

Vergaderjaar 2014–2015

34 067

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de eigen bijdrage van veroordeelden aan de kosten van de strafvordering en de slachtofferzorg

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Voor het opsporen, vervolgen en berechten van plegers van strafbare feiten worden hoge kosten gemaakt. Het gaat onder meer om de kosten gemaakt door de politie, het openbaar ministerie, het Nederlands forensisch instituut (NFI), het Nederlands Instituut voor Forensische psychiatrie en psychologie (NIFP), de kosten gemaakt door de reclassering ten behoeve van de advisering van de rechter en de kosten van de berechting. Onder deze laatste kosten moeten niet alleen de kosten voor de rechtspraak worden begrepen, maar ook bijvoorbeeld de kosten voor het oproepen van getuigen en deskundigen. Hoewel de opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten bij uitstek een overheidstaak is, is het niet meer vanzelfsprekend dat de kosten daarvan alleen of in hoofdzaak door de samenleving worden gedragen. Te meer nu een bovengemiddeld beslag wordt gelegd op het strafrecht door een beperkt deel van de bevolking. Het doorberekenen van de kosten daarvan is dan ook geen onbekend fenomeen. Zo voorzag het Wetboek van Strafvordering tot 1896 in een regeling waarbij personen een bijdrage moesten betalen aan bepaalde kosten gemaakt ten behoeve van de strafvordering. In de meeste landen om ons heen geldt thans nog steeds een regeling waarmee de kosten van opsporing, vervolging en berechting (deels) doorberekend worden aan de dader. De ratio van die bijdrageregelingen is dat degene die de strafwet overtreedt aldus een strafrechtelijke reactie uitlokt en derhalve ook verantwoordelijk gehouden kan en moet worden voor (een deel van) de kosten daarvan. In lijn hiermee voorziet dit wetsvoorstel in een regeling waarbij plegers van strafbare feiten een bijdrage betalen aan de kosten van de strafvordering in de vorm van een vast, forfaitair bedrag.

Niet alleen voor de opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten, maar ook voor de zorg aan slachtoffers van die strafbare feiten worden kosten gemaakt, die uit de algemene middelen worden betaald en dus door de samenleving worden gedragen. Ik vind dat plegers van strafbare feiten daaraan een grotere bijdrage zouden moeten leveren. Daarom wordt in dit wetsvoorstel bepaald dat een deel van de opbrengsten van de bijdrage ten goede komt aan de slachtofferzorg.

De voorgestelde regeling geeft uitvoering aan het Regeerakkoord waarin is opgenomen dat de kosten van het strafproces waar mogelijk worden verhaald op de daders.

Het kabinet hecht eraan te realiseren dat personen aan wie sancties zijn opgelegd die hoge kosten van tenuitvoerlegging meebrengen, in die kosten bijdragen. Het kabinet is zich er evenwel van bewust dat de inning daarvan, gelet op deze bijzondere doelgroep, specifieke problemen kan meebrengen en zorgvuldige uitvoering vergt. In het wetsvoorstel is daarmee, mede naar aanleiding van de uitgebrachte adviezen, rekening gehouden.

In deze memorie van toelichting zal ik eerst kort ingaan op de bijdrage aan de kosten van de strafvordering zoals die tot 1896 in Nederland heeft gegolden (hoofdstuk 2). Vervolgens zal ik de bijdrageregelingen in diverse ons omringende landen bespreken (hoofdstuk 3). Beide hoofdstukken bieden achtergrondinformatie die, mede in het licht van de wens om een zo eenvoudig mogelijke vaststellings- en inningsprocedure, heeft bijgedragen aan de vormgeving van de regeling zoals die in dit wetsvoorstel is opgenomen. Deze thans voorgestelde regeling zal ik in hoofdstuk 4 beschrijven.

2. Bijdrage aan de kosten van de strafvordering in Nederland tot 1896

Tot 1896 gold in Nederland een (beperkte) regeling waarbij veroordeelden geacht werden een bijdrage te betalen aan de kosten van de strafvordering (verder: de regeling of de bijdrageregeling). De regeling gold reeds op grond van de Code Pénal, die na 1813 bleef gelden tot de invoering van het Wetboek van Strafrecht in 1886. Bij de invoering van het Wetboek van Strafrecht werd de bijdrageregeling overgeheveld naar het Wetboek van Strafvordering (de artikelen 214 e.v.). De regeling hield in dat de veroordeelde in de rechterlijke uitspraak tevens werd verwezen in de kosten van de afgifte van stukken en de oproeping van getuigen en deskundigen wanneer die op zijn verzoek of op bevel van de president van de rechtbank waren gedagvaard. Indien de bijdrageplichtige deze kosten niet binnen vijf jaar nadat de straf volledig ten uitvoer was gelegd voldeed, kon hij voor ten hoogste zes maanden gegijzeld worden. De regeling werd door de Raad van State bekritiseerd. De volgende (praktische bezwaren) werden door de Raad genoemd. Het scheen volgens de Raad van State twijfelachtig of, terwijl alle kosten van de rechtspraak en executie zonder enig verhaal ten laste van de Staat kwamen, er enige reden bestond daarop een uitzondering te maken voor de gerechtskosten in engere zin. Daarnaast legde de bijdrageregeling naar het oordeel van de Raad een onevenredige zware druk op de veroordeelde, was het verschuldigde bedrag veelal afhankelijk van hoogst toevallige omstandigheden en werd bij medeverdachten de een bezwaard met de kosten die door de ander waren veroorzaakt. Bovendien liep de veroordeelde die volledig was gerehabiliteerd nog weken, maanden of jaren nadat hij zijn straf had uitgezeten het risico om te worden gegijzeld indien hij de kosten niet had betaald en hij werd soms op deze wijze plotseling in zijn werk en de zorg voor zijn gezin gestoord omwille van een klein geldbedrag. Mede door de ontzettend omvangrijke en lastige administratie en de kosten van de inning, waren de opbrengsten bovendien nauwelijks relevant te noemen. Zie H.J. Smidt en E.A. Smidt, *Wetboek van Strafvordering met de geschiedenis der wijzigingen*, 1886, p. 605–610. Bij Wet van 15 april 1896 werd de bijdrageregeling op deze gronden geschrapt (zie *Kamerstukken II 1894–1895*, 192.2–3, p. 2–5).

De destijds door de Raad van State opgeworpen kritiekpunten zijn ook voor de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling nog steeds relevant. Bij de vormgeving van deze regeling is met die punten dan ook rekening gehouden. Zo is niet meer gekeken naar alleen de gerechtskosten in engere zin; er worden niet bepaalde proceshandelingen, zoals de oproeping van getuigen, in rekening gebracht, maar alleen een vast, forfaitair bedrag. Door de vaste bedragen wordt ook een administratief omvangrijke en lastige procedure voorkomen. Daarnaast zijn bij de inningsprocedure voorzieningen getroffen – in de vorm van een betalingsregeling, uitstel van betaling en een kwijtscheldingsmogelijkheid – om rekening te houden met de inkomenspositie van de bijdrageplichtige om zo een onevenredige zware druk op hem te voorkomen. Ook is afgezien van het dwangmiddel gijzeling. Ik kom op deze onderwerpen in paragraaf 4 van deze memorie nog terug.

3. Bijdrage aan de kosten van de strafvordering en de slachtofferzorg in andere Europese landen

Voor een beschrijving van de regelingen van de bijdrage aan de slachtofferzorg in de ons omringende landen verwijs ik graag naar de brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 29 maart 2013, *Kamerstukken II 2012/13, 33 552, nr. 3*. Daarnaast is er door prof.mr. P.J.P. Tak in opdracht van het WODC een rechtsvergelijkend onderzoek gedaan naar de bijdrage aan de kosten van de strafvordering in de ons omringende landen.¹ Het vragen van een bijdrage van de veroordeelde aan de kosten van de strafvordering is in een groot deel van de ons omringende landen mogelijk. Uit een quick scan blijkt dat een dergelijke regeling onder andere bestaat in Denemarken, Duitsland, Italië, Noorwegen, Oostenrijk, Portugal, Engeland en Wales, Zweden en Zwitserland. Ook Frankrijk kent een bijdrage aan de kosten, namelijk in de vorm van «griffierechten» (zie nader paragraaf 3.3 hieronder). Uit het door prof.mr. P.J.P. Tak uitgevoerde rechtsvergelijkend onderzoek blijkt dat de bijdrage aan de kosten van de strafvordering in de landen om ons heen zeer verschillend is ingericht. Zoals gezegd, worden in Frankrijk alleen een soort griffierechten geheven. Veel andere landen kennen een systeem waarbij de veroordeelde (daarnaast) moet bijdragen in de kosten van bepaalde (proces)handelingen of de kosten gemaakt ten behoeve van de opsporing en vervolging. De wijze waarop de bijdrage wordt geheven verschilt in de landen die dit systeem van het doorberekenen van kosten hanteren. Een aantal landen, zoals Italië, rekent met vaste bedragen per handeling. Andere landen, zoals Oostenrijk en Denemarken, hanteren het uitgangspunt dat de betrokkene de daadwerkelijk gemaakte kosten moet betalen, waarbij al dan niet een maximumbedrag geldt. In onderstaande zal ik uitgebreider ingaan op de bijdrage zoals vormgegeven in Engeland en Wales, Duitsland en Frankrijk, omdat de regelingen in deze drie landen goed de verschillende wijzen waarop een dergelijke bijdrage kan worden ingericht illustreren en belangrijke aanknopingspunten geven voor de bijdrageregeling zoals opgenomen in dit wetsvoorstel. Ik baseer mij in onderstaande op het al eerder genoemde rechtsvergelijkende onderzoek van prof.mr. Tak.

3.1 Engeland en Wales

Anders dan in Nederland, waar het openbaar ministerie het vervolgingsmonopolie heeft, heeft in Engeland en Wales in beginsel iedere burger het recht tot vervolging. In de praktijk wordt het recht tot vervolging hoofdzakelijk uitgeoefend door de politie. Daarnaast wordt op ruime schaal

¹ 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.

vervolging ingesteld door ministeries, ministeriële agentschappen, lagere overheden en publieke en geprivatiseerde instellingen. Dit betekent dat aan het Engelse strafproces ook andere procespartijen dan het openbaar ministerie en de verdachte deelnemen. De regeling van de bijdrage aan de kosten van de strafvordering is in Engeland en Wales van toepassing op alle mogelijke procesdeelnemers en geldt voor alle mogelijke gevallen die kunnen leiden tot een aansprakelijkheid voor de ontstane kosten. Dit betekent dat de rechter de verdachte het bevel kan geven bepaalde kosten te betalen (een zogenoemde «cost order»), maar de regeling biedt de rechter ook de mogelijkheid een bevel uit te vaardigen dat de kosten gemaakt door de verdachte of de vervolgende instantie uit de algemene middelen moeten worden betaald.

Voor zover het gaat om een «cost order» gericht tegen de verdachte, gaat het om een veroordeling door de rechter van de verdachte in de kosten. De rechter beveelt de verdachte de kosten – waaronder soms ook de kosten van onderzoek – die de vervolgende instantie heeft gemaakt om hem te kunnen vervolgen, te betalen. Uitgangspunt is dat de hoogte van het bedrag redelijkerwijs voldoende zou moeten zijn om de ontvanger te compenseren. De vervolgende instantie moet tijdens de zitting aangeven welke kosten de instantie gemaakt heeft voor de vervolging en welke kosten zij claimt van de verdachte. Aldus zijn de daadwerkelijk gemaakte kosten het uitgangspunt. In veel gevallen is het voor de vervolgende instantie echter niet goed mogelijk een gedetailleerd overzicht te geven van de kosten die gemaakt zijn tijdens de vervolging. Vandaar dat er algemene tarieflijsten zijn gemaakt, die door de vervolgende instanties en de rechter worden gevolgd. Omdat het om behoorlijk forse bedragen kan gaan, heeft de Engelse rechter de uitdrukkelijke bevoegdheid de door de vervolgende instantie opgegeven kosten te matigen. Voor deze matiging van de kosten zijn verschillende factoren van belang, zoals de financiële positie van de veroordeelde en diens processtrategie. Uit de tekst van de regeling lijkt evenwel te volgen dat de rechter niet de bevoegdheid heeft (volledig) af te zien van een kostenveroordeling. Daarop wordt wel aantal uitzonderingen gemaakt in regelgeving en jurisprudentie. Zo bestaat de uitzondering dat er geen cost order uitgevaardigd mag worden wanneer een geldstraf, maatregel van ontneming of verplichting tot betaling van schadevergoeding wordt uitgevaardigd die niet hoger is dan £ 5,-. Ook jeugdige verdachten kunnen in de kosten worden veroordeeld. Er geldt in dat geval wel een aantal beperkingen. Zo mogen de te betalen kosten niet hoger zijn dan de door de rechter opgelegde boete.

3.2 Duitsland

In de artikelen 464 tot en met 473a van het Strafprozessordnung (het Duitse Wetboek van Strafvordering; verder: StPO) is een wettelijke regeling voor de bijdrage van veroordeelden aan de kosten van de strafvordering opgenomen. Op grond van die regeling kunnen acht verschillende partijen, waaronder de veroordeelde, de Staat, de Privatkläger (de gelaedeerde die zelf een vervolging heeft ingesteld) en de Nebenkläger (de gelaedeerde die zich in de strafprocedure heeft gevoegd als aanklager naast het openbaar ministerie), worden verplicht tot betaling van de kosten. In het onderstaande zal ik mij verder beperken tot een beschrijving van de regeling voor de veroordeelde om de door de Staat gemaakte kosten te betalen.

Gevallen waarin de verdachte de kosten moet betalen

In iedere uitspraak, in ieder Strafbefehl (artikel 490 StPO) en in ieder Bussgeldbescheid (een proces waarin boetes worden bepaald voor gedragingen die vergelijkbaar zijn met de Nederlandse WAHV-feiten; artikel 46 Ordnungswidrigkeitengesetz) moet de rechter bepalen wie de

kosten van de strafvordering (bepaalde proceshandelingen) moet dragen, de verdachte of de Staat. Datzelfde geldt wanneer de zaak door de rechter (met toestemming van het openbaar ministerie en de verdachte) wordt «ingesteld», dat wil zeggen wordt afgesloten met een (voorwaardelijk) rechterlijk sepot. Het gaat steeds om een veroordelende eindbeslissing. Daaronder valt ook de uitspraak waarin de verdachte is vrijgesproken wegens ontoerekenbaarheid, maar hem een maatregel van Besserung und Sicherung, zoals de opname in een psychiatrisch ziekenhuis, of de Sicherungsverwahrung (de Duitse terbeschikkingstelling), is opgelegd (artikel 456, eerste lid, StPO). Als eenmaal aan de voorwaarden voor de veroordeling in de kosten is voldaan, is de rechter verplicht te beslissen dat (ook) de veroordeelde (bepaalde) kosten moet dragen; in beginsel is er geen discretionaire bevoegdheid om daarvan af te zien. Er zijn uitzonderingen mogelijk, bijvoorbeeld als de verdachte slechts gedeeltelijk wordt veroordeeld. In die gevallen zal de rechter een verdeling van de kosten tussen de veroordeelde en de Staat moeten maken (zie Bundesgerichtshof, Beschluss vom 24.1.1973, Neue Juristische Wochenschrift 1973, p. 665 en Oberlandesgericht Karlsruhe, Beschluss vom 2.3.1998, Neue Zeitschrift für Strafrecht 1998, p. 317). In geen van de regelingen is een aanwijzing te vinden dat de rechter rekening mag houden met de draagkracht van de veroordeelde. Meer algemeen geldt dat de rechter niet gaat over de hoogte van het te betalen bedrag. De Duitse strafrechter bepaalt slechts wie (van de acht procespartijen) moet betalen, niet hoeveel er betaald moet worden. Dat laatste wordt overgelaten aan de administratie. Ik kom daarop hieronder nog terug.

Jeugdigen

In Duitsland gelden op grond van artikel 2, tweede lid, van het Jugendgerichtsgesetz (verder: JGG) in strafzaken tegen jeugdigen en jongvolwassenen die onder het adolescentenstrafrecht worden berecht in beginsel dezelfde regels als in het volwassenenstrafrecht. Ten aanzien van de bijdrage in de kosten geldt evenwel een belangrijke uitzondering: op grond van de artikelen 74 en 109 JGG kan de rechter bepalen dat de kosten in het geheel niet of slechts ten dele ten laste van de jeugdige of jongvolwassene worden gebracht wanneer deze over onvoldoende middelen beschikt om deze kosten te dragen of wanneer het opvoedkundige doel van de opgelegde straf in gevaar komt².

Kosten: griffierechten en onkosten van de Staat

De kosten die de veroordeelde moet betalen betreffen de «Gebühren» en de «Auslagen». De «Gebühren» zijn vergelijkbaar met griffierechten en worden opgelegd in de vorm van vaste bedragen vanwege het gebruikmaken van de rechterlijke instantie, zonder dat in het bedrag de omvang van de werkelijke kosten tot uitdrukking komt. De griffierechten verschillen naar de opgelegde strafsoort en strafhoogte. De «Auslagen» zijn de onkosten die de Staat heeft gemaakt ten behoeve van de strafvordering. Hiertoe behoren onder andere de kosten die gemaakt zijn ter voorbereiding van de dagvaarding en kosten gemaakt voor het onderzoek ter terechtzitting. Uitgangspunt is dat de veroordeelde de daadwerkelijk gemaakte kosten betaalt. Er is derhalve geen samenhang tussen de ernst van het feit waarvoor de verdachte terechtstaat en de hoogte van de kosten die hij moet betalen. Dit kan er toe leiden dat de bijdrage in de kosten (vele malen) hoger is dan de opgelegde geldboete. Tot slot vallen ook de kosten van de tenuitvoerlegging onder de bijdrage-regeling in Duitsland. De kosten van bijvoorbeeld de justitiële

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, p. 25.

deurwaarder (Gerichtsvollzieher) die door de rechter wordt belast met de inning van een geldstraf, komen ook voor rekening van de veroordeelde.

