



Advies Raad van State inzake 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

Nader Rapport

22 oktober 2014

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake 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

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 mei 2014, nr. 2014001001, 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 wetsvoorstel, het niveau van regelgeving, het overgangsrecht, de verhouding tot artikel 6 EVRM en het verzet tegen een strafbeschikking.

De Afdeling is van oordeel dat in verband daarmee 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

De Afdeling advisering verwijst in dit onderdeel van het advies naar cijfers die betrekking hebben op de inkomenspositie van (ex-)gedetineerden. In reactie daarop wil ik graag vooropstellen dat de doelgroep van dit wetsvoorstel niet gelijk is te stellen met de gedetineerdenpopulatie. In 2012 was in meer dan de helft van de schuldigverklaringen voor een misdrijf met strafoplegging in eerste aanleg een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf niet aan de orde.¹ Ten aanzien van schuldigverklaringen voor overtredingen zal het percentage strafzaken waarin géén vrijheidsstraf wordt opgelegd nog hoger liggen. De cijfers over de inkomenspositie van gedetineerden kunnen dan ook niet worden beschouwd als representatief voor de doelgroep van dit wetsvoorstel.

Verder zij opgemerkt dat de cumulatie van de bijdrage strafvordering en slachtofferzorg met de bijdrage gedetineerden zich in het overgrote deel van de gevallen niet zal voordoen, omdat, zoals hierboven al aan de orde kwam, in veel gevallen geen (onvoorwaardelijke) vrijheidsstraf wordt opgelegd. Daar komt nog bij dat het overgrote deel van de vrijheidsstraffen (85%) korter dan zes maanden is.² De situatie, zoals de Afdeling die schetst, waarin iemand zowel de maximale bijdrage voor strafvordering en slachtofferzorg als de maximale bijdrage voor verblijf moet betalen, zal zich in de praktijk dan ook in een groot gedeelte van de gevallen niet voordoen; veelal zal een veel beperktere bijdrage verschuldigd zijn.

Dat neemt niet weg dat er zich in de praktijk gevallen zouden kunnen voordoen waarin de bijdrage – in verhouding tot het inkomen van de bijdrageplichtige – dusdanig hoog is, dat het bezwaarlijk is voor de betrokkene 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 inningspro-

¹ Zie *Criminaliteit en rechtshandhaving 2012*, p. 534.

² Zie Significant, *Impactanalyse 'bijdrageregelingen veroordeelden'*, p. 10; vgl. *Criminaliteit en rechtshandhaving 2012*, p. 141.



ces is erop gericht te voorkomen dat middelen 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) terugvoerdere, reden waarom ik eraan hecht in lijn daarmee de kwijtscheldingsbevoegdheid vorm te geven. Dit betekent dat van iedere bijdrageplichtige 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.³ 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 is, zoals in reactie op onderdeel a reeds aan de orde kwam, de doelgroep van dit wetsvoorstel niet gelijk te stellen met de gedetineerdenpopulatie. Dit betekent niet alleen dat de cijfers over de inkomens- en schuldenpositie van (ex-)gedetineerden niet als representatief beschouwd kunnen worden voor deze doelgroep, maar ook dat de cumulatie van de bijdrage strafvordering en slachtofferzorg met de bijdrage voor verblijf in een justitiële inrichting zich in een groot deel van de gevallen niet voordoet. Omdat daarnaast in die gevallen waarin wel een (onvoorwaardelijke) vrijheidsstraf wordt opgelegd, deze veelal niet langer is dan zes maanden, zal over het algemeen slechts een beperkte bijdrage verschuldigd zijn. Anders dan de Afdeling meen ik, mede gelet hierop, dat een persoonsgerichte incassostrategie wel degelijk afdoende kan voorkomen dat bijdrageplichtigen in ernstige betalingsproblemen komen. Zoals bij onderdeel a reeds aan de orde kwam, behoren uitstel van betaling en een betalingsregeling tot de mogelijkheden om de bijdrageplichtige 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 succesvol deelneemt aan een minnelijk schuldsaneringstraject. Daarmee is ook voorzien in een adequate oplossing voor de meest nijpende gevallen.

Ten aanzien van de bijdrage voor ouders van jeugdigen, merk ik nog op dat dit wetsvoorstel niet voorziet in een dergelijke bijdrage. Indien een persoon overeenkomstig het jeugdstrafrecht is berecht, wordt géén bijdrage opgelegd; zie het voorgestelde artikel 592b, tweede lid, Sv.

c. Inning

Ten behoeve van dit wetsvoorstel is een impactanalyse uitgevoerd door onderzoeksbureau Significant.⁴ Daarbij is, door middel van de inningspercentages, rekening gehouden met het feit dat een gedeelte van de opgelegde bijdragen niet geïnd kan worden. Overigens merk ik op dat, zoals ook in de impactanalyse aan de orde komt, de doelgroep van dit wetsvoorstel niet gelijk te stellen is aan de doelgroep van het wetsvoorstel dat voorziet in een bijdrage aan het verblijf in een justitiële inrichting. Daarom is in de impactanalyse voor de maatregel uit dit wetsvoorstel uitgegaan van een ander inningspercentage, dat in samenspraak met enkele experts (van de Dienst Justitiële Inrichtingen en het WODC) is vastgesteld.⁵ Bij dit wetsvoorstel wordt dan ook niet uitgegaan van het door de Afdeling

³ L.M. van der Knaap en D.L. Alberda, *De predictieve validiteit van de Recidive Inschattingsschalen (RISc)*, WODC 2005, p. 39 e.v.

⁴ Significant, *Impactanalyse 'bijdrageregelingen veroordeelden'*.

⁵ Zie de impactanalyse, p. 11.



genoemde inningspercentage van tussen de 12% en 32%. In de impactanalyse (zie p. 11) wordt een curve voor het inningspercentage van de bijdrage kosten strafvordering en slachtofferzorg gehanteerd, die gerelateerd is aan de hoogte van het te innen bedrag. Afhankelijk van het voorgestelde forfait varieert het inningspercentage tussen de 30% en 55%.

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.

Voor zover dit wetsvoorstel raakt aan de positie van gedetineerden zij vooropgesteld 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 het overgrote gedeelte van de gevallen als gevolg van dit wetsvoorstel geen hoge (extra) schulden ontstaan. Bovendien zijn er diverse voorzieningen getroffen die beogen te voorkomen dat de bijdrageplichtige 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 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 bijdrageplichtige. 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.

⁶ Zie de impactanalyse, p. 13–14.



2. Niveau van regelgeving

De belangrijkste voorschriften, zo luidt mijn reactie op dit onderdeel van het advies, zijn 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 dwangmiddelen; zie de in dit wetsvoorstel voorgestelde artikelen 592a e.v. 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 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 bijbehorende Bijdragebesluit zorg 2003 en de Wet op de jeugdzorg met het bijbehorende Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg. Ook onder de Jeugdwet, die de Wet op de jeugdzorg zal vervangen, zal de hoogte van de ouderbijdrage worden vastgesteld 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.

3. Onmiddellijke werking

Dit onderdeel van het advies lijkt zich met name te richten op het overgangsrecht bij 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. Voor zover de Afdeling ook doelt op dit wetsvoorstel, merk ik op 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 en houdt geen relatie met het strafbare feit, de pleger of de omstandigheden van het geval; de bijdrage is noch onderdeel van de straf noch een straftoemetsingsfactor. Naar aanleiding van het advies is dit in de memorie van toelichting verhelderd.

