

Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en enige andere wetten in verband met de eigen bijdrage voor verblijf in een justitiële inrichting

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties worden hoge kosten gemaakt, met name daar waar het gaat om een verblijf in een justitiële inrichting. Deze kosten worden veroorzaakt door een beperkt aantal individuen en zijn het gevolg van de strafbare feiten die zij hebben gepleegd. Hoewel de tenuitvoerlegging van (strafrechtelijke) sancties bij uitstek een overheidstaak is, is het echter niet meer vanzelfsprekend dat de kosten daarvan alleen of in hoofdzaak door de samenleving worden gedragen. Een eigen bijdrage vragen aan een gesanctioneerde voor de aan de hem opgelegde sanctie is in Nederland geen onbekend fenomeen. Een voorbeeld betreft de bijdrage die een betrokkene moet betalen aan de inning van geldboeten in de vorm van betaling van administratiekosten. Een tweede voorbeeld betreft de eigen bijdrage die personen moeten betalen als aan hen een alcoholslotprogramma is opgelegd door de Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR). De ratio van de eigen bijdrage is dat betrokkene door zijn handelen in strijd heeft gehandeld met de (straf)wet en daardoor een sanctie heeft uitgelokt die hoge kosten met zich brengt. Hij wordt derhalve geacht daaraan een bijdrage te leveren. Dit wetsvoorstel voorziet, in lijn met deze ontwikkelingen, in een eigenbijdrageregeling voor het verblijf in een justitiële inrichting en de elektronische detentie.

2. Een eigen bijdrage voor gedetineerden, ter beschikking gestelden en ouders van jeugdigen

Dit wetsvoorstel maakt het in de eerste plaats mogelijk een eigen bijdrage te vragen aan gedetineerden voor hun verblijf in een penitentiaire inrichting. Hierop worden twee uitzonderingen gemaakt. De eerste uitzondering geldt voor personen in vreemdelingenbewaring, omdat hier geen sprake is van verblijf op een strafrechtelijke titel. Ik verwijs op deze plaats ook naar het door mij al eerder aangekondigde wetsvoorstel dat erin voorziet dat het regime voor vreemdelingenbewaring uit de Penitentiaire beginselenwet wordt gehaald en wordt vormgegeven binnen een bestuursrechtelijk kader. Een tweede uitzondering wordt gemaakt voor verblijf in de inrichting gedurende de periode van de ondergane verzekering, klinische observatie of voorlopige hechtenis. Voor deze periode zal geen eigen bijdrage verschuldigd zijn indien de zaak is geëindigd zonder oplegging van straf of maatregel of indien een sanctie is opgelegd voor een feit waarvoor voorlopige hechtenis niet is toegelaten. Dit houdt verband met het feit ik het onwenselijk acht dat personen wier voorlopige hechtenis, naar achteraf blijkt, dat wil zeggen op het tijdstip van de uitspraak van de rechter, onjuist is geweest, een eigen bijdrage moeten betalen aan hun verblijf in de penitentiaire inrichting. Aangesloten is bij de formulering van artikel 89 van het Wetboek van Strafvordering. Op grond van dat artikel kunnen personen aan wie geen straf of maatregel wordt opgelegd, of aan wie een straf of maatregel wordt opgelegd in verband met een feit waarvoor voorlopige hechtenis niet mogelijk is, de schade die zij hebben geleden als gevolg van een ondergane voorlopige hechtenis vergoed krijgen. Op grond van dit artikel zou aan deze personen de betaalde eigen bijdrage in de vorm van schadevergoeding terugbetaald worden. Het ligt, ook gelet daarop, voor de hand van een eigen bijdrage voor deze categorie gedetineerden af te zien.

Verdachten aan wie wel een straf of maatregel wordt opgelegd, betalen wel een bijdrage voor het verblijf in de inrichting gedurende de voorlopige hechtenis. Hun voorlopige hechtenis is immers, ook achteraf, niet onjuist gebleken. Bovendien wordt de tijd doorgebracht in voorarrest in beginsel door de strafrechter afgetrokken van de uiteindelijk opgelegde straf of maatregel (zie de artikelen 27 en 38n van het Wetboek van Strafrecht). Wanneer voor de voorlopige hechtenis in dit geval geen eigen bijdrage verschuldigd zou zijn, dan zou dit leiden tot ongelijkheid doordat een gedetineerde die in voorarrest heeft gezeten een lagere eigen bijdrage verschuldigd zou zijn dan een gedetineerde aan wie dezelfde straf is opgelegd, maar die niet voorlopig gehecht is geweest. Ook voor de elektronische detentie zal een eigen bijdrage gelden. Overeenkomstig het in de inleiding reeds genoemde alcoholslotprogramma waarbij de betrokkene het alcoholslot huurt, zullen elektronisch gedetineerden de enkelband die zij dragen huren.

Daarnaast zal voor het verblijf in een tbs-instelling een eigen bijdrage worden gevraagd. Ik acht het wenselijk om voor ter beschikking gestelden op dit punt aan te sluiten bij de regeling die geldt voor gedetineerden en zo geen verschil in rechtspositie te laten ontstaan. De eigen bijdrage zal uitsluitend gelden voor het verblijf; er zal dus geen bijdrage worden geheven voor de verpleging en behandeling. Overigens moet bedacht worden dat het overgrote deel van de ter beschikking gestelden zowel een gevangenisstraf als een ter beschikking stelling krijgt opgelegd door de rechter. Omdat in de algemene maatregel ter uitvoering van deze wet zal worden bepaald dat de eigen bijdrage over maximaal twee jaar gevraagd wordt, zullen de meeste ter beschikking gestelden geen eigen bijdrage meer verschuldigd zijn voor hun (gehele) verblijf in de tbs-instelling, omdat zij reeds in verband met hun verblijf in een penitentiaire inrichting (vanwege de voorlopige hechtenis of omdat zij ook een gevangenisstraf hebben opgelegd gekregen) de maximale eigen bijdrage moeten voldoen.

Er zal, tot slot, een ouderbijdrage gelden voor ouders van jeugdigen die in een justitiële jeugdinrichting verblijven. Deze ouderbijdrage moet worden gezien tegen de achtergrond van de onderhouds- en verzorgingsplicht die ouders hebben voor hun kinderen. Bij plaatsing van een jeugdige in een justitiële jeugdinrichting neemt de overheid (een belangrijk deel van) de verzorging van de jeugdige over en daarmee ook de kosten voor het onderhoud van de jeugdige. Het wordt redelijk geacht dat de onderhoudsplichtige ouders bijdragen in de kosten van het verblijf wanneer deze voor rekening van de overheid komen.

Met de invoering van een ouderbijdrage voor verblijf in een justitiële jeugdinrichting wordt de discrepantie opgeheven die op dit moment bestaat met de Wet op de jeugdzorg. Die wet kent thans een ouderbijdrage in de kosten van het verblijf van de jeugdige in een instelling of inrichting. Zie daaromtrent de artikelen 69 e.v. van de Wet op de jeugdzorg en de artikelen 69 e.v. van het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg. In het wetsvoorstel tot een Jeugdwet (*Kamerstukken I 2012/13, 33 684, A*) wordt deze regeling, met enkele wijzigingen, overgenomen. De ouderbijdrage geldt in de jeugdzorg ook wanneer een kind met een machtiging van de civiele rechter verblijft in een accommodatie voor jeugdzorg (gesloten jeugdzorg; in de nieuwe Jeugdwet: gesloten jeugdhulp in een gesloten accommodatie). Op dit moment is het dus zo dat ouders van kinderen die geen strafbare feiten hebben gepleegd en wier vrijheid hun op last van de civiele rechter is ontnomen, *wel* een ouderbijdrage verschuldigd zijn, terwijl ouders van kinderen die wel strafbare feiten hebben gepleegd en die op last van de strafrechter zijn ingesloten, *geen* ouderbijdrage verschuldigd zijn. Deze ongelijkheid wordt met dit wetsvoorstel opgeheven.

3. Inning

De hoogte van de eigen bijdrage zal worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. Het zal gaan om een vast bedrag per dag (€ 16,-), dat over een maximale periode van twee jaar geheven zal worden.

Nadat de uitspraak van de rechter onherroepelijk is geworden staat, indien de betrokkene voorlopig gehecht is geweest, vast in hoeverre hij daarvoor een eigen bijdrage moet betalen en kan deze worden geïnd. Indien aan de betrokkene een vrijheidsbenemende sanctie wordt opgelegd, zal hij, zodra zijn sanctie ten uitvoer wordt gelegd, voor zijn verblijf dan wel de huur van de enkelband een eigen bijdrage verschuldigd zijn en kan deze worden geïnd. De bijdrage wordt door (namens) de Minister van Veiligheid en Justitie geïnd.

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 bijdrageplichtige dient in beginsel binnen zes weken nadat hij de factuur heeft ontvangen, de eigen bijdrage te voldoen. Indien hij 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 bijdrageplichtige 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 wordt voorzien door de artikelen 26 en 26a uit de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (verder: WAHV) van overeenkomstige toepassing te verklaren. De toepassing van het verhaal met dwangbevel zal ook overeenkomstig deze bepalingen plaatsvinden. Daarnaast kan op inkomsten en vermogen verhaal zonder dwangbevel worden genomen (zie het van overeenkomstige toepassing verklaarde artikel 27 van de WAHV). Overeenkomstig de bepalingen uit de WAHV zal de betrokkene de mogelijkheid hebben om verzet aan te tekenen tegen de tenuitvoerlegging van het verhaal met dwangbevel.

De eigenbijdrageregeling kan personen raken met een zwakke financiële positie. Uit cijfers van het WODC over 2008 tot en met 2010 blijkt dat ongeveer 70 tot 73% van de gedetineerden bij aanvang van detentie schulden heeft. Van de gedetineerden met schulden heeft ongeveer 30 tot 35% schulden groter dan €10.000,-. Daar staat tegenover dat driekwart van de gedetineerden bij aanvang en ongeveer 60% bij ontslag uit detentie een inkomen heeft. Het WODC gaat in de derde monitor nazorg ex-gedetineerden eveneens in op de situatie zes maanden na detentie. Het gaat om een onderzoek onder een beperkt aantal gemeenten. De resultaten kunnen derhalve niet zonder meer gegeneraliseerd worden, maar geven wel een indicatie. In de onderzochte gemeenten heeft zes maanden na detentie nog ongeveer 40% van de ex-gedetineerden schulden die bij de gemeenten bekend zijn en ruim 87% van de ex-gedetineerden heeft een inkomen.

In die gevallen waarin de betrokkene beperkte financiële middelen of zelfs (grote) schulden heeft, zal de bijdrage slechts tegen betrekkelijk hoge kosten en dienovereenkomstig lagere opbrengsten kunnen worden geïnd. Bovendien moet worden voorkomen dat de eigenbijdrageregeling negatieve gevolgen heeft voor de resocialisatie van de betrokkene of dat de financiële positie van de bijdrageplichtige zodanig wordt aangetast dat andere (sociale) problemen ontstaan. Gelet hierop zal, overeenkomstig het Regeerakkoord, in de algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van deze wet een maximale eigen bijdrage worden bepaald. Daarnaast kan rekening worden gehouden met de inkomenspositie van de bijdrageplichtige bij het inningsproces doordat, op verzoek van de betalingsplichtige, een betalingsregeling kan worden getroffen dan wel uitstel van betaling kan worden verleend. Op die manier kan een groter deel van de eigen bijdrage tegen lagere kosten worden geïnd doordat geen dwangmiddelen zullen worden ingezet tegen personen die de bijdrage op dat moment niet (in één keer) kunnen betalen. 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.

Schuldsanering (ARTIKEL V)

Mede gelet op de hierboven reeds beschreven inkomenspositie van gedetineerden is het 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 eigen bijdrage vloeit rechtstreeks uit de wet voort en houdt verband met het verblijf van de betrokkene in een justitiële inrichting. Daarmee is er geen rechtstreeks verband met een veroordeling, maar wel een indirect verband, aangezien het verblijf het gevolg is van een uitspraak van de rechter. Zou de eigen bijdrage worden beschouwd als een schuld voortvloeiende uit een veroordeling, dan zou dat betekenen dat een nog onbetaalde eigen bijdrage in de weg zou staan aan toelating tot een schuldsaneringstraject op grond van de WSNp. Ik wil evenwel voorkomen dat de eigen 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 WSNp betekenen dat de bijdrageplichtige mogelijk niet meer uit de financiële problemen komt, waardoor hij ook de eigen 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 voor verblijf. 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 voor verblijf) 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. 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 van de eigen bijdrage 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 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 gedetineerden in beginsel gehouden zijn de bijdrage voor het verblijf volledig te voldoen.

4. Financiële consequenties

De eigen bijdrage voor verblijf, zoals in dit wetsvoorstel opgenomen, moet samen met het wetsvoorstel dat een eigen bijdrage voor veroordeelden aan de kosten van de strafvordering en de slachtofferzorg 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.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel III

Artikel III regelt de ouderbijdrage voor verblijf van jeugdigen in een justitiële jeugdinrichting. De regeling is overeenkomstig de regeling in paragraaf 8.2 van het wetsvoorstel tot een Jeugdwet (*Kamerstukken I 2012/13, 33 684, A*). Zie ook paragraaf 2 van deze memorie van toelichting.

Artikel IV

In het voormalige artikel 77g bis, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht (verder: WvSr), zoals ingevoegd bij de Wet op de Jeugdhulpverlening (Stb. 1989, 358), was bepaald dat de kosten voor de jeugdstraffen ten laste van de staat komen, voor zover niet bij of krachtens enige wet anders is bepaald. De bepaling kwam inhoudelijk overeen met artikel 35, eerste lid, WvSr. Bij wet van 7 juli 1994 (Stb. 1994, 528), toen het jeugdstrafrecht werd herzien, werd de inhoud van het voormalige artikel 77g bis, tweede lid, verplaatst naar artikel 77ff, eerste lid, WvSr. De zinsnede 'voor zover niet bij of krachtens enige wet anders is bepaald' kwam daarbij te vervallen. In de

memorie van toelichting is deze wijziging niet toegelicht. Voorgesteld wordt de betreffende zinsnede weer op te nemen, mede in verband met de ouderbijdrage voor het verblijf in een justitiële jeugdinrichting die in dit wetsvoorstel is opgenomen.

Artikel VI

Artikel VI bevat een samenloopbepaling met het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de eigen bijdrage van veroordeelden aan de kosten van de strafvordering en de slachtofferzorg.

Artikel VII

Artikel VII bevat de inwerkingtredingsbepaling. Er is voorzien in de mogelijkheid tot een gefaseerde inwerkingtreding. Dit is bijvoorbeeld aan de orde wanneer het wenselijk is de ouderbijdrage eerder of later in werking te laten treden dan de eigen bijdrage voor verblijf voor gedetineerden of ter beschikking gestelden.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,