

Aan de Koning

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
sector Straf- en sanctierecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Contactpersoon
Mr. S. Arendse
T 06 52 87 75 17
s.s.arendse@minvenj.nl

Registratienummer
577720

Datum 22 oktober 2014
Onderwerp Nader rapport inzake 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

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

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.¹ 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.² De percentages langere straffen zullen ten aanzien van overtredingen 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 dag³, 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

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
sector Straf- en sanctierecht

Datum
22 oktober 2014

¹ Zie Significant, *Impactanalyse 'bijdrageregelingen veroordeelden'*, p. 10.

² Zie *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2012*, p. 140-141.

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

aan zijn betalingsverplichting te kunnen doen, evenwel steeds mogelijk wanneer de inkomens- en vermogenspositie van de bijdrageplichtige daar aanleiding toe geeft.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
sector Straf- en sanctierecht

b. *Verhoging recidiverisico en sociale problematiek*

Datum
22 oktober 2014

Hoewel het hebben van schulden een criminogene factor is, en er dus een verband is tussen het hebben van schulden en recidive, is daarmee niet gegeven dat het hebben van schulden criminaliteit ook veroorzaakt. In de eerste plaats omdat er niet (per definitie) een oorzakelijk verband bestaat tussen het hebben van schulden en criminaliteit; het hebben van een schuld hoeft niet de reden te zijn dat iemand een delict pleegt. Het hebben van schulden kan bijvoorbeeld ook slechts een teken zijn dat een persoon beperkte capaciteiten heeft om impulsen te beheersen of om problemen op te lossen. Het WODC-onderzoek naar de predictieve validiteit van de Recidive Inschattingsschalen (RISc) spreekt van correlaties tussen de in dat instrument onderscheiden factoren – waaronder 'inkomen en omgaan met geld' – en recidive.⁴ 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 Significant⁵. 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

⁴ L.M. van der Knaap en D.L. Alberda, *De predictieve validiteit van de Recidive Inschattingsschalen (RISc)*, WODC 2005, p. 39 e.v.

⁵ Significant, *Impactanalyse 'bijdrageregelingen veroordeelden'*.

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

Wel kunnen er mede door getroffen betalingsregelingen en verleend uitstel van betaling aanloopverliezen optreden in de eerste jaren na invoering van de bijdrage. Met deze aanloopverliezen wordt in de impactanalyse rekening gehouden.⁶ Voor de aanloopverliezen is reeds dekking binnen de begroting voorzien.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
sector Straf- en sanctierecht

Datum
22 oktober 2014

d. Financiële lasten

Ten behoeve van dit wetsvoorstel is, zoals hierboven al aan de orde kwam, een impactanalyse uitgevoerd door onderzoeksbureau Significant. Met deze impactanalyse is voorzien in een zorgvuldige financiële onderbouwing van het wetsvoorstel. De schattingen voor de inningspercentages zijn tot stand gekomen in overleg met diverse experts. De geschatte kosten van het inningstraject zijn gebaseerd op uitvoeringstoetsen uitgevoerd door organisaties die (mogelijk) belast zullen worden met inning van de maatregel. In de impactanalyse (p. 8) wordt melding gemaakt van mogelijke tweede orde effecten van de maatregel. De mate waarin deze effecten zullen optreden, is op basis van de huidige gegevens evenwel niet vast te stellen. Dat neemt niet weg dat ik het van belang vind de gevolgen van dit wetsvoorstel nauwkeurig te volgen. Derhalve zal ik bekijken op welke wijze deze gevolgen na de aanvaarding en inwerkingtreding van het wetsvoorstel in kaart kunnen worden gebracht.

Met betrekking tot het door de Afdeling genoemde effect van dit wetsvoorstel op de bijstand, de bijzondere bijstand en de schuldhelpverlening, 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 schuldhelpverlening 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

⁶ De impactanalyse, p. 13-14.

Gelet op hetgeen ik hierboven bij de onderdelen a tot en met d heb opgemerkt, meen ik dat dit wetsvoorstel voorzien is van een adequate financiële onderbouwing en dat in het wetsvoorstel adequate voorzieningen zijn getroffen om rekening te kunnen houden met een eventuele beperkte inkomens- en vermogenspositie van de 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.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
sector Straf- en sanctierecht

Datum
22 oktober 2014

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 belangrijkste 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

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
sector Straf- en sanctierecht

4. Sociale zekerheidsrechten

Datum
22 oktober 2014

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 rechtshandhavingssysteem in stand te houden.⁷ 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 penitentiaire 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.

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

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

⁷ Zie *Kamerstukken II 1997/98*, 26 063, nr. 3, p. 1-4.

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.

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

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
sector Straf- en sanctierecht

Datum
22 oktober 2014