

De eigen bijdrage aan de kosten van het strafproces en de slachtofferzorg

Sonja Meijer, Jacques Claessen, Esther van Ginneken & Jannemieke Ouwerkerk¹

De stichting Mens en Strafrecht is geen voorstander van het wetsvoorstel dat een eigen bijdrage aan de kosten van strafvordering en slachtofferzorg wil invoeren voor veroordeelden. Het voorstel bergt een groot risico op willekeur in zich en levert bepaald geen bijdrage aan het verminderen van recidive. Wil men toch uitdrukking geven aan het principe van 'de vervuiler betaalt', voeg de bijdrage dan toe aan het sanctiearsenaal van de strafrechter.

1. Inleiding

Aanhangig bij de Eerste Kamer is momenteel het wetsvoorstel in verband met de eigen bijdrage van veroordeelden aan de kosten van strafvordering en slachtofferzorg.² Het wetsvoorstel voorziet erin dat plegers van strafbare feiten kunnen worden verplicht tot het betalen van (een gedeelte van) de kosten van opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten, alsook van de slachtofferzorg. Het gaat dan onder meer om de kosten die gemaakt worden door de politie, het Openbaar Ministerie, het NFI, het NIFP, de reclassering (ten behoeve van advisering aan de rechter) en de kosten van berechting (waaronder de kosten voor het oproepen van getuigen en deskundigen).

Het wetsvoorstel maakte aanvankelijk deel uit van een tweeluik, maar het andere wetsvoorstel, namelijk dat over de verplichte bijdrage van gedetineerden aan de kosten van hun detentie, is – naar aanleiding van de in het voorlopig verslag van de commissie voor Veiligheid en Justitie geuite zorgen en kritiek – door de minister ingetrokken.³

Zowel tegen het uitgangspunt dat aan bovengenoemd wetsvoorstel ten grondslag ligt (i.e. 'de vervuiler betaalt') als tegen de inhoudelijke uitwerking zoals voorgesteld, kunnen bezwaren worden geuit. In de literatuur, maar ook tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer is een fors aantal bezwaren reeds aan de orde gesteld. Dit artikel strekt ertoe een nadere onderbouwing te geven aan een aantal van deze bezwaren en aandacht te vragen voor aspecten die nog niet (uitgebreid) in

de Eerste Kamer werden besproken. Daartoe wordt allereerst de inhoud van het wetsvoorstel kort weergegeven (par. 2). Daarna worden enkele aspecten van het wetsvoorstel kritisch besproken (par. 3). Deze bijdrage sluit af met een suggestie voor de wijze waarop de belangrijkste bezwaren tegen het huidige wetsvoorstel zouden kunnen worden weggenomen (par. 4).

2. Het wetsvoorstel: ratio en inhoud

De ratio van de voorgestelde regeling is dat degene die de strafwet overtreedt, een strafrechtelijke reactie uitlokt en dientengevolge ook verantwoordelijk gehouden kan en moet worden voor (een deel van) de kosten daarvan.⁴ De regeling hanteert derhalve het uitgangspunt van 'de vervuiler betaalt'.⁵ Het voorstel volgt hiermee het Duitse *Veranlassungsprinzip* dat er kort gezegd op neerkomt dat diegene moet betalen die door een handeling in strijd met de (straf)wet heeft gehandeld en aldus strafvorderlijk optreden heeft uitgelokt dat tot kosten heeft geleid. Het uitgangspunt dat alle kosten door de overheid worden gedragen, wordt volgens de minister allang niet meer als vanzelfsprekendheid beschouwd. Sterker nog, vanaf de invoering van de Franse *Code Pénal* in 1810 tot 1896 gold in Nederland reeds een regeling op grond waarvan veroordeelden een bijdrage moesten betalen aan de kosten van de strafvordering.⁶

De bijdrage geldt voor verdachten van wie wettig en overtuigend is vast komen te staan dat zij een strafbaar feit hebben gepleegd, dat wil zeggen verdachten die een

straf of maatregel door de rechter opgelegd hebben gekregen of met toepassing van artikel 9a Sr zijn veroordeeld. Jeugdige veroordeelden en jongvolwassenen die zijn berecht overeenkomstig artikel 77a-77k Sr zijn uitgesloten van de verplichte eigen bijdrage. Om te voorkomen dat bijdrageplichtigen afzien van het instellen van rechtsmiddelen, zoals verzet en hoger beroep of cassatieberoep, geldt de bijdrageplicht niet in zaken waarin verzet tegen een strafbeschikking is ingesteld en is de eigen bijdrage enkel verschuldigd voor de eerste aanleg.⁷ De bijdrage is daarentegen wel verplicht in geval de rechter afziet van strafoplegging vanwege de geringe ernst van het feit, de persoon van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan.

Het voorgaande betekent concreet dat bijvoorbeeld ook de vrijgesproken verdachte bij wie wapens zijn aangehouden (en die niet van hem blijken te zijn) en aan wie derhalve de maatregel van onttrekking aan het verkeer wordt opgelegd, verplicht zal worden tot het betalen van een eigen bijdrage. De bijdrageplicht geldt daarnaast ook voor verminderd toerekeningsvatbare of geheel ontoerekeningsvatbare plegers van strafbare feiten die zijn ontslagen van alle rechtsvervolging en aan wie een maatregel van terbeschikkingstelling is opgelegd of die in een psychiatrisch ziekenhuis worden geplaatst.

