

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

Datum 22 oktober 2014
Onderwerp Nader rapport inzake 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

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 mei 2014, nr. 2014001001, 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 wetsvoorstel, het niveau van regelgeving, het overgangsrecht, de verhouding tot artikel 6 EVRM en het verzet tegen een strafbeschikking.

De Afdeling is van oordeel dat in verband daarmee 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 advisering verwijst in dit onderdeel van het advies naar cijfers die betrekking hebben op de inkomenspositie van (ex-)gedetineerden. In reactie daarop wil ik graag vooropstellen dat de doelgroep van dit wetsvoorstel niet gelijk is te stellen met de gedetineerdenpopulatie. In 2012 was in meer dan de helft van de schuldigverklaringen voor een misdrijf met strafoplegging in eerste aanleg een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf niet aan de orde.¹ Ten aanzien van schuldigverklaringen voor overtredingen zal het percentage strafzaken waarin géén vrijheidsstraf wordt opgelegd nog hoger liggen. De cijfers over de inkomenspositie van gedetineerden kunnen dan ook niet worden beschouwd als representatief voor de doelgroep van dit wetsvoorstel.

Verder zij opgemerkt dat de cumulatie van de bijdrage strafvordering en slachtofferzorg met de bijdrage gedetineerden zich in het overgrote deel van de

¹ Zie *Criminaliteit en rechtshandhaving* 2012, p. 534.

gevallen niet zal voordoen, omdat, zoals hierboven al aan de orde kwam, in veel gevallen geen (onvoorwaardelijke) vrijheidsstraf wordt opgelegd. Daar komt nog bij dat het overgrote deel van de vrijheidsstraffen (85%) korter dan zes maanden is.² De situatie, zoals de Afdeling die schetst, waarin iemand zowel de maximale bijdrage voor strafvordering en slachtofferzorg als de maximale bijdrage voor verblijf moet betalen, zal zich in de praktijk dan ook in een groot gedeelte van de gevallen niet voordoen; veelal zal een veel beperktere bijdrage verschuldigd zijn. Dat neemt niet weg dat er zich in de praktijk gevallen zouden kunnen voordoen waarin de bijdrage – in verhouding tot het inkomen van de bijdrageplichtige – dusdanig hoog is, dat het bezwaarlijk is voor de betrokkene 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 middelen 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 in lijn daarmee de kwijtscheldingsbevoegdheid vorm te geven. Dit betekent dat van iedere bijdrageplichtige 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.

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

Datum
22 oktober 2014

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

² Zie Significant, *Impactanalyse 'bijdrageregelingen veroordeelden'*, p. 10; vgl. *Criminaliteit en rechtshandhaving 2012*, p. 141.

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.³ 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.

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

Datum
22 oktober 2014

Bovendien is, zoals in reactie op onderdeel a reeds aan de orde kwam, de doelgroep van dit wetsvoorstel niet gelijk te stellen met de gedetineerdenpopulatie. Dit betekent niet alleen dat de cijfers over de inkomens- en schuldenpositie van (ex-)gedetineerden niet als representatief beschouwd kunnen worden voor deze doelgroep, maar ook dat de cumulatie van de bijdrage strafvordering en slachtofferzorg met de bijdrage voor verblijf in een justitiële inrichting zich in een groot deel van de gevallen niet voordoet. Omdat daarnaast in die gevallen waarin wel een (onvoorwaardelijke) vrijheidsstraf wordt opgelegd, deze veelal niet langer is dan zes maanden, zal over het algemeen slechts een beperkte bijdrage verschuldigd zijn. Anders dan de Afdeling meen ik, mede gelet hierop, dat een persoonsgerichte incassostrategie wel degelijk afdoende kan voorkomen dat bijdrageplichtigen in ernstige betalingsproblemen komen. Zoals bij onderdeel a reeds aan de orde kwam, behoren uitstel van betaling en een betalingsregeling tot de mogelijkheden om de bijdrageplichtige 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 succesvol deelneemt aan een minnelijk schuldsaneringstraject. Daarmee is ook voorzien in een adequate oplossing voor de meest nijpende gevallen.

Ten aanzien van de bijdrage voor ouders van jeugdigen, merk ik nog op dat dit wetsvoorstel niet voorziet in een dergelijke bijdrage. Indien een persoon overeenkomstig het jeugdstrafrecht is berecht, wordt géén bijdrage opgelegd; zie het voorgestelde artikel 592b, tweede lid, Sv.

c. Inning

Ten behoeve van dit wetsvoorstel is een impactanalyse uitgevoerd door onderzoeksbureau Significant.⁴ Daarbij is, door middel van de inningspercentages, rekening gehouden met het feit dat een gedeelte van de opgelegde bijdragen niet geïnd kan worden. Overigens merk ik op dat, zoals ook in de impactanalyse aan de orde komt, de doelgroep van dit wetsvoorstel niet gelijk te stellen is aan de doelgroep van het wetsvoorstel dat voorziet in een bijdrage aan het verblijf in een justitiële inrichting. Daarom is in de impactanalyse voor de maatregel uit dit wetsvoorstel uitgegaan van een ander inningspercentage, dat in samenspraak met enkele experts (van de Dienst Justitiële Inrichtingen en het WODC) is vastgesteld.⁵ Bij dit wetsvoorstel wordt dan ook niet uitgegaan van het door de Afdeling genoemde inningspercentage van tussen de 12% en 32%. In de impactanalyse (zie p. 11) wordt een curve voor het inningspercentage van de bijdrage kosten strafvordering en slachtofferzorg gehanteerd, die gerelateerd is

³ L.M. van der Knaap en D.L. Alberda, *De predictieve validiteit van de Recidive Inschattingsschalen (RISc)*, WODC 2005, p. 39 e.v.

⁴ Significant, *Impactanalyse 'bijdrageregelingen veroordeelden'*.

⁵ Zie de impactanalyse, p. 11.

aan de hoogte van het te innen bedrag. Afhankelijk van het voorgestelde forfait varieert het inningspercentage tussen de 30% en 55%.

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

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.

Datum
22 oktober 2014

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.

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 schuldhulpverlening, merk ik in aanvulling op bovenstaande graag nog het volgende op.

Voor zover dit wetsvoorstel raakt aan de positie van gedetineerden zij vooropgesteld 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 het overgrote gedeelte van de gevallen als gevolg van dit wetsvoorstel geen hoge (extra) schulden ontstaan. Bovendien zijn er diverse voorzieningen getroffen die beogen te voorkomen dat de bijdrageplichtige 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 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

⁶ Zie de impactanalyse, p. 13-14.

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.

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

e. *Conclusie*

Datum
22 oktober 2014

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 bijdrageplichtige. 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

De belangrijkste voorschriften, zo luidt mijn reactie op dit onderdeel van het advies, zijn 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 dwangmiddelen; zie de in dit wetsvoorstel voorgestelde artikelen 592a e.v. 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 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 bijbehorende Bijdragebesluit zorg 2003 en de Wet op de jeugdzorg met het bijbehorende Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg. Ook onder de Jeugdwet, die de Wet op de jeugdzorg zal vervangen, zal de hoogte van de ouderbijdrage worden vastgesteld 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.

3. Onmiddellijke werking

Dit onderdeel van het advies lijkt zich met name te richten op het overgangsrecht bij 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. Voor zover de Afdeling ook doelt op dit wetsvoorstel, merk ik op 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 en houdt geen relatie met het strafbare feit, de pleger of de omstandigheden van het geval; de bijdrage is noch onderdeel van de

straf noch een straftoematingsfactor. Naar aanleiding van het advies is dit in de memorie van toelichting verhelderd.

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

B. VOORSTEL EIGEN BIJDRAGE VERBLIJF

Datum
22 oktober 2014

Dit onderdeel van het advies heeft betrekking op 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. Op dit onderdeel van het advies zal worden ingegaan bij gelegenheid van het nader rapport bij dat wetsvoorstel.

C. VOORSTEL EIGEN BIJDRAGE KOSTEN STRAFVORDERING

7. Verhouding tot artikel 6 EVRM

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling advisering is, overeenkomstig het advies, paragraaf 6.2 van de memorie van toelichting aangevuld met enkele overwegingen over de hoogte van de bijdrage in het licht van artikel 6 EVRM.

8. Procesbeslissing verzet tegen OM beschikking

Naar aanleiding van dit onderdeel van het advies is het wetsvoorstel gewijzigd. In het voorgestelde artikel 592b Sv wordt thans bepaald dat geen bijdrage verschuldigd is wanneer de onherroepelijke uitspraak volgt in een zaak waarin verzet is aangetekend.

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om enkele technische en redactionele verbeteringen aan te brengen in het wetsvoorstel.

De bepalingen betreffende de gegevensuitwisseling zijn uit het 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, mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

I.W. Opstelten