

Vergaderjaar 2014–2015

34 067 **Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de eigen bijdrage van veroordeelden aan de kosten van de strafvordering en de slachtofferzorg**

34 068 **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**

Nr. 9 **BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 mei 2015

Op 7 april jl. vond de eerste termijn van de kant van Uw Kamer van de behandeling van de wetsvoorstellen bijdrage kosten strafvordering en slachtofferzorg (Kamerstuk 34 067) en de bijdrage kosten voor verblijf in een justitiële inrichting (Kamerstuk 34 068) plaats (Handelingen II 2014/15, nr. 72, item 29). Wij hebben goed geluisterd naar de geleverde inbreng. We hebben veel steun gehoord voor het principe dat aan deze wetsvoorstellen ten grondslag ligt: het principe dat degene die door zijn eigen, veelal weloverwogen keuze tot het plegen van strafbare feiten hoge kosten veroorzaakt, ook geacht wordt een bijdrage aan die kosten te betalen. De belastingbetaler zou hier niet geheel voor moeten opdraaien. Alle woordvoerders hebben dit principe in essentie onderschreven. Tegelijkertijd hebben wij ook de zorgen gehoord die door de woordvoerders van de verschillende partijen zijn geuit over de financiële positie van de doelgroep bij de uitvoering van deze wetsvoorstellen. Deze zorgen nemen wij graag weg.

Beantwoording feitelijke vragen

Graag maken wij van de door Uw Kamer geboden gelegenheid gebruik om in het navolgende naar aanleiding van de gestelde vragen in eerste termijn allereerst enkele meer feitelijke vragen over dit onderwerp te beantwoorden. De beantwoording van die vragen vormt de achtergrond waartegen de in de meegezonden nota's van wijziging opgenomen evaluatiebepaling en de toegezegde jaarlijkse monitoring moeten worden bezien (Kamerstuk 34 067, nr. 10 en Kamerstuk 34 068, nr. 8). In deze

nota's van wijziging zijn suggesties van de zijde van Uw Kamer meegenomen. Hierna zullen eerst de nota's van wijziging worden toegelicht (paragraaf 1). Daarna – in paragraaf 2 – zullen wij ingaan op de hoogte van de op te leggen bedragen. Door middel van figuren en tabellen zal inzichtelijk worden gemaakt dat in het overgrote gedeelte van de gevallen de maximale bijdrage niet aan de orde is. Eveneens wordt in die paragraaf nader ingegaan op de schuldenpositie van gedetineerden. Vervolgens zal worden ingegaan op het inningsproces (paragraaf 3). Daarbij zal ook de wijze waarop met de gezinssituatie van de bijdrageplichtige rekening wordt gehouden aan de orde komen. In paragraaf 4 zullen wij ingaan op de positie van gemeenten.

Daarna zullen wij nog enkele andere onderwerpen behandelen. Het gaat achtereenvolgens om de pilot in Heerhugowaard en de Exodushuizen (paragraaf 5) het kabinetstandpunt uit 2008 (paragraaf 6) en de verhouding van de bijdrageregelingen tot straffen en maatregelen (paragraaf 7). De overige door Uw Kamer gestelde vragen zullen wij in onze eerste termijn beantwoorden.

Inhoudsopgave	blz.
1. Nota's van wijziging (evaluatie en monitoring)	2
2. Op te leggen bedragen en schuldenpositie gedetineerden	3
2.1 <i>Op te leggen bedragen</i>	3
2.2 <i>Schuldenpositie van gedetineerden</i>	5
2.3 <i>Beeld</i>	5
3. Inningsproces	6
3.1 <i>Inningsproces en uitvoeringskosten</i>	6
3.2 <i>Positie van gezinnen</i>	7
4. Positie van gemeenten	7
5. Pilot in Heerhugowaard en Exodushuizen	8
5.1 <i>Pilot in Heerhugowaard</i>	8
5.2 <i>Inkoop forensische zorg</i>	8
6. Kabinetstandpunt uit 2008	8
6.1 <i>Internationaal perspectief</i>	9
6.2 <i>Het uitgangspunt dat de kosten van detentie voor rekening van de overheid komen</i>	9
6.3 <i>Haalbaarheid en gevolgen voor de resocialisering</i>	10
7. Grondslag bijdrageregelingen en de verhouding tot straffen en maatregelen	10
7.1 <i>Ontnemingsmaatregel (Pluk ze) en schadevergoedingsmaatregel</i>	10
7.2 <i>Geldboete</i>	10
7.3 <i>Strafrechter en straftoemeting</i>	11

1. Nota's van wijziging (evaluatie en monitoring)

Met deze brief bieden wij U bijgevoegde nota's van wijziging aan. In de nota's van wijziging is een evaluatiebepaling opgenomen. Kamerbreed hebben wij de behoefte geproefd aan een evaluatie van de wetsvoorstellen. Uiteraard zijn wij graag daartoe bereid. Wel zouden wij voor de wijze waarop de wetsvoorstellen worden geëvalueerd graag een onderscheid maken tussen een evaluatie van het inningsproces en de evaluatie van de effecten van deze regeling.