Om het nog iets concreter te maken, de verwachting is dat zo'n 97 000 personen (of: zaken) met de verplichte bijdrage voor de kosten van strafvordering en slachtofferzorg zullen worden geconfronteerd.⁸ De hoogte van deze bijdrage hangt af van het soort rechter door wie de veroordeling wordt uitgesproken. Het bij dit wetsvoorstel behorende besluit waarbij deze bedragen worden vastgesteld, is momenteel nog ter advisering aanhangig bij de Raad van State, maar de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel geeft reeds inzicht in de hoogte van deze bijdrage.⁹ Zo volgt uit de memorie van antwoord dat bij een veroordeling door de kantonrechter (in 56 000 zaken, zo'n 42% van het totale aantal zaken) een forfait geldt van maximaal € 375. In bijna de helft van het aantal zaken (66 000 zaken) is echter sprake van een veroordeling door een politierechter; dan bedraagt het forfait € 1075. Slechts in 9% (12 000 zaken) van het totale aantal zaken vindt een veroordeling door een meervoudige kamer plaats, waarbij het forfait € 1975 bedraagt.¹⁰ De verplichte eigen bijdrage wordt gematigd, wanneer een geldboete wordt opgelegd die lager is dan dat bedrag. In dat geval bedraagt de eigen bijdrage 50% van de geldboete.¹¹

De vaststelling en inning geschiedt door het Centraal Administratie Kantoor (CAK) via een administratiefrechtelijke procedure waarop Titel 4.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing is. Aangezien er sprake is van een administratieve heffing en er, volgens de minister, geen sprake is van een punitieve sanctie, wordt bij de vaststelling van het bedrag geen rekening gehouden met de draagkracht van de verdachte. Pas in het kader van de inningsprocedure bestaat ruimte om daar rekening mee te houden. Zo kan bijvoorbeeld een betalingsregeling worden getroffen of uitstel van betaling worden verleend (artikel 4:94 Awb). Daarnaast is voorzien in een kwijtscheldingsbevoegdheid.¹² Daarmee wordt enerzijds voorkomen dat de eigenbijdrage regeling negatieve gevolgen heeft voor de resocialisatie van betrokkene en anderzijds dat de bijdrage slechts tegen betrekkelijk hoge kos-

Aangezien er sprake is van een administratieve heffing en er, volgens de minister, geen sprake is van een punitieve sanctie, wordt bij de vaststelling van het bedrag geen rekening gehouden met de draagkracht van de verdachte

ten (en dus een lagere opbrengst) kan worden geïnd.¹³ Blijft de bijdrageplichtige in gebreke wat betreft de betaling, dan volgt een aanmaning met een verhoging van het verschuldigde bedrag. Blijft hij ook dan in gebreke, dan kan verhaal (met dwangbevel) volgen. In het wetsvoorstel is afgezien van invoering van het dwangmiddel gijzeling.¹⁴

Bij AMvB is nader uitgewerkt hoe in de praktijk wordt omgegaan met verzoeken tot vermindering of kwijtschelding.¹⁵ Een bijdrageplichtige kan altijd verzoeken om een standaardbetalingsregeling van zes maanden en hoeft daarvoor geen nadere gegevens te overleggen. Wanneer de veroordeelde aangeeft dat hij ook voor de

Auteurs

1. Mr. S. Meijer is universitair docent straf(proces)recht aan de Vrije Universiteit Amsterdam, mr. J.A.A.C. Claessen is universitair docent straf(proces)recht aan de Universiteit Maastricht, dr. E.F.J.C. van Ginneken is universitair docent criminologie aan de Universiteit Leiden en prof. mr. J.W. Ouwkerk is hoogleraar Europees strafrecht aan de Universiteit Leiden. Deze bijdrage is een initiatief vanuit stichting Mens en Strafrecht (mensenstrafrecht.nl), waaraan de auteurs allen verbonden zijn.

Noten

2. Kamerstukken II 2014/15, 34067, 3. Het debat in de Eerste Kamer is op verzoek van de minister verdaagd: Kamerstukken I 2015/16, 34067, 33, 11.
3. Kamerstukken I 2015/16, 34067, C, p. 2. Zie over dit voorstel: S. Meijer, 'Pay-to-stay. Over de eigen bijdrage van gedetineerden aan hun detentie', *Sancties*, 2014, 21, p. 158-166.
4. Kamerstukken II 2014/15, 34067, 3, p. 1-2.
5. Kamerstukken II 2014/15, 34067, 9, p. 9.

6. Kamerstukken II 2014/15, 34067, 3, p. 1.

7. Art. 592b lid 2 (nieuw) Sv.

8. Kamerstukken II 2014/15, 34067, 9, p. 3.

9. De Raad van State heeft op 18 augustus 2016 advies uitgebracht over het Besluit

eigen bijdrage aan de kosten strafvordering en slachtofferzorg. Kamerstukken I 2015/16, 34067, C., p. 2, noot 4.

