



Aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
De heer mr. F. Teeven
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Den Haag, 18 maart 2014
Dossiernummer:
Uw kenmerk:
Doorkiesnummer:
Faxnummer:
E-mail:

Betreft: conceptwetsvoorstel wijziging van de penitentiaire beginselenwet, de beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, de beginselenwet justitiële inrichtingen en enige andere wetten in verband met de eigen bijdrage voor verblijf in een justitiële inrichting en conceptwetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de eigen bijdrage van veroordeelden aan de kosten van de strafvordering en de slachtofferzorg (BSS)

Zeer geachte heer Teeven,

Bij brief van 13 januari jl. heeft u de Nederlandse orde van advocaten verzocht te adviseren over het conceptwetsvoorstel wijziging van de penitentiaire beginselenwet, de beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, de beginselenwet justitiële inrichtingen en enige andere wetten in verband met de eigen bijdrage voor verblijf in een justitiële inrichting. Tevens heeft u bij brief van 13 januari jl. de Nederlandse orde van advocaten verzocht te adviseren over het Conceptwetsvoorstel wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de eigen bijdrage van veroordeelden aan de kosten van de strafvordering en de slachtofferzorg.

De algemene raad heeft de conceptwetsvoorstellen voorgelegd aan zijn adviescommissies Strafrecht en Familierecht die bijgaande adviezen hebben uitgebracht. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissies en verzoekt u deze bij de verdere voorbereiding van het wetsvoorstellen te betrekken.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,

algemeen secretaris

bijlagen

Bezoekadres
Neuhuyskade 94
2596 XM Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35
Fax 070 - 335 35 31

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

Van : *Adviescommissie Strafrecht*
Datum : 18 maart 2014

Betreft ***Wetsvoorstellen in verband met eigen bijdrage voor verblijf in
justitiële inrichting en eigen bijdrage aan kosten strafvordering en
de slachtofferzorg***

SAMENVATTING

005

De Adviescommissie Strafrecht (ACS) raadt indiening c.q. aanvaarding van de wetsvoorstellen eigen bijdrage voor verblijf in een justitiële inrichting en eigen bijdrage aan kosten strafvordering en slachtofferzorg om de volgende redenen af:

- Invoering van een eigen bijdrage heeft een negatieve werking op een succesvolle resocialisatie;
- Invoering van een eigen bijdrage creëert een extra schuldeiser, waardoor bestaande schuldeisers (waaronder het slachtoffer) met minder genoeg moeten nemen;
- Invoering van het voorstel zal leiden tot meer procedures, waardoor de te verwachten financiële voordelen zullen worden beperkt;
- In de memorie van toelichting gemaakte vergelijkingen met andere bijdragen gaan mank;
- De voorgestelde eigen bijdrage heeft een punitief karakter en kan daardoor gezien worden als (extra) straf, die niet door een onafhankelijke rechter is opgelegd;
- Onduidelijk is of en hoeveel financieel voordeel invoering van het voorstel oplevert. Er wordt gewerkt aan een impactassessment, maar deze ontbreekt vooralsnog. Nu de reden van het voorstel uitsluitend is gelegen in een besparing van kosten, dient ten minste eerst duidelijk te worden of de beweerde besparingen, na verwerking van te verwachten extra kosten, reëel zijn.

Bijlagen (2)

Volledige preadviezen d.d. 18 maart 2014

Preadvies van de Adviescommissie Strafrecht

inzake

Voorstel 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 (EBV)

1. Samenvatting

De Adviescommissie Strafrecht (ACS) raadt indiening c.q. aanvaarding van dit wetsvoorstel om de volgende redenen af:

- Invoering van een eigen bijdrage heeft een negatieve werking op een succesvolle resocialisatie;
- Invoering van een eigen bijdrage creëert een extra schuldeiser, waardoor bestaande schuldeisers (waaronder het slachtoffer) met minder genoegen moeten nemen;
- Invoering van het voorstel zal leiden tot meer procedures, waardoor de te verwachten financiële voordelen zullen worden beperkt;
- In de memorie van toelichting gemaakte vergelijkingen met andere bijdragen gaan mank;
- De voorgestelde eigen bijdrage heeft een punitief karakter en kan daardoor gezien worden als (extra) straf, die niet door een onafhankelijke rechter is opgelegd;
- Onduidelijk is of en hoeveel financieel voordeel invoering van het voorstel oplevert. Er wordt gewerkt aan een impactassessment, maar deze ontbreekt vooralsnog. Nu de reden van het voorstel uitsluitend is gelegen in een besparing van kosten, dient ten minste eerst duidelijk te worden of de beweerde besparingen, na verwerking van te verwachten extra kosten, reëel zijn.

2. Inleiding

Doel van het wetsvoorstel is om de kosten van tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties, met name die van het verblijf van de verdachte c.q. de veroordeelde in een penitentiaire inrichting, te verminderen door deze – door middel van een eigen bijdrage - deels op het bord van de verdachte c.q. de veroordeelde te leggen. De eigen bijdrage kan geïnd worden zodra de rechterlijke uitspraak onherroepelijk is.

De Minister illustreert het voorstel door te verwijzen naar een aantal regelingen waar een eigen bijdrage van de veroordeelde reeds toepassing zou vinden. Die vergelijking gaat, zo blijkt uit het hierna volgende, mank.

Het voorstel wijkt af van het in artikel 35 Wetboek van Strafrecht (Sr) neergelegde uitgangspunt dat de tenuitvoerlegging van (strafrechtelijke) sancties "bij uitstek een overheidstaak is"¹, waarvan de kosten dan ook door die overheid gedragen dienen te worden². De enige rechtvaardiging die de memorie van toelichting noemt voor deze nieuwe koers is te vinden in de stelling "*het is echter niet meer vanzelfsprekend dat de kosten daarvan alleen of in hoofdzaak door de samenleving worden gedragen*".³

Waaróm dat niet meer vanzelfsprekend zou zijn, wordt nergens toegelicht.⁴ Opsporing, vervolging en bestraffing van daders vindt door de overheid plaats, waardoor het voor de hand ligt de kosten daarvan ook door die overheid te laten dragen. De enkele stelling dat invoering van deze bijdrage de kosten van detentie zou verminderen is wat de ACS betreft onvoldoende reden om tot dit voorstel over te gaan. Te meer daar het voorstel naar verwachting negatieve effecten zal hebben op de resocialisatie, een nieuwe schuld toevoegt aan de schulden die de meeste veroordeelden toch al hebben, de vergelijking met gegeven voorbeelden mank gaan, de bijdrage als een extra straf kan worden aangemerkt en het nog maar de vraag is of de opbrengst opweegt tegen de te maken extra kosten.

3. Eigen bijdrage heeft een negatieve werking op een succesvolle re socialisering

Algemeen bekend is dat bij de meeste veroordeelden in de praktijk weinig tot niets te halen valt, omdat een groot deel van die veroordeelden geen baan heeft, een inkomen op minimumniveau, schulden of een combinatie van dit alles. De memorie van toelichting haalt cijfers van het WODC aan waaruit blijkt dat 70 tot 73 procent bij aanvang van de detentie schulden heeft. Die schuldenpositie zal er tijdens de detentie niet erg op vooruit gaan. De veroordeelde die een detentie uit moet zitten bouwt, indien dit voorstel wordt aangenomen, een fikse schuld op van 16 euro voor elke dag gevangenisstraf waartoe hij uiteindelijk wordt veroordeeld, met een maximum van twee jaar. Iemand die twee jaar (of meer) moet uitzitten, bouwt een schuld op van 11.680 euro. Iemand die

¹ Aldus ook de memorie van toelichting, p. 1 sub Inleiding.

² De door de Minister bepleite uitzondering ("voor zover niet bij of krachtens enige wet anders is bepaald") is al eens bij wet ingevoegd in 1987 (Stb. 1986/587) naar aanleiding van de wet herziening TBS en diende toen uitsluitend om de financiering van geneeskundige voorzieningen tijdens een tbs door de AWBZ te kunnen laten bekostigen en dus niet om kosten (geheel of gedeeltelijk) op de veroordeelde af te wentelen.

³ Zie noot 1.

⁴ Het persbericht van het Ministerie ter gelegenheid van de bekendmaking van dit consultatie wetsvoorstel (d.d. 13 januari 2014; <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2014/01/13/opstellen-en-teeven-dader-betaalt-eigen-bijdrage.html>) zegt dat de bewindslieden het niet meer vanzelfsprekend vinden dat de kosten tenuitvoerlegging voor de overheid dienen te komen en geeft daarmee waarschijnlijk terecht aan dat aan dit wetsvoorstel geen diepere gedachte ten grondslag ligt dan het enkele feit dat het geld oplevert. De ACS betwijfelt overigens of dit laatste juist is; cijfers daaromtrent ontbreken in ieder geval.

“slechts” 100 dagen in voorlopige hechtenis doorbrengt, veroordeeld wordt maar daarna niet langer in de gevangenis behoeft te verblijven heeft dan toch al een schuld aan eigen bijdrage van 1.600 euro opgebouwd. Gelet op de lage inkomenspositie van de (meeste) veroordeelden en de schulden die hij (meestal) al heeft is ook dit bedrag in verhouding erg hoog.