B. VOORSTEL EIGEN BIJDRAGE VERBLIJF

Dit onderdeel van het advies heeft betrekking op 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. Op dit onderdeel van het advies zal worden ingegaan bij gelegenheid van het nader rapport bij dat wetsvoorstel.

C. VOORSTEL EIGEN BIJDRAGE KOSTEN STRAFVORDERING

7. Verhouding tot artikel 6 EVRM

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling advisering is, overeenkomstig het advies, paragraaf 6.2 van de memorie van toelichting aangevuld met enkele overwegingen over de hoogte van de bijdrage in het licht van artikel 6 EVRM.

8. Procesbeslissing verzet tegen OM beschikking

Naar aanleiding van dit onderdeel van het advies is het wetsvoorstel gewijzigd. In het voorgestelde artikel 592b Sv wordt thans bepaald dat geen bijdrage verschuldigd is wanneer de onherroepelijke uitspraak volgt in een zaak waarin verzet is aangetekend.

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

De bepalingen betreffende de gegevensuitwisseling zijn uit het 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, mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten.*



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 het Wetboek van Strafvordering in verband met de eigen bijdrage van veroordeelden aan de kosten van de strafvordering en de slachtofferzorg

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, ter bestrijding van de hoge kosten van opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten en de zorg voor slachtoffers van die strafbare feiten, de plegers van strafbare feiten te laten bijdragen aan de kosten van de strafvordering en de slachtofferzorg;

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

Het Wetboek van Strafvordering wordt als volgt gewijzigd:

A

Voor artikel 591a wordt een opschrift ingevoegd, luidende:

Afdeling A. Vergoeding van kosten

B

Na artikel 592a wordt een afdeling ingevoegd, luidende:

Afdeling B. Eigen bijdrage in de kosten

Artikel 592b

1. Indien de zaak is geëindigd met oplegging van een straf of maatregel door de rechter of met toepassing van artikel 9a van het Wetboek van Strafrecht, betaalt de gewezen verdachte een bijdrage aan de kosten van de strafvordering en de slachtofferzorg.
2. In afwijking van het eerste lid betaalt een gewezen verdachte die is berecht overeenkomstig Titel VIII A van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafrecht geen bijdrage aan de kosten van de strafvordering en de slachtofferzorg.

Artikel 592c

Bij ministeriële regeling wordt bepaald welk deel van de opbrengsten van de bijdrage wordt aangewend voor de slachtofferzorg.

Artikel 592d

1. De Minister van Veiligheid en Justitie is belast met de inning van de bijdrage. Hij kan een organisatie aanwijzen die namens hem wordt belast met de inning van de bijdrage.
2. Bij algemene maatregel van bestuur wordt de hoogte van de bijdrage vastgesteld. Daarbij kan een differentiatie in het op te leggen bedrag worden aangebracht. 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 592b, verstrekt de Minister van Veiligheid en Justitie 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 de Minister van Veiligheid en Justitie 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 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 de Minister van Veiligheid en Justitie verhaal worden genomen op de goederen, de inkomsten en het vermogen van de onherroepelijk veroordeelde. De artikelen 575 en 576 zijn van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat onder 'openbaar ministerie' in de artikelen 575 en 576 wordt verstaan: de Minister van Veiligheid en Justitie.

Artikel 592e

1. In afwijking van het bepaalde in de artikelen 592b en 592d kan de Minister van Veiligheid en Justitie, op verzoek van de bijdrageplichtige, bedoeld in artikel 592b, 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 de Minister van Veiligheid en Justitie 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 de Minister van Veiligheid en Justitie 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 van de Minister van Veiligheid en Justitie om mee te werken aan schuldregelingen.

ARTIKEL II

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 bijdrage die gewezen verdachten verschuldigd zijn op grond van artikel 592b van het Wetboek van Strafvordering.

ARTIKEL III

Dit wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

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 Minister van Veiligheid en Justitie,



MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Voor het opsporen, vervolgen en berechten van plegers van strafbare feiten worden hoge kosten gemaakt. Het gaat onder meer om de kosten gemaakt door de politie, het openbaar ministerie, het Nederlands forensisch instituut (NFI), het Nederlands Instituut voor Forensische psychiatrie en psychologie (NIFP), de kosten gemaakt door de reclassering ten behoeve van de advisering van de rechter en de kosten van de berechting. Onder deze laatste kosten moeten niet alleen de kosten voor de rechtspraak worden begrepen, maar ook bijvoorbeeld de kosten voor het oproepen van getuigen en deskundigen. Hoewel de opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten bij uitstek een overheidstaak is, is het niet meer vanzelfsprekend dat de kosten daarvan alleen of in hoofdzaak door de samenleving worden gedragen. Te meer nu een bovengemiddeld beslag wordt gelegd op het strafrecht door een beperkt deel van de bevolking. Het doorberekenen van de kosten daarvan is dan ook geen onbekend fenomeen. Zo voorzag het Wetboek van Strafvordering tot 1896 in een regeling waarbij personen een bijdrage moesten betalen aan bepaalde kosten gemaakt ten behoeve van de strafvordering. In de meeste landen om ons heen geldt thans nog steeds een regeling waarmee de kosten van opsporing, vervolging en berechting (deels) doorberekend worden aan de dader. De ratio van die bijdrageregelingen is dat degene die de strafwet overtreedt aldus een strafrechtelijke reactie uitlokt en derhalve ook verantwoordelijk gehouden kan en moet worden voor (een deel van) de kosten daarvan. In lijn hiermee voorziet dit wetsvoorstel in een regeling waarbij plegers van strafbare feiten een bijdrage betalen aan de kosten van de strafvordering in de vorm van een vast, forfaitair bedrag. Niet alleen voor de opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten, maar ook voor de zorg aan slachtoffers van die strafbare feiten worden kosten gemaakt, die uit de algemene middelen worden betaald en dus door de samenleving worden gedragen. Ik vind dat plegers van strafbare feiten daaraan een grotere bijdrage zouden moeten leveren. Daarom wordt in dit wetsvoorstel bepaald dat een deel van de opbrengsten van de bijdrage ten goede komt aan de slachtofferzorg. De voorgestelde regeling geeft uitvoering aan het Regeerakkoord waarin is opgenomen dat de kosten van het strafproces waar mogelijk worden verhaald op de daders. 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.

In deze memorie van toelichting zal ik eerst kort ingaan op de bijdrage aan de kosten van de strafvordering zoals die tot 1896 in Nederland heeft gegolden (hoofdstuk 2). Vervolgens zal ik de bijdrageregelingen in diverse ons omringende landen bespreken (hoofdstuk 3). Beide hoofdstukken bieden achtergrondinformatie die, mede in het licht van de wens van een zo eenvoudig mogelijke vaststellings- en inningsprocedure, heeft bijgedragen aan de vormgeving van de regeling zoals die in dit wetsvoorstel is opgenomen. Deze thans voorgestelde regeling zal ik in hoofdstuk 4 beschrijven.

2. Bijdrage aan de kosten van de strafvordering in Nederland tot 1896

Tot 1896 gold in Nederland een (beperkte) regeling waarbij veroordeelden geacht werden een bijdrage te betalen aan de kosten van de strafvordering (verder: de regeling of de bijdrageregeling). De regeling gold reeds op grond van de Code Pénal die na 1813 bleef gelden tot de invoering van het Wetboek van Strafrecht in 1886. Bij de invoering van het Wetboek van Strafrecht werd de bijdrageregeling overgeheveld naar het Wetboek van Strafvordering (de artikelen 214 e.v.). De regeling hield in dat de veroordeelde in de rechterlijke uitspraak tevens werd verwezen in de kosten van de afgifte van stukken en de oproeping van getuigen en deskundigen wanneer die op zijn verzoek of op bevel van de president van de rechtbank waren gedagvaard. Indien de bijdrageplichtige deze kosten niet binnen vijf jaar nadat de straf volledig ten uitvoer was gelegd voldeed, kon hij voor ten hoogste zes maanden gegijzeld worden.

De regeling werd door de Raad van State bekritiseerd. De volgende (praktische bezwaren) werden door de Raad genoemd. Het scheen volgens de Raad van State twijfelachtig of, terwijl alle kosten van de rechtspraak en executie zonder enig verhaal ten laste van de Staat kwamen, er enige reden bestond daarop een uitzondering te maken voor de gerechtskosten in engere zin. Daarnaast legde de bijdrageregeling naar het oordeel van de Raad een onevenredige zware druk op de veroordeelde, was het verschuldigde bedrag veelal afhankelijk van hoogst toevallige omstandigheden en werd bij medeverdachten de een bezwaard met de kosten die door de ander waren veroorzaakt. Bovendien liep de veroordeelde die volledig was gerehabiliteerd nog weken, maanden of jaren nadat hij zijn straf had uitgezeten het risico om te worden gegijzeld indien hij de kosten niet had betaald en hij werd soms op deze wijze plotseling in zijn werk en de zorg voor zijn gezin gestoord omwille van een klein geldbedrag. Mede door de ontzettend omvangrijke en lastige administratie en de kosten van de inning, waren de opbrengsten bovendien nauwelijks relevant te noemen. Zie H.J. Smidt en E.A. Smidt,



Wetboek van Strafvordering met de geschiedenis der wijzigingen, 1886, p. 605–610. Bij Wet van 15 april 1896 werd de bijdrageregeling op deze gronden geschrapt (zie *Kamerstukken II 1894–1895*, 192.2-3, p. 2–5).

De destijds door de Raad van State opgeworpen kritiekpunten zijn ook voor de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling nog steeds relevant. Bij de vormgeving van deze regeling is met die punten dan ook rekening gehouden. Zo is niet meer gekeken naar alleen de gerechtskosten in engere zin; er worden niet bepaalde proceshandelingen, zoals de oproeping van getuigen, in rekening gebracht, maar alleen een vast, forfaitair bedrag. Door de vaste bedragen wordt ook een administratief omvangrijke en lastige procedure voorkomen. Daarnaast zijn bij de inningsprocedure voorzieningen getroffen – in de vorm van een betalingsregeling, uitstel van betaling en een kwijtscheldingsmogelijkheid – om rekening te houden met de inkomenspositie van de bijdrageplichtige om zo een onevenredige zware druk op hem te voorkomen. Ook is afgezien van het dwangmiddel gijzeling. Ik kom op deze onderwerpen in paragraaf 4 van deze memorie nog terug.

3. Bijdrage aan de kosten van de strafvordering en de slachtofferzorg in andere Europese landen

Voor een beschrijving van de regelingen van de bijdrage aan de slachtofferzorg in de ons omringende landen verwijs ik graag naar de brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 29 maart 2013, *Kamerstukken II 2012/13*, 33 552, nr. 3. Daarnaast is er door prof. mr. P.J.P. Tak in opdracht van het WODC een rechtsvergelijkend onderzoek gedaan naar de bijdrage aan de kosten van de strafvordering in de ons omringende landen¹. Het vragen van een bijdrage van de veroordeelde aan de kosten van de strafvordering is in een groot deel van de ons omringende landen mogelijk. Uit een quick scan blijkt dat een dergelijke regeling onder andere bestaat in Denemarken, Duitsland, Italië, Noorwegen, Oostenrijk, Portugal, Engeland en Wales, Zweden en Zwitserland. Ook Frankrijk kent een bijdrage aan de kosten, namelijk in de vorm van 'griffierechten' (zie nader paragraaf 3.3 hieronder). Uit het door prof. mr. P.J.P. Tak uitgevoerde rechtsvergelijkend onderzoek blijkt dat de bijdrage aan de kosten van de strafvordering in de landen om ons heen zeer verschillend is ingericht. Zoals gezegd, worden in Frankrijk alleen een soort griffierechten geheven. Veel andere landen kennen een systeem waarbij de veroordeelde (daarnaast) moet bijdragen in de kosten van bepaalde (proces)handelingen of de kosten gemaakt ten behoeve van de opsporing en vervolging. De wijze waarop de bijdrage wordt geheven verschilt in de landen die dit systeem van het doorberekenen van kosten hanteren. Een aantal landen, zoals Italië, rekent met vaste bedragen per handeling. Andere landen, zoals Oostenrijk en Denemarken, hanteren het uitgangspunt dat de betrokkene de daadwerkelijk gemaakte kosten moet betalen, waarbij al dan niet een maximumbedrag geldt. In onderstaande zal ik uitgebreider ingaan op de bijdrage zoals vormgegeven in Engeland en Wales, Duitsland en Frankrijk, omdat de regelingen in deze drie landen goed de verschillende wijzen waarop een dergelijke bijdrage kan worden ingericht illustreren en belangrijke aanknopingspunten geven voor de bijdrageregeling zoals opgenomen in dit wetsvoorstel. Ik baseer mij in onderstaande op het al eerder genoemde rechtsvergelijkende onderzoek van prof. mr. Tak.

3.1 Engeland en Wales

Anders dan in Nederland, waar het openbaar ministerie het vervolgingsmonopolie heeft, heeft in Engeland en Wales in beginsel iedere burger het recht tot vervolging. In de praktijk wordt het recht tot vervolging hoofdzakelijk uitgeoefend door de politie. Daarnaast wordt op ruime schaal vervolging ingesteld door ministeries, ministeriële agentschappen, lagere overheden en publieke en geprivatiseerde instellingen. Dit betekent dat aan het Engelse strafproces ook andere procespartijen dan het openbaar ministerie en de verdachte deelnemen. De regeling van de bijdrage aan de kosten van de strafvordering is in Engeland en Wales van toepassing op alle mogelijke procesdeelnemers en geldt voor alle mogelijke gevallen die kunnen leiden tot een aansprakelijkheid voor de ontstane kosten. Dit betekent dat de rechter de verdachte het bevel kan geven bepaalde kosten te betalen (een zogenaamde 'cost order'), maar de regeling biedt de rechter ook de mogelijkheid een bevel uit te vaardigen dat de kosten gemaakt door de verdachte of de vervolgende instantie uit de algemene middelen moeten worden betaald.

