

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties worden hoge kosten gemaakt, in het bijzonder daar waar het gaat om een verblijf in een justitiële inrichting. Deze kosten worden veroorzaakt door een beperkt aantal individuen en zijn het gevolg van de strafbare feiten die zij hebben gepleegd. Hoewel de tenuitvoerlegging van (strafrechtelijke) sancties bij uitstek een overheidstaak is, is het niet meer vanzelfsprekend dat de kosten daarvan alleen of in hoofdzaak door de samenleving worden gedragen. Een eigen bijdrage vragen aan een gesanctioneerde voor de aan de hem opgelegde sanctie is in Nederland geen onbekend fenomeen. Een voorbeeld betreft de bijdrage die een betrokkene moet betalen aan de inning van geldboeten in de vorm van betaling van administratiekosten¹. De ratio van de eigen bijdrage is dat betrokkene door zijn handelen in strijd heeft gehandeld met de (straf)wet en daardoor een sanctie heeft uitgelokt die hoge kosten met zich brengt. Hij wordt derhalve geacht daaraan een bijdrage te leveren. Dit wetsvoorstel voorziet, in lijn met deze ontwikkelingen, in een eigenbijdrageregeling voor het verblijf in een justitiële inrichting.

Het kabinet hecht eraan te realiseren dat personen aan wie sancties zijn opgelegd die hoge kosten van tenuitvoerlegging meebrengen, in die kosten bijdragen. Het kabinet is zich er evenwel van bewust dat de inning daarvan, gelet op deze bijzondere doelgroep, specifieke problemen kan meebrengen en zorgvuldige uitvoering vergt. In het wetsvoorstel is daarmee, mede naar aanleiding van de uitgebrachte adviezen, rekening gehouden.

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

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

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

Daarnaast zal voor het verblijf in een tbs-instelling een eigen bijdrage worden gevraagd. Ik acht het wenselijk om voor ter beschikking gestelden op dit punt aan te sluiten bij de regeling die geldt voor gedetineerden en zo geen verschil in rechtspositie te laten ontstaan. De eigen bijdrage zal uitsluitend gelden voor het verblijf; er zal dus geen bijdrage worden geheven voor de verpleging en behandeling. Overigens moet bedacht worden dat het overgrote deel van de ter beschikking gestelden zowel een gevangenisstraf als een ter beschikking stelling krijgt opgelegd door de rechter. Omdat in dit wetsvoorstel is bepaald dat de eigen bijdrage voor verblijf in een tbs-instelling maximaal € 11.860,- bedraagt, terwijl van dit maximumbedrag de bijdrage die reeds verschuldigd is op grond van een uitgezeten detentie moet worden afgetrokken, zullen de meeste ter beschikking gestelden geen eigen bijdrage meer verschuldigd zijn voor hun (gehele) verblijf in de tbs-instelling, omdat zij reeds in verband met hun verblijf in een penitentiaire inrichting (vanwege de voorlopige

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

hechtenis of omdat zij ook een gevangenisstraf hebben opgelegd gekregen) de maximale eigen bijdrage moeten voldoen.

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

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

3. Inning

De hoogte van de eigen bijdrage zal worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. Het zal voor gedetineerden en ter beschikking gestelden gaan om een vast bedrag per dag (€ 16,-). Uit dit wetsvoorstel volgt dat die bijdrage over een maximale periode van twee jaar geheven zal worden, aangezien de maximale bijdrage is vastgesteld op € 11.860. Dit maximum geldt per detentieperiode. Uitgangspunt bij de tenuitvoerlegging is dat vrijheidsbenemende straffen zo veel mogelijk aaneengesloten ten uitvoer worden gelegd. Het maximumbedrag geldt derhalve per periode waarin straffen aaneengesloten ten uitvoer worden gelegd. Het tijdelijk verlaten van de inrichting in verband met bijvoorbeeld verlof, is niet van invloed op de duur van de detentieperiode.

Nadat de uitspraak van de rechter onherroepelijk is geworden staat, indien de betrokkene voorlopig gehecht is geweest, vast in hoeverre hij daarvoor een eigen bijdrage moet betalen en kan deze worden geïnd. Indien aan de betrokkene een vrijheidsbenemende sanctie wordt opgelegd, zal hij, nadat zijn sanctie ten uitvoer is gelegd, een beschikking ontvangen met de hoogte van de verschuldigde bijdrage en kan deze worden geïnd. De bijdrage wordt door (namens) de Minister van Veiligheid en Justitie geïnd.

Omdat sprake is van een bestuursrechtelijke geldschuld, is titel 4.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van toepassing. De inningsprocedure zal dan ook overeenkomstig de bepalingen van deze titel verlopen. De bijdrageplichtige dient in beginsel binnen zes weken nadat hij de factuur heeft ontvangen, de eigen bijdrage te voldoen. Indien hij niet binnen deze termijn betaalt, volgt een aanmaning, waarbij het verschuldigde bedrag op grond van artikel 4:113 van de Awb wordt verhoogd. Wanneer de bijdrageplichtige opnieuw niet betaalt, zullen

verhaal en verhaal met dwangbevel volgen. Op grond van artikel 4:115 van de Awb moet er voor het verhaal met dwangbevel een expliciete wettelijke grondslag zijn. In deze wettelijke grondslag wordt voorzien door de artikelen 575 en 576 van het Wetboek van Strafvordering van overeenkomstige toepassing te verklaren. De toepassing van het verhaal met dwangbevel zal ook overeenkomstig deze bepalingen plaatsvinden. Daarnaast kan op inkomsten en vermogen verhaal zonder dwangbevel worden genomen (zie het van overeenkomstige toepassing verklaarde artikel 576 van het Wetboek van Strafvordering).