Om de effecten van de regeling te kunnen evalueren is een langere termijn nodig dan de in de eerste termijn genoemde twee of drie jaar. Er moeten immers voldoende gegevens beschikbaar zijn en ook de effecten op de langere termijn moeten betrokken kunnen worden. Daarom wordt in de nota's van wijziging voorgesteld om het wetsvoorstel te evalueren na vijf jaar.

Verschillende woordvoerders hebben gevraagd om ook al eerder inzicht te verkrijgen in het inningsproces en de wijze waarop wordt omgegaan met bijdrageplichtigen met een beperkte financiële positie. Daarom zullen wij het inningsproces jaarlijks monitoren. In deze monitor zal allereerst worden aangegeven hoeveel betalingsregelingen er zijn getroffen, met welke betalingstermijnen en met welke opbrengsten. In de monitor zal ook aan de orde komen hoeveel onderzoeken naar aflossingscapaciteit er worden uitgevoerd en wat de resultaten daarvan zijn. Verder zal worden beschreven aan hoeveel bijdrageplichtigen uitstel van betaling is verleend en in hoeveel gevallen sprake is van kwijtschelding van de opgelegde bijdrage. Aan de hand van deze monitor kan bekeken worden of verbeteringen in het inningsproces mogelijk en wenselijk zijn.

2. Op te leggen bedragen en schuldenpositie gedetineerden

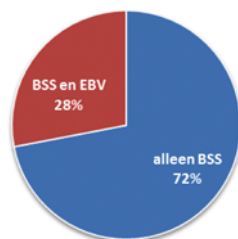
2.1 Op te leggen bedragen

In onderstaande wordt voor beide wetsvoorstellen inzichtelijk gemaakt welke bedragen in welke gevallen worden opgelegd en in welk percentage van de gevallen die bedragen aan de orde zijn.

Doelgroep beide regelingen

In de hieronder opgenomen figuur is de doelgroep van de beide regelingen weergegeven. De totale doelgroep voor de twee regelingen is ongeveer 135.000 personen groot. De figuur laat zien dat bijna driekwart van de doelgroep (ongeveer 97.000 personen) alleen de bijdrage strafvordering en slachtofferzorg hoeft te betalen. Aan iets meer dan een kwart (ongeveer 38.000 personen) van de totale groep van 135.000 personen wordt een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd. Deze groep betaalt naast de bijdrage strafvordering en slachtofferzorg ook de eigen bijdrage verblijf.

Samenstelling doelgroep bijdrage regelingen



BSS: bijdrage strafvordering/slachtofferzorg

EBV: eigen bijdrage verblijf

Bron: PMJ 2012–2018, aantallen 2014

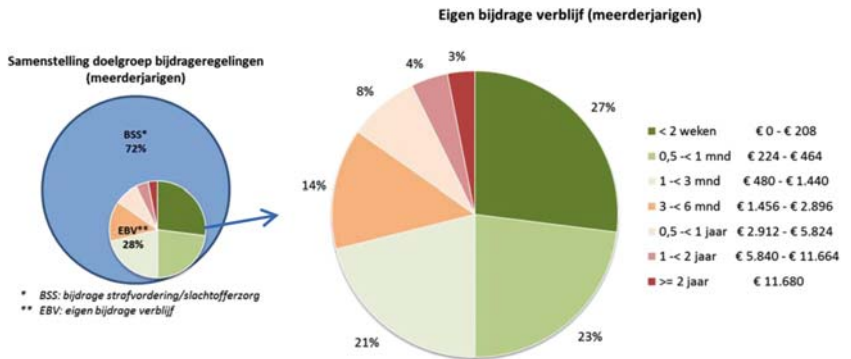
Doelgroep eigen bijdrage verblijf

In de hieronder opgenomen tabel en figuren zijn de doelgroep van het wetsvoorstel bijdrage voor verblijf in een justitiële inrichting en de door hen verschuldigde bijdrage weergegeven. Uit de tabel kan worden afgelezen dat de helft van de gedetineerden korter dan één maand in detentie zit en dus een bedrag van minder dan € 500,- hoeft te betalen.

