



de Minister voor Rechtsbescherming

**Directoraat-Generaal  
Straffen en Beschermen**  
Directie Sanctie- en  
Slachtofferbeleid

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/jenv](http://www.rijksoverheid.nl/jenv)

# nota

Incidentele subsidie eMates

**Datum**  
12 oktober 2022

**Ons kenmerk**  
4201910

## 1. Aanleiding

Naast de contactmogelijkheden via telefoon, post en bezoek konden gedetineerden en hun relaties contact onderhouden via de berichtenservice eMates. Hoewel gedetineerden en hun relaties ruim tien jaar gebruik konden maken van deze berichtenservice ontbreekt het aan contractuele afspraken tussen de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en eMates. Het Openbaar Ministerie heeft DJI begin maart 2022 gewezen op de zorgen over de berichtenservice eMates. Hierop is door DJI besloten de berichtenservice per 28 maart 2022 op te schorten en een onafhankelijk onderzoek te laten verrichten naar de berichtenservice/het systeem achter eMates. Bij brief van 24 maart 2022 is de Tweede Kamer hierover geïnformeerd. De resultaten van dit onderzoek worden in oktober 2022 verwacht.

Op 29 maart 2022 heeft er een gesprek plaatsgevonden tussen eMates en DJI. Tijdens dit gesprek is een mogelijke tegemoetkoming aan eMates besproken. Gelet op de toelichting van DJI op het besluit tot opschorting heeft eMates aangegeven zich te beraden op het voornemen om een kort geding te starten. Op 2 mei jl. heeft eMates naar aanleiding van het gesprek daadwerkelijk verzocht om een tegemoetkoming voor de door haar (voorlopige) becijferde dagelijkse schade veroorzaakt door het stopzetten van de verwerking van eMates berichten door DJI.

## 2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd in te stemmen met een door DGSenB aan eMates te verstrekken incidentele subsidie van € 536,- per dag aan omzetverlies. Deze subsidie loopt door totdat het ADR-onderzoek is geëindigd en er een besluit is genomen, hetgeen naar verwachting in oktober, begin november is. Ook wordt het bedrag vergoed dat is gemoeid met het terugbetalen van tegoeden van de familieleden die in deze periode geen gebruik meer kunnen maken van eMates. Daarbij gaat het om € 594,17.<sup>1</sup>

## 3. Kernpunten

Van een responsieve overheid mag verwacht worden - daar waar het een private onderneming de facto stillegt - stil te staan bij de financiële consequenties die dat heeft voor betrokkene. Disproportionele financiële gevolgen dienen te worden

---

<sup>1</sup> Deze bedragen zijn ex 21% BTW.

vermeden. Mede gelet op het feit dat de resultaten van het ADR-onderzoek nog ongewis zijn en het onduidelijk is welk besluit er wordt genomen over (de mogelijke voortzetting van) eMates. Zou de Staat op grond van de Awb (nadeelcompensatie art 4:126 Awb) al niet verplicht zijn tot het uitkeren van een tegemoetkoming in één of andere vorm, dan is er in ieder geval een dwingende reden op grond van het evenredigheidsbeginsel dit uit te keren. Onderliggend risico hierbij is dat bij een eventueel faillissement dat veroorzaakt is door de opschorting de schade voor de Staat aanzienlijk hoger zou kunnen uitvallen. Bepleit zou ook kunnen worden geen tegemoetkoming aan eMates te verstrekken voordat de bevindingen van de ADR bekend zijn en er een besluit is genomen, omdat niet vast staat of eMates aanspraak kan maken op een vergoeding van omzetverlies. Pas nadat de bevindingen bekend zijn en er een besluit is genomen, kan worden gezegd of DJI hiertoe verplicht is en de dienstverlening mogelijk wordt voortgezet. Om te voorkomen dat het bedrijf eMates haar exploitatie moet beëindigen voordat er een besluit is genomen over al dan niet de voortgang van eMates, is daarom gekozen om over te gaan tot het uitkeren van een incidentele subsidie. eMates heeft namelijk aangegeven geen middelen meer te hebben om de gevraagde informatie voor het ADR-onderzoek aan te leveren. De keuze voor subsidieverlening past bij de notie dat een financiële bijdrage wordt verstrekt om een derde partij ertoe te bewegen iets te doen waarin de overheid belangstelt, in dit geval het gedurende een beperkte tijd in standhouden van de kennis- en netwerkinfrastructuur in afwachting van nadere besluitvorming over de toekomst van eMates. Het gaat om een incidentele subsidie (zonder wettelijke grondslag), omdat voor zo'n subsidie geen basis is gelegen in de Wet Justitie-subsidies.<sup>2</sup>

**Directoraat-Generaal  
Straffen en Beschermen**  
Directie Sanctie- en  
Slachtofferbeleid

**Datum**  
12 oktober 2022

**Ons kenmerk**  
4201910

In theorie is denkbaar dat er nadeelcompensatie wordt verstrekt in plaats van een subsidie. Maar het creëren van een grondslag voor deze nadeelcompensatieroute heeft meer voeten in de aarde dan het verstrekken van een incidentele subsidie. eMates ondervindt geen nadeel van een rechtstreeks aan hen geadresseerd besluit (tot opschorting van de medewerking van DJI aan de berichtenservice). Dat betekent dat een nadeelcompensatiebesluit niet kan worden gekoppeld aan een aan de vergunninghouder gericht besluit en alleen kan worden genomen als een op nadeelcompensatie gerichte beleidsregel wordt vastgesteld. Dat is niet nodig voor het verstrekken van een incidentele subsidie, die daarmee al op korte(re) termijn kan worden verstrekt.

DJI heeft geen verplichting om enkel gebruik te maken van de berichtenservice die eMates aanbiedt. Mocht eMates uiteindelijk na uitkomst van het ADR-onderzoek failliet gaan omdat DJI geen of verminderd gebruik maakt van de diensten van eMates, dan valt dat DJI niet te verwijten, omdat eMates DJI als enige afnemer heeft.

Voordat de uitkering daadwerkelijk plaatsvindt wordt op grond van de wet Bibob een screening uitgevoerd. Gemiddeld duurt een Bibob-onderzoek acht weken. Afhankelijk van de in te dienen gegevens heeft de Dienst Justis aangegeven deze toets zo spoedig mogelijk uit te voeren waardoor de termijn allicht wat verkort kan worden. Echter, zijn ze wel afhankelijk van instanties die de relevante informatie aanleveren.

---

<sup>2</sup> Vergelijk artikel 4:23, derde lid, sub d. van de Awb, waarin is bepaald dat het bestuursorgaan in incidentele gevallen bevoegd is tot verstrekking van subsidie als een wettelijke grondslag ontbreekt, mits de subsidie voor ten hoogste vier jaren wordt verstrekt. In dit geval is sprake van één ontvanger en een beperkte periode. De Kaderwet overige JenV-subsidies is nog niet in werking getreden.

## **4. Toelichting**

### **4.1 Politieke context**

Het verstrekken van een tegemoetkoming, de incidentele subsidie, aan eMates kan vragen oproepen bij de politiek. De service is thans opgeschort en het staat niet vast of eMates aanspraak maakt op een tegemoetkoming. Pas nadat de bevindingen van het ADR-onderzoek bekend zijn, kan worden gezegd of DJI hiertoe verplicht is en de dienstverlening mogelijk wordt voortgezet. Het is eveneens onzeker dat een kort geding wordt voorkomen. Derhalve zou kunnen worden bepleit om geen voorschot aan eMates te verstrekken en te wachten tot afronding van het onderzoek. Echter, van een responsieve overheid mag verwacht worden - daar waar het een private onderneming de facto stillegt, stil te staan bij de financiële consequenties die dat heeft voor betrokkene. Disproportionele financiële gevolgen dienen te worden vermeden. Daarnaast heeft het bedrijf eMates aangegeven dat hun financiële middelen uitgeput dreigen te raken en dat dit consequenties heeft voor het aanleveren van informatie aan de ADR. Door het verstrekken van een incidentele subsidie kan eMates de infrastructuur in stand houden in afwachting van nadere besluitvorming over de toekomstige opzet van een emailberichtservice en kunnen de kosten die gemoeid zijn met het terugbetalen van de tegoeden van klanten en het opzetten van een website om die terugbetalingen te faciliteren worden gefinancierd.

