



0 BD



Parkstraat 83 Den Haag

Correspondentie:
Postbus 30137
2500 GC Den Haag

Telefoon (070) 361 93 00
Fax algemeen (070) 361 93 10
Fax rechtspraak (070) 361 93 15

03/10/2014 12:23 001

Aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Betreft : aanbieding advies
Contactpersoon :
Doorkiesnummer :
E-mail :
Uw kenmerk :
Datum : 7 maart 2014
Onderwerp : Conceptwetsvoorstel Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en enige andere wetten in verband met de eigen bijdrage voor verblijf in een justitiële inrichting (eigen bijdrage verblijf gedetineerden)

Geachte heer Teeven,

Op 13 januari 2014 ontving de Raad uw verzoek om advies over het conceptwetsvoorstel 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 (verder aangeduid als conceptwetsvoorstel Eigen bijdrage verblijf). De Raad biedt u hierbij zijn advies aan.

Het op dezelfde dag in consultatie gegane conceptwetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de eigen bijdrage van veroordeelden aan de kosten van de strafvordering en de slachtofferzorg (verder aangeduid als conceptwetsvoorstel Eigen bijdrage strafvordering en slachtofferzorg) is hierbij van belang in verband met de consequenties van een eventuele samenloop van deze conceptwetsvoorstellen.

Met beide conceptwetsvoorstellen wordt beoogd uitvoering te geven aan het Regeerakkoord 2012. Hierin is aangegeven:¹

"Er komt een eigen bijdrageregeling voor gedetineerden. Voor de verblijfkosten wordt (indicatief) 12,50 euro per dag in rekening gebracht (maximum 6 maanden). Daarnaast worden griffierechten geheven voor strafzaken in eerste aanleg, waarmee (een deel van) de kosten van het strafrecht (in geval van een veroordeling) aan de veroordeelde worden doorberekend. Ter indicatie: de gemiddelde gerechtskosten van een strafzaak in eerste aanleg bedragen 950 euro."

In dit advies treft u allereerst een samenvatting aan met de belangrijkste conclusies van de Raad ten aanzien van het conceptwetsvoorstel Eigen bijdrage verblijf. Daarna volgt een beschrijving van de hoofdlijnen

¹ Regeerakkoord VVD-PvdA, *Bruggen Slaan*, p. 73.

van het voorstel en de reactie van de Raad, waarbij deze ingaat op de eigen uitgangspunten, de veranderingen in denken over een eigen bijdrage voor verblijf, de beoordeling van het conceptwetsvoorstel vanuit verschillende invalshoeken en, voor zover sprake is van speciale omstandigheden, op afzonderlijke doelgroepen. Er wordt afgesloten met enkele wetstechnische overwegingen.

Samenvatting

Het conceptwetsvoorstel Eigen bijdrage verblijf maakt het mogelijk om een eigen bijdrage van € 16 per dag te vragen van gedetineerden voor hun verblijf in een penitentiaire inrichting of een tbs-inrichting en van elektronisch gedetineerden voor de huur van een enkelband. Daarnaast wordt een ouderbijdrage geïntroduceerd voor ouders van jeugdigen die in een justitiële jeugdinrichting verblijven.

De Raad acht het conceptwetsvoorstel contraproductief en adviseert dit niet in te dienen.

Er is geen onderbouwing noch aanleiding om het huidige principe, dat de Staat de kosten van detentie draagt, los te laten. De wetgever heeft eind jaren negentig ervoor gekozen om uitkeringen van gedetineerden stop te zetten in plaats van een eigen bijdrage te heffen. In 2008 beargumenteerde de toenmalige staatssecretaris van Justitie, onder verwijzing naar onder meer de uitvoeringskosten, nog uitgebreid dat de kosten voor detentie voor rekening dienen te (blijven) komen van de Staat. De hoogte van de eigen bijdrage en de verzwaaring daarvan ten opzichte van het Regeerakkoord 2012 worden in het conceptwetsvoorstel evenmin onderbouwd.

De Raad acht het conceptwetsvoorstel, gezien de kenmerken van de doelgroepen en gezien de zeer geringe mogelijkheden om in detentie inkomen te genereren, in strijd met het *beginsel van resocialisatie*. De voorgestelde eigen bijdrage bedraagt € 112 per week, terwijl eventuele uitkeringen van gedetineerden worden stopgezet en gedetineerden afgerond € 15 per week en tbs-gestelden (inclusief zak- en kleedgeld) € 33 per week kunnen verdienen. Per saldo betekent dit dat schulden worden opgebouwd of dat reeds bestaande schulden worden verhoogd. Dit terwijl het hebben van schulden een criminogene factor is. Behalve dat een eigen bijdrage in deze omstandigheden een goede terugkeer naar de maatschappij belemmert, vergroot dit het risico op recidive en daarmee samenhangend op een toename van de maatschappelijke onveiligheid en hieraan gerelateerde kosten.

Het feit dat vaak sprake zal zijn van het opbouwen (of vergroten van) schulden die nog vele jaren terugbetaald moeten en verhaald kunnen worden, zal in de praktijk als een bijkomende straf (leedtoevoeging) worden ervaren, die bovendien jaren kan doorlopen nadat aan de vrijheidsstraf zelf een einde is gekomen. De Raad acht dit in strijd met het *beginsel van minimale beperkingen*, dat inhoudt dat de vrijheidsstraf op zichzelf een vrijheidsbeneming of -beperking inhoudt, maar de ingeslotene niet verder in zijn doen en laten wordt beperkt dan de detentiesituatie nodig maakt.

De Raad vindt het daarnaast noodzakelijk de *rechtsgrond* bij het conceptwetsvoorstel aan de orde te stellen. De rechtsgrond die lijkt te worden verondersteld is de schuld ofwel de verwijtbaarheid met betrekking tot de kosten die de samenleving moet maken om de straf ten uitvoer te leggen. De verwijtbaarheid vormt echter grond voor de straf als zodanig en heeft slechts betrekking op het gepleegde delict. Het is aan de rechter deze af te wegen tegen andere elementen van strafbaarheid. Voor tbs-gestelden geldt bovendien dat de verwijtbaarheid zich slecht verhoudt tot het feit dat zij door de rechter geheel of gedeeltelijk ontoerekeningsvatbaar zijn verklaard.

Een impactanalyse ontbreekt bij het conceptwetsvoorstel, waardoor het zicht op de haalbaarheid en de gevolgen ontbreekt. Het bevreemdt de Raad dat het conceptwetsvoorstel desondanks in consultatie is gebracht. Te verwachten valt dat de uitvoeringskosten hoog zijn. In 2008 liet de toenmalige staatssecretaris nog weten dat het CJIB in verband met de inning een kostprijs van € 1.570 per zaak hanteert. Jaarlijks gaat het naar verwachting minstens om circa 29.000 zaken. Mede gelet op het verhoogde risico op recidive is het daarom zeer twijfelachtig of de beoogde netto-opbrengst van € 60 mln gerealiseerd kan worden.

Een vergelijking met de eigen bijdrage voor verblijf in een AWBZ-instelling, zoals wel eens wordt gemaakt, gaat niet op omdat een persoon die wordt opgenomen in een verpleeghuis, in tegenstelling tot een persoon aan wie rechtens zijn vrijheid is ontnomen, in principe uitkeringsgerechtigd blijft ofwel anderszins zijn of haar inkomen behoudt. Bij het bepalen van de hoogte van de eigen bijdrage in een AWBZ-instelling wordt bovendien rekening gehouden met de draagkracht van betrokkene.

Voor zover valt na te gaan bestaat er in het buitenland *geen* met het conceptwetsvoorstel vergelijkbare regeling. Hoewel in Duitsland een regeling voor eigen bijdrage verblijf bestaat, wijkt de uitvoering daarvan in belangrijke mate af van het conceptwetsvoorstel. Denemarken kende in het verleden een regeling voor eigen bijdrage, maar deze is in 1994 ingetrokken omdat gedetineerden schulden opbouwden tijdens detentie en deze schulden vervolgens het resocialisatieproces belemmerden.

Wat de ouderbijdrage voor jeugdigen die in een justitiële jeugdinrichting verblijven betreft, stelt de Raad vast dat, hoewel dit conceptwetsvoorstel beoogt aan te sluiten op de Wet op de jeugdzorg, het hier op belangrijke onderdelen van afwijkt. Een voorbeeld daarvan is dat een machtiging voor opname in de gesloten jeugdzorg is beperkt tot de leeftijd van 18 jaar, waardoor ouders van jeugdigen die gedwongen jeugdzorg ontvangen tot de leeftijd van 18 jaar een ouderbijdrage betalen. Het conceptwetsvoorstel voorziet erin ouders van jeugdigen in detentie te laten betalen tot ná de leeftijd van 20 jaar en begrenst dit verder niet. De Raad acht het in verband met een succesvolle terugkeer van de jeugdige in de maatschappij wenselijk om de ouders bij de tenuitvoerlegging te betrekken en, mede gelet op de hiermee gepaard gaande reiskosten in verband met bezoek, voor hen niet nog meer (financiële) drempels op te werpen. Artikel 1:395a van het BW beperkt de onderhoudsplicht van ouders bovendien tot 21 jaar.

Voor elektronisch gedetineerden geldt dat zij niet in een inrichting verblijven en om die reden kunnen werken of een uitkering kunnen ontvangen om in de kosten van levensonderhoud te voorzien. Het in rekening brengen van het controlemiddel versterkt de indruk van het vragen van een eigen bijdrage als straf (leedtoevoeging), het staat resocialisatie in de weg en heeft, gelet op de toename van de criminogene factor schulden, een hoger recidiverisico als gevolg.

Inhoud conceptwetsvoorstel

Het conceptwetsvoorstel Eigen bijdrage verblijf maakt het mogelijk om een eigen bijdrage te vragen aan gedetineerden voor hun verblijf in een penitentiaire inrichting of een tbs-inrichting en aan elektronisch gedetineerden voor de huur van een enkelband. Daarnaast wordt een ouderbijdrage geïntroduceerd voor ouders van jeugdigen die in een justitiële jeugdinrichting verblijven. De hoogte van de bijdrage zal worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. In de memorie van toelichting wordt vermeld dat het zal gaan om een vast bedrag per dag (€ 16), dat over een maximale periode van twee jaar wordt geheven.²

Er worden twee uitzonderingen voorzien, namelijk (1) voor personen in vreemdelingenbewaring en (2) voor verblijf gedurende de periode van ondergane verzekering, klinische observatie of voorlopige hechtenis indien de zaak is geëindigd zonder oplegging van straf of maatregel óf indien een sanctie is opgelegd voor een feit waarvoor voorlopige hechtenis niet is toegelaten.

In de inleiding vermeldt de memorie van toelichting (dat) "Hoewel de tenuitvoerlegging van (strafrechtelijke) sancties bij uitstek een overheidstaak is, is het echter niet meer vanzelfsprekend dat de kosten daarvan alleen of in hoofdzaak door de samenleving worden gedragen . . . De ratio van de eigen bijdrage is dat betrokkene door zijn handelen in strijd heeft gehandeld met de (straf)wet en daardoor een sanctie heeft uitgelokt die hoge kosten met zich meebrengt. Hij wordt derhalve geacht daaraan een

² Memorie van toelichting conceptwetsvoorstel 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, p. 5.

bijdrage te leveren.”

Voorts vermeldt de memorie van toelichting dat in het conceptwetsvoorstel rekening wordt gehouden met de inkomenspositie van de bijdrageplichtige doordat, op diens verzoek, een betalingsregeling kan worden getroffen dan wel uitstel van betaling kan worden verleend. Om te voorkomen dat een bijdrageplichtige ontkomt aan betaling als gevolg van verjaring, wordt de verjaringstermijn van de vordering verlengd. De Faillissementswet wordt aangepast met als doel te voorkomen dat de schuld, die voortvloeit uit een onherroepelijke veroordeling, de bijdrageplichtige verhindert te worden toegelaten tot een wettelijk schuldsaneringstraject. De minister van Veiligheid en Justitie kan meewerken aan een minnelijk traject.

Het conceptwetsvoorstel Eigen bijdrage verblijf moet samen met het conceptwetsvoorstel Eigen bijdrage voor strafvordering en slachtofferzorg, tot een netto-opbrengst leiden van € 60 mln, alsmede tot een bedrag dat ten goede komt aan 'slachtofferzorg'.³

Reactie Raad

1. Uitgangspunten

De Raad hanteert de volgende algemene uitgangspunten⁴, die ook van toepassing zijn op het conceptwetsvoorstel Eigen bijdrage verblijf:

- Het beginsel van *perspectief, resocialisatie en nazorg*, dat inhoudt dat het detentieregime is gericht op de terugkeer van de ingeslotene in de samenleving. Dit beginsel is neergelegd in de artikelen 2 van de Pbw, Bvt en Bjj waarin staat dat de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf of vrijheidsbeperkende maatregel zoveel mogelijk dienstbaar wordt gemaakt aan de voorbereiding van de terugkeer van de betrokkene in de maatschappij. In de Bjj is daarnaast opgenomen dat de tenuitvoerlegging van de straf tevens wordt aangewend voor de opvoeding van de jeugdige;
- Het beginsel van *minimale beperkingen*, dat inhoudt dat de ingeslotene aan geen andere beperkingen wordt onderworpen dan welke noodzakelijkerwijs inherent zijn aan de vrijheidsbeneming. De achterliggende gedachte is dat de straf op zichzelf een vrijheidsbeneming of -beperking inhoudt, maar dat de tenuitvoerlegging van de straf de ingeslotene niet verder in zijn doen en laten beperkt dan de detentiesituatie nodig maakt. Ook dit beginsel is opgenomen in de artikelen 2 van de Pbw, Bvt en Bjj.

Het laatstgenoemde beginsel sluit aan op de door de Raad van Europa vastgestelde European Prison Rules (EPR). Artikel 102.2 van de EPR stelt namelijk "*Imprisonment is by the deprivation of liberty a punishment in itself and therefore the regime for sentenced prisoners shall not aggravate the suffering inherent in imprisonment*".

Daarnaast is in het kader van dit conceptwetsvoorstel artikel 26.10 van de EPR relevant, dat betrekking heeft op de mogelijkheden die gedetineerden hebben om inkomen te genereren tijdens hun verblijf in een justitiële inrichting. Artikel 26.10 stelt "*In all instances there shall be equitable remuneration of the work of prisoners*" hetgeen inhoudt dat de vergoeding voor arbeid van gedetineerden billijk moet zijn.

In paragraaf 3 wordt op deze uitgangspunten teruggekomen. Eerst wordt ingegaan op enkele in verband met een eigen bijdrage voor verblijf relevante veranderingen in denken.