doelgroep eigen bijdrage verblijf - meerderjarigen	personen	procentueel	cumulatief	opgelegd, bij C 16 voor 2 jaar
< 2 weken	10.205	27%	27%	€ 0 - € 208
2 weken - < 1 maand	8.701	23%	50%	€ 224 - € 464
1 mnd - < 3 mnd	7.984	21%	71%	€ 480 - € 1.440
3 mnd - < 6 mnd	5.159	14%	85%	€ 1.456 - € 2.896
6 mnd - < 1 jaar	3.019	8%	93%	€ 2.912 - € 5.824
1 jaar - < 2 jaar	1.582	4%	97%	€ 5.840 - € 11.664
2 jaar en meer	1.166	3%	100%	€ 11.680
totaal	37.816	100%		

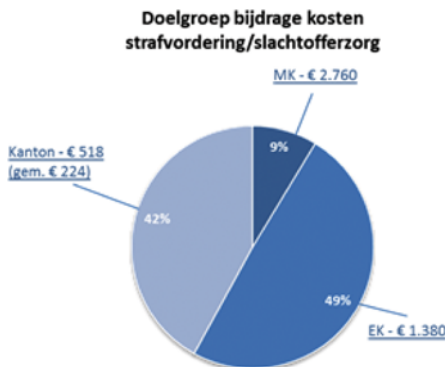
Bron: DJI, Gevangeniswezen in getal 2008–2012, aantallen uit 2012

In de linker figuur hieronder is de doelgroep die de eigen bijdrage verblijf moet betalen afgezet tegen de totale doelgroep voor de bijdrageregelingen. In de figuur rechts is op deze doelgroep «ingezoomd» en een uitsplitsing gemaakt naar de hoogte van het verschuldigde bedrag.



Doelgroep bijdrage strafvordering en slachtofferzorg

De figuur hieronder geeft de totale doelgroep van de bijdrage strafvordering en slachtofferzorg weer. Ongeveer 42% van de bijdrageplichtigen (56.000 zaken) wordt veroordeeld door de kantonrechter en betaalt een forfait van maximaal € 518,-. Dit bedrag wordt gematigd wanneer een geldboete wordt opgelegd die lager is dan dit bedrag. In dat geval bedraagt de bijdrage 50% van de geldboete. Dit brengt de gemiddelde bijdrage voor de kantonrechter op € 224,-. In bijna de helft van de gevallen is sprake van een veroordeling door de enkelvoudige kamer (66.000 zaken), waarbij het forfait € 1.380,- bedraagt. Slechts 9% van de bijdrageplichtigen (12.000 zaken) wordt door de meervoudige kamer veroordeeld en dient een forfait van € 2.760,- te betalen.



Bron: berekend op basis van de Strafrechtsketenmonitor en PMJ 2012 -2018

Totaal van de bijdragen

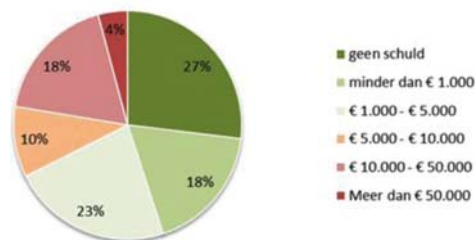
In de volgende tabel staan de maximumbedragen die meerderjarige veroordeelden moeten betalen als ze voor alleen de bijdrage strafverordering en slachtofferzorg (de eerste kolom; 72% van de gevallen) of voor beide regelingen een bijdrage moeten betalen. De percentages in de koppen geven aan welk deel de betreffende groep van de totale doelgroep uitmaakt.

Beide forfaits tezamen bij veroordeling door:	Geen detentie	Detentie	Detentie	Detentie	Detentie	Detentie	Detentie
	72%	2 weken 8%	1 maand 6%	3 maanden 6%	6 maanden 4%	1 jaar 2%	2 jaar of meer 2%
Kantonrechter	max. € 518 gem. € 224	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Enkelvoudige Kamer	€ 1.380	€ 1.604	€ 1.860	€ 2.836	€ 4.292	€ 7.220	€ 13.060
Meervoudige Kamer	€ 2.760	€ 2.984	€ 3.240	€ 4.216	€ 5.672	€ 8.600	€ 14.440

2.2 Schuldenpositie van gedetineerden

In de memorie van toelichting is aangegeven dat uit cijfers van het WODC over 2008 tot en met 2010 blijkt dat ongeveer 70 tot 73% van de gedetineerden bij aanvang van detentie schulden heeft. Niet in al deze gevallen is evenwel sprake van een problematische schuldsituatie. Als we kijken naar de groep van gedetineerden die schulden heeft, dan blijkt uit de Derde meting van de monitor nazorg ex-gedetineerden van het WODC dat in 2010 24,7% van een schuld van minder dan € 1.000,- had. Dit komt overeen met circa 18% van de totale gedetineerdenpopulatie (zie onderstaande figuur). Cijfers over 2010 laten zien dat in totaal circa 45% van alle gedetineerden voorafgaande aan detentie geen schuld had (27%) of een schuld van minder dan € 1.000,- (18%).