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

De bijdrage die ouders van jeugdigen die in een justitiële jeugdinrichting verblijven, verschuldigd zijn, zal worden geregeld overeenkomstig de Jeugdwet en het bijbehorende Besluit Jeugdwet.

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

In die gevallen waarin de betrokkene beperkte financiële middelen of zelfs (grote) schulden heeft, zal de bijdrage slechts tegen betrekkelijk hoge kosten en dienovereenkomstig lagere opbrengsten kunnen worden geïnd. Bovendien moet worden voorkomen dat de bijdrageregeling negatieve gevolgen heeft voor de resocialisatie van de betrokkene of dat de financiële positie van de bijdrageplichtige zodanig wordt aangetast dat andere (sociale) problemen ontstaan. Daarom zijn in dit wetsvoorstel diverse voorzieningen opgenomen die eraan moeten bijdragen om dergelijke neveneffecten te voorkomen. In de eerste plaats is in dit wetsvoorstel een maximale eigen bijdrage bepaald. Overigens zal deze maximumbijdrage voor veel gedetineerden niet aan de orde zijn, omdat 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 drie tot zes maanden. Slechts in 15%

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

van de gevallen kwam de detentieduur uit boven de zes maanden.⁴ De opgelegde vrijheidsbenemende straffen voor misdrijven in 2012 laten eenzelfde beeld zien. Bijna 40% van de door de strafrechter in eerste aanleg opgelegde (deels) voorwaardelijke 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.⁵ De percentages langere straffen zullen ten aanzien van overtredingen nog veel lager zijn, ook omdat een (lange) vrijheidsstraf wettelijk gezien vaak niet mogelijk is. Over het algemeen zullen gedetineerden dus een betrekkelijk geringe bijdrage verschuldigd zijn.

Bovendien kan rekening worden gehouden met een eventueel beperkte inkomens- en vermogenspositie van de bijdrageplichtige bij het inningsproces doordat een standaardbetalingsregeling zal worden aangeboden bij de oplegging van de bijdrage. Op verzoek van de betalingsplichtige kan ook een individuele betalingsregeling worden getroffen dan wel uitstel van betaling worden verleend. Daarnaast is voorzien in een kwijtscheldingsbevoegdheid. Daarop kom ik hieronder in de toelichting op artikel V nog terug.

Om dergelijke voorzieningen om rekening te houden met de inkomens- en vermogenspositie van de bijdrageplichtige optimaal te faciliteren zal de instantie die wordt belast met de inning van de bijdrage, gegevens kunnen opvragen bij de belastingdienst, het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale verzekeringsbank (SVB). Een nota van wijziging met deze strekking zal worden ingediend. Het gaat slechts om de gegevens betreffende het inkomen en het vermogen van de bijdrageplichtige. Deze gegevens zijn noodzakelijk om te kunnen beoordelen of uitstel van betaling of een individuele betalingsregeling wenselijk is en welke betalingsregeling haalbaar is. De uitvoeringsinstantie zal slechts die inkomens- en vermogensgegevens opvragen die hiervoor noodzakelijk zijn. Dit zal ook in de wettekst worden vastgelegd. Daarmee gaat de gegevensverstrekking niet verder dan noodzakelijk is. Daarnaast zal de bijdrageplichtige zelf verplicht zijn om alle gegevens die noodzakelijk zijn voor de inning van de bijdrage aan de uitvoeringsinstantie te verstrekken. Dit kunnen ook gegevens over bijvoorbeeld zorgkosten, woonlasten en andere schulden zijn, ten behoeve van het oordeel of een betalingsregeling of uitstel van betaling wenselijk is. Door de mogelijkheid van een betalingsregeling of uitstel van betaling, kan een groter deel van de eigen bijdrage tegen lagere kosten worden geïnd doordat geen invorderingsmiddelen zullen worden ingezet tegen personen die de bijdrage op dat moment niet (in één keer) kunnen betalen. De instantie die belast wordt met de inning van de bijdrage kan op basis van de verstrekte inkomens- en vermogensgegevens een gewogen beslissing nemen over het treffen van een betalingsregeling, uitstel van betaling en de toepassing van invorderingsmiddelen. Door deze persoonsgerichte incassostrategie kan onnodige inzet van invorderingsmiddelen ten opzichte van personen die (op dat moment) niet kunnen betalen en de daarmee gepaard gaande uitvoeringskosten, worden voorkomen. Bij uitstel van betaling of een betalingsregeling zal de verjaringstermijn van de vordering worden verlengd (zie artikel 4:111 Awb), waardoor wordt voorkomen dat bijdrageplichtigen ontkomen aan betaling als gevolg van verjaring.

In het voorgestelde artikelen 7b, eerste lid, van de Penitentiaire beginselenwet, 10b, eerste lid, van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en 7d, eerste lid, van de Beginselenwet justitiële jeugdinrich-

⁴ Zie de impactanalyse, p. 10.

⁵ Zie Criminaliteit en Rechtshandhaving 2012, p. 141.

tingen is bepaald dat de instantie die zal worden belast met de uitvoering van deze regeling, bij algemene maatregel van bestuur wordt aangewezen. Het zal gaan om een overheidsinstantie, die de regeling onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid zal uitvoeren. Omdat de uitvoeringsinstantie de regeling in mandaat uitvoert («namens»), kan ik hen algemene en bijzondere aanwijzingen geven (zie artikel 10:6 Awb). Daarnaast zal de nadere invulling van de inningsprocedure – in aanvulling op de bepalingen uit dit wetsvoorstel en de Awb – worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur. Ik acht vorenstaande van belang gelet op de aard van de gegevens die nodig zijn voor de uitvoering van de regeling (justitiële en strafvorderlijke gegevens (onherroepelijke veroordelingen, aanvang en einde detentie) en inkomens- en vermogensgegevens), de doelgroep van de regeling en een adequate uitvoering van de persoonsgerichte incassostrategie.

Schuldsanering (ARTIKEL V)

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

De eigen bijdrage vloeit rechtstreeks uit de wet voort en houdt verband met het verblijf van de betrokkene in een justitiële inrichting. Daarmee is er geen rechtstreeks verband met een veroordeling, maar wel een indirect verband, aangezien het verblijf het gevolg is van een uitspraak van de rechter. Zou de eigen bijdrage worden beschouwd als een schuld voortvloeiende uit een veroordeling, dan zou dat betekenen dat een nog onbetaalde eigen bijdrage in de weg zou staan aan toelating tot een schuldsaneringstraject op grond van de WSNp. Ik wil evenwel voorkomen dat de bijdrageregeling toelating tot de WSNp verhindert en op die manier mogelijk in de weg staat aan de resocialisatie en rehabilitatie van de betrokkene. Bovendien zou uitsluiting van de WSNp betekenen dat de bijdrageplichtige mogelijk niet meer uit de financiële problemen komt, waardoor hij ook de eigen bijdrage niet kan voldoen. Vandaar dat ik voorstel de Faillissementswet zodanig aan te passen dat wordt verhelderd dat onder een schuld die voortvloeit uit een onherroepelijke veroordeling niet wordt verstaan een nog openstaande vordering in verband met de bijdrage voor verblijf. Aldus kunnen bijdrageplichtigen, mits zij aan alle voorwaarden daarvoor voldoen, worden toegelaten tot een wettelijk schuldsaneringstraject.

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

Een belangrijk doel van de WSNp is, door de dreiging van een gerechtelijke schuldregeling, minnelijke akkoorden te bevorderen. Daartoe is naast het schuldsaneringstraject (zie artikel 295 e.v. van de Faillissementswet)

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

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

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

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

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

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

de gedetineerde op een wachtlijst te zetten voor de schuldhulpverlening. Ook tijdens de detentie kan een schuldhulpverleningstraject worden gestart.

4. Financiële consequenties

Met dit wetsvoorstel wordt mede invulling gegeven aan de doelstelling van het regeerakkoord om met de bijdrage in de kosten van strafvordering en verblijf in een justitiële inrichting € 60 miljoen aan netto opbrengsten te realiseren. Van die € 60 miljoen kan € 7 miljoen netto worden toegerekend aan de bijdrage voor verblijf in een justitiële inrichting. De netto-opbrengst bestaat uit de ontvangen bijdragen verminderd met de uitvoeringskosten. Gelet op de hoogte van de te innen bedragen zijn er geen vergelijkbare situaties bekend waaraan het inningspercentage ontleend kan worden. Om die reden is bij de raming van de opbrengsten met een fors naar beneden bijgestelde bandbreedte van het incassopercentage rekening gehouden, ten opzichte van de ervaringscijfers van reeds bestaande incassotrajecten.

Het is aannemelijk dat in de eerste jaren nog aanloopverliezen ontstaan. Deze aanloopverliezen zijn door het Ministerie van Veiligheid en Justitie van dekking voorzien.

5. Adviezen⁶

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

Daarnaast is dit wetsvoorstel in internetconsultatie gegeven. Naar aanleiding daarvan is een beperkt aantal reacties ontvangen en zijn briefadviezen ontvangen van Reclassering Nederland (hierna: de Reclassering), de Vereniging Nederlandse Gemeenten, Divosa en de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (hierna: de VNG e.a.), Slachtofferhulp Nederland en de Stichting Verslavingsreclassering GGZ (hierna: SVG).

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

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

5.1 Resocialisatie en draagkracht

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

⁶ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

heeft voor de resocialisatie. Meer in het bijzonder zou de eigen bijdrage het risico op recidive verhogen, omdat het hebben van schulden een criminogene factor is.