10. Kamerstukken II 2014/15, 34067, 9, p. 4-5.

11. Aanvankelijk gold deze 50%-regeling slechts voor kantonrechterzaken, maar naar aanleiding van kritiek uit de Kamer heeft de

minister toegezegd deze regeling ook op geldboetes opgelegd in politierechterzaken en meervoudige-kamerzaken toe te zullen passen: *Handelingen I 2016/17*, 2-9, p. 5.

12. Art. 592e (nieuw) Sv.

13. Kamerstukken II 2014/15, 34067, 3, p. 9.

14. Kamerstukken I 2015/16, 34067, C, p. 18.

15. Kamerstukken II 2014/15, 34067, 7, p. 2-3.

standaardregeling te weinig betalingsmogelijkheden heeft, dan zal worden beoordeeld of een individuele betalingsregeling mogelijk is. Hiervoor zal een inkomens- en vermogenstoets worden uitgevoerd waarbij ook van de bijdrageplichtige wordt verlangd gegevens, zoals informatie over zijn inkomen, woonsituatie en schulden, te overleggen die aantonen dat er te weinig betaalmogelijkheden zijn. Bij de individuele betalingsregeling wordt ernaar gestreefd dat de vordering in maximaal 36 maanden zal worden betaald. Bij de berekening van het maximaal te innen maandbedrag wordt bovendien rekening gehouden met een vrij te laten bedrag dat overeenkomt met de beslagvrije voet (zo'n 95% van het bijstandsniveau).

De minister verwacht van de eigen bijdrageregeling in de strafvordering en slachtofferzorg een netto-opbrengst van in totaal € 47 miljoen, waarvan € 5 miljoen is gereserveerd voor slachtofferzorg.¹⁶ Deze opbrengst is gebaseerd op een inningspercentage dat ligt tussen de 43 en 51%.

3. Kritiekpunten

3.1 'De vervuiler betaalt'? De veroordeelde betaalt, 'vervuiling' of niet!

Het wetsvoorstel beoogt uitdrukking te geven aan het motto 'de vervuiler betaalt'. Nu is de keuze om dit uitgangspunt te hanteren een politieke keuze waar men het mee eens of oneens kan zijn. Binnen het bestek van deze bijdrage achten wij het niet opportuun de verschillende voor- en tegenargumenten te herhalen. Wel achten wij het nodig om er – in navolging van Franken – nogmaals op te wijzen dat het uitgangspunt niet consequent wordt

Personen die niet voor hun strafbare gedragingen verantwoordelijk kunnen worden gehouden, hebben tegelijkertijd wél als 'vervuilers' bij te dragen in de kosten voor strafvordering en slachtofferzorg

gehanteerd,¹⁷ temeer nu voor dit aspect nog maar beperkt aandacht is geweest tijdens het debat in de Eerste Kamer.¹⁸ Zo wijst Franken erop dat ook wanneer door een strafbaar feit geen concrete slachtoffers zijn gemaakt, de veroordeelde toch kosten voor slachtofferzorg moet betalen. Wanneer echter geen sprake is van concrete slachtoffers en de slachtofferzorg dus ook niet hoeft te worden aangesproken, kan de schuldige aan een strafbaar feit niet worden aangemerkt als de veroorzaker van door slachtofferinstanties gemaakte kosten van slachtoffer-

hulp. Van 'vervuiling' op dat punt is dan dus geen sprake en, zo concludeert Franken terecht, 'In die gevallen kan het genoemde uitgangspunt eenvoudigweg niet ten grondslag liggen aan het deel van de eigen bijdrage van veroordeelden dat betrekking heeft op slachtofferzorg'.¹⁹

Maar het wetsvoorstel bevat méér onderdelen die niet gedragen worden door het uitgangspunt 'de vervuiler betaalt'.²⁰ Wij bespreken hier een onderdeel dat Franken in zijn bijdrage niet noemt. Zo is ervoor gekozen de bijdrageplicht ook te laten gelden voor hen die naar het oordeel van de rechter verminderd toerekeningsvatbaar of volledig ontoerekeningsvatbaar moeten worden gehouden voor de door hen gepleegde strafbare feiten en die om deze reden een tbs-maatregel opgelegd hebben gekregen of – in geval van volledige ontoerekeningsvatbaarheid – in een psychiatrisch ziekenhuis zijn geplaatst. Hier zijn in de Eerste Kamer kritische vragen over gesteld die door de minister steevast worden afgedaan met de opmerking dat door die mensen wel kosten zijn veroorzaakt.²¹ Dat deze stellingname geen afdoende rechtvaardiging kan bieden voor een eigen bijdrage aan de kosten van detentie en slachtofferzorg, behoeft nauwelijks toelichting; het is nu juist de geconstateerde geestelijke stoornis ten tijde van het plegen van het delict die consequenties heeft voor de mate waarin een persoon al dan niet aansprakelijk kan worden gehouden voor het gepleegde delict. Het is niet goed verdedigbaar dat personen die niet voor hun strafbare gedragingen verantwoordelijk kunnen worden gehouden, tegelijkertijd wél als 'vervuilers' hebben bij te dragen in de kosten voor strafvordering en slachtofferzorg. Met andere woorden: de toepassing van de bijdrageplicht op verminderd toerekeningsvatbare en volledig ontoerekeningsvatbare delinquenten kan evenmin worden gedragen door het uitgangspunt 'de vervuiler betaalt'. Invoering van een bijdrageplicht voor deze categorie veroordeelden komt onzes inziens neer op invoering van een risicoaansprakelijkheid in het strafrecht, terwijl ons strafrecht nog altijd een schuldstrafrecht is.

