



De Minister van Veiligheid en Justitie
Mr. I.W. Opstelten
en
De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
Mr. F. Teeven
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Datum
20 maart 2014

Uw kenmerk

Contactpersoon

Onderwerp

Advies op het concept-wetsvoorstel Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet ter beschikking gestelden, de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en enige andere wetten in verband met de eigen bijdrage voor verblijf in een justitiële inrichting en het advies op het concept-wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de eigen bijdrage van veroordeelden aan de kosten van strafvordering en slachtofferzorg

Geachte heer Opstelten, geachte heer Teeven.

Bij brief van 8 januari 2014, met kenmerk 466750, heeft u de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR) om advies gevraagd over het concept-wetsvoorstel tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet ter beschikking gestelden, de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en enige andere wetten in verband met de eigen bijdrage voor verblijf in een justitiële inrichting en het concept-wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de eigen bijdrage van veroordeelden aan de kosten van strafvordering en slachtofferzorg.

Dit advies is voorbereid door de leden van de vereniging en vastgesteld door de Wetenschappelijke Commissie van de NVvR. Vanwege het verband tussen beide concept-wetsvoorstellen, heeft de NVvR besloten over beide adviesaanvragen te adviseren in één advies.

Strekking wetsvoorstellen

Het wetsvoorstel tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet ter beschikking gestelden, de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en enige andere wetten in verband met de eigen bijdrage voor verblijf in een justitiële inrichting beoogt het vragen van een eigen bijdrage aan gedetineerden voor hun verblijf in een penitentiaire inrichting mogelijk te maken.

Het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de eigen bijdrage van veroordeelden aan de kosten van strafvordering en slachtofferzorg voorziet in een regeling waarbij plegers van strafbare feiten een bijdrage betalen aan de kosten van de strafvordering en in de vorm van een vast, forfaitair bedrag. De ratio hiervan is, volgens het

wetsontwerp, dat degene die de strafwet overtreedt en een strafrechtelijke reactie uitlokt verantwoordelijk kan en moet worden gehouden voor (een deel van) de kosten daarvan.

Advisering

De NVvR heeft bezwaren tegen de invoering van een stelsel voor het betalen van een eigen bijdrage voor verblijf in een penitentiaire inrichting en voor het betalen van een bedrag vanwege de gemaakte kosten voor strafvordering en slachtofferzorg. De NVvR is van mening dat het voorstel tot het betalen van een eigen bijdrage voor het verblijf in de penitentiaire inrichting leidt tot een verzwaring van het punitief karakter van de detentie. Ter zake van het voorstel van veroordeelden een bijdrage te laten betalen voor de kosten van strafvordering en slachtofferzorg is de NVvR van mening dat dit, zeker in cumulatie met betaling van kosten voor verblijf, kan leiden tot aanzienlijk verzwaring van de totale strafrechtelijke reactie. Hierna licht de NVvR deze bezwaren verder toe.

Hoge kosten, geen inkomen

De vrijheidsbeneming heeft meestal tot gevolg dat de veroordeelde zijn inkomen verliest. Het inkomen uit arbeid valt weg, mogelijk volgt ontslag en een eventuele uitkering wordt stopgezet. De gedetineerde die een eigen huis in eigendom heeft, zal aanwezig spaargeld gebruiken voor het betalen van (hypotheek-)lasten, wie huurt en zijn woning wil behouden zal tijdens detentie de huur moeten betalen. De inkomens- en vermogenspositie van de gedetineerde komt door de detentie logischerwijs ernstig onderdruk te staan. In de memorie van toelichting wordt op pagina 3 echter gesteld dat gedetineerden bij aanvang van de vrijheidsbeneming en nadien een inkomen heeft. Niet staat aangegeven hoe hoog dit inkomen is, en wat de bron vormt. Gaat het in relatief veel gevallen niet om een (minimum)uitkering of een ander (laag) inkomen.

De NVvR vraagt zich af of het reëel is om te veronderstellen dat het merendeel van de ex-gedetineerden een betaalde baan vinden na een detentie, zeker in de huidige, moeilijke, arbeidsmarkt. In deze financieel precaire situatie zal de veroordeelde na invoering van de twee nu voorliggende wetsvoorstellen worden geconfronteerd met een vordering van de kosten van de detentie gedurende een maximale periode van twee jaren en het betalen van een bijdrage in de (kosten van) de strafprocedure.

Het hebben van een minimuminkomen laat volgens de NVvR, er van uitgaande dat de wettelijke beslagvrije voet blijft gerespecteerd, geen ruimte om een bedrag van enkele duizenden euro's te betalen binnen de in de wet aangegeven termijn van zes weken. Per maand vrijheidsbeneming komt het bedrag op 480 euro, het maximumbedrag bedraagt 11.600 euro (24 maanden x 480 euro). Voor iemand met een uitkering en een bestedingsruimte¹ per maand van 100 à 200 euro, betekent alleen al de eigen bijdrage voor het verblijf in de penitentiaire inrichting een terugbetaalperiode van minimaal 2,5 tot bijna 5 keer de periode dat deze persoon in detentie heeft verbleven.

Ter zake van het voorstel om veroordeelden een eigen bijdrage te laten betalen voor de kosten van de strafvordering en slachtofferhulp blijkt uit de memorie van toelichting dat de minister kiest voor een vast bedrag per type procedure, waarbij de vaststelling van de

¹ De NVvR bedoelt daarmee het bedrag wat overblijft na betaling van vaste lasten (huur, gas/water/licht, gemeentelijke belastingen, verzekeringen, en een bedrag per week voor de kosten van levensonderhoud)



hoogte van het bedrag zonder rechterlijke tussenkomst plaatsvindt. De bedragen zijn aangemerkt als een bestuursrechtelijke geldschuld en de hoogte ervan volgt rechtstreeks uit een nog nader vast te stellen algemene maatregel van bestuur. In de memorie van toelichting wordt geen ruimte gelaten voor een draagkrachttoets. De hoogte van de forfaitaire bedragen per strafzaak worden niet vermeld in het wetsvoorstel. Vastleggen in de wet dat het bedrag per type zaak via een algemene maatregel van bestuur kan worden geïndexeerd, zou de burger een zekere bescherming geven. Wel blijkt uit de memorie van toelichting op pagina 10 dat de minister uitgaat van een (netto) opbrengst van € 60 miljoen. Omdat in de memorie van toelichting geen bedragen worden genoemd per type veroordeling, is het op dit moment moeilijk te overzien welke gevolgen de invoering van het wetsvoorstel in concreto heeft voor de veroordeelde.

Grote gevolgen voor gezinnen

In het geval van een minderjarige veroordeelde tot een vrijheidsbenemende straf, betekent het wetsvoorstel tot het betalen van een eigen bijdrage voor het verblijf in een justitiële jeugdinrichting (hierna: JJI), een bedrag van 480 euro per maand. Indien de ouders of bijdrageplichtigen leven van een (gezins)uitkering of een laag inkomen rond of iets boven het minimumloon, vormt een dergelijk bedrag een groot gedeelte van het (gezins)inkomen. Door betaling van dat bedrag zakt een dergelijk gezin automatisch tot onder de beslagvrije voet, of lopen de financiële gevolgen gedurende een periode die een veelvoud is van de periode van de vrijheidsbeneming van het kind. De situatie in een dergelijk gezin wordt nijpender als meerdere kinderen in een JJI hebben verbleven.

Bevordering van criminaliteit en gevaar voor resocialisatie

Er ontstaat in meer algemene zin voor (gezinnen van) (ex-)gedetineerden een welhaast uitzichtloos financieel perspectief. Daarbij wil de NVvR er ook op wijzen dat veroordeelden vaak in betreffende strafzaak of in eerdere strafzaken ook schadevergoedingsmaatregelen en/of ontnemingsmaatregelen opgelegd hebben gekregen. Van de wetsvoorstellen zal mogelijk een criminaliteit bevorderende werking kunnen uitgaan.

In de memorie van toelichting wordt, ter onderbouwing van het voorstel tot betaling van een eigen bijdrage voor de kosten van de strafvordering, verwezen naar een rapport² van professor mr. P.J.P. Tak over de praktijk met betrekking tot veroordeling van de verdachte in de proceskosten in Duitsland en Engeland. Die landen kennen beide een vorm van (verplichte) betaling van kosten in geval van een veroordeling in een strafprocedure. In de samenvatting van het rapport staat dat in de landen die in het onderzoek zijn betrokken geen aanwijzingen zijn aangetroffen dat de kostenveroordeling een nadelige invloed zou hebben op de resocialisering van de veroordeelde. Echter, op pagina 41 van het rapport zelf staat: 'verder kan de kostenveroordeling ook strijdig zijn met de strafdoelen. Een veroordeling in de proceskosten kan, zeker als deze aanzienlijk zijn, belemmerend werken voor de resocialisering van de veroordeelde en een betaling van de schade aan het slachtoffer in de weg staan'. Deze opmerking staat haaks op de positieve toon van de samenvatting van het rapport. De NVvR is van mening dat dit standpunt uit het rapport, dat de volgens de NVvR negatieve gevolgen van het wetsvoorstel onderschrijft, zeker óók vermeldingswaardig is.

² 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



Volgens de NVvR wordt het ex-gedetineerden moeilijk, zo niet onmogelijk gemaakt om hun leven vorm te geven op een door de wet toegestane wijze. In de memorie van toelichting staat op pagina 3 dat 'moet worden voorkomen dat de eigenbijdrageregeling 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'. De NVvR is van mening dat deze wetsvoorstellen dit voornemen ernstig doorkruisen.

Arbeid tijdens detentie

Op dit moment krijgen gedetineerden die arbeid verrichten daar een symbolische vergoeding voor. De beperkte hoogte van deze vergoeding is mede gebaseerd op de gedachte dat de gedetineerden in de penitentiaire inrichting op kosten van de staat kost en inwoning hebben. De NVvR vraagt zich af of dit uitgangspunt blijft staan wanneer gedetineerden een eigen bijdrage van 16 euro per dag gaan betalen. Of is het de bedoeling van de staatssecretaris om gedetineerden voor hun arbeid een minimum(uur)loon te gaan betalen, zoals bijvoorbeeld in Denemarken gebruikelijk is?

De NVvR verwacht overigens dat bij de oplegging van eventuele boetes naast een gevangenisstraf door de rechter rekening zal worden gehouden met de kosten die uit detentie zullen voortvloeien. Deze eigen bijdrage heeft immers een grote invloed op de draagkracht van de verdachte, een factor die op grond van artikel 24 Sr. meeweegt bij het bepalen van de hoogte van een geldboete.

Tegemoetkoming voor bepaalde kosten

Tot nu toe kunnen verdachten een tegemoetkoming verzoeken voor bepaalde kosten op grond van artikel 591 lid 1 van het Wetboek van Strafvordering. Deze bepaling is ook van toepassing in geval van een veroordeling, en verhoudt zich volgens de NVvR vreemd tot een verplichting tot betaling in de bijdrage in de kosten van de strafvordering.

Financiële gevolgen voor de rechtspraak

Door de voorgestelde wettelijke regeling van een eigen bijdrage voor de kosten van strafvordering en slachtofferzorg krijgt een verdachte een reëel financieel belang om zo veel mogelijk zaken tegelijk af te laten doen door de rechter. Per veroordelend vonnis dient immers een bedrag te worden betaald. Een dergelijke werkwijze heeft duidelijke gevolgen voor het openbaar ministerie en de gerechten. Voeging van zaken leidt in de huidige (vergoedings)systematiek tot een lagere (totaal)vergoeding voor de gerechten, omdat deze per uitspraak is. Voor de rechter en het openbaar ministerie leidt dit tot omvangrijker zaken per zitting.

Gelet op het bovenstaande met betrekking tot beide wetsvoorstellen is de NVvR van mening dat de verplichting tot betaling van deze eigen bijdragen grote negatieve gevolgen heeft voor de financiële positie van de veroordeelde, met een lang na-ijlend effect. De resocialisatie van de veroordeelde komt onder druk te staan, het wordt de veroordeelde zeer moeilijk gemaakt om op 'het rechte pad' te blijven. Het voorstel tot betaling van een eigen bijdrage voor het verblijf in een penitentiaire inrichting komt neer op een extra straf en heeft een verzwaring van het punitief karakter van de vrijheidsbenemende straf tot gevolg. De NVvR verwacht dat bij de oplegging van eventuele boetes naast een gevangenisstraf door de rechter rekening zal worden gehouden met de kosten die uit de strafprocedure en de detentie kunnen voortvloeien. De eigen bijdragen zijn van invloed op



de draagkracht van de verdachte en zullen worden meegewogen bij het bepalen van de hoogte van de geldboete.

Conclusie

De NVvR adviseert de minister en de staatssecretaris, gelet op de in dit advies genoemde bezwaren, de beide wetsvoorstellen niet in te dienen. Door de grote financiële gevolgen van het moeten betalen van een eigen bijdrage voor het verblijf in een penitentiaire instelling en voor de kosten van strafvordering moet de veroordeelde, die zich niet zelden geconfronteerd ziet met een minimuminkomen, nog lang de gevolgen van de strafvervolgning ondergaan, ook als de detentie reeds (lang) voorbij is. De NVvR is van mening dat door dit effect de strafvervolgning en detentie proportioneel zwaarder zullen worden en mogelijk zelfs averechts zullen uitpakken vanuit de gedachte van resocialisatie en de preventie van recidive.

Mocht de staatssecretaris toch besluiten tot indiening, dan adviseert de NVvR in de memorie van toelichting aandacht te besteden aan het hiervoor gestelde en de wetsvoorstellen op deze punten aan te passen.

Namens de Nederlandse Vereniging voor rechtspraak,
De Wetenschappelijke Commissie,

voorzitter