2. Veranderingen in denken

Tot dusverre geldt het uitgangspunt dat de kosten van gevangenisstraf ten laste van de Staat komen. De Raad brengt in dit verband in herinnering dat de wetgever eind jaren negentig expliciet heeft overwogen om de gedetineerde óf een eigen bijdrage te laten betalen (indien deze inkomen heeft of een uitkering ontvangt) óf geen uitkering te verstrekken tijdens detentie. Destijds is door de wetgever voor laatstgenoemde optie gekozen omdat "de uitvoering van een eigenbijdrageregeling duurder en gecompliceerder

³ De omvang van het bedrag dat ten goede komt aan slachtofferzorg is niet gespecificeerd, noch is gespecificeerd wat precies met slachtofferzorg wordt bedoeld. Evenmin is aangegeven welk aandeel elk van de wetsvoorstellen in de financiële taakstelling heeft.

⁴ RSJ 2010, *Goed bejegenen. Beginselen voor het omgaan met ingeslotenen*.

is dan die van het niet uitbetalen van een uitkering".⁵ De Raad vraagt zich af op welke gronden nu een stapeling van de twee scenario's wordt voorgesteld.

In 2008 beargumenteerde de toenmalige staatssecretaris van Justitie, naar aanleiding van een motie van De Roon, nog uitgebreid in een brief aan de Tweede Kamer dat de kosten van detentie voor rekening dienen te (blijven) komen van de Staat.⁶ Zij zag "geen toereikende rechtvaardiging" en vond het ook uit "praktische overwegingen" niet in de rede liggen een eigenbijdrageregeling in te voeren voor gedetineerden, bovenop het stopzetten van de uitkering. Daarbij wees ze er op dat het internationaal "zeer ongebruikelijk is om gedetineerden te laten bijdragen aan de kosten van detentie" en wees zij op de verwachte hoge uitvoeringskosten. Volgens de staatssecretaris diende te allen tijde worden voorkomen dat een gedetineerde schulden zou opbouwen of vergroten als gevolg van een eigenbijdrageregeling omdat "zoals bekend het hebben van schulden één van de belangrijkste criminogene factoren (is)."

Het is de Raad niet duidelijk op welke veranderende omstandigheden het conceptwetsvoorstel is gebaseerd, die indiening ervan thans zouden rechtvaardigen. Het bevreemdt de Raad bovendien dat, daar waar eerder mede op grond van de verwachte hoge uitvoeringskosten werd afgezien van een eigenbijdrageregeling, thans een impactanalyse ontbreekt en dat desondanks het conceptwetsvoorstel in consultatie is gebracht. Door het ontbreken van de impactanalyse⁷ ontbreekt zicht op de haalbaarheid en consequenties voor de betalingsplichtigen en is er geen duidelijkheid over het kunnen realiseren van de beoogde netto-opbrengst van € 60 mln noch op eventuele overige (neven-)effecten.

Uit navraag bij de directie wetgeving van het departement is gebleken dat de, in de memorie van toelichting genoemde, impactanalyse niet beschikbaar komt tijdens de consultatieperiode. In het vervolg van het advies zal de Raad daarom op grond van eigen kennis en ervaring en overige beschikbare gegevens een inschatting maken van de haalbaarheid en de te verwachten effecten.

Verder merkt de Raad op dat in de memorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel een hoger bedrag wordt genoemd (€ 16 per dag) en een beduidend langere termijn (maximaal twee jaar) dan in het Regeerakkoord 2012 werd aangekondigd. Een toelichting hierop ontbreekt en het is de Raad ook anderszins niet bekend waarom tot deze verzwaring is overgegaan. Wel is duidelijk dat de in dit conceptwetsvoorstel voorziene eigen bijdrage in bepaalde gevallen een verviervoudiging betekent ten opzichte van de oorspronkelijk in het Regeerakkoord 2012 voorziene maatregel, namelijk een maximale eigen bijdrage van circa € 11.600 in plaats van circa € 2.300.⁸ Het spreekt voor zich dat de gevolgen voor de bijdrageplichtigen zwaarder wegen naarmate de maximale eigen bijdrage hoger is en onder meer samenhangen met hun draagkracht (inkomen en / of vermogen).

Een algemene verandering in het openbaar bestuur ten slotte, betreft de omstandigheid dat overheidstaken vaker geheel of gedeeltelijk kostendekkend (moeten) worden uitgevoerd. In de bredere maatschappelijke discussie over gedetineerden wordt daarbij soms een vergelijking gemaakt met de (verhoging van de) eigen bijdrage voor verblijf in

5 Memorie van toelichting bij de Wet socialezekerheidsrechten gedetineerden, TK 1997-1998, 26063, nr. 3, p. 27.

6 Tweede Kamer 2007/2008, Brief van de Staatssecretaris van Justitie van 15 februari 2008, 31 200 VI, nr. 109. Daarbij is gekeken naar de juridische context, naar de aanpak in andere EU-landen, naar het inkomens- en vermogensbeeld van gedetineerden en naar de uitvoeringsconsequenties.

7 De bewindslieden van Veiligheid en Justitie hebben in juni 2013 in een brief aan de Tweede Kamer laten weten dat "momenteel ex-ante uitvoeringstoetsen worden uitgevoerd naar de drie maatregelen om na te gaan of in de uitvoering van de maatregelen knelpunten en/ of uitvoeringsrisico's bestaan en wat de kosten naar schatting zullen zijn." Bron: Tweede Kamer 2012-2013, 33 552, nr. 5.

8 Maximale eigen bijdrage op basis van het Regeerakkoord 2012: (182,5 dagen * € 12,50 per dag =) € 2.281, terwijl het maximum volgens voorliggend conceptwetsvoorstel: (730 dagen * € 16 per dag =) € 11.680 bedraagt. Overigens is minder dan een vijfde van de populatie in een penitentiaire inrichting langer dan een half jaar gedetineerd (bron: DJI, Gevangeniswezen in getal, 2013, p. 42), dus alleen voor die groep maakt de uitbreiding van termijn waarover eigen bijdrage verschuldigd is een verschil.

een intramurale AWBZ-instelling.⁹ Hier wordt later in dit advies verder op ingaan.

3. Beoordeling conceptwetsvoorstel

De discussie over een eigen bijdrage voor verblijf van gedetineerden mondt gemakkelijk uit in een patstelling tussen principiële voor- en tegenstanders. In de memorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel klinkt een principiële stellingname door, doordat wordt gesteld dat gedetineerden geacht worden een bijdrage te leveren aan de hoge kosten van de sanctie omdat zij in strijd met de strafwet handelen. Ook het op moment van consultatie nog ontbreken van de impactanalyse duidt op een principiële stellingname. Tegenover het argument dat het niet (langer) vanzelfsprekend is dat de kosten van vrijheidsbeneming voor rekening van de staat komen, kan echter met evenveel stelligheid en met verwijzing naar principes en tradities van de rechtstaat het omgekeerde naar voren gebracht worden, overigens zonder dat dit tot nadere inzichten leidt of de discussie daadwerkelijk verder helpt.

De Raad kiest daarom voor een pragmatische benadering en beoordeelt het conceptwetsvoorstel op de eerdergenoemde uitgangspunten, op het te verwachten effect op recidive, de te verwachten uitvoeringskosten, de vergelijking met de eigen bijdrage in een AWBZ-instelling, de vergelijking met de Wet op de jeugdzorg en, voor zover valt na te gaan, op ervaringen in het buitenland. Hieruit blijkt dat, los van de principiële discussie, in de uitvoering van het conceptwetsvoorstel, de volgende praktische bezwaren en risico's te voorzien zijn.

3a. Strijdigheid met het beginsel van resocialisatie

In de memorie van toelichting wordt weliswaar gesteld dat rekening wordt gehouden met de inkomenspositie van bijdrageplichtigen, maar dit gebeurt niet zoals gangbaar is door rekening te houden met de *draagkracht* van de bijdrageplichtigen, maar door de terugbetalings- en verjaringstermijn te verlengen.¹⁰ De financiële draagkracht van gedetineerden is in het algemeen echter (zeer) beperkt en om die reden een factor om rekening mee te houden.