Schuldenproblematiek gedetineerden (2010)



Bron: WODC, Derde meting van de monitor nazorg ex-gedetineerden

2.3 Beeld

Bovenstaande cijfers geven blijk van een gevarieerd en genuanceerd beeld, zowel voor wat betreft de hoogte van de bijdrage als de draagkracht en schuldenpositie van gedetineerden. Tegen deze achtergrond kan niet bij voorbaat worden gezegd dat inning niet mogelijk is of dat per definitie situaties ontstaan waarin aflossing niet haalbaar is. De hierboven opgenomen cijfers zijn mede input geweest voor een aantal aannames die hebben bijgedragen aan de vaststelling van de bedragen en de daarbij behorende inningspercentages. Bij de bepaling van de inningspercentages is er ook uitdrukkelijk rekening mee gehouden dat er bijdrageplichtigen zijn bij wie de bijdrage niet of slechts deels kan worden geïnd. Ook de incassostrategie is er mede op gericht om niet te innen bij bijdrageplichtigen zolang zij over onvoldoende inkomen beschikken om de bijdrage te voldoen. Tegelijkertijd is daarbij het uitgangspunt gehandhaafd dat bijdrageplichtigen de bijdrage zo veel mogelijk moeten voldoen. De mogelijkheden van bijvoorbeeld een betalingsregeling zorgen er immers juist ook voor dat ook personen met een beperktere financiële positie voor zover zij daar wel toe in staat zijn (deels) betalen.

3. Inningsproces

3.1 Inningsproces en uitvoeringskosten

Door verschillende woordvoerders is gevraagd naar het inningsproces en de ingewikkeldheid en omvangrijkheid daarvan in relatie tot de beoogde opbrengsten.

Graag verhelderen wij in dat licht dat een belangrijke leidraad bij de vormgeving van het inningsproces is geweest de uitvoering van de regelingen eenvoudig en inzichtelijk te houden, terwijl er tegelijkertijd ruimte is voor maatwerk.

De vaststelling van de bedragen vindt plaats aan de hand van de beperkte set gegevens die bij het Centraal administratiekantoor (CAK) wordt aangeleverd door de Justitiële informatiedienst (JustID). Doordat wordt gewerkt met vaste bedragen, is de vaststelling van de hoogte van de bijdrage betrekkelijk eenvoudig. Het inningsproces zelf is volgens een standaard model, dat zich in het verleden heeft bewezen, bij het CAK opgezet. Het CAK heeft veel ervaring met het doen van inkomens- en vermogenstoetsen en deze mogelijkheden zijn ingebed in de procedure. Met betrekking tot de betalingsregelingen is van belang dat in principe een standaardbetalingsregeling wordt aangeboden. Hierdoor is niet alleen voorzien in een laagdrempelige oplossing voor een groot deel van de gevallen, maar dit draagt ook bij aan een eenvoudige en snelle procedure. Ten aanzien van individuele betalingsregelingen en uitstel van betaling kan worden opgemerkt dat deze slechts aan de orde zijn wanneer de bijdrageplichtige een verzoek daartoe doet. Deze verzoeken worden beoordeeld aan de hand van het overeenkomstig de Recofamethode berekende vrij te laten bedrag (zie daarover ook hieronder onder «Positie van gezinnen»). Er wordt dus een standaardrekenmethode gehanteerd. Ten aanzien van de kwijtscheldingsbevoegdheden geldt dat in de wet heldere criteria zijn opgenomen, waardoor daarover op een eenduidige wijze kan worden beslist. Hoewel het zo is dat deze mogelijkheden ook een inspanning vergen van het CAK, zijn zij van groot belang om maatwerk te kunnen leveren in een individueel geval. Dit maatwerk is van belang om rekening te kunnen houden met de omstandigheden van het individuele geval. Aldus kan voorkomen worden dat de bijdrageplichtigen door de bijdragen in dusdanige financiële problemen komen dat andere (sociale) problemen ontstaan. De mogelijkheid tot het treffen van een individuele betalingsregeling is afgestemd met het CAK en is uitvoerbaar zonder al te grote wijzigingen in het proces.

Met betrekking tot de kosten van de uitvoering, hebben wij in de gestelde vragen aanleiding gezien om beide uitvoeringsorganisaties te vragen om een actualisatie van de ingeschatte uitvoeringskosten van de regelingen. Wij hebben expliciet verzocht de nieuwe mogelijkheden in de beide wetsvoorstellen om rekening te houden met de financiële positie van de bijdrageplichtige, te betrekken. Het CAK heeft laten weten dat zijn uitvoeringskosten bij deze stand van zaken naar schatting jaarlijks ongeveer € 5,3 mln bedragen; JustID schat zijn uitvoeringskosten op ongeveer € 0,6 mln. Dat komt neer op uitvoeringskosten van € 5,9 mln. Dit zijn de jaarlijkse uitvoeringskosten voor beide wetsvoorstellen. Die inschatting van de uitvoeringskosten wijkt daarmee niet substantieel af van de kosten zoals die in de impactanalyse zijn meegenomen. De uitvoeringskosten zijn door de aanvullende mogelijkheden om maatwerk te leveren dus niet substantieel gewijzigd. De uitvoeringskosten van € 5,9 mln zijn zeer beperkt in verhouding tot de opbrengsten, waarbij nog van belang is dat door het maatwerk dat door de aanvullende maatregelen mogelijk wordt, de raming van de opbrengsten naar verwachting positief wordt beïnvloed.

Ook ten aanzien van de eenmalige investeringskosten ten behoeve van de implementatie heb ik het CAK en JustID gevraagd om een actualisatie. Op

basis van hun rapportage wordt verwacht dat de eenmalige investeringskosten circa € 6 mln zullen bedragen.

3.2 Positie van gezinnen

Verschillende fracties hebben aandacht gevraagd voor de gezinnen van bijdrageplichtigen. Graag verhelderen wij in deze brief dat tijdens het inningsproces aandacht is voor de gezinssituatie van de bijdrageplichtige. Zoals vastgelegd in de concepten van de algemene maatregelen van bestuur die zijn opgesteld ter uitvoering van deze wetsvoorstellen¹, zal bij verzoeken om een betalingsregeling of uitstel van betaling het maandelijks vrij te laten bedrag (hierna: vtlb) door het CAK worden gerespecteerd. Het vtlb wordt berekend overeenkomstig de Recofamethode. Het vtlb betreft de beslagvrije voet vermeerderd met een aantal bijtellingen. Daarvoor wordt gekeken naar de financiële situatie, de gezinssamenstelling (inclusief kinderen), de kosten van de woning, zorgkosten en lasten van bestaande schulden. Toeslagen als kinderbijslag, kinderopvangtoeslag en zorgtoeslag blijven buiten beschouwing; zij worden dus niet meegeteld bij het inkomen en kunnen daardoor behouden blijven voor het gezin. Bij de beoordeling van de financiële positie van de bijdrageplichtige wordt, kort samengevat, dus rekening gehouden met de gezinssituatie van de bijdrageplichtige en de daarmee verband houdende kosten. Door de voorgestelde werkwijze wordt gewaarborgd dat voor het gezin voldoende middelen beschikbaar blijven.

4. Positie van gemeenten

Verschillende woordvoerders brachten de positie van de gemeenten te berde en vroegen in hoeverre er extra druk en kosten voor de gemeenten voortvloeien uit onderhavige wetsvoorstellen, omdat gebruik zal worden gemaakt van de gemeentelijke schuldhulpverlening. In het Strategisch Beraad Veiligheid van 22 september 2014 heeft de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie het punt van de VNG over de eventuele extra kosten voor de gemeentelijke schuldhulpverlening besproken met de voorzitter van de VNG. Daarbij moet evenwel bedacht worden dat een aantal (ex-)gedetineerden vanwege hun reeds bestaande schuldenproblematiek al bekend zal zijn bij de gemeentelijke schuldhulpverlening, ook zonder de bijdrageregelingen. Eveneens benadrukken wij graag nogmaals dat voor een grote groep (ex-)gedetineerden de bijdrage voor het verblijf niet hoger zal zijn dan € 500,-, terwijl iedere betalingsplichtige – ongeacht de hoogte van het bedrag – een betalingsregeling kan treffen met het CAK. Op voorhand is daardoor niet te zeggen of deze wetsvoorstellen tot een extra druk bij gemeenten leiden voor de gemeentelijke schuldhulpverlening. Aan de VNG is toegezegd om de mogelijke impact van deze wetsvoorstellen op de gemeentelijke schuldhulpverlening te gaan monitoren in de vijfde monitor Nazorg van het WODC. Het WODC heeft daarvoor gegevens van de gemeente nodig. Om die reden is een oproep gedaan aan de VNG om zoveel mogelijk gemeenten te vragen hun gegevens ter beschikking te stellen aan het WODC. Het WODC zal hiervoor een format ter beschikking stellen met als uitgangspunt een zo beperkt mogelijk uitvraag, zodat de administratieve lasten voor gemeenten beperkt blijven. Voorts heeft de VNG zitting in de begeleidingscommissie van de Monitor Nazorg en blijft de VNG nauw betrokken bij dit traject.

