

35 570 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van
Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2021

Nr. 102

Brief van de minister van Justitie en Veiligheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 maart 2021

Inleiding en aanleiding van het onderzoek

Bij brief van 9 december 2020 heb ik u een exemplaar aangeboden van het onderzoeksrapport 'Toepassing van het draagkrachtbeginsel bij geldboetes'¹ dat door de DSP-groep is opgesteld.² Bij die gelegenheid heb ik u tevens een beleidsreactie naar aanleiding van dit onderzoek toegezegd, waarvoor ik advies heb ingewonnen bij de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), het Openbaar Ministerie (OM), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Raad voor de Rechtspraak (de Raad) en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Met het onderstaande doe ik, mede namens de minister voor Rechtsbescherming, mijn toezegging gestand.

Tot het onderzoek waarvan dit rapport de neerslag vormt is door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van mijn ministerie opdracht gegeven in het kader van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel herziening regeling meerdaadse samenloop in strafzaken (Kamerstuk 34 126), meer in het bijzonder in navolging van een suggestie daartoe van de Raad in zijn advies over genoemd wetsvoorstel. In dit advies merkte de Raad destijds het volgende op:

"Het is de vraag of de tijd niet is gekomen dat aan het draagkrachtbeginsel meer concrete inhoud wordt gegeven. Zonder een dergelijke concretisering zal het voor de rechtspraak ook niet goed mogelijk zijn om — zoals gesuggereerd in het rapport en in de MvT — in een oriëntatiepunt voor meerdaadse samenloop voor de cumulatie van geldboetes aan het draagkrachtbeginsel op deugdelijke wijze inhoud te geven. Een punt van aandacht daarbij zou ook zijn om te waarborgen dat geldboetes de veroordeelden meer dan thans in vergelijkbare mate belasten. De Raad adviseert om nader onderzoek te doen naar de invulling en toepassing van het draagkrachtbeginsel in dit kader."³

Het onderhavige onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode januari tot november 2020 en had tot doel om zicht te krijgen op de wijze waarop thans bij de straftoemeting rekening wordt gehouden met het draagkrachtbeginsel. Omdat geldboetes op grote schaal worden opgelegd, kan de draagkracht van een

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 35 570 VI, nr. 89.

³ Advies van de Raad voor de rechtspraak inzake het conceptwetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de herziening van de regeling inzake de meerdaadse samenloop in strafzaken van 13 maart 2014, p. 3-4.

verdachte in veel strafzaken relevant zijn.

Onderzoeksbevindingen

In het onderzoek is aan de hand van literatuur- en jurisprudentiestudie en interviews, waaronder met leden van de rechterlijke macht, bezien op welke wijze rechters toepassing geven aan het draagkrachtbeginsel bij het opleggen van geldboetes.⁴ Die toepassing hangt samen met artikel 24 van het Wetboek van Strafrecht (Sr) waarin is bepaald dat bij de vaststelling van de geldboete rekening dient te worden gehouden met de draagkracht van de verdachte in de mate waarin dat nodig is met het oog op een passende bestraffing van de verdachte zonder dat deze in zijn inkomen en vermogen onevenredig wordt getroffen. De centrale onderzoeksvraag luidde als volgt:

‘Hoe kan concrete uitwerking worden gegeven aan het draagkrachtbeginsel (art. 24 Sr) opdat rechters bij het opleggen van (cumulatieve) geldboetes rekening kunnen houden met de proportionaliteit van de straf in relatie tot de financiële draagkracht van de verdachte?’

Uit het onderzoek komt – vereenvoudigd weergegeven – naar voren dat het draagkrachtbeginsel door rechters bij de straftoemeting op uiteenlopende wijze wordt gehanteerd. Hoewel de draagkracht van een verdachte regelmatig ter terechtzitting aan de orde wordt gesteld, wordt in het ene geval alleen geconstateerd dat er geen aanwijzingen bestaan dat de verdachte onvoldoende draagkrachtig is, terwijl in het andere geval de rechter daadwerkelijk nader onderzoek doet naar zijn draagkracht.

Ook de wijze waarop dat onderzoek door de rechter wordt uitgevoerd verschilt. Soms maakt de rechter gebruik van formele bronnen zoals het sociaal verhoor bij de politie dat is opgetekend in een proces-verbaal, door reclasseringsrapportages of door middel van overgelegde loonstrookjes, terwijl in andere gevallen de rechter een inschatting maakt bijvoorbeeld op basis van het voertuig dat de verdachte bezit, het adres waar de verdachte woont of de kleding die hij draagt. In de meeste gevallen is de belangrijkste informatiebron echter de mededeling die de verdachte zelf doet over diens draagkracht. Deze mededelingen worden vervolgens zelden door de rechter op juistheid getoetst.

De onderzoeksbevindingen komen aldus erop neer dat in de strafrechtspraktijk bij het opleggen van geldboetes door rechters niet altijd rekening wordt gehouden met het draagkrachtsbeginsel. In geval van een veroordeling bij verstek komt draagkracht zelfs vrijwel nooit aan de orde. Voor zover draagkracht wel wordt onderzocht, beschikken rechters en officieren van justitie vaak niet over verifieerbare gegevens waardoor de grondslag van het bepalen van de draagkracht subjectief is en verschilt per strafzaak. Los daarvan ontbreekt het aan een algemeen toegepaste methode om de draagkracht te berekenen. Deze willekeur leidt tot een risico op rechtsongelijkheid.

⁴ Het gaat om geldboetes die door de rechter zijn opgelegd. Opgelegde geldboetes door het OM, in strafbeschikkingen, zijn in dit onderzoek niet betrokken.

Alternatieve toepassing van het draagkrachtbeginsel

Bij die stand van zaken bepleiten de onderzoekers dat er twee manieren zijn om dit probleem op te lossen: hetzij door het draagkrachtbeginsel voortaan buiten toepassing te laten, hetzij door de toepassing ervan te systematiseren en te objectiveren. Voor dit laatste alternatief, dat de sterke voorkeur heeft van de onderzoekers, dragen zij twee denkrichtingen aan. Binnen het huidige stelsel van straftoemeting zou dit in de eerste plaats kunnen door de introductie van een (grote) boete aanpassingsfactor aan de hand waarvan de draagkracht van een verdachte kan worden vastgesteld. Daarbij zou gebruik kunnen worden gemaakt van een 'draagkrachttool', een eenvoudige rekenmethode om te bepalen wat een verdachte kan betalen.

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 menen dat beide denkrichtingen technisch uitvoerbaar zijn. Het is volgens hen primair aan de beleidsmakers en de politiek 'om de handschoenen op te pakken en invulling te geven aan de uitwerking van een van beide denkrichtingen'. Aanbevolen wordt die uitwerking dan niet te beperken tot alleen door de rechter opgelegde geldboetes maar daarbij ook de straftoemeting door het OM in het kader van de uitvaardiging van strafbeschikkingen en het bestuurlijke domein te betrekken.

Beperkingen van het onderzoek

Vermelding verdient nog dat nadrukkelijk door de onderzoekers wordt gewezen op enkele beperkingen van de gekozen onderzoeksmethodiek. Behalve dat er slechts onderzoek is gedaan naar de geldboetes die zijn opgelegd door rechters, is alleen rechtspraak betrokken die in een bepaalde periode op rechtspraak.nl is gepubliceerd, terwijl rechterlijke uitspraken niet standaard worden gepubliceerd en de onderzoekers dus geen toegang hadden tot alle rechterlijke uitspraken waarin tot de oplegging van een geldboete is overgegaan. Voorts is de keuze van de te interviewen rechters en officieren van justitie selectief geweest. Niettemin levert naar het oordeel van de onderzoekers de wederzijdse validatie van onderzoeksresultaten een sterke indicatie op dat het in het onderzoek verkregen beeld een goede weergave vormt van de wijze waarop binnen de gehele rechtspraak het draagkrachtbeginsel wordt gehanteerd bij de straftoemeting.

Ingewonnen adviezen

Het OM, de Raad en de NOVA hebben op mijn verzoek om advies gereageerd door op de bevindingen uit het onderzoek te reflecteren.

Het OM is van mening dat in het onderzoek vooral een theoretisch probleem centraal staat, namelijk hoe de 'vage maatstaf' van het draagkrachtbeginsel voor de praktijk kan worden geconcretiseerd en hoe die concretisering handen en voeten kan worden gegeven. Niet duidelijk wordt of het theoretische probleem ook een

serius praktijkprobleem is, in het bijzonder voor hen aan wie geldboetes worden opgelegd die eigenlijk hun draagkracht te boven gaat. Dat dit doelgroep-perspectief goeddeels ontbreekt, is niet de schuld van de onderzoekers, maar komt doordat het niet is gelukt de (sociale) advocatuur bij het onderzoek te betrekken. Hierbij tekent het OM wel aan dat ook met empirische gegevens over aangewende rechtsmiddelen een beeld van de doelgroep had kunnen worden verkregen. De onderzoeksbevindingen geven het OM voorts aanleiding tot de opmerking dat de vaststelling dat in lang niet iedere strafzaak waarin een geldboete wordt opgelegd de draagkracht wordt onderzocht, nog niet wil zeggen dat zich daarbij een probleem heeft voorgedaan.

Volgens het OM is het in veel gevallen niet noodzakelijk dat er diepgravend naar de draagkracht van de verdachte wordt gekeken. Bezwaarlijk wordt verder gevonden dat de opzet van het onderzoek zich beperkt tot de toepassing van het draagkrachtbeginsel bij de oplegging van geldboetes door de rechter, terwijl de onderzoekers wel aanbevelen bij de uitwerking van het draagkrachtbeginsel ook het OM te betrekken in verband met het uitvoeren van strafbeschikkingen. Al met al concludeert het OM dat te weinig vaststaat dat de in het rapport gedane voorstellen de oplossing vormen van een reëel praktijkprobleem. Het OM is er daarom geen voorstander van om nu aanstonds, met het rapport als fundament, een intensivering van de toepassing van het draagkrachtbeginsel in de praktijk te introduceren.

De NOvA onderschrijft de conclusie uit het rapport dat de toepassing van het draagkrachtbeginsel niet consequent consistent is. Draagkracht wordt lang niet altijd (expliciet) in de strafoplegging betrokken en de wijze waarop dat gebeurt verschilt in sterke mate van zaak tot zaak. De NOvA wijst op de door de onderzoekers gehanteerde werkdefinitie van het begrip draagkracht – het vermogen van een verdachte om een geldboete van een bepaalde hoogte in een keer te betalen – en stelt dat dit niet een definitie is die in de praktijk altijd op dezelfde manier wordt gehanteerd. Om die reden wordt de aanbeveling toegejuicht dat moet worden gestreefd naar een meer uniforme toepassing van het draagkrachtbeginsel met een eenvormige definitie. De daarvoor gedane voorstellen in het rapport – de geschetste denkrichtingen – die nog nader onderzoek en nadere uitwerking behoeven, ook op het punt van de aandacht voor het bestaan van schuldenproblematiek, komen de NOvA werkbaar voor. In dat kader wordt de aanbeveling ondersteund om bij de eventuele nadere regulering van het draagkrachtbeginsel via een oriëntatiepunt en een OM-richtlijn beide instrumenten inhoudelijk op elkaar af te stemmen. Datzelfde geldt voor het betrekken van het bestuursrechtelijk domein bij de verdere uitwerking van het draagkrachtbeginsel.

De Raad refereert in zijn advies aan het feit dat de Raad zelf – zoals hierboven ook is opgemerkt – de suggestie voor dit onderzoek heeft gedaan in het advies over het wetsvoorstel herziening regeling meerdaadse samenloop. Volgens de Raad bevestigen de onderzoeksbevindingen de indruk uit dat advies dat rechters in de

praktijk niet onbeperkt boetes cumuleren bij meerdaadse samenloop. Verder meent de Raad dat de onderzoeksresultaten blijk geven van het belang van nadere normering van de oplegging van geldboetes in verband met de draagkracht van de veroordeelde(n). Over de in het onderzoek beschreven denkrichtingen om rekening te kunnen houden met het draagkrachtbeginsel merkt de Raad op dat uit interne besprekingen over dit onderwerp de conclusie is getrokken dat een daarmee verband houdende keuze en de daarbij behorende vragen te omvangrijk en complex zijn om in de gegeven korte adviestermijn te beantwoorden. De Raad stelt een werkgroep in om nadere gedachten- en besluitvorming over dit belangrijke onderwerp te realiseren. Deze werkgroep wordt gevraagd te adviseren over de keuze voor de ene of de andere denkrichting, alsmede over de daarbij in aanmerking te nemen aspecten voor de uitvoering. De in deze werkgroep te participeren deelnemers hebben daarbij volgens de Raad aangegeven dat zij hun werkzaamheden niet alleen kunnen baseren op het onderhavige onderzoek, maar ook het nog te verschijnen boek van Kantorowicz-Reznichenko en Faure over het dagboetesysteem in Europa daarbij wensen te betrekken.⁵

Daarnaast zal de werkgroep een voorstel doen aangaande de draagkracht van jeugdige verdachten, een onderwerp waarvan de Raad meent dat dat in het onderzoek onderbelicht is gebleven. Het advies van deze werkgroep is naar verwachting voor het einde van dit jaar gereed.

Reactie van het kabinet op de onderzoeksbevindingen

Als rekening wordt gehouden met het draagkrachtbeginsel kunnen de strafdoelen vergelding en speciale preventie beter worden gerealiseerd. De hoofdconclusie van de onderzoekers dat de draagkracht van een verdachte niet altijd een rol speelt bij het opleggen van een geldboete door de rechter en dat, in de gevallen waarin die draagkracht wel wordt betrokken bij de strafoplegging, dit op verschillende wijze gebeurt, verdient dan ook opvolging. In het rapport geven de onderzoekers een beeld van de rechtspraktijk dat volgens de Raad en de NOV a herkenbaar is en dat het belang van een nadere normering van de toepassing van het draagkrachtbeginsel onderstreept. Het kabinet deelt die opvatting, alhoewel ook begrip bestaat voor de door het OM geplaatste kanttekening dat het niet onderzoeken van de draagkracht niet meteen behoeft te betekenen dat zich daardoor een probleem heeft voorgedaan. Tegelijkertijd vereist de rechtszekerheid dat op dit punt een meer consistente benadering en meer uniformiteit geboden is.

Met deze drie organisaties is het kabinet evenwel van mening dat de in het onderzoek gepresenteerde denkrichtingen en aanbevelingen – na de daarin gemaakte keuzes – verdere uitwerking en concretisering behoeven. Het kabinet is ook van mening dat voor het doordenken van verbeteringen op dit terrein aan de rechtspraak een voortrekkersrol is voorbehouden nu het hier gaat om de wijze

⁵ E. Kantorowicz-Reznichenko & M. Faure, *Day Fines in Europe: Assessing Income-Based Sanctions in Criminal Justice Systems*, Cambridge University Press, 31 mei 2021.

waarop in concrete gevallen invulling wordt gegeven aan de rechterlijke straftoemingsvrijheid. Vanwege de mogelijk vergaande consequenties van gemaakte keuzes en de complexiteit van het onderwerp begrijpt het kabinet de wens van de Raad om zich nader te beraden op dit thema en zich breder over de keuze van de denkrichtingen te willen laten adviseren. Uiteraard zal er daarbij op termijn ook aandacht moeten zijn voor de reflexwerking op de straftoemeting van het OM bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen.

Een en ander brengt het kabinet tot de conclusie dat de inhoudelijke standpuntbepaling van de Raad zal moeten worden afgewacht voordat verdere duidelijkheid kan worden verkregen over de wijze waarop opvolging zal worden gegeven aan een van de gedachtenlijnen uit het onderzoeksrapport. Vanzelfsprekend zal ik uw Kamer van de ontwikkelingen op de hoogte houden.

De minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus