

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

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 voorzorg 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.

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 van 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 en uitstel van betaling – 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. 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 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 zogenaamde '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 gevoegd heeft 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.

Gevalen 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 ter beschikking stelling), 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, Beschuld 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 komt.

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 bijdrageregeling in Duitsland. De kosten van bijvoorbeeld de justitiële 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 ouders. 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 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. 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 personen 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 personen '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 strafvorderlijk optreden heeft uitgelokt die 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. 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 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.

De bijdrage wordt pas geïnd nadat de rechterlijke uitspraak 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 deze 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). Overeenkomstig artikel 575 Sv zal de betrokkene de mogelijkheid hebben om verzet aan te tekenen tegen de tenuitvoerlegging van het verhaal met dwangbevel.

In dit wetsvoorstel is, zoals hierboven reeds aan de orde kwam, evenals in Duitsland, niet voorzien in een draagkrachttoets. 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. Aldus wordt niet alleen voorkomen dat de bijdrage-regeling 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. Bovendien hebben uitstel van betaling en een betalingsregeling tot gevolg dat de verjaringstermijn van de vordering worden verlengd (zie artikel 4:111 Awb), waardoor wordt voorkomen dat bijdrageplichtigen ontkomen aan betaling als gevolg van verjaring.

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 rechtstreeks voort uit de wet (en de ter uitvoering

daarvan op te stellen algemene maatregel van bestuur). Omdat het gaat om een schuld die uit de wet voortvloeit, 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 onherroepelijk 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 een schuldhulpverlener, 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 (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 Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale verzekeringsbank (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 Faillissementswet 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.

Wanneer, kort samengevat, het minnelijk akkoord niet of op onjuiste gronden of tot stand is gekomen of wanneer het minnelijke traject niet succesvol is afgerond, kan de openstaande bijdrage alsnog volledig worden geïnd.

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

De bijdrage aan de kosten van de strafvordering en de slachtofferzorg, zoals in dit wetsvoorstel opgenomen, moet samen met het wetsvoorstel dat de eigen bijdrage voor verblijf in een justitiële inrichting regelt, tot een netto opbrengst van € 60 miljoen leiden, alsmede tot een bedrag dat ten goede komt aan slachtofferzorg. Nadat een impactanalyse is afgerond die op basis van deze wetsvoorstellen wordt uitgevoerd, zal in deze paragraaf meer in detail worden ingegaan op de financiële aspecten van dit wetsvoorstel.

De Minister van Veiligheid en Justitie,