Uit de nazorgmonitor van het WODC kan worden opgemaakt dat gedetineerden vaak problemen hebben op meerdere levensgebieden (inkomen, huisvesting, schulden, zorg, identiteitsbewijs).¹¹ Hieruit blijkt ook dat een belangrijk deel van de gedetineerden vóór detentie afhankelijk is van een uitkering of geen inkomen heeft. Uit onderzoek is verder bekend dat het merendeel van de gedetineerden kampt met problemen van psychische aard: circa de helft heeft een persoonlijkheidsstoornis, 40% heeft te maken met verslavingsproblematiek en circa 15% een verstandelijke beperking. Vaak is sprake van meervoudige problematiek.¹²

Een in een penitentiaire inrichting of tbs- kliniek ingesloten persoon heeft, zoals eerder aangegeven, géén recht op een uitkering. De uitkeringen op basis van de Werkloosheidswet (WW) en bijstandsuitkeringen (WWB) worden per datum van opname gestopt.¹³

Tijdens detentie kan een gedetineerde in een penitentiaire inrichting bovendien slechts zeer beperkt een eigen inkomen verdienen. Het basisuurloon op grond van de Regeling

9 Bijvoorbeeld <http://www.libelle.nl/uncategorized/hoeveel-is-een-gezonde-oude-dag-ons-waard.html>. Het Regeerakkoord 2012 vermeldt dat de intramurale eigen bijdrage AWBZ wordt verhoogd tot de zak- en kleedgeldnorm (p. 59).

10 De rechtsvordering tot betaling van een geldsom verjaart in principe vijf jaar nadat de voorgeschreven betalingstermijn is verstreken (Awb, artikel 4:104). De verjaringstermijn kan, zo wordt in de memorie van toelichting aangekondigd, worden verlengd met de termijn gedurende welke de schuldenaar na de aanvang van die termijn uitstel van betaling heeft (Awb, artikel 4:111). Het terugbetalen van het verschuldigde bedrag kan hierdoor nog jarenlang duren. Omdat in de praktijk het verschuldigde bedrag pas na afloop van de vrijheidsstraf kan worden terugbetaald en tot dat moment uitstel van betaling kan worden verleend, is immers pas vijf jaar na afloop van de termijn waarop uitstel van betaling is verleend sprake van verjaring.

11 WODC nazorgmonitor 2012, p 11.

12 RSJ 2012, Forensische zorg tijdens detentie, p. 5.

13 Vanaf de dag dat de vrijheidsbeneming één maand heeft geduurd worden ook uitkeringen op grond van de Ziektewet, AOW, WOA, WIA, Wajong, TW en de Anw stopgezet. Onder voorwaarden krijgt het gezin dat de gedetineerde moet achterlaten overigens nog wel een uitkering, namelijk in het geval dat zij anders onder het bestaansminimum zouden komen is er recht op een bijstandsuitkering (WWB). Het gezin ontvangt deze uitkering, niet de gedetineerde zelf.

arbeidsloon gedetineerden bedraagt thans € 0,76 (artikel 2, lid 2).¹⁴ In de regel kan een gedetineerde maximaal twintig uur per week werken, waardoor een gedetineerde maximaal (20 * € 0,76=) € 15,20 per week kan verdienen. Dat wil zeggen dat een gedetineerde *per week* minder kan verdienen dan de in de memorie van toelichting genoemde eigen bijdrage van € 16 per dag.

In tegenstelling tot gedetineerden ontvangen tbs-gestelden zak- en kleedgeld, en wel ter hoogte van ongeveer € 60 per maand.¹⁵ Tbs-gestelden zijn niet verplicht binnen of buiten de inrichting te werken¹⁶, tenzij arbeid een aan uitbreiding van de bewegingsvrijheid, verlof of proefverlof verbonden voorwaarde is (art. 46 lid 1, sub a en lid 3 Bvt)¹⁷. In deze gevallen bestaat er recht op een minimale vergoeding van € 0,45 per uur.¹⁸ Arbeid kan ook plaatsvinden in het kader van de behandeling (therapeutisch oogmerk). In dat geval is artikel 46 Bvt niet van toepassing.¹⁹

Het is de Raad onbekend hoeveel uur per week tbs-gestelden in de praktijk kunnen werken, maar uitgaande van een 40-urige werkweek levert arbeid maximaal 18 euro per week op. Met zak- en kleedgeld van omgerekend ongeveer € 15 euro per week hierbij opgeteld, komen de inkomsten op ongeveer € 33 per week.

Op grond van het voorgaande concludeert de Raad dat een gedetineerde en een tbs-gestelde tijdens detentie geen inkomen hebben of kunnen verwerven waarmee zij de voorgestelde eigen bijdrage kunnen voldoen. De eigen bijdrage voor verblijf in een penitentiaire inrichting of tbs-instelling zou volgens het conceptwetsvoorstel op wekelijkse basis € 112 bedragen, terwijl uitkeringen worden stopgezet en betrokkenen wekelijks in principe € 15 (gedetineerden) of € 33 (tbs-gestelden) kunnen verdienen. Door de voorgestelde maximale termijn van twee jaar waarover een eigen bijdrage verschuldigd is, kan de eigen bijdrage oplopen tot € 11.680 en worden schulden opgebouwd of nemen deze toe. Mede gelet op de toch al vaak financieel zwakke positie van justitiabelen (zie ook hierna) is dit strijdig met het beginsel dat detentie gericht is op (mogelijkheden tot) resocialisatie.

De Raad benadrukt dat dit anders zou liggen indien gedetineerden tijdens detentie beschikken over voldoende inkomsten in verhouding tot de te heffen bijdrage, bijvoorbeeld uit arbeid. Dit is lange tijd ook gebruikelijk geweest bij de (recent gesloten) zeer beperkt beveiligde inrichtingen.²⁰ Zoals hiervoor aangegeven kan in de huidige situatie geen inkomen meer worden verworven waarmee de eigen bijdrage kan worden voldaan.

3b. Strijdigheid met het beginsel van minimale beperkingen

Met het invoeren van een verplichte eigen bijdrage die is gerelateerd aan de verblijfsduur, wordt materieel gezien aan de bijdrageplichtige een geldboete opgelegd ter hoogte van maximaal € 11.680. Dit wordt weliswaar formeel niet als een geldboete of straf aangeduid, maar als een vergoeding van kosten voor verblijf (of voor huur van de enkelband in het geval van elektronisch gedetineerden). Gelet op het automatische, verplichte karakter daarvan en het feit dat (zoals hiervoor besproken) er tijdens detentie vrijwel geen

14 Gedetineerden die in een zeer beperkt beveiligde inrichting (zbbi) verblijven, ontvangen voor verrichte buitenarbeid of verrichte werkzaamheden in de huisdienst een vergoeding van € 111,36 per week (artikel 4a, lid 2 Regeling arbeidsloon gedetineerden). De zbbi-plaatsen verdwijnen echter in 2014 als gevolg van de maatregelen in het Masterplan DJI 2013-2018.

15 Artikel 41 Reglement verpleging ter beschikking gestelden en Besluit zak- en kleedgeld voor ter beschikking gestelden en anderszins verpleegden.

16 Uit de Memorie van Toelichting bij de Bvt blijkt dat destijds is overwogen dat een verplichting tot arbeid niet past binnen een verplegingsinrichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23 445, nr. 3.

17 Arbeid kan ook plaatsvinden in het kader van werkzaamheden van huishoudelijke aard in de ruimten waar zij verblijven (art. 46 lid 1, en b). In dat geval bestaat er geen recht op vergoeding.

18 In het Besluit vergoeding werkzaamheden uit 1999 is de minimale vergoeding voor werkzaamheden als bedoeld in artikel 46, tweede lid, van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden vastgesteld. Bij besluit van 24 juli 2001 is de omzetting van het in het voornoemde besluit opgenomen bedrag in guldens (1,00) naar euro's (0,45) geregeld. Het is de Raad niet bekend of en in welke mate tbs-instellingen een hogere dan de minimale vergoeding uitkeren.

19 Besluit vergoeding werkzaamheden, 1999.

20 Gedetineerden in een zbbi die arbeid verrichtten bij een particuliere werkgever ontvingen 40% van het brutominimumloon zoals dat op 1 januari 2002 was vastgesteld. De inrichting ontving het loon en keerde 40% uit aan de gedetineerde. Bron: Stc. 30 januari 2003, nr. 21, Wijziging regeling arbeidsloon gedetineerden, 15 oktober 2002, nr. 5182796/02/DJI.

inkomsten kunnen worden gegenereerd, zal *de facto* vaak sprake zijn van het opbouwen (of vergroten van bestaande) schulden die op grond van het conceptwetsvoorstel nog vele jaren terugbetaald moeten en verhaald kunnen worden. Dit zal in de praktijk als een bijkomende straf (leedtoevoeging) worden ervaren, die kan doorlopen jaren nadat de vrijheidsstraf zelf al lang is beëindigd. De Raad acht dit in strijd met het beginsel dat de vrijheidsstraf op zichzelf een vrijheidsbeneming of –beperking inhoudt, maar de ingeslotene niet verder in zijn doen en laten wordt beperkt dan de detentiesituatie nodig maakt (beginselenwetten artikel 2 en EPR 102.2).

De Raad vindt het bovendien noodzakelijk de rechtsgrond bij het conceptwetsvoorstel aan de orde te stellen. De rechtsgrond die in het conceptwetsvoorstel lijkt te worden verondersteld is schuld ofwel de verwijtbaarheid met betrekking tot de kosten die de samenleving moet maken om de straf die voortvloeit uit het delict ten uitvoer te leggen. Nog los of daarvan in alle gevallen sprake is (zie bijvoorbeeld paragraaf 4.2) vormt de verwijtbaarheid een element ter bepaling van de strafbaarheid en is het aan de rechter die te bepalen en af te wegen tegen andere elementen in deze context.

3c. Verhogen criminogene factor schulden: verhoogd risico op recidive

Hiervoor is erop gewezen dat een gedetineerde en een tbs-gestelde in het algemeen geen of in ieder geval een veel lager inkomen ontvangen dan de in het conceptwetsvoorstel genoemde eigen bijdrage. Dit betekent dat feitelijk schulden worden opgebouwd of vergroot als gevolg van dit conceptwetsvoorstel. Daar komen de wat omvang betreft nog niet bekende eigen bijdragen in verband met het conceptwetsvoorstel Eigen bijdragen strafvordering en slachtofferzorg bovenop.

Uit de nazorgmonitor is bekend dat bijna drie kwart van de ex-gedetineerden voor detentie schulden had. In ruim drie kwart van deze gevallen bedroeg de schuld een bedrag hoger dan € 1.000.²¹ Hoewel de nazorgmonitor geen betrekking heeft op tbs-gestelden, is er geen aanleiding om te veronderstellen dat hun schuldenpositie gunstiger is dan die van gedetineerden.

Het hebben van schulden is niet zonder risico's. Uit onderzoek blijkt dat er een relatie bestaat tussen een (hogere) recidivekans en het hebben van schulden.²² Anders gezegd: het hebben van schulden is een criminogene factor.²³ Het conceptwetsvoorstel Eigen bijdrage verblijf kan daarmee onbedoeld tot een toename van recidive leiden en daarmee samenhangend met een toename van handavings- en detentiekosten, waardoor deze maatregel meer kost dan deze opbrengt (zie hierna).

3d. Te verwachten hoge uitvoeringskosten

Een impactanalyse ontbreekt, zoals eerder gezegd, bij beide conceptwetsvoorstellen. Hierdoor is niet duidelijk hoe hoog de uitvoeringskosten zijn en hoe deze zich verhouden tot de beoogde opbrengsten. Gelet op het volgende moet echter rekening worden gehouden met hoge uitvoeringskosten van een eigen bijdrage voor verblijf van gedetineerden:

- Bij het eind jaren negentig genomen besluit tot het stopzetten van uitkeringen van personen die gedetineerd zijn is afgezien van het invoeren van een eigenbijdrageregeling omdat "de uitvoering van een eigenbijdrageregeling duurder en gecompliceerder is dan die van het niet uitbetalen van een uitkering".²⁴
- In 2008 schreef de staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer: "Wat betreft de inningkosten moet bedacht worden dat het vaak zal gaan om de moeilijkste categorie. Voor de inning van zaken van een vergelijkbare aard (ontnemingsmaatregelen) hanteert het Centraal Justitieel Incassobureau op dit moment een kostprijs van

²¹ WODC nazorgmonitor 2012, p 72.

²² WODC nazorgmonitor 2012, p. 14 vermeldt dat er een duidelijke samenhang is tussen de voorspelde recidivekans en de situatie voor detentie. Voorr detentie hebben gedetineerden met een grotere recidivekans vaker schulden en contact met een zorginstelling dan gedetineerden met een kleinere recidivekans.

²³ Zie ook Tweede Kamer 2007-2008, 31 200 VI, nr. 109.

²⁴ Memorie van Toelichting bij de Wet sociale zekerheidsrechten gedetineerden, TK 1997-1998, 26063, nr. 3, p. 3.

€ 1.570 per zaak. Bovendien leert de ervaring dat ontnemingsmaatregelen niet altijd tot inning leiden. Zo bedraagt na een periode van drie jaar het inningspercentage van ontnemingsmaatregelen in de categorie tot € 10.000 circa 56 procent.²⁵

- Het betreft een groot aantal zaken waarbij een eigen bijdrage geïnd zou worden, en wel naar schatting op jaarbasis minimaal 29.000. Dit aantal is geleid op de uitzonderingscriteria in de voorgestelde eigenbijdrageregeling gebaseerd op het aantal *veroordeelde gedetineerden* dat per jaar wordt ingesloten. In 2012 zijn 29.114 personen ingesloten geweest in een penitentiaire inrichting als arrestant, zelfmelder of op basis van een vonnis langer dan de duur van de voorlopige hechtenis.²⁶ Ruim 80% van deze personen was overigens korter dan een half jaar ingesloten.
- In het voorgaande is aangegeven dat de inkomenspositie zeer zwak is en de meeste gedetineerden al schulden hebben, waardoor terugbetaling een langdurige kwestie wordt en inning lastig en daardoor alleen tegen hoge kosten te realiseren. Dit geldt in versterkte mate voor gedetineerden zonder rechtmatig verblijf in Nederland (vreemdelingen in de strafrechtketen).

In combinatie met het verwachte verhoogde recidiverisico, zou het conceptwetsvoorstel per saldo tot een kostenverhoging kunnen leiden in plaats van de beoogde (bijdrage aan de) besparing van 60 mln.

3e. Vergelijking met een eigen bijdrage voor een AWBZ-instelling

Zoals in paragraaf 2 aangegeven, wordt vaak de vergelijking getrokken met de eigen bijdrage voor verblijf in een AWBZ-instelling, zeker nu de overheid voornemens is deze bijdrage te verhogen. Deze vergelijking gaat echter mank op de volgende punten. Voor verblijf in een AWBZ-instelling, zoals een verpleeghuis, geldt een eigen bijdrage. Iemand die wordt opgenomen in een verpleeghuis blijft, in tegenstelling tot iemand aan wie rechtens zijn vrijheid is ontnomen, in principe uitkeringsgerechtigd. De eigen bijdrage op grond van de AWBZ hangt bovendien af van het eigen inkomen en/of vermogen²⁷. Indien er sprake is van een bijstandsuitkering (op grond van de Wet Werk en Bijstand) op zak- en kleedgeldniveau of een ander inkomen op dit niveau hoeft meestal geen eigen bijdrage betaald te worden voor zorg met verblijf. Er wordt bij het bepalen van de hoogte van de eigen bijdrage dus rekening gehouden met de draagkracht. Tevens wordt er rekening gehouden met het huishouden van degene die wordt opgenomen, met eventuele andere uitgaven en met het overhouden van voldoende zak- en kleedgeld.²⁸ Bovenstaande is niet het geval bij de voorgestelde eigen bijdrage voor verblijf in een justitiële inrichting.

3f. Vergelijking met het buitenland

De Raad constateert dat, voor zover bekend, een vergelijkbare eigenbijdrageregeling voor verblijf in andere West-Europese landen niet voorkomt. Van een samenloop van maatregelen, dus zowel een bijdrage voor verblijf als voor de proceskosten en slachtofferzorg, is daarmee zeker geen sprake. In Duitsland bestaat een op het eerste oog vergelijkbare regeling, maar de uitvoering daarvan wijkt sterk af (zie hierna). Zoals eerder gemeld gaf de toenmalige staatssecretaris van Justitie in 2008 aan dat het in het buitenland zeer ongebruikelijk is om gedetineerden een eigen bijdrage te vragen voor verblijf in detentie.²⁹ Daarbij werd Denemarken genoemd als een land dat in het verleden wel een regeling voor eigen bijdrage kende, maar deze in 1994 heeft ingetrokken omdat gedetineerden schulden opbouwden tijdens detentie en deze schulden vervolgens het resocialisatieproces belemmerden.

Een rechtsvergelijkend WODC-onderzoek uit 2012 naar kostenveroordeling in strafzaken, uitgevoerd door prof. mr. P.J.P. Tak, noemt alleen Duitsland als land dat de mogelijkheid

25 Tweede Kamer 2007-2008, 31 200 VI, nr. 109, p.4.

26 DJI 2013, Gevangeniswezen in getal 2008-20012, p. 42. Daarnaast waren in 2012 9.761 personen ingesloten in het kader van voorlopige hechtenis. Een onbekend deel daarvan betreft personen waarvan de voorlopige hechtenis werd geschorst en beëindigd zonder vonnis en valt om die reden buiten de eigenbijdrageregeling; in een eveneens onbekend aantal gevallen wordt een persoon veroordeeld voor de duur van de voorlopige hechtenis en geldt de eigenbijdrageregeling wel. Het genoemde aantal van 29.000 personen is om die reden een ondergrens.

27 De lage eigen bijdrage is minimaal € 156,- per maand en maximaal € 819,40 per maand. De hoge eigen bijdrage is maximaal € 2.248,60 per maand. Bron: www.cak.nl

28 www.hetcak.nl

29 TK 2007-2008, 31 200 VI, nr. 109

van een eigen bijdrage kent in de kosten van detentie.³⁰ Het Duitse Strafvollzugsgesetz bepaalt dat de kosten voor vrijheidsbeneming (gedeeltelijk) op de gedetineerde worden verhaald.³¹ Het gaat om een veroordeling door de rechter tot betaling van de "Haftkosten", de kosten die samenhangen met de vrijheidsbeneming (o.a. voeding, verzorging en stroomkosten).

De Raad constateert dat de Duitse wet het verhalen van de kosten voor verblijf in detentie weliswaar mogelijk maakt, net zoals het Nederlandse conceptwetsvoorstel beoogt, maar dat er in de uitvoering een aantal belangrijke verschillen zijn. De bijdrage voor verblijf in detentie wordt in Duitsland alleen gevraagd van gedetineerden die een arbeidsovereenkomst hebben op het moment dat zij in detentie komen en deze arbeidsovereenkomst na afloop van hun straf nog steeds hebben. Gedetineerden die uitsluitend geld verdienen in detentie maar daarbuiten werkloos of gepensioneerd zijn, worden uitgezonderd van de eigen bijdrage.³² Uit het onderzoek van Tak blijkt dat in Duitsland door deelstaten voorts rekening wordt gehouden met de draagkracht van de veroordeelde. Een verminderde draagkracht kan leiden tot uitstel of zelfs afstel van betaling. In de deelstaat Nordrhein-Westfalen dient de "Kostenbeamte" zelfs niet alleen op de draagkracht te letten, maar ook rekening te houden met het belang van een spoedige en succesvolle resocialisering.³³ Uit het onderzoek van Tak blijkt ten slotte dat veroordeling in de Haftkosten veel kritiek krijgt omdat het de resocialisering van de veroordeelde in de weg zou staan. Om die reden ziet een aantal (andere) deelstaten helemaal af van de inning van de "Haftkosten".³⁴

In de memorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel Eigen bijdrage voor verblijf wordt, anders dan bij het conceptwetsvoorstel Eigen bijdrage voor strafvordering en slachtofferzorg, overigens niet verwezen naar de situatie in andere Europese landen.

4. Nadere overwegingen per doelgroep

Tot dusverre is vooral ingegaan op gedetineerden en tbs-gestelden, oftewel volwassenen. Speciale aandacht behoeven de ouders van jeugdigen die in een justitiële jeugdinrichting zijn geplaatst. Anders dan bij volwassenen wordt de eigen bijdrage niet aan de justitiabele (jongere) opgelegd, maar aan diens ouders. Daarnaast worden in deze paragraaf enkele nadere opmerkingen gemaakt over elektronisch gedetineerden en tbs-gestelden.

4.1 Overwegingen bij een eigen bijdrage door ouders van jeugdigen

Het conceptwetsvoorstel introduceert een ouderbijdrage voor ouders van jeugdigen die in een justitiële jeugdinrichting (jji) verblijven. Hiermee beoogt de staatssecretaris de discrepantie op te heffen met de Wet op de jeugdzorg (Wjz) die momenteel al een ouderbijdrage kent voor ouders van jeugdigen die in een instelling of inrichting verblijven. De huidige ouderbijdrage voor jeugdhulp met verblijf buiten het gezin uit de Wjz is, inclusief de hoogte van de bijdrage, overgenomen in de concept Jeugdwet die op 18 februari 2014 is aangenomen door de Eerste Kamer. Deze zal ingaan op 1 januari 2015. De ouderbijdrage zoals opgenomen in de Wjz en overgenomen in de concept Jeugdwet, is ingegeven door het besparingsmotief: ouders van wie de kinderen buiten het gezin worden verzorgd hebben minder kosten voor die kinderen.³⁵

In een eerder advies over het conceptwetsvoorstel Ouderbijdrage, gaf de Raad aan zich te kunnen vinden in het voorstel een bijdrage te vragen aan ouders voor de kosten van verzorging in geval een minderjarige op grond van enige rechterlijke beslissing niet thuis woont omdat (daaruit valt af te leiden voor zover) de niet thuiswonende minderjarige de

30 Tak, P.J.P. Kostenveroordeling in strafzaken. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de veroordeling van de verdachte in de proceskosten in Duitsland en Engeland, WODC, 2012. Het vragen van een bijdrage aan de kosten van strafvordering blijkt in het merendeel van de West-Europese landen wel mogelijk te zijn. Het gaat om Oostenrijk, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Italië, Noorwegen, Portugal, Engeland, Zweden en Zwitserland (p. 10).

31 De artikelen 50 en 121 Strafvollzugsgesetz houden een regeling in voor respectievelijk de mogelijke veroordeling in (een deel van) de kosten van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming (Haftkostenbeitrag) en van strafrechtelijke beslissingen genomen in het kader van de tenuitvoerlegging van de straf (Tak/WODC, 2012. p.17).

32 Zie "Haftlinge sollen 16 euro pro Tag zahlen", Die Welt, 15 januari 2014, <http://www.welt.de/politik/ausland/article123880432/Haftlinge-sollen-16-Euro-pro-Tag-zahlen.html>.

33 Tak 2012, p. 32, 33.

34 Tak 2012. p.34.

35 Memorie van Toelichting Jeugdwet, p.82.

ouders / verzorgers minder lasten oplevert.³⁶ Een ouderbijdrage in de verzorgingskosten die aansluit bij de Wjz, acht de Raad niet per definitie onredelijk als het gaat om jeugdigen die in een jji verblijven. De Raad constateert echter dat de ouderbijdrage voor jeugdigen die in een jji verblijven, zoals thans uitgewerkt in het conceptwetsvoorstel, op belangrijke punten afwijkt van de ouderbijdrage zoals opgenomen in de Wjz (zie hierna). Een motivering hiervoor ontbreekt in het conceptwetsvoorstel. De Raad ziet geen rechtvaardiging voor het in ruimere mate aanspreken van ouders van jeugdigen die in een jji verblijven en acht de voorgestelde ouderbijdrage zoals uitgewerkt in dit conceptwetsvoorstel dan ook onwenselijk.

Belangrijke punten waarop de voorgestelde ouderbijdrage afwijkt van de ouderbijdrage zoals opgenomen in de Wjz:

- De leeftijdscategorie van jeugdigen waarvoor onderhoudsplichtige ouders een ouderbijdrage verschuldigd zijn, is ruimer dan onder de Wjz het geval is. In de concept memorie van toelichting wordt aangegeven dat de eigen bijdrage van ouders moet worden gezien tegen de achtergrond van de onderhouds- en verzorgingsplicht die ouders hebben voor hun kinderen. Het voorgestelde artikel 7b, lid 1, sub a Bjj lijkt de onderhoudsplicht van ouders te willen uitbreiden tot na de leeftijd van 20 jaar en begrenst deze overigens niet: "*ouders van jeugdigen van eenentwintig jaar of ouder die, was de jeugdige jonger geweest, als onderhoudsplichtige ouders zouden zijn aangemerkt*". Het Burgerlijk Wetboek (BW) beperkt de onderhoudsverplichting van ouders echter tot 21 jaar. Artikel 1: 395a lid 1 BW stelt: "*Ouders zijn verplicht te voorzien in de kosten van levensonderhoud en studie van hun meerderjarige kinderen die de leeftijd van een en twintig jaren niet hebben bereikt*". Het voorgestelde artikel 7b, lid 1, sub a Bjj verdraagt zich niet met de hoofdregel die in het BW is neergelegd. De Wjz sluit op dit punt wel aan met het BW. De concept memorie van toelichting wijst op een aansluiting bij de Wjz en niet op een uitbreiding van de onderhoudsverplichting. Naast het feit dat deze uitbreiding niet onderbouwd is, is het voorts de vraag of het wenselijk is in een beginselenwet af te wijken van deze regel van personen- en familierecht zoals vastgelegd in het BW;
- De ouderbijdrage bij gedwongen jeugdzorg geldt in de praktijk tot een leeftijd van 18 jaar aangezien uithuisplaatsing slechts mogelijk is tot 18 jaar. Een bijdrage na 18 jaar is binnen het gedwongen kader van de civiele jeugdzorg dus niet aan de orde;
- Op grond van de Wjz is maximaal zes weken geen bijdrage verschuldigd bij een crisisplaatsing om te voorkomen dat ouders niet willen meewerken aan hulpverlening;
- De ouder die een door de rechter vastgesteld bedrag aan alimentatie betaalt, is onder de Wjz uitgezonderd van de ouderbijdrage;
- In de Wjz is een aantal situaties opgenomen waarin het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO) de verschuldigde ouderbijdrage buiten invordering kan stellen omdat betaling van de ouderbijdrage vrijwel onmogelijk blijkt³⁷;
- De memorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel maakt geen onderscheid naar de verschillende doelgroepen, hetgeen impliceert dat de ouderbijdrage € 16 per dag zal bedragen. De ouderbijdrage zoals deze thans geldt op basis van de Wjz bedraagt € 130 per maand bij een dag- en nachtplaatsing gedurende 6/7 dagen per week³⁸ ofwel omgerekend circa € 4,30 per dag. Nadrukkelijk merkt de Raad op dat een ouderbijdrage van 16 euro per dag niet redelijk en daarmee niet wenselijk is,

36 RSJ 2005, Advies conceptwetsvoorstel ouderbijdrage, p.2.

37 Het LBIO kan de verschuldigde ouderbijdrage op grond van artikel 73a van de Wet op de jeugdzorg en artikel 71b van het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg slechts (en voor zover deze nog niet is betaald) buiten invordering stellen indien een bijdrageplichtige ten tijde van de plaatsing:

- algemene bijstand ontvangt, norm alleenstaande (zonder kinderen) op grond van de Wet werk en bijstand;
- een verstrekking ontvangt op grond van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 en geen ander inkomen heeft;
- zak- en kleedgeld ontvangt op grond van artikel 41 van het Reglement verpleging ter beschikking gestelden;
- rechtens zijn vrijheid is ontnomen en de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregelen plaatsvindt in een penitentiaire inrichting, in een inrichting voor de verpleging van ter beschikking gestelden, in een inrichting als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, van de Beginselenwet justitiële jeugd-inrichtingen of in een psychiatrisch ziekenhuis en geen inkomen heeft. www.lbio.nl/ouderbijdragen.

38 In 2014 geldt bij dag- en nachtplaatsing gedurende zes of zeven dagen per week een ouderbijdrage van € 131,12 per maand voor jeugdigen van 12 t/m 20 jaar. Indien een kind minder dagen per week is geplaatst, wordt de ouderbijdrage hier op aangepast. Zie www.lbio.nl/ouderbijdragen.

- aangezien dit per maand (€ 480)³⁹ meer dan een verdrievoudiging zou betekenen ten opzichte van de maandelijkse ouderbijdrage op grond van de Wjz (€ 130);
- Bij de vaststelling van de ouderbijdrage op grond van de Wjz is rekening gehouden met andere kosten die ouders voor hun kind maken (schoolgeld, verzekeringen en dergelijke). De Raad merkt daarbij op dat ouders van jeugdigen die in een jji verblijven eerder meer dan minder kosten hebben dan ouders van jeugdigen die op last van de civiele rechter in een instelling of inrichting zijn geplaatst. Door de afname van het aantal jji's is de afstand tot een jji voor veel ouders (nog) groter dan voorheen. Dit kan leiden tot aanzienlijke of zelfs onoverkomelijke reiskosten voor ouders, terwijl betrokkenheid van de ouders bij het opvoedkundige gedeelte van de straf van groot belang is voor een succesvolle terugkeer van de jeugdige in de maatschappij. Het hanteren van een ruimere en hogere ouderbijdrage voor ouders van jeugdigen die in een jji verblijven dan voor ouders van wie het kind op grond van de Wjz is geplaatst, is daarmee des te meer onwenselijk.

Ten overvloede wijst de Raad er op dat onderzoek heeft aangetoond dat armoede – naast andere factoren in het gezin, de opvoeding, de omgeving en het kind zelf – een van de (vele) risicofactoren is bij jongeren met ernstige gedragsproblemen en delinquent gedrag.⁴⁰

Gelet op voorgaande adviseert de Raad af te zien van een ouderbijdrage voor jeugdigen in detentie, zeker wanneer deze hoger is en in voorwaarden afwijkt van de ouderbijdrage die geldt voor ouders van jeugdigen die op civiele titel uit huis zijn geplaatst en onder de Wjz vallen.

4.2 Overwegingen bij een eigen bijdrage voor tbs-gestelden

De Raad constateert dat de ratio van het conceptwetsvoorstel, nl. dat "betrokkene door zijn handelen in strijd heeft gehandeld met de (straf)wet en daardoor een sanctie heeft uitgelokt die hoge kosten met zich mee brengt" zich slecht verhoudt tot het feit dat tbs-gestelden gedeeltelijk of geheel ontoerekeningsvatbaar zijn verklaard door een rechter en daarmee niet of slechts gedeeltelijk verantwoordelijk worden gesteld voor het begaan van het strafbare feit. Dit roept de vraag op of tbs-gestelden wel gelijk gesteld kunnen worden aan gedetineerden, zoals in dit conceptwetsvoorstel wordt gedaan. Immers, het begane feit is deze personen op grond van de wet niet (geheel) aan te rekenen. Er is daarom een maatregel opgelegd die ziet op beveiligen en behandelen. Aangezien er geen of in mindere mate sprake is van toerekeningsvatbaarheid en verwijtbaarheid, vindt de Raad een eigen bijdrage voor verblijf voor tbs-gestelden alleen om die reden al niet in de rede liggen.

In dit verband kan verwezen worden naar het conceptwetsvoorstel forensische zorg, dat sinds december 2012 in de Eerste Kamer ligt.⁴¹ In artikel 2.2. lid 3 van dit conceptwetsvoorstel is opgenomen "*Van de forensische patiënt kan geen bijdrage in de kosten voor verblijf in een instelling worden gevraagd*".⁴² Dit sluit aan bij de zorgplicht die geldt ten opzichte van tbs-gestelden. Het conceptwetsvoorstel eigen bijdrage staat hier haaks op. Ook in geval dit artikel zou worden aangepast aan het conceptwetsvoorstel Eigen bijdrage verblijf, is het de Raad niet duidelijk op grond van welke veranderende omstandigheden dit (princiële) uitgangspunt zoals opgenomen in het conceptwetsvoorstel forensische zorg nu wordt verlaten.

4.3 Overwegingen bij een eigen bijdrage voor elektronisch gedetineerden

In het geval dat de ten uitvoerlegging van de vrijheidsstraf of vrijheidsbeperkende maatregel buiten de justitiële inrichting plaatsvindt, zoals in het kader van de (naar aanleiding van het Masterplan uit te breiden) elektronische detentie, kan er aanspraak op een uitkering gemaakt worden. De achtergrond is dat extramuraal programma's zijn gericht op de terugkeer van justitiabelen in de samenleving en, indien zij niet anderszins over voldoende middelen beschikken, vanaf dat moment een uitkering ontvangen om in

³⁹ 30 dagen * € 16 = € 480 per maand.

⁴⁰ <http://www.nji.nl/Invloed-op-ontwikkeling-kind>.

⁴¹ Eerste Kamer 2012-2013, 32 398 D, Vaststelling van een Wet forensische zorg en daarmee verband houdende wijzigingen in diverse andere wetten (Wet forensische zorg).

⁴² Vaststelling van een Wet forensische zorg en daarmee verband houdende wijzigingen in diverse andere wetten (Wet Forensische Zorg), Gewijzigd voorstel van wet, 18 december 2012, EK 2012-2013, 32 398, D, p.3.

de kosten van levensonderhoud te kunnen voorzien.⁴³

In de Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Elektronische detentie wordt opgemerkt dat "de voorziene toepassing van elektronische detentie [niet alleen ruimte] biedt voor het werken aan gedragsverandering, maar ook zo veel mogelijk [zal] worden gecombineerd met zinvolle activiteiten van de betrokkene, in de vorm van arbeid, training of de deelname aan gedragsinterventies en in voorkomend geval ook de verlening van forensische zorg aan betrokkene. Dit sluit aan bij de bevindingen van wetenschappelijke literatuur over de effectiviteit van strafrechtelijke interventies dat interventies die zijn toegesneden op het aanpakken van de criminogene tekorten van daders, kunnen leiden tot vermindering van de recidive."⁴⁴

De Raad onderschrijft de noodzaak om criminogene tekorten weg te werken en steunt inspanningen op dit terrein⁴⁵, maar merkt op dat het conceptwetsvoorstel Eigen bijdrage verblijf gedetineerden hieraan in negatieve zin bijdraagt omdat de criminogene factor schulden hierdoor, evenals door het conceptwetsvoorstel Eigen bijdrage Strafvordering en slachtofferzorg, juist wordt vergroot.

Ook anderszins acht de Raad het uit het oogpunt van resocialisatie niet redelijk om elektronisch gedetineerden een eigen bijdrage te laten betalen voor huur van de enkelband, omdat ze niet in een inrichting verblijven en wél kosten van levensonderhoud hebben. Het in rekening brengen van het controlemiddel versterkt de indruk van het vragen van een eigen bijdrage als straf (leedtoevoeging) en staat resocialisatie van gedetineerden in de weg.

5. Wetstechnische punten

Zoals hierna naar voren komt, adviseert de Raad dit conceptwetsvoorstel niet in te dienen. Mocht dit advies niet worden overgenomen, dan beveelt de Raad aan in het wetsvoorstel aandacht te besteden aan het volgende:

Artikel VII stelt dat de artikelen van deze wet in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. De Raad vindt het raadzaam in de memorie van toelichting te verduidelijken dat inwerkingtreding niet met terugwerkende kracht (voor bestaande gevallen) is voorzien;

- Artikel 2.2 lid 3 van het wetsvoorstel Forensische zorg stelt, zoals eerder aangegeven, dat van de forensische patiënt geen bijdrage in de kosten voor verblijf in een instelling kan worden gevraagd. Invoering van het conceptwetsvoorstel Eigen bijdrage verblijf gedetineerden vergt daarom aanpassing van het wetsvoorstel Forensische zorg.

Gelet op de hiervoor in dit advies genoemde overwegingen adviseert de Raad het conceptwetsvoorstel niet in te dienen.

Hoogachtend,

namens de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming,

algemeen voorzitter

⁴³ Memorie van toelichting bij de Wet sociale zekerheidsrechten gedetineerden, TK 1997-1998, 26063, nr. 3, p. 27.

⁴⁴ TK 2013-2014, 33 745, nr. 3, Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet en het Wetboek van Strafrecht in verband met de herijking van de wijze van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties en de invoering van elektronische detentie, p.3.

⁴⁵ Onderzoek wijst uit dat interventies, met name gericht op verslaving een gunstige kosten-batenratio hebben. Zie McCollister en French, The relative contribution of outcome domains in the total economic benefit of addiction interventions: a review of first findings, *Addiction*, 98, p.1652-56, Society for the Study of Addiction to Alcohol and Other Drugs, 2003.