Voor zover het gaat om een 'cost order' gericht tegen de verdachte, gaat het om een veroordeling door de rechter van de verdachte in de kosten. De rechter beveelt de verdachte de kosten – waaronder soms ook de kosten van onderzoek – die de vervolgende instantie heeft gemaakt om hem te kunnen vervolgen, te betalen. Uitgangspunt is dat de hoogte van het bedrag redelijkerwijs voldoende zou moeten zijn om de ontvanger te compenseren. De vervolgende instantie moet tijdens de zitting aangeven welke kosten de instantie gemaakt heeft voor de vervolging en welke kosten zij claimt van

¹ 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.



de verdachte. Aldus zijn de daadwerkelijk gemaakte kosten het uitgangspunt. In veel gevallen is het voor de vervolgende instantie echter niet goed mogelijk een gedetailleerd overzicht te geven van de kosten die gemaakt zijn tijdens de vervolging. Vandaar dat er algemene tarieflijsten zijn gemaakt, die door de vervolgende instanties en de rechter worden gevolgd. Omdat het om behoorlijk forse bedragen kan gaan, heeft de Engelse rechter de uitdrukkelijke bevoegdheid de door de vervolgende instantie opgegeven kosten te matigen. Voor deze matiging van de kosten zijn verschillende factoren van belang, zoals de financiële positie van de veroordeelde en diens processtrategie. Uit de tekst van de regeling lijkt evenwel te volgen dat de rechter niet de bevoegdheid heeft (volledig) af te zien van een kostenveroordeling. Daarop wordt wel aantal uitzonderingen gemaakt in regelgeving en jurisprudentie. Zo bestaat de uitzondering dat er geen cost order uitgevaardigd mag worden wanneer een geldstraf, maatregel van ontneming of verplichting tot betaling van schadevergoeding wordt uitgevaardigd die niet hoger is dan £ 5,-.

Ook jeugdige verdachten kunnen in de kosten worden veroordeeld. Er geldt in dat geval wel een aantal beperkingen. Zo mogen de te betalen kosten niet hoger zijn dan de door de rechter opgelegde boete.

3.2 Duitsland

In de artikelen 464 tot en met 473a van het Strafprozessordnung (het Duitse Wetboek van Strafvordering; verder: StPO) is een wettelijke regeling voor de bijdrage van veroordeelden aan de kosten van de strafvordering opgenomen. Op grond van die regeling kunnen acht verschillende partijen, waaronder de veroordeelde, de Staat, de Privatkläger (de gelaedeerde die zelf een vervolging heeft ingesteld) en de Nebenkläger (de gelaedeerde die zich in de strafprocedure heeft gevoegd als aanklager naast het openbaar ministerie), worden verplicht tot betaling van de kosten. In het onderstaande zal ik mij verder beperken tot een beschrijving van de regeling voor de veroordeelde om de door de Staat gemaakte kosten te betalen.

Gevallen waarin de verdachte de kosten moet betalen

In iedere uitspraak, in ieder Strafbefehl (artikel 490 StPO) en in ieder Bussgeldbescheid (een proces waarin boetes worden bepaald voor gedragingen die vergelijkbaar zijn met de Nederlandse WAHV-feiten; artikel 46 Ordnungswidrigkeitengesetz) moet de rechter bepalen wie de kosten van de strafvordering (bepaalde proceshandelingen) moet dragen, de verdachte of de Staat. Datzelfde geldt wanneer de zaak door de rechter (met toestemming van het openbaar ministerie en de verdachte) wordt 'ingesteld', dat wil zeggen wordt afgesloten met een (voorwaardelijk) rechterlijk sepot. Het gaat steeds om een veroordelende eindbeslissing. Daaronder valt ook de uitspraak waarin de verdachte is vrijgesproken wegens ontoerekenbaarheid, maar hem een maatregel van Besserung und Sicherung, zoals de opname in een psychiatrisch ziekenhuis, of de Sicherungsverwahrung (de Duitse ter beschikking stelling), is opgelegd (artikel 456, eerste lid, StPO). Als eenmaal aan de voorwaarden voor de veroordeling in de kosten is voldaan, is de rechter verplicht te beslissen dat (ook) de veroordeelde (bepaalde) kosten moet dragen; in beginsel is er geen discretionaire bevoegdheid om daarvan af te zien. Er zijn uitzonderingen mogelijk, bijvoorbeeld als de verdachte slechts gedeeltelijk wordt veroordeeld. In die gevallen zal de rechter een verdeling van de kosten tussen de veroordeelde en de Staat moeten maken (zie Bundesgerichtshof, Beschuld vom 24.1.1973, Neue Juristische Wochenschrift 1973, p. 665 en Oberlandesgericht Karlsruhe, Beschluss vom 2.3.1998, Neue Zeitschrift für Strafrecht 1998, p. 317). In geen van de regelingen is een aanwijzing te vinden dat de rechter rekening mag houden met de draagkracht van de veroordeelde. Meer algemeen geldt dat de rechter niet gaat over de hoogte van het te betalen bedrag. De Duitse strafrechter bepaalt slechts wie (van de acht procespartijen) moet betalen, niet hoeveel er betaald moet worden. Dat laatste wordt overgelaten aan de administratie. Ik kom daarop hieronder nog terug.

Jeugdigen

In Duitsland gelden op grond van artikel 2, tweede lid, van het Jugendgerichtsgesetz (verder: JGG) in strafzaken tegen jeugdigen en jongvolwassenen die onder het adolescentenstrafrecht worden berecht in beginsel dezelfde regels als in het volwassenenstrafrecht. Ten aanzien van de bijdrage in de kosten geldt evenwel een belangrijke uitzondering: op grond van de artikelen 74 en 109 JGG kan de rechter bepalen dat de kosten in het geheel niet of slechts ten dele ten laste van de jeugdige of jongvolwassenen worden gebracht wanneer deze over onvoldoende middelen beschikt om deze kosten te dragen of wanneer het opvoedkundige doel van de opgelegde straf in gevaar komt².

² 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. 25.



Kosten: griffierechten en onkosten van de Staat

De kosten die de veroordeelde moet betalen betreffen de 'Gebühren' en de '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 griffierechten verschillen naar de opgelegde strafsoort en straffoogte. De 'Auslagen' zijn de onkosten die de Staat heeft gemaakt ten behoeve van de strafvordering. Hiertoe behoren onder andere de kosten die gemaakt zijn ter voorbereiding van de dagvaarding en kosten gemaakt voor het onderzoek ter terechtzitting. Uitgangspunt is dat de veroordeelde de daadwerkelijk gemaakte kosten betaalt. Er is derhalve geen samenhang tussen de ernst van het feit waarvoor de verdachte terechtstaat en de hoogte van de kosten die hij moet betalen. Dit kan er toe leiden dat de bijdrage in de kosten (vele malen) hoger is dan de opgelegde geldboete. Tot slot vallen ook de kosten van de tenuitvoerlegging onder de bijdrageregeling in Duitsland. De kosten van bijvoorbeeld de justitiële deurwaarder (Gerichtsvollzieher) die door de rechter wordt belast met de inning van een geldstraf, komen ook voor rekening van de veroordeelde.

Vaststelling van de hoogte en de inning van de kosten

De rechter bepaalt, zoals gezegd, wie een bijdrage moet betalen, maar niet de hoogte van die bijdrage. Dat laatste doet de Kostenbeamte (een medewerker van de afdeling executie van het openbaar ministerie). Het gaat, met andere woorden, om een administratieve beslissing. De hoogte van de te betalen griffierechten hangt af van de hoogte van de straf en is te vinden in een catalogus bij het Gerichtskostengesetz. Bij de berekening van de onkosten van de Staat hanteert de Kostenbeamte ofwel de werkelijk gemaakte kosten of de kosten die in de vorm van een vast bedrag worden geheven. De beleidsruimte die de Kostenbeamte heeft bij de vaststelling van het bedrag is gering. Wel kan er rekening worden gehouden met de inkomenspositie van de bijdrageplichtige in die zin dat de Kostenbeamte betaling in termijnen kan toestaan en uitstel van betaling kan verlenen. In een aantal deelstaten kan ook worden afgezien van de (verdere) inning, bijvoorbeeld omdat de kans dat de betrokkene de bijdrage kan betalen of daar in de toekomst de mogelijkheid toe krijgt, zeer gering is. De inning geschiedt civielrechtelijk. De executieafdeling van het openbaar ministerie kan een gerechtsdeurwaarder vragen conservatoir beslag te leggen. Bij niet-betaling of verhaal is geen vervangende hechtenis mogelijk, omdat de bijdrage aan de kosten van het strafproces niet wordt beschouwd als een straf.

3.3 Frankrijk

Op grond van artikel 800-1 van de Code de procédure penal (het Franse Wetboek van Strafvordering) komen alle kosten van de strafvordering ten laste van de staat; deze kosten kunnen niet ten laste van de veroordeelde worden gebracht. Hierop worden enkele uitzonderingen gemaakt. Zo is iedere veroordeelde op grond van artikel 1018 A van de Code général des impôts verplicht om een droit fixe de procédure (een soort griffierecht) te betalen. Jeugdige veroordeelden zijn uitgezonderd van deze plicht.

4. Voorgestelde regeling

4.1 Vaste forfaits

In dit wetsvoorstel is een regeling opgenomen waarmee (een gedeelte van) de kosten van de strafvordering en de slachtofferzorg kunnen worden verhaald op ouders. Voor wat betreft de kosten van de strafvordering gaat het, zoals gezegd, onder meer om de kosten gemaakt door de politie, het openbaar ministerie, het NFI, het NIFP, de kosten gemaakt door de reclassering ten behoeve van de advisering van de rechter en de kosten van de berechting. Onder deze laatste kosten moeten niet alleen de kosten voor de rechtspraak worden begrepen, maar ook bijvoorbeeld de kosten voor het oproepen van getuigen en deskundigen. Anders dan in bijvoorbeeld Engeland en Wales en Duitsland, hoeven bijdrageplichtigen niet te betalen voor de daadwerkelijk gemaakte kosten of bepaalde proceshandelingen. Daarmee wordt voorkomen dat verdachten zich belemmerd voelen in hun verdediging, bijvoorbeeld bij het oproepen van getuigen, omdat zij het risico lopen voor de kosten daarvan op te draaien.

In plaats daarvan zal iedere bijdrageplichtige een vast, forfaitair bedrag verschuldigd zijn. Dit bedrag zal worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. De hoogte van het bedrag zal niet afhankelijk zijn van de vraag of er sprake is geweest van een hoger beroep en/of een cassatieberoep, mede omdat of er een rechtsmiddel wordt ingesteld niet (alleen) veroorzaakt wordt door (het gedrag van) de verdachte; ook het openbaar ministerie kan hoger beroep of beroep in cassatie instellen. Dit is ook in overeenstemming met het Regeerakkoord waarin staat dat het zal gaan om 'griffierechten die zullen worden geheven voor strafzaken in eerste aanleg'. Wel ben ik voornemens te differentiëren, bijvoorbeeld naar het soort rechter (kantonrechter, enkelvoudige kamer of meervoudige kamer) dat de



verdachte veroordeelt. Doordat zal worden uitgegaan van vaste bedragen wordt een ingewikkelde en omvangrijke (administratieve) procedure voor het vaststellen van het verschuldigde bedrag voorkomen.

Van de opbrengsten van de bijdrage zal een deel ten goede komen aan de slachtofferzorg. Dit kabinet wil de dienstverlening aan slachtoffers als algemene justitietaak verder verbeteren. De maatregelen die daartoe worden getroffen brengen kosten met zich mee die uit de algemene middelen en dus door de samenleving worden gedragen. Ik vind dat plegers van strafbare feiten daaraan een grotere bijdrage zouden moeten leveren. Daarom wordt in dit wetsvoorstel bepaald dat een deel van de opbrengsten van de bijdrage ten goede komt aan de slachtofferzorg. Aldus dragen de plegers van strafbare feiten bij aan de zorg voor de slachtoffers van die strafbare feiten.

4.2 Bijdrageplichtige

Uitgangspunt van de voorgestelde regeling is dat de bijdrage wordt betaald door degene die de kosten ook heeft veroorzaakt. In overeenstemming met dit uitgangspunt zal de bijdrage gelden voor personen wier zaak is geëindigd met oplegging van een straf of maatregel door de rechter of met toepassing van artikel 9a van het Wetboek van Strafrecht (verder: Sr). Aldus is aangesloten bij het criterium uit artikel 591a van het Wetboek van Strafvordering (verder: Sv), waarin – kort samengevat – is bepaald dat aan de gewezen verdachte een schadevergoeding wordt toegekend indien een strafzaak eindigt zonder oplegging van een straf of maatregel en zonder dat toepassing is gegeven aan artikel 9a Sr. Dit ligt voor de hand gelet op de ratio van zowel artikel 591a Sv als deze regeling. Uitgangspunt van artikel 591a is dat degene van wie niet wettelijk en overtuigend is komen vast te staan dat hij een strafbaar feit heeft gepleegd, niet moet opdraaien voor door hem gemaakte kosten die verband houden met de strafprocedure (terwijl iemand die wel bewezen een strafbaar feit heeft gepleegd de in artikel 591a Sv genoemde kosten in beginsel zelf draagt). De achtergrond van de regeling in dit wetsvoorstel is dat degene van wie wettelijk en overtuigend is komen vast te staan dat hij een strafbaar feit heeft gepleegd, verantwoordelijk moet kunnen worden gehouden voor de kosten die samenhangen met de strafvordering die daar het gevolg van is, maar iemand ten aanzien van wie dit niet bewezen kan worden, niet. Beide regelingen gaan aldus uit van het uitgangspunt dat degene van wie is komen vast te staan dat hij een strafbaar feit heeft gepleegd, de daaruit voortvloeiende kosten (deels) moet dragen en iemand van wie dit niet is komen vast te staan, niet.

Onder personen 'wier zaak is geëindigd met oplegging van een straf of maatregel of met toepassing van artikel 9a Sr' vallen, evenals onder artikel 591a Sv, veroordeelden en personen die zijn ontslagen van alle rechtsvervolging en aan wie een maatregel is opgelegd. Deze laatste categorie valt ook onder de bijdrageregeling zoals die geldt in Duitsland (zie artikel 456 StPO). Dit vindt zijn grond in een (geobjectiveerd) 'Veranlassungsprinzip', het principe dat degene die de kosten heeft veroorzaakt, deze ook voor zijn rekening moet nemen. Meer specifiek ten aanzien van de kosten van de strafvordering en de slachtofferzorg, brengt dit principe tot uitdrukking dat diegene moet betalen die door een handeling in strijd met de (straf)wet heeft gehandeld en aldus strafvorderlijk optreden heeft uitgelokt die tot kosten heeft geleid. Personen die worden vrijgesproken of ontslagen van alle rechtsvervolging zonder dat daarbij een straf of maatregel is opgelegd, betalen geen bijdrage.

Uit het feit dat het gaat om de beëindiging van 'de zaak' volgt dat de bijdrageplichtige de bijdrage reeds verschuldigd is wanneer hij voor één van de hem (cumulatief) ten laste gelegde feiten een straf of maatregel krijgt opgelegd (vgl. Hoge Raad 8 mei 2001, *NJ* 2001/508). Daar staat tegenover dat als de bijdrageplichtige voor meerdere (cumulatief) ten laste gelegde feiten wordt veroordeeld, hij slechts eenmaal de bijdrage voor de kosten van de strafprocedure daarvoor betaalt. Ik acht dit redelijk, omdat er in dat geval ook maar één strafprocedure is gevoerd, hetgeen lagere kosten voor de strafrechtsketen tot gevolg heeft dan wanneer meerdere procedures zouden zijn gestart.

In de ons omringende landen worden jeugdigen uitgezonderd van bepaalde kosten (Engeland en Wales), bestaat er een matigings- of kwijtscheldingsbevoegdheid (Duitsland) of worden jeugdigen in het geheel uitgezonderd van de bijdrageregeling (Frankrijk). Ook ik zie aanleiding jeugdige veroordeelden uit te zonderen van de plicht tot betaling van een eigen bijdrage, omdat dit zich niet verhoudt tot het nationaal en internationaal erkende pedagogische karakter van het jeugdstrafrecht.

4.3 Vaststelling en inning

Evenals in Duitsland, waar de administratie de hoogte van de bijdrage vaststelt en verantwoordelijk is voor de inning, is gekozen voor een administratieve procedure. De bijdrage zal door (of namens) de Minister van Veiligheid en Justitie worden geïnd.

In Duitsland is er daarnaast nog een rol voor de strafrechter. Zijn rol is om te bepalen wie welke proceshandeling moet betalen. De rechter in Duitsland gaat niet over de hoogte van de bijdrage. Evenmin heeft hij een discretionaire bevoegdheid om van een kostenveroordeling af te zien, wanneer



aan de voorwaarden daarvoor is voldaan³. Omdat in de thans voorgestelde regeling geen sprake is van een bijdrage per proceshandeling (waarbij bepaald zou moeten worden wie daarvoor verantwoordelijk is), acht ik tussenkomst van de strafrechter niet noodzakelijk. Ook in Engeland en Wales wordt de bijdrage in de kosten opgelegd door de strafrechter. Dit houdt niet alleen verband met het feit dat de kosten daar net als in Duitsland over de verschillende partijen moet worden verdeeld, maar ook met het feit dat de rechter daar een draagkrachttoets uitvoert. In de regeling in dit wetsvoorstel is geen draagkrachttoets opgenomen (op de redenen daarvoor kom ik hieronder in deze paragraaf nog terug), waardoor tussenkomst van de strafrechter evenmin aangewezen is. Tussenkomst door de strafrechter ligt meer algemeen niet voor de hand wanneer er geen sprake is van een beslissingsruimte voor de rechter. Dit is het geval in de thans voorgestelde regeling, die aldus is vormgegeven dat uit een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks voortvloeit welk bedrag de betrokkene verschuldigd is. Bovendien is de bijdrage niet punitief van aard, waardoor betrokkenheid van de strafrechter evenmin voor de hand ligt.

Dit betekent evenwel niet dat er geen sprake is van rechterlijke controle. Tegen de (verkeerd vastgestelde) eigen bijdrage, de beslissing om (g)een 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 (hierna: Awb) zijn van toepassing.

De bijdrage wordt pas geïnd nadat de rechterlijke uitspraak in de strafzaak in kracht van gewijsde is gegaan (onherroepelijk is). Dit volgt uit het feit dat de zaak moet zijn 'geëindigd'. De reden om te wachten tot aan de onherroepelijkheid is dat ik het onwenselijk acht dat personen die in hoger beroep of na cassatie alsnog worden vrijgesproken een bijdrage moeten betalen. Ik wil extra uitvoeringslasten voorkomen doordat een bijdrage die na een uitspraak in eerste aanleg zou worden geïnd, na het hoger beroep weer zou moeten worden terugbetaald.

Omdat sprake is van een bestuursrechtelijke geldschuld, is titel 4.4 van de Awb van toepassing. De inningsprocedure zal dan ook overeenkomstig de bepalingen van die titel verlopen. De bijdrage moet worden voldaan binnen zes weken na dagtekening van de factuur. Indien de betrokkene 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 betrokkene 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 is voorzien door artikel 575 Sv van overeenkomstige toepassing te verklaren. De invordering krachtens dwangbevel zal overeenkomstig deze bepaling plaatsvinden. Daarnaast kan op inkomsten en vermogen verhaal zonder dwangbevel worden genomen (zie het van overeenkomstige toepassing verklaarde artikel 576 Sv). Overeenkomstig artikel 575 Sv zal de betrokkene de mogelijkheid hebben om verzet aan te tekenen tegen de tenuitvoerlegging van het verhaal met dwangbevel.

In dit wetsvoorstel is, zoals hierboven reeds aan de orde kwam, evenals in Duitsland, niet voorzien in een draagkrachttoets vooraf. In Engeland en Wales is dit anders. Dit houdt er mee verband dat aldaar de daadwerkelijke kosten worden doorberekend. Deze kosten kunnen dusdanig hoog zijn dat op voorhand duidelijk is dat de betrokkene deze niet kan betalen, waardoor matiging naar draagkracht aangewezen is. De forfaitaire bedragen die in de algemene maatregel van bestuur zullen worden opgenomen, zullen echter niet dusdanig hoog zijn dat aanstonds, dat wil zeggen ten tijde van de uitspraak van de rechter, duidelijk is dat de bijdrageplichtige dit bedrag op dat moment of in de toekomst naar redelijke verwachting niet kan voldoen. Omstandigheden kunnen ook veranderen. Het ligt daarom voor de hand niet bij de vaststelling, maar bij de inningsprocedure rekening te houden met de inkomenspositie van de bijdrageplichtige. Daarin is, net als in Duitsland, voorzien door middel van de mogelijkheid om, op verzoek van de betrokkene, een betalingsregeling te treffen of uitstel van betaling te verlenen (zie artikel 4:94 Awb). Dit laatste ligt bijvoorbeeld voor de hand bij minvermogenen die worden veroordeeld tot een gevangenisstraf. In dat geval kan hen uitstel van betaling worden verleend tot (een bepaalde termijn) na afloop van hun gevangenisstraf, zodat zij weer een inkomen kunnen verwerven. Aldus wordt niet alleen voorkomen dat de bijdrageregeling 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, maar wordt ook voorkomen dat de bijdrage slechts tegen betrekkelijk hoge kosten en dienovereenkomstig lagere opbrengsten kan worden geïnd. 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

³ 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. 22.



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.

4.4 Schuldsanering (ARTIKEL II)

Het is 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 schuldsaneringstraject 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 bijdrage in de kosten van de strafvordering en de slachtofferzorg vloeit voort uit de wet (en de ter uitvoering daarvan op te stellen algemene maatregel van bestuur) en wordt administratief vastgesteld. Daardoor is er geen rechtstreeks verband met een veroordeling, maar wel een indirect verband, omdat het feit of iemand is veroordeeld relevant is voor de vraag of hij een bijdrage verschuldigd is. Zou de bijdrage echter worden beschouwd als een schuld voortvloeiende uit een veroordeling, dan zou dat betekenen dat een nog onbetaalde bijdrage in de weg zou staan aan toelating tot een schuldsaneringstraject op grond van de WSNp. Ik wil voorkomen dat de bijdrageregeling toelating tot de WSNp verhindert en op die manier mogelijk in de weg staat aan de resocialisatie en rehabilitatie van de betrokkene. Bovendien zou uitsluiting van de bijdrageplichtige van de WSNp betekenen dat deze persoon mogelijk niet meer uit de financiële problemen komt, waardoor hij ook de 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 onherroepelijk veroordeling niet wordt verstaan een nog openstaande vordering in verband met de bijdrage in de kosten van de strafvordering en de slachtofferzorg. 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 hulp 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 belast is met de inning van de bijdrage) 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 (zie het voorgestelde artikel 592e Sv). 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 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 of 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 ten einde 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 plegers van strafbare feiten in beginsel gehouden zijn de bijdrage in de kosten van de strafvordering en slachtofferzorg volledig te voldoen.

5. Financiële paragraaf

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. Daarnaast is een doelstelling geformuleerd om € 5 miljoen extra netto-opbrengsten te realiseren om daarmee het slachtofferbeleid te versterken. Van de totale € 65 miljoen opbrengst kan € 58 miljoen worden toegerekend aan de bijdrage in de strafvordering en de slachtofferzorg. De bijdragen strafvordering en slachtofferzorg worden in dit wetsvoorstel op basis van een gezamenlijk forfait in rekening gebracht en de gerealiseerde netto-opbrengsten worden naar rato aan de beide maatregelen toegerekend. Deze netto-opbrengst bestaat uit de ontvangen bijdragen verminderd met de uitvoeringskosten.

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 drie genoemde bijdragen gezamenlijk). De aanloopverliezen 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. Deze aanloopverliezen zijn door het Ministerie van Veiligheid en Justitie van dekking voorzien.

6. Adviezen

Een concept van dit wetsvoorstel is voorgelegd aan het openbaar ministerie (OM), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en de Raad voor de rechtspraak (Rvdv).

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.) en Slachtofferhulp Nederland.

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.

6.1 Resocialisatie en draagkracht

De NVvR gaf aan het moeilijk te vinden te overzien wat de gevolgen van dit wetsvoorstel in concreto zijn voor de bijdrageplichtige, omdat in de memorie van toelichting geen bedragen worden genoemd. De suggestie van de NVvR om de bedragen in de wet op te nemen wordt niet overgenomen. Aangesloten is bij de vormgeving van diverse andere bijdrageregelingen, waarbij de bedragen ook in



lagere regelgeving zijn opgenomen. Ik noem het Bijdragebesluit zorg en het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg.

Zoals gezegd, hecht dit kabinet aan deze maatregel, waarin kosten worden neergelegd bij degene die deze kosten veroorzaken. 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 NVvR, NOvA, de Reclassering en de VNG e.a. vragen hiervoor aandacht. Zij merken op dat het wetsvoorstel – door de (extra) schulden die daardoor zouden ontstaan – mogelijk het risico op recidive verhogen, omdat het hebben van schulden een criminogene factor is. Mede naar aanleiding van de opmerking van de NVvR dat in dit wetsvoorstel geen ruimte is gelaten voor een draagkrachtoets, wijs ik erop dat de voorgestelde regeling diverse voorzieningen bevat waardoor rekening kan worden gehouden met de inkomenspositie van de betalingsplichtige, en dus met diens draagkracht. Er kan een betalingsregeling worden getroffen en de betalingsplichtige kan uitstel van betaling krijgen. 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 inkomensgegevens van de betalingsplichtige bij de belastingdienst, het UWV en de SVB, kan opvragen. Dit kwam in paragraaf 4.3 reeds aan de orde. 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. 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 merk ik op in reactie op 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 dergelijke 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, zo beantwoord ik een vraag daarnaar van de Reclassering.

Wanneer de betalingsplichtige in ernstige betalingsproblemen is gekomen, bijvoorbeeld omdat hij ook nog andere schulden heeft, kan hij via de gemeentelijke schuldhulpverlening een minnelijke schikking proberen te treffen. Dit is in paragraaf 4.4 aan de orde gekomen. 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 bijdrageplichtige 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 zijn uitgaven – en dat een ander die inspanning nalaat en volstaat met zich op het standpunt te stellen dat de schuld 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 tot de mogelijkheden behoort. Slechts in uitzonderlijke gevallen, waarin objectief kan worden vastgesteld dat de bijdrage niet of niet volledig kan worden ingevorderd, ook niet in de toekomst, is kwijtschelding mogelijk. In welke situaties hiervan sprake is, volgt uit de criteria die gelden voor toelating tot een schuldsaneringstraject. 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. Tot slot, 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 veroordeelden aanzienlijke schulden had, waaronder schulden inzake de proceskosten en kosten inzake het herstel van schade, maar uit geen van de onderzoeken bleek van een onmiddellijke samenhang tussen de betalingsplicht en de beoogde resocialisatie; 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.

6.2 Karakter bijdrage en rechterlijke toets

De NOvA, de Rvdr en de Reclassering stellen zich op het standpunt dat de 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 bijzonder 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'. Het doel van de maatregel is niet punitief van aard; het gaat om de doorberekening van de kosten die zijn gemaakt voor de strafprocedure. Van belang is dat het slechts gaat om de doorberekening van een gedeelte van de kosten; van een doorberekening van de daadwerkelijk gemaakte kosten is geen sprake. 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 paragraaf 4.4 van deze memorie van toelichting. Verder is van belang dat de dwangmiddelen die opgelegd kunnen worden zich beperken tot verhaal (met dwangbevel); gijzeling is niet mogelijk. Tot slot wordt nog benadrukt dat rechterlijke controle mogelijk is. Tegen de (verkeerd vastgestelde) 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.

6.3 Bijdrage in de kosten van de slachtofferzorg

De Rvdr constateert dat het wetsvoorstel eenieder die een misdrijf heeft begaan verplicht tot betaling van een bijdrage aan de kosten van de slachtofferzorg, ook de veroordeelde voor een misdrijf waarbij niet direct sprake is van een slachtoffer. Een nadere toelichting hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot plegers van strafbare feiten waarbij geen sprake is van slachtoffers, tot zaken waarbij ten behoeve van slachtoffers als benadeelde partij een schadevergoeding wordt toegekend of zaken waarin een schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd, zou ontbreken.

In reactie daarop verhelder ik graag dat dit wetsvoorstel voorziet in een bijdrage aan de kosten van de strafvordering, waarvan een deel van de opbrengsten ten goede zal komen aan de slachtofferzorg. Strafbare feiten hebben kosten tot gevolg die verder strekken dan de directe schade van het slachtoffer. Naast een schadevergoeding, dienen slachtoffers vaak ook te worden ondersteund bij het te boven komen van het delict. Dit brengt kosten met zich, die nu door de samenleving worden gedragen. Ik vind het redelijk dat daders bijdragen aan deze kosten, aangezien zij deze kosten hebben veroorzaakt. De bijdrage slachtofferzorg moet los worden gezien van de schadevergoeding aan slachtoffers. De bijdrage heeft niet tot doel om schade van individuele slachtoffers in de desbetreffende zaak te vergoeden, maar komt ten goede aan de dienstverlening aan slachtoffers. Ik vind het onwenselijk om bij het opleggen van de bijdrage onderscheid te maken tussen plegers van strafbare feiten waarbij sprake is van een (direct) slachtoffer en plegers van delicten waarbij er geen individueel aanwijsbaar slachtoffer is. Criminaliteit brengt de samenleving altijd schade toe, ongeacht of sprake is van een direct aanwijsbaar slachtoffer. Zo dragen plegers van drugsdelicten, die niet noodzakelijkerwijs tot een direct aanwijsbaar individueel slachtoffer leiden, eraan bij dat veelvoorkomende criminaliteit in stand blijft. Hier worden veel mensen slachtoffer van, hetgeen leidt tot kosten voor de slachtofferzorg. De bijdrage strafvordering en slachtofferzorg geldt, zoals gezegd, voor alle veroordeelden. De bijdrage wordt geïnd in de vorm van een vast forfaitair bedrag. Een deel van de opbrengst van de bijdrage komt ten goede aan de dienstverlening aan slachtoffers. De bijdrage heeft dan ook geen relatie met de bijzondere voorwaarde genoemd in artikel 14c, tweede lid, onder 4, van het Wetboek van Strafrecht, zo luidt mijn antwoord op de vraag van de Rvdr daarnaar. In dit laatste geval gaat het immers om een door de rechter opgelegde bijzondere voorwaarde in een individuele zaak tot storting van een nader te bepalen bedrag in een fonds of ten gunste van een instelling.

6.4 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 in het inningstraject, dan wel bij een betalingsregeling, verhouden tot de bijdrage. 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 gedomd op preferentie (bij een faillissement), wijs ik erop dat een persoon niet wordt toegelaten tot een wettelijk schuldsaneringsstraject op grond van de WSNp wanneer hij strafrechtelijke geldschulden (waaronder een schadevergoedingsmaatregel en geldboete) heeft; zie daarover paragraaf 4.4.



Preferentie is in dergelijke gevallen dus niet aan de orde.

Met betrekking tot de schadevergoedingsmaatregel wordt 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 Geweldsmisdrijven indien zij hun schade niet op andere wijze vergoed krijgen.

6.5 Uitvoering en financiën

De NVvR beschrijft in zijn advies dat de verdachte een reëel financieel belang krijgt bij de voeging van zaken, omdat de bijdrage per veroordelende uitspraak verschuldigd is. Voeging leidt in de huidige (vergoedings)systematiek tot een lagere (totaal)vergoeding voor de gerechten, omdat deze per uitspraak is. Voor de rechter en het openbaar ministerie leidt een en ander tot omvangrijkere zaken per zitting.

Ik acht het in algemene zin te verkiezen dat wanneer er sprake is van meerdere strafbare feiten gepleegd door één verdachte, deze zoveel als mogelijk gebundeld worden aangebracht, zodat meerdere procedures kunnen worden voorkomen. Dit leidt immers tot kostenbesparingen voor de strafrechtketen. Of voeging van meerdere feiten mogelijk is en of daarmee in het individuele geval geen sprake is van een te omvangrijke strafzaak is echter ter beoordeling aan de officier van justitie die de zaak aanbrengt en de zittingsrechter.

Naar aanleiding van de opmerking van de NOvA dat dit wetsvoorstel aanzienlijk minder opbrengsten en aanzienlijk meer kosten zal opbrengen dan de memorie van toelichting nu voorspiegelt – waarvoor overigens geen enkele nadere onderbouwing wordt gegeven – verwijs ik naar de financiële paragraaf. Er is ten behoeve daarvan een impactanalyse uitgevoerd door Bureau Significant. Uit die impactanalyse blijkt dat de beoogde begrotingsdoelstelling behaald kan worden.

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 de verschillende in te zetten verhaalsmogelijkheden) verzet zullen aantekenen is 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 die 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 en de Rvdr geven aan dat niet uitgesloten is dat de strafrechter bij de oplegging van de straf meeweegt dat de veroordeelde een bijdrage 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 zal verminderen.

Dat de rechter bij het bepalen van de strafmaat mogelijk rekening zal houden met de bijdrage is, zo luidt mijn reactie, 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.

6.6 Overige onderwerpen

Artikel 591 Sv bepaalt dat de verdachte in voorkomende gevallen een tegemoetkoming kan verzoeken voor bepaalde kosten. Deze bepaling is ook van toepassing in geval van een veroordeling. De NVvR vraagt hoe deze bepaling zich verhoudt tot het thans voorgestelde artikel 592b Sv.



In dit wetsvoorstel is, anders dan in het Duitse of Engelse systeem, niet gekozen voor een vergoeding van bepaalde proceshandelingen, maar voor een systeem van forfaitaire bedragen. Zoals in paragraaf 4.1 aan de orde kwam is ervoor gekozen proceshandelingen niet door te berekenen, om te voorkomen dat verdachten zich belemmerd voelen in hun verdediging, bijvoorbeeld bij het oproepen van getuigen, omdat zij het risico lopen voor de kosten daarvan op te draaien. Artikel 591 Sv, dat bepaalt dat de kosten die de gewezen verdachte heeft gemaakt ten behoeve van deze proceshandelingen – voor zover de aanwending van die kosten het procesbelang hebben gediend – kunnen worden terugbetaald, is daarmee in lijn.

Naar aanleiding van de opmerking van de NOvA en de Rvdr naar de verhouding van de voorgestelde regeling tot artikel 35 van het Wetboek van Strafrecht, wijs ik erop dat dat artikel ziet op de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen. Dit wetsvoorstel heeft daar geen betrekking op.

Uit het voorgestelde artikel 592b Sv volgt dat de bijdrage wordt geheven wanneer de rechter een straf of maatregel oplegt. Wanneer aan iemand bij strafbeschikking een geldboete of taakstraf is opgelegd, is van een bijdrage op grond van dit wetsvoorstel geen sprake. Dat wordt anders wanneer iemand in verzet gaat tegen een strafbeschikking. De Rvdr vraagt of het wetsvoorstel op dit punt geen heroverweging verdient.

Het wetsvoorstel voorziet in een bijdrage aan de kosten die worden gemaakt ten behoeve van de strafvordering. Deze kosten zijn aanzienlijk hoger wanneer een procedure voor de strafrechter is gevolgd. Bovendien is in die gevallen door een rechter vastgesteld dat de betrokkene het strafbare feit heeft gepleegd. Nadat iemand in verzet is gekomen tegen een strafbeschikking, volgt een 'gewone' rechterlijke procedure en daarom acht ik het redelijk dat ook degene die als gevolg van die procedure een straf of maatregel krijgt opgelegd, bijdraagt in die procedure.

De Rvdr vraagt in zijn advies in hoeverre de ontnemingsmaatregel en de maatregel van onttrekking aan het verkeer, vallen binnen de reikwijdte van het voorgestelde artikel 592b Sv.

Voor het criterium in het voorgestelde artikel 592b Sv is aangesloten bij artikel 591a Sv. Ik ben daarop in paragraaf 4.2 reeds ingegaan. Voor de uitleg moet dan ook worden aangesloten bij de uitleg die aan dit criterium is gegeven (in de jurisprudentie) bij dat artikel.

Naar aanleiding van de opmerking van 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 personen die na de datum van inwerkingtreding van deze wet onherroepelijk worden veroordeeld een bijdrage zijn verschuldigd.

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 de uitspraak onherroepelijk is geworden.

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 schuldhelpverlening, wijs ik er in de eerste plaats op 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 6.1) en of het beroep op de bijzondere bijstand en de gemeentelijke schuldhelpverlening 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 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.

De Minister van Veiligheid en Justitie,