### **4.2 Financiële overwegingen**

De incidentele subsidie zal bestaan uit € 536,- per dag aan omzetverlies. Deze subsidie loopt door totdat het ADR-onderzoek is geëindigd, hetgeen naar verwachting oktober, begin november 2022 is. Ook wordt het bedrag vergoed dat is gemoeid met het terugbetalen van tegoeden van de familieleden die in deze periode geen gebruik meer kunnen maken van eMates. Dit bedrag is: € 594,17.<sup>3</sup> Afhankelijk van de datum van uitkering zal het in totaal om iets meer dan € 100.000,- gaan. Dit zal door DGSenB worden gefinancierd.

### **4.3 Juridische overwegingen**

Er zijn twee grondslagen voor vergoeding overwogen: nadeelcompensatie en een incidentele subsidie.

De keuze voor subsidieverlening past bij de notie dat een financiële bijdrage wordt verstrekt om een derde partij ertoe te bewegen iets te doen waarin de overheid belang stelt, in dit geval het gedurende een beperkte tijd in stand houden van de kennis- en netwerkinfrastructuur in afwachting van nadere besluitvorming over de al dan niet toekomstige opzet van een emailberichtservice. Een aldus te verstrekken subsidie voorziet tegelijkertijd in compensatie van nadeel dat het bedrijf eMates ondervindt van de beslissing van de Minister voor Rechtsbescherming om de berichtenservice van eMates op te schorten.

In theorie is denkbaar dat aan het bedrijf eMates nadeelcompensatie wordt verstrekt in plaats van een subsidie. Het creëren van een grondslag voor deze nadeelcompensatieroute heeft meer voeten in de aarde dan het verstrekken van een incidentele subsidie. Nadeelcompensatiebesluiten kunnen niet worden gekoppeld aan een aan de vergunninghouder gericht besluit en kunnen alleen worden genomen als een op nadeelcompensatie gerichte beleidsregel wordt vastgesteld. Dat is niet nodig voor het verstrekken van een incidentele subsidie, die daarmee al op korte(re) termijn kan worden verstrekt.

---

<sup>3</sup> Deze bedragen zijn ex 21% BTW.

Daarnaast is met het verstrekken van nadeelcompensatie de vraag of sprake is van verboden steun, omdat de beoogde vergoeding (nagenoeg) 100% van het exploitatietekort bedraagt en daarmee meer wordt vergoed dan alleen het onevenredige nadeel als gevolg van het gewijzigde beleid.

Bovenstaande overwegingen hebben er toe geleid dat is gekozen voor de incidentele subsidie. Een dergelijke route is eerder bewandeld naar aanleiding van het opschorten van de interlandelijke adopties.

Voordat de bijdrage daadwerkelijk wordt verstrekt wordt een screening uitgevoerd op grond van Wet Bibob. Op deze wijze wordt voorkomen dat de overheid mogelijk criminele activiteiten faciliteert.

Na verzending van de Kamerbrief kan de incidentele subsidie door eMates worden aangevraagd. Met de subsidieaanvraag kan vervolgens een adviesaanvraag bij BiBob worden ingediend. Waarna, bij een gunstige uitslag van de toets, de subsidie overgemaakt kan worden.

**Directoraat-Generaal  
Straffen en Beschermen**  
Directie Sanctie- en  
Slachtofferbeleid

**Datum**  
12 oktober 2022

**Ons kenmerk**  
4201910

#### **4.4 Krachtenveld**

Gezien het feit dat pSG opdrachtgever is van het ADR-onderzoek en DJI onderdeel uitmaakt van het ADR-onderzoek is er voor gekozen dat DGSenB de opdrachtgever is van de Bibob-screening en uiteindelijk ook de subsidie uitkeert.

#### **4.5 Communicatie**

De Kamer wordt per brief geïnformeerd. Er zal een woordvoeringslijn worden opgesteld, mochten er vragen over de incidentele subsidie volgen.

#### **5. Informatie die zich niet leent voor openbaarmaking**

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.