sprake is, volgt uit de criteria die zijn vastgesteld in het kader van de gemeentelijke schuldhelpverlening en de WSNp. Daarbij wordt in dit wetsvoorstel dan ook aangesloten. De beslagvrije voet zal overigens gerespecteerd worden, zodat de betrokkene voldoende middelen van bestaan overhoudt. Ook daarom meen ik dat de eigen bijdrage niet aan de resocialisatie van de betrokkene in de weg hoeft te staan.

Verder wijs ik nog op het rechtsvergelijkend onderzoek van prof. mr. Tak, waarin is beschreven dat een aanname onder critici in Duitsland is dat een bijdrageregeling aan de resocialisatie in de weg staat. Die kritiek heeft aanleiding gegeven tot een aantal studies. Uit die onderzoeken bleek dat tussen de zeventig en tachtig procent van de tot proceskosten (waaronder de eigen bijdrage voor verblijf) veroordeelden aanzienlijke schulden had, waaronder schulden inzake de proceskosten en kosten inzake het herstel van schade, maar dat uit geen van de onderzoeken bleek van een onmiddellijke samenhang tussen de betalingsplicht en de beoogde resocialisering. Zie P.J.P. Tak, *Kostenveroordeling in strafzaken. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de veroordeling van de verdachte in de proceskosten in Duitsland en Engeland*, WODC 2012, p. 34–35.

Tot slot, merk ik nog op dat, anders dan de RSJ aangeeft, bepaalde categorieën ter beschikking gestelden wel degelijk een uitkering ontvangen. Met de inwerkingtreding van de Wet sociale zekerheidsrechten gedetineerden zijn in de verschillende sociale zekerheidswetten bepalingen ingevoegd die ertoe strekken dat er geen recht op toekenning van een uitkering bestaat en dat bestaande uitkeringen worden ingetrokken wanneer iemand rechsens zijn vrijheid is ontnomen. Een uitzondering is gemaakt voor personen die op grond van een machtiging onder de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet bopz) of met toepassing van artikel 37 van het Wetboek van Strafrecht in een psychiatrisch ziekenhuis zijn opgenomen. Ter beschikking gestelden ontvangen, op grond van de bestaande wetgeving, in beginsel geen uitkering. Echter, naar aanleiding van de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep, is dit anders voor ter beschikking gestelden die volledig ontoerekeningsvatbaar zijn en om die reden zijn ontslagen van alle rechtsvervolgning. De wettelijke uitzondering geldt ook voor deze categorie ter beschikking gestelden. Zij behouden mitsdien hun aanspraak op een uitkering.

Met betrekking tot het loon voor penitentiaire arbeid, waarnaar de RSJ en de NVvR vroegen, geldt dat na wijziging van de Penitentiaire beginselenwet ook de Loonregeling gedetineerden zal worden aangepast. In de nieuwe Loonregeling zal het mogelijk gemaakt worden dat gedetineerden boven op hun loon toeslagen kunnen verdienen. Een gedetineerde kan vooralsnog maximaal 200% van € 15,20 per week gaan verdienen. In de regel zal alleen penitentiaire arbeid derhalve niet voldoende opleveren om de volledige eigen bijdrage te kunnen voldoen. Het is echter ook niet noodzakelijk dat een gedetineerde al tijdens zijn detentie de eigen bijdrage voldoet. Hij kan hiervoor een betalingsregeling treffen of uitstel van betaling aanvragen.



5.2 Te verwachten opbrengsten

De uitvoeringskosten van dit wetsvoorstel zouden, in combinatie met de extra kosten die zouden moeten worden gemaakt in verband met het verhoogde recidiverisico, ertoe leiden dat het wetsvoorstel tot een kostenverhoging leidt in plaats van tot een besparing, aldus de RSJ. De NOvA geeft aan dat, omdat een impactanalyse ontbreekt, onvoldoende zicht is op de financiële consequenties van het wetsvoorstel.

Ten behoeve van dit wetsvoorstel is een impactanalyse uitgevoerd door onderzoeksbureau Significant. In het model zijn de bruto-opbrengsten alsook de uitvoeringskosten van de maatregelen geraamd. Er is in de financiële paragraaf bij dit wetsvoorstel dan ook reeds rekening gehouden met de kosten die gemaakt worden voor de inning.