Daarbij komt dat in veel gevallen (te denken valt aan de veroordeelde met een gezin) belangrijke vaste kosten van de veroordeelde, zoals huisvestingskosten, tijdens zijn verblijf in detentie blijven doorlopen.

Algemeen bekend is tevens dat geldgebrek een (belangrijke) aanleiding vormt om een strafbaar feit te plegen. De vraag rijst dan ook of het opleggen van een eigen bijdrage sowieso niet een middel is dat erger is dan de kwaal.

De veroordeelde, voor wie geldgebrek een belangrijke aanleiding vormde om het strafbare feit te begaan, ziet nadat hij zijn straf heeft uitgezeten diezelfde aanleiding weer huizenhoog opdoemen. En dat terwijl zijn overige financiële problemen zijn resocialisatietraject toch al belangrijk in de weg kan staan. Dit wetsvoorstel biedt de veroordeelde derhalve weinig perspectief en creëert eerder een extra hobbel bij het voorkomen van recidive.

Als oplossing hiervoor noemt het wetsvoorstel het aan de eigen bijdrage gestelde maximum (dat echter geen oplossing is omdat het binnen twee jaar opgebouwde bedrag aan te betalen eigen bijdrage in de meeste gevallen al een onoplosbaar probleem creëert) en de mogelijkheid om uitstel van betaling te verlenen en een betalingsregeling overeen te komen (hetgeen evenmin een oplossing zal bieden omdat uiteindelijk toch het volle bedrag verschuldigd blijft).

Ten aanzien van de extra problemen die de schuld uit eigenbijdrage creëert voor veroordeelden die in een schuldsaneringstraject zitten, maakt het wetsvoorstel het mogelijk dat ook de Minister akkoord gaat met een in het kader van die schuldsanering aangeboden akkoord van schuldeisers. Ook dit verhult echter niet dat de Minister hier een probleem moet oplossen (en daarin niet of slechts gedeeltelijk slaagt) dat hij eerst zelf, door dit wetsvoorstel, heeft veroorzaakt.

4. Eigen bijdrage creëert een extra schuldeiser, waardoor bestaande schuldeisers (waaronder het slachtoffer) met minder genoegen moeten nemen

Deze Minister zet zich in voor de positie van het slachtoffer in het strafproces, met name door de mogelijkheden van het slachtoffer om de door het strafbare feit veroorzaakte schade bij de veroorzaker daarvan, de dader, daadwerkelijk te kunnen verhalen en innen.

Uit het voorgaande en in de praktijk blijkt al dat de verhaalkoek die de veroordeelde biedt in negen van de tien gevallen niet groot genoeg is om degenen die door het gepleegde feit rechtstreeks

schade hebben geleden volledig te voldoen.⁵ Dit wetsvoorstel zorgt ervoor dat de slachtoffers minder krijgen van de koek van de dader omdat die koek met nog een partij (de overheid) gedeeld moet worden.

Aangehaald is al dat uit cijfers van het WODC blijkt dat 70 tot 73 procent van de gedetineerden bij aanvang van de detentie schulden heeft. Dat betreffen dan ook schuldeisers die een vordering op de gedetineerde hebben die niet door het strafbare feit is veroorzaakt. Ook deze schuldeisers (niet-slachtoffers) zullen meer moeite hebben met het innen van hun vordering op de veroordeelde doordat er een belangrijke schuldeiser bij komt, die na het onherroepelijk worden van de strafrechtelijke uitspraak zich zonder meer op de inkomsten en het vermogen van de veroordeelde (voor zover aanwezig) kan verhalen.⁶

5. Procedures

De eigen bijdrage kan worden geïnd zodra de uitspraak van de rechter onherroepelijk is geworden. Indien niet betaald wordt (en de verwachting is gerechtvaardigd dat dit zich in een groot aantal gevallen zal voor doen) is (na aanmaning en verhoging) verhaal en verhaal met dwangbevel mogelijk⁷. Overeenkomstig de WAHV kan verzet worden aangetekend tegen verhaal met dwangbevel. Te verwachten valt dat daarvan meer gebruik worden gemaakt, hetgeen de overheid meer kosten oplevert.

Evenzo zal de veroordeelde gaan procederen indien de overheid in het kader van een voorstel tot een akkoord van schuldeisers bij een veroordeelde die in een schuldsanering zit weigert akkoord te gaan met een aangeboden minnelijk akkoord.

6. Door Minister genoemde vergelijkingen gaan mank

Administratiekosten bij niet tijdige betaling geldboete

De verplichting om administratiekosten te betalen indien een geldboete niet tijdig wordt voldaan betreft een vergoeding voor additionele kosten ontstaan doordat niet tijdig aan de verplichting tot betaling wordt voldaan en de overheid *daardoor* extra kosten moet maken. Daar is bij een eigen bijdrage aan de kosten van detentie geen sprake van.

Ouderbijdrage voor ouders van jeugdigen

Ingevolge de Wet op de jeugdzorg is het nu al mogelijk aan ouders van minderjarigen die in een justitiële inrichting verblijven een eigen bijdrage op te leggen *“Op dit moment is het dus zo dat ouders van kinderen die geen strafbare feiten hebben gepleegd en wier vrijheid hun oplast van de*

⁵ Slachtoffers kunnen een voorschot van de overheid kregen op de Inning van een opgelegde schadevergoedingsmaatregel, maar deze regeling geldt alleen voor slachtoffers van gewelds- en zeden delicten en biedt geen volledig verhaal.

⁶ Artikel 27 WAHV wordt van overeenkomstige toepassing verklaard.

⁷ Artikel 26 en 26a WAHV worden van overeenkomstige toepassing verklaard.

civiele rechter is ontnomen, wel een ouderbijdrage verschuldigd zijn, terwijl ouders van kinderen die wel strafbare feiten hebben gepleegd en die op last van de strafrechter zijn ingesloten, geen eigen bijdrage verschuldigd zijn. Deze ongelijkheid wordt met dit wetsvoorstel opgeheven.”, aldus de memorie van toelichting (pagina 2, onderaan).

Dit is een gelegenheidsargument dat op het eerste gezicht aantrekkelijk lijkt. Een wetgever doet er natuurlijk goed aan discrepanties in wetgeving te voorkomen. De vraag is echter waardoor de discrepantie wordt veroorzaakt. Naar de mening van de ACS is de eigen bijdrage regeling voor ouders wier kinderen op basis van een civiele maatregel in een instelling of inrichting verblijven evenzeer in strijd met het hierboven sub 3 genoemde karakter van een eigen bijdrage voor zover het gaat om plaatsingen die door de overheid worden afgedwongen. De discrepantie zou in dat opzicht dus niet moeten worden opgevoerd door aanvaarding van onderhavig wetsvoorstel, maar door afschaffing van de eigen bijdrage in civiele zaken.

De ACS heeft zich bovendien afgevraagd of beide gevallen met elkaar kunnen worden vergeleken. Bij de civiele maatregelen gaat het steeds om gevallen waarin de minderjarige in een instelling wordt geplaatst omdat dit in het belang van de minderjarige wordt geacht. Daarbij zijn de personen die ingevolge 394 Boek I BW verplicht zijn te voorzien in de kosten van verzorging en opvoeding van het kind vaak te kort geschoten. Het gaat bij deze civiele maatregelen in ieder geval niet om een straf of strafrechtelijke maatregel. In die zin zijn het niet vergelijkbare gevallen.

Het wegwerken van de door de Minister genoemde discrepantie weegt naar de mening van de ACS in ieder geval niet op tegen de in dit preadvies genoemde bezwaren van een eigen bijdrage voor de kosten van strafrechtelijke detentie.

Overigens is opmerkelijk dat blijkens de memorie van toelichting⁸ van het verwante wetsvoorstellen bijdrage aan de kosten van strafvordering en slachtofferzorg (BSS) de minister aanleiding ziet om jeugdige veroordeelden uit te zonderen van de plicht tot betaling van een kostenveroordeling omdat dit zich niet verhoudt tot het nationaal en internationaal erkende pedagogische karakter van het jeugdstrafrecht. De ACS is het daarmee op zich eens, maar vraagt zich dan wel af waarom een vergelijkbare uitzondering voor jeugdige veroordeelden niet ook is opgenomen in onderhavig wetsvoorstel EBV ten aanzien van een bijdrage aan het verblijf in een jeugdinrichting.

Alcoholslot

Het alcoholslotprogramma is bedoeld om bij bestuurders die veroordeeld zijn voor het rijden met te veel alcohol herhaling van dergelijk gedrag te voorkomen. De betreffende bestuurder kan kiezen voor een alternatief, namelijk niet meer aan het verkeer deelnemen. Wil hij wel (opnieuw) aan het verkeer deelnemen, dan kan dat mits hij aan de voorwaarden van het alcoholslotprogramma, waaronder betaling van de kosten daarvan, voldoet. Het is volgens de wetgever een bestuurlijke

⁸ Pagina 7.

maatregel, welke in de eerste plaats genomen wordt in het belang van de verkeersveiligheid, en geen straf.⁹

7. Voorgestelde "eigen bijdrage" heeft een punitief karakter

Dit brengt de ACS op een ander belangrijk argument tegen dit wetsvoorstel. Het kenmerk van een "eigen bijdrage" is dat het de financiering betreft van een voorziening waar de betrokkene (die de eigen bijdrage betaalt) baat bij heeft en om vraagt. De maatschappij is van mening dat de betreffende voorziening ook ter beschikking moet kunnen worden gesteld aan hen die de voorziening zelf niet kunnen bekostigen. De bekostiging van de voorziening wordt dan door de overheid gedragen, waarbij als voorwaarde wordt gesteld dat degene die van de voorziening profijt heeft een eigen bijdrage betaalt.

De in dit voorstel bedoelde "bijdrage" is niet te vergelijken met een "echte" eigen bijdrage. Invoering van dit wetsvoorstel betekent dat aan elke dag detentie waartoe een verdachte wordt veroordeeld automatisch een door de veroordeelde te betalen geldbedrag wordt gekoppeld. Dat geldbedrag is substantieel, met name gelet op de verhouding tussen het bedrag en de inkomens- en schuldenpositie van de veroordeelde. De eigen bijdrage is dan ook te beschouwen als een maatregel met een punitief karakter, zodat van een extra straf gesproken moet worden, zoals een opgelegde boete ook een straf is. Het verschil is echter dat deze 'straf' niet door een onafhankelijke rechter wordt opgelegd, hetgeen in strijd is met het EVRM.

In die gevallen waarin de strafrechter een combinatie van gevangenisstraf en geldboete overweegt, zal de strafrechter de geldboete component in het vervolg sneller laten vervallen omdat hij – na invoering van dit wetsvoorstel – weet dat de verdachte een fiks bedrag aan eigen bijdrage moet betalen. Dit leidt er dan toe dat de overheid minder boetes ontvangt, hetgeen het (mogelijke) financiële effect weer zal verminderen.

7. Financiële consequenties

Het lijkt de ACS zeer waarschijnlijk dat de uitvoering van dit wetsvoorstel aanzienlijk minder opbrengsten en aanzienlijk meer kosten zal opleveren dan de memorie van toelichting nu voorspiegelt. Uit de memorie van toelichting volgt dat een impactanalyse wordt gemaakt (maar kennelijk nog niet gereed is) op basis van onderhavig wetsvoorstel en het wetsvoorstel eigen bijdrage aan de kosten van de strafvordering en slachtofferhulp.

Ofschoon de financiële gevolgen van het wetsvoorstel de mening van de ACS over het wetsvoorstel niet zal veranderen is zij van mening dat de beoordeling van een wetsvoorstel dat uitsluitend is opgesteld uit financiële overwegingen eerst op juiste wijze kan plaats vinden indien adequaat onderzoek is gedaan naar de verwachte financiële impact van dat voorstel. De betreffende

⁹ Het is overigens de vraag of het EHRM de verplichte financiële bijdrage aan het alcoholslot programma niet toch als "straf" zal aanmerken.

impactanalyse ontbreekt op dit moment. Reeds om die reden wordt afgeraden het wetsvoorstel niet in de dienen.

Amsterdam, 18 maart 2014

Adviescommissie Strafrecht
mr. R. van der Hoeven, voorzitter,
namens deze, mr. R. Croes-Hoogendoorn, secretaris

Van : *Adviescommissie Familie- en Jeugdrecht*
Datum : *17 maart 2014*
Betreft : *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*

SAMENVATTING

Conclusie

De adviescommissie Familie- en Jeugdrecht, hierna te noemen "de commissie" heeft zich ten aanzien van dit wetsvoorstel louter gebogen over de wijziging van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen in verband met de eigen bijdrage voor verblijf in een justitiële jeugdinrichting.

De commissie refereert zich ten aanzien van het opleggen van een eigen bijdrage aan ouders van kinderen die verblijven in een justitiële jeugdinrichting aan het advies van de adviescommissie Strafrecht.

De commissie beveelt wel aan hoofdstuk IIA artikel 7b lid 2 sub b Beginselenwet Justitiële Jeugdinrichtingen aan te laten sluiten bij artikel 1:266 BW e.v. (nieuw), de gezagsbeëindigende maatregel.

Kernpunt

- sluit in hoofdstuk IIA artikel 7b lid 2 sub b Beginselenwet Justitiële Jeugdinrichtingen aan bij artikel 1:266 BW e.v. (nieuw), de gezagsbeëindigende maatregel.

Advies

De commissie refereert zich ten aanzien van het opleggen van een eigen bijdrage aan ouders van kinderen die verblijven in een justitiële jeugdinrichting aan het advies van de adviescommissie Strafrecht.

De commissie merkt ten aanzien van artikel 7b lid 2 sub b hoofdstuk IIA Beginselenwet Justitiële Jeugdinrichtingen nog op dat in dit artikel wordt gesproken over "ouders die van het gezag over de jeugdige zijn ontheven of ontzet".

In het wetsvoorstel verbetering kinderbeschermingsmaatregelen (32015)¹ wordt in de artikelen 1:266 BW (nieuw) en 1:267 BW (nieuw) de gezagsbeëindigende maatregel omschreven die de huidige maatregel van ontheffing en ontzetting van/uit het ouderlijk gezag zal vervangen. De commissie beveelt aan in artikel 7b lid 2 sub b hoofdstuk IIA Beginselenwet Justitiële Jeugdinrichtingen aan te sluiten bij de gezagsbeëindigende maatregel uit het wetsvoorstel verbetering kinderbeschermingsmaatregelen (art. 1:266 BW (nieuw)).

¹ dat zich thans in Fase 4 bevindt, te weten de Tweede Kamer heeft het wetsvoorstel aangenomen en ingediend bij de Eerste Kamer voor schriftelijke behandeling

Preadvies van de Adviescommissie Strafrecht

inzake

Voorstel tot Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de eigen bijdrage van veroordeelden aan de kosten van de strafvordering en de slachtofferzorg (BSS)**1. Samenvatting**

De Adviescommissie Strafrecht (ACS) raadt indiening c.q. aanvaarding van dit wetsvoorstel om de volgende redenen af:

- Invoering van een eigen bijdrage heeft een negatieve werking op een succesvolle resocialisatie;
- Invoering van een eigen bijdrage creëert een extra schuldeiser, waardoor bestaande schuldeisers (waaronder het slachtoffer) met minder genoeg moeten nemen;
- Invoering van het voorstel zal leiden tot meer procedures, waardoor de te verwachten financiële voordelen zullen worden beperkt;
- Onduidelijk is of en hoeveel financieel voordeel invoering van het voorstel oplevert. Er wordt gewerkt aan een impactassessment, maar deze ontbreekt vooralsnog. Nu de reden van het voorstel uitsluitend is gelegen in een besparing van kosten, dient ten minste eerst duidelijk te worden of de beweerde besparingen, na verwerking van te verwachten extra kosten, reëel zijn.

2. Inleiding

Doel van het wetsvoorstel is 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, te verminderen door deze – door middel van een aan de veroordeelde op te leggen bijdrage - deels op het bord van de verdachte c.q. de veroordeelde te leggen. De bijdrage bestaat uit een vaste, forfaitaire vergoeding die geïnd kan worden zodra de strafrechtelijke uitspraak onherroepelijk is. Uit het wetsvoorstel of de toelichting daarop blijkt niet hoe hoog deze vaste forfaitaire bijdrage zal zijn.

Het voorstel wijkt af van het in artikel 35 Wetboek van Strafrecht neergelegde uitgangspunt dat de tenuitvoerlegging van (strafrechtelijke) sancties "bij uitstek een overheidstaak is"¹, waarvan de kosten dan ook door die overheid gedragen dienen te worden.² De enige rechtvaardiging die de memorie van toelichting noemt voor deze nieuwe koers is te vinden in de stelling "het is echter niet meer vanzelfsprekend dat de kosten daarvan alleen of in hoofdzaak door de samenleving worden gedragen".³

Waaróm dat niet meer vanzelfsprekend zou zijn, wordt nergens toegelicht.⁴ Opsporing en bestraffing van daders vindt in Nederland nog altijd exclusief door de overheid plaats, waardoor het voor de hand ligt de kosten daarvan ook door die overheid te laten dragen. De enkele stelling dat invoering van deze bijdrage de kosten zou verminderen is wat de ACS betreft onvoldoende reden om tot dit voorstel over te gaan. Temeer daar het voorstel naar verwachting negatieve effecten zal hebben op de re-socialisatie, een nieuwe schuld zal toevoegen aan de schulden die de meeste veroordeelden, toch al hebben en is het nog maar de vraag hoeveel van die opgelegde bijdragen daadwerkelijk kunnen worden geïnd en of deze opbrengsten opwegen tegen de extra kosten die moeten worden gemaakt om tot inning over te gaan.

3. Opleggen bijdrage heeft een negatieve werking op een succesvolle re-socialisering

Algemeen bekend is dat bij de meeste veroordeelden in de praktijk weinig tot niets te halen valt, omdat een groot deel van die veroordeelden geen baan heeft, een inkomen op minimumniveau, schulden of een combinatie van dit alles. De Memorie van Toelichting bij het verwante wetsvoorstel Eigen Bijdrage voor Verblijf in een penitentiaire inrichting (EBV)⁵ haalt cijfers van het WODC aan waaruit blijkt dat 70 tot 73% bij aanvang van de detentie schulden heeft.

Indien de betrokkene wordt veroordeeld tot een geldboete en/of tot een terugbetaling van wederrechtelijk verkregen voordeel en daarnaast nog eens de eigen bijdrage in het kader van het wetsvoorstel EBV krijgt opgelegd (welke eigen bijdrage al gauw enkele honderden euro's bedraagt met een maximum van € 11.680), dan zal duidelijk zijn dat de financiële positie van de gemiddelde

¹ Aldus ook de memorie van toelichting, p. 1 sub Inleiding.

² De door de Minister bepleite uitzondering ("voor zover niet bij of krachtens enige wet anders is bepaald") is al eens bij wet ingevoegd in 1987 (Stb. 1986/587) naar aanleiding van de wet herziening TBS en diende toen uitsluitend om de financiering van geneeskundige voorzieningen tijdens een tbs door de AWBZ te kunnen laten bekostigen en dus niet om kosten (geheel of gedeeltelijk) op de veroordeelde af te wentelen.

³ Zie noot 1.

⁴ Het persbericht van het Ministerie ter gelegenheid van de bekendmaking van dit consultatie wetsvoorstel (d.d. 13 januari 2014; <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2014/01/13/opstelten-en-teeven-dader-betaalt-eigen-bijdrage.html>) zegt dat de bewindslieden het niet meer vanzelfsprekend vinden dat de kosten tenuitvoerlegging voor de overheid dienen te komen en geeft daarmee waarschijnlijk terecht aan dat aan dit wetsvoorstel geen diepere gedachte ten grondslag ligt dan het enkele feit dat het geld oplevert. De ACS betwijfelt overigens of dit laatste juist is; cijfers daaromtrent ontbreken in ieder geval.

⁵ Voorstel tot wijziging van de penitentiaire beginselenwet, de beginselwet verpleging terbeschikkinggestelden, de beginselwet justitiële jeugdinrichtingen en enige andere wetten in verband met de eigen bijdrage voor verblijf in een justitiële inrichting (EBV).

verdachte in de praktijk bepaald niet rooskleurig zal zijn. Elke bijdrage die in het kader van onderhavig wetsvoorstel daar nog eens aan wordt toegevoegd zal die positie alleen maar verslechteren.

Algemeen bekend is tevens dat geldgebrek een (belangrijke) aanleiding vormt om een strafbaar feit te plegen. De vraag rijst dan ook of het opleggen van een bijdrage sowieso niet een middel is dat erger is dan de kwaal.

De veroordeelde, voor wie geldgebrek een belangrijke aanleiding vormt om het strafbare feit te begaan, ziet nadat hij is veroordeeld diezelfde aanleiding weer huizenhoog opdoemen. In die zin biedt elke bijdrage die ingevolge onderhavig wetsvoorstel aan een veroordeelde wordt opgelegd hem weinig perspectief en werkt eerder recidive in de hand.

Als oplossing hiervoor noemt het wetsvoorstel de mogelijkheid om uitstel van betaling te verlenen en een betalingsregeling overeen te komen. Een echte oplossing is dit niet omdat uiteindelijk toch het volle bedrag verschuldigd blijft.

Ten aanzien van de extra problemen die de schuld uit deze bijdrage creëert voor veroordeelden die in een schuldsaneringstraject zitten, maakt dit voorstel het mogelijk dat ook de minister akkoord gaat met een in het kader van die schuldsanering aangeboden akkoord van schuldeisers. Ook dit verhult echter niet dat de minister hier een probleem moet oplossen (en daarin niet of slechts gedeeltelijk slaagt) dat hij eerst zelf, door dit wetsvoorstel, heeft veroorzaakt.

De kostenveroordeling die het Wetboek van Strafrecht tot 1896 kende werd niet voor niets afgeschaft omdat deze belemmerend kon werken voor resocialisatie.⁶ In Duitsland wordt afgezien van een kostenvaststelling indien te verwachten valt dat de betrokkene het bedrag niet kan betalen, hetgeen het geval is bij de meeste verdachte die gedetineerd zijn. De inning van de bijdrage aan de kosten van detentie wordt in sommige Duitse deelstaten al jaren niet meer toegepast vanwege het negatieve effect op de resocialisatie. In Engeland en Wales kent de regeling een grote discretionaire bevoegdheid waarbij de rechter rekening kan houden met de impact van een kostenveroordeling voor de veroordeelde.⁷ Over vergelijkbare mogelijkheden om de botte bijl iets minder bot te maken en realistischer met de inningsmogelijkheden om te gaan rept het wetsvoorstel niet.

4. Eigen bijdrage creëert een extra schuldeiser, waardoor bestaande schuldeisers (waaronder het slachtoffer) met minder genoegen moeten nemen

Deze Minister zet zich in voor de positie van het slachtoffer in het strafproces, met name door de mogelijkheden van het slachtoffer om de door het strafbare feit veroorzaakte schade bij de veroorzaker daarvan, de dader, daadwerkelijk te kunnen verhalen en innen.

⁶ Zie het door de memorie van toelichting ook aangehaalde onderzoek van P.J.P. Tak, 'Kostenveroordeling in strafzaken', Nijmegen, juli 2012, WODC 2012, op 30 oktober 2012 aangeboden aan de Tweede Kamer, p. 7.

⁷ Taru Spronken, Kroniek van het straf(proces)recht, *NJB* 2013/786.

Uit het voorgaande en in de praktijk blijkt al dat de verhaalkoek die de veroordeelde biedt in negen van de tien gevallen niet groot genoeg is om degenen die door het gepleegde feit rechtstreeks schade hebben geleden volledig te voldoen.⁸ Dit wetsvoorstel zorgt ervoor dat de slachtoffers minder krijgen van de koek van de dader omdat die koek met nog een partij (de overheid) gedeeld moet worden.

Aangehaald is al dat uit cijfers van het WODC blijkt dat 70 tot 73 procent van de gedetineerden bij aanvang van de detentie schulden heeft. Dat betreffen dan ook schuldeisers die een vordering op de gedetineerde hebben die niet door het strafbare feit is veroorzaakt. Ook deze schuldeisers (niet-slachtoffers) zullen meer moeite hebben met het innen van hun vordering op de veroordeelde doordat er een belangrijke schuldeiser bij komt, die na het onherroepelijk worden van de strafrechtelijke uitspraak zich zonder meer op de inkomsten en het vermogen van de veroordeelde (voor zover aanwezig) kan verhalen.⁹

5. Procedures

De eigen bijdrage kan worden geïnd zodra de uitspraak van de rechter onherroepelijk is geworden. Indien niet betaald wordt (en de verwachting is gerechtvaardigd dat dit zich in een groot aantal gevallen zal voor doen) is (na aanmaning en verhoging) verhaal en verhaal met dwangbevel mogelijk¹⁰. Overeenkomstig artikel 575 Sv kan verzet worden aangetekend tegen verhaal met dwangbevel. Te verwachten valt dat daarvan meer gebruik worden gemaakt, hetgeen de overheid meer kosten oplevert.

Evenzo zal de veroordeelde gaan procederen indien de overheid in het kader van een voorstel tot een akkoord van schuldeisers bij een veroordeelde die in een schuldsanering zit weigert akkoord te gaan met een aangeboden minnelijk akkoord.

6. Financiële consequenties

Het lijkt de ACS zeer waarschijnlijk dat de uitvoering van dit wetsvoorstel aanzienlijk minder opbrengsten en aanzienlijk meer kosten zal opleveren dan de memorie van toelichting nu voorspiegelt. Uit de memorie van toelichting volgt dat een impactanalyse wordt gemaakt (maar deze is nog niet gereed) op basis van onderhavig wetsvoorstel en het wetsvoorstel eigen bijdrage aan de kosten van verblijf in een penitentiaire inrichting.

Ofschoon de financiële gevolgen van het wetsvoorstel de mening van de ACS over het wetsvoorstel niet zal veranderen is zij van mening dat de beoordeling van een wetsvoorstel dat uitsluitend is opgesteld uit financiële overwegingen eerst op juiste wijze kan plaats vinden indien adequaat

⁸ Slachtoffers kunnen een voorschot van de overheid kregen op de Inning van een opgelegde schadevergoedingsmaatregel, maar deze regeling geldt alleen voor slachtoffers van gewelds- en zeden delicten en biedt geen volledig verhaal.

⁹ Artikel 27 WAHV wordt van overeenkomstige toepassing verklaard.

¹⁰ Artikel 26 en 26a WAHV worden van overeenkomstige toepassing verklaard.

onderzoek is gedaan naar de verwachte financiële impact van dat voorstel. De betreffende impactanalyse ontbreekt op dit moment. Reeds om die reden wordt afgeraden het wetsvoorstel niet in de dienen.

7. Tot slot

Blijkens de memorie van Toelichting¹¹ ziet de minister aanleiding om 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. De ACS is het daarmee op zich eens, maar vraagt zich dan wel af waarom een vergelijkbare uitzondering voor jeugdige veroordeelden niet ook is opgenomen in het wetsvoorstel EBV ten aanzien van een bijdrage aan het verblijf in een jeugdinrichting.

Amsterdam, 18 maart 2014

Adviescommissie Strafrecht

namens deze, voorzitter,
secretaris

¹¹ Pagina 7.