Vaststelling van de hoogte en de inning van de kosten

De rechter bepaalt, zoals gezegd, wie een bijdrage moet betalen, maar niet de hoogte van die bijdrage. Dat laatste doet de Kostenbeamte (een medewerker van de afdeling executie van het openbaar ministerie). Het gaat, met andere woorden, om een administratieve beslissing. De hoogte van de te betalen griffierechten hangt af van de hoogte van de straf en is te vinden in een catalogus bij het Gerichtskostengesetz. Bij de berekening van de onkosten van de Staat hanteert de Kostenbeamte ofwel de werkelijk gemaakte kosten of de kosten die in de vorm van een vast bedrag worden geheven. De beleidsruimte die de Kostenbeamte heeft bij de vaststelling van het bedrag is gering. Wel kan er rekening worden gehouden met de inkomenspositie van de bijdrageplichtige in die zin dat de Kostenbeamte betaling in termijnen kan toestaan en uitstel van betaling kan verlenen. In een aantal deelstaten kan ook worden afgezien van de (verdere) inning, bijvoorbeeld omdat de kans dat de betrokkene de bijdrage kan betalen of daar in de toekomst de mogelijkheid toe krijgt, zeer gering is. De inning geschiedt civielrechtelijk. De executieafdeling van het openbaar ministerie kan een gerechtsdeurwaarder vragen conservatoir beslag te leggen. Bij niet-betaling of verhaal is geen vervangende hechtenis mogelijk, omdat de bijdrage aan de kosten van het strafproces niet wordt beschouwd als een straf.

3.3 Frankrijk

Op grond van artikel 800-1 van de Code de procédure penal (het Franse Wetboek van Strafvordering) komen alle kosten van de strafvordering ten laste van de staat; deze kosten kunnen niet ten laste van de veroordeelde worden gebracht. Hierop worden enkele uitzonderingen gemaakt. Zo is iedere veroordeelde op grond van artikel 1018 A van de Code général des impôts verplicht om een droit fixe de procédure (een soort griffierecht) te betalen. Jeugdige veroordeelden zijn uitgezonderd van deze plicht.

4. Voorgestelde regeling

4.1 Vaste forfaits

In dit wetsvoorstel is een regeling opgenomen waarmee (een gedeelte van) de kosten van de strafvordering en de slachtofferzorg kunnen worden verhaald op daders. Voor wat betreft de kosten van de strafvordering gaat het, zoals gezegd, onder meer om de kosten gemaakt door de politie, het openbaar ministerie, het NFI, het NIFP, de kosten gemaakt door de reclassering ten behoeve van de advisering aan de rechter en de kosten van de berechting. Onder deze laatste kosten moeten niet alleen de kosten voor de rechtspraak worden begrepen, maar ook bijvoorbeeld de kosten voor het oproepen van getuigen en deskundigen. Anders dan in bijvoorbeeld Engeland en Wales en Duitsland, hoeven bijdrageplichtigen niet te betalen voor de daadwerkelijk gemaakte kosten of bepaalde proceshandelingen. Daarmee wordt voorkomen dat verdachten zich belemmerd voelen in hun verdediging, bijvoorbeeld bij het oproepen van getuigen, omdat zij het risico lopen voor de kosten daarvan op te draaien. In plaats daarvan zal iedere bijdrageplichtige een vast, forfaitair bedrag verschuldigd zijn. Dit bedrag zal worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. De hoogte van het bedrag zal niet afhankelijk zijn van de vraag of er sprake is geweest van een hoger beroep en/of een cassatieberoep, mede omdat of er een rechtsmiddel wordt ingesteld niet (alleen) veroorzaakt wordt door (het gedrag van) de verdachte; ook het

openbaar ministerie kan hoger beroep of beroep in cassatie instellen. Dit is ook in overeenstemming met het Regeerakkoord waarin staat dat het zal gaan om «griffierechten die zullen worden geheven voor strafzaken in eerste aanleg». Wel ben ik voornemens te differentiëren, bijvoorbeeld naar het soort rechter (kantonrechter, enkelvoudige kamer of meervoudige kamer) dat de verdachte veroordeelt. Doordat zal worden uitgegaan van vaste bedragen wordt een ingewikkelde en omvangrijke (administratieve) procedure voor het vaststellen van het verschuldigde bedrag voorkomen.

Van de opbrengsten van de bijdrage zal een deel ten goede komen aan de slachtofferzorg. Dit kabinet wil de dienstverlening aan slachtoffers als algemene justitietaak verder verbeteren. De maatregelen die daartoe worden getroffen brengen kosten met zich mee die uit de algemene middelen en dus door de samenleving worden gedragen. Ik vind dat plegers van strafbare feiten daaraan een grotere bijdrage zouden moeten leveren. Daarom wordt in dit wetsvoorstel bepaald dat een deel van de opbrengsten van de bijdrage ten goede komt aan de slachtofferzorg. Aldus dragen de plegers van strafbare feiten bij aan de zorg voor de slachtoffers van die strafbare feiten.

4.2 Bijdrageplichtige

Uitgangspunt van de voorgestelde regeling is dat de bijdrage wordt betaald door degene die de kosten ook heeft veroorzaakt. In overeenstemming met dit uitgangspunt zal de bijdrage gelden voor gewezen verdachten wier zaak is geëindigd met oplegging van een straf of maatregel door de rechter of met toepassing van artikel 9a van het Wetboek van Strafrecht (verder: Sr). Aldus is aangesloten bij het criterium uit artikel 591a van het Wetboek van Strafvordering (verder: Sv), waarin – kort samengevat – is bepaald dat aan de gewezen verdachte een schadevergoeding wordt toegekend indien een strafzaak eindigt zonder oplegging van een straf of maatregel en zonder dat toepassing is gegeven aan artikel 9a Sr. Dit ligt voor de hand gelet op de ratio van zowel artikel 591a Sv als deze regeling. Uitgangspunt van artikel 591a is dat degene van wie niet wettelijk en overtuigend is komen vast te staan dat hij een strafbaar feit heeft gepleegd, niet moet opdraaien voor door hem gemaakte kosten die verband houden met de strafprocedure (terwijl iemand die wel bewezen een strafbaar feit heeft gepleegd de in artikel 591a Sv genoemde kosten in beginsel zelf draagt). De achtergrond van de regeling in dit wetsvoorstel is dat degene van wie wettelijk en overtuigend is komen vast te staan dat hij een strafbaar feit heeft gepleegd, verantwoordelijk moet kunnen worden gehouden voor de kosten die samenhangen met de strafvordering die daar het gevolg van is, maar iemand ten aanzien van wie dit niet bewezen kan worden, niet. Beide regelingen gaan aldus uit van het uitgangspunt dat degene van wie is komen vast te staan dat hij een strafbaar feit heeft gepleegd, de daaruit voortvloeiende kosten (deels) moet dragen en iemand van wie dit niet is komen vast te staan, niet.

Onder gewezen verdachten «wier zaak is geëindigd met oplegging van een straf of maatregel of met toepassing van artikel 9a Sr» vallen, evenals onder artikel 591a Sv, veroordeelden en personen die zijn ontslagen van alle rechtsvervolging en aan wie een maatregel is opgelegd. Deze laatste categorie valt ook onder de bijdrageregeling zoals die geldt in Duitsland (zie artikel 456 StPO). Dit vindt zijn grond in een (geobjectiveerd) «Veranlassungsprinzip», het principe dat degene die de kosten heeft veroorzaakt, deze ook voor zijn rekening moet nemen. Meer specifiek ten aanzien van de kosten van de strafvordering en de slachtofferzorg, brengt dit principe tot uitdrukking dat diegene moet betalen die door een handeling in strijd met de (straf)wet heeft gehandeld en aldus strafvor-

derlijk optreden heeft uitgelokt dat tot kosten heeft geleid. Personen die worden vrijgesproken of ontslagen van alle rechtsvervolging zonder dat daarbij een straf of maatregel is opgelegd, betalen geen bijdrage.

Uit het feit dat het gaat om de beëindiging van «de zaak» volgt dat de bijdrageplichtige de bijdrage reeds verschuldigd is wanneer hij voor één van de hem (cumulatief) ten laste gelegde feiten een straf of maatregel krijgt opgelegd (vgl. Hoge Raad 8 mei 2001, *NJ* 2001/508). Daar staat tegenover dat als de bijdrageplichtige voor meerdere (cumulatief) ten laste gelegde feiten wordt veroordeeld, hij slechts eenmaal de bijdrage voor de kosten van de strafprocedure daarvoor betaalt. Ik acht dit redelijk, omdat er in dat geval ook maar één strafprocedure is gevoerd, hetgeen lagere kosten voor de strafrechtsketen tot gevolg heeft dan wanneer meerdere procedures zouden zijn gestart.

In de ons omringende landen worden jeugdigen uitgezonderd van bepaalde kosten (Engeland en Wales), bestaat er een matigings- of kwijtscheldingsbevoegdheid (Duitsland) of worden jeugdigen in het geheel uitgezonderd van de bijdrageregeling (Frankrijk). Ook ik zie aanleiding jeugdige veroordeelden uit te zonderen van de plicht tot betaling van een eigen bijdrage, omdat dit zich niet verhoudt tot het nationaal en internationaal erkende pedagogische karakter van het jeugdstrafrecht.

4.3 Vaststelling en inning

Evenals in Duitsland, waar de administratie de hoogte van de bijdrage vaststelt en verantwoordelijk is voor de inning, is gekozen voor een administratieve procedure. De bijdrage zal door (of namens) de Minister van Veiligheid en Justitie worden geïnd.

In Duitsland is er daarnaast nog een rol voor de strafrechter. Zijn rol is om te bepalen wie welke proceshandeling moet betalen. De rechter in Duitsland gaat niet over de hoogte van de bijdrage. Evenmin heeft hij een discretionaire bevoegdheid om van een kostenveroordeling af te zien, wanneer aan de voorwaarden daarvoor is voldaan.³ Omdat in de thans voorgestelde regeling geen sprake is van een bijdrage per proceshandeling (waarbij bepaald zou moeten worden wie daarvoor verantwoordelijk is), acht ik tussenkomst van de strafrechter niet noodzakelijk. Ook in Engeland en Wales wordt de bijdrage in de kosten opgelegd door de strafrechter. Dit houdt niet alleen verband met het feit dat de kosten daar net als in Duitsland over de verschillende partijen moet worden verdeeld, maar ook met het feit dat de rechter daar een draagkrachttoets uitvoert. In de regeling in dit wetsvoorstel is geen voorafgaande draagkrachttoets opgenomen (op de redenen daarvoor kom ik hieronder in deze paragraaf nog terug), waardoor tussenkomst van de strafrechter evenmin aangewezen is. Tussenkomst door de strafrechter ligt meer algemeen niet voor de hand wanneer er geen sprake is van een beslissingsruimte voor de rechter. Dit is het geval in de thans voorgestelde regeling, die aldus is vormgegeven dat uit een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks voortvloeit welk bedrag de betrokkene verschuldigd is. Bovendien is de bijdrage niet punitief van aard, waardoor betrokkenheid van de strafrechter evenmin voor de hand ligt.

Dit betekent evenwel niet dat er geen sprake is van rechterlijke controle. Tegen de (verkeerd vastgestelde) eigen bijdrage, de beslissing om (g)een betalingsregeling te treffen of (geen) uitstel van betaling te verlenen (zie hieronder) kan – na een bezwaarprocedure – worden opgekomen bij de

³ 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, p. 22.

bestuursrechter; de desbetreffende hoofdstukken uit de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) zijn van toepassing.

De bijdrage wordt pas geïnd nadat de rechterlijke uitspraak in de strafzaak in kracht van gewijsde is gegaan (onherroepelijk is). Dit volgt uit het feit dat de zaak moet zijn «geëindigd». De reden om te wachten tot aan de onherroepelijkheid is dat ik het onwenselijk acht dat personen die in hoger beroep of na cassatie alsnog worden vrijgesproken een bijdrage moeten betalen. Ik wil extra uitvoeringslasten voorkomen doordat een bijdrage die na een uitspraak in eerste aanleg zou worden geïnd, na het hoger beroep weer zou moeten worden terugbetaald.

Omdat sprake is van een bestuursrechtelijke geldschuld, is titel 4.4 van de Awb van toepassing. De inningsprocedure zal dan ook overeenkomstig de bepalingen van die titel verlopen. De bijdrage moet worden voldaan binnen zes weken na dagtekening van de factuur. Indien de betrokkene niet binnen deze termijn betaalt, volgt een aanmaning, waarbij het verschuldigde bedrag op grond van artikel 4:113 van de Awb wordt verhoogd. Wanneer de betrokkene opnieuw niet betaalt, zullen verhaal en verhaal met dwangbevel volgen. Op grond van artikel 4:115 van de Awb moet er voor het verhaal met dwangbevel een expliciete wettelijke grondslag zijn. In deze wettelijke grondslag is voorzien door artikel 575 Sv van overeenkomstige toepassing te verklaren. De invordering krachtens dwangbevel zal overeenkomstig deze bepaling plaatsvinden. Daarnaast kan op inkomsten en vermogen verhaal zonder dwangbevel worden genomen (zie het van overeenkomstige toepassing verklaarde artikel 576 Sv).

In dit wetsvoorstel is, zoals hierboven reeds aan de orde kwam, evenals in Duitsland, niet voorzien in een draagkrachttoets vooraf. In Engeland en Wales is dit anders. Dit houdt ermee verband dat aldaar de daadwerkelijke kosten worden doorberekend. Deze kosten kunnen dusdanig hoog zijn dat op voorhand duidelijk is dat de betrokkene deze niet kan betalen, waardoor matiging naar draagkracht aangewezen is. De forfaitaire bedragen die in de algemene maatregel van bestuur zullen worden opgenomen, zullen echter niet dusdanig hoog zijn dat aanstonds, dat wil zeggen ten tijde van de uitspraak van de rechter, duidelijk is dat de bijdrageplichtige dit bedrag op dat moment of in de toekomst naar redelijke verwachting niet kan voldoen. Omstandigheden kunnen ook veranderen. Het ligt daarom voor de hand niet bij de vaststelling, maar bij de inningsprocedure rekening te houden met de inkomenspositie van de bijdrageplichtige. Daarin is, net als in Duitsland, voorzien door middel van de mogelijkheid om (op verzoek van de betrokkene) een betalingsregeling te treffen of uitstel van betaling te verlenen (zie artikel 4:94 Awb). Dit laatste ligt bijvoorbeeld voor de hand bij minvermogenden die worden veroordeeld tot een gevangenisstraf. In dat geval kan hen uitstel van betaling worden verleend tot (een bepaalde termijn) na afloop van hun gevangenisstraf, zodat zij weer een inkomen kunnen verwerven. Daarnaast is voorzien in een kwijtscheldingsbevoegdheid. Daarop kom ik in paragraaf 4.4 nog terug. Door deze mogelijkheden om rekening te houden van de inkomens- en vermogenspositie van de bijdrageplichtige wordt niet alleen voorkomen dat de bijdrageregeling 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, maar wordt ook voorkomen dat de bijdrage slechts tegen betrekkelijk hoge kosten en dienovereenkomstig lagere opbrengsten kan worden geïnd. Om dergelijke voorzieningen optimaal te faciliteren zal de instantie die wordt belast met de inning van de bijdrage, gegevens kunnen opvragen bij de belastingdienst, het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale verzekeringsbank

(SVB). Een nota van wijziging met deze strekking zal worden ingediend. Het gaat slechts om de gegevens betreffende het inkomen en het vermogen van de bijdrageplichtige. Deze gegevens zijn noodzakelijk om te kunnen beoordelen of uitstel van betaling of een betalingsregeling wenselijk is en welke betalingsregeling haalbaar is. De uitvoeringsinstantie zal slechts die inkomens- en vermogensgegevens opvragen die hiervoor noodzakelijk zijn. Dit zal ook in de wettekst worden vastgelegd. Daarmee gaat de gegevensverstrekking niet verder dan noodzakelijk is. Daarnaast zal de bijdrageplichtige zelf verplicht zijn om alle gegevens die noodzakelijk zijn voor de inning van de bijdrage aan de uitvoeringsinstantie te verstrekken. Dit kunnen ook gegevens over bijvoorbeeld zorgkosten, woonlasten en andere schulden zijn, ten behoeve van het oordeel of een betalingsregeling of uitstel van betaling gewenst is. Door de mogelijkheid van een betalingsregeling of uitstel van betaling, kan een groter deel van de eigen bijdrage tegen lagere kosten worden geïnd doordat geen invorderingsmiddelen zullen worden ingezet tegen personen die de bijdrage op dat moment niet (in één keer) kunnen betalen. De instantie die belast wordt met de inning van de bijdrage kan op basis van de verstrekte inkomens- en vermogensgegevens een gewogen beslissing nemen over het treffen van een betalingsregeling, uitstel van betaling en de toepassing van invorderingsmiddelen. Door deze persoonsgerichte incassostrategie kan onnodige inzet van invorderingsmiddelen ten opzichte van personen die (op dat moment) niet kunnen betalen en de daarmee gepaard gaande uitvoeringskosten worden voorkomen. Bij uitstel van betaling of een betalingsregeling zal de verjaringstermijn van de vordering worden verlengd (zie artikel 4:111 Awb), waardoor wordt voorkomen dat bijdrageplichtigen ontkomen aan betaling als gevolg van verjaring.

In het voorgestelde artikel 592d, eerste lid, Sv is bepaald dat de instantie die zal worden belast met de uitvoering van deze regeling, bij algemene maatregel van bestuur wordt aangewezen. Het zal gaan om een overheidsinstantie, die de regeling onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid zal uitvoeren. Omdat de uitvoeringsinstantie de regeling in mandaat uitvoert («namens»), kan ik algemene en bijzondere aanwijzingen geven (zie artikel 10:6 Awb). Daarnaast zal de nadere invulling van de inningsprocedure – in aanvulling op de bepalingen uit dit wetsvoorstel en de Awb – worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur. Ik acht vorenstaande van belang gelet op de aard van de gegevens die nodig zijn voor de uitvoering van de regeling (justitiële en strafvorderlijke gegevens (onherroepelijke veroordelingen) en inkomens- en vermogensgegevens), de doelgroep van de regeling en een adequate uitvoering van de persoonsgerichte incassostrategie.

4.4 Schuldsanering (ARTIKEL II)

Het is niet ondenkbaar dat er bijdrageplichtigen zijn die een beroep moeten doen op de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Titel III van de Faillissementswet; verder: WSNp), omdat zij hun schulden niet langer kunnen voldoen. Een schuldenaar wordt slechts toegelaten tot een wettelijk schuldsaneringstraject indien hij ten aanzien van de schulden die zijn ontstaan of onbetaald gebleven in de vijf jaar voorafgaande aan het verzoek te goeder trouw is geweest (artikel 288, eerste lid, onder b, van de Faillissementswet). Van goede trouw is geen sprake bij schulden die voortvloeien uit een onherroepelijke veroordeling voor een of meer misdrijven, wanneer die veroordeling binnen vijf jaar voor de dag van het verzoekschrift onherroepelijk is geworden (artikel 288, eerste lid, onder c, van de Faillissementswet). De bijdrage in de kosten van de strafvordering en de slachtofferzorg vloeit voort uit de wet (en de ter uitvoering daarvan op te stellen algemene maatregel van bestuur), is verschuldigd wanneer

er een straf of maatregel wordt opgelegd of artikel 9a Sr wordt toegepast en wordt administratief vastgesteld. Daardoor is er geen rechtstreeks verband met een veroordeling, maar wel een indirect verband, omdat het feit of iemand is veroordeeld relevant is voor de vraag of hij een bijdrage verschuldigd is. Zou de bijdrage echter worden beschouwd als een schuld voortvloeiende uit een veroordeling, dan zou dat betekenen dat een nog onbetaalde bijdrage in de weg zou staan aan toelating tot een schuldsaneringstraject op grond van de WSNp. Ik wil voorkomen dat de bijdrageregeling toelating tot de WSNp verhindert en op die manier mogelijk in de weg staat aan de resocialisatie en rehabilitatie van de betrokkene. Bovendien zou uitsluiting van de bijdrageplichtige van de WSNp betekenen dat deze persoon mogelijk niet meer uit de financiële problemen komt, waardoor hij ook de bijdrage niet kan voldoen. Vandaar dat ik voorstel de Faillissementswet zodanig aan te passen dat wordt verhelderd dat onder een schuld die voortvloeit uit een onherroepelijke veroordeling niet wordt verstaan een nog openstaande vordering in verband met de bijdrage in de kosten van de strafvordering en de slachtofferzorg. Aldus kunnen bijdrageplichtigen, mits zij aan alle voorwaarden daarvoor voldoen, worden toegelaten tot een wettelijk schuldsaneringstraject.

Alvorens een schuldenaar wordt toegelaten tot de WSNp, moet hij eerst, met hulp van de gemeentelijke schuldhulpverlening, een buitengerechtelijk (ook wel: minnelijk) akkoord met zijn schuldeisers proberen te sluiten. Dat wil zeggen dat hij een overeenkomst moet proberen te sluiten met zijn schuldeisers over (gedeeltelijke) terugbetaling (zie de artikelen 285, eerste lid, onder f en h, en 288, tweede lid, onder b, van de Faillissementswet).

Een belangrijk doel van de WSNp is, door de dreiging van een gerechtelijke schuldregeling, minnelijke akkoorden te bevorderen. Daartoe is naast het schuldsaneringstraject (zie artikel 295 e.v. van de Faillissementswet) per 1 januari in de WSNp ook een gedwongen schuldregeling opgenomen (zie artikel 287a van de Faillissementswet): schuldeisers die – zonder goede gronden – weigeren mee te werken aan een minnelijke schuldregeling kunnen sindsdien in een eenvoudige procedure bij de insolventierechter tot medewerking worden gedwongen. Er zijn niet bij voorbaat categorieën van schuldeisers uitgesloten en er is ook geen bijzondere regeling opgenomen voor bepaalde schuldeisers. Ook de Minister van Veiligheid en Justitie (in de praktijk de organisatie die namens hem belast is met de inning van de bijdrage) zou dus gedwongen kunnen worden deel te nemen aan een schuldregeling. Het resultaat van deze procedure is dezelfde schuldregeling als die in het minnelijke traject tot stand zou zijn gekomen.

Ik zie hierin aanleiding om het mogelijk te maken dat de Minister van Veiligheid en Justitie – onder strikte voorwaarden – kan meewerken aan een minnelijk traject (zie het voorgestelde artikel 592e Sv). Daarmee wordt voorkomen dat er een rechterlijke procedure wordt gestart, terwijl op voorhand duidelijk is dat de rechter de vordering van de schuldenaar toe zal kennen. Bovendien kan aldus alsnog een deel van de bijdrage worden geïnd, en naar verwachting een hoger bedrag dan wanneer daadwerkelijk een schuldsaneringstraject onder de WSNp wordt gestart.

Omdat volledige betaling uitgangspunt is en moet blijven, worden aan de medewerking een aantal beperkende voorwaarden gesteld. Deze cumulatieve voorwaarden komen overeen met voorwaarden waaronder het UWV en de SVB hun medewerking kunnen verlenen aan een minnelijke schuldregeling (zie onder andere de artikelen 58 van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), 36c van de Werkloosheidswet (WW) en 25 van de Algemene Ouderdomswet (AOW)) en sluiten aan bij de omstandigheden die een rol kunnen spelen bij de afweging van de rechter of een schuldeiser op grond van artikel 287a van de Faillisse-

mentswet moet worden gedwongen deel te nemen aan een schuldregeling. Zie ook *Kamerstukken II 2004/05, 29 242, nr. 3, p. 18*. Het gaat om minimale voorwaarden; medewerking aan een schuldregeling kan ook op andere gronden worden geweigerd. Te denken valt aan de situatie waarin er in de tien jaar voorafgaande aan het verzoek van de schuldenaar een schuldregeling is geweest waaraan de Minister heeft meegewerkt, maar die niet is nagekomen. Zonder aanvullende omstandigheden is het in dat geval niet waarschijnlijk dat een nieuwe schuldregeling een positief effect zal hebben op de positie van de betrokkene. De redelijkheid van de beslissing van de Minister om af te zien van medewerking kan in deze gevallen op grond van artikel 287a van de Faillissementswet door de rechter worden getoetst. Vgl. *Kamerstukken II 2007/08, 31 586, nr. 3, p. 10*.

Wanneer, kort samengevat, het minnelijk akkoord niet of op onjuiste gronden tot stand is gekomen of wanneer het minnelijke traject niet succesvol is afgerond (en toelating tot de WSNp niet aan de orde is), kan de uitvoeringsorganisatie het «normale» inningstraject weer starten ten einde de openstaande bijdrage alsnog te innen.

Door in de wet strikte voorwaarden te stellen aan de medewerking wordt een consistent beleid gewaarborgd en blijft het uitgangspunt gehandhaafd dat plegers van strafbare feiten in beginsel gehouden zijn de bijdrage in de kosten van de strafvordering en slachtofferzorg volledig te voldoen.

5. Financiële paragraaf

Met dit wetsvoorstel wordt mede invulling gegeven aan de doelstelling van het Regeerakkoord om met de bijdrage in de kosten van strafvordering en verblijf in een justitiële inrichting € 60 miljoen aan netto-opbrengsten te realiseren. Daarnaast is een doelstelling geformuleerd om € 5 miljoen extra netto-opbrengsten te realiseren om daarmee het slachtofferbeleid te versterken. Van de totale € 65 miljoen opbrengst kan € 58 miljoen worden toegerekend aan de bijdrage in de strafvordering en de slachtofferzorg. De bijdragen strafvordering en slachtofferzorg worden in dit wetsvoorstel op basis van een gezamenlijk forfait in rekening gebracht en de gerealiseerde netto-opbrengsten worden naar rato aan de beide maatregelen toegerekend. Deze netto-opbrengst bestaat uit de ontvangen bijdragen verminderd met de uitvoeringskosten

Het is aannemelijk dat in de eerste jaren nog aanloopverliezen ontstaan. Deze aanloopverliezen zijn door het Ministerie van Veiligheid en Justitie van dekking voorzien.

6. Adviezen⁴

Een concept van dit wetsvoorstel is voorgelegd aan het openbaar ministerie (OM), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en de Raad voor de rechtspraak (Rvdr).

Daarnaast is dit wetsvoorstel in internetconsultatie gegeven. Naar aanleiding daarvan is een beperkt aantal reacties ontvangen en zijn briefadviezen ontvangen van Reclassering Nederland (hierna: de Reclassering), de Vereniging Nederlandse Gemeenten, Divosa en de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (hierna: de VNG e.a.) en Slachtofferhulp Nederland.

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Het OM heeft aangegeven met belangstelling kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel en daarin geen aanleiding te zien tot het maken van op- of aanmerkingen.

In onderstaande volgt een reactie op de overige uitgebrachte (brief)adviezen. Omdat in de adviezen in belangrijke mate dezelfde onderwerpen aan de orde komen, zullen de adviezen per onderwerp worden besproken. Daarmee komen ook de onderwerpen aan de orde die in de internetconsultatie zijn ingebracht.

6.1 Resocialisatie en draagkracht

De NVvR gaf aan het moeilijk te vinden te overzien wat de gevolgen van dit wetsvoorstel in concreto zijn voor de bijdrageplichtige, omdat in de memorie van toelichting geen bedragen worden genoemd. De suggestie van de NVvR om de bedragen in de wet op te nemen wordt niet overgenomen. Aangesloten is bij de vormgeving van diverse andere bijdrageregelingen, waarbij de bedragen ook in lagere regelgeving zijn opgenomen. Ik noem het Bijdragebesluit zorg en het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg.

Zoals gezegd, hecht dit kabinet aan deze maatregel, waarin kosten worden neergelegd bij degenen die deze kosten veroorzaken. Het kabinet realiseert zich evenwel dat de bijdrageregeling personen met een financieel zwakke positie kan treffen en dat het (in één keer) voldoen van de bijdrage in voorkomende gevallen de draagkracht van de betrokkene te boven gaat. De NVvR, NOvA, de Reclassering en de VNG e.a. vragen hiervoor aandacht. Zij merken op dat het wetsvoorstel – door de (extra) schulden die daardoor zouden ontstaan – mogelijk het risico op recidive verhogen, omdat het hebben van schulden een criminogene factor is. Mede naar aanleiding van de opmerking van de NVvR dat in dit wetsvoorstel geen ruimte is gelaten voor een draagkrachttoets, wijs ik erop dat de voorgestelde regeling diverse voorzieningen bevat waardoor rekening kan worden gehouden met de inkomenspositie van de betalingsplichtige, en dus met diens draagkracht. Er kan een betalingsregeling worden getroffen en de betalingsplichtige kan uitstel van betaling krijgen. Om te zorgen dat de instantie die zal worden belast met de inning van de bijdrage inzicht heeft in de inkomenspositie van de betrokkene en daar bij de beslissing over het treffen van een betalingsregeling, uitstel van betaling of bij de toepassing van invorderingsmiddelen rekening mee kan houden, is er – naar aanleiding van de genoemde adviezen – in voorzien dat de uitvoeringsinstantie inkomensgegevens van de betalingsplichtige bij de belastingdienst, het UWV en de SVB, kan opvragen. Dit kwam in paragraaf 4.3 reeds aan de orde. Daarnaast is de bijdrageplichtige zelf verplicht om alle gegevens die noodzakelijk zijn voor de inning van de bijdrage aan de uitvoeringsinstantie te verstrekken. Dit kunnen ook gegevens over bijvoorbeeld zorgkosten, woonlasten en andere schulden zijn, ten behoeve van het oordeel of een betalingsregeling of uitstel van betaling wenselijk is. De inkomenspositie van de betrokken zal dus een belangrijke factor vormen voor de beslissing of een betalingsregeling wordt getroffen of uitstel van betaling wordt verleend, zo merk ik op in reactie op de vraag van de Reclassering in welke gevallen een betalingsregeling zal worden getroffen. Gestreefd wordt naar een zoveel mogelijk op de individuele situatie van de bijdrageplichtige gerichte inzet van de betalingsregeling. Daarnaast wordt bij de oplegging een standaardbetalingsregeling aangeboden. Zo wordt voorzien in een laagdrempelige regeling voor een groot deel van de gevallen. Bij het voorbereiden van een dergelijke betalingsregeling gelden de normale regels van het huwelijksvermogensrecht. Dat wil zeggen dat indien er een gemeenschap van goederen bestaat, ook het inkomen van de partner in de beschou-

wingen wordt betrokken, zo beantwoord ik een vraag daarnaar van de Reclassering.

Wanneer de betalingsplichtige in ernstige betalingsproblemen is gekomen, bijvoorbeeld omdat hij ook nog andere schulden heeft, kan hij via de gemeentelijke schuldhulpverlening een minnelijke schikking proberen te treffen. Dit is in paragraaf 4.4 aan de orde gekomen. In dat geval heeft de Minister de bevoegdheid om een eventuele overgebleven schuld aan het eind van het traject kwijt te schelden. De Reclassering pleit ervoor het in meer gevallen mogelijk te maken een bijdrage kwijt te schelden. Bij deze regeling, zo luidt mijn reactie ten aanzien van dit punt, zijn diverse voorzieningen getroffen om rekening te kunnen houden met de inkomens- en vermogenspositie van de bijdrageplichtige. Bij de oplegging van de bijdrage zal een standaardbetalingsregeling worden aangeboden. Zo wordt voorzien in een laagdrempelige regeling voor een groot deel van de gevallen. Daarnaast kan een individuele betalingsregeling worden getroffen dan wel uitstel van betaling worden verleend. In het inningsproces zal een inkomens- en vermogenstoets worden ingebouwd, om deze voorzieningen maximaal te faciliteren. Het inningsproces is erop gericht te voorkomen dat invorderingsmiddelen worden ingezet om bijdragen te innen bij personen die deze niet of niet in één keer kunnen betalen. Ik meen dat deze mogelijkheden, ook gelet op het feit dat de maximale bijdrage slechts in een beperkt aantal gevallen aan de orde zal zijn, in beginsel voldoende soelaas zullen bieden. Daarnaast is voorzien in een kwijtscheldingsbevoegdheid na afloop van een succesvolle afronding van een minnelijk schuldsaneringstraject om in die gevallen waarin uitstel van betaling en een betalingsregeling niet afdoende zijn en de bijdrageplichtige in dusdanige betalingsproblemen verkeert dat hij niet langer kan voortgaan met het betalen van zijn schulden. Ik sluit hiervoor geheel aan bij de criteria die het UWV en de SVB hanteren bij het afzien van gedeeltelijke (verdere) terugvordering, reden waarom ik eraan hecht de kwijtscheldingsbevoegdheid in lijn daarmee vorm te geven. Dit betekent dat van iedere bijdrageplichtige, evenals dat bij andere regelingen het geval is, een maximale inspanning wordt verwacht, vanuit de centrale gedachte van deze regeling dat het redelijk is om een eigen bijdrage in de kosten te verlangen en vanuit een oogpunt van rechtsgelijkheid. In gevallen waarin kwijtschelding niet aan de orde is, zijn een betalingsregeling of uitstel van betaling om de betrokkene te ondersteunen om aan zijn betalingsverplichting te kunnen doen, evenwel steeds mogelijk wanneer de inkomens- en vermogenspositie van de bijdrageplichtige daar aanleiding toe geeft. De beslagvrije voet zal overigens gerespecteerd worden, zodat de betrokkene voldoende middelen van bestaan overhoudt. Ook daarom meen ik dat de eigen bijdrage niet aan de resocialisatie van de betrokkene in de weg hoeft te staan. Tot slot, wijs ik nog op het rechtsvergelijkend onderzoek van prof. mr. Tak, waarin is beschreven dat een aanname onder critici in Duitsland is dat een bijdrageregeling aan de resocialisatie in de weg staat. Die kritiek heeft aanleiding gegeven tot een aantal studies. Uit die onderzoeken bleek dat tussen de zeventig en tachtig procent van de tot proceskosten veroordeelden aanzienlijke schulden had, waaronder schulden inzake de proceskosten en kosten inzake het herstel van schade, maar uit geen van de onderzoeken bleek van een onmiddellijke samenhang tussen de betalingsplicht en de beoogde resocialisatie.⁵

⁵ Zie 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, p. 34-35.

6.2 Karakter bijdrage en rechterlijke toets

De NOvA, de Rvdr en de Reclassering stellen zich op het standpunt dat de bijdrage, zoals thans voorgesteld, een punitief karakter heeft. Het is, aldus de NOvA, daarom in strijd met het EVRM dat de bijdrage niet wordt opgelegd door een rechter. Ook de Rvdr vraagt aandacht voor de rechtsbescherming van de bijdrageplichtige. Ik begrijp deze opmerkingen zo dat wordt bedoeld op de artikelen 6 en 7 EVRM en dan in het bijzondere in hoeverre er sprake is van een «straf» in de zin van die artikelen en of een rechterlijke toets mogelijk is.

Bij de beantwoording van de vraag of sprake is van een «straf» in het licht van het EVRM spelen diverse aspecten een rol. Het startpunt bij de beantwoording van deze vraag is of de maatregel volgt op een veroordeling voor een strafbaar feit. Andere factoren die (vervolgens) relevant zijn, zijn de aard en het doel van de maatregel, de karakterisering naar nationaal recht, de procedure die is gevolgd bij de oplegging en tenuitvoerlegging van de maatregel en de zwaarte (hoogte) ervan; zie EHRM 9 februari 1995, NJ 1995/606 (Welch), r.o. 28 en EHRM 8 juni 1995, NJ 1996/1 (Jamil), m.nt. Knigge, r.o. 31.

Bij de eigen bijdrage is geen sprake van een «straf». Het doel van de maatregel is niet punitief van aard; het gaat om de doorberekening van de kosten die zijn gemaakt voor de strafprocedure. Van belang is dat het slechts gaat om de doorberekening van een gedeelte van de kosten; van een doorberekening van de daadwerkelijk gemaakte kosten is geen sprake. De vaste, forfaitaire bedragen, zoals die zullen worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur, zullen niet dusdanig hoog zijn, dat deze hoogte aanleiding geeft tot het oordeel dat sprake is van een «straf» in de zin van de artikelen 6 en 7 EVRM. In de impactanalyse wordt uitgegaan van een maximale bijdrage van € 2.400,-. Omdat thans het voornemen is geen bijdrage meer te vragen voor verzetszaken, zal dit bedrag – om de beoogde begrotingsdoelstelling te kunnen halen – naar verwachting worden verhoogd naar € 2.700. In verhouding tot de wettelijke strafrechtelijke sancties is dat bedrag gering (strafrechtelijke geldboetes kunnen oplopen tot € 780.000). Ook is de maximaal op te leggen bijdrage aanzienlijk lager dan de op te leggen bedragen in het buitenland. In het reeds genoemde rechtsvergelijkend onderzoek zijn in bijlage 1 voorbeelden te vinden van de opgelegde bedragen voor de doorberekening van de kosten van strafvordering in Duitsland, in welk land de draagkrachttoets eveneens pas in de fase van inning wordt uitgevoerd. De in die bijlage genoemde bedragen variëren van € 1.240 tot € 10.963,68. Bovendien kan rekening worden gehouden met de relatieve impact van de bijdrage, doordat wanneer de betrokkene een beperkte inkomens- en vermogenspositie heeft een betalingsregeling kan worden getroffen of uitstel van betaling kan worden verleend. In uiterste gevallen – waarin de betrokkene niet langer kan voortgaan met het betalen van zijn schulden – is (gedeeltelijke) kwijtschelding mogelijk in die gevallen waarin de bijdrageplichtige succesvol een minnelijk schuldsaneringstraject afrondt. Ook vindt steeds een inkomens- en vermogenstoets plaats voorafgaande aan de inzet van invorderingsmiddelen, opdat deze niet worden ingezet ten aanzien van personen die de bijdrage (op dat moment) niet (in één keer) kunnen betalen.

Daarnaast wordt in dit wetsvoorstel de bijdrage als administratief aangemerkt en de gevolgde procedure van oplegging en inning is ook administratief. Dit wordt ook tot uitdrukking gebracht in de WSNp. In die wet wordt verhelderd dat de bijdrage géén strafrechtelijke sanctie is; zie ook paragraaf 4.4 van deze memorie van toelichting. Verder is van belang dat de invorderingsmiddelen die ingezet kunnen worden zich beperken tot verhaal (met dwangbevel); gijzeling is niet mogelijk. Tot slot wordt nog benadrukt dat rechterlijke controle mogelijk is. Tegen de (verkeerd vastgestelde) bijdrage, de beslissing om (geen) betalingsregeling te

treffen of (geen) uitstel van betaling te verlenen kan – na een bezwaarprocedure – worden opgekomen bij de bestuursrechter; de desbetreffende hoofdstukken uit de Awb zijn van toepassing. Een draagkrachttoets is mogelijk voor zover het gaat om de vraag naar een betalingsregeling of uitstel van betaling en bij de beoordeling of invorderingsmiddelen moeten worden ingezet.

6.3 Bijdrage in de kosten van de slachtofferzorg

De Rvdr constateert dat het wetsvoorstel eenieder die een misdrijf heeft begaan verplicht tot betaling van een bijdrage aan de kosten van de slachtofferzorg, ook de veroordeelde voor een misdrijf waarbij niet direct sprake is van een slachtoffer. Een nadere toelichting hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot plegers van strafbare feiten waarbij geen sprake is van slachtoffers, tot zaken waarbij ten behoeve van slachtoffers als benadeelde partij een schadevergoeding wordt toegekend of zaken waarin een schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd, zou ontbreken.

In reactie daarop verhelder ik graag dat dit wetsvoorstel voorziet in een bijdrage aan de kosten van de strafvordering, waarvan een deel van de opbrengsten ten goede zal komen aan de slachtofferzorg. Strafbare feiten hebben kosten tot gevolg die verder strekken dan de directe schade van het slachtoffer. Naast een schadevergoeding, dienen slachtoffers vaak ook te worden ondersteund bij het te boven komen van het delict. Dit brengt kosten met zich, die nu door de samenleving worden gedragen. Ik vind het redelijk dat daders bijdragen aan deze kosten, aangezien zij deze kosten hebben veroorzaakt.

Het gedeelte van de bijdrage dat ten goede zal komen aan de slachtofferzorg moet los worden gezien van de schadevergoeding aan slachtoffers. De bijdrage heeft niet tot doel om schade van individuele slachtoffers in de desbetreffende zaak te vergoeden, maar komt ten goede aan de dienstverlening aan slachtoffers. Ik vind het onwenselijk om bij het opleggen van de bijdrage onderscheid te maken tussen plegers van strafbare feiten waarbij sprake is van een (direct) slachtoffer en plegers van delicten waarbij er geen individueel aanwijsbaar slachtoffer is.

Criminaliteit brengt de samenleving altijd schade toe, ongeacht of sprake is van een direct aanwijsbaar slachtoffer. Zo dragen plegers van drugsdelicten, die niet noodzakelijkerwijs tot een direct aanwijsbaar individueel slachtoffer leiden, eraan bij dat veelvoorkomende criminaliteit in stand blijft. Hier worden veel mensen slachtoffer van, hetgeen leidt tot kosten voor de slachtofferzorg.

De bijdrage strafvordering en slachtofferzorg geldt, zoals gezegd, voor alle veroordeelden. De bijdrage wordt geïnd in de vorm van een vast, forfaitair bedrag. Een deel van de opbrengst van de bijdrage komt ten goede aan de dienstverlening aan slachtoffers. De bijdrage heeft dan ook geen relatie met de bijzondere voorwaarde genoemd in artikel 14c, tweede lid, onder 4, van het Wetboek van Strafrecht, zo luidt mijn antwoord op de vraag van de Rvdr daarnaar. In dit laatste geval gaat het immers om een door de rechter opgelegde bijzondere voorwaarde in een individuele zaak tot storting van een nader te bepalen bedrag in een fonds of ten gunste van een instelling.

6.4 Verhouding tot overige geldschulden van de betalingsplichtige

De NOvA wijst erop dat de betalingsplichtige vaak (ook nog) andere schulden heeft, zoals een nog te betalen schadevergoedingsmaatregel. Gewezen wordt op het risico dat slachtoffers of andere schuldeisers «minder krijgen van de koek, omdat die koek met nog een partij (de overheid) gedeeld moet worden». De Reclassering vraagt hoe de verschillende strafrechtelijke vorderingen, zoals een geldboete of schadevergoedingsmaatregel, zich in het inningstraject, dan wel bij een

betalingsregeling, verhouden tot de bijdrage. Slachtofferhulp Nederland stelt zich op het standpunt dat de schadevergoeding «preferent» moet zijn. Ik begrijp deze opmerking zo, dat Slachtofferhulp Nederland aangeeft dat de schadevergoeding steeds met voorrang geïnd moet worden. Voor zover daadwerkelijk wordt gedoeld op preferentie (bij een faillissement), wijs ik erop dat een persoon niet wordt toegelaten tot een wettelijk schuldsaneringstraject op grond van de WSNp wanneer hij strafrechtelijke geldschulden (waaronder een schadevergoedingsmaatregel en geldboete) heeft; zie daarover paragraaf 4.4. Preferentie is in dergelijke gevallen dus niet aan de orde.

Met betrekking tot de schadevergoedingsmaatregel wordt opgemerkt dat de gevolgen van de bijdrageregeling voor slachtoffers beperkt zullen zijn. Op grond van de voorschotregeling krijgen slachtoffers van geweld- en zedenmisdrijven acht maanden nadat de uitspraak onherroepelijk is geworden, het eventueel nog openstaande bedrag van de schadevergoedingsmaatregel uitgekeerd. Dit bedrag zal vervolgens worden verhaald op de veroordeelde. Slachtoffers van geweld- en zedenmisdrijven onderkennen aldus geen nadelige gevolgen van de bijdrageregeling, omdat zij in ieder geval na acht maanden het volledig opgelegde bedrag uitbetaald hebben gekregen. Bovendien wordt de voorschotregeling naar verwachting in augustus 2016 uitgebreid naar alle delicten, met een maximumvergoeding tot € 5.000,-. Tot slot, komen nabestaanden en slachtoffers van geweldmisdrijven die daardoor ernstig letsel hebben opgelopen in aanmerking voor een tegemoetkoming van het Schadefonds Geweldsmisdrijven indien zij hun schade niet op andere wijze vergoed krijgen.

6.5 Uitvoering en financiën

De NVvR beschrijft in zijn advies dat de verdachte een reëel financieel belang krijgt bij de voeging van zaken, omdat de bijdrage per veroordelende uitspraak verschuldigd is. Voeging 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 een en ander tot omvangrijkere zaken per zitting.

Ik acht het in algemene zin te verkiezen dat wanneer er sprake is van meerdere strafbare feiten gepleegd door één verdachte, deze zoveel als mogelijk gebundeld worden aangebracht, zodat meerdere procedures kunnen worden voorkomen. Dit leidt immers tot kostenbesparingen voor de strafrechtketen. Of voeging van meerdere feiten mogelijk is en of daarmee in het individuele geval geen sprake is van een te omvangrijke strafzaak is echter ter beoordeling aan de officier van justitie die de zaak aanbrengt, en de zittingsrechter.

Naar aanleiding van de opmerking van de NOvA dat dit wetsvoorstel aanzienlijk minder zal opbrengen en aanzienlijk meer zal kosten dan de memorie van toelichting nu voorspiegelt – waarvoor overigens geen enkele nadere onderbouwing wordt gegeven – verwijs ik naar de financiële paragraaf. Er is ten behoeve daarvan een impactanalyse uitgevoerd door Bureau Significant. Uit die impactanalyse blijkt dat de beoogde begrotingsdoelstelling behaald kan worden.

Voorts merkt de NOvA op dat er verzet kan worden aangetekend tegen verhaal met dwangbevel. Te verwachten valt, aldus de NOvA dat daarvan meer gebruik wordt gemaakt, hetgeen de overheid meer kosten oplevert. Evenzo zal de veroordeelde, volgens de NOvA, gaan procederen indien de Minister weigert akkoord te gaan met een minnelijke schikking. Het risico dat burgers die een bijdrage moeten betalen, daartegen (en tegen de verschillende in te zetten verhaalsmogelijkheden) op zullen komen bij de rechter is in de impactanalyse aangemerkt als tweede orde

effect. De mate waarin een dergelijk effect zal optreden, is evenwel op basis van de voorhanden gegevens niet te voorspellen en is derhalve ook niet meegenomen in de doorrekeningen. Of de door de Rvdr verwachte werklasttoename zich zal voordoen, is op basis van de nu beschikbare gegevens dan ook niet te voorzien. Dit is onder meer afhankelijk van de vraag in welke mate de mogelijkheid van verhaal met of zonder dwangbevel in de praktijk daadwerkelijk zal worden toegepast. De aanname in het advies van de Rvdr dat in ongeveer drieënzeventig procent van de veroordelingen – een percentage dat overigens niet onderbouwd wordt – sprake zal zijn van verhaal met of zonder dwangbevel lijkt er in ieder geval van uit te gaan dat in gevallen waarin mensen niet (direct) betalen ook altijd dwangmiddelen zullen worden toegepast. Zoals hierboven reeds aan de orde kwam, wil het kabinet door middel van een effectieve incassostrategie de inzet van relatief dure invorderingsmiddelen (ten aanzien van personen die niet *kunnen* betalen) juist zoveel mogelijk voorkomen.

De NOvA en de Rvdr geven aan dat niet uitgesloten is dat de strafrechter bij de oplegging van de straf meeweegt dat de veroordeelde een bijdrage verschuldigd zal zijn, waardoor bijvoorbeeld een lagere geldboete zal worden opgelegd. Hierdoor zou de overheid minder inkomsten aan boetes ontvangen, hetgeen het financiële effect van de maatregel zal verminderen.

In reactie hierop merk ik op dat het geenszins de bedoeling is dat de strafrechter bij de straftoemeting rekening zal houden met de op te leggen bijdrage. De bijdrage is een louter administratieve heffing en houdt geen relatie met het strafbare feit, de pleger of de omstandigheden van het geval; de bijdrage is noch onderdeel van de straf noch een straftoemingsfactor.

6.6 Overige onderwerpen

Artikel 591 Sv bepaalt dat de verdachte in voorkomende gevallen een tegemoetkoming kan verzoeken voor bepaalde kosten. Deze bepaling is ook van toepassing in geval van een veroordeling. De NVvR vraagt hoe deze bepaling zich verhoudt tot het thans voorgestelde artikel 592b Sv. In dit wetsvoorstel is, anders dan in het Duitse of Engelse systeem, niet gekozen voor een vergoeding van bepaalde proceshandelingen, maar voor een systeem van forfaitaire bedragen. Zoals in paragraaf 4.1 aan de orde kwam is ervoor gekozen proceshandelingen niet door te berekenen, om te voorkomen dat verdachten zich belemmerd voelen in hun verdediging, bijvoorbeeld bij het oproepen van getuigen, omdat zij het risico lopen voor de kosten daarvan op te draaien. Artikel 591 Sv, dat bepaalt dat de kosten die de gewezen verdachte heeft gemaakt ten behoeve van deze proceshandelingen – voor zover de aanwending van die kosten het procesbelang hebben gediend – kunnen worden terugbetaald, is daarmee in lijn.

Naar aanleiding van de opmerking van de NOvA en de Rvdr naar de verhouding van de voorgestelde regeling tot artikel 35 van het Wetboek van Strafrecht, wijs ik erop dat dat artikel ziet op de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen. Dit wetsvoorstel heeft daar geen betrekking op.

Uit het voorgestelde artikel 592b Sv volgt dat de bijdrage wordt geheven wanneer de rechter een straf of maatregel oplegt. Wanneer aan iemand bij strafbeschikking een geldboete of taakstraf is opgelegd, is van een bijdrage op grond van dit wetsvoorstel geen sprake. In een eerder concept van dit wetsvoorstel werd dat anders wanneer iemand in verzet gaat tegen een strafbeschikking. Mede naar aanleiding van het advies van de Rvdr en de Afdeling advisering van de Raad van State, is thans in het

wetsvoorstel bepaald dat bij een veroordeling die het gevolg is van verzet tegen een strafbeschikking geen bijdrage verschuldigd is.

De Rvdr vraagt in zijn advies in hoeverre de ontnemingsmaatregel en de maatregel van onttrekking aan het verkeer, vallen binnen de reikwijdte van het voorgestelde artikel 592b Sv.

Voor het criterium in het voorgestelde artikel 592b Sv is aangesloten bij artikel 591a Sv. Ik ben daarop in paragraaf 4.2 reeds ingegaan. Voor de uitleg moet dan ook worden aangesloten bij de uitleg die aan dit criterium is gegeven (in de jurisprudentie) bij dat artikel.

Naar aanleiding van de opmerking van de Rvdr over het overgangsrecht, merk ik op dat in dit wetsvoorstel niet in overgangsrecht is voorzien, waardoor moet worden uitgegaan van onmiddellijke werking. Dit betekent dat personen die na de datum van inwerkingtreding van deze wet onherroepelijk worden veroordeeld een bijdrage zijn verschuldigd.

Met betrekking tot eventuele indexeringen van de bedragen en overgangsrecht dienaangaande, verwijs ik naar de nog op te stellen algemene maatregel van bestuur, waarin de hoogte van de bijdrage zal worden vastgesteld. Voor indexeringen zal in die algemene maatregel van bestuur worden voorzien in een overgangsregime. Dat overgangsregime zal inhouden dat de bijdrageplichtige het bedrag schuldig is dat gold op het moment dat de uitspraak onherroepelijk is geworden.

Naar aanleiding van het advies van de VNG e.a., waarin erop wordt gewezen dat in dit wetsvoorstel niet is voorzien in een compensatie voor gemeenten, terwijl de doelgroep van dit wetsvoorstel wel een (extra) beroep zou gaan doen op de (bijzondere) bijstand en de schuldhulpverlening, wijs ik er in de eerste plaats op dat dit wetsvoorstel geen wijziging aanbrengt in de uitsluiting van gedetineerden van bijstand. Dit geldt overigens ook ten aanzien van overige sociale zekerheidsrechten; er zijn geen wijzigingen aangebracht in de Wet sociale zekerheidsrechten gedetineerden. Verder merk ik op dat onduidelijk is of er als gevolg van dit wetsvoorstel (extra) schulden ontstaan (zie ook paragraaf 6.1) en of het beroep op de bijzondere bijstand en de gemeentelijke schuldhulpverlening door ex-gedetineerden zal stijgen en zo ja, hoeveel. In de monitor Nazorg van het WODC worden «schulden» van (ex-)gedetineerden gemonitord. Ik zal het WODC vragen om hier in de vijfde monitor specifiek aandacht aan te besteden. Om deze punten te kunnen monitoren is het wel noodzakelijk dat gemeenten deze informatie zelf bijhouden en ter beschikking stellen van het WODC. Hiervoor zal het WODC een format ter beschikking stellen. Dit onderwerp kan nader aan de orde komen in het Strategisch Beraad Veiligheid, waarbinnen de Minister van Veiligheid en Justitie met de VNG praat. Op deze plek kan worden besproken of er aanleiding is voor compensatie en hoe dat dan onderbouwd kan worden. Een toezegging over compensatie op voorhand is niet aan de orde.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten