

## **Preadvies van de Adviescommissie Strafrecht**

### **inzake**

#### **Voorstel 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 (EBV)**

### **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;
- 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.

### **2. Inleiding**

Doel van het wetsvoorstel is om de kosten van tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties, met name die van het verblijf van de verdachte c.q. de veroordeelde in een penitentiaire inrichting, te verminderen door deze – door middel van een eigen bijdrage - deels op het bord van de verdachte c.q. de veroordeelde te leggen. De eigen bijdrage kan geïnd worden zodra de rechterlijke uitspraak onherroepelijk is.

De Minister illustreert het voorstel door te verwijzen naar een aantal regelingen waar een eigen bijdrage van de veroordeelde reeds toepassing zou vinden. Die vergelijking gaat, zo blijkt uit het hierna volgende, mank.

Het voorstel wijkt af van het in artikel 35 Wetboek van Strafrecht (Sr) neergelegde uitgangspunt dat de tenuitvoerlegging van (strafrechtelijke) sancties “bij uitsteking een overheidstaak is”<sup>1</sup>, waarvan de kosten dan ook door die overheid gedragen dienen te worden<sup>2</sup>. 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*”.<sup>3</sup>

Waarom dat niet meer vanzelfsprekend zou zijn, wordt nergens toegelicht.<sup>4</sup> Opsporing, vervolging en bestraffing van daders vindt 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 van detentie zou verminderen is wat de ACS betreft onvoldoende reden om tot dit voorstel over te gaan. Te meer daar het voorstel naar verwachting negatieve effecten zal hebben op de resocialisatie, een nieuwe schuld toevoegt aan de schulden die de meeste veroordeelden toch al hebben, de vergelijking met gegeven voorbeelden mank gaan, de bijdrage als een extra straf kan worden aangemerkt en het nog maar de vraag is of de opbrengst opweegt tegen de te maken extra kosten.

### **3. Eigen 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 haalt cijfers van het WODC aan waaruit blijkt dat 70 tot 73 procent bij aanvang van de detentie schulden heeft. Die schuldenpositie zal er tijdens de detentie niet erg op vooruit gaan. De veroordeelde die een detentie uit moet zitten bouwt, indien dit voorstel wordt aangenomen, een fikse schuld op van 16 euro voor elke dag gevangenisstraf waartoe hij uiteindelijk wordt veroordeeld, met een maximum van twee jaar. Iemand die twee jaar (of meer) moet uitzitten, bouwt een schuld op van 11.680 euro. Iemand die

<sup>1</sup> Aldus ook de memorie van toelichting, p. 1 sub Inleiding.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Zie noot 1.

<sup>4</sup> 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.

“slechts” 100 dagen in voorlopige hechtenis doorbrengt, veroordeeld wordt maar daarna niet langer in de gevangenis behoeft te verblijven heeft dan toch al een schuld aan eigen bijdrage van 1.600 euro opgebouwd. Gelet op de lage inkomenspositie van de (meeste) veroordeelden en de schulden die hij (meestal) al heeft is ook dit bedrag in verhouding erg hoog.

Daarbij komt dat in veel gevallen (te denken valt aan de veroordeelde met een gezin) belangrijke vaste kosten van de veroordeelde, zoals huisvestingskosten, tijdens zijn verblijf in detentie blijven doorlopen.

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 eigen bijdrage sowieso niet een middel is dat erger is dan de kwaal.

De veroordeelde, voor wie geldgebrek een belangrijke aanleiding vormde om het strafbare feit te begaan, ziet nadat hij zijn straf heeft uitgezeten diezelfde aanleiding weer huizenhoog opdoemen. En dat terwijl zijn overige financiële problemen zijn resocialisatietraject toch al belangrijk in de weg kan staan. Dit wetsvoorstel biedt de veroordeelde derhalve weinig perspectief en creëert eerder een extra hobbel bij het voorkomen van recidive.

Als oplossing hiervoor noemt het wetsvoorstel het aan de eigen bijdrage gestelde maximum (dat echter geen oplossing is omdat het binnen twee jaar opgebouwde bedrag aan te betalen eigen bijdrage in de meeste gevallen al een onoplosbaar probleem creëert) en de mogelijkheid om uitstel van betaling te verlenen en een betalingsregeling overeen te komen (hetgeen evenmin een oplossing zal bieden omdat uiteindelijk toch het volle bedrag verschuldigd blijft).

Ten aanzien van de extra problemen die de schuld uit eigenbijdrage creëert voor veroordeelden die in een schuldsaneringstraject zitten, maakt het wetsvoorstel het mogelijk dat ook de Minister akkoord gaat met een in het kader van die schuldsanering aangeboden akkoord van schuldeisers. Ook dit verhuult 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.

#### **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.

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.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

## 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 mogelijk<sup>7</sup>. Overeenkomstig de WAHV 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. Door Minister genoemde vergelijkingen gaan mank

### Administratiekosten bij niet tijdige betaling geldboete

De verplichting om administratiekosten te betalen indien een geldboete niet tijdig wordt voldaan betreft een vergoeding voor additionele kosten ontstaan doordat niet tijdig aan de verplichting tot betaling wordt voldaan en de overheid *daardoor* extra kosten moet maken. Daar is bij een eigen bijdrage aan de kosten van detentie geen sprake van.

### Ouderbijdrage voor ouders van jeugdigen

Ingevolge de Wet op de jeugdzorg is het nu al mogelijk aan ouders van minderjarigen die in een justitiële inrichting verblijven een eigen bijdrage op te leggen *“Op dit moment is het dus zo dat ouders van kinderen die geen strafbare feiten hebben gepleegd en wier vrijheid hun oplost van de*

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Artikel 27 WAHV wordt van overeenkomstige toepassing verklaard.