Het bovenstaande strekt tot de conclusie dat de gegeven rechtvaardiging voor het onderhavige wetsvoorstel inadequaat is. Dat is op zichzelf reden om de ratio van het wetsvoorstel andermaal aan de orde te stellen in de Eerste Kamer alvorens tot instemming over te gaan. Voor die gevallen waarin van 'vervuiling' geen sprake is of waarin betrokkenen niet strafrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gehouden voor de vervuiling, is een wijziging van het wetsvoorstel nodig, ofwel door intrekking van de bijdrageplicht in die gevallen ofwel door alsnog te bezien of voor het verhalen van de kosten van strafvordering en/of slachtofferzorg een andere, meer adequate rechtvaardiging te geven is.

3.2. Gevolgen schuldenlast voor resocialisatie en recidiverisico

Een belangrijk deel van het debat gaat over de gevolgen van de toename van de schuldenlast voor de resocialisatie van de veroordeelde, waarbij de gevolgen veelal worden verengd tot de gevolgen voor de kans op recidive. Gesteld wordt dat het hebben van schulden een belangrijke criminogene factor is die het risico op recidive doet stijgen.²² Een systematische review uit 2014 over schuldenproblematiek van jongeren en jongvolwassenen laat inderdaad



© Shutterstock

zien dat er een verband is tussen schulden en delinquent gedrag, alsmede recidive.²³

Overtuigend bewijs wat betreft de relatie tussen schulden en criminaliteit onder volwassenen is recentelijk geleverd door Finse wetenschappers in een onderzoek gepubliceerd in het gerenommeerde tijdschrift *Criminology*.²⁴ Op basis van een dataset met de gegevens van 20 696 Finse burgers concluderen zij dat de kans op crimineel gedrag ruim drie keer zo groot is onder mensen met schulden, vergeleken met mensen zonder schulden. Deze kans is nog groter als specifiek wordt gekeken naar gewelddadige delicten (4,3 keer zo groot) en vermogens-

delicten (8,6 keer zo groot). Als ook geldboetes worden meegenomen in de schulden, neemt het risico op crimineel gedrag nog meer toe. Deze relatie tussen schulden en criminaliteit kan niet worden verklaard door sociaaleconomische factoren als werk, inkomen en opleiding. Uit het onderzoek bleek ook dat de relatie tussen schulden en crimineel gedrag niet alleen zichtbaar is in de vergelijking tussen mensen met en zonder schulden, maar ook in de ontwikkeling van schuldenproblematiek en criminaliteit op *individueel* niveau. Daarnaast vonden de onderzoekers dat schuldenproblemen verder toenemen als gevolg van criminaliteit en openstaande geldboetes.

16. Kamerstukken I 2015/16, 34067, C, p. 14.

17. A.A. Franken, 'De kosten van de strafvordering en de kosten van detentie', *DD* 2015, 6, p. 427-434. Alhoewel het artikel van Franken ook betrekking heeft op het – inmiddels ingetrokken – wetsvoorstel inzake de kosten van detentie is zijn hier gememoreerde kritiek op de inconsequente hantering van het uitgangspunt 'de vervuiler betaalt' nog altijd relevant.

18. Zie het debat van 4 oktober 2016.

19. Franken 2015, p. 429.

20. Franken 2015, p. 430.

21. Zie het debat van 4 oktober 2016 waarin de minister stelt: 'Zij zijn dan misschien niet verantwoordelijk voor de keuze. Zij hebben naar de vaststelling van de rechter geen keuze gemaakt om het misdrijf te plegen, omdat ze daarvoor niet toerekeningsvatbaar zijn verklaard. Dat laat echter onverlet dat ze als gevolg van de handelin-

gen die ze hebben verricht, even los van de toerekenbaarheid ervan, wel een forse hoeveelheid kosten hebben veroorzaakt.

Dat is bij tbs natuurlijk onvoorstelbaar veel meer dan in de normale situatie. Maar goed, daar kijken we niet naar. We kijken hier echt alleen maar naar het feit dat iemand strafrechtelijk veroordeeld wordt. Dat leidt ertoe dat hij een bijdrage betaalt in de kosten.'

22. Zie o.a. advies Reclassering, p. 2.

23. M. Hoeve e.a., 'A systematic review of financial debt in adolescents and young adults: Prevalence, correlates and associations with crime', *PLoS One* 9, 2014, 8, e104909.