Zoals gezegd, hecht dit kabinet aan deze maatregel, waarin kosten worden neergelegd bij degene die deze kosten veroorzaken. De Reclassering en Slachtofferhulp Nederland hebben aangegeven dit uitgangspunt begrijpelijk te vinden respectievelijk te onderschrijven. Het kabinet realiseert zich evenwel dat de bijdrageregeling personen met een financieel zwakke positie kan treffen en dat het (in één keer) voldoen van de bijdrage in voorkomende gevallen de draagkracht van de betrokkene te boven gaat. De genoemde adviesorganen vroegen hiervoor aandacht. Zoals hierboven in deze memorie van toelichting reeds aan de orde kwam, zal de verschuldigde bijdrage in het algemeen beperkt zijn en bevat de voorgestelde regeling verschillende voorzieningen om rekening te houden met een eventueel beperkte vermogenspositie van de betalingsplichtige, en dus met diens draagkracht. De bijdrage zal pas na afloop van de detentie worden opgelegd, zodat de bijdrageplichtige een inkomen kan verwerven. Bij de oplegging zal een standaardbetalingsregeling worden aangeboden, er kan een individuele betalingsregeling worden getroffen en de betalingsplichtige kan uitstel van betaling krijgen. Deze voorzieningen gelden ook voor personen met een Licht Verstandelijke Beperking (LVB), zo merk ik op naar aanleiding van de opmerking van de Reclassering dat deze personen een beperkte draagkracht hebben. Al tijdens de detentie zal hieraan – voor alle gedetineerden – aandacht worden besteed. Wanneer gedetineerden extra ondersteuning nodig hebben om zaken te regelen, dan kan de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) dit faciliteren. Ook overigens zal er vanuit de DJI aandacht zijn voor de begeleiding bij de resocialisatie van de gedetineerde, zoals dat ook thans reeds het geval is. Om te zorgen dat de instantie die zal worden belast met de inning van de bijdrage inzicht heeft in de inkomenspositie van de betrokkene en daar bij de beslissing over het treffen van een betalingsregeling, uitstel van betaling of bij de toepassing van invorderingsmiddelen rekening mee kan houden, is er – naar aanleiding van de genoemde adviezen – in voorzien dat de uitvoeringsinstantie inkomens- en vermogensgegevens van de bijdrageplichtige bij de belastingdienst, het UWV en de SVB, kan opvragen. Daarnaast zal de bijdrageplichtige zelf verplicht zijn om alle gegevens die noodzakelijk zijn voor de inning van de bijdrage aan de uitvoeringsinstantie te verstrekken. Dit kunnen ook gegevens zijn over bijvoorbeeld zorgkosten, woonlasten en andere schulden, ten behoeve van het oordeel of een betalingsregeling of uitstel van betaling gewenst is. De inkomenspositie van de betrokkene zal dus een belangrijke factor vormen voor de beslissing of een individuele betalingsregeling wordt getroffen of uitstel van betaling wordt verleend, zo beantwoord ik de vraag van de Reclassering in welke gevallen een betalingsregeling zal worden getroffen. Gestreefd wordt naar een zoveel mogelijk op de individuele situatie van de bijdrageplichtige gerichte inzet van de individuele betalingsregeling. Daarnaast wordt bij de oplegging een standaardbetalingsregeling aangeboden. Zo wordt voorzien in een laagdrempelige regeling voor een groot deel van de gevallen. Bij het voorbereiden van een (individuele) betalingsregeling gelden de normale regels van het huwelijksvermogensrecht. Dat wil zeggen dat, indien er een gemeenschap van goederen bestaat, ook het inkomen van de partner in de beschouwingen wordt betrokken. Wanneer de betalingsplichtige in ernstige betalingsproblemen is gekomen, bijvoorbeeld omdat hij ook nog andere schulden heeft, kan hij via de gemeentelijke schuldhulpverlening een minnelijke schikking proberen te treffen. Dit is in paragraaf 3 reeds beschreven. In dat geval heeft de Minister de bevoegdheid om een eventuele overgebleven schuld aan het eind van het traject kwijt te schelden.

De Reclassering pleit ervoor het in meer gevallen mogelijk te maken een bijdrage kwijt te schelden. Bij deze regeling, zo luidt mijn reactie ten aanzien van dit punt, zijn diverse voorzieningen getroffen om rekening te kunnen houden met de inkomens- en vermogenspositie van de bijdrageplichtige. Bij de oplegging van de bijdrage 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. Daarnaast is voorzien in een kwijtscheldingsbevoegdheid na afloop van een succesvolle afronding van een minnelijk schuldsaneringstraject om 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. Ik sluit hiervoor geheel aan bij de criteria die het UWV en de 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. De beslagvrije voet zal overigens gerespecteerd worden, zodat de betrokkene voldoende middelen van bestaan overhoudt. Ook daarom meen ik dat de eigen bijdrage niet aan de resocialisatie van de betrokkene in de weg hoeft te staan.

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

Daarnaast benadruk ik hier graag nogmaals dat de verschuldigde bijdrage op grond van dit wetsvoorstel over het algemeen beperkt zal zijn, omdat de meeste vrijheidsstraffen die worden opgelegd van korte duur zijn. Tot slot, merk ik nog op dat, anders dan de RSJ aangeeft, bepaalde categorieën ter beschikking gestelden wel degelijk een uitkering ontvangen. Met de inwerkingtreding van de Wet socialezekerheidsrechten gedetineerden zijn in de verschillende sociale zekerheidswetten bepalingen ingevoegd die ertoe strekken dat er geen recht op toekenning van een uitkering bestaat en dat bestaande uitkeringen worden ingetrokken wanneer iemand rechtens zijn vrijheid is ontnomen. Een uitzondering is gemaakt voor personen die op grond van een machtiging onder de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet

bopz) of met toepassing van artikel 37 van het Wetboek van Strafrecht in een psychiatrisch ziekenhuis zijn opgenomen. Ter beschikking gestelden ontvangen, op grond van de bestaande wetgeving, in beginsel geen uitkering. Echter, naar aanleiding van de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep, is dit anders voor ter beschikking gestelden die volledig ontoerekeningsvatbaar zijn en om die reden zijn ontslagen van alle rechtsvervolging. De wettelijke uitzondering geldt ook voor deze categorie ter beschikking gestelden. Zij behouden mitsdien hun aanspraak op een uitkering, terwijl de Staat reeds in hun levensonderhoud voorziet. Met betrekking tot het loon voor penitentiaire arbeid, waarnaar de RSJ en de NVvR vroegen, geldt dat na wijziging van de Penitentiaire beginse-lenwet ook de Loonregeling gedetineerden zal worden aangepast. In de nieuwe Loonregeling zal het mogelijk gemaakt worden dat gedetineerden boven op hun loon toeslagen kunnen verdienen. Een gedetineerde kan vooralsnog maximaal 200% van € 15,20 per week gaan verdienen. In de regel zal alleen penitentiaire arbeid derhalve niet voldoende opleveren om de volledige eigen bijdrage te kunnen voldoen. Het is echter ook niet noodzakelijk dat een gedetineerde al tijdens zijn detentie de eigen bijdrage voldoet. De beschikking waarin de bijdrage wordt vastgesteld zal pas na afloop van de detentie worden verzonden.

5.2 Te verwachten opbrengsten

De uitvoeringskosten van dit wetsvoorstel zouden, in combinatie met de extra kosten die zouden moeten worden gemaakt in verband met het verhoogde recidiverisico, ertoe leiden dat het wetsvoorstel tot een kostenverhoging leidt in plaats van tot een besparing, aldus de RSJ. De NOvA geeft aan dat, omdat een impactanalyse ontbreekt, onvoldoende zicht is op de financiële consequenties van het wetsvoorstel. Ten behoeve van dit wetsvoorstel is een impactanalyse uitgevoerd door onderzoeksbureau Significant. In het model zijn de brutoopbrengsten alsook de uitvoeringskosten van de maatregelen geraamd. Er is in de financiële paragraaf bij dit wetsvoorstel dan ook reeds rekening gehouden met de kosten die gemaakt worden voor de inning. In de impactanalyse is geen rekening gehouden met een verhoogd recidiverisico. Zoals hierboven al aan de orde kwam, bevat de voorgestelde regeling verschillende voorzieningen om rekening te houden met een eventueel beperkte vermogenspositie van de bijdrageplichtige, en dus met diens draagkracht. Er kan een betalingsregeling worden getroffen en de bijdrageplichtige kan uitstel van betaling krijgen. Daarmee wordt het opbouwen van schulden zo veel mogelijk voorkomen. In gevallen waarin de betrokkene niet langer aan zijn schulden kan voldoen, kan na afloop van een minnelijk schuldsaneringstraject de resterende bijdrage worden kwijtgescholden. Verder zal de bijdrage, gelet op de gemiddelde detentieduur, over het algemeen beperkt zijn. Bovendien blijkt, zoals hierboven reeds is beschreven, niet van een onmiddellijke samenhang tussen de betalingsplicht en de beoogde resocialisatie.

De NOvA en de Rvdr geven aan dat niet is uitgesloten dat de strafrechter bij de oplegging van de straf meeweegt dat de tot een vrijheidsstraf veroordeelde een bijdrage aan zijn verblijf verschuldigd zal zijn, waardoor bijvoorbeeld een lagere geldboete zal worden opgelegd. Hierdoor zou de overheid minder inkomsten aan boetes ontvangen, hetgeen het financiële effect van de maatregel zou verminderen.

In reactie hierop merk ik op dat het geenszins de bedoeling is dat de strafrechter bij de straftoemeting rekening zal houden met de op te leggen bijdrage. De bijdrage is een louter administratieve heffing voor het genoten verblijf en houdt verder geen relatie met het strafbare feit, de pleger of de omstandigheden van het geval; de bijdrage is noch onderdeel van de straf noch een straftoemetingsfactor.

5.3 Eigen bijdrage in het buitenland

De RSJ geeft in zijn advies aan dat een vergelijkbare bijdrageregeling voor verblijf in andere West-Europese landen niet voorkomt. Van een samenloop van maatregelen, dus zowel een bijdrage voor verblijf als een bijdrage aan de kosten van strafvordering (zie over dit laatste 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), is al helemaal geen sprake, aldus de RSJ. De eigenbijdrageregeling in Duitsland, zou, in de uitvoering, sterk afwijken van de thans voorgestelde regeling. Verder vermeldt het advies van de RSJ dat de bijdrage voor detentie in Denemarken in 1994 is afgeschaft. In reactie hierop, wijs ik erop dat de eigen bijdrage voor detentie in 2001 in Denemarken weer is heringevoerd (zie §110 van het Straffuldbyrdelsesloven).

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

De RSJ wijst erop dat in Duitsland rekening kan worden gehouden met de draagkracht van de gedetineerde, doordat uitstel en afstel van betaling mogelijk zijn. In reactie daarop merk ik op dat ook onderhavig wetsvoorstel uitstel van betaling en – in gevallen waarin de betrokkene in zodanige betalingsproblemen komt dat hij zijn schulden niet meer kan voldoen – (gedeeltelijke) kwijtschelding mogelijk maakt. Met betrekking tot de opmerking van de RSJ dat uit het onderzoek van prof.mr. Tak zou blijken dat de inning van de Haftkosten veel kritiek krijgt omdat het aan de resocialisering in de weg zou staan, merk ik op dat, zoals hierboven reeds aan de orde kwam, prof.mr. Tak daarover zegt dat dit een aanname is van critici, maar dat uit geen van de onderzoeken die daarnaar is gedaan bleek van een onmiddellijke samenhang tussen de betalingsplicht en het resultaat van de beoogde resocialisering.⁷

5.4 Ouderbijdrage

De RSJ geeft aan een ouderbijdrage in de kosten die aansluit bij de Wet op de jeugdzorg niet per definitie onredelijk te achten als het gaat om jeugdigen die in een justitiële jeugdinrichting verblijven. De RSJ constateert evenwel dat de ouderbijdrage zoals uitgewerkt in dit wetsvoorstel op belangrijke punten afwijkt van de ouderbijdrage zoals opgenomen in de Wet op de Jeugdzorg.

In dit wetsvoorstel is, zo luidt mijn reactie, voor de ouderbijdrage aangesloten bij de bepalingen van de Jeugdwet, die de Wet op de jeugdzorg zal vervangen. De bepalingen komen overeen, met dien

⁷ Zie P.J.P. Tak, *Kostenveroordeling in strafzaken. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de veroordeling van de verdachte in de proceskosten in Duitsland en Engeland*, WODC 2012, p. 34–35.

verstande dat, in het concept van dit wetsvoorstel zoals dat in consultatie is gegeven, ook ouders van meerderjarigen die in een justitiële jeugdinrichting verblijven, de ouderbijdrage verschuldigd waren. Naar aanleiding van de adviezen van de RSJ en de Rvdr is deze regeling aangepast. Alleen de onderhoudsplichtige ouders zijn de ouderbijdrage verschuldigd. Dit betekent dat ouders een bijdrage moeten betalen totdat de jeugdige eenentwintig jaar is geworden (zie artikel 1:394 van het Burgerlijk Wetboek). De jeugdige van eenentwintig jaar en ouder betaalt de bijdrage voor zijn verblijf zelf. De ouderbijdrage voor het verblijf in een justitiële jeugdinrichting, wijkt – anders dan de RSJ aangeeft in zijn advies – in voorwaarden dus niet af van de bijdrage die geldt voor ouders van jeugdigen die op civiele titel uit huis zijn geplaatst.

Ten aanzien van de hoogte van de ouderbijdrage, merk ik naar aanleiding van de adviezen van de RSJ en de Rvdr op dat deze zal worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. Het voornemen is om aan te sluiten bij de hoogte van de ouderbijdrage zoals die geldt in de jeugdzorg.

De NVvR en de Reclassering vroegen er aandacht voor dat door de ouderbijdrage een schuldenlast kan ontstaan die van invloed is op het gezin.

Vooropgesteld zij dat de ouderbijdrage in dit wetsvoorstel even hoog zal zijn als de ouderbijdrage in de jeugdzorg. Het gaat daarmee om een beperkt bedrag (op grond van het in consultatie gegeven ontwerp Besluit Jeugdwet maximaal € 129,06 per maand). In hoofdstuk 3 en paragraaf 5.1 ben ik daarnaast reeds ingegaan op de wijze waarop de voorgestelde regeling het mogelijk maakt om rekening te houden met de draagkracht van de bijdrageplichtige. Ten aanzien van de ouderbijdrage wijs ik nog in het bijzonder op het voorgestelde artikel 7d, tweede lid, van de Beginnelwet justitiële jeugdinrichtingen. Dat artikel komt overeen met artikel 8.2.3, tweede lid, van de Jeugdwet. Het artikel bepaalt dat van de inning van de eigen bijdrage kan worden afgezien indien dit zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

De NOvA geeft in zijn advies aan dat de wetgever er goed aan doet discrepanties in wetgeving te voorkomen. Ten aanzien van de ouderbijdrage meent de NOvA evenwel dat deze discrepantie niet moet worden opgeheven door de introductie van een ouderbijdrage voor verblijf in een justitiële jeugdinrichting, maar door afschaffing van de bijdrage in civiele zaken.

In reactie daarop verwijs ik naar de Jeugdwet, die op 18 februari 2014 door de Eerste Kamer is aanvaard. In die wet is ervoor gekozen de ouderbijdrage, zoals die ook is opgenomen in de Wet op de jeugdzorg, te handhaven. In dit wetsvoorstel is, zoals hierboven reeds aan de orde kwam, aangesloten bij de regeling zoals opgenomen in de Jeugdwet. De NOvA geeft voorts aan dat er geen sprake is van gelijke gevallen, aangezien een minderjarige bij een civiele maatregel in zijn eigen belang in een instelling wordt geplaatst en de onderhoudsplichtige ouders vaak tekort zijn geschoten, waardoor het redelijk is dat zij deels in de kosten voorzien. Anders dan de NOvA meen ik dat wel degelijk sprake is van vergelijkbare gevallen. In beide gevallen neemt de overheid immers de kosten van het levensonderhoud van de ouders over, die daardoor deze kosten niet hoeven te dragen. Ouders van wie de kinderen buiten het gezin worden verzorgd hebben minder kosten voor die kinderen, ongeacht of dat op grond van een beslissing van de civiele rechter of op grond van de beslissing van een strafrechter is. Het is dan ook redelijk dat de onderhoudsplichtige ouders in deze gevallen bijdragen in de kosten van het verblijf. In paragraaf 1 ben ik hierop reeds ingegaan. De suggestie van de NOvA om in het voorgestelde artikel 7b, tweede lid, onder b, van de Beginnelwet justitiële jeugdinrichtingen te verwijzen naar artikel 1:266 van het Burgerlijk Wetboek wordt niet overgenomen. Ik

hecht eraan de tekst van de wet zo veel mogelijk overeen te laten komen met de tekst van de nieuwe Jeugdwet – die deze verwijzing ook niet maakt –, zodat de ouderbijdrage in beide situaties op gelijke wijze zal worden uitgevoerd.

5.5 Doelgroepen

De RSJ werpt de vraag op of ter beschikking gestelden ook onder het bereik van deze regeling zouden moeten vallen, nu zij gedeeltelijk of geheel ontoerekeningsvatbaar zijn verklaard en daarmee niet of slechts gedeeltelijk verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor het begaan van het strafbare feit.

In dit wetsvoorstel is, zo merk ik naar aanleiding hiervan op, aangesloten bij de bijdrageregeling zoals deze is vormgegeven in Duitsland. In de Duitse regeling wordt sinds 1933 uitgegaan van een geobjectieerd «Veranlassungsprinzip», het principe dat degene die de kosten heeft veroorzaakt, deze ook voor zijn rekening moet nemen. Hieronder vallen niet alleen toerekenbare, maar ook ontoerekenbare ouders.

Met betrekking tot de opmerkingen van de RSJ en de Reclassering ten aanzien van de bijdrage aan de elektronische detentie, merk ik op dat 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) op 30 september 2014 door de Eerste Kamer is verworpen. Van een bijdrage aan de elektronische detentie zal derhalve ook geen sprake meer zijn.

5.6 Karakter bijdrage en rechterlijke toets

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

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

Bij de eigen bijdrage is geen sprake van een «straf». De grondslag voor de bijdrage is niet de veroordeling, maar het verblijf in de justitiële inrichting. Er is geen rechtstreeks verband met de veroordeling, maar slechts een indirect verband, aangezien het verblijf het gevolg is van een uitspraak van de rechter. Ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens maakt een onderscheid tussen de sanctie op zich, en de maatregelen die de tenuitvoerlegging van die sanctie behelzen; zie o.a. EHRM 12 februari 2008, appl.no. 21906/04 (Kafkaris t. Cyprus), r.o. 142. Het doel van de bijdrage is niet punitief van aard; het gaat om de doorberekening van de kosten voor verblijf. De voorgenoemde € 16,- euro per dag die in rekening wordt gebracht, betreft bovendien slechts een zeer marginale tegemoetkoming in de daadwerkelijk gemaakte kosten voor het verblijf, die neerkomen op € 216,- per dag. Verder is een draagkrachttoets

mogelijk voor zover het gaat om de vraag naar de in te zetten invorderingsmogelijkheden en de wenselijkheid van een betalingsregeling of uitstel van betaling, zodat rekening kan worden gehouden met de relatieve impact van de bijdrage. In dit wetsvoorstel wordt de bijdrage als administratief aangemerkt en de gevolgde procedure van oplegging en inning is ook administratief. Dit wordt ook tot uitdrukking gebracht in de WSNp. In die wet wordt verhelderd dat de bijdrage géén strafrechtelijke sanctie is; zie ook hoofdstuk 3 van deze memorie. Tot slot is van belang dat de dwangmiddelen die opgelegd kunnen worden zich beperken tot verhaal (met dwangbevel); gijzeling is niet mogelijk.

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

5.7 Verhouding tot overige geldschulden van de betalingsplichtige

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

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

5.8 Overgangsrecht

Naar aanleiding van de opmerking van de RSJ en de Rvdr over het overgangsrecht, merk ik op dat in dit wetsvoorstel niet in overgangsrecht is voorzien, waardoor moet worden uitgegaan van onmiddellijke werking. Dit betekent dat gedetineerden, ter beschikking gestelden en (ouders van) jeugdigen moeten betalen voor het verblijf in de inrichting met ingang

van de datum van inwerkingtreding van deze wet. Eventueel daarvoor genoten verblijf, wordt niet in rekening gebracht. Van terugwerkende kracht is, zo bevestig ik de RSJ, dan ook geen sprake.

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

5.9 Overige onderwerpen

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

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

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

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

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

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

De achtergrond van genoemd artikel heeft geen betrekking op de verdeling van de kosten van de tenuitvoerlegging tussen de gesanctioneerde en de overheid, maar tussen de rijksoverheid en de gemeenten. De bepaling moet worden begrepen vanuit de gedachte om de strafuitvoering niet door de lagere overheid te doen geschieden. Onder de voorgaande wetgeving was dit anders. Vermogensstraffen kwamen soms ten goede aan de speciale staatsinstellingen wier regelgeving werd overtreden en aan wie de vervolging en executie (waaronder het

onderhoud van gevangenen) werd overgedragen. Thans worden deze onderwerpen allemaal als rijkszaak beschouwd en behandeld.⁸ Overigens maakt artikel 35, ook in de lezing van de NOvA en de Rvdr, het mogelijk dat in de wet wordt bepaald dat een bijdrage van de gesanctioneerde wordt verlangd. Dit volgt uit de zinsnede «voor zover niet bij of krachtens enige wet anders is bepaald». Tot slot, nu het grootste deel van de kosten voor het verblijf nog steeds door de overheid wordt gedragen – een cel kost € 216,- per dag, terwijl er € 16,- per dag zal worden doorberekend – blijft het door de NOvA en de NVvR in artikel 35 ingelezen uitgangspunt dat de overheid in beginsel verantwoordelijk is voor de kosten van de tenuitvoerlegging naar mijn mening gehandhaafd.

Voorts merkt de NOvA op dat er verzet kan worden aangetekend tegen verhaal met dwangbevel. Te verwachten valt, aldus de NOvA dat daarvan meer gebruik wordt gemaakt, hetgeen de overheid meer kosten oplevert. Evenzo zal de veroordeelde, volgens de NOvA, gaan procederen indien de Minister weigert akkoord te gaan met een minnelijke schikking. Het risico dat burgers die een bijdrage moeten betalen, daartegen (en tegen de verschillende in te zetten verhaalsmogelijkheden) verzet zullen aantekenen is bij de berekeningen aangemerkt als tweede orde effect. De mate waarin een dergelijk effect zal optreden, is op basis van de voorhanden gegevens evenwel niet te voorspellen en is derhalve ook niet meegenomen in de doorrekeningen. Ten aanzien van de minnelijke schikking wijs ik erop dat de regeling in dit wetsvoorstel juist rechterlijke procedures op grond van artikel 287a van de Faillissementswet beoogt te voorkomen; zie paragraaf 3. Of de door de Rvdr verwachte werklastername zich zal voordoen, is op basis van de nu beschikbare gegevens dan ook niet te voorzien. Dit is onder meer afhankelijk van de vraag in welke mate de mogelijkheid van verhaal met of zonder dwangbevel in de praktijk daadwerkelijk zal worden toegepast. De aannahme in het advies van de Rvdr dat in ongeveer drieënzeventig procent van de veroordelingen sprake zal zijn van verhaal met of zonder dwangbevel, lijkt ervan uit te gaan dat in ieder geval in alle gevallen waarin mensen niet (direct) betalen ook altijd dwangmiddelen zullen worden toegepast. Zoals hierboven reeds aan de orde kwam, wordt beoogd door middel van een effectieve incassostrategie de inzet van relatief dure invorderingsmiddelen (ten aanzien van personen die niet *kunnen* betalen) juist zoveel mogelijk te voorkomen.

De NOvA geeft verder aan dat de in de inleiding bij dit wetsvoorstel getrokken parallel met de verplichting tot het betalen van administratiekosten niet opgaat, omdat die kosten slechts betaald hoeven te worden, wanneer de betrokkene niet tijdig aan de verplichting tot betaling heeft voldaan.

Dit standpunt van de NOvA berust op een onjuiste lezing van de wet. De administratiekosten moeten in alle gevallen worden voldaan; zie artikel 572, derde lid, van het Wetboek van Strafvordering. Indien het geldbedrag niet tijdig wordt betaald, volgen verhogingen (niet zijnde administratiekosten) en kunnen de invorderingskosten worden verhaald; zie de artikelen 572, tweede lid, en 573, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering.

Met betrekking tot het alcoholslotprogramma, merk ik naar aanleiding van de opmerking van de NOvA daarover op, dat dit voorbeeld uit deze memorie van toelichting is gehaald.

⁸ Zie H.J. Smidt, *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht*, herzien en aangevuld met de wijzigingen door J.W. Smidt, Eerste deel (Smidt I), Haarlem: H.D. Tjeenk Willink 1891, p. 336 en Noyon/Langemeijer & Rummelink *Wetboek van Strafrecht*, Deventer: Kluwer (losbl.), art. 35, aant. 2.

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

ARTIKELSGEWIJS

Artikel III

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

Artikel IV

In het voormalige artikel 77g bis, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht (verder: WvSr), zoals ingevoegd bij de Wet op de Jeugdhulpverlening (Stb. 1989, 358), was bepaald dat de kosten voor de jeugdstraffen ten laste van de staat komen, voor zover niet bij of krachtens enige wet anders is bepaald. De bepaling kwam inhoudelijk overeen met artikel 35, eerste lid, WvSr. Bij wet van 7 juli 1994 (Stb. 1994, 528), toen het jeugdstrafrecht werd herzien, werd de inhoud van het voormalige artikel 77g bis, tweede lid, verplaatst naar artikel 77ff, eerste lid, WvSr. De zinsnede «voor zover niet bij of krachtens enige wet anders is bepaald» kwam daarbij te vervallen. In de memorie van toelichting is deze wijziging niet toegelicht. Voorgesteld wordt de betreffende zinsnede weer op te nemen, mede in verband met de ouderbijdrage voor het verblijf in een justitiële jeugdinrichting die in dit wetsvoorstel is opgenomen.

Artikel VI

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

Artikel VII

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

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven