

Vergaderjaar 2014–2015

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. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT ¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 7 juli 2014 en het nader rapport d.d. 22 oktober 2014, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

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

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

beschikking gestelden een eigen bijdrage te vragen voor de kosten van de strafprocedure in eerste aanleg en de slachtofferzorg.²

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.³ 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.⁴ Voor de eigen bijdrage voor het strafproces en de slachtofferzorg worden forfaitaire bedragen gehanteerd oplopend van € 450 (maximaal) voor een veroordeling door de kantonrechter⁵ tot ca. € 2.400 voor een veroordeling door een meervoudige kamer van de rechtbank.⁶ 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.⁷ 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

² 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.

³ Toelichting voorstel kosten strafvordering, paragraaf 1. Inleiding.

⁴ De periode van 2 jaar en de voorgestelde bedragen blijken niet uit het wetsvoorstel, wel uit de toelichting.

⁵ Indien door de kantonrechter een boete wordt opgelegd, is het forfait niet hoger dan 50% van het boetebedrag.

⁶ Dit blijkt uit de aan de Afdeling advisering door het departement ter beschikking gestelde Impactanalyse «bijdrageregelingen veroordeelden» uitgevoerd door het Bureau Significant (april 2014).

⁷ De inningsprocedure verloopt volgens titel 4.4. Algemene wet bestuursrecht.

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 gezien 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.

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

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

A. ALGEMEEN DEEL

1. Maatschappelijke en financiële effecten

a. Problematiek doelgroep

De Afdeling wijst erop dat veel veroordeelden beperkte financiële middelen en een zwakke sociale positie hebben; bijna drie kwart (73,1%) van hen heeft schulden⁸ en een derde heeft een bijstandsuitkering voor de aanvang van detentie.⁹ Volgens Reclassering Nederland is het percentage van gedetineerden met schulden na detentie nog hoger, omdat tijdens detentie het inkomen in de meeste gevallen wegvalt.¹⁰ In de toelichting wordt vermeld dat 60% van de gedetineerden bij ontslag uit detentie een

⁸ 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 € 1.000–5000 schuld en 25% tussen de € 10 000–50 000;

⁹ 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.

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

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.¹¹ In dat licht bezien is aannemelijk dat het financieel perspectief voor (gezinnen van) gedetineerden verder verslechtert en in een aantal gevallen welhaast uitzichtloos wordt.¹² 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.¹³ Te allen tijde moest worden voorkomen dat een gedetineerde schulden zou opbouwen of vergroten ten gevolge van een eigenbijdrageregeling, aldus de regering.¹⁴ Het invoeren van een eigenbijdrageregeling werd, bovenop het stopzetten van de uitkering tijdens detentie, disproportioneel geacht (zie hierover punt 4).¹⁵ De sociale- en inkomenspositie van veroordeelden is sindsdien niet ingrijpend gewijzigd.

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.¹⁶ 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.¹⁷

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

¹¹ 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.

¹² Advies NVvR, blz. 3.

¹³ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VI, nr. 109, blz. 4. Brief van de Staatssecretaris van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.

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

¹⁵ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VI, nr. 109, blz. 3.

¹⁶ B. Vogelvang e.a., «Prevalentie van criminogene factoren bij mannelijke gedetineerden in Nederland», WODC 2003.

¹⁷ Advies, NVvR, blz. 3.

strafzaken»¹⁸ (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.¹⁹ 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.²⁰ 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).²¹ 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 verleend²² –, 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 arbeidsproces²³ en de «sociale inbedding» van gedetineerden, terwijl arbeid en sociale inbedding een recidive reducerend effect hebben.²⁴ 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.²⁵

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.²⁶ Een dergelijk bedrag vormt in die gevallen immers een groot gedeelte van het gezinsinkomen.²⁷ De mogelijkheden van gezinsleden, in het bijzonder kinderen, om zich te

¹⁸ 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.

¹⁹ Toelichting voorstel bijdrage verblijf, paragraaf 5.1 Resocialisatie en draagkracht.

²⁰ Rapport blz. 41.

²¹ Toelichting voorstel kosten strafvordering, paragraaf 4.3 Vaststelling en inning en paragraaf 6.1 Resocialisatie en draagkracht.

²² Artikel 4:111 Awb. De duur van de verlenging is gekoppeld aan de tijd gedurende welke de schuldenaar uitstel van betaling heeft.

²³ 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.

²⁴ 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.

²⁵ Advies Reclassering Nederland d.d. 10 maart 2014, blz. 2.

²⁶ Advies Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak d.d. 20 maart 2014, blz. 3.

²⁷ 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).

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.²⁸

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.²⁹ Dit kan door het treffen van een betalingsregeling of uitstel van betaling worden voorkomen, aldus de toelichting.³⁰

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%.³¹ De netto-opbrengst voor de eigen bijdrage in detentie varieert volgens de impactanalyse tussen € – 1 mln en 16 mln.³² Bovendien moet gedurende de eerste jaren na de invoering van de eigen bijdragen (tot 2017) rekening worden gehouden met «aanloopverliezen» van € 34 mln.³³

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.³⁴ 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.³⁵

²⁸ Advies Reclassering Nederland d.d. 10 maart 2014, blz. 2.

²⁹ Toelichting voorstel bijdrage verblijf, paragraaf 3. Inning.

³⁰ Toelichting voorstel kosten strafvordering, paragraaf 4.3 Vaststelling en inning.

³¹ Impactanalyse door Bureau Significant, blz. 11.

³² Impactanalyse door Bureau Significant, blz. 14.

³³ Toelichting voorstel bijdrage verblijf, paragraaf 4. Financiële consequenties.

³⁴ Toelichting voorstel kosten strafvordering, paragraaf 6.6 Overige onderwerpen.

³⁵ Toelichting voorstel kosten strafvordering, paragraaf 6.5 Uitvoering en financiën.

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 onvoldragen.

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.

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.³⁶ 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 regelniveau worden vastgesteld – terughoudend gebruik moet worden gemaakt.³⁷ Voorts dient elke delegatie van regelgevende bevoegdheid in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd.³⁸ De Afdeling is van oordeel dat de voorstellen niet voldoen aan deze uitgangspunten.

³⁶ Zie artikel 7b van het voorstel eigen bijdrage voor verblijf in een justitiële inrichting.

³⁷ Zie ook aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).

³⁸ Zie ook Ar 25.

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.³⁹ 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.

A. ALGEMEEN DEEL

1. Maatschappelijke en financiële effecten

a. Problematiek doelgroep

In mijn reactie op dit onderdeel van het advies wil ik graag vooropstellen dat het grootste gedeelte van de opgelegde gevangenisstraffen korte straffen betreft. In 2011 stroomden in totaal 38.666 gedetineerden in het gevangeniswezen in. Dit getal is ten behoeve van de impactanalyse nog gecorrigeerd met het aantal gedetineerden dat voorlopig gehecht is geweest, maar die uiteindelijk niet zijn veroordeeld; die groep is immers op grond van dit wetsvoorstel geen bijdrage verschuldigd. De detentieduur was in 2011 in 27% van de gevallen korter dan twee weken, in 23% van de gevallen twee weken tot een maand, in 21% van de gevallen een tot drie maanden en in 12% van de gevallen een tot zes maanden. Slechts in 15% van de gevallen kwam de detentieduur uit boven de zes maanden.⁴⁰ Hierbij dient bedacht te worden dat de detentieduur soms betrekking kan hebben op meerdere straffen die direct na elkaar ten uitvoer worden gelegd. De opgelegde vrijheidsbenemende straffen voor misdrijven in 2012 laten eenzelfde beeld zien. Bijna 40% van de 22.000 door de strafrechter in eerste aanleg opgelegde (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen had een duur van minder dan een maand, bijna een kwart had een duur tussen een en drie maanden en ruim een vijfde had een duur van tussen drie maanden en een jaar. Slechts in 4% van de gevallen werd een gevangenisstraf van drie jaar of langer opgelegd.⁴¹ De percentages langere straffen zullen ten aanzien van overtredingen

³⁹ Toelichting voorstel kosten strafvordering, paragraaf 6.5, Uitvoering en financiën.

⁴⁰ Zie Significant, *Impactanalyse «bijdrageregelingen veroordeelden»*, p. 10.

⁴¹ Zie *Criminaliteit en Rechtshandhaving* 2012, p. 140–141.

aanzienlijk lager zijn, ook omdat een (lange) vrijheidsstraf wettelijk gezien vaak niet mogelijk is.

Uit bovenstaande volgt dat de situatie, zoals de Afdeling die schetst, waarin een gedetineerde de maximale bijdrage moet betalen, zich in de praktijk slechts in een beperkt aantal gevallen voor zal doen. Dit zal worden verhelderd in de memorie van toelichting.

Voor zover de Afdeling verwijst naar de discussie over een eigen bijdrage voor verblijf in een justitiële inrichting in 2008, wijs ik erop dat in die discussie werd uitgegaan van een bijdrage van € 193,- per dag⁴², een bedrag dat niet te vergelijken is met het huidige voornemen om een bijdrage van € 16,- per dag op te leggen.

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

b. Verhoging recidiverisico en sociale problematiek

Hoewel het hebben van schulden een criminogene factor is, en er dus een verband is tussen het hebben van schulden en recidive, is daarmee niet gegeven dat het hebben van schulden criminaliteit ook veroorzaakt. In de eerste plaats omdat er niet (per definitie) een oorzakelijk verband bestaat tussen het hebben van schulden en criminaliteit; het hebben van een schuld hoeft niet de reden te zijn dat iemand een delict pleegt. Het hebben van schulden kan bijvoorbeeld ook slechts een teken zijn dat een persoon beperkte capaciteiten heeft om impulsen te beheersen of om problemen op te lossen. Het WODC-onderzoek naar de predictieve validiteit van de Recidive Inschattingsschalen (RISc) spreekt van correlaties tussen de in

⁴² Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VI, nr. 109, p. 3.

dat instrument onderscheiden factoren – waaronder «inkomen en omgaan met geld» – en recidive.⁴³ Aangetekend moet ook worden dat omgaan met geld – waaronder het hebben van schulden valt – slechts één van de (twaalf) factoren die meegenomen wordt in instrumenten die inschattingen over recidivekansen maken.

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

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

c. Inning

Ten behoeve van dit wetsvoorstel is een impactanalyse uitgevoerd door onderzoeksbureau Significant⁴⁴. Daarbij is, door middel van de inningspercentages, rekening gehouden met het feit dat een gedeelte van de opgelegde bijdragen niet geïnd kan worden.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling over de financiële gevolgen van een betalingsregeling of uitstel van betaling, merk ik op dat uitstel van betaling en een betalingsregeling weliswaar tot gevolg hebben dat (een deel van) de bijdrage op een later moment wordt geïnd, maar dat heeft geen negatieve gevolgen voor de *structurele* netto-opbrengsten.

Uiteindelijk zal immers ook bij een betalingsregeling of uitstel van betaling de volledige bijdrage worden geïnd. Door de mogelijkheid van uitstel van betaling of een betalingsregeling kan bovendien juist een groter gedeelte van de bijdrage tegen lagere kosten worden geïnd, doordat geen invorderingsmiddelen worden ingezet tegen personen die de bijdrage op dat moment niet (in één keer) kunnen betalen.

Wel kunnen er mede door getroffen betalingsregelingen en verleend uitstel van betaling aanloopverliezen optreden in de eerste jaren na invoering van de bijdrage. Met deze aanloopverliezen wordt in de impactanalyse rekening gehouden.⁴⁵ 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 inningsper-

⁴³ L.M. van der Knaap en D.L. Alberda, *De predictieve validiteit van de Recidive Inschattingsschalen (RISc)*, WODC 2005, p. 39 e.v.

⁴⁴ Significant, *Impactanalyse «bijdrageregelingen veroordeelden»*.

⁴⁵ De impactanalyse, p. 13–14.

centages zijn tot stand gekomen in overleg met diverse experts. De geschatte kosten van het inningstraject zijn gebaseerd op uitvoerings-toetsen 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 inwerking-treding 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 schuldhulpver- lening, merk ik in aanvulling op bovenstaande graag nog het volgende op. Vooropgesteld zij dat dit wetsvoorstel geen wijziging aanbrengt in de uitsluiting van gedetineerden van de bijstand. Dit geldt overigens ook ten aanzien van overige sociale zekerheidsrechten; er zijn geen wijzigingen aangebracht in de Wet sociale zekerheidsrechten gedetineerden. Derhalve zal dit wetsvoorstel geen aanleiding kunnen vormen voor een toename van het aantal bijstandsuitkeringen.

Verder merk ik nog op dat, zoals bij de onderdelen a en b ook reeds aan de orde kwam, in een groot gedeelte van de gevallen als gevolg van dit wetsvoorstel geen hoge (aanvullende) schulden ontstaan. Bovendien zijn er diverse voorzieningen getroffen die beogen te voorkomen dat de betalingsplichtige in betalingsproblemen komt, zoals de mogelijkheden tot een betalingsregeling en uitstel van betaling. Het is derhalve op dit moment niet vast te stellen of en in hoeverre het beroep op de bijzondere bijstand en de gemeentelijke schuldhulpverlening door ex-gedetineerden zal stijgen. In de monitor Nazorg van het WODC worden «schulden» van (ex-)gedetineerden gemonitord. Ik zal het WODC vragen om aan voorgaande in de vijfde monitor specifiek aandacht aan te besteden. Dit onderwerp kan vervolgens nader aan de orde komen in het Strategisch Beraad Veiligheid, waarbinnen de Minister van Veiligheid en Justitie met de VNG praat.

e. Conclusie

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

2. Niveau van regelgeving

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

Voor het overige zijn de belangrijkste voorschriften reeds opgenomen op het niveau van wet in formele zin. De wet bevat de grondslag voor de heffing van de bijdrage, regels over uitstel van betaling en de belang- rijkste procedureregels en de voorschriften met betrekking tot de in te zetten invorderingsmiddelen; zie de in het wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen van de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en de Beginselenwet justitiële

jeugdinrichtingen en (Titel 4.4 van) de Algemene wet bestuursrecht. Gedelegeerd naar een algemene maatregel van bestuur worden slechts de vaststelling van de op te leggen bedragen en nadere inningsvoorschriften. De delegatie van de op te leggen bedragen naar het niveau van een algemene maatregel van bestuur is niet ongebruikelijk. Als voorbeeld noem ik de Algemene wet bijzondere ziektekosten en het daarbij behorende Bijdragebesluit zorg 2003 en de Wet op de jeugdzorg met het daarbij behorende Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg. Ook onder de Jeugdwet, die de Wet op de jeugdzorg zal vervangen, zal de hoogte van de bijdrage worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur. Zoals gezegd zijn de belangrijkste inningsvoorschriften opgenomen in een wet in formele zin. Nadere inningsvoorschriften – het gaat dan bijvoorbeeld om de vraag of via automatische incasso betaald kan worden – worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gegeven. Ook dit is geen ongebruikelijke werkwijze. Op eenzelfde wijze geregeld zijn de inningsvoorschriften bij de strafbeschikking, de strafrechtelijke geldboete en de geldboetes op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften.

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

3. Onmiddellijke werking

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

B. VOORSTEL EIGEN BIJDRAGE VERBLIJF

4. Sociale zekerheidsrechten

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.»⁴⁶ 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.⁴⁷

Met de invoering van een eigen bijdrage voor het verblijf in een justitiële inrichting gaat deze 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.⁴⁸ 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

⁴⁶ Kamerstukken II, 2002/03, 28 870, nr. 3, blz. 43.

⁴⁷ Kamerstukken II, 1997/98, 26 063, nr. 3, blz. 1.

⁴⁸ Kamerstukken II, 1997/98, 26 063, nr. 3, blz. 3.

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.⁴⁹ 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.⁵⁰ 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 blijken 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

⁴⁹ Toelichting voorstel bijdrage verblijf, paragraaf 3, Inning.

⁵⁰ Toelichting voorstel bijdrage verblijf, paragraaf 4, Financiële consequenties.

grond van die wet wordt een ouderbijdrage geheven in het geval dat de jeugdige in een instelling of inrichting wordt geplaatst.⁵¹

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.⁵² In de toelichting wordt niet gemotiveerd waarom gekozen wordt voor een veel hogere eigen bijdrage. Deze keuze strookt ook niet met het motief van het gelijktrekken van de beide, hiervoor genoemde situaties.⁵³

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

B. VOORSTEL EIGEN BIJDRAGE VERBLIJF

4. Sociale zekerheidsrechten

De reden, zo luidt mijn reactie op dit onderdeel van het advies, om gedetineerden uit te sluiten van sociale zekerheidsuitkeringen is destijds geweest dat sprake was van een «dubbele» betaling door de overheid. De gedetineerde ontving zowel een uit gemeenschapsgeld betaalde uitkering, terwijl daarnaast volledig in diens levensonderhoud werd voorzien door de Staat. Daar kwam nog bij dat de Staat daarnaast uitgaven moest doen om het penitentiair- en rechtshandavingssysteem in stand te houden.⁵⁴ Met het stopzetten van de uitkeringen van gedetineerden, werd de *dubbele* betaling voor het levensonderhoud opgeheven. Dat neemt niet weg dat de Staat thans nog steeds volledig voorziet in de kosten van het levensonderhoud en daarnaast kosten maakt voor het in stand houden van het penitentiare systeem. De hoge kosten die worden gemaakt voor het verblijf in een justitiële inrichting worden aldus volledig door de samenleving gedragen, terwijl die kosten worden veroorzaakt door een beperkt aantal individuen die door in strijd te handelen met de strafwet het verblijf in de justitiële inrichting hebben uitgelokt. Dit kabinet hecht eraan ook de veroorzaker van de hoge kosten die dat verblijf met zich brengt, daaraan een bijdrage te laten leveren. Dit wetsvoorstel voorziet daarom in een – in verhouding tot de kosten overigens zeer beperkte – bijdrage voor gedetineerden aan hun verblijf in een justitiële inrichting.

5. Moment ontstaan schuld

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

⁵¹ Toelichting voorstel bijdrage verblijf, paragraaf 2, Een eigen bijdrage voor gedetineerden, ter beschikking gestelden en ouders van jeugdigen.

⁵² 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.

⁵³ Toelichting voorstel bijdrage verblijf, paragraaf 2, Een eigen bijdrage voor gedetineerden, ter beschikking gestelden en ouders van jeugdigen.

⁵⁴ Zie *Kamerstukken II* 1997/98, 26 063, nr. 3, p. 1–4.

6. Bijdrage ouders

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

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.⁵⁵ 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.⁵⁶

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.⁵⁷ 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.

⁵⁵ 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.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ Toelichting voorstel kosten strafvordering, paragraaf 4.1, Vaste forfaits.

Gaat hij echter in verzet en wordt hij veroordeeld, dan wordt van hem een eigen bijdrage gevorderd.⁵⁸ 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.⁵⁹ 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.

C. VOORSTEL EIGEN BIJDRAGE KOSTEN STRAFVORDERING

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

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

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

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

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

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

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

⁵⁸ Toelichting voorstel kosten strafvordering, paragraaf 6.6, Overige onderwerpen.

⁵⁹ Toelichting voorstel kosten strafvordering, paragraaf 6.6, Overige onderwerpen.