¹ Zie de bijlage bij *Kamerstuk 34 067*, nr. 7 en de bijlage bij *Kamerstuk 34 068*, nr. 6.

5. Pilot in Heerhugowaard en Exodushuizen

5.1 Pilot in Heerhugowaard

In de eerste termijn van Uw kamer is aandacht gevraagd voor concepten die in het buitenland worden toegepast, waarbij gevangenen veel meer verantwoordelijkheid voor hun eigen leven krijgen. Daarbij is gevraagd naar de stand van zaken betreffende de pilot in Heerhugowaard. De pilots in Heerhugowaard en Arnhem zijn gestart op 1 maart 2014 en lopen door tot de evaluatie is afgerond. Ze zijn gericht op het vergroten van de zelfredzaamheid van gedetineerden door het inzetten van gedetineerden op werkzaamheden (in plaats van externe bedrijven of personeel), het beveiligen op maat, of het efficiënter organiseren van werk. Er wordt momenteel een WODC-onderzoek uitgevoerd waarin de twee pilots worden geëvalueerd. In de pilots wordt gezien waar gedetineerden meer autonomie en eigen verantwoordelijkheid kan worden gegeven binnen de kaders die een veilige inrichting stelt. Voor de zomer zal ik Uw Kamer hierover nader berichten.

5.2 Inkoop forensische zorg

Ook is in de eerste termijn van de kant van Uw Kamer verwezen naar de Exodushuizen. Exodus is een van de vele instellingen waarvan door de Directie Forensische Zorg van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) verblijf en/of begeleiding worden ingekocht. Via het bieden van begeleiding en ondersteuning aan onder meer ex-gedetineerden dragen dergelijke instellingen bij aan hun re-integratie. Zoals bij brief van 19 juni 2014 aangegeven (zie *Kamerstuk* 29 270, nr. 92), is het budget van de DJI structureel verhoogd met € 3 mln voor de inkoop van forensische zorg, zoals die onder meer door Exodus wordt geleverd, dit naar aanleiding van de motie hierover die tijdens de behandeling van de begroting voor 2014 is ingediend door het lid Van der Staaij c.s.

6. Kabinetstandpunt uit 2008

Leden van verschillende fracties wezen op de brief van 15 februari 2008 (zie *Kamerstuk* 31 200 VI, nr. 109), waarin de toenmalige Staatssecretaris van Justitie Albayrak had aangegeven geen aanleiding te zien om een bijdrage voor gedetineerden in te voeren. De brief vormde een reactie op de motie-De Roon tot het invoeren van een bijdrage voor detentie (*Kamerstuk* 30 800 VI, nr. 48). Vóór die motie hadden de fracties van PvdD, VVD, SGP, CDA en PVV gestemd.

Naar aanleiding van de vragen en opmerkingen daarover zetten wij graag uiteen welke redenen ten grondslag lagen aan het kabinetstandpunt uit 2008 en van welke gewijzigde omstandigheden sprake is.

Vooropgesteld wordt dat de brief uit 2008 alleen betrekking had op een bijdrage voor het verblijf in een justitiële inrichting; in de brief wordt niet ingegaan op een bijdrage aan de kosten van opsporing, vervolging, berechting of slachtofferzorg.

De toenmalige Staatssecretaris noemde in haar brief een aantal bezwaren tegen de invoering van een bijdrage voor gedetineerden. De eerste reden om af te zien van de bijdrage in 2008 was dat het internationaal gezien zeer ongebruikelijk zou zijn om een bijdrage voor detentie te vragen. In de tweede plaats werd gewezen op het wettelijk vastgelegde uitgangspunt dat de kosten voor de detentie voor rekening van de overheid komen. De toenmalige Staatssecretaris gaf aan geen aanleiding te zien om van dat principiële uitgangspunt af te wijken. Daarnaast waren redenen om af te zien van de invoering van een bijdrage voor gedetineerden dat de praktische (financiële) haalbaarheid daarvan werd betwijfeld en de

vermeende gevolgen voor de resocialisering. Graag gaan wij op deze punten in.

6.1 Internationaal perspectief

In de brief uit 2008 wordt gewezen op de situatie in de met Nederland vergelijkbare landen het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, België, Oostenrijk en Denemarken. In de brief wordt aangegeven dat Denemarken in het verleden een bijdrageregeling had, maar dat die in 1994 is ingetrokken. In de vragen van de woordvoerders hebben wij aanleiding gezien de situatie in het buitenland nader te bezien. In de hiervoor genoemde landen geldt, zo is ons gebleken, de volgende situatie.

Allereerst heeft Denemarken in 2001 opnieuw een bijdrage voor verblijf in een justitiële inrichting ingevoerd. Zie daarvoor artikel 110 van het Straffuldbyrdelsesloven. Daarnaast is Denemarken niet het enige van de hiervoor genoemde landen waar een bijdrage voor verblijf in een justitiële inrichting wordt geheven. Zo geldt ook in Duitsland en Oostenrijk een bijdrage, de zogenoemde «Haftkostenbeitrag» respectievelijk «Volzugskostenbeitrag». Zie daarvoor artikel 50 van het Duitse Strafvollzugsgesetz respectievelijk artikel 32 van het Oostenrijkse Strafvollzugsgesetz. Het principe dat gedetineerden een bijdrage moeten betalen aan de hoge kosten van hun verblijf in een justitiële inrichting, wordt dus ook in ons omringende landen uitdrukkelijk geaccepteerd en daarom ook gehanteerd.

6.2 Het uitgangspunt dat de kosten voor de detentie voor rekening van de overheid komen

In de brief uit 2008 wordt gewezen op het uitgangspunt dat in artikel 35 van het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) zou zijn vastgelegd dat de overheid die een gevangenisstraf oplegt daarvoor geen financiële bijdrage van de gedetineerde vraagt.

In reactie hierop merken wij allereerst graag op dat het uitgangspunt dat alle kosten geheel door de overheid worden gedragen allang niet (meer) als vanzelfsprekendheid kan worden beschouwd. Op steeds meer terreinen worden de gemaakte kosten voor toezicht, de inzet van middelen en de oplegging van sancties, (deels) doorberekend aan de «vervuiler». Wij zien niet in waarom dat hier anders zou moeten zijn. Dat dit uitgangspunt geen vanzelfsprekendheid meer is, blijkt ook wel uit het feit dat wij van adviesorganen, tijdens het rondetafelgesprek op 18 december jl. en tijdens de eerste termijn van de Kamer veel steun hebben gehoord voor het principe dat aan dit wetsvoorstel ten grondslag ligt, namelijk dat de hoge kosten die worden gemaakt voor het verblijf in de inrichting ook deels worden gedragen door de veroorzakers van deze kosten, de gedetineerden zelf.

Verder is van belang dat de achtergrond van artikel 35 Sr niet is het regelen van de verdeling van de kosten van de tenuitvoerlegging tussen de gesanctioneerde en de overheid, maar tussen de rijksoverheid en de gemeente (en andere lagere overheden). Het artikel bepaalt dus in feite dat de rijksoverheid en niet de gemeente de kosten voor detentie betaalt. Onder de voorgaande (straf)wetgeving was dit anders.² Dit principe wordt met dit wetsvoorstel niet losgelaten.

Overigens maakt artikel 35 Sr het, ook in de lezing dat het artikel mede ziet op de verhouding tussen de gesanctioneerde en de overheid, mogelijk dat in de wet wordt bepaald dat een bijdrage van de gedetineerde wordt

² Zie ook H.J. Smidt, tweede druk bewerkt door J.W. Smidt en E.A. Smidt, *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht*, 1891–1901, blz. 336; en Noyon/Langemeijer/Remmelink, *Wetboek van Strafrecht* (losbl.), art. 35, aant. 2.

verlangd. Dit volgt uit de zinsnede «voor zover niet bij of krachtens enige wet anders is bepaald».

6.3 Haalbaarheid en gevolgen voor de resocialisering

In de brief uit 2008 werd de praktische haalbaarheid van de regeling betwijfeld in verband met de beperkte financiële positie van gedetineerden en de hoge inningskosten. Hierboven in deze brief is stilgestaan bij het inningsproces en de kosten daarvan. Ook op de financiële positie van (ex-)gedetineerden is ingegaan. Op deze plaats voegen wij daar nog aan toe dat in 2008 van een bijdrage van € 193,- per dag werd uitgegaan. Dat bedrag is van een volstrekt andere orde dan de € 16,- per dag die wij voorstaan. De eventuele gevolgen van de bijdrage voor de financiële positie van de gedetineerde en de daarmee samenhangende resocialisering en de kosten van het inningsproces, kunnen alleen daarom al niet met elkaar vergeleken worden.

7. Grondslag bijdrageregeling en de verhouding tot straffen en maatregelen

In eerste termijn is door verschillende woordvoerders op een aantal strafrechtelijke sancties gewezen, in het bijzonder de ontnemingsmaatregel (Pluk ze), de schadevergoeding aan het slachtoffer en de geldboete. Deze strafrechtelijke maatregelen moeten evenwel onderscheiden worden van de bijdragen voor de strafvordering en slachtofferzorg en de bijdrage voor verblijf, omdat die maatregelen een ander karakter hebben en met die maatregelen andere doelen worden nagestreefd dan met de bijdragen.

7.1 Ontnemingsmaatregel (Pluk ze) en schadevergoedingsmaatregel

Het doel van de ontnemingsmaatregel is de vermogenspositie van de veroordeelde terug te brengen tot de positie vóór het plegen van het strafbare feit. Het gaat om het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel (criminele winsten). Het te ontnemen bedrag is afhankelijk van de hoogte van de criminele winsten. Bij de schadevergoedingsmaatregel gaat het om de vergoeding van door het slachtoffer geleden schade. De hoogte van de schadevergoedingsmaatregel is afhankelijk van de geleden schade.

De bijdragen uit onderhavige wetsvoorstellen staan los van eventuele criminele winsten of door het slachtoffer geleden schade en zijn daar ook niet afhankelijk van. Het gaat om de doorberekening van een beperkt deel van de kosten die door de overheid worden gemaakt voor de opsporing, vervolging, berechting, slachtofferzorg en het verblijf in de justitiële inrichting.

Kort samengevat, worden met de bijdrageregelingen andere doelen nagestreefd dan met deze strafrechtelijke maatregelen. De ontnemingsmaatregel en de schadevergoedingsmaatregel kunnen niet worden ingezet om de kosten van de overheid door te berekenen, omdat die kosten niet zijn aan te merken als criminele winsten of schade van het slachtoffer.

7.2 Geldboete

De geldboete is een (hoofd)straf en heeft in hoofdzaak een punitief doel. Dit vormt een belangrijk verschil met de beide bijdragen. De bijdragen zijn geen straf en niet punitief van aard. Het gaat slechts om een doorberekening van kosten die door de overheid worden gemaakt, die administratief wordt opgelegd en geïnd. Het achterliggende principe is dat degene die de hoge kosten die de overheid moet maken voor opsporing, vervolging, berechting, de slachtofferzorg en het verblijf in een justitiële

inrichting, ook geacht wordt een bijdrage daaraan te betalen. De bijdrage voor de strafvordering en slachtofferzorg kan worden beschouwd als een «griffierecht». De bijdrage voor verblijf is een bijdrage aan de kosten die worden gemaakt voor het verblijf in een justitiële inrichting. De bijdragen staan dus in zekere zin los van het strafbare feit en vormen daar – in tegenstelling tot de geldboete – geen reactie op. Ook de geldboete kan niet worden ingezet om de kosten die de overheid maakt door te berekenen.

Kortom, het gaat niet om een strafrechtelijke of bestuursrechtelijke sanctie, maar om een administratieve heffing voor gemaakte overheidskosten.

7.3 Strafrechter en straftoemeting

Verschillende woordvoerders hebben gevraagd of strafrechters bij de strafoplegging rekening zullen gaan houden met de bijdragen. In reactie daarop stellen wij graag voorop dat de bijdragen een administratieve heffing zijn. De bijdragen zijn géén straf noch een straftoemetingsfactor. De bijdragen zouden dus ook niet als zodanig betrokken moeten worden bij de strafoplegging. Ik ga ervan uit dat rechters de wet uitvoeren en zie geen aanleiding te veronderstellen dat rechters deze bijdrage anders zouden beoordelen dan een willekeurige andere bestuurlijke heffing.

Bovendien, omdat in deze voorstellen is voorzien in verschillende voorzieningen waardoor bij de inning van de bijdrage rekening kan worden gehouden met de financiële positie van bijdrageplichtigen – waaronder ook andere schulden, zoals nog te betalen geldboetes – is er in principe geen noodzaak voor de strafrechter om de verschuldigde bijdrage mee te wegen.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff