
Vergaderjaar 2023-2024

34 126 Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de herziening van de regeling inzake de meerdaadse samenloop in strafzaken (herziening regeling meerdaadse samenloop in strafzaken)

H **NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD**
Ontvangen 19 december 2025

1. Inleiding

In het nader voorlopig verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid legden de leden van de fracties van de **VVD** en het **CDA** gezamenlijk enkele vragen voor in aansluiting op de beantwoording van de vragen die zij stelden in het voorlopig verslag. Ook de leden van de **PvdA**-fractie stelden nog een aanvullende vraag. Het past mij allereerst om uw commissie spijt te betuigen voor de late beantwoording van het nader voorlopig verslag. De voortgang van de uitvoering van het – in deze nota ook besproken – onderzoek naar de toepassing van het draagkrachtbeginsel in de straftoemeting en de daarop volgende adviezen liepen, mede door de coronacrisis, vertraging op, en na oplevering van het rapport moest voorrang worden gegeven aan een aantal prioritaire wetgevingstrajecten. Dat neemt niet weg dat ik de leden van de genoemde fracties zeer erkentelijk ben voor de getoonde belangstelling. Ik neem de gelegenheid graag te baat om deze vragen te beantwoorden en de eerder gegeven antwoorden, zoals verzocht, te verduidelijken. Een tweede voorafgaande opmerking is van redactionele aard: waar in deze nadere memorie wordt verwezen naar artikelen, betreft dit artikelen uit het Wetboek van Strafrecht, tenzij anders aangegeven.

2. Cumulatie

De leden van de fracties van de **VVD** en het **CDA** achtten de argumenten voor het handhaven van een stelsel van gematigde cumulatie van vrijheidsstraffen nog onvoldoende overtuigend. De verwijzing naar het bestaan van soortgelijke regelingen in andere Europese landen, de historische wortels van deze regeling en het ontbreken van politiek draagvlak voor een stelsel van onbeperkte of zuivere cumulatie vonden zij nog niet toereikend en zij zagen deze graag nader onderbouwd in verband met de keuze voor beperkte cumulatie. Als voordeel van de zuivere cumulatie noemen zij de eenvoud van de regeling en meer ruimte voor de straftoemeting van de rechter.

In reactie op deze opmerkingen zou ik graag willen vooropstellen dat het wetsvoorstel in zijn huidige vorm er eveneens toe strekt te voorzien in meer ruimte voor de straftoemeting van de rechter in gevallen van meerdaadse samenloop. Zo wordt het wettelijk strafmaximum in artikel 57 verhoogd en kent artikel 63 een nieuwe opzet. Die opzet houdt in dat bij toepasselijkheid van de regeling van de meerdaadse samenloop bij ongelijktijdige berechting van feiten die eerder als meerdaadse samenloop hadden kunnen worden bestraft, niet meer – zoals nu het geval – alle straffen voor de latere feiten in mindering moeten worden gebracht op de ruimte voor de strafoplegging van het te berechten feit, maar nog slechts één van die straffen.

Deze verruiming van de straftoemetingsvrijheid wordt gerealiseerd onder handhaving van het stelsel van gematigde cumulatie van vrijheidsstraffen. Dat stelsel gaat uit

van een eigen verantwoordelijkheid van de wetgever bij het normeren van de sanctieoplegging. Het behoort tot de taak van de wetgever om de kaders te bepalen waarbinnen de straftoemettingsvrijheid van de rechter functioneert. Die normerende taak betreft ook de strafoplegging bij meerdaadse samenloop en dient erin te resulteren dat bij iemand die voor meerdere strafbare feiten wordt berecht met de proportionaliteit van de totale duur van de vrijheidsstraf rekening wordt gehouden. Dit wordt bereikt door in artikel 57 te voorzien in een wettelijk strafmaximum dat is gekoppeld aan het misdrijf dat met de hoogste straf wordt bedreigd. Zoals uit verschillende onderzoeken blijkt, heeft de gedachte van een zekere beperking van straffen bij meerdaadse samenloop nog steeds duidelijk steun (zie J. de Hullu en P.H.P.H.M.C. van Kempen, *Materieel strafrecht*, Deventer: Kluwer 2024, paragraaf VIII.2.5, waarin bij voetnoot 8 diverse verwijzingen naar wetenschappelijke literatuur hierover is opgenomen). Achterliggend idee blijft dat de wetgever het strafmaximum bepaalt in gevallen waarin sprake is van gelijktijdige berechting – of, langs de weg van artikel 63, in geval van ongelijktijdige berechting – van een verdachte voor verschillende misdrijven, en dat disproportionele bestrafing moet worden voorkomen.

Een stelsel van zuivere cumulatie van vrijheidsstraffen heeft als bezwaar dat juist op het niveau van de wet sprake zal zijn van ondernormering: door het ontbreken van een nadere begrenzing van het wettelijk strafmaximum in gevallen van meerdaadse samenloop, wordt onduidelijk langs welke weg de rechter moet voorzien in een proportionele bestrafing en op welke manier nog in voldoende mate een consistente straftoemeting kan worden gewaarborgd. Een stelsel van zuivere cumulatie van vrijheidsstraffen kan bovendien tot gevolg hebben dat in de fase van de tenuitvoerlegging maatregelen worden getroffen om te voorkomen dat de tenuitvoerlegging van – zeer hoge – gevangenisstraffen in de weg gaat staan aan een behoorlijk functionerende strafrechtspleging. Zo valt bij buitenlandse stelsels waarin zuivere cumulatie van straffen regel is te zien dat regelingen zijn getroffen om rekening te kunnen houden met de proportionaliteit van de straf(fen) die daadwerkelijk worden tenuitvoergelegd. Een stelsel van zuivere cumulatie van vrijheidsstraffen zou ook voor ons land kunnen betekenen dat niet zou kunnen worden volstaan met het enkel schrappen van de (gematigde) cumulatieregels van artikel 57, maar dat – aanvullend – op het niveau van de tenuitvoerlegging grenzen zouden moeten worden gesteld aan de totale duur van de gevangenisstraf. Van een dergelijk systeem ben ik geen voorstander. Het houdt immers in dat de door de rechter opgelegde straf en de daadwerkelijk in detentie doorgebrachte tijd sterk uiteen gaan lopen. Veroordeelden kunnen dan jaren eerder vrijkomen dan in de uitspraak door de rechter is bepaald. Dit ondermijnt de geloofwaardigheid en inzichtelijkheid van de strafoplegging. De basis voor een geloofwaardig en legitiem strafrechtstelsel is immers het feitelijk tenuitvoerleggen van door de rechter opgelegde straffen. Om die reden brengt de Wet straffen en beschermen (die op 1 juli 2021 in werking is getreden en waarmee grote wijzigingen ten aanzien van de voorwaardelijke invrijheidstelling zijn doorgevoerd) het ten uitvoer te leggen gedeelte van de gevangenisstraf juist meer in lijn met de door de rechter opgelegde straf.

3. Recidive

De leden van de fracties van de **VVD** en het **CDA** vroegen zich af of het verschil tussen het aanrekenen van recidive (waarbij een voorafgaande onherroepelijke rechterlijke einduitspraak bestaat) of het opleggen van een straf voor een niet eerder berecht strafbaar feit in samenhang met bestrafing van eerder begane feiten (geen voorafgaande onherroepelijke rechterlijke einduitspraak) zo zwaar weegt, dat het de divergentie tussen een «toeslag» en een «korting» kon rechtvaardigen.

De ratio van de strafverhoging voor het plegen van recidive die aan de rechter wordt voorgelegd (artikel 43a) is dat de verdachte wordt geconfronteerd met een eerder onherroepelijk rechterlijk oordeel over zijn gedrag, waaruit hij niet de conclusie heeft getrokken dat hij daarna geen nieuwe (soortgelijke) feiten zou moeten plegen;

sterker nog: de eerdere onherroepelijke veroordeling heeft hem daarvan niet weerhouden. Met de recidiveregeling krijgt de rechter de mogelijkheid tot uitdrukking te brengen dat strafverhogend is dat de verdachte na zijn onherroepelijke veroordeling heeft volhard in het plegen van soortgelijke strafbare feiten.

Het verwijt aan de recidivist dat hij geen lering heeft getrokken uit een onherroepelijke rechterlijke veroordeling waarbij aan hem een vrijheidsstraf is opgelegd, kan niet worden gemaakt aan een verdachte die wordt berecht voor een strafbaar feit dat gelijktijdig had kunnen worden berecht met een feit waarvoor de verdachte eerder terechtstond. Hoewel, zoals deze leden terecht opmerkten, de verdachte mogelijk wel bekend zal zijn met de omstandigheid dat hij ten tijde van de eerste berechting niet voor alle door hem voordien gepleegde (soortgelijke) feiten terecht staat en dat deze strafbaar zijn, ontbreekt het element van de eerdere onherroepelijke veroordeling tot een vrijheidsstraf die klaarblijkelijk haar doel heeft gemist. Bij meerdaadse samenloop is sprake van meerdere strafbare feiten gepleegd voorafgaand aan het rechterlijk oordeel, die gezamenlijk worden berecht. De wettelijke regeling waarborgt dat daarbij een proportionele en passende straf wordt opgelegd, waarbij dit wetsvoorstel erin voorziet dat die strafruimte wordt vergroot van een derde naar de helft boven het hoogste strafmaximum (voorgesteld artikel 57, tweede lid). In gevallen waarin een bepaald strafbaar feit niet is betrokken bij de berechting, bijvoorbeeld omdat dat feit niet bekend was, wordt in wezen voorzien in een fictie waarbij wordt gedaan alsof het alsnog bekend geraakte feit gelijktijdig is berecht met de andere, latere feiten waarvoor de verdachte reeds is veroordeeld (voorgesteld artikel 63, eerste lid). Anders dan naar huidig recht, wordt deze fictie met het wetsvoorstel niet meer volledig doorgetrokken. In gevallen waarin sprake is van meerdere veroordelingen, wordt nog slechts één van die veroordelingen in aanmerking genomen (voorgesteld artikel 63, tweede lid). Hierdoor ontstaat meer strafruimte. Het komt niet correct voor de verdachte aan te rekenen dat hij gebruik heeft gemaakt van zijn recht om in het kader van de eerdere strafprocedure niet zelfstandig opheldering te geven over zijn rol bij strafbare feiten die hem niet ten laste zijn gelegd. Zoals deze leden terecht opmerkten, zijn verdachten immers niet gehouden uit eigen beweging meer of andere strafbare feiten te bekennen, die niet zijn opgespoord of voor welke de officier van justitie geen vervolging heeft ingesteld.

4. Artikel 63 van het wetsvoorstel

De fractieleden van de **VVD** en het **CDA** merkten op dat in artikel 63, eerste lid, wordt gesproken van een onherroepelijke veroordeling. Artikel 63, tweede lid, spreekt alleen van veroordeling. Deze leden stelden de vraag welke betekenis aan dit verschil moet worden toegekend.

In het tweede lid, zo luidt mijn antwoord op deze vraag, gaat het ook om onherroepelijke veroordelingen. Het tweede lid vormt immers een nadere precisering (species) van het eerste lid. De bedoeling van dit voorstel is om de toepasselijkheid van de regeling van de meerdaadse samenloop bij ongelijktijdige berechting zodanig te beperken dat de rechter bij het te berechten feit alleen rekening behoeft te houden met de eerdere onherroepelijke veroordeling waarbij de hoogste straf is opgelegd. Het is wenselijk dat het om onherroepelijke veroordelingen gaat omdat anders straffen kunnen worden verdisconteerd die mogelijk achteraf niet in stand zijn gebleven. Door te bepalen dat de rechter alleen met de veroordeling tot de hoogste straf rekening behoeft te houden, waarbij door aanpassing van artikel 57 het strafmaximum van een derde tot de helft wordt verhoogd, wordt het strafmaximum dat aan de rechter ter beschikking komt in substantiële mate verruimd.

Deze leden gaven voorts aan dat artikel 63, tweede lid, spreekt van de hoogste straf en in dat verband vroegen zij zich af of hiermee gevangenisstraf wordt bedoeld. Zij

informeerden verder naar de hoogste straf wanneer een combinatie van straffen wordt opgelegd en in hoeverre deze bepaling imperatief is: moet de rechter de eerdere veroordeling meewegen, of mag hij dat.

In antwoord op de eerste vraag van deze leden verduidelijk ik graag dat de samenloopregeling, en daarmee artikel 63, het wettelijk strafmaximum uitsluitend nader begrenst bij de oplegging van vrijheidsstraffen. Artikel 63, tweede lid, ziet derhalve op de gevangenisstraf en de hechtenis. Daarbij is niet relevant of bij de onherroepelijke veroordeling die in aanmerking wordt genomen gevangenisstraf, hechtenis of een combinatie van beide straffen is opgelegd. In elk van de gevallen geldt het uitgangspunt van gematigde cumulatie (vgl. artikelen 57 en 58). Voor de toepassing van artikel 63 is daarom alleen van belang of er een of meer eerdere veroordelingen tot gevangenisstraf of hechtenis zijn. In zo'n geval dient de rechter bij het opleggen van een vrijheidsstraf voor het te berechten feit rekening te houden met de eerdere veroordeling waarbij de hoogste vrijheidsstraf is opgelegd.

De bewoordingen "in aanmerking nemen" drukken uit dat in het geval van meer veroordelingen na het te berechten feit de rechter de veroordeling selecteert waarbij de hoogste straf is opgelegd. De rechter *moet* dit doen. Het gaat dus om een imperatieve bepaling, antwoord ik naar aanleiding van de vraag van de leden hierover. De rechter gaat daarna na wat de maximale straf zou zijn geweest als het te berechten feit gevoegd zou zijn behandeld met het feit waarvoor de hoogste straf is opgelegd. Het aldus met toepassing van artikel 57 berekende maximum, verminderd met de eerder opgelegde (geselecteerde) straf, bepaalt vervolgens de strafruimte voor het te berechten feit. Daarbij geldt nog dat de rechter niet hoger mag straffen dan tot het maximum van de vrijheidsstraf die is gesteld op het te berechten feit.

De fractieleden van de **VVD** en het **CDA** stelden ook enkele vragen over de wijze waarop ter uitvoering van artikel 63, derde lid, «een op het eerste lid aanvullende gevangenisstraf» in de uiteindelijke op te leggen straf wordt verdisconteerd en verantwoord. In antwoord op deze vragen verduidelijk ik graag dat uit artikel 63, derde lid, volgt dat de rechter in zijn uitspraak moet motiveren waarom en op welke manier hij gebruik heeft gemaakt van deze bijzondere voorziening. Het vermelden van de reden waarmee bij de strafoplegging rekening is gehouden, staat er niet aan in de weg dat uiteindelijk één straf wordt opgelegd, die bestaat uit een optelsom van de straf die met inachtneming van het eerste lid kon worden opgelegd en de op grond van het derde lid bepaalde aanvullende straf.

De vermelding van het tweede lid is achterwege gelaten – zo beantwoord ik de vraag waarom het derde lid van artikel 63 alleen het eerste lid noemt – omdat dit tweede lid een species is van het eerste lid. Dit betekent dat ook het tweede lid van toepassing is.

Het antwoord op de vraag van deze leden of op grond van artikel 63, derde lid, een aanvullende gevangenisstraf kan worden opgelegd aan een verdachte die een levenslange gevangenisstraf ondergaat, luidt ontkennend. Dit volgt uit artikel 59, waarin is bepaald dat in geval iemand tot een levenslange gevangenisstraf wordt veroordeeld daarnaast alleen nog de bijkomende straffen ontzetting van bepaalde rechten, verbeurdverklaring en openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak kunnen worden opgelegd. Uit de rechtspraak volgt daarnaast dat de (eerdere) oplegging van een geldboete niet in de weg staat aan de (latere) oplegging van een levenslange gevangenisstraf (ECLI:NL:HR:2006:AY7757). Maar het is niet mogelijk een (aanvullende) gevangenisstraf op te leggen nadat al een levenslange gevangenisstraf is opgelegd.

5. Onderzoek draagkrachtbeginsel

De **PvdA**-fractieleden informeerden naar de voortgang van de uitvoering van het onderzoek dat door de Raad voor de rechtspraak was aanbevolen naar de toepassing van

het draagkrachtbeginsel bij de straftoemeting in de praktijk. Deze leden vroegen of de regering bereid is de resultaten van dat onderzoek te delen.

Bij brief van 20 augustus 2020 heeft mijn ambtsvoorganger uw Kamer laten weten dat het onderzoek gaande was en heb ik beloofd in deze nadere memorie van antwoord enige nadere beschouwingen over de resultaten van dit onderzoek op te nemen. Op 9 december 2020 heb ik uw Kamer het eindresultaat in de vorm van het WODC-onderzoeksrapport «Toepassing draagkrachtbeginsel geldboetes» toegezonden (Kamerstukken I 2020/21, 34126, F). Daarin worden verschillende denkrichtingen en aanbevelingen gepresenteerd om de toepassing van het draagkrachtbeginsel te systematiseren en objectiveren. Binnen het huidige stelsel van straftoemeting zou dit in de eerste plaats kunnen door introductie van een (grove) boete aanpassingsfactor aan de hand waarvan de draagkracht van een verdachte kan worden vastgesteld. In de tweede plaats zou dit kunnen door invoering van een dagboetestelsel, hetgeen een volledig nieuw (wettelijk) stelsel van straftoemeting bij de oplegging van geldboetes zou impliceren. De onderzoekers achtten beide denkrichtingen technisch uitvoerbaar. Zij gaven aan dat het primair aan de beleidsmakers en de politiek is «om de handschoen op te pakken en invulling te geven aan de uitwerking van een van beide denkrichtingen». Sindsdien heeft een aantal ontwikkelingen plaatsgevonden. Op 29 maart 2021 ontving uw Kamer van mijn ambtsvoorganger een beleidsreactie op het genoemde WODC-onderzoeksrapport (Kamerstukken I 2020/21, 34126, G). Daarin is het standpunt van het kabinet weergegeven, dat inhield dat de genoemde denkrichtingen en aanbevelingen verdere uitwerking en concretisering behoeften en dat voor het doordenken van verbeteringen aan de rechtspraak een voortrekkersrol is voorbehouden, omdat het hier gaat om de wijze waarop in concrete gevallen invulling wordt gegeven aan de rechterlijke straftoemetingsvrijheid. In reactie daarop is door het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht (LOVS) een werkgroep ingesteld van rechters en wetenschappers die kort gezegd onderzoek heeft gedaan naar de vraag welk stelsel de voorkeur zou hebben, een dagboetestelsel of een stelsel met een (grove) boete aanpassingsfactor. Dit leverde een adviesrapport van het LOVS op, dat mijn ambtsvoorganger 24 maart 2022 ontving. Daarin merkt de werkgroep op dat ten aanzien van het draagkrachtbeginsel wordt gesproken van “een probleem dat niet direct als zodanig wordt herkend door de voltallige commissie. [...] Noch het WODC-rapport of andere rapporten, noch de ervaring van de commissie zelf bieden grondslag om te veronderstellen dat er door de wijze waarop er door de rechters op dit moment wordt omgegaan met het draagkrachtbeginsel bij de oplegging van boetes, verdachten onevenredig zijn en worden geraakt door de opgelegde geldboetes.” Hierop is het openbaar ministerie gevraagd op dit adviesrapport te reflecteren. De reactie van het openbaar ministerie is per brief van 4 juli 2023 ontvangen. Het openbaar ministerie concludeert dat te weinig vaststaat dat de strafrechtketen ten aanzien van dit onderwerp geconfronteerd wordt met een reëel praktijkprobleem. Vervolgens heeft mijn ambtsvoorganger op 12 februari 2025 aan de Tweede Kamer een brief gestuurd waarin aandacht is besteed aan de ontvangen adviezen (Kamerstukken II 2024/25, 29279, nr. 924). In deze brief wordt de conclusie onderschreven dat het huidige draagkrachtbeginsel de rechterlijke macht voldoende ruimte geeft om invulling te geven aan het realiseren van de strafdoelen vergelding en speciale preventie, terwijl een alternatieve invulling van de toepassing van het draagkrachtbeginsel zeer ingrijpend zou zijn voor de uitvoerende praktijk. Tegelijkertijd wordt in het kader van het traject «Straffen op maat» ingezet op het verder verbeteren van de informatie die een rechter tot zijn beschikking heeft om invulling te geven aan het draagkrachtbeginsel. Door te blijven werken aan het verbeteren van deze informatiepositie, kan worden bewerkstelligd dat de rechter bij de sanctieoplegging op basis van objectieveerbare gegevens de draagkracht van de verdachte kan bepalen. De uitgevoerde onderzoeken leiden dus niet tot wijzigingen ten aanzien van de toepassing van het draagkrachtbeginsel in de praktijk en het draagkrachtbeginsel zoals dat in de wet is neergelegd.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

Foort van Oosten