In de impactanalyse is geen rekening gehouden met een verhoogd recidiverisico. Zoals hierboven al aan de orde kwam, bevat de voorgestelde regeling verschillende voorzieningen om rekening te houden met een eventueel beperkte vermogenspositie van de betalingsplichtige, en dus met diens draagkracht. Er kan een betalingsregeling worden getroffen en de betalingsplichtige kan uitstel van betaling krijgen. Daarmee wordt het opbouwen van schulden zo veel mogelijk voorkomen. Bovendien blijkt, zoals hierboven reeds is beschreven, uit geen van de in Duitsland uitgevoerde onderzoeken van een onmiddellijke samenhang tussen de betalingsplicht en de beoogde resocialisatie.

De NOvA en de Rvdr geven aan dat niet is uitgesloten dat de strafrechter bij de oplegging van de straf meeweegt dat de tot een vrijheidsstraf veroordeelde een bijdrage aan zijn verblijf verschuldigd zal zijn, waardoor bijvoorbeeld een lagere geldboete zal worden opgelegd. Hierdoor zou de overheid minder inkomsten aan boetes ontvangen, hetgeen het financiële effect van de maatregel zou verminderen. Dat de rechter bij het bepalen van de strafmaat mogelijk rekening zal houden met de eigen bijdrage is een mogelijk (gedrags)effect dat is onderkend, maar waarvan gegevens om tot een verantwoorde aanname te komen, ontbreken. Of, en zo ja in welke mate, dit effect optreedt laat zich moeilijk voorspellen. Dientengevolge is dit mogelijke effect niet verwerkt in het rekenmodel dat ten grondslag ligt aan de gemaakte doorrekeningen.

5.3 Eigen bijdrage in het buitenland

De RSJ geeft in zijn advies aan dat een vergelijkbare bijdrageregeling voor verblijf in andere West-Europese landen niet voorkomt. Van een samenloop van maatregelen, dus zowel een bijdrage voor verblijf als een bijdrage aan de kosten van strafvordering (zie over dit laatste een afzonderlijk wetsvoorstel), is al helemaal geen sprake, aldus de RSJ. De eigenbijdrageregeling in Duitsland, zou, in de uitvoering, sterk afwijken van de thans voorgestelde regeling. Verder vermeldt het advies dat de bijdrage voor detentie in Denemarken in 1994 is afgeschaft.

In reactie hierop, wijs ik erop dat de eigen bijdrage voor detentie in 2001 in Denemarken weer is heringevoerd (zie §110 van het Straffuldbyrdelsesloven).

Daarnaast kent Duitsland, anders dan de RSJ lijkt te veronderstellen, wel degelijk een samenloop van de bijdrage kosten strafvordering en een bijdrage aan het verblijf in een justitiële inrichting. Een veroordeelde in Duitsland betaalt een bijdrage aan de kosten van de strafvordering, in de vorm van 'Gebühren' en 'Auslagen'. De 'Gebühren' zijn vergelijkbaar met griffierechten en worden opgelegd in de vorm van vaste bedragen vanwege het gebruikmaken van de rechterlijke instantie, zonder dat in het bedrag de omvang van de werkelijke kosten tot uitdrukking komt. De 'Auslagen' zijn de onkosten die de Staat heeft gemaakt ten behoeve van de strafvordering. Daarnaast betalen gedetineerden en ter beschikking gestelden in Duitsland een 'Haftkostenbeitrag', een bijdrage aan het levensonderhoud. Op grond van §50, eerste lid, van het Strafvollzugsgesetz wordt de bijdrage niet gevraagd van personen die een uitkering (Bezüge) ontvangen op grond van die wet, personen die buiten hun schuld niet kunnen werken of personen die niet werken omdat ze niet tot werken verplicht zijn.

De RSJ wijst erop dat in Duitsland rekening kan worden gehouden met de draagkracht van de gedetineerde, doordat uitstel en afstel van betaling mogelijk zijn. In reactie daarop merk ik op dat ook onderhavig wetsvoorstel uitstel van betaling en – in gevallen waarin de betrokkene in zodanige betalingsproblemen komt dat hij zijn schulden niet meer kan voldoen – kwijtschelding mogelijk maakt. Met betrekking tot de opmerking van de RSJ dat uit het onderzoek van prof. Tak zou blijken dat de inning van de Haftkosten veel kritiek krijgt omdat het aan de resocialisering in de weg zou staan, merk ik op dat, zoals hierboven reeds aan de orde kwam, prof. mr. Tak daarover zegt dat dit een aanname is van critici, maar dat uit geen van de onderzoeken die daarnaar is gedaan bleek van een onmiddellijke samenhang tussen de betalingsplicht en het resultaat van de beoogde resocialisering; zie P.J.P. Tak, *Kostenveroordeling in strafzaken. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de veroordeling van de verdachte in de proceskosten in Duitsland en Engeland*, WODC 2012, p. 34–35.

5.4 Ouderbijdrage

De RSJ geeft aan een ouderbijdrage in de kosten die aansluit bij de Wet op de jeugdzorg niet per definitie onredelijk te achten als het gaat om jeugdigen die in een justitiële jeugdinrichting verblijven.



De RSJ constateert evenwel dat de ouderbijdrage zoals uitgewerkt in dit wetsvoorstel op belangrijke punten afwijkt van de ouderbijdrage zoals opgenomen in de Wet op de Jeugdzorg. In dit wetsvoorstel is, zo luidt mijn reactie, voor de ouderbijdrage aangesloten bij de bepalingen van de Jeugdwet, die naar verwachting per 1 januari 2015 in werking treedt en de Wet op de jeugdzorg vervangt. De bepalingen komen overeen, met dien verstande dat, in het concept van dit wetsvoorstel zoals dat in consultatie is gegeven, ook ouders van meerderjarigen die in een justitiële jeugdinrichting verblijven, de ouderbijdrage verschuldigd waren. Naar aanleiding van de adviezen van de RSJ en de Rvdr is deze regeling aangepast. Alleen de onderhoudsplichtige ouders zijn de ouderbijdrage verschuldigd. Dit betekent dat ouders een bijdrage moeten betalen totdat de jeugdige eenentwintig jaar is geworden (zie artikel 1:394 van het Burgerlijk Wetboek). De jeugdige van eenentwintig jaar en ouder betaalt de bijdrage voor zijn verblijf zelf. De ouderbijdrage voor het verblijf in een justitiële jeugdinrichting, wijkt – anders dan de RSJ aangeeft in zijn advies – in voorwaarden dus niet af van de bijdrage die geldt voor ouders van jeugdigen die op civiele titel uit huis zijn geplaatst. Ten aanzien van de hoogte van de ouderbijdrage, merk ik naar aanleiding van de adviezen van de RSJ en de Rvdr op dat deze zal worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. Het voornemen is om aan te sluiten bij de bijdrage voor gedetineerden en ter beschikking gestelden.

De NVvR en de Reclassering vroegen er aandacht voor dat door de ouderbijdrage een schuldenlast kan ontstaan die van invloed is op het gezin. In hoofdstuk 3 en paragraaf 5.1 ben ik reeds ingegaan op de wijze waarop de voorgestelde regeling het mogelijk maakt om rekening te houden met de draagkracht van de bijdrageplichtige. Ten aanzien van de ouderbijdrage wijs ik nog in het bijzonder op het voorgestelde artikel 7d, tweede lid, van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen. Dat artikel komt overeen met artikel 8.2.3, tweede lid, van de Jeugdwet. Het artikel bepaalt dat van de inning van de eigen bijdrage kan worden afgezien indien dit zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

De NOvA geeft in zijn advies aan dat de wetgever er goed aan doet discrepanties in wetgeving te voorkomen. Ten aanzien van de ouderbijdrage meent de NOvA evenwel dat deze discrepantie niet moet worden opgeheven door de introductie van een ouderbijdrage voor verblijf in een justitiële jeugdinrichting, maar door afschaffing van de bijdrage in civiele zaken. In reactie daarop verwijs ik naar de Jeugdwet, die op 18 februari 2014 door de Eerste Kamer is aanvaard. In die wet is ervoor gekozen de ouderbijdrage, zoals die ook is opgenomen in de Wet op de jeugdzorg, te handhaven. In dit wetsvoorstel is, zoals hierboven reeds aan de orde kwam, aangesloten bij de regeling zoals opgenomen in de Jeugdwet. De NOvA geeft voorts aan dat er geen sprake is van gelijke gevallen, aangezien een minderjarige bij een civiele maatregel in zijn eigen belang in een instelling wordt geplaatst en de onderhoudsplichtige ouders vaak tekort zijn geschoten, waardoor het redelijk is dat zij deels in de kosten voorzien. Anders dan de NOvA meent ik dat wel degelijk sprake is van vergelijkbare gevallen. In beide gevallen neemt de overheid immers de kosten van het levensonderhoud van de ouders over, die daardoor deze kosten niet hoeven te dragen. Ouders van wie de kinderen buiten het gezin worden verzorgd hebben minder kosten voor die kinderen, ongeacht of dat op grond van een beslissing van de civiele rechter of op grond van de beslissing van een strafrechter is. Het is dan ook redelijk dat de onderhoudsplichtige ouders in deze gevallen bijdragen in de kosten van het verblijf. In paragraaf 1 ben ik hierop reeds ingegaan. De suggestie van de NOvA om in het voorgestelde artikel 7b, tweede lid, onder b, van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen te verwijzen naar artikel 1:266 van het Burgerlijk Wetboek wordt niet overgenomen. Ik hecht eraan de tekst van de wet zo veel mogelijk overeen te laten komen met de tekst van de nieuwe Jeugdwet – die deze verwijzing ook niet maakt –, zodat de ouderbijdrage in beide situaties op gelijke wijze zal worden uitgevoerd.

5.5 Doelgroepen

De RSJ werpt de vraag op of ter beschikking gestelden ook onder het bereik van deze regeling zouden moeten vallen, nu zij gedeeltelijk of geheel ontoerekeningsvatbaar zijn verklaard en daarmee niet of slechts gedeeltelijk verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor het begaan van het strafbare feit. In dit wetsvoorstel is, zo merk ik naar aanleiding hiervan op, aangesloten bij de bijdrageregeling zoals deze is vormgegeven in Duitsland. In de Duitse regeling wordt sinds 1933 uitgegaan van een geobjectiveerd 'Veranlassungsprinzip', het principe dat degene die de kosten heeft veroorzaakt, deze ook voor zijn rekening moet nemen. Hieronder vallen niet alleen toerekenbare, maar ook ontoerekenbare daders.

Met betrekking tot de opmerkingen van de RSJ ten aanzien van de huur van de elektronische enkelband tijdens de elektronische detentie, merk ik op dat elektronisch gedetineerden werken dan wel een uitkering ontvangen, waardoor zij over middelen beschikken om de bijdrage te kunnen voldoen. Verder bestaan voor het doorberekenen van controlemiddelen precedenten, waaronder het al eerder genoemde alcoholslot. Overigens worden personen pas aan het eind van hun detentie



elektronisch gedetineerd, waardoor de bijdrageplichtige in voorkomende gevallen de maximale bijdrage reeds verschuldigd is in verband met zijn verblijf in de inrichting en dus niet meer voor de elektronische detentie hoeft te betalen.

Naar aanleiding van de vraag van de Reclassering of de bijdrage voor de elektronische detentie ook € 16,- per dag zal bedragen, verwijs ik naar de nog op te stellen algemene maatregel van bestuur. Het voornemen is om de bijdrage vast te stellen op € 16,- per dag. Daarmee gaat het nog steeds om een doorberekening van slechts een deel van de kosten van de elektronische detentie.

5.6 Karakter bijdrage en rechterlijke toets

De RSJ, de NVvR, de NOvA en de Rvdr stellen zich op het standpunt dat de eigen bijdrage, zoals thans voorgesteld, een punitief karakter heeft. Het is, aldus de NOvA, daarom in strijd met het EVRM dat de bijdrage niet wordt opgelegd door een rechter. Ook de Rvdr vraagt aandacht voor de rechtsbescherming van de bijdrageplichtige. Ik begrijp deze opmerkingen zo dat wordt bedoeld op de artikelen 6 en 7 EVRM en dan in het bijzondere in hoeverre er sprake is van een 'straf' in de zin van die artikelen en of een rechterlijke toets mogelijk is.

Bij de beantwoording van de vraag of sprake is van een 'straf' in het licht van het EVRM spelen diverse aspecten een rol. Het startpunt bij de beantwoording van deze vraag is of de maatregel volgt op een veroordeling voor een strafbaar feit. Andere factoren die (vervolgens) relevant zijn, zijn de aard en het doel van de maatregel, de karakterisering naar nationaal recht, de procedure die is gevolgd bij de oplegging en tenuitvoerlegging van de maatregel en de zwaarte (hoogte) ervan; zie EHRM 9 februari 1995, NJ 1995/606 (Welch), r.o. 28 en EHRM 8 juni 1995, NJ 1996/1 (Jamil), m.nt. Knigge, r.o. 31.

Bij de eigen bijdrage is geen sprake van een 'straf'. De grondslag voor de bijdrage is niet de veroordeling, maar het verblijf in de justitiële inrichting. Er is geen rechtstreeks verband met de veroordeling, maar slechts een indirect verband, aangezien het verblijf het gevolg is van een uitspraak van de rechter. Ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens maakt een onderscheid tussen de sanctie op zich, en de maatregelen die de tenuitvoerlegging van die sanctie behelzen; zie o.a. EHRM 12 februari 2008, appl.no. 21906/04 (Kafkaris t. Cyprus), r.o. 142. Het doel van de maatregel is niet punitief van aard; het gaat om de doorberekening van de kosten voor verblijf. De voorgenoemde € 16,- euro per dag die in rekening wordt gebracht, betreft bovendien slechts een zeer marginale tegemoetkoming in de daadwerkelijk gemaakte kosten voor het verblijf, die neerkomen op € 216,- per dag. In dit wetsvoorstel wordt de bijdrage als administratief aangemerkt en de gevolgde procedure van oplegging en inning is ook administratief. Dit wordt ook tot uitdrukking gebracht in de WSNp. In die wet wordt verhelderd dat de bijdrage géén strafrechtelijke sanctie is; zie ook hoofdstuk 3 van deze memorie. Tot slot is van belang dat de dwangmiddelen die opgelegd kunnen worden zich beperken tot verhaal (met dwangbevel); gijzeling is niet mogelijk.

Verder is van belang, zoals in paragraaf 3 aan de orde kwam, dat rechterlijke controle mogelijk is. Tegen de (verkeerd vastgestelde) eigen bijdrage, de beslissing om (geen) betalingsregeling te treffen of (geen) uitstel van betaling te verlenen kan – na een bezwaarprocedure – worden opgekomen bij de bestuursrechter; de desbetreffende hoofdstukken uit de Awb zijn van toepassing. Een draagkrachttoets is mogelijk voor zover het gaat om de vraag naar een betalingsregeling of uitstel van betaling.

5.7 Verhouding tot overige geldschulden van de betalingsplichtige

De NOvA wijst erop dat de betalingsplichtige vaak ook nog andere schulden heeft, zoals een nog te betalen schadevergoedingsmaatregel. Gewezen wordt op het risico dat slachtoffers of andere schuldeisers 'minder krijgen van de koek, omdat die koek met nog een partij (de overheid) gedeeld moet worden'. De Reclassering vraagt hoe de verschillende strafrechtelijke vorderingen, zoals een geldboete of schadevergoedingsmaatregel, zich verhouden ten opzichte van de bijdrage in het inningstraject, dan wel bij een betalingsregeling. Slachtofferhulp Nederland stelt zich op het standpunt dat de schadevergoeding 'preferent' moet zijn. Ik begrijp deze opmerking zo, dat Slachtofferhulp Nederland aangeeft dat de schadevergoeding steeds met voorrang geïnd moet worden. Voor zover daadwerkelijk wordt bedoeld op preferentie (bij een faillissement), wijs ik erop dat een persoon niet wordt toegelaten tot een wettelijk schuldsaneringstraject op grond van de WSNp wanneer hij strafrechtelijke geldschulden (waaronder een schadevergoedingsmaatregel en geldboete) heeft; zie daarover hoofdstuk 3. Preferentie is een dergelijke gevallen dus niet aan de orde.

Met betrekking tot de schadevergoedingsmaatregel wordt nog opgemerkt dat de gevolgen van de bijdrageregeling voor slachtoffers beperkt zullen zijn. Op grond van de voorschotregeling krijgen slachtoffers van geweld- en zedenmisdrijven acht maanden nadat de uitspraak onherroepelijk is geworden, het eventueel nog openstaande bedrag van de schadevergoedingsmaatregel uitgekeerd. Dit bedrag zal vervolgens worden verhaald op de veroordeelde. Slachtoffers van geweld- en zedenmisdrijven ondervinden aldus geen nadelige gevolgen van de bijdrageregeling, omdat zij in ieder geval na acht maanden het volledig opgelegde bedrag uitbetaald hebben gekregen. Bovendien wordt de voorschotregeling in augustus 2016 uitgebreid naar alle delicten, met een maximumvergoeding tot € 5.000,-. Tot slot, komen nabestaanden en slachtoffers van geweldmisdrijven die daardoor ernstig letsel hebben opgelopen in aanmerking voor een tegemoetkoming van het Schadefonds Geweldsmis-



drijven indien zij hun schade niet op andere wijze vergoed krijgen.

5.8 Overgangsrecht

Naar aanleiding van de opmerking van de RSJ en de Rvdr over het overgangsrecht, merk ik op dat in dit wetsvoorstel niet in overgangsrecht is voorzien, waardoor moet worden uitgegaan van onmiddellijke werking. Dit betekent dat gedetineerden, ter beschikking gestelden en (ouders van) jeugdigen moeten betalen voor het verblijf in de inrichting met ingang van de datum van inwerkingtreding van deze wet. Eventueel daarvoor genoten verblijf, wordt niet in rekening gebracht. Van terugwerkende kracht is, zo bevestig ik de RSJ, dan ook geen sprake.

Met betrekking tot eventuele indexeringen van de bedragen en overgangsrecht dienaangaande, verwijs ik naar de nog op te stellen algemene maatregel van bestuur, waarin de hoogte van de bijdrage zal worden vastgesteld. Voor indexeringen zal in die algemene maatregel van bestuur worden voorzien in een overgangsregime. Dat overgangsregime zal inhouden dat de bijdrageplichtige het bedrag schuldig is dat gold op het moment dat hij verbleef in de inrichting.

5.9 Overige onderwerpen

De RSJ is de mening toegedaan dat de eigen bijdrage in strijd is met het beginsel van minimale beperkingen.

Het beginsel van minimale beperkingen is vastgelegd in artikel 2, tweede lid, van de Penitentiaire beginselenwet. Het artikel bepaalt dat gedetineerden aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die welke voor het doel van de vrijheidsbeneming of in het belang van de handhaving van de orde en veiligheid in de inrichting noodzakelijk zijn. De bepaling hangt samen met artikel 15, vierde lid, van de Grondwet waarin is vastgelegd dat gedetineerden slechts kunnen worden beperkt in de uitoefening van grondrechten voor zover deze zich niet met de vrijheidsontneming verdraagt. Beide bepalingen brengen het uitgangspunt tot uitdrukking dat alle grondrechten in beginsel ook voor gedetineerden gelden en dat inbreuken daarop slechts mogelijk zijn indien de wet daartoe een uitdrukkelijke grondslag biedt en de inbreuk noodzakelijk is voor het doel van de vrijheidsbeneming. In het advies wordt niet verhelderd op welke wijze een eigen bijdrage voor verblijf in strijd is met dit beginsel.

Naar aanleiding van de opmerking van de RSJ dat de eigen bijdrage mogelijk zal worden ervaren als een bijkomende straf, merk ik op dat het enkele feit dat de bijdrage als zodanig wordt ervaren, nog niet maakt dat ook sprake is van een 'straf'. Ik verwijs verder naar paragraaf 5.6, waarin ik reeds inging op het karakter van de bijdrage.

De RSJ geeft verder aan dat een vergelijking met de AWBZ geen juiste is. Nu deze vergelijking in deze memorie van toelichting ook niet wordt gemaakt, zie ik op deze plaats geen aanleiding om nader op dit standpunt van de RSJ in te gaan.

Met betrekking tot artikel 2.2 van het wetsvoorstel Wet forensische zorg, merk ik naar aanleiding van de opmerkingen van de RSJ daarover op, dat onderhavig wetsvoorstel van latere datum zal zijn en bovendien met betrekking tot de eigen bijdrage voor verblijf een *lex specialis* vormt ten opzichte van genoemd artikel 2.2.

De NOvA en de Rvdr merken op dat dit wetsvoorstel afwijkt van het in artikel 35 van het Wetboek van Strafrecht neergelegde uitgangspunt dat de kosten van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sanctie door de overheid gedragen dienen te worden.

De achtergrond van genoemd artikel heeft geen betrekking op de verdeling van de kosten van de tenuitvoerlegging tussen de gesanctioneerde en de overheid, maar tussen de rijksoverheid en de gemeenten. De bepaling moet worden begrepen vanuit de gedachte om de strafuitvoering niet door de lagere overheid te doen geschieden. Onder de voorgaande wetgeving was dit anders. Vermogensstraffen kwamen soms ten goede aan de speciale staatsinstellingen wier regelgeving werd overtreden en aan wie de vervolging en executie (waaronder het onderhoud van gevangenen) werd overgedragen. Thans worden deze onderwerpen allemaal als rijkszaak beschouwd en behandeld. Zie H.J. Smidt, *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht*, herzien en aangevuld met de wijzigingen door J.W. Smidt, Eerste deel (Smidt I), Haarlem: H.D. Tjeenk Willink 1891, p. 336 en Noyon/Langemeijer & Rammelink *Wetboek van Strafrecht*, Deventer: Kluwer (losbl.), art. 35, aant. 2.

Overigens maakt artikel 35, ook in de lezing van de NOvA en de Rvdr, het mogelijk dat in de wet wordt bepaald dat een bijdrage van de gesanctioneerde wordt verlangd. Dit volgt uit de zinsnede 'voor zover niet bij of krachtens enige wet anders is bepaald'. Tot slot, nu het grootste deel van de kosten voor het verblijf nog steeds door de overheid wordt gedragen – een cel kost € 216,- per dag, terwijl er € 16,- per dag zal worden doorberekend – wordt het door de NOvA en de NVvR in artikel 35 ingelezen uitgangspunt dat de overheid in beginsel verantwoordelijk is voor de kosten van de tenuitvoerlegging naar mijn mening gehandhaafd.



Voorts merkt de NOvA op dat er verzet kan worden aangetekend tegen verhaal met dwangbevel. Te verwachten valt, aldus de NOvA dat daarvan meer gebruik wordt gemaakt, hetgeen de overheid meer kosten oplevert. Evenzo zal de veroordeelde, volgens de NOvA, gaan procederen indien de Minister weigert akkoord te gaan met een minnelijke schikking.

Het risico dat burgers die een bijdrage moeten betalen, daartegen (en tegen de verschillende in te zetten verhaalsmogelijkheden) verzet zullen aantekenen is bij de berekeningen aangemerkt als tweede-orde effect. Met andere woorden, de mate waarin een dergelijk effect zal optreden, is op basis van de voorhanden gegevens niet te voorspellen en is derhalve ook niet meegenomen in de doorrekeningen. Of de door de Rvdr verwachte werklasttoename zich zal voordoen, is op basis van de nu beschikbare gegevens dan ook niet te voorzien. Dit is onder meer afhankelijk van de vraag in welke mate de mogelijkheid van verhaal met of zonder dwangbevel in de praktijk daadwerkelijk zal worden toegepast. De aanname in het advies van de Rvdr dat in ongeveer drieënzeventig procent van de veroordelingen sprake zal zijn van verhaal met of zonder dwangbevel, lijkt ervan uit te gaan dat in alle gevallen waarin mensen niet (direct) betalen ook altijd dwangmiddelen zullen worden toegepast. Zoals hierboven reeds aan de orde kwam, wil het kabinet door middel van een effectieve incassostrategie de inzet van relatief dure dwangmiddelen (ten aanzien van personen die niet *kunnen* betalen) juist zoveel mogelijk voorkomen.

De NOvA geeft verder aan dat de in de inleiding bij dit wetsvoorstel getrokken parallel met de verplichting tot het betalen van administratiekosten niet opgaat, omdat die kosten slechts betaald hoeven te worden, wanneer de betrokkene niet tijdig aan de verplichting tot betaling heeft voldaan. Dit standpunt van de NOvA berust op een onjuiste lezing van de wet. De administratiekosten moeten in alle gevallen worden voldaan; zie artikel 572, derde lid, van het Wetboek van Strafvordering. Indien het geldbedrag niet tijdig wordt betaald, volgen verhogingen (niet zijnde administratiekosten) en kunnen de invorderingskosten worden verhaald; zie de artikelen 572, tweede lid, en 573, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering.

Met betrekking tot het alcoholslotprogramma, merk ik naar aanleiding van de opmerking van de NOvA daarover op, dat dit is genoemd als een voorbeeld van een maatregel waarbij de kosten daarvan (volledig) worden doorberekend, hetgeen illustreert dat voor doorberekening van kosten precedenten bestaan.

Naar aanleiding van het advies van de VNG e.a., waarin erop wordt gewezen dat in dit wetsvoorstel niet is voorzien in een compensatie voor gemeenten, terwijl de doelgroep van dit wetsvoorstel wel een (extra) beroep zou gaan doen op de (bijzondere) bijstand en de schuldhulpverlening, wijs ik er in de eerste plaats op dat dit wetsvoorstel geen wijziging aanbrengt in de uitsluiting van gedetineerden van bijstand. Dit geldt overigens ook ten aanzien van overige sociale zekerheidsrechten; er zijn geen wijzigingen aangebracht in de Wet sociale zekerheidsrechten gedetineerden. Verder merk ik op dat onduidelijk is of er als gevolg van dit wetsvoorstel (extra) schulden ontstaan (zie ook paragraaf 5.1) en of het beroep op de bijzondere bijstand en de gemeentelijke schuldhulpverlening door ex-gedetineerden zal stijgen en zo ja, hoeveel. In de monitor Nazorg van het WODC worden 'schulden' van (ex-)gedetineerden gemonitord. Ik zal het WODC vragen om hier in de vijfde monitor specifiek aandacht aan te besteden. Om deze punten te kunnen monitoren is het wel noodzakelijk dat gemeenten deze informatie zelf bijhouden en ter beschikking stellen van het WODC. Hiervoor zal het WODC een format ter beschikking stellen. Dit onderwerp kan verder nader aan de orde komen in het Strategisch Beraad Veiligheid, waarbinnen de Minister van Veiligheid en Justitie met de VNG praat. Op deze plek kan worden besproken of er aanleiding is voor compensatie en hoe dat dan onderbouwd kan worden. Een toezegging over compensatie op voorhand is niet aan de orde.

Artikelsgewijs

Artikel III

Artikel III regelt de ouderbijdrage voor verblijf van jeugdigen in een justitiële jeugdinstelling. De regeling is overeenkomstig de regeling in paragraaf 8.2 van de Jeugdwet. Zie ook paragraaf 2 van deze memorie van toelichting.

Artikel IV

In het voormalige artikel 77g bis, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht (verder: WvSr), zoals ingevoegd bij de Wet op de Jeugdhulpverlening (Stb. 1989, 358), was bepaald dat de kosten voor de jeugdstraffen ten laste van de staat komen, voor zover niet bij of krachtens enige wet anders is bepaald. De bepaling kwam inhoudelijk overeen met artikel 35, eerste lid, WvSr. Bij wet van 7 juli 1994 (Stb. 1994, 528), toen het jeugdstrafrecht werd herzien, werd de inhoud van het voormalige artikel 77g bis, tweede lid, verplaatst naar artikel 77ff, eerste lid, WvSr. De zinsnede 'voor zover niet bij of krachtens enige wet anders is bepaald' kwam daarbij te vervallen. In de memorie van toelichting is



deze wijziging niet toegelicht. Voorgesteld wordt de betreffende zinsnede weer op te nemen, mede in verband met de ouderbijdrage voor het verblijf in een justitiële jeugdinrichting die in dit wetsvoorstel is opgenomen.

Artikel VI

Artikel VI bevat een samenloopbepaling met het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de eigen bijdrage van veroordeelden aan de kosten van de strafvordering en de slachtofferzorg.

Artikel VII

Artikel VII bevat de inwerkingtreedingsbepaling. Er is voorzien in de mogelijkheid tot een gefaseerde inwerkingtreding. Dit is bijvoorbeeld aan de orde wanneer het wenselijk is de ouderbijdrage eerder of later in werking te laten treden dan de eigen bijdrage voor verblijf voor gedetineerden of ter beschikking gestelden.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,