

Van : *Adviescommissie Strafrecht*
Datum : 18 maart 2014

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

SAMENVATTING

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

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

Bijlagen (2)

Volledige preadviezen d.d. 18 maart 2014

Preadvies van de Adviescommissie Strafrecht

inzake

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

1. Samenvatting

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

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

2. Inleiding

Doel van het wetsvoorstel is om de kosten gemaakt door de politie, het Openbaar Ministerie, het Nederlands Forensisch Instituut, het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie, de kosten gemaakt door de reclassering ten behoeve van de advisering van de rechter en de kosten van de berechting, te verminderen door deze – door middel van een aan de veroordeelde op te leggen bijdrage - deels op het bord van de verdachte c.q. de veroordeelde te leggen. De bijdrage bestaat uit een vaste, forfaitaire vergoeding die geïnd kan worden zodra de strafrechtelijke uitspraak onherroepelijk is. Uit het wetsvoorstel of de toelichting daarop blijkt niet hoe hoog deze vaste forfaitaire bijdrage zal zijn.

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

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

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

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

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

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

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

³ Zie noot 1.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Procedures

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

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

6. Financiële consequenties

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

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

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

⁹ Artikel 27 WAHV wordt van overeenkomstige toepassing verklaard.

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

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

7. Tot slot

Blijkens de memorie van Toelichting¹¹ ziet de minister aanleiding om jeugdige veroordeelden uit te zonderen van de plicht tot betaling van een eigen bijdrage omdat dit zich niet verhoudt tot het nationaal en internationaal erkende pedagogische karakter van het jeugdstrafrecht. De ACS is het daarmee op zich eens, maar vraagt zich dan wel af waarom een vergelijkbare uitzondering voor jeugdige veroordeelden niet ook is opgenomen in het wetsvoorstel EBV ten aanzien van een bijdrage aan het verblijf in een jeugdinrichting.

Amsterdam, 18 maart 2014

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

¹¹ Pagina 7.