24. M. Aaltonen, A. Oksanen & J. Kivivuori, 'Debt problems and crime', *Criminology* 54, 2016, 2, p. 307-331.

Het is aannemelijk dat een verplichte bijdrage in de kosten van het strafrechtproces bijdraagt aan de hiervoor beschreven negatieve spiraal. Het is niet voldoende om door middel van betalingsregelingen rekening te houden met het inkomen van veroordeelden, omdat financiële problematiek (inclusief lopende betalingsregelingen) onafhankelijk van sociaaleconomische status het risico op crimineel gedrag verhoogt. Verder heeft onderzoek door de bekende criminoloog Robert Agnew en collega's aangetoond dat de relatie tussen financiële problemen en criminaliteit sterker is dan tussen sociaaleconomische status en criminaliteit.²⁵

Verschillende mechanismen kunnen het verband tussen schulden en recidive (en crimineel gedrag in het algemeen) verklaren. Ten eerste is het mogelijk dat de frustratie en stress als gevolg van financiële problemen tot criminaliteit leiden.²⁶ Ten tweede kan criminaliteit (met name vermogensdelicten en drugsdelicten) worden aangewend als middel om schulden af te lossen. Uit onderzoek blijkt dat de relatie tussen financiële problematiek en vermogensdelicten groter is dan die met andere typen delicten.²⁷ Ten derde vormen schulden een belemmering voor activiteiten die een zogenaamde *stake in conformity* bevorderen. Met andere woorden, daardoor hebben mensen minder te verliezen als ze delicten plegen. Daarnaast maken schulden het minder aantrekkelijk om te werken, omdat extra verdiensten moeten worden opgeofferd aan het afbetalen van de schulden. Dit mechanisme laat zien hoe schulden resocialisatie in bredere zin in de weg staan. Ten vierde zijn schulden niet alleen een mogelijk gevolg van beperkte impulscontrole en probleemoplossend vermogen; onderzoek laat ook zien dat financiële zorgen deze capaciteiten (verder) beperken.²⁸ De negatieve spiraal van armoede (en criminaliteit) is hierdoor moeilijk te doorbreken. Tot slot is de kans aanwezig dat schulden in de context van een strafrechtproces als onrechtvaardig worden beschouwd, wat kan leiden tot criminaliteit als daad van verzet.²⁹

Bovenstaand genoemd onderzoek toont het belang aan om crimineel gedrag in een bredere context te zien, waarin financiële zorgen vaak onderdeel zijn van het probleem. Deze problematiek is lastig in kaart te brengen en nog moeilijker om op te lossen; een bijdrage in de kosten dreigt te situatie te verergeren.

Resocialisatie omvat bovendien meer dan de kans op recidive. De sociale problematiek van veroordeelden zal alleen maar verergeren als gevolg van deze (extra) schuld.³⁰ Een belangrijk deel van de bijdrageplichtigen bestaat uit personen die niet of lager geschoold zijn, vaak geen werk hebben en rond moeten komen van een uitkering. Zo heeft bijna de helft van de veroordeelden die onder toezicht staat van de reclassering, geen werk. Bijna de helft heeft geen diploma en een substantieel deel heeft alleen het basisonderwijs gevolgd. Er is sprake van een oververtegenwoordiging van mensen met een Licht Verstandelijke Beperking (LVB). Door hun beperkte sociale vermogens komen zij vaker in situaties die leiden tot criminaliteit.³¹ Voorkomen moet worden dat juist dit deel van de doelgroep nog verder in een uitzichtloze situatie wordt gebracht als gevolg van de eigen bijdrage.

Een voorbeeld van deze sociale problematiek betreft de woonsituatie van de veroordeelde. Wanneer een veroor-

deelde de eigen bijdrage niet betaalt, kan als uiterste dwangmiddel verhaal (met dwangbevel) worden ingezet, wat betekent dat een deurwaarder beslag kan leggen op het inkomen. Dat kan tot gevolg hebben dat de huur niet meer kan worden betaald, een huurschuld wordt opgebouwd, waarna al betrekkelijk snel (een maand of twee) een uithuiszetting kan volgen.³² Uit onderzoek blijkt evenwel dat het ontbreken van een stabiele woonomgeving – te weten dakloosheid of veel van woning veranderen – een recidivefactor is.³³

Daarnaast is ook te verwachten dat een (extra) schuld zijn weerslag zal hebben op het gezin van de bijdrageplichtige. Door het CAK wordt weliswaar het maandelijks vrij te laten bedrag gerespecteerd, maar dat betekent niet dat er geen problemen voor het gezin ontstaan. Het betekent namelijk concreet dat een gezin onder het bijstandsniveau (namelijk 95% daarvan) wordt gebracht. Het effect van de maatregel is dus wel degelijk te voelen door het gehele gezin en kan leiden tot allerlei sociale gevolgen binnen dat gezin, waaronder spanning over schulden en geldzorgen. Dat kan op zijn beurt tot gevolg hebben dat kinderen beknot worden in hun mogelijkheden, bijvoorbeeld om te sporten, maar het bergt ook een ernstiger risico in zich, zoals huiselijk geweld.³⁴

Het huidige wetsvoorstel geeft er weinig blijk van oog te hebben voor resocialisatie in algemene zin en het risico op recidive in het bijzonder

Het treffen van een betalingsregeling, het verlenen van uitstel van betaling of kwijtschelding biedt ook voor deze sociale problematiek niet in alle gevallen uitkomst. Het voorstel gaat namelijk uit van de zelfredzame burger die zelf aan de bel dient te trekken op het moment dat hij niet in staat is om de opgelegde verplichte bijdrage te betalen, waarna in voorkomende gevallen een betalingsregeling kan worden getroffen. Dit staat haaks op de realiteit waarbij bij personen die kampen met schulden, de problemen dusdanig boven het hoofd kunnen groeien dat zij soms hun post niet eens meer (durven te) openen. De realiteit is bovendien dat dit soort personen veelal gebukt gaat onder schuldenproblematiek waarbij sprake kan zijn van meerdere schuldeisers en een opeenstapeling van strafrechtelijke financiële sancties (zoals geldboete, ontnemingsmaatregel en schadevergoedingsmaatregel). De mogelijkheid van het treffen van een betalingsregeling of het verlenen van uitstel van betaling heffen de schuld van de bijdrageplichtige niet op. De schuld blijft staan, wat betekent dat de financiële situatie van de veroordeelde en de negatieve effecten hiervan op de resocialisatie van betrokkene gedurende lange tijd kunnen voortduren.³⁵

Het huidige wetsvoorstel geeft er kortom weinig blijk

van oog te hebben voor resocialisatie in algemene zin en het risico op recidive in het bijzonder.

3.3. 'Criminal charge' in de zin van artikel 6 EVRM

Een vraag die in de adviezen over het wetsvoorstel en tijdens de parlementaire behandeling vaker aan de orde is gesteld, is of de eigen bijdrage moet worden aangemerkt als een punitieve sanctie. De minister meent stellig van niet en wijst daarbij op rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM).

De vraag of een bepaalde maatregel kan worden aangemerkt als straf ('criminal charge') in de zin van artikel 6 EVRM hangt in de eerste plaats af van de vraag of deze maatregel wordt opgelegd als gevolg van een strafrechtelijke veroordeling. Andere relevante factoren zijn de kwalificatie van het feit naar nationaal recht, de aard van het strafbare feit en de mate of de ernst van de maatregel.³⁶ Of een bepaalde maatregel al dan niet als 'criminal charge' kan worden aangemerkt, hangt daarmee af van de vormgeving daarvan.

Wanneer deze maatregel wordt aangelegd voor de verplichte eigen bijdrage, kan onzes inziens een knelpunt worden geconstateerd ten aanzien van de mate of de ernst van de maatregel waardoor er onder bepaalde omstandigheden sprake is van een punitieve sanctie. De beoordeling van de vraag of de mate of de ernst van de maatregel tot de conclusie leidt dat er sprake is van een 'criminal charge' in de zin van artikel 6 EVRM kan blijkens de jurisprudentie van het EHRM enkel worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval. Van belang bij de beoordeling is onder meer de verhouding tussen de kosten die de staat heeft gemaakt voor de vervolging en slachtofferzorg en de administratieve bijdrage van de veroordeelde daaraan. Staat de hoogte van de eigen bijdrage met andere woorden in verhouding tot de daadwerkelijke kosten? Zo was de financiële compensatie in de EHRM-zaak *Ruotsalainen/Finland* bijvoorbeeld drie keer zo hoog als de door de staat misgelopen inkomsten.³⁷ De minister stelt in dit verband dat hij niet goed kan aangeven wat een kantonrechterzaak, politierechterzaak en een meervoudige-kamerzaak gemiddeld kost.³⁸ Gelet op het voorgaande lijkt het ons ook weinig zinnig om dit aan te geven. De kosten van een politierechterzaak zullen per geval sterk uiteen kunnen lopen, wat onder meer samenhangt met factoren, zoals de tijd die de politie heeft besteed aan de opsporing, of er sprake is van een beken-

nende of ontkennende verdachte, of er veel getuigen (ter zitting) zijn gehoord, enz. Het gevolg hiervan kan evenwel zijn dat het forfaitaire bedrag in *individuele gevallen* niet in verhouding staat tot de gemaakte kosten voor de staat, waardoor de eigen bijdrage wel degelijk bestraffend kan werken. Denk bijvoorbeeld aan de situatie waarin winkelpersoneel een recidiverende winkeldief op heterdaad betrapt, overdraagt aan de politie, de verdachte bij politie en de politierechter direct bekend en veroordeeld wordt – conform de oriëntatiepunten (LOVS) tot een geldboete van € 200 en 1 week voorwaardelijke gevangenisstraf. Deze veroordeelde wordt vervolgens verplicht een bijdrage te betalen van € 1075 aan kosten van het strafproces en de slachtofferzorg, terwijl politie en justitie minimale kosten hebben gehad aan deze zaak. In de uitwerking van de regeling zal de forfaitaire eigen bijdrageverplichting in veel gevallen dus weliswaar (fors) lager zijn dan de daadwerkelijk gemaakte kosten, maar daar tegenover staat dat het werken met (gemiddelde) forfaitaire bedragen in individuele gevallen een zodanige uitwerking kan hebben dat er wel degelijk sprake is van een punitieve werking van de eigenbijdrageverplichting.

De eigenbijdrageverplichting zoals deze thans is vormgegeven, heeft bovendien onvoldoende oog voor de realiteit en complexiteit van de alledaagse praktijk. Daarmee doen wij onder meer op de praktijk van het appointeren van een zaak voor een enkelvoudige of meervoudige kamer. Zaken worden soms wegens oneigenlijke redenen – afdoening door een meervoudige kamer levert de rechtspraak meer op dan afdoening door een enkelvoudige kamer – aanhangig gemaakt bij een meervoudige kamer. Dat betekent dat een veroordeelde in een relatief eenvoudige zaak' (met lage kosten voor opsporing en vervolging en een lage straf) verplicht kan worden tot een (hoge) eigen bijdrage van € 1975.

Een ander voorbeeld van deze alledaagse praktijk betreft de dagvaarding. Het uitgangspunt van de voorgestelde regeling is dat de bijdrage wordt betaald door degeene die de kosten heeft veroorzaakt. De bijdrage zal daarom gelden voor gewezen verdachten *wier zaak* is geëindigd met oplegging van een straf of maatregel door de rechter of met toepassing van artikel 9a Sr.³⁹ Per zaak wordt een vast forfaitair bedrag in rekening gebracht. Het is evenwel niet duidelijk wat wordt bedoeld met de term 'zaak'. Voor de hand ligt dat wordt aangesloten bij de jurisprudentie met betrekking tot schadevergoedingsverzoeken ex artikel

25. R. Agnew e.a. 'Socioeconomic status, economic problems, and delinquency', *Youth & Society* 40, 2008, 2, p. 159-181.

26. R. Agnew, 'Foundation for a general strain theory of crime and delinquency', *Criminology* 30, 1992, 1, p. 47-88.

27. M. Aaltonen e.a., 'Examining the generality of the unemployment-crime association', *Criminology* 51, 2013, p. 561-594; M. Aaltonen e.a. 2016; R.B. Felson e.a., 'Having a bad month: General versus specific effects of stress on crime', *Journal of Quantitative Criminology* 28, 2012, p. 347-363.

28. A. Mani, S. Mullainathan, E. Shafir & J. Zhao, 'Poverty impedes cognitive function', *Science* 341, 2013, p. 976-980; A.K. Shah, S. Mullainathan & E. Shafir, 'Some consequences of having too little', *Science* 338, 2012, p. 382-385; E.F.J.C. van Ginneken, 'Constrained agency: The role of self-control in the process of desistance', in: E. Hart & E.F.J.C. van Ginneken (eds.), *New Perspectives on Desistance: Theoretical and empirical developments*, Palgrave, 2016 (nog te verschijnen).

29. L.W. Sherman, 'Defiance, deterrence, and irrelevance: A theory of the criminal

sanction', *Journal of Research in Crime and Delinquency* 30, 1993, 4, p. 445-473.

30. Kamerstukken II 2014/15, 34067, 4, p. 4-5 en Kamerstukken II 2014/15, 34067, 7, p. 2.

31. Zie advies Reclassering Nederland, p. 2.

32. N. Jungmann e.a., *Gevangen in schuld. Over de uitzichtloze schuldsituatie van cliënten van de verslavingsreclassering*, Hogeschool Utrecht, 2014, p. 23-24.

33. C. O'Leary, 'The role of stable accommodation in reducing recidivism: what does the evidence tell us?', *Safer communities* 12(1), 2013, p. 5-12.

34. Zie advies Reclassering, p. 2.

35. Vergelijk Kamerstukken II 2014/15, 34067, 4, p. 4 (advies Raad van State).

36. EHRM 8 juni 1976, appl. nr. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/71; 5354/72; 5370/72 (*Engel e.a./Nederland*).

37. EHRM 16 juni 2009, appl. nr. 13079/03 (*Ruotsalainen/Finland*).

38. Kamerstukken II 2015/16, 34067, E, p. 4-5.

39. Kamerstukken II 2014/15, 34067, 3, p. 7.

89 en 591a Sv waarbij onder ‘zaak’ wordt verstaan alle op een en dezelfde dagvaarding voorkomende feiten.⁴⁰ De realiteit is evenwel dat op een dagvaarding een of meerdere feiten kunnen zijn vermeld. Bovendien kunnen meerdere dagvaardingen tegen één verdachte zijn uitgebracht die ter terechtzitting al dan niet gevoegd worden behandeld. Een verdachte kan daarnaast voor slechts een deel van de feiten worden veroordeeld en voor de rest worden vrijgesproken. *In concreto* betekent dit dat een verdachte die door de politierechter wordt veroordeeld voor twee feiten die op twee afzonderlijke dagvaardingen staan vermeld, verplicht wordt tot betaling van tweemaal de eigen bijdrage, terwijl voor een veroordeelde die wordt veroordeeld voor twee feiten die staan vermeld op een en dezelfde dagvaarding de eigen bijdrage slechts eenmaal dient te betalen. Dat maakt niet alleen dat de eigen bijdrage in het eerste voorbeeld door de concrete uitwerking in de praktijk punitief is, het illustreert ook hoe willekeurig de regeling van de eigen bijdrage is in de toepassing daarvan.

4. Naar een aanvaardbare vormgeving van de eigen bijdrage: uitbreiding van het strafrechtelijk sanctiearsenaal?

De vorige subparagraaf roept de vraag op welke rol de strafrechter in dit alles speelt. Als de voorgestelde eigen bijdrage een administratiefrechtelijke heffing wordt, rijst de vraag of de *strafrechter* bij de daaraan voorafgaande strafoplegging rekening moet of zal houden met de oplegging van de eigen bijdrage. De minister meent van niet; nu sprake is van een administratieve heffing en niet van een straf zijn de vaststelling en inning van de eigen bijdrage én de mogelijke verderstrekkende gevolgen die daaruit voor de veroordeelde voortvloeien, geen relevante factoren waarmee de strafrechter rekening heeft te houden. Daarmee is echter niet uitgesloten dat de strafrechter de bijdrageplicht toch meeweegt in die zin dat hij deze verdisconteert in de op te leggen straf of maatregel. Gelet op de grote straftoemtingsvrijheid kan de strafrechter hiervan ook niet worden weerhouden; het staat hem vrij om bij de strafoplegging alle relevante factoren, ook de financiële situatie van de verdachte, mee te wegen. Aanmerkelijk is echter wel dat rechters hieromtrent verschillend zullen denken en handelen. Zo laat de huidige rechtspraak zien dat rechters reeds verschillende gevolgen toekennen aan een aantal andere administratieve (bijkomende) gevolgen van een strafrechtelijke veroordeling, zoals bijvoorbeeld de Verklaring Omtrent Gedrag of het intrekken van een verblijfsvergunning.⁴¹ De ene rechter blijkt gevoelig voor verweren die over deze gevolgen worden gevoerd en houdt daarmee rekening in de strafoplegging, terwijl de andere rechter verweren hieromtrent nadrukkelijk niet meeneemt. Het is niet uit te sluiten dat deze situatie zich ook zal voordoen bij verweren die worden gevoerd over de gevolgen die een strafrechtelijke veroordeling heeft voor de eigen bijdrageplicht, met mogelijke willekeur in de strafoplegging tot gevolg.

Mocht er in de Eerste Kamer voldoende draagvlak blijken te zijn voor de wens van de regering om de kosten voor strafvordering en slachtofferzorg (in hogere mate dan nu het geval is) te verhalen op veroordeelden, dan is het echter niet alléén ter voorkoming van willekeur op dit specifieke punt dat wij alsnog in overweging willen geven

de beslissing over de (omvang van de) eigen bijdrage bij de strafrechter te leggen. Wij zijn van mening dat alleen op die wijze tegemoet kan worden gekomen aan de hiervoor bekritiseerde aspecten van het wetsvoorstel.

Om de strafrechter te laten beslissen over de (omvang van de) eigen bijdrage is het aan te bevelen om de betaling van kosten van strafvordering en slachtofferzorg als nieuwe sancties op te nemen in het strafrechtelijk sanctiearsenaal. Daarbij kan vanzelfsprekend wettelijk worden vastgelegd dat bij de straftoemeting de veroordeelde in beginsel een bedrag voor zowel strafvordering als slachtofferzorg heeft te betalen, maar uiteraard mits dat past binnen ons reguliere stelsel van toerekenbaarheid en conform de eisen van proportionaliteit. Op die wijze kan de wetgever tot uitdrukking brengen dat het wel degelijk de bedoeling is dat veroordeelden meebetalen aan de kosten voor het strafproces en slachtofferzorg, tenzij dit in het individuele geval tot onrechtvaardige of onhoudbare uitkomsten zou leiden – zoals bij verminderd toerekeningsvatbare of ontoerekeningsvatbare personen of wanneer een bijdrage aan de kosten van slachtofferzorg zich niet verdraagt met het voorkomende geval van een slachtofferloos delict, en tenzij dit tot onredelijke of zelfs uitzichtloze situaties zou leiden (bijvoorbeeld door een voorziene toename van schulden) met alle recidiverisico's van dien. Wanneer de strafrechter betrokken wordt in de vaststelling van (de omvang van) de eigen bijdrage wordt

Wij willen in overweging geven de beslissing over de (omvang van de) eigen bijdrage bij de strafrechter te leggen

voorts voorkomen dat al te grote willekeur optreedt, noch ten gevolge van de appointeringspraktijk van strafzaken noch door uiteenlopende visies onder strafrechters over het al dan niet meewegen van de (toekomstige) financiële situatie van verdachten. Uiteraard blijven hiermee nog veel vragen onbeantwoord, bijvoorbeeld of de eigen bijdrage als straf of maatregel vormgegeven zou moeten worden en – daarmee samenhangend – welke rol de draagkracht van de verdachte zou moeten spelen, alsmede aan de hand van welke factoren de eigen bijdrage in een concreet geval moet worden vastgesteld. Dat neemt evenwel niet weg dat een nadere herbezinning op het huidige voorstel onzes inziens noodzakelijk is. •

40. HR 14 november 1989, *NJ* 1990, 274 (m.nt. Th.W. van Veen).

41. M. Boone & E. Kurtovic, 'Bijkomende gevolgen van de straf en het principe van proportionele strafoplegging', *NJB* 2016/1130, afl. 23, p. 1623-1629;

S. Meijer, 'De invloed van de strafrechter op

de bijkomende gevolgen van de straf' (nog te verschijnen); H. Anker, 'Rechter gaat op stoel COVOG zitten', in: A. Klip, V. Mols, H. Nelen & T. Spronken (red.), *Buitengewoon Mols. Liber Amicorum*, Den Haag: Sdu 2016, p. 11-14.