<sup>7</sup> Artikel 26 en 26a WAHV worden van overeenkomstige toepassing verklaard.

*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 eigen bijdrage verschuldigd zijn. Deze ongelijkheid wordt met dit wetsvoorstel opgeheven.”, aldus de memorie van toelichting (pagina 2, onderaan).*

Dit is een gelegenheidsargument dat op het eerste gezicht aantrekkelijk lijkt. Een wetgever doet er natuurlijk goed aan discrepanties in wetgeving te voorkomen. De vraag is echter waardoor de discrepantie wordt veroorzaakt. Naar de mening van de ACS is de eigen bijdrage regeling voor ouders wier kinderen op basis van een civiele maatregel in een instelling of inrichting verblijven evenzeer in strijd met het hierboven sub 3 genoemde karakter van een eigen bijdrage voor zover het gaat om plaatsingen die door de overheid worden afgedwongen. De discrepantie zou in dat opzicht dus niet moeten worden opgeven door aanvaarding van onderhavig wetsvoorstel, maar door afschaffing van de eigen bijdrage in civiele zaken.

De ACS heeft zich bovendien afgevraagd of beide gevallen met elkaar kunnen worden vergeleken. Bij de civiele maatregelen gaat het steeds om gevallen waarin de minderjarige in een instelling wordt geplaatst omdat dit in het belang van de minderjarige wordt geacht. Daarbij zijn de personen die ingevolge 394 Boek I BW verplicht zijn te voorzien in de kosten van verzorging en opvoeding van het kind vaak te kort geschoten. Het gaat bij deze civiele maatregelen in ieder geval niet om een straf of strafrechtelijke maatregel. In die zin zijn het niet vergelijkbare gevallen.

Het wegwerken van de door de Minister genoemde discrepantie weegt naar de mening van de ACS in ieder geval niet op tegen de in dit preadvies genoemde bezwaren van een eigen bijdrage voor de kosten van strafrechtelijke detentie.

Overigens is opmerkelijk dat blijkens de memorie van toelichting<sup>8</sup> van het verwante wetsvoorstellen bijdrage aan de kosten van strafvordering en slachtofferzorg (BSS) de minister aanleiding ziet om jeugdige veroordeelden uit te zonderen van de plicht tot betaling van een kostenveroordeling 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 onderhavig wetsvoorstel EBV ten aanzien van een bijdrage aan het verblijf in een jeugdinrichting.

#### Alcoholslot

Het alcoholslotprogramma is bedoeld om bij bestuurders die veroordeeld zijn voor het rijden met te veel alcohol herhaling van dergelijk gedrag te voorkomen. De betreffende bestuurder kan kiezen voor een alternatief, namelijk niet meer aan het verkeer deelnemen. Wil hij wel (opnieuw) aan het verkeer deelnemen, dan kan dat mits hij aan de voorwaarden van het alcoholslotprogramma, waaronder betaling van de kosten daarvan, voldoet. Het is volgens de wetgever een bestuurlijke

---

<sup>8</sup> Pagina 7.

maatregel, welke in de eerste plaats genomen wordt in het belang van de verkeersveiligheid, en geen straf.<sup>9</sup>

## **7. Voorgestelde "eigen bijdrage" heeft een punitief karakter**

Dit brengt de ACS op een ander belangrijk argument tegen dit wetsvoorstel. Het kenmerk van een "eigen bijdrage" is dat het de financiering betreft van een voorziening waar de betrokkene (die de eigen bijdrage betaalt) baat bij heeft en om vraagt. De maatschappij is van mening dat de betreffende voorziening ook ter beschikking moet kunnen worden gesteld aan hen die de voorziening zelf niet kunnen bekostigen. De bekostiging van de voorziening wordt dan door de overheid gedragen, waarbij als voorwaarde wordt gesteld dat degene die van de voorziening profijt heeft een eigen bijdrage betaalt.

De in dit voorstel bedoelde "bijdrage" is niet te vergelijken met een "echte" eigen bijdrage. Invoering van dit wetsvoorstel betekent dat aan elke dag detentie waartoe een verdachte wordt veroordeeld automatisch een door de veroordeelde te betalen geldbedrag wordt gekoppeld. Dat geldbedrag is substantieel, met name gelet op de verhouding tussen het bedrag en de inkomens- en schuldenpositie van de veroordeelde. De eigen bijdrage is dan ook te beschouwen als een maatregel met een punitief karakter, zodat van een extra straf gesproken moet worden, zoals een opgelegde boete ook een straf is. Het verschil is echter dat deze 'straf' niet door een onafhankelijke rechter wordt opgelegd, hetgeen in strijd is met het EVRM.

In die gevallen waarin de strafrechter een combinatie van gevangenisstraf en geldboete overweegt, zal de strafrechter de geldboete component in het vervolg sneller laten vervallen omdat hij – na invoering van dit wetsvoorstel – weet dat de verdachte een fiks bedrag aan eigen bijdrage moet betalen. Dit leidt er dan toe dat de overheid minder boetes ontvangt, hetgeen het (mogelijke) financiële effect weer zal verminderen.

## **7. 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 kennelijk nog niet gereed is) op basis van onderhavig wetsvoorstel en het wetsvoorstel eigen bijdrage aan de kosten van de strafvordering en slachtofferhulp.

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 onderzoek is gedaan naar de verwachte financiële impact van dat voorstel. De betreffende

<sup>9</sup> Het is overigens de vraag of het EHRM de verplichte financiële bijdrage aan het alcoholslot programma niet toch als "straf" zal aanmerken.

impactanalyse ontbreekt op dit moment. Reeds om die reden wordt afgeraden het wetsvoorstel niet in de dienen.

Amsterdam, 18 maart 2014

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