DSP



Toepassing draagkrachtbeginsel bij geldboetes

Eindrapport

Oberon Nauta & Bas de Wilde

Contactgegevens
Amsterdam, 11 november 2020

Dr. O. (Oberon) Nauta
onauta@dsp-groep.nl

Mr. dr. B. (Bas) de Wilde (De strafzaak)
strafrecht.basdewilde@gmail.com

Met medewerking van:
N. (Nynke) Piepers, MSc. LLM.
npiepers@dsp-groep.nl

Dit onderzoek is uitgevoerd door DSP-groep, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

© 2020, WODC, ministerie van Justitie en Veiligheid, auteursrechten voorbehouden.

Afbeelding: Frantisek Krejci via Pixabay

Inhoud

Samenvatting **5**
Aanleiding onderzoek 5
Onderzoeksaanpak 5
Juridisch kader 7
Onderzoeksresultaten 8
Knelpunten in de uitvoeringspraktijk 9
Alternatieve toepassing van het draagkrachtbeginsel 10
Tot slot 12

Dankwoord **13**

Lijst met afkortingen **14**

1 Inleiding **15**
1.1 Aanleiding 15
1.2 Straftoemeting bij de oplegging van geldboetes 16
1.3 Probleemstelling en methodische verantwoording 18
1.4 Relevantie van het onderzoek 21

2 Juridisch kader **24**
2.1 Inleiding 24
2.2 Strafminimum en strafmaxima 24
2.3 Het draagkrachtbeginsel 26
2.4 Tenuitvoerlegging van geldboetes 36

3 Het draagkrachtbeginsel in de praktijk **37**
3.1 Inleiding 37
3.2 Bevindingen 37
3.3 Knelpunten in de uitvoeringspraktijk 53

4 Alternatieve toepassing van het draagkrachtbeginsel **54**
4.1 Inleiding 54
4.2 Wenselijkheid: meer draagkracht of helemaal geen draagkracht? 54
4.3 Draagkracht berekenen 56

4.4 Meer draagkracht: twee denkrichtingen 59
4.5 Een haalbare kaart? 63

5 Conclusie en aanbevelingen 64
5.1 Conclusies 64
5.2 Aanbevelingen 66

Bijlagen
Bijlage 1: Dagboetestelsel 68
Bijlage 2 Methodische verantwoording Jurisprudentieonderzoek 74
Bijlage 3: Aangehaalde literatuur 78
Bijlage 4: Begeleidingscommissie 80

Samenvatting

Aanleiding onderzoek

Naar aanleiding van het wetsvoorstel Herziening regeling meerdaadse samenloop[1] in strafzaken is door de Raad voor de rechtspraak en de politiek aandacht gevraagd voor de draagkracht van burgers. Ook onder de nieuwe wet zal onbeperkte cumulatie van geldboetes namelijk mogelijk zijn in geval van meerdaadse samenloop. Een dergelijke cumulatie kan in de praktijk tot een onevenredig zware bestraffing leiden. Vanuit de wetenschap is daarom de suggesties gedaan om in een LOVS-oriëntatiepunt voor meerdaadse samenloop concrete handvatten op te nemen voor de beoordeling van de draagkracht. Het doel van de regeling van meerdaadse samenloop zou op die manier meer in acht genomen kunnen worden: een evenredige bestraffing, zodanig dat de straf proportioneel is.

De Raad voor de rechtspraak heeft in zijn advies bij het wetsvoorstel voornoemde suggestie overgenomen maar wel opgemerkt dat dergelijke oriëntatiepunten pas aan de orde kunnen zijn als het draagkracht-beginsel eerst meer concreet wordt uitgewerkt. De Raad heeft daarom geadviseerd niet alleen te onderzoeken hoe het draagkrachtbeginsel in de huidige rechtspraktijk wordt toegepast, maar ook voorgesteld te kijken op welke alternatieve wijzen rekening kan worden gehouden met het draagkrachtbeginsel.

Om helderheid te verschaffen over de toepassing van het draagkrachtbeginsel in de praktijk van de straftoemeting én om mogelijkheden te identificeren voor verbetering op dit punt heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie & Veiligheid DSP-groep gevraagd hiernaar onderzoek te doen. In deze samenvatting worden de resultaten van het onderzoek weergegeven.

Onderzoeksaanpak

Binnen het onderzoek stond de volgende probleemstelling centraal:

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?

Voor het beantwoorden van deze vraag is gefaseerd gewerkt. Eerst is op basis van wetgeving, parlementaire geschiedenis, rechterlijke uitspraken en literatuur beschreven wat de achtergrond en betekenis van het draagkrachtbeginsel is. Daarna is een jurisprudentieonderzoek uitgevoerd op een selectie van rechterlijke

[1] De strafrechtelijke meerdaadse samenloop doet zich voor, indien een handeling kan worden uiteengelegd in verschillende strafbare gedragingen, die ook afzonderlijk hadden kunnen worden gepleegd en die verschillende belangen schenden.

uitspraken die op rechtspraak.nl zijn gepubliceerd waarbij geldboetes zijn opgelegd. Tot slot zijn interviews gehouden met negen leden van de rechterlijke macht (rechters en officieren van justitie), vijf deskundigen op het terrein van huishoudfinanciën (Nationale ombudsman, NIBUD, NVVK, SCP & SchuldInfo) en één wetenschapper die deskundig is op het terrein van het zogenoemde dagboetestelsel.

Begeleidingscommissie

Het onderzoek is begeleid door een onafhankelijke commissie bestaand uit de volgende leden:

- mevrouw dr. L.M. van der Knaap, Ministerie van Justitie en Veiligheid – Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC);
- de heer mr. F.J.E. Krips, Ministerie van Justitie en Veiligheid – Directie Wetgeving en Juridische zaken;
- de heer mr. dr. J.A.W. Lensing, Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden;
- mevrouw prof. dr. mr. P.M. Schuyt, Universiteit Leiden – Faculteit der Rechtsgeleerdheid – Voorzitter commissie;
- de heer drs. M. F. Warnaar, Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud).

Reikwijdte en beperkingen van het onderzoek

Bij de resultaten moet een aantal kanttekeningen worden geplaatst:

- Binnen het onderzoek is de toepassing van het draagkrachtbeginsel bij de oplegging van geldboetes *door de rechter* onderzocht. De meeste boetes worden echter door het Openbaar Ministerie opgelegd (strafbeschikkingen). Hoewel ook daarbij het draagkrachtbeginsel aan de orde kan zijn is die toepassing niet onderzocht.
- Het jurisprudentieonderzoek is gedaan op zaken die gepubliceerd zijn op rechtspraak.nl. Lang niet alle zaken worden hier echter gepubliceerd. In het bijzonder worden uitspraken van alleensprekende rechters weinig gepubliceerd, terwijl juist zij juist vaak degenen zijn die geldboetes opleggen. Dat betekent onder meer dat het jurisprudentieonderzoek niet kan worden gebruikt om in kwantitatieve zin onderbouwde uitspraken te doen over de mate waarin draagkracht een rol speelt bij de straftoemeting.
- De selectie van rechters was selectief. Via de commissie rechtseenheid van de Raad voor de rechtspraak is een verzoek uitgegaan onder alle commissieleden (rechters) tot deelname aan een interview. Voor zover het betreffende lid zelf geen bijdrage kon leveren aan het interview is verzocht het verzoek door te sturen aan collega's bij het betreffende gerecht. De respondenten die zich op deze manier vrijwillig meldden leken bovengemiddeld grote belangstelling te hebben voor het onderwerp en bovengemiddeld veel rekening te houden met het draagkrachtbeginsel bij de straftoemeting. Deze respondenten lijken daarmee niet volledig representatief voor de gehele groep rechters.
- Ook de selectie van officieren van justitie was selectief. Vanwege pragmatische redenen zijn alle interviews gehouden binnen één parket.

Bovenstaande kanttekeningen roepen de vraag op in hoeverre de uitkomsten van het onderzoek generaliseerbaar zijn voor de gehele straftoemetingspraktijk. Hierop kan geen definitief antwoord worden gegeven. Tegelijkertijd valt op dat de uitkomsten van de verschillende methoden van onderzoek in hoge mate consistent zijn. Dat wil zeggen: geïnterviewden schetsen steeds eenzelfde beeld van de uitvoeringspraktijk. Dit beeld stemt bovendien in sterke mate overeen met de uitkomsten van het jurisprudentieonderzoek en het literatuuronderzoek. Deze wederzijdse validatie van onderzoeksresultaten levert ondanks de voornoemde beperkingen een indicatie op dat het onderzoek toch een goed beeld geeft van de wijze waarop in de gehele rechtspraak het draagkrachtbeginsel wordt gehanteerd bij de straftoemeting.

Juridisch kader

Het onderzoek richtte zich op de toepassing van het *draagkrachtbeginsel* bij het opleggen van *geldboetes* door de rechter. In deze paragraaf wordt daarom kort ingegaan op de inkadering die de wet geeft aan de begrippen *draagkrachtbeginsel* en *geldboete*.

Geldboete

De rechter die een geldboete wil opleggen, heeft veel vrijheid om de hoogte daarvan te bepalen. Wanneer een verdachte voor slechts één strafbaar feit wordt veroordeeld, is de rechter alleen gebonden aan de regel dat het bedrag van de geldboete niet lager mag zijn dan het wettelijke minimum van € 3 en niet hoger mag zijn dan het strafmaximum dat voor het desbetreffende delict is bepaald. Wanneer een verdachte wordt veroordeeld wegens meer dan één misdrijf, is sprake van samenloop. Hiervan worden verschillende vormen onderscheiden. Voor dit onderzoek is alleen de meerdaadse samenloop relevant. Van meerdaadse samenloop is sprake wanneer de verdachte meer dan één verwijt kan worden gemaakt waarvoor strafoplegging kan plaatsvinden. Bij meerdaadse samenloop geldt als uitgangspunt dat gelijksoortige hoofdstraffen bij elkaar mogen worden opgeteld. De wet legt de cumulatie van geldboetes niet aan banden waardoor de opgelegde geldboete zo hoog mag zijn als de opgetelde afzonderlijke geldboetes. Wanneer een rechter de maximale geldboetes voor de ten laste gelegde feiten in beginsel passend acht, maar de verdachte deze niet kan voldoen, kan de rechter besluiten een lagere geldboete op te leggen, zodat de samenloop geen disproportionele bestraffing oplevert.

Het draagkrachtbeginsel

Het wetboek van strafrecht verwijst in artikel 24 Sr als volgt naar het draagkrachtbeginsel:

> ***"Bij de vaststelling van de geldboete wordt rekening 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."***

Noch in de wet noch in de parlementaire behandeling wordt uiteengezet wat precies onder 'draagkracht' moet worden verstaan. Binnen dit onderzoek is, in lijn met de uitvoeringspraktijk, een werkdefinitie gehanteerd waarbinnen draagkracht wordt opgevat als "het vermogen van de verdachte om een geldboete van een bepaalde hoogte in één keer te kunnen voldoen". Het draagkrachtbeginsel wordt aangeduid als een beginsel en niet als een rechtsregel. De concrete invloed van het beginsel op de besluitvorming is mede afhankelijk van andere beginselen en belangen. De draagkracht van de verdachte kan daarom op zichzelf niet leiden tot een bepaalde straftoemeting. Draagkracht is één van de factoren waarmee de rechter rekening houdt bij de straftoemeting.

In het algemeen kan worden gesteld dat opgelegde straffen de ene persoon vanwege zijn persoonlijke omstandigheden zwaarder treffen dan de andere. Uit de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel waarbij artikel 24 Sr werd ingevoerd, blijkt dat de ratio van het draagkrachtbeginsel verband houdt met de doelen waarmee wordt gestraft, in het bijzonder vergelding en speciale preventie. Vergelding houdt in dat aan de veroordeelde leed wordt toegevoegd als vergelding voor zijn strafbare gedrag. Van speciale preventie is sprake wanneer de veroordeelde door de oplegging van de straf wordt weerhouden van het opnieuw begaan van hetzelfde strafbare gedrag. In lijn met deze strafdoelen werd door de wetgever met het draagkrachtbeginsel een dubbele evenredigheid beoogd. In de eerste plaats moet sprake zijn van delictevenredigheid: de geldboete moet een passende bestraffing opleveren voor het strafbare feit. In de tweede plaats moet de geldboete evenredig zijn met de financiële positie van de verdachte.

Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat het draagkrachtbeginsel een matigende of een strafverhogende invloed kan hebben op de hoogte van de geldboete. Bij weinig draagkracht wordt volgens de wetgever de geldboete alleen in bijzondere gevallen naar beneden bijgesteld. Dat heeft te maken met het uitgangspunt van de wetgever dat een passende geldboete voor een strafbaar feit – los van de draagkracht – de minimale geldboete is die door eenieder betaald kan worden. De wetgever zag daarom destijds vooral ruimte voor bijstelling van het geldboetebedrag naar boven. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt niet hoe de draagkracht berekend moet worden. Evenmin is duidelijk hoe bij de straftoemeting rekening gehouden moet worden met de eenmaal vastgestelde draagkracht.

Onderzoeksresultaten

Onderzoek naar draagkrachtbeginsel ter zitting

Het onderzoek laat zien dat het draagkrachtbeginsel door rechters bij de straftoemeting op uiteenlopende wijze wordt gehanteerd. Hoewel draagkracht regelmatig ter zitting aan de orde wordt gesteld, wordt in het ene geval alleen geconstateerd dat er geen aanwijzingen zijn dat de verdachte onvoldoende draagkrachtig is, terwijl in het andere geval de rechter daadwerkelijk nader onderzoek doet naar de draagkracht. Ook de wijze waarop dat onderzoek wordt uitgevoerd loopt sterk uiteen. Soms maakt de rechter gebruik van formele bronnen zoals het sociaal verhoor in het proces-verbaal of loonstrookjes, terwijl in het andere geval de rechter een inschatting maakt bijvoorbeeld op basis van het voertuig dat de verdachte bezit, het adres

waar iemand woont of de kleding die iemand 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.

Wijze waarop de rechter rekening houdt met de draagkracht van de verdachte

Het draagkrachtonderzoek ter zitting kan leiden tot de conclusie dat de verdachte te weinig draagkracht heeft om de geldboete (in één keer) te kunnen voldoen. Of dat de verdachte juist bovengemiddeld ruime draagkracht heeft. Deze bevindingen leiden lang niet altijd tot een aanpassing van de straf. En voor zover bij de straftoemeting wel rekening wordt gehouden met de draagkracht, gebeurt dat in eerste instantie niet door het matigen of verhogen van het boetebedrag.

Het uitgangspunt voor de straftoemeting wordt gevormd door het toepasselijke LOVS-oriëntatiepunt. Wanneer daarin een geldboetebedrag wordt genoemd, is dat het vertrekpunt voor de bepaling van de hoogte van de geldboete. In geval sprake is van weinig draagkracht, wordt vaak eerst onderzocht of er in termijnen betaald kan worden of dat in plaats van een boete een taakstraf kan worden opgelegd. Ook de strafmodaliteit wordt regelmatig aangepast door de geldboete geheel of gedeeltelijk voorwaardelijk op te leggen. Pas in laatste instantie wordt strafmatiging toegepast of geen boete opgelegd vanwege te geringe draagkracht.

Boeteverhoging vanwege bovengemiddeld ruime draagkracht komt nauwelijks voor. In geval van bovengemiddeld ruime draagkracht kiezen rechters soms alternatieve straffen zoals taakstraffen of tijdelijke ontzegging van de rijbevoegdheid (in geval van een verkeersdelict).

Uit het onderzoek komt naar voren dat draagkracht bij meerdaadse samenloop geen andere rol speelt dan wanneer voor één strafbaar feit wordt veroordeeld. Overigens blijkt ook dat in geval van meerdaadse samenloop rechters sowieso niet onbeperkt boetes cumuleren en – indachtig het proportionaliteitsbeginsel - een 'strafkorting' verlenen. Maar die korting heeft niets te maken met de draagkracht an sich.

Knelpunten in de uitvoeringspraktijk

Het onderzoek heeft een aantal knelpunten in de uitvoeringspraktijk blootgelegd:

1. De draagkracht lijkt lang niet in iedere zaak waarin een geldboete wordt opgelegd, te worden onderzocht. Deze willekeur leidt tot een risico op rechtsongelijkheid.
2. Rechters en officieren van justitie beschikken niet over verifieerbare gegevens waarop de financiële positie van de verdachte objectief kan worden gebaseerd. De grondslag voor het bepalen van de draagkracht is daardoor subjectief en verschilt per zaak.

3 Rechters en officieren van justitie beschikken niet over een algemeen aanvaarde methode om de draagkracht te bepalen. En ook de mate waarin en de wijze waarop vervolgens bij de straftoemeting rekening wordt gehouden met draagkracht loopt tussen rechters sterk uiteen. Deze willekeur leidt tot een risico op rechtsongelijkheid.

4 Anders dan de wetgever destijds beoogde, krijgen verdachten met grote draagkracht nauwelijks hogere geldboetes opgelegd dan de standaardboetes. Omdat rijke verdachten minder 'voelen' van een geldboete dan de gemiddelde verdachte, is het de vraag of de strafdoelen vergelding en speciale preventie voldoende worden gerealiseerd voor deze categorie verdachten.

5 Voorts zij erop gewezen dat bij het opleggen van standaardboetes niet, zoals de wet beoogde, wordt uitgegaan van minimale draagkracht maar van gemiddelde draagkracht. Dat roept de vraag op of de boetebedragen voor weinig draagkrachtige verdachten niet buitenproportioneel hoog zijn.

6 De voornoemde knelpunten spelen zowel bij een veroordeling vanwege één strafbaar feit als bij veroordelingen waarbij sprake is van meerdaadse samenloop.

Alternatieve toepassing van het draagkrachtbeginsel

De uitvoeringspraktijk van de toepassing van het draagkrachtbeginsel bij geldboetes laat willekeur zien, met daaraan verbonden het risico op rechtsongelijkheid. Binnen het onderzoek is er daarom voor gepleit om óf in het vervolg af te zien van verdere toepassing van het draagkrachtbeginsel bij het opleggen van boetes. Óf de toepassing van het draagkrachtbeginsel te systematiseren en te objectiveren. Omdat de strafdoelen 'vergelding' en 'speciale preventie' beter gerealiseerd kunnen worden wanneer bij de straftoemeting wel rekening wordt gehouden met het draagkrachtbeginsel, is binnen het onderzoek naar alternatieven voor de huidige uitvoeringspraktijk gekeken. Daarvoor is eerst gekeken hoe draagkracht objectief gemeten kan worden en vervolgens gekeken naar methodes waarmee draagkracht systematisch kan worden gehanteerd bij de straftoemeting.

Objectieve methode bepalen hoogte draagkracht

Draagkracht kan volgens deskundigen op het terrein van huishoudfinanciën gelijkgesteld worden aan het verschil tussen het inkomen en de noodzakelijke uitgaven voor het levensonderhoud. Dit verschil kan worden aangemerkt als de betaalcapaciteit. De rechtspraak kan deze betaalcapaciteit op verschillende manieren systematisch berekenen. Omdat rechters en deskundigen bij de berekening als eis stellen dat deze eenvoudig en objectief moet zijn en dat de verdachte niet zelf verantwoordelijk moet zijn voor het verstrekken van de benodigde informatie, komen in ieder geval twee berekenmethoden in aanmerking.

De eerste betreft de methodiek van de beslagvrije voet. De beslagvrije voet – zoals nader omschreven in artikel 457d van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering – geldt als het bestaansminimum. Alles wat qua inkomen boven de beslagvrije voet komt, is voor invordering vatbaar en kan worden aangemerkt als de draagkracht (betaalcapaciteit) van de verdachte.

In de tweede plaats komt de vrij-te-laten-bedrag-methode (vtlb-methode) voor het bereken van draagkracht in aanmerking. Het vtlb – zoals nader omschreven in artikel 295 Faillissementswet – gaat uit van de beslagvrije voet, maar verhoogt dit bedrag met een nominaal bedrag dat is opgebouwd uit enkele persoonsafhankelijke kostenposten die in meer of mindere mate aan de orde *kunnen* zijn. Net als bij de beslagvrije voet kan de draagkracht gelijk worden gesteld aan het verschil tussen het netto inkomen en het vtlb.

Van beide berekenmethoden heeft de beslagvrijevoet-methode de voorkeur, omdat deze eenvoudiger is qua berekeningsmethode en bovendien volledig geautomatiseerd kan worden uitgevoerd. Voor de rechtspraak levert dat dus het minste werk op. Voor de beslagvrijevoet-methode kan overwogen worden rechters gebruik te laten maken van de nog in ontwikkeling zijnde landelijke tool van gerechtsdeurwaarders. Deze tool komt naar verwachting per 1 januari 2021 beschikbaar en zal op basis van gestandaardiseerde en door de overheid gecontroleerde gegevens de hoogte van de beslagvrije voet bepalen. Een van de databronnen die binnen deze tool voor de berekening wordt aangewend is de polis-administratie van het UWV. Daarin zijn ook de inkomensgegevens van de meeste Nederlanders opgenomen. Deze tool zou met een aparte draagkracht-module kunnen worden uitgebreid. In die module worden dan de inkomensgegevens uit de polis-administratie verwerkt zodat automatisch de draagkracht (betaalcapaciteit) kan worden berekend door op het inkomen de beslagvrije voet in mindering te brengen. Deze optie kent enkele technische en juridische uitwerkingsvragen die niet zijn beantwoord binnen dit onderzoek.

Systematische methode voor hanteren draagkracht bij de straftoemeting

Is de draagkracht eenmaal objectief vastgesteld, dan is het vervolgens zaak om daarmee bij de straftoemeting op systematische en objectieve wijze rekening te houden. Hiervoor zijn diverse opties denkbaar. Twee daarvan zijn als denkrichting binnen dit onderzoek uitgewerkt.

Draagkracht binnen het huidige stelsel

De eerste denkrichting gaat uit van het huidige stelsel van straftoemeting. Draagkracht betekent hierbinnen dat de rechter eerst vaststelt wat, gelet op de omstandigheden en geldende oriëntatiepunten, een passende straf is voor het bewezen verklaarde strafbare feit en – voor zover een geldboete in aanmerking komt– vaststelt of de verdachte in staat is deze boete (in één keer) te betalen. Is dat niet het geval dat kan het boetebedrag worden gematigd. Is de verdachte bovengemiddeld draagkrachtig, dan wordt de boete verhoogd. Om zo veel mogelijk discussie op de zitting te voorkomen kunnen verdachten op basis van de voornoemde berekeningswijze worden ingedeeld in grove draagkrachtcategorieën (bijvoorbeeld laag, midden en hoog) en per categorie wordt een grove boete-aanpassingsfactor gehanteerd (bijvoorbeeld 0,5, 1 en 2). Per geval kan dan vervolgens eenvoudig en zonder veel discussie de definitieve hoogte van de boete worden vastgesteld.

Draagkracht binnen een dagboetestelsel

De tweede denkrichting betreft het dagboetestelsel. Het dagboetestelsel houdt eveneens rekening met draagkrachtbeginsel, maar doet dat op een geheel andere wijze. Daar waar thans nog binnen de Nederlandse rechtspraak bij draagkracht primair gekeken wordt of de boete, die gelet de richtlijnen en omstandigheden passend is, door de verdachte betaald kan worden, wordt binnen het dagboetestelsel de passende straf (mede) bepaald aan de hand van de draagkracht zelf.

Kort gezegd komt het stelsel erop neer dat bij het bepalen van de hoogte van de geldboete rekening wordt gehouden met twee factoren. Ten eerste een delictgerelateerde factor die afhankelijk is van de ernst van het strafbare feit en persoonlijke omstandigheden, zoals de mate waarin de overtreder een verwijt kan worden gemaakt en recidive. Deze factor wordt uitgedrukt in boete-eenheden die ook wel '(straf)dagen' worden genoemd. Hoe ernstiger het strafbare feit en hoe groter het verwijt dat wordt gemaakt, des te hoger is het aantal dagen dat de overtreder de boete zal moeten voelen. Deze boete-eenheden staan volledig los van de draagkracht van de verdachte. De tweede factor is juist volledig afhankelijk van de draagkracht van de persoon. De boetehoogte wordt dan berekend door het aantal boetedagen te vermenigvuldigen met deze draagkrachtafhankelijke factor. Door deze berekeningsmethode wordt gewaarborgd dat én de boete betaald kan worden én dat de boete evenredig is met de hoogte van het inkomen van de verdachte. Met deze boetesystematiek worden de leedtoevoeging en de speciale preventie voor alle inkomensgroepen ongeveer gelijk waardoor meer sprake is van evenredigheid en de strafdoelen effectiever dan in de huidige situatie gerealiseerd kunnen worden.

Tot slot

De Raad voor de rechtspraak heeft geadviseerd niet alleen te onderzoeken hoe het draagkrachtbeginsel in de huidige rechtspraktijk wordt toegepast, maar ook op welke alternatieve wijzen dat nog meer zou kunnen. Dit advies is tegen de achtergrond van de huidige rechtspraktijk begrijpelijk: de wijze waarop thans het draagkrachtbeginsel bij de straftoemeting wordt gehanteerd getuigt van willekeur en zorgt daarmee voor een risico op rechtsongelijkheid. Omdat het systematisch en objectief hanteren van het draagkrachtbeginsel bij de straftoemeting een effectieve bijdragen kan leveren aan de realisatie van de strafdoelen is het wenselijk dat draagkracht een prominentere rol gaat spelen binnen het strafrecht. Het onderzoek laat zien dat hiervoor kansrijke denkrichtingen bestaan. Het is aan de beleidsmakers en de politiek om de handschoen op te pakken en invulling te geven aan de uitwerking van deze richtingen. Wanneer dat gebeurt, bevelen wij aan om de focus niet alleen op de oplegging van geldboetes door strafrechters te leggen, maar deze te verbreden tot de toepassing van het draagkrachtbeginsel bij de oplegging van alle geldelijke sancties, zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk.

Dankwoord

Dit onderzoek gaat over de toepassing van het draagkrachtbeginsel bij het opleggen van geldboetes door strafrechters. Hoewel strafrechters tienduizenden geldboetes per jaar opleggen, speelt draagkracht daarbij lang niet altijd een rol en is de kennis van het onderwerp daarom verdeeld over meerdere partijen. Voor een goed beeld van de betekenis van het draagkrachtbeginsel bij de straftoemeting hebben we daarom dankbaar gebruik gemaakt van de hulp en inzichten van verschillende betrokkenen en deskundigen op dit thema. In de eerste plaats gaat het daarbij om de Raad voor de rechtspraak en daarbinnen in het bijzonder de Commissie rechtseenheid, die een belangrijke bemiddelende rol heeft gespeeld bij het verkrijgen van toegang tot rechters. De rechters zelf zijn we daarnaast zeer erkentelijk voor het delen van hun ervaringen en inzichten op het terrein van het draagkrachtbeginsel. Dat geldt ook voor de officieren van justitie die hun deelname aan dit onderzoek hebben verleend. Voorts zijn we de Nationale ombudsman, het Nibud, de NVVK, het SCP en Schuldinfo dankbaar voor het meedenken over het meetbaar maken van draagkracht en het daarbij benoemen van de noodzakelijke randvoorwaarden. Tot slot komt veel dank toe aan de begeleidingscommissie. Haar kritische en onafhankelijke blik op het verloop van het onderzoek en haar constructieve commentaar op de conceptteksten zijn van grote betekenis geweest voor de kwaliteit van het eindresultaat.

Oberon Nauta (projectleider)
Bas de Wilde
Nynke Piepers

Lijst met afkortingen

Afkorting	Omschrijving
BOA	Bijzondere opsporingsambtenaar
BRP	Basisregistratie Personen
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
ECLI	European Case Law Identifier
HR	Hoge Raad
LOVS	Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht
MvA	Memorie van Antwoord
MvT	Memorie van Toelichting
Nibud	Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting
NVVK	Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren
OM	openbaar ministerie
Rb	Rechtbank
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
Sr	Wetboek van Strafrecht
Stcrt.	Staatscourant
Sv	Wetboek van Strafvordering
Vtlb	Vrij te laten bedrag
WED	Wet op de economische delicten
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
ZM	Zittende magistratuur

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Wanneer een verdachte wordt veroordeeld wegens meer dan één misdrijf, is de regeling van de meerdaadse samenloop van toepassing. Daarin is bepaald dat de rechter één straf oplegt wanneer sprake is van gelijksoortige hoofdstraffen, zoals geldboetes, en wat het maximum van die straf is. Momenteel is het wetsvoorstel *Herziening regeling meerdaadse samenloop in strafzaken* aanhangig bij de Eerste Kamer.[2] Dit wetsvoorstel brengt geen wijziging in de bepaling van de maximale straf bij de oplegging van geldboetes: ook wanneer het wetsvoorstel tot wet wordt verheven, blijft het in geval van meerdaadse samenloop mogelijk om een geldboete op te leggen die gelijk is aan de opgetelde maximale geldboetes per feit. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel hebben leden van de Eerste Kamer aandacht gevraagd voor deze onbeperkte cumulatie. De Minister van (toen nog) Veiligheid en Justitie heeft uiteengezet dat geldboetes in beginsel onbeperkt mogen worden gecumuleerd omdat bij de oplegging van geldboetes het draagkrachtbeginsel van toepassing is, dat een strafmatigende werking kan hebben in geval daarvoor aanleiding bestaat.[3] Ten Voorde e.a. hebben ervoor gepleit om vaker rekening te houden met de draagkracht van de verdachte in geval van meerdaadse samenloop. Dat zou volgens hen kunnen worden bewerkstelligd door in een LOVS-oriëntatiepunt voor meerdaadse samenloop concrete handvatten op te nemen voor de beoordeling van de draagkracht.[4] Het doel van de regeling van meerdaadse samenloop zou op die manier meer in acht worden genomen. Dat is een evenredige bestraffing, zodanig dat de straf proportioneel is.[5]

In zijn advies bij het wetsvoorstel merkte de Raad voor de rechtspraak op dat dergelijk maatwerk niet kan worden gerealiseerd als het draagkrachtbeginsel niet concreter wordt uitgewerkt. De Raad gaf aan dat in strafzaken wordt gewerkt met zeer globale inschattingen van iemands draagkracht. 'Redelijkheid' is volgens de Raad in de huidige rechtspraktijk de enige maatstaf om te beoordelen of de omvang van een geldboete in verhouding is tot iemands financiële belastbaarheid. De Raad adviseerde dan ook om nader onderzoek te doen naar de invulling en toepassing van het draagkrachtbeginsel in dit kader. De Minister van Veiligheid en Justitie heeft dit advies overgenomen, hetgeen heeft geresulteerd in het onderhavige onderzoek.[6]

De Raad voor de rechtspraak heeft geadviseerd niet alleen te onderzoeken hoe het draagkrachtbeginsel in de huidige rechtspraktijk wordt toegepast, maar ook op welke alternatieve wijzen rekening zou kunnen worden gehouden met de draagkracht. Daarbij noemde de Raad concreet het dagboetestelsel, zoals dat onder meer in Engeland wordt toegepast, en de gedachte om een raad voor de straftoemeting in te stellen, die uitgangspunten zou kunnen formuleren voor de invulling van het draagkrachtbeginsel.

[2] Dossiernummer 34 126.
[3] *Kamerstukken II* 2014/15, 34 126, nr. 3 (MvT), p. 12; *Kamerstukken I*, 2017/18, 34 126, C.
[4] Ten Voorde e.a. 2013, p. 226.
[5] Ten Voorde e.a. 2013, p. 225.
[6] *Kamerstukken II* 2014/15, 34 126, nr. 3 (MvT), p. 12.

Die uitgangspunten zouden gemeenschappelijk kunnen zijn voor bestraffing op grond van het strafrecht en het bestuursrecht.[7]

Om helderheid te verschaffen over het gebruik van het draagkrachtbeginsel bij de straftoemeting en mogelijkheden te verkennen voor verbetering op dit punt heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid DSP-groep opdracht gegeven tot een onderzoek naar de toepassing van het draagkrachtbeginsel bij geldboetes. Dit rapport legt verslag van de uitkomsten van het onderzoek.

1.2 Straftoemeting bij de oplegging van geldboetes

Straftoemeting in het algemeen

De rechter die een straf oplegt voor een strafbaar feit dat hij bewezen heeft verklaard, heeft veel vrijheid om te bepalen wat hij een passende bestraffing acht. Zo heeft hij over het algemeen de keuze uit diverse soorten straffen, zoals gevangenisstraf of geldboete. Ook kan hij binnen de grenzen van het bij wet bepaalde strafminimum en strafmaximum de hoogte van de straf bepalen en kan hij dikwijls bepalen dat een straf niet ten uitvoer wordt gelegd wanneer de veroordeelde zich gedurende een proeftijd aan bepaalde voorwaarden houdt. Bij de bepaling wat een passende straf is, kan een groot aantal factoren relevant zijn. In haar advies bij het wetsvoorstel Herziening meerdaadse samenloop in strafzaken schreef de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak hierover:

> *"Straftoemeting, in dit verband inclusief maatregeloplegging bedoeld, is niet gelijk te stellen aan een al dan niet afgetopte optelsom van de straf per bewezen verklaard feit. Aard, ernst en omvang van het bewezen verklaarde zijn bij het bepalen van de soort en de (totale) omvang van een (gecombineerde) straf wezenlijke factoren. De (financiële) draagkracht, de mate en soort van recidive, de mate van toerekenbaarheid en/of het opleggen van één of meer maatregelen naast een (combinatie van) (hoofd)straf(fen) zijn dat evenzeer,[8] en weging van alle genoemde factoren is bovendien zeer sterk afhankelijk van en verweven met de details van de concrete zaak en de individuele verdachte. Waar een meer standaardmatige afdoening mogelijk is in zaken die zich daar voor lenen (denk hierbij aan massaal gepleegde verkeersovertredingen, lichtere misdrijfzaken), geldt dat niet voor de zwaardere misdrijven die voor alle betrokkenen verstrekkende gevolgen hebben. Juist daar wordt maatwerk geleverd. Die uiteindelijke uitkomst is bijgevolg het resultaat van een complex wegingsproces waarvan de gedachtegang en conclusie(s) zijn af te leiden uit de (straf)motivering."*[9]

[7] Bijlage bij *Kamerstukken II* 2014/15, 34 126, 3 (advies Raad voor de rechtspraak), p. 4.
[8] Door ons geïnterviewde rechters noemde naast de hier genoemde factoren ook de 'leeftijd' van de zaak en de houding van de verdachte (bijv. ter zitting al dan niet inzicht tonen in de strafwaardigheid van het feit).
[9] *Kamerstukken II* 2014/15, 34126, bijlage bij nr. 3 (advies van Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak), p. 2-3.

De rechter heeft bij de straftoemeting de ruimte om naar eigen inzicht factoren in strafverzwarende of strafverminderende zin mee te wegen. Hij is daarbij nauwelijks aan regels gebonden.[10] Is door of namens de verdachte een strafmaatverweer gevoerd of heeft de officier van justitie uitdrukkelijk onderbouwd een bepaalde straf gevorderd en wijkt de rechter wezenlijk af van dat verweer of die vordering, dan moet hij dat in het vonnis wel uitleggen (art. 359 lid 2, tweede volzin, Sv).

Richtlijnen

Er bestaat een grote diversiteit in de wijze waarop strafbare feiten worden begaan en in omstandigheden van verdachten die relevant kunnen zijn voor de straftoemeting. Rechters vinden het daarom belangrijk om maatwerk te kunnen leveren. Een vast model om de per zaak relevant geachte factoren af te wegen, bestaat dan ook niet. Wel zijn in het zogenoemde Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht (LOVS) door de rechtspraak oriëntatiepunten ontwikkeld, waarin voor veelvoorkomende feiten uitgangspunten zijn vastgelegd voor de straftoemeting. In deze oriëntatiepunten wordt ten aanzien van specifieke strafbare feiten aangegeven welke strafsoort en welke hoogte van de straf het vertrekpunt zijn voor de besluitvorming over de vraag welke straf in een concreet geval passend is. Daarbij worden vaak bijzondere omstandigheden genoemd die een hogere of lagere straf zouden kunnen rechtvaardigen.[11] De oriëntatiepunten bieden uitgangspunten voor de straftoemeting, maar binden de rechter niet.[12] Wat in een concrete zaak een passende straf is, wordt bepaald op grond van alle omstandigheden van de zaak.
De oriëntatiepunten moeten worden gezien als hulpmiddelen bij de straftoemeting, niet als rotsvaste bouwstenen die in elk voorkomend geval als ware vanzelf tot een juiste straf leiden. Ook officieren van justitie maken gebruik van uitgangspunten voor de straftoemeting, maar niet van dezelfde oriëntatiepunten als de rechters. Hoewel formeel sprake is van 'aanwijzingen' door het College van procureurs-generaal, wordt door officieren van justitie gesproken van 'richtlijnen'. In dit rapport houden we die terminologie aan. In OM-richtlijnen wordt onder andere aangegeven wat het uitgangspunt is voor de strafeis die ter zitting door de officier van justitie wordt geformuleerd.

De oplegging van geldboetes en het draagkrachtbeginsel

De meeste strafbare feiten zijn bedreigd met (onder meer) een geldboete. Bij wet is bepaald of de geldboete een straf is die kan worden opgelegd en wat het minimale en maximale bedrag van de geldboete mag zijn voor het desbetreffende delict. Welke geldboete passend is, wordt – zoals hiervoor al werd opgemerkt – bepaald aan de hand van allerlei factoren, waaronder de persoonlijke omstandigheden van de verdachte. De draagkracht van de verdachte is bij de oplegging van een geldboete een omstandigheid waarmee de rechter rekening kan houden. In artikel 24 Sr wordt het draagkrachtbeginsel tot uitdrukking gebracht:

[10] Zie daarover Lensing 2018, p. 16-22. De Hoge Raad noemde de rechterlijke straftoemetingsvrijheid onder meer in HR 31 januari 2017, *NJ* 2017/199, r.o. 3.4.1.
[11] Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan letsel dat het feit heeft veroorzaakt en recidive.
[12] HR 31 januari 2017, *NJ* 2017/199, r.o. 3.4.1.

> ***"Bij de vaststelling van de geldboete wordt rekening 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."***

Oplegging van geldboetes bij meerdaadse samenloop

Soms wordt een verdachte gedagvaard voor verschillende stafbare feiten. Als de rechter meer feiten bewezen acht en voor ieder van die feiten een geldboete een passende sanctie acht, mag hij op grond van de artikelen 57 (misdrijven) en 62 Sr (overtredingen en misdrijven) per feit de maximaal op het feit gestelde geldboete opleggen. Wanneer de verdachte voor verschillende strafbare feiten wordt bestraft, wordt gesproken van meerdaadse samenloop. In de samenloopregeling in het Wetboek van Strafrecht is bepaald dat de rechter, ingeval een verdachte schuldig wordt verklaard wegens meerdere misdrijven, één straf oplegt en wat in dat geval het strafmaximum is.

1.3 Probleemstelling en methodische verantwoording

Het onderzoek heeft als doel om zicht te krijgen op de wijze waarop thans bij de straftoemeting rekening wordt gehouden met draagkrachtbeginsel. Op basis daarvan dient het onderzoek handvatten op te leveren die door de rechters gebruikt kunnen worden om beter dan nu rekening te houden met het draagkrachtbeginsel. De centrale probleemstelling luidt 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?

Deze vraag is onderzocht aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Welke wettelijke regels en uitgangspunten zijn van toepassing op de bepaling van de hoogte van geldboetes en wat is de ratio achter deze regels?
2. Op welke manier worden de onder 1. genoemde regels en uitgangspunten in de huidige rechtspraktijk toegepast bij de straftoemeting en welke knelpunten worden daarbij ervaren ten aanzien van het draagkrachtbeginsel?
3. Hoe kan het begrip 'draagkracht' worden geoperationaliseerd?
4. Hoe kan de operationalisering van draagkracht worden uitgewerkt in voor rechters hanteerbare en toetsbare criteria?

Voor het beantwoorden van de deelvragen is gefaseerd gewerkt. Eerst is op basis van wetgeving, memories van toelichting, Kamerstukken, rechterlijke uitspraken en literatuur (zie bijlage 3 voor geraadpleegde bronnen) de parlementaire geschiedenis van het draagkrachtbeginsel beschreven en uiteengezet hoe het beginsel in formele zin een rol speelt in het strafproces.

Daarna is een jurisprudentieonderzoek uitgevoerd. Hiervoor is getrapt gewerkt. Eerst zijn in rechtspraak.nl alle rechtbankzaken uit 2019 doorzocht op de term 'geldboete' en '24'. Dit leverde 355 zaken op die allemaal handmatig zijn doorgenomen om vast te stellen of daadwerkelijk een geldboete was opgelegd of vanwege gebrek aan draagkracht juist geen geldboete was opgelegd. Er bleven 169 uitspraken over, waarbij in 165 uitspraken een geldboete was opgelegd. Van al deze uitspraken is onderzocht of en, zo ja, hoe draagkracht een rol speelde bij de straftoemeting.
Vervolgens is – opnieuw via rechtspraak.nl – specifiek gezocht naar rechtsoverwegingen met betrekking tot de draagkracht. Dat is gedaan door binnen uitspraken van alle rechtbanken en gerechtshoven binnen de inhoudsindicatie van rechtspraak.nl uit alle gepubliceerde jaren te zoeken op de termen 'draagkracht + geldboete'. Dit leverde netto 18 nieuwe uitspraken op (5 van rechtbanken en 13 van gerechtshoven.) die net als bij de eerste stap van het jurisprudentieonderzoek alle individueel inhoudelijk zijn doorgenomen. (zie verder voor een gedetailleerde beschrijving en de beperkingen van het jurisprudentieonderzoek bijlage 2 van deze rapportage).

Na afronding van het jurisprudentieonderzoek zijn vervolgens 16 interviews uitgevoerd met de volgende partijen:

- NVVTK
- Nibud
- SCP
- Nationale ombudsman
- SchuldInfo/sociaal raadslid
- Gerechtssecretaris
- Officieren van justitie (3 keer)
- Wetenschapper
- Rechters (6 keer waarvan 2x schriftelijk)

Op basis van de interviews en het jurisprudentieonderzoek is vervolgens de uitvoeringspraktijk in kaart gebracht. Op basis van de geïdentificeerde knelpunten en de door rechters, officieren van justitie en deskundigen naar voren gebrachte wensen zijn tot slot twee denkrichtingen uitgewerkt waarlangs het draagkrachtbeginsel objectief en systematisch een rol kan spelen bij de straftoemeting.

Het onderzoek is begeleid door een onafhankelijke commissie. In bijlage 4 van deze rapportage zijn de namen en functies van de leden vermeld.

Reikwijdte en beperkingen van het onderzoek

Bij de resultaten moet een aantal kanttekeningen worden geplaatst:

- Binnen het onderzoek is gekeken naar de toepassing van het draagkrachtbeginsel bij de oplegging van geldboetes ***door de rechter***. Weliswaar is het aantal van dergelijke boetes op jaarbasis aanzienlijk

(zie paragraaf 1.4) maar ten opzichte van de boetes die door het openbaar ministerie worden opgelegd (strafbeschikkingen) gaat het om een minderheid.

- Het jurisprudentieonderzoek is gedaan op zaken die gepubliceerd zijn op rechtspraak.nl. Lang niet alle zaken worden hier echter gepubliceerd. Het zijn er jaarlijks vele duizenden. In hoeverre de gepubliceerde zaken ten aanzien van draagkracht afwijken van de niet gepubliceerde zaken is niet onderzocht. Dat betekent dat het jurisprudentieonderzoek niet kan worden gebruikt om in kwantitatieve zin onderbouwde uitspraken te doen over de mate waarin draagkracht een rol speelt bij de straftoemeting.
- De selectie van rechters is selectief geweest. Via de commissie rechtseenheid van de Raad voor de rechtspraak is een verzoek uitgegaan onder alle commissieleden (rechters) tot deelname aan een interview. Voor zover het desbetreffende lid zelf geen bijdrage kon leveren aan een interview is verzocht het verzoek door te sturen aan collega's bij de desbetreffende rechtbank/Hof. De respondenten die zich op deze manier vrijwillig meldden leken bovengemiddeld grote belangstelling te hebben voor het onderwerp en bovengemiddeld veel rekening te houden met het draagkrachtbeginsel bij de straftoemeting. In de interviews is daarom gericht doorgevraagd hoe in algemene zin binnen de zittende magistratuur het draagkrachtbeginsel wordt gehanteerd. Omdat zowel de interviews met de officieren van justitie als het jurisprudentieonderzoek tot dezelfde conclusies leidden als bij de interviews met de rechters lijkt deze bias in de praktijk geen (erg) vertekenend beeld tot gevolg te hebben gehad.
- Ook de selectie van officieren van justitie was selectief. Dat wil zeggen, dat vanwege de vigerende werkafspraken binnen het OM voor het aanvragen van medewerking er voor gekozen is om de interviews met officieren van justitie te focussen in één arrondissement. Dat kan een bias met zich meebrengen. Omdat zowel de interviews met de rechters als het jurisprudentieonderzoek tot dezelfde conclusies leidden als de interviews met de officieren van justitie lijkt dit risico in de praktijk geen (erg) vertekenend beeld tot gevolg te hebben gehad.
- In de initiële opzet van het onderzoek was beoogd ook de (sociale) advocatuur te betrekken in het onderzoek zodat het doelgroep perspectief meer rechtstreeks kon worden betrokken in het onderzoek. Ondanks herhaalde verzoeken aan hun leden van de landelijke vereniging van sociale advocatuur en strafrechtadvocaten heeft dat niet tot resultaten geleid. Binnen het onderzoek is wel uitgebreid gesproken met deskundigen op het terrein van financiële draagkracht en schuldenproblematiek.

Bovenstaande kanttekeningen roepen de vraag op in hoeverre de uitkomsten van het onderzoek generaliseerbaar zijn voor de gehele straftoemetingspraktijk. Hierop kan geen definitief antwoord worden gegeven. Tegelijkertijd laten de onderzoeksresultaten een hoge mate van consistentie zien. Dat wil zeggen dat de geïnterviewden steeds eenzelfde beeld schetsen van de uitvoeringspraktijk. Dit beeld stemt bovendien in sterke mate overeen met de uitkomsten van het jurisprudentieonderzoek en het literatuuronderzoek. Deze wederzijdse validatie van onderzoeksresultaten levert ondanks de voornoemde beperkingen een indicatie op dat het onderzoek een goed beeld geeft van de wijze waarop in de gehele rechtspraak het draagkrachtbeginsel wordt gehanteerd bij de straftoemeting.

1.4 Relevantie van het onderzoek

Het risico van inconsistente straftoemeting

Dat de rechter veel vrijheid heeft om op grond van alle feiten en omstandigheden een passende sanctie te bepalen, heeft als keerzijde dat de ene rechter in dezelfde zaak tot een andere bestraffing kan komen dan een andere rechter zou zijn gekomen. Het risico bestaat bovendien dat zaken die op veel punten vergelijkbaar zijn, verschillend worden beoordeeld. In de literatuur wordt het belang van een consistente straftoemeting benadrukt en wordt inconsistente straftoemeting geproblematiseerd.[13]

Het onderhavige onderzoek heeft betrekking op de betekenis van één van de factoren die relevant kunnen zijn bij de oplegging van een geldboete: de draagkracht van de verdachte. De rechter heeft ook ten aanzien van de bepaling van de draagkracht van de verdachte en ten aanzien van de bepaling van de invloed van de draagkracht op de hoogte van de geldboete veel vrijheid. Dat kan ertoe leiden dat rechters op verschillende manieren omgaan met de draagkracht. Er kunnen verschillen optreden in bijvoorbeeld de typen gevallen waarin de draagkracht aan de orde wordt gesteld, de gegevens die in aanmerking worden genomen om de draagkracht te bepalen, de wijze waarop de draagkracht aan de hand van die gegevens wordt bepaald en de wijze waarop de draagkracht invloed heeft op de bepaling van de hoogte van de geldboete. Het gevolg van deze mogelijke verschillen is dat soortgelijke gevallen ongelijksoortig worden beoordeeld. Dat zou inconsistente straftoemeting opleveren. De kans daarop lijkt niet verwaarloosbaar. Volgens de Raad voor de rechtspraak is door het ontbreken van een duidelijke beoordelingsmaatstaf *'de kans groot dat de consistentie ver te zoeken is'*.[14] In dit onderzoek is, in het bijzonder aan de hand van interviews, onderzocht in hoeverre sprake is van het ontbreken van een duidelijk beoordelingskader en van inconsistentie.

Oplegging en incassering van geldboetes

Omdat veel relatief lichte strafbare feiten worden begaan, worden ook veel geldboetes opgelegd. Dat betekent dat bij de afdoening van veel strafzaken het draagkrachtbeginsel relevant is. In de onderstaande tabellen is voor het jaar 2018 in kaart gebracht hoeveel geldboetes zijn opgelegd bij vonnis en bij strafbeschikking – uitgesplitst naar misdrijven en overtredingen – hoeveel geldboetes konden worden geïncasseerd door het CJIB.[15]

[13] Het voert in het kader van dit onderzoek te ver om hier dieper op in te gaan. Wij volstaan met de verwijzing naar drie proefschriften op dit gebied: Schuyt 2009, Schoep 2008 en Duker 2003.
[14] Bijlage bij *Kamerstukken II* 2014/15, 34 126, 3 (advies Raad voor de rechtspraak), p. 3.
[15] Bron: Statistisch jaarboek Criminaliteit en Rechtshandhaving 2018, p. 52, 71 en 83. Raadpleegbaar via https://www.criminaliteitinbeeld.nl/documenten/publicaties/2019/10/22/criminaliteit-en-rechtshandhaving-2018.

Uitvaardiging strafbeschikkingen[16]	
Bij OM ingeschreven zaken (misdrijven)	170.000
Strafbeschikking door OM (misdrijven)	32.000
Bij OM ingeschreven zaken (overtredingen)	86.000
Strafbeschikking door politie (overtredingen)	112.000
Strafbeschikking door BOA (overtredingen)	86.000
Door CJIB behandelde strafbeschikkingen	340.000
Gevallen waarin strafbeschikking is betaald	56%

Oplegging geldboete door rechter wegens misdrijf	
Afdoening door een rechter (misdrijven)	88.000
Schuldigverklaring (misdrijven)	79.000
Totaal aantal opgelegde straffen	99.000
Oplegging vrijheidsstraf	36.000
Oplegging taakstraf	30.000
Oplegging geldboete	23.000
Door CJIB behandelde geldboetes	21.000
Door CJIB geïnde geldboetes	76%
Vervangende hechtenis wegens niet-betaling	7%
Gemiddeld te innen geldboetebedrag	€ 1.100

Oplegging geldboete door rechter wegens overtreding	
Afdoening door een kantonrechter (overtredingen)	58.000
Sanctie opgelegd door kantonrechter	88%
Onvoorwaardelijke geldboete wanneer sanctie wordt opgelegd	64%
Door CJIB behandelde geldboetes van rechters (overtredingen)	42.000

Dit overzicht maakt duidelijk dat het vaak voorkomt dat geldboetes worden opgelegd. Dit gebeurt het vaakst door middel van een strafbeschikking, waarbij vrijwel altijd een geldboete wordt opgelegd. Kantonrechters die tot een schuldigverklaring komen ter zake van een overtreding, legden in 2018 in 64% van de zaken een geldboete op. Bij veroordelingen wegens misdrijven wordt in ongeveer 29% van de zaken waarin een straf wordt opgelegd een geldboete opgelegd.[17]

Uit de cijfers blijkt dat opgelegde geldboetes niet altijd kunnen worden geïncasseerd. De reden daarvoor blijkt uit deze cijfers niet, maar het is aannemelijk dat vervangende hechtenis in een deel van de gevallen ten uitvoer is gelegd vanwege betalingsonmacht bij de verdachte.[18] In een brief van minister Dekker voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer schreef hij dat in 2016 het recht op tenuitvoerlegging van geldboetes in 11.760 gevallen was verjaard en dat dit in een (niet nader gespecificeerd) deel van de zaken het gevolg was van een gebrek aan financiële middelen. Een indicatie dat beboete personen in het algemeen soms moeite hebben met het in één keer voldoen van een geldboete, kan worden gevonden in

[16] Bij de strafbeschikkingen is in het Statistisch Jaarboek Criminaliteit en Rechtshandhaving 2018 niet aangegeven hoe vaak een geldboete is opgelegd. Bij strafbeschikkingen wordt echter vrijwel altijd een geldboete opgelegd. Dat wordt bevestigd in het feit dat het CJIB wordt betrokken bij de tenuitvoerlegging en is aangegeven welk deel van de strafbeschikkingen is 'betaald'.
[17] Ter zake van 79.000 schuldigverklaringen is 23.000 keer een geldboete opgelegd. Dat komt neer op 29%.
[18] In 2018 kon vervangende hechtenis zowel bij betalingsonmacht als bij betalingsonwil ten uitvoer worden gelegd. Vervangende hechtenis in geval betalingsonmacht werd door sommigen als nutteloos beschouwd. Zie daarover bijvoorbeeld een vraag van het Tweede Kamerlid Van Nispen aan minister Dekker uit 2019: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20192020-971.html.

het feit dat het CJIB, dat overigens ook belast is met de inning niet-strafrechtelijke boetes, in 2018 met bijna 200.000 beboete personen een betalingsregeling heeft getroffen.[19] Minister Dekker voor Rechtsbescherming heeft in een brief aan de Tweede Kamer uit 2019 aangegeven dat het kabinet een 'zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso' belangrijk acht, 'om te voorkomen dat mensen met (problematische) schulden verder in de problemen raken'.[20] Hij verwijst hierbij naar de Rijksincassovisie, waarin een 'Brede Schuldenaanpak' wordt voorgestaan.[21] In dit verband is ook het door Eshuis uitgevoerde onderzoek naar de betaling van administratieve boetes die op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften zijn opgelegd, relevant.[22] Eshuis heeft vastgesteld dat 94% van de geldboetes, al dan niet met een betalingsregeling, wordt geïncasseerd. In 2018 werden ongeveer 9 miljoen verkeersboetes opgelegd. Het is aannemelijk dat bij een deel van de boetes die niet worden geïncasseerd, schuldenproblematiek een rol speelt. Eshuis heeft dat deel niet kunnen kwantificeren. Hij heeft gepleit voor vervolgonderzoek hiernaar.

De relevantie van het onderhavige onderzoek is daarmee gegeven. Geldboetes worden op grote schaal opgelegd, waardoor in veel zaken de draagkracht van de verdachte relevant kan zijn. Opgelegde geldboetes kunnen vermoedelijk soms niet worden geïncasseerd omdat de verdachte over onvoldoende draagkracht beschikt. Als dit het geval is, is het mogelijk dat bij de oplegging van de geldboete onvoldoende rekening is gehouden met de beperkte draagkracht van de verdachte.

[19] Brief van minister Dekker aan de Tweede Kamer: *Kamerstukken II* 2019/20, 24 515, 496.
[20] Brief van minister Dekker aan de Tweede Kamer: *Kamerstukken II* 2019/20, 24 515, 496. Zie ook de brief van minister Dekker van 11 januari 2018 over de tenuitvoerlegging van sancties: *Kamerstukken II* 2017/18, 29 279, 403.
[21] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2016/04/04/rijksincassovisie.
[22] https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2934-het-innen-van-verkeersboetes-kosten-effectiviteit-en-neveneffecten.aspx.

2 Juridisch kader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal de eerste deelvraag worden beantwoord. Deze luidt:

"Welke wettelijke regels en uitgangspunten zijn van toepassing op de bepaling van de hoogte van geldboetes en wat is de ratio achter deze regels?"

Achtereenvolgens zal worden ingegaan op het algemene strafminimum en de strafmaxima bij de oplegging van geldboetes, op de betekenis van het draagkrachtbeginsel zoals die kan worden afgeleid uit de wet, de wetsgeschiedenis en de jurisprudentie van de Hoge Raad en op de tenuitvoerlegging van geldboetes.

2.2 Strafminimum en strafmaxima

Bandbreedtes

De rechter die een geldboete wil opleggen, heeft veel vrijheid om de hoogte daarvan te bepalen. Wanneer een verdachte voor slechts één strafbaar feit wordt veroordeeld, is de rechter alleen gebonden aan de regel dat het bedrag van de geldboete niet lager mag zijn dan het wettelijke minimum van € 3 en niet hoger mag zijn dan het strafmaximum dat voor het desbetreffende delict is bepaald (art. 23 lid 2-3 Sr). Het strafmaximum wordt aangeduid door middel van een geldboetecategorie. In artikel 23 lid 4 Sr is bepaald wat de maximale geldboetebedragen per categorie zijn. Deze bedragen worden iedere twee jaar geïndexeerd (art. 23 lid 9 Sr).[23]

In de praktijk spelen deze grenzen zelden een rol van betekenis. Rechters leggen namelijk uiterst zelden straffen op in de buurt van een grens. In verreweg de meeste gevallen wordt een straf opgelegd die ruim boven het strafminimum en ruim onder het strafmaximum ligt.

Strafmaximum bij samenloop

Wanneer een verdachte wordt veroordeeld wegens meer dan één strafbaar feit, is sprake van samenloop. Hiervan worden verschillende vormen onderscheiden. Voor dit onderzoek is alleen de meerdaadse samenloop relevant. Van meerdaadse samenloop is sprake wanneer de verdachte meer dan één verwijt kan worden gemaakt.[24] Doorgaans gaat het om verschillende gedragingen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de verdachte die eerst het slachtoffer heeft geslagen (mishandeling) en vervolgens de fiets van het slachtoffer kapot heeft getrapt (vernieling). Onder meer[25] omdat aan de verdachte ter zake van ieder

[23] Wanneer een rechtspersoon wordt veroordeeld, is in beginsel hetzelfde strafmaximum van toepassing als ten aanzien van natuurlijke personen. Het is echter denkbaar dat het maximumbedrag van de toepasselijke geldboetecategorie geen passende bestraffing zou opleveren. In dat geval mag de naasthogere geldboetecategorie worden toegepast (artikel 6 lid 1 Wet economische delicten, WED)
[24] Zie uitgebreid over meerdaadse samenloop: Ten Voorde e.a. 2013.
[25] Bij de bepaling of sprake is van meerdaadse samenloop wordt de zogenoemde 'aspectenleer' toegepast. Er kunnen meer aspecten relevant zijn dan de hier genoemde.

van deze gedragingen een verwijt kan worden gemaakt en inbreuk is gemaakt op verschillende beschermde rechtsgoederen (onaantastbaarheid van het menselijk lichaam en eigendom), mogen beide toepasselijke strafbedreigingen worden betrokken in de straftoemeting. Aan de verdachte wordt, ingeval de hoofdstraffen die op de feiten zijn gesteld gelijksoortig zijn, één straf opgelegd, in geval het misdrijven betreft (art. 57 lid 1 Sr). Als uitgangspunt geldt dat gelijksoortige hoofdstraffen bij elkaar mogen worden opgeteld.[26] Wordt de verdachte bijvoorbeeld veroordeeld wegens verkrachting (art. 242 Sr: maximaal 12 jaar gevangenisstraf) en dood door schuld (art. 307 Sr: maximaal 2 jaar gevangenisstraf), dan is de maximaal op te leggen gevangenisstraf 14 jaar. Bij vrijheidsstraffen – gevangenisstraf en hechtenis – is de toegestane cumulatie echter niet onbeperkt. De opgelegde straf mag niet hoger zijn dan een derde boven de hoogste strafbedreiging (art. 57 lid 2 Sr). Bij het hiervoor genoemde voorbeeld is daar geen sprake van, omdat de strafbedreigingen ver uit elkaar liggen.[27] Zou een verdachte twee verkrachtingen hebben begaan, waarvan hem twee verwijten kunnen worden gemaakt, dan zou de maximaal op te leggen gevangenisstraf niet (12 + 12 =) 24 jaar zijn, maar (12 + 4 =) 16 jaar.

Het onderhavige onderzoek heeft betrekking op de oplegging van geldboetes. Wanneer geldboetes voor misdrijven worden opgelegd, zal de rechter conform artikel 57 lid 1 Sr één straf opleggen. Omdat in artikel 57 lid 2 Sr de cumulatie van geldboetes niet aan banden is gelegd, mag de opgelegde geldboete zo hoog zijn als de opgetelde afzonderlijke geldboetes. Wie bijvoorbeeld tien keer een diefstal heeft begaan, kan een geldboete van maximaal (10 x € 21.750 =) € 217.500 opgelegd krijgen.[28] Wanneer sprake is van veroordeling wegens alleen overtredingen dan wel wegens een misdrijf én een overtreding, legt de rechter op grond van artikel 62 Sr voor ieder van de overtredingen afzonderlijk een geldboete op.[29] Het momenteel bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel Herziening regeling meerdaadse samenloop in strafzaken bevat geen wijzigingen ten aanzien van de oplegging van geldboetes in geval van meerdaadse samenloop van misdrijven of overtredingen.[30]

Het strafmaximum bij de oplegging van geldboetes is dus gelijk aan de opgetelde afzonderlijke geldboetes, terwijl in geval van de oplegging van een vrijheidsstraf in geval van meerdaadse samenloop sprake is van beperkte cumulatie. De keuze hiervoor hangt samen met het draagkrachtbeginsel. Wanneer een rechter de maximale geldboetes voor de ten laste gelegde feiten in beginsel passend zou vinden, maar de verdachte deze niet zou kunnen voldoen, kan de rechter op grond van het draagkrachtbeginsel namelijk besluiten een lagere geldboete op te leggen, zodat de samenloop geen disproportionele bestraffing zal opleveren.[31]

[26] Veel strafbare feiten zijn bedreigd met zowel gevangenisstraf als geldboete. Het staat de rechter dan vrij om in geval van meerdaadse samenloop voor het ene feit een gevangenisstraf en voor het andere feit een geldboete op te leggen. In dit onderzoek gaat het alleen om de oplegging van de geldboetes. Wij bespreken de samenloopregeling daarom slechts beperkt.
[27] Een derde boven 12 jaar is 16 jaar. De uitzondering van het slot van artikel 57 lid 2 Sr is dus niet van toepassing.
[28] De maximale geldboete die voor diefstal mag worden opgelegd is een geldboete van de vierde categorie (art. 310 Sr). Dat komt volgens artikel 23 lid 4 Sr overeen met € 21.750.
[29] In HR 14 januari 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF1264, *NJ* 2003/127 had de rechtbank voor meer overtredingen één straf bepaald. De Hoge Raad benoemde dit als een verzuim, dat hij overigens in zijn arrest herstelde. Ten aanzien van geldboetes zien wij overigens niet waarom bij meer misdrijven één straf opgelegd moet worden, terwijl dat bij meer overtredingen juist niet mag.
[30] Dossiernummer 34126.
[31] *Kamerstukken II* 2014/15, 34 126, nr. 3 (MvT), p. 12; *Kamerstukken I*, 2017/18, 34 126, C, p. 2.

2.3 Het draagkrachtbeginsel

Inleiding

Artikel 24 Sr luidt als volgt:

> ***"Bij de vaststelling van de geldboete wordt rekening 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."***

In de parlementaire geschiedenis wordt niet uiteengezet wat precies onder het begrip 'draagkracht' moet worden verstaan. Wij vatten draagkracht daarom in eerste instantie en in lijn met de in door rechters gegeven uitleg op als:

> ***"het vermogen van de verdachte om een geldboete van een bepaalde hoogte in één keer te kunnen voldoen".***

Het draagkrachtbeginsel is ook van toepassing bij de oplegging van een geldboete door middel van een strafbeschikking,[32] bij de oplegging van een bestuurlijke boete[33] en bij de bepaling van het bedrag dat als wederrechtelijk verkregen voordeel wordt ontnomen.[34]

Artikel 24 Sr: totstandkoming en betekenis

Totstandkoming van artikel 24 Sr

In het Wetboek van Strafrecht dat in 1886 in werking trad, was geen bepaling opgenomen met betrekking tot de draagkracht van de verdachte bij de oplegging van een geldboete. De rechter kon er wel rekening mee houden, omdat draagkracht één van de mogelijk relevante persoonlijke omstandigheden was. Dat draagkracht – althans door sommigen – daadwerkelijk als een relevante omstandigheid werd beschouwd bij de oplegging van geldboetes, blijkt uit een ingezonden brief van Nolens in het Weekblad voor het Recht van 1928, waarin hij pleitte voor het kunnen inwinnen van inlichtingen door het openbaar ministerie en de strafrechter bij de 'Rijksbelastingadministratie'. Aan de hand van die inlichtingen zou kunnen worden voorkomen dat een straf wordt opgelegd die in verband met de financiële omstandigheden van de

[32] *Kamerstukken II* 2003/04, 29849, 3, p. 31: 'Het draagkrachtbeginsel verwoord in artikel 24 Sr, gewijzigd als voorgesteld in dit wetsvoorstel, is ook op de oplegging van een geldboete in een strafbeschikking van toepassing.' Bij de Wet OM-afdoening is de formulering van artikel 24 Sr aangepast. Waar voorheen alleen werd gesproken van oplegging van een geldboete door de rechter, heeft de bepaling nu betrekking op de oplegging van geldboetes in het algemeen. Zie over draagkracht bij de oplegging van strafbeschikkingen ook Abels e.a. 2018 , p. 45, 155, 157 en 228. Respondenten die hebben meegewerkt aan het onderzoek van Abels e.a. geven overigens aan dat zij vinden dat de toepasselijke richtlijnen onvoldoende ruimte bieden om bij de bepaling van de hoogte van de geldboete maatwerk te leveren op grond van de persoonlijke omstandigheden van de verdachte, waaronder diens draagkracht.
[33] Zie bijvoorbeeld art. 4 lid 1 Besluit bestuurlijke boetes financiële sector. Zie over de betekenis van het draagkrachtbeginsel bij de oplegging van bestuurlijke boetes in het algemeen uitgebreid Altena en Kraaijeveld 2018.
[34] Art. 36e lid 5 Sr. Bij voordeelsontneming kan draagkracht vooral aan de orde worden gesteld in de executiefase. Bij de bepaling van het bedrag aan voordeelsontneming door de rechter zal de draagkracht alleen een matigende werking hebben wanneer duidelijk is dat de verdachte op dit moment én in de toekomst geen middelen heeft of zal hebben om het ontnemingsbedrag te betalen. Zie daarover HR 17 mei 2016, ECLI:NL:HR:2016:860.

verdachte zwaarder is 'dan de bedoeling was' dan wel een straf wordt opgelegd die nauwelijks als straf wordt gevoeld.[35]

De Commissie-Vermogensstraffen – ook wel commissie-Van Binsbergen genoemd – adviseerde in 1969 (interim-rapport) en 1972 (eindrapport) om het draagkrachtbeginsel te codificeren. Zij stelde een concrete bepaling voor, die als volgt luidde:

> 1. ***Bij de vaststelling van de boete draagt de rechter zorg, dat de verdachte daardoor in verband met zijn draagkracht niet onevenredig zwaar wordt getroffen.***
> 2. ***Met de draagkracht houdt de rechter voorts rekening voor zover hij dat met het oog op de beïnvloeding van het gedrag van de verdachte nodig acht.***
> 3. ***Bij de beoordeling van de draagkracht houdt de rechter mede rekening met de uitgaven welke de verdachte in zijn persoonlijke en maatschappelijke omstandigheden geacht kan worden te doen.'36***

De commissie was van opvatting dat de draagkracht van de verdachte meegewogen zou moeten worden bij vaststelling van het geldboetebedrag, omdat daardoor een meer proportionele straf zou kunnen worden bepaald. Ten aanzien van jeugdige verdachten was in het toenmalige artikel 77o lid 2 Sr al bepaald dat de rechter rekening moest houden met de draagkracht van de verdachte en het gezin waartoe deze behoort.[37] In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp waarbij de bepaling werd geïntroduceerd, wordt niet toegelicht waarom de draagkracht van de jeugdige verdachte bij de straftoemeting moest worden betrokken. Wel wordt daarin uitgelegd dat het onredelijk zou om 'degene, die zijn totale verdiensten moet afdragen ten behoeve van het gezin waartoe hij behoort, met een even hoge geldboete te straffen als hem, die hetgeen hij verdient voor zichzelf mag behouden.'[38] De commissie meende dat de draagkrachtgedachte niet alleen in het jeugdstrafrecht zou moeten worden toegepast. Aan deze gedachte zou een bredere toepassing moeten worden gegeven.[39] In navolging van de Commissie-Vermogensstraffen heeft de Minister van Justitie voorgesteld om het draagkrachtbeginsel in het wetboek op te nemen. Deze wijziging vond plaats in het kader van de Wet vermogenssancties, die op 1 mei 1983 in werking trad.[40]

---

[35] Nolens 1928.
[36] Commissie-Vermogensstraffen 1972, p. 53. In het voorstel van de commissie werd deze bepaling in artikel 24a Sr neergelegd.
[37] De tekst van de deze bepaling luidde: 'Bij de vaststelling van het bedrag der geldboete wordt de draagkracht van de verdachte en van het gezin waartoe hij behoort mede in aanmerking genomen.' Zie over deze bepaling Duk 1966, p. 352. Volgens De Jonge werd aan het einde van de negentiende eeuw de geldboete beschouwd als een straf die bij voorkeur niet aan kinderen werd opgelegd. Een belangrijke reden daarvoor was dat werd verwacht dat bij onmacht om te betalen het gezin van de veroordeelde jeugdige te lijden zou hebben onder geldboete die dan door andere gezinsleden zou worden opgehoest om te voorkomen dat vervangende hechtenis ten uitvoer zou worden gelegd. In het gewijzigde wetsontwerp tot 'wijziging in de bepalingen betreffende het straffen en de strafrechtspleging ten aanzien van jeugdige personen' (*Kamerstukken II* 1899/1900, 31, 9) was daarom een bepaling voorgesteld die erop neerkwam dat een geldboete alleen mocht worden opgelegd wanneer was gebleken dat de jeugdige zelf in staat zou zijn de boete te betalen omdat deze inkomsten uit arbeid genoot. Deze bepaling is gesneuveld. In plaats daarvan is in artikel 23 lid 1 Sr (oud) bepaald dat voor 18-minners een bijzonder strafmaximum van 90 gulden gold. Zie daarover De Jonge 1900, p. 108-116 en HR 13 oktober 1924, *W.* 11264.
[38] *Kamerstukken II* 1955/56, 4141, 3, p. 19.
[39] Commissie-Vermogensstraffen 1969, p. 82.
[40] Wet van 31 maart 1983, *Stb.* 1983/153, in werking getreden op 1 mei 1983 (bron inwerkingtreding: *Stb.* 1983/174).

De tekst van het nieuwe artikel 24 Sr luidde als volgt:

> ***"Bij vaststelling van de geldboete houdt de rechter rekening met de draagkracht van de verdachte in de mate waarin hij dat nodig acht met het oog op een passende bestraffing van de verdachte zonder dat deze onevenredig wordt getroffen."***

Bij de wet OM-afdoening is de tekst gewijzigd om duidelijk te maken dat het draagkrachtbeginsel ook van toepassing is bij de oplegging van een geldboete bij strafbeschikking.[41] Sindsdien luidt artikel 24 als volgt:

> ***"Bij de vaststelling van de geldboete wordt rekening 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."***

Op grond van artikel 77a Sr is het draagkrachtbeginsel ook van toepassing bij de oplegging van geldboetes aan jeugdige verdachten. Dat geldt ook voor betaling in termijnen. Daarover is in artikel 77 lid 1 Sr bepaald dat betaling in termijnen toegelaten is bij iedere geldboete, ongeacht de hoogte van het geldboetebedrag.

Betaling in termijnen

Op grond van artikel 24a Sr kan ook rekening worden gehouden met de draagkracht van de verdachte bij de tenuitvoerlegging van de geldboete. De rechter kan, al dan niet op verzoek van de verdachte, bepalen dat de geldboete in termijnen mag worden voldaan. Dat is alleen toegelaten wanneer het bedrag van de geldboete minimaal € 225 bedraagt.[42] De termijnen mogen niet langer dan drie maanden zijn en de termijnbedragen mogen niet kleiner dan € 45 zijn. Het totaalbedrag van de geldboete moet na twee jaar zijn voldaan.[43]

Het karakter van het draagkrachtbeginsel

Het draagkrachtbeginsel wordt aangeduid als een beginsel en niet als een rechtsregel. Het onderscheid tussen rechtsregels en rechtsbeginselen kan niet eenvoudig worden gemaakt. In het algemeen kan worden gesteld dat een rechtsregel een bindende rechtsnorm is, die kan worden toegepast op de feiten en omstandigheden van een concreet geval. De normen in het Wetboek van Strafrecht die aangeven wat de minimale en maximale geldboete is, zijn bijvoorbeeld rechtsregels, omdat de rechter niet lager dan het strafminimum of hoger dan het strafmaximum mag straffen. Een beginsel is eveneens een rechtsnorm, maar niet een norm die min of meer automatisch kan worden toegepast op feiten en omstandigheden en op grond waarvan een beslissing kan worden genomen. Een beginsel heeft meer het karakter van een belangrijk geachte waarde. Bij de beantwoording van de vraag wat rechtens juist is, is een beginsel één van

[41] Wet van 7 juli 2006, *Stb.* 2006/330, in werking getreden op 1 februari 2008 (bron inwerkintreding: *Stb.* 2008/4). Eerder was, bij wet van 23 april 1986, *Stb.* 1986/206, tussen 'Bij' en 'vaststelling' het woord 'de' ingevoegd.
[42] Bij motie hebben de Kamerleden Kooiman en Récourt in 2016 voorgesteld om betaling in termijnen ook bij bedragen onder € 225 mogelijk te maken (*Kamerstukken II* 2016/17, 34 086, 34). In januari 2018 schreef de Minister voor Rechtsbescherming dat deze mogelijkheid werd onderzocht (*Kamerstukken II* 2017/18, 29 279, 403, p. 9).
[43] Deze regels zijn ook van toepassing bij de oplegging van een strafbeschikking. Daarbij moet het totale bedrag van de geldboete echter na een jaar zijn voldaan.

de mogelijk relevante rechtsnormen. De concrete invloed van het beginsel op de besluitvorming, is dikwijls mede afhankelijk van andere beginselen en belangen. Een voorbeeld is het vertrouwensbeginsel. Dit is een beginsel dat in veel rechtsgebieden en in verschillende situaties relevant wordt geacht. Het is dus een algemene waarde die aan het recht ten grondslag ligt. Grofweg betekent het vertrouwensbeginsel dat men er in bepaalde situaties op mag vertrouwen dat een ander op een bepaalde manier zal handelen. In het strafrecht kan het vertrouwensbeginsel relevant zijn bij het nemen van een vervolgingsbeslissing. Kon een verdachte er op grond van bepaalde mededelingen van overheidsfunctionarissen redelijkerwijs vanuit gaan dat hij niet zou worden vervolgd, dan kan officier van justitie niet-ontvankelijk worden verklaard wanneer hij de verdachte desondanks vervolgt. Dit laatste kan als een rechtsregel worden beschouwd. Aan deze rechtsregel ligt een rechtsbeginsel ten grondslag.

Dat bij straftoemeting rekening wordt gehouden met de draagkracht van de verdachte, kan inderdaad worden beschouwd als een beginsel. De reden daarvoor is dat de draagkracht van de verdachte niet op zichzelf kan leiden tot een bepaalde straftoemeting. Draagkracht is één van de factoren waarmee de rechter rekening houdt bij de straftoemeting. Gebrek aan draagkracht kan bovendien op verschillende manieren van invloed kan zijn op de straftoemeting. Oplegging van een lagere straf is denkbaar, maar ook het toestaan van betaling in termijnen, het opleggen van een (gedeeltelijk) voorwaardelijke geldboete of het opleggen van een andere straf dan een geldboete.

Belangrijker dan het bepalen of in artikel 24 Sr een rechtsregel of rechtsbeginsel is neergelegd, is de vraag of de rechter (in alle gevallen) verplicht is om de draagkracht van de verdachte te betrekken bij de straftoemeting dan wel dat hij bevoegd is om dit te doen zonder dat daartoe een verplichting bestaat. In artikel 24 Sr is bepaald dat rekening 'wordt' gehouden met de draagkracht van de verdachte. Deze formulering lijkt een verplichting te impliceren om de draagkracht te betrekken bij de bepaling van de hoogte van de geldboete. Diverse auteurs vatten artikel 24 Sr in die zin op.[44] Uit de parlementaire geschiedenis, die hierna wordt besproken, kan niet worden opgemaakt dat de wetgever een algemene verplichting voor ogen had om de draagkracht in iedere zaak in de besluitvorming over de straftoemeting te betrekken. Uit overwegingen uit de memorie van toelichting lijkt eerder een discretionaire bevoegdheid te kunnen worden afgeleid om het geldboetebedrag te matigen of te verhogen wanneer daarvoor aanleiding bestaat.[45] Uit de hierna te bespreken jurisprudentie van de Hoge Raad blijkt dat de rechter niet verplicht is om in ieder vonnis waarbij een geldboete wordt opgelegd, blijk te geven van een onderzoek naar de draagkracht van de verdachte. Het aanhalen van artikel 24 Sr is niet verplicht.

Doel van het draagkrachtbeginsel: gelijkheid van 'gevoelde' bestraffing

Wie een sanctie opgelegd krijgt, wordt aangetast in een bepaald rechtsgoed, zoals vermogen (geldboete), vrijheid (gevangenisstraf) of vrije tijd (taakstraf).[46] In het algemeen kan worden gesteld dat opgelegde

[44] Sackers 1995, p. 317; Schulmer & Bruggeman 2018, § 3.
[45] *Kamerstukken II* 1977/78, 15012, 3, p. 43: 'Alleen wanneer de oplegging van een hoge geldboete mogelijk en wenselijk is en de rechter de indruk heeft dat de verdachte in strijd met de werkelijkheid een ontoereikende draagkracht opgeeft zal hij genoodzaakt zijn een nader onderzoek in te (doen) stellen.'
[46] Van Kalmthout 2000, p. 42.

straffen de ene persoon vanwege zijn persoonlijke omstandigheden zwaarder treffen dan de andere. Zo zal een gevangenisstraf of een taakstraf door iemand met een eigen bedrijf en met een gezin veel sterker worden gevoeld dan door een werkloze zonder gezin. Ten aanzien van geldboetes geldt dat de arme verdachte daar meer leed door zal ervaren dan de rijkere verdachte. Het draagkrachtbeginsel heeft als doel om een min of meer gelijk gevoelde bestraffing te realiseren. In de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel waarbij artikel 24 Sr werd ingevoerd, merkte de Minister van Justitie over het draagkrachtbeginsel op: 'het beginsel beoogt alleen een zekere materiële gelijkheid in de concrete straftoemeting te verzekeren'.[47] Daarbij gaat het erom dat geldboetes door veroordeelden met verschillende financiële posities als ongeveer even zwaar wordt ervaren: 'de sanctie moet naar inkomens- en vermogenspositie niet gelijke veroordeelden in ongeveer gelijke mate treffen.'[48]

De ratio van het draagkrachtbeginsel houdt verband met de doelen waarmee wordt gestraft, in het bijzonder vergelding en (speciale) preventie. Vergelding houdt in dat aan de veroordeelde leed wordt toegevoegd als vergelding voor zijn strafbare gedrag. Van speciale preventie is sprake wanneer de veroordeelde door de oplegging van de straf wordt weerhouden van nieuw strafbaar gedrag. Naarmate de veroordeelde een straf als zwaarder ervaart, kan worden gesteld dat hem meer leed wordt toegevoegd en dus in sterkere mate sprake is van vergelding. Ook zal hij eerder worden weerhouden van nieuw strafbaar gedrag, omdat hij zal willen voorkomen dat hij een vergelijkbare straf nogmaals moet ondergaan, waardoor het strafdoel van speciale preventie beter wordt gerealiseerd.

Werking van het draagkrachtbeginsel

Bij de oplegging van een geldboete moet sprake zijn van dubbele evenredigheid. In de memorie van antwoord legt de Minister van Justitie uit wat daarmee wordt bedoeld. In de eerste plaats moet sprake zijn van delictevenredigheid: de geldboete moet een passende bestraffing opleveren voor het strafbare feit. In de tweede plaats moet de geldboete evenredig zijn met de financiële positie van de verdachte.[49] Bij de bepaling van een passende geldboete moet voldoende recht worden gedaan aan beide aspecten. Dit betekent enerzijds dat voor een ernstig strafbaar feit een zeer lage geldboete over het algemeen niet gerechtvaardigd zal zijn, ook niet wanneer de verdachte weinig draagkrachtig is. Als voorbeeld wordt genoemd dat een geldboete van 10 gulden voor rijden onder invloed geen adequate bestraffing kan opleveren, ook niet wanneer de verdachte het minimumloon verdient of van een uitkering leeft.[50] Anderzijds mag een licht vergrijp in beginsel niet met een zeer hoge geldboete worden bestraft. Als voorbeeld noemt de minister dat een miljonair voor een parkeerovertreding niet de maximale geldboete opgelegd mag krijgen. De Commissie-Vermogensstraffen had een soortgelijk voorbeeld genoemd: een geldboete van 1000 gulden zal ook in geval van een miljonair 'waarschijnlijk algemeen als absurd ervaren worden'.[51] In bijzondere gevallen zou de maximale geldboete echter toch in zicht kunnen komen,

[47] *Kamerstukken II* 1981/82, 15012, 5 (MvA), p. 14.
[48] *Kamerstukken II* 1981/82, 15012, 5 (MvA), p. 13.
[49] *Kamerstukken II* 1981/82, 15012, 5 (MvA), p. 13.
[50] *Kamerstukken II* 1981/82, 15012, 3 (MvT), p. 22.
[51] Commissie-Vermogensstraffen 1969, p. 73.

bijvoorbeeld wanneer de verdachte vaak recidiveert.[52] Overigens was de minister zich ervan bewust dat een relatief hoge geldboete door een zeer rijke persoon niet zal worden gevoeld. De geldboete zal dan geen gedragsbeïnvloeding teweeg brengen. Dat staat op gespannen voet met het strafdoel van speciale preventie. De minister merkte ook op dat weinig draagkrachtige veroordeelden uiteindelijk de opgelegde boete – ook als die aan de hoge kant is – zullen betalen, omdat zij niet willen riskeren dat zij van hun vrijheid zullen worden beroofd omdat vervangende hechtenis ten uitvoer wordt gelegd.[53] De indruk ontstaat dat geldboetes die veroordeelden die het financieel minder hebben, vrij hard mogen treffen, terwijl rijke veroordeelden geldboetes dikwijls niet als een sanctie zullen ervaren. De minister leek dat niet problematisch te achten.

Het draagkrachtbeginsel kan een matigende of een strafverhogende invloed hebben op de hoogte van de geldboete.[54] In de gedachtegang van de minister zou de draagkracht van de veroordeelde in meeste gevallen echter geen rol van betekenis spelen. Bij weinig draagkracht zal de geldboete alleen in bijzondere gevallen naar beneden bijgesteld worden. Dat heeft te maken met het uitgangspunt dat een passende geldboete voor een strafbaar feit – los van de draagkracht – de minimale geldboete is. De minister duidt dit aan als de gemiddelde draagkracht: 'bij de toepassing van vermogenssancties is de «gemiddelde draagkracht» in beginsel de minimale draagkracht.'[55] Dit komt ons onderzoekers niet correct voor. Bedoeld is niet de gemiddelde draagkracht van alle veroordeelden, maar om een geldboetebedrag dat het merendeel van de veroordeelden zal kunnen betalen en waarvan tevens voldoende bestraffende werking uitgaat. De gemiddelde draagkracht zal hoger liggen dan de minimale draagkracht. Uitgaande van de minimale draagkracht van het gros van de veroordeelden, bestaat weinig ruimte voor een matiging van het geldboetebedrag op grond van de werkelijke draagkracht van een specifieke veroordeelde:

> ***"in het merendeel der gevallen zal de rechter bij de vorming van zijn oordeel of de geldboete een passende sanctie is, van de minimale draagkracht moeten uitgaan waarop in beginsel geen correctie naar beneden meer mogelijk is."56***

[52] *Kamerstukken II* 1977/78, 15012, 3 (MvT), p. 42
[53] De minister merkte ook op dat de rechter die een verdachte met een zeer geringe draagkracht veroordeelt, moet beseffen dat de oplegging van een passende geldboete in uitzonderlijke gevallen kan leiden tot tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis wegens betalingsonmacht. Zie *Kamerstukken II* 1981/82, 15012, 5 (MvA), p. 6.
[54] Vgl. onderdeel 3 van de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen, 2019A003, *Stcrt.* 2019/14890: 'Zo kan geringe of grote draagkracht invloed hebben op de hoogte van de geldboete'.
[55] *Kamerstukken II* 1981/82, 15012, 5 (MvA), p. 14. De Commissie-Vermogensstraffen had voorgesteld om uit te gaan van de werkelijke gemiddelde draagkracht, waarbij de draagkracht derhalve vaker een reden zou zijn voor strafmatiging. Het is niet duidelijk waarom de minister daar uiteindelijk niet voor heeft gekozen. Hij merkte erover op: 'Bij het uitwerken van conceptrichtlijnen over de toepassing van het draagkrachtbeginsel door het openbaar ministerie is gebleken dat een verantwoorde toepassing van dit beginsel meebrengt dat men moet aannemen dat de financiële draagkracht van de verdachte in het algemeen op het niveau van het minimuminkomen ligt.' Waarom dit is geconstateerd, is niet toegelicht. De genoemde richtlijnen zijn ons overigens niet bekend.
[56] *Kamerstukken II* 1981/82, 15012, 5 (MvA), p. 14.

De minister zag vooral ruimte voor bijstelling van het geldboetebedrag naar boven:

> ***"De toepassing van het draagkrachtbeginsel zal vooral moeten plaatsvinden op de minderheid van de verdachten, die een financiële draagkracht heeft welke duidelijk boven het minimum ligt; waar toegepast, zal het draagkrachtbeginsel dus in de regel een correctie naar boven van de geldboete moeten inhouden."***[57]

Het is de vraag of deze opvatting uit het begin van de jaren '80 nog actueel is. In het kader van de Wet OM-afdoening overwoog de toenmalige Minister van Justitie een kleine 25 jaar later als volgt:

> ***"Het draagkrachtbeginsel verwoord in artikel 24 Sr, gewijzigd als voorgesteld in dit wetsvoorstel, is ook op de oplegging van een geldboete in een strafbeschikking van toepassing. Dit aspect wint aan belang naarmate de opgelegde boete hoger is. Informatie die de verdachte verschaft kan er bijvoorbeeld toe leiden dat een lagere geldboete wordt opgelegd of betaling in termijnen wordt toegestaan."58***

Het lijkt erop dat het draagkrachtbeginsel hier alleen is beschouwd als een factor die tot matiging van de geldboete kan leiden. In een nog recenter antwoord op vragen van leden van de Eerste Kamer tijdens de behandeling van het wetsvoorstel herziening regeling meerdaadse samenloop in strafzaken leek de toenmalige minister daarentegen uit te gaan van een andere opvatting: '"Met voornoemde leden deel ik de opvatting dat de draagkrachttoets zich primair richt op de financiële armslag van de verdachte.'[59] Uit de zin die hierop volgt, kan worden afgeleid dat hij hiermee doelde op strafverhoging op grond van draagkracht: "Tegelijk biedt deze voorziening de mogelijkheid om een zekere matiging toe te passen".

Artikel 24 Sr: toepassing

Met betrekking tot de wijze waarop de draagkracht van een concrete veroordeelde kan worden bepaald zijn verschillende vragen relevant:

1 *Welke gegevens zijn relevant bij de bepaling van de draagkracht?*
In de memorie van toelichting worden inkomen en vermogen genoemd als draagkrachtbepalende factoren. Daarbij wordt opgemerkt dat – anders dan bij een dagboetestelsel – de financiële positie van de verdachte niet heel nauwkeurig hoeft te worden vastgesteld. De rechter kan volstaan met de hem bekende feiten of omstandigheden. Hij hoeft dus niet ambtshalve een uitgebreid onderzoek in te stellen naar alle gegevens die mogelijk relevant zijn voor de bepaling van de draagkracht. De exacte financiële positie van de verdachte is volgens de minister dikwijls niet relevant, omdat het bij bijvoorbeeld een parkeerovertreding geen verschil maakt of de verdachte 50.000 of 1.000.000 gulden per jaar verdient. De draagkracht is in beide gevallen ruimschoots voldoende om een

[57] *Kamerstukken II* 1981/82, 15012, 5 (MvA), p. 14.
[58] *Kamerstukken II* 2003/04, 29849, 3 (MvT), p. 31.
[59] *Kamerstukken I*, 2018/19, 34126, C, p. 2.

geldboete van het maximum van de eerste categorie op te kunnen leggen.[60] Het door de minister genoemde voorbeeld lijkt te impliceren dat een inkomen van 50.000 gulden, destijds een hoog inkomen,[61] aanleiding zou kunnen geven voor de oplegging van de maximale geldboete die op het feit is gesteld.

2 *Op welke manier worden de relevante gegevens verkregen?*

Het kan gaan om feiten of omstandigheden die aan de rechter op grond van zijn ervaring of op een andere manier bekend zijn, maar ook om gegevens die de verdachte zelf heeft verstrekt. In dat kader merkt de minister op dat het merendeel van de Nederlandse inkomens globaal bekend is, zoals ambtenarensalarissen en salarissen van personen die onder een CAO vallen.[62] Wanneer de functie van de verdachte bekend is, zou zijn inkomen dus kunnen worden ingeschat aan de hand van deze gegevens. Concretere gegevens zouden kunnen worden verkregen van de Belastingdienst. De minister deelt in de memorie van toelichting mede dat hij met de Staatssecretaris van Financiën is overeengekomen dat een beroep kan worden gedaan op gegevens van de Belastingdienst, die daartoe de vereiste ministeriële machtiging zou ontvangen.[63] De rechter lijkt verder te mogen uitgaan van de gegevens die de verdachte zelf heeft verstrekt.

3 *Op welke manier wordt de draagkracht van een veroordeelde aan de hand van deze gegevens bepaald?*

Aan deze vraag wordt in de parlementaire geschiedenis geen aandacht besteed en evenmin aan de vraag op welke manier het bedrag van de opgelegde geldboete wordt bepaald met inachtneming van de draagkracht.

Het draagkrachtbeginsel bij meerdaadse samenloop

In de parlementaire geschiedenis van de Wet vermogenssancties is de werking van het draagkrachtbeginsel in geval van meerdaadse samenloop niet aan de orde geweest. Dat was wel het geval tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Herziening regeling meerdaadse samenloop in strafzaken. Daarbij werd door de Minister van Justitie en Veiligheid opgemerkt dat bij geldboetes weliswaar per feit een geldboetebedrag wordt bepaald, maar dat het totale geldboetebedrag kan worden gematigd op grond van het draagkrachtbeginsel.[64] In artikel 3.3 van de inmiddels vervallen Richtlijn voor strafvordering feitgecodeerde misdrijven en overtredingen werd bepaald dat het aanbeveling verdient om bij cumulatie van overtredingen bij de vaststelling van de sancties rekening te houden met de draagkracht van de verdachte.

In de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen wordt overwogen: 'Wanneer dezelfde sancties (bijvoorbeeld geldboetes) bij elkaar opgeteld – gelet op het draagkrachtbeginsel – tot een te hoge straf leiden verdient het de voorkeur deze om te zetten naar een taakstraf' en verderop: 'Het cumuleren van sancties bij commune delicten kan niet onbeperkt worden doorgezet en vraagt om maatwerk. Gezien de

[60] *Kamerstukken II* 1981/82, 15012, 3 (MvT), p. 43.
[61] https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/37217/table?fromstatweb.
[62] *Kamerstukken II* 1981/82, 15012, 3 (MvT), p. 43.
[63] *Kamerstukken II* 1981/82, 15012, 3 (MvT), p. 43.
[64] *Kamerstukken I*, 2018/19, 34126, C, p. 2.

aard van de delicten en het functioneel daderschap kunnen de sancties (vaak geldboetes) bij milieudelicten en economische delicten wel bij elkaar worden opgeteld.'[65] In de toelichting bij de OM-richtlijnenbundel wordt opgemerkt:

> ***"Wanneer dezelfde sancties (bijvoorbeeld geldboetes) bij elkaar opgeteld – gelet op het draagkrachtbeginsel – tot een te hoge straf leiden verdient het de voorkeur deze om te zetten naar een taakstraf met behulp van het schema in bijlage 4. Indien er verschillende sancties zijn voorgesteld (bijvoorbeeld geldboete en taakstraf) worden deze in beginsel via hetzelfde schema omgerekend naar één sanctiemodaliteit. De uitkomst geldt dan als uitgangspunt. Vanzelfsprekend zal indien er sprake is van meerdere feiten ook dienen te worden bepaald of de verdachte wordt gedagvaard. Het cumuleren van sancties bij commune delicten kan niet onbeperkt worden doorgezet en vraagt om maatwerk. Gezien de aard van de delicten en het functioneel daderschap kunnen de sancties (vaak geldboetes) bij milieudelicten en economische delicten wel bij elkaar worden opgeteld."***

Procedurele aspecten: processtukken en motivering

In het aanvankelijk ingediende voorstel tot een Wet vermogenssancties stelde de Minister van Justitie twee procedurele verplichtingen voor in geval een geldboete van meer dan 500 gulden werd overwogen, gevorderd of opgelegd.[66] In de eerste plaats kreeg de officier van justitie in het voorgestelde artikel 267a Sv de opdracht om voor de beoordeling van de draagkracht 'van belang geachte gegevens' in het procesdossier op te nemen wanneer naar zijn 'aanvankelijke oordeel' een geldboete zou moeten worden opgelegd van meer dan 500 gulden.[67] De gedachte was dat het dossier voldoende aanknopingspunten zou bevatten om te beoordelen of de verdachte een geldboete van meer dan 500 gulden zou kunnen dragen. De minister verwachtte dat deze verplichting niet tot onoverkomelijke problemen zou leiden, aangezien meestal toch al een informatiestaat met gegevens over de verdachte wordt aangeleverd. Daar konden financiële gegevens dan ook in worden opgenomen. Omdat het in bepaalde gevallen lastiger zou kunnen zijn, was de zinsnede 'voor zover hem dat mogelijk is' opgenomen in de voorgestelde bepaling.[68]
De minister gaf overigens niet aan om welke gegevens het dan zou gaan en hoe de politie of het openbaar ministerie aan die gegevens zou kunnen komen.

In de tweede plaats stelde de minister een motiveringsplicht voor ingeval de officier van justitie een geldboete van meer dan 500 gulden zou vorderen (voorgestelde nieuwe zin in art. 311 lid 1 Sv) of de rechter een geldboete van meer dan 500 gulden zou opleggen (voorgesteld art. 359 lid 8 Sv).[69] De officier zou mondeling moeten toelichten op welke wijze rekening is gehouden met de draagkracht van de verdachte. De rechter zou dit in zijn vonnis uiteen moeten zetten. Dit zouden ambtshalve motiveringsverplichtingen

[65] Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen, 2019A003, *Stcrt.* 2019/14890 (onderdeel 3).
[66] De motiveringsverplichting was voorgesteld door de Commissie-Vermogensstraffen.
[67] *Kamerstukken II* 1977/78, 15012, 2, p. 10.
[68] *Kamerstukken II* 1977/78, 15012, 3, p. 53.
[69] *Kamerstukken II* 1977/78, 15012, 2, p. 10-11.

zijn, die dus ook van toepassing zouden zijn wanneer door of namens de verdachte geen draagkracht-verweer zou zijn gevoerd.
Hoewel de vaste commissie voor Justitie overwegend positief was over de hiervoor genoemde voorgestelde procedurele verplichtingen, heeft de minister al deze verplichtingen in een nota van wijziging geschrapt.[70] In de memorie van antwoord gaf hij de redenen hiervoor aan. In de eerste plaats zouden de bepalingen in de meeste 'gewone' gevallen een hinderlijke en onnodige belasting betekenen, omdat correctie op grond van de draagkracht van de verdachte wordt verondersteld, terwijl daarvan doorgaans geen sprake zal zijn, aangezien de geldboetes worden bepaald aan de hand van de minimale draagkracht van de verdachte.[71] In de tweede plaats was de grens van 500 gulden arbitrair en overwoog de minister dat ook bij geldboetes lager dan 500 gulden aanleiding kan zijn om de geldboete te matigen op grond van de draagkracht van de verdachte.[72]

In het vonnis kan volgens wat oudere uitspraken van de Hoge Raad in beginsel worden volstaan met de standaardoverweging dat rekening is gehouden met de draagkracht van de verdachte, ook wanneer sprake is van een flinke boete.[73] Wanneer de draagkracht in het geheel niet wordt genoemd in het arrest, zal dat over het algemeen overigens niet tot cassatie leiden, omdat de verdachte bij een klacht daarover geen belang heeft wanneer hij geen draagkrachtverweer heeft gevoerd (art. 80a RO). De rechter hoeft niet te motiveren op welke manier hij precies rekening heeft gehouden met het draagkrachtbeginsel.[74] Dat is zelfs niet vereist wanneer de rechter artikel 24 Sr heeft aangehaald.[75] Een verplichting tot nadere motivering kan wel bestaan wanneer een zeer hoge boete – in *NJ* 2006/578 een boete van € 100.000 – wordt opgelegd en in het procesdossier geen stukken zijn opgenomen waaruit kan worden afgeleid dat de verdachte dat bedrag kan betalen en evenmin blijkt dat relevante informatie hieromtrent ter zitting aan de orde is gesteld.[76] In het algemeen is de rechter overigens niet verplicht om artikel 24 Sr te noemen in het vonnis als een relevante bepaling waarop de straftoemeting is gebaseerd wanneer de draagkracht de hoogte van de geldboete niet heeft beïnvloed.[77]

Een motiveringsplicht kan naar huidig recht ook bestaan wanneer de rechter een door of namens de verdachte gevoerd draagkrachtverweer niet honoreert. In dat geval is immers, voor zover het verweer deugdelijk van argumenten is voorzien en gepaard gaat met een conclusie, sprake van een uitdrukkelijk onderbouwd standpunt in de zin van artikel 359 lid 2, tweede volzin, Sv. Afwijking van een dergelijk

[70] *Kamerstukken II* 1981/82, 15012, 6.
[71] Zie daarover ook *Kamerstukken II* 1981/82, 15012, 8, p. 4 en het advies van de Raad van State, gepubliceerd in *Kamerstukken I* 1982/83, 15012, 31b, p. 4.
[72] *Kamerstukken II* 1981/82, 15012, 5, p. 16.
[73] HR 2 juli 1990, *NJ* 1991/67 (boete van 1500 gulden); HR 25 september 2007, *NJ* 2007/530 (boete van € 10.000).
[74] HR 5 februari 1991, *DD* 91.176. De verdachte was veroordeeld tot een geldboete van 3000 gulden. Hij had ter zitting gesteld dat hij een uitkering van 1000 gulden per maand ontving. De rechtbank hoefde die mededeling volgens de Hoge Raad niet zo op te vatten dat dit zijn enige inkomsten zouden zijn. Daarbij was relevant dat uit bewijsmiddelen bleek dat hij kleding verkocht.
[75] HR 30 november 2004, *NJ* 2005/82. Het hof had een geldboete van € 1250 opgelegd. De rechtbank had een geldboete van € 600 opgelegd. De raadsman van verdachte had tijdens de zitting in hoger beroep gesteld dat de verdachte een WAO-uitkering had van € 722 per maand en dat hij een lening had bij de Gemeentelijke Kredietbank Den Haag. De Hoge Raad oordeelde dat het hof ook zonder nadere motivering niet onbegrijpelijk was. Daarbij was van belang dat de verdediging geen nadere gegevens had verschaft over de hoogte van de gestelde lening en over de daaruit voortvloeiende betalingsverplichtingen.
[76] HR 17 oktober 2006, *NJ* 2006/578.
[77] HR 12 maart 1991, *DD* 91.235.

standpunt moet door de rechter in beginsel worden toegelicht in zijn vonnis.[78] In het algemeen kan niet worden gesteld wat die motivering dient in te houden, aangezien de motiveringsplicht samenhangt met hetgeen is aangevoerd in het draagkrachtverweer.[79] Van belang kan zijn in welke mate de beperkte draagkracht van de verdachte niet slechts is gesteld, maar ook is onderbouwd aan de hand van documentatie over bijvoorbeeld inkomen, de hoogte van een uitkering of schulden.[80] Bij de bepaling van de hoogte van de geldboete mag worden betrokken dat de verdachte fors financieel gewin heeft behaald bij de bewezen verklaarde feiten. Dat gewin mag door middel van de geldboete worden afgenomen.[81] Dat de officier van justitie heeft aangegeven van plan te zijn de ontneming van wederrechtelijk verkregen vermogen te vorderen, staat hier niet aan in de weg.[82]

2.4 Tenuitvoerlegging van geldboetes

In artikel 6:4:2 Sv is bepaald dat de veroordeelde een aanmaning ontvangt wanneer hij niet binnen de gestelde termijn de geldboete of het vastgestelde termijnbedrag heeft voldaan. Wanneer een aanmaning wordt gestuurd, wordt het verschuldigde bedrag met € 20 verhoogd. Is het bedrag, inclusief de verhoging, vervolgens niet volledig betaald binnen de bij de aanmaning gestelde termijn, dan wordt het (resterende) bedrag verhoogd met een vijfde, met een minimum van € 40. Blijft incassering van het volledige verschuldigde bedrag ook dan uit, dan kan het bedrag op de goederen van de veroordeelde worden verhaald (art. 6:4:3 Sv).

Niet-betaling van een geldboete kan dus ingrijpende gevolgen hebben. Het is mogelijk dat de veroordeelde een geldboete niet kan betalen vanwege betalingsonmacht. Is dat het geval, dan zal hij worden geconfronteerd met verhogingen van het verschuldigde bedrag, waardoor zijn financiële positie nog penibeler zal worden. Ook tegen deze achtergrond is het van belang om de draagkracht te betrekken bij de oplegging van geldboetes.
Ter nuancering merken wij op dat verdachten die een opgelegde boete niet kunnen betalen, op grond van artikel 6:4:1 lid 2 Sv aan de Minister van Justitie en Veiligheid kunnen verzoeken om alsnog een betalingsregeling te treffen. Hoewel de tekst van de wet daar niet op duidt, is het de bedoeling van de wetgever geweest om ook daarop de voorwaarden van artikel 24a Sr van toepassing te laten zijn. Het CJIB kan echter ook een betalingsregeling treffen met een veroordeelde, waarbij de grens van € 225 niet van toepassing is. Volgens het CJIB-beleid kan betaling in termijnen worden afgesproken bij boetebedragen vanaf € 75.[83]

[78] Voordat deze nadere motiveringsverplichting in het Wetboek van Strafvordering werd opgenomen (inwerkingtreding 1 januari 2005), bestond deze al op grond van de Hoge Raad-jurisprudentie in gevallen waarin ondanks een draagkrachtverweer een hoge geldboete werd opgelegd. Zie HR 11 januari 1994, *NJ* 1994/410 en HR 17 februari 1998, *NJ* 1998/447.
[79] Zie voor voorbeelden van een toereikende motivering HR 12 maart 2002, *NJ* 2002/396 en HR 6 juli 2004, *NJ* 2004/468 en voor voorbeelden van ontoereikende motivering HR 17 februari 1998, *NJ* 1998/447, HR 6 oktober 1998, *NJ* 1999/308, HR 23 februari 1999, *NJ* 1999/309 en HR 16 oktober 2001, *NJ* 2002/201.
[80] Vgl. HR 6 juli 2004, *NJ* 2004/468.
[81] HR 16 april 2019, ECLI:NL:HR:2019:594. Er wordt dan gesproken van een afroomboete. Voorbeelden van uitspraken waarin een afroomboete werd opgelegd zijn Rb. Rotterdam 25 juli 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:6416, Rb. Zeeland-West-Brabant 16 juli 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:3203 en Rb. Oost-Brabant 6 november 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:6387. Zie daarover ook Fokkens 2008, art. 24 (aant. 3).
[82] HR 18 mei 1999, *NJ* 2000/105.
[83] Bron: mededeling door een ambtenaar van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

3 Het draagkrachtbeginsel in de praktijk

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de tweede deelvraag behandeld. Deze luidt:

Op welke manier worden de [vigerende] regels en uitgangspunten in de huidige rechtspraktijk toegepast bij de straftoemeting en welke knelpunten worden daarbij ervaren ten aanzien van het draagkrachtbeginsel?

In hoofdstuk 2 is uiteengezet wat de gedachten van de wetgever waren bij de invoering van het draagkrachtbeginsel in verband met de oplegging van geldboetes. Ook is daarin aandacht besteed aan de jurisprudentie van de Hoge Raad die daarop betrekking heeft. In vervolg daarop wordt in dit hoofdstuk onderzocht op welke manier het draagkrachtbeginsel in de rechtspraktijk wordt toegepast en welke knelpunten daarbij worden gesignaleerd. Om deze vragen te kunnen beantwoorden zijn drie onderzoeksmethoden toegepast, die in hoofdstuk 1 zijn toegelicht:

1. Jurisprudentieonderzoek
2. Interviews
3. Literatuuronderzoek

In paragraaf 3.2 worden de resultaten van deze onderzoeken op een geïntegreerde manier gepresenteerd. In paragraaf 3.3 worden enkele aandachtspunten benoemd bij het huidige stelsel.

Zoals uiteengezet in paragraaf 1.3 van deze rapportage moet bij de onderzoeksresultaten een aantal kanttekeningen worden gemaakt. Het aantal van 16 afgenomen interviews is namelijk relatief beperkt terwijl bij de respondentselectie van rechters en officieren van justitie sprake was van selectiviteit. Ook de geanalyseerde jurisprudentie is mogelijk niet volledig aselect geselecteerd. Tegelijkertijd verschaft het feit dat alle geanalyseerde informatiebronnen (interviews, jurisprudentie en literatuur) steeds hetzelfde beeld opleveren een indicatie dat de uitkomsten van dit onderzoek wel degelijk een goed beeld geven van fde totale uitvoeringspraktijk.

3.2 Bevindingen

Voor een volledig beeld van de toepassing van het draagkrachtbeginsel bij de straftoemeting moeten drie aspecten van de uitvoeringspraktijk worden beschreven.

1. Ten eerste gaat het om de vraag of de rechter op de zitting überhaupt onderzoek doet naar de draagkracht.
2. Is dat het geval dan dient de vraag beantwoord te worden hoe de rechter de draagkracht dan in de praktijk vaststelt.

3 Tot slot moet de vraag worden beantwoord op welke wijze bij de straftoemeting met de eenmaal vastgestelde draagkracht rekening wordt gehouden.

Deze drie aspecten werken we in het vervolg van deze paragraaf apart uit.

3.2.1 Onderzoek naar draagkracht op de zitting

Uit de gesprekken met rechters en officieren van justitie wordt duidelijk dat draagkracht vaak aan de orde wordt gesteld maar de wijze waarop sterk uiteen loopt. Aan het ene uiterste van het spectrum gaat het om het formeel constateren dat er ten aanzien van de draagkracht van de verdachte geen bijzonderheden zijn. Aan het andere uiterste van het spectrum wordt nadrukkelijk onderzoek gedaan naar de financiële positie van de verdachte. Maar de verschillen zijn groot. Een officier van justitie vertelt hierover:

> *"De draagkracht wordt standaard aan de orde gesteld ter zitting wanneer de persoonlijke omstandigheden van de verdachte worden besproken. Soms is er weinig tijd om de draagkracht te bespreken, vooral als er veel bijzondere omstandigheden zijn die moeten worden besproken. Sommige rechters maken zich er ook wel wat gemakkelijk van af."*

Uit het jurisprudentieonderzoek kan niet worden afgeleid of en, zo ja, in welke gevallen rechters de draagkracht ter zitting bespreken. Wanneer de draagkracht van de verdachte geen invloed heeft gehad op de straftoemeting, wordt in de meeste uitspraken niets vermeld waaruit kan worden afgeleid of de draagkracht ter zitting is besproken.[84] Wanneer bij de strafoplegging expliciet rekening is gehouden met de (geringe) draagkracht van de verdachte, is in het vonnis over het algemeen niet vermeld wat de aanleiding is geweest om onderzoek te doen naar de draagkracht. Uit de onderzochte jurisprudentie blijkt wel dat een aanleiding om rekening te houden met de draagkracht gelegen kan zijn in een draagkrachtverweer. In drie van de uitspraken die in jurisprudentieonderzoek I zijn betrokken, is vermeld dat een draagkrachtverweer is gevoerd en heeft de rechter daarmee rekening gehouden bij de straftoemeting door betaling in termijnen toe te staan.[85] Jurisprudentieonderzoek II heeft vier uitspraken opgeleverd waarin een draagkrachtverweer is genoemd. In enkele uitspraken is aangegeven dat de officier van justitie of de reclassering heeft geattendeerd op de beperkte draagkracht van de verdachte.[86] Dit kan voor de rechter de aanleiding zijn geweest om de draagkracht te beoordelen, maar het is ook mogelijk dat de rechter de draagkracht ook zonder die omstandigheden in aanmerking zou hebben genomen.

[84] Dat ligt ook in de rede, omdat dit type gegevens in beginsel alleen in het proces-verbaal van de zitting wordt opgenomen en niet in het vonnis hoeft te worden vermeld. Dat is anders wanneer een draagkrachtverweer is gevoerd en de rechter dat niet heeft gehonoreerd. In dat geval is hij op grond van artikel 359 lid 2, tweede volzin, Sv verplicht om te motiveren waarom het verweer niet heeft gevolgd.
[85] Rb. Amsterdam 20 februari 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:1191, Rb. Overijssel 23 december 2019, ECLI:NL:RBOVE:2019:4894 en Rb. Amsterdam 27 mei 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:3774.
[86] Rb. 26 april 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:2968 (officier van justitie); Rb. Amsterdam 7 maart 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:1582; Rb. Amsterdam 23 april 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:2925 (reclassering).

3.2.2 Draagkracht bepalen

Een relevante vraag is wat precies onder draagkracht wordt verstaan. Een aantal rechters en officieren van justitie heeft aangegeven dat draagkracht de mate is waarin een verdachte in staat is om een geldboete van een bepaald bedrag te kunnen betalen, gelet op het bedrag dat de verdachte per maand overhoudt wanneer zijn vaste lasten/uitgaven in mindering zijn gebracht op zijn inkomsten. Een officier van justitie duidde dit aan als het 'vrij te besteden bedrag'. Binnen het onderzoek zijn rechters en officieren van justitie gevraagd welke gegevens zij voor het berekenen van draagkracht relevant achten. Tussen de antwoorden bestaat een grote mate van overlap. De volgende factoren worden bijna altijd door rechters en officieren betrokken bij het bepalen van de draagkracht:

- hoogte van het maandelijks (netto) inkomen;
- hoogte van de vaste lasten (waaronder hypotheek, gwl-kosten, alimentatie);
- bijzondere lasten (zoals kosten chronische ziekten);
- aanwezigheid van schulden en lopende schuldsaneringstrajecten (inclusief beslaglegging);
- samenstelling huishouden (inclusief inkomen partner).

Ook wordt eigen vermogen genoemd, zij het niet door alle geïnterviewden. De belangrijkste reden om vermogen niet te noemen is gelegen in het feit dat er discussie bestaat over de besteedbaarheid van eigen vermogen voor zover het niet liquide is. Rechters en officieren hebben ernstige twijfels over de vraag of het redelijk is om een verdachte te dwingen geld vrij te maken dat bijvoorbeeld 'vastzit' in een eigen woning. Een geïnterviewde rechter wijst er tijdens het onderzoek op dat het gros van de verdachte dat voor kantonzaken voor de rechter verschijnt überhaupt geen vermogen heeft en dat het om die reden niet relevant is om naar vermogen te vragen.

De bronnen waaraan de relevant geachte gegevens worden ontleend, verschillen echter sterk van zaak tot zaak. Genoemde informatiebronnen zijn het proces-verbaal van de politie (in het bijzonder de passages over het sociaal verhoor), reclasseringsrapportages en bij uitzondering een loonstrookje of arbeidscontract dat door de verdediging is meegenomen naar de zitting. Maar verreweg de belangrijkste informatiebron die door alle rechters en officieren wordt genoemd zijn de mededelingen van de verdachte zelf. Soms wordt gevraagd hoeveel de verdachte per maand zou kunnen betalen. Het komt ook voor dat de rechter aangeeft welk geldboetebedrag gangbaar is voor het desbetreffende strafbare feit en de verdachte vraagt of hij dat bedrag zou kunnen betalen. Ook komt het voor dat de rechter de verdachte vraagt of hij de door de officier van justitie concreet gevorderde geldboete zou kunnen betalen of dat de rechter vraagt of de verdachte zichzelf rekent tot een 'hoge', 'gemiddelde' of 'lage inkomensgroep'. Vaak wordt de draagkracht van de verdachte uitsluitend gebaseerd op de antwoorden van de verdachte op die vragen. Een rechter vertelt:

> *"We gaan af op de gegevens die de verdachte verstrekt. Als de verdachte zegt dat hij in een schuldsaneringsregeling zit, dan geloof ik dat. We beschikken niet over objectieve gegevens. Ook wanneer een draagkrachtverweer wordt gevoerd, worden geen stukken overgelegd."*

Niet alle geïnterviewden vinden deze gang van zaken bevredigend. Een officier van justitie merkt op:

> *"We gaan af op de gegevens die de verdachte verstrekt. Die worden niet geverifieerd. We gaan er veel te gemakkelijk vanuit dat de verdachte de waarheid spreekt. Er mag van de verdachte worden gevraagd dat hij aantoont dat hetgeen hij verklaart, correct is. Zo kan een verdachte prima aantonen dat hij onder bewind staat."*

Een andere officier van justitie vult daarop aan:

> *"Het is wel een probleem dat de verdachte op zijn woord wordt geloofd. Dit kan ertoe leiden dat vaker rekening wordt gehouden met de draagkracht dan gerechtvaardigd is. Ik zou de gegevens graag meer verifieerbaar willen hebben. […]. Wanneer een verdachte een zielig verhaal vertelt en de rechter de boete matigt, zullen de volgende verdachten die al in de zaal zitten, vast ook met een zielig verhaal komen."*

Rechters wijzen er op dat het gebrek aan tijd een belangrijke reden is waarom er niet meer onderzoek gedaan wordt naar de financiële positie van de verdachte. Dat speelt met name bij zittingen van de politierechter of kantonrechter. Dat is anders wanneer zaken betrekking hebben op witwassen of wanneer een vordering tot voordeelsontneming is gedaan. In dat geval bevindt zich de belastingaangifte van de verdachte in het dossier en beschikt de rechter over duidelijke informatie waar de financiële positie van de verdachte uit blijkt.[87]

Een enkele geïnterviewde rechter probeert niet alleen af te gaan op het verhaal van de verdachte. Zij schatten de draagkracht op basis van algemene kennis over wat bij benadering in het beroep van de verdachte verdiend zou worden, wat de vermoedelijke waarde is van de auto van de verdachte, in welke buurt de verdachte woont of kijken naar de kledingstijl van de verdachte (duur of sjofel) .

Overigens, in geval sprake is van een veroordeling bij verstek dan komt draagkracht vrijwel nooit aan de orde. Een rechter wijst daarbij op een flankerend probleem:

> *"Juist bij kleine kantongerechtszaken zoals APV-overtredingen of OV-boetes zie je een flinke oververtegenwoordiging van personen met lage inkomens. […] Het probleem is echter dat een groot deel van de veroordelingen van deze lichtere strafzaken door middel van verstekvonnissen gebeurt. In dat geval heb je niet eens de mogelijkheid om bij de verdachte zelf te informeren hoe het gesteld is met diens draagkracht."*

[87] Deze gegevens worden dan wel op een andere manier gebruikt. Bij witwassen gaat het om het vaststellen van de herkomst van bepaalde geldbedragen. Bij voordeelsontneming om het bepalen van het bedrag dat wederrechtelijk is verkregen.

Verschijnt een verdachte niet op zitting, dan wordt het standaardboetebedrag opgelegd (behalve als er informatie in het dossier staat die tot afwijking noopt).

De bevindingen uit de interviews rond het bepalen van draagkracht worden bevestigd in de uitkomsten van het jurisprudentieonderzoek. In slechts twee van de 169 door ons bij jurisprudentieonderzoek I bestudeerde rechterlijke uitspraken zijn concrete gegevens genoemd waarop de draagkracht is gebaseerd. In de eerste zaak ging het om de inkomsten die de veroordeelde per jaar uit zijn eigen onderneming verkreeg. In de tweede zaak betrok de rechtbank bij de beoordeling van de draagkracht de omstandigheden dat verdachte en haar man een uitkering kregen, in staat waren maandelijks wat geld te sparen en geen schulden hadden. In een andere uitspraak is betaling in termijnen toegestaan vanwege de slechte financiële situatie van de veroordeelde. De rechtbank heeft in dit vonnis niet aangegeven op welke gegevens zij zich heeft gebaseerd. In het gevoerde draagkrachtverweer is gesteld dat de verdachte van een AOW-uitkering leefde. Vermoedelijk heeft de rechtbank dat aannemelijk geacht.

Ook uit de meeste bij jurisprudentieonderzoek II onderzochte rechterlijke uitspraken kan niet worden afgeleid hoe de rechter de door hem gebruikte gegevens heeft verkregen. In acht van de 18 onderzochte uitspraken is aangegeven op welk type gegevens de draagkracht is gebaseerd. Daarbij worden uiteenlopende gegevens genoemd. Het gaat in de eerste plaats om inkomen en vermogen. Meegewogen is of de veroordeelde een baan of eigen bedrijf heeft, welk netto inkomen daarmee wordt gegenereerd en of de verdachte beschikt over een (buitenlands) banktegoed. In de tweede plaats gaat het om gegevens die gerelateerd zijn aan schulden. Het gaat dan om de vraag of de veroordeelde schulden heeft, welk bedrag daarvan per maand wordt afgelost, of hij in een schuldsaneringsregeling zit of (vermoedelijk wegens verkwisting) onder beschermingsbewind is gesteld en welk bedrag hij te besteden heeft aan eerste levensbehoeften. In de uitspraken waarin gegevens zijn gespecificeerd, worden per uitspraak doorgaans slechts één of twee gegevens genoemd. De enige uitzondering is een uitspraak waarin naast elkaar de volgende omstandigheden worden genoemd: veroordeelde heeft schulden en lost daarvan 100-150 euro per maand af, heeft haar auto verkocht vanwege financiële problemen, heeft sinds kort een baan en verdient daarmee rond de € 1300 netto per maand.

In enkele uitspraken die bij jurisprudentieonderzoek II zijn onderzocht, is expliciet aangegeven dat de gegevens door de verdediging naar voren gebracht of aannemelijk zijn gemaakt. Daarbij wordt niet aangegeven of de verdediging deze gegevens uit eigen beweging heeft verstrekt dan wel in reactie op vragen van de rechter of officier van justitie. In twee uitspraken is aangegeven dat de verdediging een draagkrachtverweer heeft gevoerd en lijkt de rechtbank zich op de daarin genoemde gegevens te hebben gebaseerd. In één uitspraak zijn de draagkrachtbepalende gegevens – in dit geval een buitenlands banktegoed – ontleend aan de resultaten van politieonderzoek.[88] Ten slotte geven overwegingen uit één uitspraak aanleiding om te denken dat het voor rechters lastig kan zijn om de draagkracht te bepalen, omdat zij niet steeds over de door hen daarvoor relevant geachte gegevens beschikken. Het hof overwoog

[88] Hof Den Haag 30 september 2003, ECLI:NL:GHSGR:2003:AN7727.

dat het, naast een forse gevangenisstraf, geen geldboete oplegde, omdat de financiële positie van de verdachte onbekend was.[89] De rechtbank had in deze zaak een geldboete van € 75.000 opgelegd.

3.2.3 Draagkracht meewegen bij de straftoemeting

Het onderzoek naar de financiële situatie van de verdachte kan leiden tot de conclusie dat de verdachte te weinig draagkrachtig is om een geldboete van een bepaalde hoogte (in één keer) te kunnen voldoen. Wij duiden die situatie in dit rapport aan met de term 'onvoldoende draagkracht'. De rechter kan met deze vastgestelde onvoldoende draagkracht rekening houden, maar hoeft dat niet. Geïnterviewden schatten dat de rechter bij 10% tot 25% van de zaken bij de straftoemeting daadwerkelijk rekening houdt met 'onvoldoende draagkracht'. Maar de verschillen tussen rechters zijn groot. Een officier van justitie vertelt hierover:

> *"[…] lage draagkracht heeft niet altijd invloed op de straftoemeting. Hier bestaan grote verschillen tussen rechters en officieren van justitie. Als de verdachte de geldboete niet kan betalen, heeft dat bij de ene rechter in 80% van de gevallen invloed op de straftoemeting en bij de andere rechter bijna nooit."*

Overigens wordt ook benadrukt dat de opstelling van de verdachte relevant is. Heeft deze zich ter zitting misdragen of duidelijk gemaakt dat het strafbare feit hem weinig interesseert, dan zal minder snel rekening worden gehouden met diens eventuele beperkte draagkracht, zo wordt tijdens de interviews naar voren gebracht.

Het beeld uit de interviews komt nog sterker terug in het jurisprudentieonderzoek. In jurisprudentie-onderzoek I was slechts in 8 van de 169 uitspraken sprake van invloed van de geringe financiële draagkracht van de verdachte op de straftoemeting. Omdat we niet kunnen nagaan of de op rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraken representatief zijn, kan daaruit slechts worden opgemaakt dat het zo nu en dan voorkomt dat wordt vastgesteld dat de verdachte te weinig draagkracht heeft om een boete van een bepaalde hoogte (in één keer) te voldoen. Over het algemeen oordeelt de rechter kennelijk dat verdachten voldoende draagkrachtig zijn om de geldboete te voldoen die op grond van het toepasselijke oriëntatiepunt gepast is.

Voor zover de rechter überhaupt rekening houdt met geringe draagkracht bij de straftoemeting is matiging van het geldboetebedrag niet de optie die als eerste in beeld komt, zo blijkt uit de interviews met de rechters en officieren van justitie. Wanneer voor een bepaald strafbaar feit een geldboetebedrag is opgenomen in een LOVS-oriëntatiepunt of OM-richtlijn en geen aanleiding bestaat om daarvan af te wijken op grond van bijzondere omstandigheden, zal dat bedrag in beginsel worden gevorderd of opgelegd, zo wordt tijdens het onderzoek verteld. Strafmatiging wordt doorgaans pas toegepast wanneer het onmogelijk

[89] Hof Arnhem-Leeuwarden 5 juli 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:5999.

of onwenselijk wordt geacht om op een andere manier rekening te houden met de draagkracht. Een rechter stelt hier over:

> *"In een concrete zaak kunnen zich aspecten voordoen die invloed hebben op de straftoemeting, zoals de ernst van het feit, de mate van verwijtbaarheid, recidive en de 'leeftijd' van de zaak. Draagkracht is slechts één van de relevante factoren. Straftoemeting is maatwerk. […]. De rechter heeft een heel arsenaal van sancties en sanctiemodaliteiten ter beschikking en bepaalt aan de hand van de concrete feiten en omstandigheden wat een passende bestraffing zou zijn."*

Dit maatwerk rond draagkracht kent een aantal varianten die we hier apart beschrijven:

1 Betaling in termijnen

Op grond van artikel 24c Sr kan de rechter bepalen dat een opgelegde geldboete in termijnen mag worden voldaan. Van deze mogelijkheid wordt regelmatig gebruik gemaakt, zo blijkt uit zowel interviews als uit het jurisprudentieonderzoek. In 8 van de 169 bij jurisprudentieonderzoek I onderzochte uitspraken is vastgesteld dat de verdachte onvoldoende draagkrachtig was. In 5 van deze uitspraken is om die reden betaling in termijnen toegestaan. In 15 van de 18 bij jurisprudentieonderzoek II onderzochte uitspraken heeft de geringe draagkracht van de verdachte invloed gehad op de straftoemeting. In 5 daarvan is in de beperkte draagkracht van de verdachte aanleiding gezien om betaling in termijnen toe te staan.

Door betaling in termijnen toe te staan, kan worden bewerkstelligd dat het bedrag van de geldboete niet wezenlijk afwijkt van het LOVS-oriëntatiepunt, terwijl de verdachte dat bedrag naar verwachting wel zal kunnen voldoen. Betaling in termijnen is alleen toegestaan wanneer de geldboete minimaal € 225 bedraagt. Dit vormt een enkele keer een reden voor een rechter om een iets hogere boete op te leggen dan op grond van het oriëntatiepunt passend zou zijn, zo vertelde een rechter. Dit komt ons overigens onwenselijk voor. Er zou kunnen worden overwogen om het minimale geldboetebedrag te verlagen. De wenselijkheid daarvan zou nader onderzocht kunnen worden. Dat geldt ook voor de vraag of betaling in termijnen niet standaard toegelaten zou moeten zijn, zoals een officier van justitie opperde

De rechter bepaalt het per termijn te betalen bedrag. Het minimale termijnbedrag is € 45. De betalingstermijn is dikwijls een maand, maar kan op maximaal drie maanden worden gesteld. In verband met de draagkracht van de verdachte wordt volgens een geïnterviewde rechter soms bepaald dat het termijnbedrag per twee maanden moet worden voldaan:

> *"Je wilt als rechter ook dat iemand nog kan eten. In zo'n geval kies je eerder voor het verdelen van de geldboete over termijnen – maandelijks of tweemaandelijks – en kan je kiezen voor het minimum termijnbedrag. Wel ben je gebonden aan maximaal 24 maanden waarbinnen een geldboete moet worden betaald."*

2 Strafsoort

Uit de interviews onder de rechters en officieren komt naar voren dat bij onvoldoende draagkracht soms wordt gekozen voor een andere strafsoort. Omdat gevangenisstraf over het algemeen een te zwaar middel wordt bevonden voor feiten waarvoor in beginsel een geldboete wordt opgelegd, is de alternatieve strafsoort bijna altijd een taakstraf.[90] Hoewel op deze manier rekening kan worden gehouden met de draagkracht, zien geïnterviewde rechters ook bezwaren tegen deze praktijk. Een van die bezwaren is dat bij lagere boetebedragen de omrekening naar een taakstraf zou resulteren in een taakstraf van slechts enkele uren.[91] Omdat de straf wel iets voor moet stellen wordt daarom soms gekozen voor een taakstraf die verhoudingsgewijs zwaarder is dan een geldboete. Omdat ook dit door rechters soms als bezwaarlijk wordt gezien, wordt er bij lagere geldboetebedragen ook wel voor gekozen om geen taakstraf op te leggen, maar bij de straftoemeting op een andere wijze (bijvoorbeeld gedeeltelijk voorwaardelijke geldboete) rekening te houden met de geringe draagkracht van de verdachte. Een ander bezwaar is dat de oplegging van een taakstraf nadelig voor de verdachte uit kan pakken wanneer hij in de toekomst voor nieuwe strafbare feiten wordt berecht waarvoor een taakstraf een passende straf zou zijn. In artikel 22b lid 2 Sr is namelijk bepaald dat de rechter in beginsel geen taakstraf mag opleggen wanneer de verdachte in de vijf jaar voorafgaand aan het feit waarvoor wordt vervolgd voor een soortgelijk feit een taakstraf opgelegd heeft gekregen, die ten uitvoer is gelegd of waarvoor de tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis is bevolen. Dat is anders wanneer naast een taakstraf ook een onvoorwaardelijke vrijheidsbenemende straf of maatregel wordt opgelegd. Wanneer een geldboete wordt opgelegd, kan na dagvaarding voor een volgend soortgelijk feit een taakstraf worden opgelegd. Wanneer voor het eerste feit een taakstraf wordt opgelegd, is bij herhaling op grond van artikel 22b Sr een taakstraf in beginsel uitgesloten en is het mogelijk dat de rechter een gevangenisstraf oplegt voor een feit waarvoor een taakstraf in beginsel passend zou zijn geweest. Weliswaar is oplegging van een geldboete in dat geval wettelijk niet uitgesloten, maar voor een recidivist ligt – ook gezien de oriëntatiepunten – een geldboete minder voor de hand dan voor een *first offender*. Rechters gaan soms overigens creatief om met artikel 22b lid 2 Sr, bijvoorbeeld door naast een taakstraf een onvoorwaardelijke gevangenisstraf op te leggen van een duur gelijk aan de periode waarin de verdachte in voorarrest heeft doorgebracht. Omdat de periode van voorarrest op grond van artikel 27 Sr bij de tenuitvoerlegging in mindering moet worden gebracht op de gevangenisstraf, hoeft de verdachte de gevangenisstraf dan per saldo niet te ondergaan.[92]

Jurisprudentieonderzoek I heeft slechts één uitspraak opgeleverd waarin in plaats van een geldboete een taakstraf is opgelegd, in verband met de financiële situatie van de verdachte.[93] In enkele andere uitspraken had de reclassering aangegeven dat een geldboete niet in de rede lag, vanwege de

[90] Bij een strafbeschikking is oplegging van gevangenisstraf niet toegelaten.
[91] Er wordt een vaste omrekenfactor gehanteerd. Iedere € 50 geldboete staat gelijk aan 1 uur taakstraf.
[92] In HR 20 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:202, *NJ* 2018/219 was naast een taakstraf een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van slechts één dag opgelegd. De Hoge Raad oordeelde dat het Hof daarmee niet in strijd met artikel 22b Sr had gehandeld.
[93] Rb. Noord-Nederland 28 maart 2009, ECLI:NL:RBNNE:2019:1241.

financiële situatie van de verdachte.[94] In jurisprudentieonderzoek II is niet één uitspraak gevonden waarin een taakstraf is opgelegd in plaats van een geldboete.

3 Strafmodaliteit

Het komt – blijkens de interviews met de rechters en officieren van justitie – voor dat een rechter een geldboete geheel of gedeeltelijk voorwaardelijk oplegt omdat aannemelijk is geworden dat de verdachte een onvoorwaardelijk geldboete niet zou kunnen betalen. Op die manier kan het geldboetebedrag in overeenstemming met het toepasselijke LOVS-oriëntatiepunt of de toepasselijke OM-richtlijn worden vastgesteld, terwijl de verdachte niet onevenredig wordt getroffen door de geldboete. Een officier van justitie vertelt hierover:

> *"Als hij het bedrag überhaupt niet kan betalen, kies ik voor een geheel of gedeeltelijk voorwaardelijke geldboete. Dan is ook relevant of de verdachte inzicht heeft getoond in de verwijtbaarheid van zijn gedragen. Is dat het geval, dan zou ik ook een lagere geldboete kunnen eisen. Het kan ook relevant zijn dat in een reclasseringsrapport staat dat de verdachte op de goede weg is. Ook kan het verschil maken om welk type delict en verdachte het gaat. Bij bijvoorbeeld diefstal door een drugsverslaafde zal ik sneller betaling in termijnen of een voorwaardelijke geldboete vragen dan bij een diefstal door iemand die geen verslavingsproblematiek heeft."*

Een rechter vult daarop aan dat wanneer de geldboete voorwaardelijk opgelegd wordt, het bedrag vaak wel hoger wordt dan gebruikelijk voor dat feit. Een voorwaardelijke gevangenisstraf als alternatief voor een geldboete ligt overigens niet in de rede. Omdat bij een voorwaardelijke veroordeling bijzondere voorwaarden kunnen worden opgelegd, kunnen de gevolgen van de veroordeling ook in dat geval goed voelbaar zijn voor de verdachte. Zo kan de verdachte worden verplicht om zich te melden bij de reclassering om zich aan de aanwijzingen van de reclassering te houden.

In het jurisprudentieonderzoek I hebben wij één uitspraak gevonden waarin een geldboete (geheel) voorwaardelijk is opgelegd. In deze zaak had de officier van justitie aangegeven dat een geldboete passend zou zijn, maar vermoedelijk niet zou kunnen worden geïnd. De politierechter overwoog dat hij rekening hield met de beperkte draagkracht van de verdachte en legde de geldboete van € 150 geheel voorwaardelijk op.[95] Jurisprudentieonderzoek II heeft acht uitspraken opgeleverd waarbij de draagkracht van de verdachte is gebruikt als argument om de beoogde geldboete geheel of gedeeltelijk voorwaardelijk op te leggen. In zes uitspraken is de geldboete geheel voorwaardelijk opgelegd, in twee uitspraken is een gedeelte van de geldboete voorwaardelijk opgelegd. In enkele uitspraken waarin voor een voorwaardelijke modaliteit is gekozen, heeft de rechter overwogen dat

[94] Rb. Amsterdam 7 maart 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:1582; Rb. Amsterdam 23 april 2009, ECLI:NL:RBAMS:2019:2925.
[95] Rb. Amsterdam 26 april 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:2968.

het afzien van oplegging van een sanctie met toepassing van artikel 9a Sr niet passend werd geacht.[96]

4 Strafmatiging

Volgens Schut komt het in de praktijk regelmatig voor dat een geldboete wordt gematigd op grond van de beperkte draagkracht van de veroordeelde.[97] De interviews en het jurisprudentieonderzoek bevestigen dat beeld niet. Veeleer komt daaruit naar voren dat het weinig gebeurt en dat – voor zo ver de rechter überhaupt rekening wil houden met geringe draagkracht – hij in eerste instantie op een andere manier rekening houdt bij de straftoemeting met geringe draagkracht. Wanneer sprake is van onvoldoende draagkracht, onderzoekt de rechter of officier van justitie eerst of daarmee op een van de hiervoor genoemde manieren rekening kan worden gehouden. In het bijzonder wordt het betalen in termijnen regelmatig toegestaan. Dat wordt gezien als een manier om de geldboete die passend wordt geacht op te leggen (delictsevenredigheid), terwijl de draagkracht van de verdachte niet in de weg staat aan de tenuitvoerlegging ervan. Ook taakstraffen worden relatief vaak genoemd.

In de onderzochte jurisprudentie hebben wij slechts een uitspraak aangetroffen waarin de rechter in de geringe draagkracht van de verdachte aanleiding heeft gezien om aan de verdachte een lagere geldboete op te leggen dan aan zijn medeverdachten.[98]

5 Toepassing van artikel 9a Sr

In twee zaken die in jurisprudentieonderzoek I zijn onderzocht, is aan de verdachte geen geldboete opgelegd op grond van zijn beperkte draagkracht. In één van die zaken is een forse gevangenisstraf opgelegd en was de rechter van oordeel dat het, gezien de ernst en aard van het strafbare feit, passend zou zijn geweest om ook een geldboete op te leggen. In de andere zaak is geen sanctie opgelegd.

Wijzen waarop grote draagkracht een rol speelt bij de straftoemeting

De wetgever had voor ogen dat het draagkrachtbeginsel in bijzondere gevallen zou kunnen leiden tot verhoging van de geldboete. Volgens Schut komt het in de praktijk vrijwel nooit voor dat de geldboete hoger uitvalt vanwege de uitstekende financiële positie van de verdachte.[99] Dit wordt bevestigd in het jurisprudentieonderzoek en in de interviews.

Over de mogelijkheid om hogere boetes op te leggen aan rijkere verdachten, zijn rechters overigens onderling verdeeld. In 2000 was de toenmalige Middelburgse rechtbankpresident van opvatting dat strafverhoging op grond van draagkracht in strijd zou zijn met de beginselen van een goede straftoemeting.

[96] In artikel 9a Sr is bepaald dat de rechter ingeval hij komt tot een schuldigverklaring, mag afzien van de oplegging van een sanctie.
[97] Schut 2016.
[98] Rb. Amsterdam 20 februari 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:1191.
[99] Schut 2016.

Volgens hem zou de ondergrens van de geldboete mede mogen worden bepaald door de draagkracht, maar de bovengrens alleen door de strafwaardigheid.[100]

Geïnterviewde rechters en officieren van justitie schatten dat in 1% of minder van de gevallen het boetebedrag verhoogd wordt vanwege de grote draagkracht van de verdachte. Rechters die bereid zijn om grote draagkracht te verdisconteren in de straftoemeting zijn overigens niet snel geneigd om het boetebedrag te verhogen. Verondersteld wordt dat de leedtoevoeging onvoldoende toeneemt met een hogere boete en dat beter gekozen kan worden voor bijvoorbeeld taakstraf of – in het geval een verkeerdelict – een tijdelijke ontzegging van de rijbevoegdheid. Een rechter vertelt hierover:

> *"Een vermogende verdachte ziet een taakstraf eerder als een vernedering en betaalt liever een geldboete. Soms kiest een rechter er wel voor een taakstraf aan een vermogende verdachte op te leggen, als daarmee de straf meer gevoeld wordt."*

Net als bij geringe draagkracht levert 22b Sr ook hier beperkingen op (zie paragraaf 3.2.5 onder strafmodaliteit). Een rechter stelt daarbij:

> *"Wat mij betreft zou artikel 22b Sr beter kunnen vervallen, omdat de rechter erdoor wordt beperkt in zijn vrijheid om een passende straf op te leggen."*

Er werden tijdens het onderzoek twee uitzonderingen genoemd op het niet willen verhogen van het boetebedrag voor draagkrachtige verdachten. Het betreft in de eerste plaats de situatie dat het rijbewijs wordt ingenomen en een ontzegging van de rijbevoegdheid (ORB) passend is. In het geval dat de ORB voorwaardelijk wordt opgelegd moet ook een boete worden betaald. Deze bijkomende geldboete wordt door de geïnterviewde rechter voor vermogende bestuurders soms sterk verhoogd ten opzichte van het standaard bedrag omdat anders de pijn niet evenredig zou zijn met iemand die beschikt over gemiddelde draagkracht. In de tweede plaats gaat het om de situatie waarin detentie passend zou zijn maar dat het maatschappelijk gezien nodig is dat er andere sanctie wordt opgelegd (bijvoorbeeld omdat de verdachte anders zijn baan zou verliezen). Een geïnterviewde rechter gaf tijdens het onderzoek aan dat als dan gekozen wordt voor een boete deze in geval van een zeer draagkrachtige verdachte factor 2 of 3 hoger ligt dan bij iemand met gemiddelde draagkracht.
Rechters en officieren zijn zich er vaak van bewust dat deze gang van zaken rechtsongelijkheid in de hand werkt. Tegelijkertijd wordt erop gewezen dat binnen het huidige stelsel boeteverhoging vanwege ruime draagkracht tegen de achtergrond van het grote aantal verstekzaken ook niet geheel rechtvaardig is. Iemand die het fatsoen heeft om op zitting te komen en daar eerlijk antwoordt dat hij bovengemiddeld draagkrachtig is, wordt dan zwaarder gestraft dan een bovengemiddelde draagkrachtige verdachte die dat fatsoen niet heeft en wegblijft. Daarmee zou zittingsafwezigheid voor welgestelde verdachten beloond worden.

[100] 'Boete naar draagkracht is onrecht', *Provinciale Zeeuwse Courant* 29 januari 2000, p. 17.

De geringe bereidheid om boetebedragen te verhogen als gevolg van ruime draagkracht blijkt ook uit het jurisprudentieonderzoek. In geen van de onderzochte rechterlijke uitspraken is het geldboetebedrag verhoogd vanwege de uitstekende financiële positie van de veroordeelde.

Draagkracht bij rechtspersonen als verdachte

In 42 van de 169 uitspraken was de veroordeelde een rechtspersoon. Dat is ongeveer een kwart van de zaken. Dat is een relatief groot deel als bedacht wordt dat natuurlijke personen aanzienlijk vaker worden vervolgd dan rechtspersonen. Een verklaring hiervoor kan zijn dat zaken met bedrijven als verdachte vaker in de publiciteit komen en de desbetreffende vonnissen daarom ook vaker worden aangeleverd voor publicatie op rechtspraak.nl. Daarnaast is een geldboete de enige hoofdstraf uit het Wetboek van Strafrecht die aan een rechtspersoon kan worden opgelegd. Bij rechtspersonen als veroordeelden zal deze straf dan ook relatief vaker worden opgelegd dan bij natuurlijke personen.
De draagkracht van de veroordeelde lijkt een (nog) minder grote rol te spelen bij rechtspersonen dan bij natuurlijke personen. In slechts 1 van de 42 uitspraken is een specifieke overweging gewijd aan de draagkracht van de rechtspersoon. In die zaak is geen geldboete opgelegd omdat de rechtspersoon failliet was.[101] In 12 uitspraken is een standaardtekstblok opgenomen. Daarin wordt aangegeven dat de rechtbank rekening houdt met 'de aard van het door verdachte uitgeoefende bedrijf en de financiële omstandigheden van verdachte'[102] of met 'de staat van de onderneming'.[103] In één uitspraak wordt opgemerkt dat rekening wordt gehouden met 'de persoonlijke omstandigheden van verdachte, waaronder haar draagkracht'.[104] Hoewel een rechtspersoon in juridische zin als een persoon moet worden aangemerkt, lijkt hier abusievelijk een onjuist tekstblok te zijn gebruikt.
Aan rechtspersonen zijn soms zeer hoge geldboetes, tot 2,5 miljoen euro, opgelegd. Ook bij de hoogste geldboetebedragen wordt de draagkracht meestal echter niet in de vonnissen genoemd.[105] In de onderzochte uitspraken is de mogelijkheid van betaling in termijnen niet aan rechtspersonen geboden.

Draagkracht bij meerdaadse samenloop

Wanneer de rechter in geval van meerdaadse samenloop besluit strafbare feiten af te doen met geldboetes, mogen de geldboetes zonder beperking worden opgeteld. In geval van misdrijven bepaalt artikel 57 Sr dat – als door de rechter gekozen wordt voor een geldboete – één geldboete wordt opgelegd wanneer de strafbare feiten waarop de straftoemeting is gebaseerd 'meer dan één misdrijf opleveren waarop gelijksoortige hoofdstraffen zijn gesteld'. Uit de interviews blijkt dat draagkracht op dezelfde (beperkte) wijze wordt meegewogen bij het bepalen van de hoogte van de boete bij meerdaadse samenloop.
Wel wordt erop gewezen dat het boetebedrag in de regel lager uitvalt dan simpelweg het optellen van de standaardboetebedragen per bewezen feit. Argument daarvoor is dat het totale bedrag dat zou resulteren

[101] Rb. Rotterdam 24 april 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:1582.
[102] Rb. Oost-Brabant 19 november 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:6667.
[103] Rb. Overijssel 22 augustus 2019, ECLI:NL:RBOVE:2019:3075.
[104] Rb. Oost-Brabant 15 februari 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:881.
[105] Dat was ook het geval bij de hoogst opgelegde geldboete van 2,5 miljoen euro. Zie Rb. Oost-Brabant 17 juni 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:3336.

uit een onbeperkte optelling van geldboetes, mogelijk niet meer in verhouding zou staan tot het doel van de straf. In dat kader wordt gesproken over 'kwantumkorting' die resulteert in een lager gemiddeld boetebedrag per feit. Een rechter wijst erop dat de verdediging bekend is met deze rechtspraktijk en om die reden in voorkomende gevallen vraagt om voeging van zaken. Wanneer het boetebedrag desondanks toch te groot zou worden, dan kunnen rechters daarmee op verschillende manieren rekening houden. Soms wordt dan een taakstraf meer passend geacht. Een rechter vat de situatie als volgt samen:

> *"Bij overtredingen zou je in principe op ieder feit apart een boete moeten opleggen. Maar in de praktijk gebeurt dat vaak niet. […] je kijkt in de eerste plaats of al die extra boetes nog wel toegevoegde waarde hebben. Als er bij een feitenreeks geen tussentijdse bestraffing heeft plaatsgevonden schiet je je doel voorbij om alle feiten daadwerkelijk op het gebruikelijke niveau te beboeten: de vergelding wordt dan onevenredig groot. Als iemand heel vaak dezelfde overtreding begaat en tussentijds wel bestraft is, dan wordt dat een ander verhaal. Maar een boete heeft kennelijk niet altijd het gewenste effect en voor een dergelijke verdachte kun je wellicht beter hechtenis opleggen en/of zaken (auto!) verbeurd verklaren. Ook de afdoening strenger maken in de zin dat je minder/geen voorwaardelijke strafdelen meer oplegt maar alles onvoorwaardelijk oplegt is dan een optie. Als er veel feiten zijn geweest en het niet in verhouding staat om alles te beboeten kun je er voor kiezen om alleen de eerste feiten te beboeten en op de overige identieke feiten alleen een schuldigverklaring zonder strafoplegging. Ook komt het voor dat er per feit een gedeelte van de totale straf wordt opgelegd."*

Meerdaadse samenloop komt ook terug in het jurisprudentieonderzoek. In sommige door ons onderzochte uitspraken wordt per bewezen verklaard feit een geldboete bepaald. Dit kan het geval zijn omdat voor zowel een misdrijf als een overtreding wordt veroordeeld[106] dan wel alleen wegens overtredingen wordt veroordeeld.[107] & [108] Meestal bepaalt de rechtbank echter één geldboete voor de bewezen verklaarde feiten samen, zonder dat wordt toegelicht op welke manier het geldboetebedrag tot stand is gekomen.[109]

Uit de onderzochte uitspraken komt niet naar voren dat aan draagkracht meer betekenis wordt gehecht wanneer sprake is van cumulatie van geldboetes. Ook bij hogere boetes speelt draagkracht niet duidelijk een rol van betekenis in de strafmotivering. Dat was zelfs niet het geval toen voor twee misdrijven samen de destijds maximale geldboete van € 134.000 werd opgelegd aan een natuurlijke persoon.[110]
De desbetreffende uitspraak bevat geen enkele verwijzing naar het draagkrachtbeginsel. Een officier van justitie heeft aangegeven dat in geval van vermogensmisdrijven op grond van het buitgemaakte bedrag al snel wordt aangenomen dat de verdachte de geldboete zal kunnen betalen. Mogelijk was dat een reden

[106] Zie bijvoorbeeld Rb. Noord-Holland 24 september 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:8006.
[107] Zie bijvoorbeeld Rb. Overijssel 8 oktober 2019, ECLI:NL:RBOVE:2019:3571.
[108] Het lijkt niet nuttig of relevant om hier een onderscheid tussen misdrijven en overtredingen te maken, maar rechtbanken volgen de wettelijke regeling.
[109] Zie bijvoorbeeld Rb. Oost-Brabant 25 november 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:6902 en Rb. Overijssel 4 februari 2019, ECLI:NL:RBOVE:2019:356.
[110] Rb. Oost-Brabant 19 februari 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:905.

waarom in de hier besproken uitspraak niet is gemotiveerd waarom de opgelegde hoge geldboete in overeenstemming was met het draagkrachtbeginsel. Het betrof hier een veroordeling wegens vermogensmisdrijven.

Strafmotivering

Gevallen waarin het vonnis zwijgt over draagkracht

Volgens de jurisprudentie van de Hoge Raad hoeft de feitenrechter in normale gevallen – dat wil zeggen: wanneer geen strafmatiging of strafverhoging heeft plaatsgevonden en ook geen draagkrachtverweer is gevoerd – niet te motiveren waarom de geldboete in overeenstemming is met het draagkrachtbeginsel.[111] Ook hoeft hij artikel 24 Sr in dat geval niet aan te halen. In de meeste onderzochte vonnissen komt de draagkracht dikwijls op geen enkele manier tot uitdrukking. In 100 van de 169 uitspraken die voor jurisprudentieonderzoek I zijn onderzocht, is dat het geval. In deze uitspraken is geen standaardtekstblok of specifieke rechtsoverweging opgenomen met betrekking tot de draagkracht, is niet bepaald dat betaling in termijnen is toegestaan en is artikel 24 Sr niet aangehaald. Opvallend is dat ook bij de hoge geldboetes in het vonnis dikwijls geen enkele aandacht wordt besteed aan de draagkracht van de veroordeelde. Dit was bijvoorbeeld het geval bij drie vonnissen waarin van de onderzochte zaken de hoogste geldboetes aan natuurlijke personen werden opgelegd. Het betrof boetes van respectievelijk € 134.000, € 81.000 en € 75.0000.[112]

Gevallen waarin de draagkracht in het vonnis wordt genoemd

In 69 van de 169 bij jurisprudentieonderzoek I bestudeerde uitspraken is de draagkracht van de veroordeelde op een bepaalde manier tot uitdrukking gebracht. Dat is op één of meer van de volgende manieren gebeurd:

1 Er is een specifieke rechtsoverweging aan de draagkracht gewijd.

In 12 van de 169 vonnissen is een overweging met betrekking tot de draagkracht opgenomen die specifiek op de beoordeelde zaak ziet. In 11 uitspraken is dat alleen een mededeling dat met de draagkracht van verdachte rekening is gehouden, zonder dat wordt aangegeven welke aspecten daarbij zijn meegewogen. Bijvoorbeeld: 'Daarnaast houdt de economische politierechter rekening met de draagkracht van verdachte, zoals daarvan ter zitting is gebleken.'[113] In slechts één uitspraak wordt aangegeven op welke manier concreet rekening is gehouden met de draagkracht: 'De rechtbank heeft daarbij ook gekeken naar de draagkracht van verdachte. Hij heeft verklaart dat hij een eigen onderneming heeft en daaruit een inkomen verkrijgt van € 30.000 tot € 35.000 per jaar.'[114] Ook wanneer rekening is gehouden met de draagkracht van de veroordeelde doordat betaling in termijnen is toegestaan, is in geen enkele uitspraak geconcretiseerd op welke gegevens de

[111] HR 5 februari 1991, *DD* 91.176.
[112] Rb. Oost-Brabant 19 februari 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:905; Rb. Overijssel 27 juni 2019, ECLI:NL:RBOVE:2019:2169; Rb. Amsterdam 6 november 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:8326.
[113] Rb. Amsterdam 6 december 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:9461.
[114] Rb. 18 september 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:6843.

financiële situatie van de veroordeelde is gebaseerd en waar de rechtbank deze gegevens aan heeft ontleend.

2 *Er is een standaardtekstblok opgenomen voorafgaand aan de overwegingen met betrekking tot de straftoemeting.*

Bij het concipiëren van vonnissen worden – in het algemeen – standaardtekstblokken gebruikt. In 39 van de 169 bestudeerde uitspraken beginnen de overwegingen ten aanzien van de straftoemeting met een standaardtekstblok waarin de draagkracht van de verdachte wordt genoemd. Deze standaardtekstblokken zijn alleen opgenomen in uitspraken van de rechtbanken Oost-Brabant (15), Amsterdam (11), Rotterdam (7), Noord-Holland (4), Noord-Nederland (1) en Overijssel (1). De inhoud van het standaardtekstblok is niet bij alle vonnissen exact gelijk. Een voorbeeld is: 'De straf die aan de verdachte wordt opgelegd, is gegrond op de ernst van de feiten, de omstandigheden waaronder de feiten zijn begaan en de draagkracht van de verdachte.'[115] Als een specifieke overweging aan de draagkracht is gewijd, ontbreekt meestal een standaardtekstblok waarin de draagkracht wordt vermeld.[116] In de meeste vonnissen waarbij een geldboete wordt opgelegd, komt geen standaardtekstblok voor waarin de draagkracht wordt genoemd. Ook rechtbanken die dergelijke standaardtekstblokken in gebruik hebben, nemen deze lang niet altijd op wanneer een geldboete wordt opgelegd. Zo komt dit tekstblok niet voor in 22 uitspraken van de Rechtbank Amsterdam. Wij hebben in de feiten van de bestudeerde zaken geen verklaring gevonden voor het al dan niet opnemen van een standaardtekstblok waarin de draagkracht is opgenomen. Het lijkt erop dat hier geen duidelijk beleid in wordt gevoerd en de persoonlijke voorkeuren van de rechters en gerechtssecretarissen – die de vonnissen concipiëren – doorslaggevend zijn. Wanneer geen standaardtekstblok is opgenomen waarin de draagkracht expliciet een rol speelt, is overigens wel vaak een standaardtekstblok opgenomen waarin wordt aangegeven dat de persoonlijke omstandigheden van de verdachte – waar de draagkracht onderdeel van uit maakt – zijn betrokken bij de straftoemeting.[117]

3 *Artikel 24 Sr wordt aangehaald.*

Het draagkrachtbeginsel wordt tot uitdrukking gebracht in artikel 24 Sr. Uit de jurisprudentie van de Hoge Raad kan worden afgeleid dat artikel 24 Sr in het algemeen niet hoeft te worden aangehaald wanneer een geldboete wordt opgelegd. Het ligt voor de hand dat dit artikel wel wordt aangehaald wanneer de draagkracht van de veroordeelde in strafmatigende of strafverhogende zin is betrokken bij de bepaling van de hoogte van de geldboete. In 30 van de 165 onderzochte uitspraken waarin een

[115] Rb. Rotterdam 14 januari 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:1492. Een voorbeeld van een uitgebreider standaardtekstblok is: 'Bij de beslissing over de straf die aan verdachte dient te worden opgelegd heeft de rechtbank gelet op de aard en de ernst van het bewezen verklaarde en de omstandigheden waaronder dit is begaan. Bij de beoordeling van de ernst van het door verdachte gepleegde strafbare feit betrekt de rechtbank het wettelijke strafmaximum en de straffen die voor soortgelijke feiten worden opgelegd. Daarnaast houdt de rechtbank bij de strafbepaling rekening met de persoon en de persoonlijke omstandigheden van verdachte waaronder haar draagkracht.' (Rb. Oost-Brabant 29 augustus 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:5006).

[116] Alleen in Rb. 20 februari 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:1191 en Rb. Noord-Holland 12 februari 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:1107 is zowel een standaardtekstblok als een specifieke rechtsoverweging opgenomen.

[117] Zie bijvoorbeeld Rb. Amsterdam 29 januari 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:573: 'De hierna te noemen strafoplegging is in overeenstemming met de ernst van het bewezen geachte, de omstandigheden waaronder dit is begaan en de persoon van verdachte, zoals daarvan ter terechtzitting is gebleken.'

geldboete is opgelegd, is artikel 24 Sr aangehaald.[118] Er bestaat geen verband tussen het aanhalen van artikel 24 Sr en het opnemen van een rechtsoverweging die betrekking heeft op de draagkracht. Soms wordt artikel 24 Sr aangehaald wanneer het vonnis verder geen enkel aanknopingspunt biedt dat de draagkracht is meegewogen. Artikel 24 Sr wordt soms wel en soms niet aangehaald wanneer een (al dan niet standaard) overweging is opgenomen met betrekking tot de draagkracht. In 8 van de 12 uitspraken waarin een specifieke overweging is opgenomen over de draagkracht, is artikel 24 Sr niet aangehaald, ook niet in de uitspraak waarin in de draagkracht van de veroordeelde aanleiding is gevonden voor matiging van de geldboete. In 29 van de 39 uitspraken waarin een standaardtekstblok is opgenomen, is artikel 24 Sr niet aangehaald.

In de meeste bij jurisprudentieonderzoek II bestudeerde uitspraken – 14 van de 18 – is artikel 24 Sr aangehaald. Uit de uitspraken die in jurisprudentieonderzoek I zijn geanalyseerd was dat niet het geval (in 30 van de 165 zaken werd daar artikel 24 Sr aangehaald). Dit verschil kan vermoedelijk worden verklaard doordat in jurisprudentieonderzoek II alleen uitspraken zijn bestudeerd waarin de draagkracht daadwerkelijk een rol speelde. In drie uitspraken was aanhaling artikel 24 Sr niet aan de orde omdat ofwel geen geldboete werd opgelegd ofwel de uitspraak van de rechtbank door het gerechtshof werd bevestigd. In slechts één uitspraak is artikel 24 Sr niet aangehaald. In die zaak heeft de geringe draagkracht van de verdachte geleid tot oplegging van een geheel voorwaardelijke geldboete.[119]

In verreweg de meeste zaken kan geen concrete invloed op de straftoemeting worden afgeleid uit het vonnis. In de meeste uitspraken waarin de draagkracht genoemd is in het kader van de bepaling van de hoogte van de geldboete, lijkt alleen te zijn beoordeeld of de veroordeelde in staat zou zijn om de geldboete te betalen.[120]

Jurisprudentieonderzoek II heeft 18 uitspraken opgeleverd. Vijf van deze uitspraken zijn door rechtbanken gedaan en dertien door gerechtshoven. In aanmerking genomen dat in de loop van ongeveer 20 onderzochte jaren duizenden uitspraken waarin een geldboete is opgelegd zijn gepubliceerd op rechtspraak.nl, is het aantal uitspraken waarin de draagkracht van de veroordeelde een prominente rol speelt, zeer klein.[121]

[118] Dat is ongeveer 20%. In werkelijkheid zal dit percentage beduidend lager zijn. Dat heeft te maken met de wijze waarop de in het onderzoek betrokken uitspraken zijn geselecteerd. Er is binnen uitspraken van rechtbanken uit 2019 gezocht op de termen 'geldboete + 24'. Dat heeft 355 uitspraken opgeleverd. Het zoeken op alleen de term 'geldboete' leverde 514 uitspraken op. 159 uitspraken waarin de term geldboete voorkomt terwijl artikel 24 Sr niet is aangehaald, zijn dus buiten de selectie gehouden.
[119] Rb. Noord-Holland 22 juli 2016, ECLI:NL:RBNHO:2016:6338.
[120] Zie bijvoorbeeld Rb. Amsterdam 1 augustus 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:5627: 'Het oriëntatiepunt voor bezit van 31 tot 100 gram hennep, is een geldboete ter hoogte van € 200,00. De rechtbank ziet – in het bijzonder rekening houdend met de draagkracht van verdachte en gelet op het strafblad van verdachte van 17 juni 2019 – geen aanleiding om van dit uitgangspunt af te wijken.' en Rb. Rotterdam 8 februari 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:689: 'Tot slot heeft de rechtbank acht geslagen op de financiële draagkracht van de verdachte.'
[121] Zoeken op 'geldboete' binnen uitspraken van rechtbanken en binnen het rechtsgebied strafrecht leverde op 19 maart 2020 5183 treffers op. Vermoedelijk is in ongeveer de helft van deze uitspraken daadwerkelijk een geldboete opgelegd. Dit vermoeden is gebaseerd op de analyse van de 355 uitspraken die in jurisprudentieonderzoek I zijn bestudeerd. Dit leverde 165 uitspraken op waarin daadwerkelijk een geldboete was opgelegd, waarbij uitspraken met meer verdachten die exact dezelfde geldboete opgelegd kregen, terwijl geen specifieke draagkrachtoverwegingen zijn opgenomen, als één uitspraak zijn geteld.

3.3 Knelpunten in de uitvoeringspraktijk

Wij constateren de volgende knelpunten met betrekking tot de toepassing van het draagkrachtbeginsel bij geldboetes:

1. De draagkracht lijkt lang niet in iedere zaak waarin een geldboete wordt opgelegd, te worden onderzocht. Deze willekeur leidt tot een risico op rechtsongelijkheid.
2. Voor zo ver draagkracht wel onderzocht wordt beschikken rechters en officieren van justitie vaak niet over verifieerbare gegevens waarop de financiële positie van de verdachte objectief kan worden gebaseerd. De grondslag voor het bepalen van de draagkracht is daardoor subjectief en verschilt per zaak.
3. Nog los van de informatiebronnen zelf ontbreekt het rechters en officieren van justitie aan een algemeen toegepaste methode om de draagkracht te berekenen. En ook de mate waarin en de wijze waarop bij de straftoemeting rekening wordt gehouden met de eenmaal (subjectief) vastgesteld draagkracht loopt tussen rechters sterk uiteen. De willekeur brengt de kans op rechtsongelijkheid met zich.
4. Anders dan de wetgever destijds beoogde, krijgen verdachten met grote draagkracht nauwelijks hogere geldboetes opgelegd dan de standaardboetes. Omdat rijke verdachten minder voelen van een geldboete dan de gemiddelde verdachte, is het de vraag of de strafdoelen vergelding en speciale preventie voldoende worden gerealiseerd voor deze categorie verdachten.
5. Voorts zij erop gewezen dat bij het opleggen van standaardboetes niet, zoals de wet beoogde, wordt uitgegaan van minimale draagkracht maar van gemiddelde draagkracht. Dat roept de vraag op of de boetebedragen voor weinig draagkrachtige verdachten niet buitenproportioneel hoog zijn.
6. De voornoemde knelpunten spelen zowel bij een veroordeling vanwege één strafbaar feit als bij de straftoemeting in een zaak waarin sprake is van meerdaadse samenloop.

4 Alternatieve toepassing van het draagkrachtbeginsel

4.1 Inleiding

Uit het voorgaande hoofdstuk blijkt dat bij de toepassing van het draagkrachtbeginsel verschillende aandachtspunten naar voren komen. Draagkracht wordt door de rechter lang niet altijd inhoudelijk onderzocht en voor zo ver het wel gebeurt, wordt dat door verschillende rechters niet op dezelfde manier gedaan. Ook de wijze waarop en de mate waarin rechters uiteindelijk met de vastgestelde draagkracht rekening houden bij de straftoemeting loopt sterk uiteen. In zijn advies bij wetsvoorstel *Herziening regeling meerdaadse samenloop in strafzaken* heeft de Raad voor de rechtspraak niet alleen geadviseerd te onderzoeken hoe het draagkrachtbeginsel in de huidige rechtspraktijk wordt toegepast, maar ook op welke alternatieve wijzen rekening zou kunnen worden gehouden met de draagkracht. Om hierop antwoord te geven gaan we in dit discussie-hoofdstuk eerst in op de vraag of het überhaupt wenselijkheid is het draagkrachtbeginsel anders dan nu gebeurt te gaan hanteren bij de straftoemeting. Vervolgens gaan we in op de vraag hoe draagkracht het beste (eenduidig) berekend kan worden. Tot slot werken we twee denkrichtingen uit waarlangs draagkracht een grotere en meer uniforme rol kan krijgen bij de straftoemeting. Daarmee geven we antwoord op de laatste twee deelvragen van het onderzoek:

Hoe kan het begrip 'draagkracht' worden geoperationaliseerd?
Hoe kan de operationalisering van draagkracht worden uitgewerkt in voor rechters hanteerbare en toetsbare criteria?

4.2 Wenselijkheid: meer draagkracht of helemaal geen draagkracht?

Draagkracht speelt thans tamelijk willekeurig een rol bij de straftoemeting. Dat roept de vraag op in hoeverre rechters en officieren van justitie vinden dat de huidige uitvoeringspraktijk zou moeten veranderen. Uit de gesprekken blijkt dat zij heel wisselend oordelen. De meeste consensus bestaat nog over het idee om met onvoldoende draagkracht rekening te houden bij de straftoemeting. Een forse boete voor iemand met onvoldoende draagkracht kan door het gebrek aan besteedbaar inkomen tot een onevenredige zware straf leiden, zo wordt in de regel geoordeeld. Een rechter stelt:

> *"Een geldboete is een straf. De hoogte van het inkomen bepaalt hoe hard een geldboete aankomt en dus hoe hard je straft."*

Ook bezien vanuit de strafdoelen is volgens de geïnterviewde een lagere boete verdedigbaar voor iemand met weinig draagkracht. Zo wordt verondersteld dat een lagere boete bij een minder draagkrachtige evengoed aan normbevestiging en speciale preventie bijdraagt als wanneer een standaardboete wordt opgelegd aan een verdachte met voldoende draagkracht.
Daarentegen blijkt voor boeteverhoging voor verdachten met ruime draagkracht opvallend weinig draagvlak onder rechters en officieren. Voor een deel zijn de door rechters en officieren van justitie geuite bezwaren gevoelsmatig ('het past niet' en 'het moet niet buitenproportioneel zijn'). Maar er worden ook principiële punten genoemd. Zo wordt gesteld dat in een dergelijk geval het uitgangspunt voor de straftoemeting (en boetehoogte) de ernst van het feit moet zijn. Een rechter stelt:

> *"Wie bijvoorbeeld een ander een klap heeft gegeven moet in beginsel de straf krijgen die passend is volgens de oriëntatiepunten."*

Soms worden bedenkingen van pragmatische aard geuit. Rijke verdachten zouden in de regel ofwel heel lichte strafbare feiten plegen – waarvoor een hoge geldboete niet passend is – ofwel ernstiger feiten plegen waarvoor een taakstraf of gevangenisstraf een passender straf is. Ook werd door meerdere leden van de rechterlijke macht gewezen op het feit dat het ondoenlijk is om objectief vast te stellen wat iemands inkomen is. Dat zou tot veel discussie op de zitting en veel hoger-beroepzaken leiden. Meerdere rechters en officieren pleiten er dan ook voor om het te houden bij de huidige situatie:

> *"Ik denk dat de manier waarop rechters straffen bepalen leidt tot een redelijke bestraffing. Rechters passen maatwerk toe. Dat moet zo blijven."*

De dominante opvattingen binnen de rechterlijke macht staan haaks op wat de wetgever met artikel 24 Sr voor ogen had. In hoofdstuk 3 werd beschreven dat de wetgever een systeem beoogde waarin de hoogte van de standaardboetebedragen zou worden gebaseerd op de minimale draagkracht, zodat vrijwel iedereen de boete zou kunnen betalen. Hij zag om die reden weinig ruimte voor matiging van geldboetes en vooral ruimte voor verhoging ervan. Uit het onderzoek komt naar voren dat de huidige uitvoeringspraktijk niet uitgaat van standaardboetes die vrijwel iedereen kan betalen, maar van standaardboetes die zijn gebaseerd op gemiddelde draagkracht, zodat ook voor kleine overtredingen dikwijls boetes worden opgelegd waar een bijstandsmoeder van wakker ligt.[122]
Wij constateren dat de mogelijkheid die de wet biedt om hoge geldboetes op te leggen aan overtreders met grote financiële draagkracht een effectieve bijdrage kan leveren aan het realiseren van de strafdoelen.[123]
Van min of meer gelijke vergelding is ten slotte alleen sprake wanneer een rijke overtreder de geldboete in gelijke mate voelt als de armere overtreder. Met een gelijke leedtoevoeging (en dus een naar draagkracht gedifferentieerde boetehoogte) binnen de straf wordt er bovendien voor gezorgd dat met de sanctie ook

[122] Als voorbeeld noemen wij dat in de gemeente Amersfoort de boete voor het niet-aangelijnd uitlaten van een hond in 2019 maar liefst € 95 bedroeg (exclusief administratiekosten).
[123] In de strafrechtelijke literatuur worden vaak als klassieke doelen van (be)straf(fen) genoemd: vergelding, speciale preventie en generale preventie.

recht gedaan wordt aan de speciale preventie die met het strafrecht wordt beoogd. Daar waar met een standaardboete welgestelde overtreders nauwelijks een incentive ervaren om in het vervolg het ongewenste gedrag achterwege te laten, zal dat bij een boete die evenredig is aan hun hogere inkomen veel vaker wel het geval zijn.
Binnen de huidige rechtspraktijk worden de mogelijkheden van de wet slechts beperkt benut en bovendien niet in lijn met de initiële doelen van de wetgever. Daarmee wordt een nieuw probleem gecreëerd. Namelijk dat – op arbitraire gronden – soms wel en soms niet draagkracht wordt meegewogen bij de straftoemeting. Dit leidt tot het zeer onwenselijke risico op rechtsongelijkheid. In onze optiek kan deze situatie maar op twee manieren worden opgelost. Óf het draagkrachtbeginsel wordt niet langer toegepast bij de straftoemeting. Óf het gebeurt standaard wel, maar dan steeds op dezelfde objectieve manier.
Omdat het draagkrachtbeginsel een instrument is dat een effectieve bijdrage kan leveren aan de strafdoelen heeft de tweede optie onze sterke voorkeur. Dat brengt echter twee nieuwe vraagstukken met zich mee. Hoe bepaal je draagkracht objectief? En hoe kun je objectief draagkracht (mee) wegen bij de straftoemeting? In het vervolg van dit hoofdstuk beantwoorden we beide vragen.

4.3 Draagkracht berekenen

Voordat überhaupt meer en systematisch rekening gehouden kan worden met draagkracht bij de straftoemeting moet eerst duidelijk zijn wat onder wat we onder draagkracht verstaan en hoe het gemeten kan worden. Voor deze vragen is binnen het onderzoek uitgebreid gesproken met draagkrachtdeskundigen bij het Nibud, SCP, de NVVTK, de Nationale Ombudsman en Schuldinfo.
Bij deze partijen bestaat een grote mate van consensus over wat onder de term moet worden verstaan: het gaat om het vrij besteedbaar inkomen dat overblijft nadat alle noodzakelijke uitgaven in mindering zijn gebracht op het inkomen. Dat is een enigszins afwijkende definitie dan die thans binnen de rechtspraak wordt gehanteerd. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 2 van dit onderzoek wordt door rechters onder draagkracht verstaan het vermogen om een boete in één keer af te kunnen lossen.

Voor het berekenen van de draagkracht binnen de context van het strafrecht kan volgens alle geïnterviewde deskundigen het beste aansluiting worden gezocht bij de beslagvrije voet of het vrij te laten bedrag (vtlb). De beslagvrije voet, nader omschreven in artikel 475d van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, geldt als het bestaansminimum.[124] De beslagvrije voet is het deel van de inkomsten of uitkering waarop een gerechtsdeurwaarder geen beslag mag leggen, zodat burgers met schulden voldoende geld overhouden om te kunnen voorzien in hun primaire levensbehoeften.[125] Er wordt niet alleen rekening gehouden met het inkomen van de schuldenaar, maar ook met bijvoorbeeld woonkosten, schulden, de premie ziektekostenverzekering en mogelijke inkomsten van een partner. De beslagvrije voet bedraagt in de praktijk 90% van de bijstandsnorm. Alles wat qua inkomen boven de beslagvrije voet komt is voor

[124] De Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders stelt periodiek een lijst op met normbedragen voor de beslagvrije voet voor een aantal huishoudsituaties: https://www.kbvg.nl/wetten-en-regels/beslagvrije-voet.
[125] In januari 2021 gaat de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet in, waarmee de beslagvrije voet middels een rekenmodel kan worden vastgesteld. *Kamerstukken II* 2016-17, 34628, 3, zie https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20161212/memorie_van_toelichting/document3/f=/vka0g31lcsdp.pdf.

invordering vatbaar. Dit bedrag wordt vaak aangemerkt als (de maandelijkse) aflossingscapaciteit en kan volgens de deskundigen worden aangemerkt als de draagkracht van de verdachte.[126]
Het vtlb,[127] nader omschreven in artikel 295 Faillissementswet, gaat uit van de beslagvrije voet maar verhoogt dit bedrag met een nominaal bedrag dat is opgebouwd uit enkele persoonsafhankelijke kostenposten die in meer of mindere mate aan de orde *kunnen* zijn.[128] Net als bij de beslagvrije voet kan de draagkracht ook hier gelijk worden gesteld aan de aflossingscapaciteit dat die berekend wordt door het verschil te bepalen tussen het netto inkomen en het vtlb.

De hamvraag is natuurlijk hoe nu het inkomen objectief kan worden bepaald. Want alleen als dat duidelijk is, kan de aflossingscapaciteit/draagkracht worden vastgesteld. In theorie zijn deskundigen het erover eens dat voor het berekenen voor het inkomen *alle* inkomstenbronnen in aanmerking komen. Naast salaris uit werk, inkomsten uit onderneming en uitkeringen gaat het ook om inkomsten uit vermogen (en de aanwezigheid van schulden). In de praktijk zijn echter niet alle inkomstenbronnen objectief te kwantificeren. Met name ten aanzien voor de inkomstencomponent 'vermogen' lopen de zienswijzen van deskundigen uiteen. Sommigen betogen dat alle inkomstenbronnen waarover de Belastingdienst gegevens bezit, in aanmerking komen voor het vaststellen van de hoogte van het inkomen, dus ook vermogen (waaronder eigen woning). Anderen, waaronder het Nibud, stellen dat inkomen uit vermogen niet goed objectief kan worden vastgesteld omdat het in de praktijk enorm lastig is om vast te stellen welke vermogensbestanddelen direct liquide gemaakt kunnen worden en welke niet.

Bij de vraag welke inkomstenbronnen meegenomen moeten worden moet verder nog rekening worden gehouden met twee aandachtspunten die tijdens het onderzoek naar voren zijn gebracht. In de eerste plaats betreft dat de wens van rechters dat de berekening van draagkracht geen noemenswaardige tijdsinvestering van de rechtbank/hof mag vergen en zeker niet tijdens de zitting tot uitgebreide discussies mag leiden. In de tweede plaats wijzen draagkrachtdeskundigen erop dat het van belang is dat niet de verdachte verantwoordelijk moet worden gemaakt voor het verstrekken van de informatie voor de draagkrachtberekening. Nog afgezien van het feit dat in een groot deel van de relevante strafzaken veroordeling bij verstek plaatsvindt (en in die gevallen er überhaupt niets bekend zou worden over de draagkracht) leert de praktijk dat burgers lang niet altijd in staat zijn de relevante informatie aan te leveren. Dit heeft als gevolg dat thans de beslagvrije voet of het vtlb vaak te laag wordt vastgesteld en daardoor de draagkracht te hoog wordt ingeschat.

[126] Om te bepalen of iemand een hoog, midden of laag inkomen heeft, wordt er op dit moment gekeken naar het bruto jaarinkomen. Het netto maandinkomen wordt gebruikt om uiteindelijk de beslagvrije voet over te berekenen. In het inkomen wordt ook vakantiegeld en een eventuele dertiende maand gebruikt. Daarnaast wordt ook het inkomen van de partner meegenomen en vermeerderd, indien van toepassing, met vakantiegeld en een dertiende maand.
[127] Het vtlb is afkomstig uit de Wet schuldsanering natuurlijke personen. Indien sprake is van schuldhulpverlening (Wsnp-regeling) wordt het vrij te laten bedragen berekend. Dit bedrag wordt berekend aan de hand van een rekenmethode ontwikkeld door Recofa (landelijk overlegorgaan rechters-commissarissen in faillissementen).
[128] Het gaat om specifieke zaken als gemeente- en waterschapsbelastingen, ziektekosten, kosten voor auto en vervoer (wanneer deze om medische redenen noodzakelijk is of voor woon-werkverkeer), studiekosten van kinderen, kosten kinderopvang, alimentatie en co-ouderschap en omgangsregeling.

Indachtig deze beide aandachtspunten ligt het voor de hand bij het berekenen van draagkracht gebruik te maken van gestandaardiseerde gegevens die zonder tussenkomst van de verdachte automatisch op te vragen zijn. Een veelbelovende optie biedt de landelijke beslagvrije-voet-tool die op dit moment voor gerechtsdeurwaarders wordt ontwikkeld.[129] De tool berekent voor de aangewezen persoon automatisch de hoogte van de beslagvrije voet. Daarvoor worden gegevens uitgelezen uit de Basisregistratie Personen, de Belastingdienst en de Polisadministratie van het UWV.[130] Als aanvulling op de tool kunnen ook de inkomsten uit loon, onderneming en uitkeringen via de Polisadministratie opgevraagd worden. Op grond daarvan kan de draagkracht (in termen van aflossingscapaciteit) eenvoudig worden berekend. De technische en juridische haalbaarheid van dit scenario is binnen dit onderzoek niet onderzocht, maar naar het zich laat aanzien vereist het gebruik van deze tool door de rechterlijke macht zowel ICT-aanpassingen/koppelingen als aanpassingen in de wet- en regelgeving (zodat het gebruik door de rechter van de tool is toegestaan).

Een alternatief voor de draagkrachtberekening is de tool die op dit moment door rechters-commissarissen wordt gebruikt voor het berekenen van de aflossingscapaciteit in faillissementszaken van natuurlijke personen. Een voordeel van deze tool is dat deze nu al digitaal beschikbaar is voor rechtbanken zodat ze na het invullen van de vereiste gegevens direct de draagkracht kunnen berekenen (in termen van aflossingscapaciteit). Een ander voordeel is dat de vtlb-tool nog nauwkeuriger de draagkracht berekent dan de tool voor de beslagvrije voet. Groot nadeel is echter dat de vtlb-tool vereist dat meerdere gegevens opgevraagd moeten worden en handmatig moeten worden ingevoerd. Dit roept een nieuw vraagstuk oproept: hoe verkrijgt de rechtbank deze gegevens? De vtlb-tool lijkt daarom van beide mogelijkheden niet de meest voor de hand liggende optie, nog afgezien van het feit dat ook hier de technische en juridische haalbaarheid niet onderzocht is.

Bij beide berekeningsmethoden moeten overigens twee algemene kanttekeningen worden geplaatst. In de eerste plaats gaan beiden methoden uit van het bestaansminimum. Alles daarboven is voor invordering vatbaar. De vraag is of dat uitgangspunt ook moet gelden voor personen met bovengemiddeld veel draagkracht. In de praktijk zou dat namelijk kunnen betekenen dat zij vanwege de betaalverplichting die volgt uit de boeteoplegging afstand moeten doen van voorzieningen die weliswaar niet noodzakelijk zijn voor het primaire levensonderhoud (zoals een auto) maar die een onlosmakelijk onderdeel vormen van hun

[129] Naar verwachting komt deze per 1 januari 2021 beschikbaar.
[130] Met ingang van 1 januari 2021 treedt de nieuwe Wet vereenvoudiging beslagvrije voet in werking. Gerechtsdeurwaarders hebben het initiatief genomen tot deze modernisering van wetgeving, waarmee beter wordt geborgd dat de beslagvrijevoet juist wordt berekend. De kern van de nieuwe wet bestaat uit een geautomatiseerde rekenmodule die de beslagvrije voet berekent. Er wordt gebruik gemaakt van gegevens uit de UWV Polisadministratie, de Basisregistratie Personen (BRP) en van de Belastingdienst. Indien nodig kunnen aanvullende en afwijkende gegevens handmatig in de rekenmodule worden ingevoerd. De nieuwe berekeningswijze voor de beslagvrije voet is volgens de deskundigen een belangrijke verbetering ten opzichte van de huidige situatie. Op dit moment wordt de berekening gemaakt aan de hand van maximaal 20 gegevens (o.a. gegevens van kinderen, alle toeslagen, gegevens woonlasten, zorgverzekeringspremie) die bovendien grotendeels door de betrokkene zelf moeten worden aangeleverd. Met de nieuwe wetgeving zijn in beginsel nog maar twee gegevens relevant: inkomen en gezinssituatie. Het vermogen wordt niet meegenomen in de berekening van een beslagvrije voet. Er worden bij het gebruik van de nieuwe beslagvrije voet drie groepen onderscheiden:

- een groep die op het minimum leeft en maximale toeslagen krijgt,
- een groep waarvan de toeslagen geleidelijk worden afgebouwd met een inkomen tussen het minimale en het maximale inkomen dat hoort bij toeslagtoekenning
- een groep die vanwege de hoogte van het inkomen geen toeslagen krijgt.

Als iemand echter, door stijging van inkomen, van groep 1 naar groep 2 (of 3) gaat, hoeft dit niet te betekenen dat iemand meer draagkracht heeft. De toeslagen vallen immers weg.

reguliere wijze van leven. De impact van de boete kan daardoor onevenredig veel groter worden dan voor iemand die toch al dicht op het bestaansminimum leeft. In de tweede plaats zal met deze manier van draagkrachtbepaling voor lief genomen moeten worden dat inkomen dat niet gefiscaliseerd is (zwart geld) buiten de hoogtebepaling blijft. Dat zal in het voordeel werken van personen die inkomen genieten uit illegale activiteiten.

4.4 Meer draagkracht: twee denkrichtingen

Om met het opleggen van boetes effectiever bij te kunnen dragen aan de strafdoelen én om recht te doen aan het rechtsgelijkheidsbeginsel pleiten we ervoor om draagkracht een grotere en vooral meer systematische rol te geven bij de straftoemeting. Hiervoor zijn meerdere opties denkbaar. Twee daarvan worden in deze paragraaf uitgewerkt. De eerste denkrichting vraagt geen systeemaanpassing en kan grotendeels binnen de huidige kaders worden gerealiseerd. De tweede optie – het dagboetestelsel – vraagt wel aanpassingen van het huidige systeem maar dankzij de positieve ervaringen met het stelsel in het buitenland is bekend dat het in de praktijk goed kan werken.

4.4.1 Draagkracht binnen het huidige stelsel

De toepassing van het draagkrachtbeginsel binnen het huidige stelsel betekent in de praktijk dat de rechter eerst vaststelt wat, gelet op de feiten en omstandigheden van de zaak en met inachtneming van het toepasselijke LOVS-oriëntatiepunt, een passende straf is en – voor zover een geldboete in aanmerking komt– vaststelt of de verdachte in staat is deze boete (in één keer) te betalen. Zoals hiervoor uiteengezet, wringt de schoen omdat er twee problemen spelen. In de eerste plaats ontbreekt het aan een algemeen aanvaarde objectieve methode om de draagkracht van de verdachte te berekenen; de rechter kan zodoende niet objectief vaststellen of de verdachte voldoende draagkracht heeft. In de tweede plaats ontbreekt het aan een algemeen aanvaarde objectieve methode waarmee de rechter vervolgens de vastgestelde draagkracht kan verdisconteren in de uiteindelijke sanctie.

Beide problemen zijn echter oplosbaar. Voor zover draagkracht gelijk gesteld wordt aan de aflossingscapaciteit kan vermoedelijk op korte termijn aansluiting gezocht worden bij de in ontwikkeling zijnde beslagvrije-voet-tool die met ingang van 1 januari 2021 onder de nieuwe Wet vereenvoudiging beslagvrije voet beschikbaar komt. Met deze tool kan de rechter objectief en geautomatiseerd de draagkracht van de verdachte (laten) berekenen. Een voordeel van de tool is dat de berekening ook door de verdachten/verdediging kan worden gecontroleerd.[131] Het spreekt voor zich dat de draagkrachttoets door de rechter dan niet langer facultatief is en de uitkomsten van de toets standaard onderdeel uitmaken van de processtukken. Op rechters komt tevens de plicht om bij het opleggen van geldboetes inhoudelijk te motiveren hoe draagkracht is meegewogen bij het bepalen van de boetehoogte.[132] Een uitwerkingsvraag is

[131] Via www.schuldenwijzer.nl kan eenieder door het invoeren van inkomen en uitgave gegevens zelf berekenen wat de beslagvrije voet is.
[132] Aan artikel 359 Sv zou een lid kunnen worden toegevoegd waarin wordt aangegeven dat bij toepassing van artikel 24 Sr in het vonnis moet worden gemotiveerd waarom de opgelegde geldboete in overeenstemming is met de draagkracht van de verdachte.

daarbij hoe de verdachte een eventueel draagkrachtverweer kan voeren en in hoeverre de rechter geëquipeerd moet zijn om direct ter zitting een aanpassing in de berekening te kunnen maken.[133]
Voor het tweede probleem – welke invloed heeft de hoogte van de draagkracht op de straftoemeting – is tijdens het onderzoek van de zijde van de zittende magistratuur een relevante suggestie gedaan. Rekening houdend met de behoeften van rechters en officieren van justitie dat de methode voor het bepalen van de consequenties van de draagkracht voor de straftoemeting eenvoudig is en er zo min mogelijk discussie met de verdachte/verdediging ontstaat over de hoogte van de uiteindelijk opgelegde boete werd voorgesteld dat in oriëntatiepunten met grofmazige draagkrachtgroepen wordt gewerkt. Bijvoorbeeld 'geen draagkracht', 'lage draagkracht', 'gemiddelde draagkracht'. Per categorie wordt een vaste correctiefactor gehanteerd die gebruikt wordt om het boetebedrag mee te vermenigvuldigen. Daarbij krijgt gemiddelde draagkracht een factor 1 en krijgen de lagere categorieën een factor die kleiner is dan 1. Merk overigens op dat – zoals beschreven in paragraaf 3.2.3 – het bepalen van de hoogte van de boete op basis van draagkracht feitelijk het sluitstuk is van het proces van straftoemeting. Naast draagkracht neemt de rechter ook altijd zaken als de ernst van het feit, de mate van verwijtbaarheid, recidive en (overige) persoonlijke omstandigheden in overweging. Het ligt voor de hand om in de oriëntatiepunten dan ook in het kader van draagkracht naast een correctiefactor op het boetebedrag ook in te gaan op zaken als betaling in termijnen, alternatieve strafsoorten en -modaliteiten en de toepassing van artikel 9a Sr.
Voorts wijzen we erop dat de huidige uitleg van draagkracht binnen de rechtspraak – in de zin dat vastgesteld wordt of de verdachte in staat is de boete in één keer te betalen – niet strookt met het doel dat de wetgever destijds voor ogen had met artikel 24. Het ging hem er bij draagkracht om dat de straf evenredig is en derhalve dat de hoogte van de boete in verhouding staat tot het inkomen van de verdachte. Die uitleg wordt nu amper gevolgd waardoor verdachten met grote draagkracht geen hogere boete opgelegd krijgen. Binnen het huidige stelsel van straftoemeting is het echter prima mogelijk met de door ons voorgestelde berekenings- en verdisconteringsmethode ervoor te zorgen dat het beginsel van evenredigheid recht gedaan wordt. Nadat met inachtneming van de LOVS-oriëntatiepunten een passende boete is vastgesteld, kan namelijk ook in die gevallen dat sprake is van ruime draagkracht de boete worden vermenigvuldigd met een factor die groter is dan 1. Zou draagkracht in die zin van evenredige bestraffing worden gehanteerd bij de straftoemeting dan begint het stelsel van straftoemeting trekken te vertonen van een dagboetestelsel. Een dergelijk stelsel werken we als tweede denkrichting in het vervolg van deze paragraaf uit.

4.4.2 Het dagboetestelsel

Het dagboetestelsel houdt eveneens rekening met het draagkrachtbeginsel, maar doet dat op een geheel andere wijze. Waar binnen de Nederlandse rechtspraak bij draagkracht primair gekeken wordt of de boete – die op grond van de feiten en omstandigheden en met inachtneming van de oriëntatiepunten/richtlijnen passend wordt geacht – door de verdachte betaald kan worden, wordt binnen het dagboetestelsel de passende straf direct afgeleid van de draagkracht. De boete kan daardoor niet alleen door de verdachte

[133] Met name bij alleenzittende rechters (kanton- en politierechter) zijn boetes aan de orde. De zittingstijd is daar relatief beperk waardoor er slecht beperkt ruimte is voor inhoudelijke discussies.

altijd betaald worden, maar de hoogte van het boetebedrag varieert ook evenredig met de hoogte van het inkomen van de verdachte. Steeds meer landen in de Europese Unie zijn overgegaan op een variant van een dagboetestelsel. Om te kunnen beoordelen of de Nederlandse rechtspraak gebaat is bij een dagboetestelsel kijken we eerst kort naar de opzet van een dagboetestelsel en de ervaringen die zijn opgedaan in het buitenland (in bijlage 1 wordt het dagboetestelsel in detail beschreven en in internationaal perspectief geplaatst). Vervolgens kijken we naar de mogelijkheden en beperkingen voor Nederland.

Opzet en buitenlandse ervaringen

Kort gezegd komt het stelsel erop neer dat bij het bepalen van de hoogte van de geldboete rekening wordt gehouden met twee factoren. Ten eerste een delictgerelateerde factor die afhankelijk is van de ernst van het strafbare feit en de mate waarin de overtreder daarvan een verwijt kan worden gemaakt. Deze factor wordt uitgedrukt in boete-eenheden die ook wel '(straf)dagen' worden genoemd, vandaar ook de naam 'dagboetestelsel'. Het gaat dan, althans in theorie, om het aantal dagen dat een overtreder een boetebedrag moet betalen. Hoe ernstiger het strafbare feit en hoe groter het verwijt dat wordt gemaakt, des te hoger is het aantal dagen dat de overtreder de boete zal moeten voelen. Deze boete-eenheden staan volledig los van de draagkracht van de verdachte.

De tweede factor is daarentegen volledig afhankelijk van de draagkracht van de persoon. In oorsprong werd de hoogte van deze tweede factor berekend door te kijken naar het inkomen dat iemand gemiddeld per dag verdient. De boetehoogte werd dan berekend door het inkomensbeslag van dit daginkomen te vermenigvuldigen met het aantal boetedagen. Op die manier werd gewaarborgd dat de leedtoevoeging voor eenzelfde feit bij een veroordeelde met lage draagkracht even groot was als de leedtoevoeging bij een veroordeelde met grote draagkracht (in alle gevallen bestond het leed uit het wegvallen van het inkomen). Hoewel de tweede factor tegenwoordig niet meer per se wordt uitgedrukt als een daginkomen wordt deze daar wel vanaf geleid. Dus hoe meer iemand verdient, hoe hoger de factor.

Elena Kantorowicz-Reznichenko is een deskundige op het terrein van dagboetestelsels. Zij wees er tijdens dit onderzoek op dat een dagboetestelsel sterk kan bijdragen aan het gevoel van rechtvaardigheid en rechtsgelijkheid, op de voorwaarde dat het publiek grondig wordt voorgelicht over de wijze waarop het stelsel werkt. Zij refereerde daarbij aan de Britse situatie waarin de publieksvoorlichting bij implementatie van het dagboetestelsel geen prioriteit had en de media vervolgens alleen oog hadden voor het boetebedrag zelf en niet voor het achterliggende principe waardoor bij het publiek geen goed begrip ontstond voor het dagboetestelsel.[134] Verder benadrukte zij dat transparante en uitgewerkte richtlijnen voor de strafvordering en straftoemeting noodzakelijk zijn voor een goed functionerend dagboetestelsel omdat het anders in de praktijk niet goed mogelijk is om bij verdachten met bovengemiddelde draagkracht de boetebedragen op grond daarvan te verhogen. Op dit moment beschikken alleen Zweden en Finland over dergelijke uitgewerkte richtlijnen waardoor daar voor verdachten met een bovengemiddeld inkomen

[134] In het Verenigd Koninkrijk is het dagboetestelsel uiteindelijk – mede op verzoek van de rechtspraak zelf –weer ten dele losgelaten. Er wordt nu gewerkt met een hybride variant waarin rechters rekening mogen houden met draagkracht maar daartoe niet verplicht zijn. https://www.telegraph.co.uk/money/consumer-affairs/speeding-fines-rise-175pc-weekly-wages-monday/.

het boetebedrag ook naar boven wordt bijgesteld.[135] In de overige landen die werken met een dagboetestelsel wordt draagkracht thans alleen gehanteerd bij verdachten die minder dan gemiddeld draagkrachtig zijn.[136]

Dagboetestelsel in Nederland

Kan een dagboetestelsel binnen Nederland gerealiseerd worden? Op deze vraag valt geen definitief antwoord te geven omdat het niet in de laatste plaats een politiek antwoord vergt. Een dagboetestelsel kan namelijk niet binnen het huidige stelsel van straftoemeting worden toegepast en een systeemwijziging vraagt om politieke goedkeuring. Beperken we ons bij deze vraag tot de technische haalbaarheid dan zijn de omstandigheden binnen Nederland veelbelovend. Net als bij de eerste denkrichting (zie voorgaande paragraaf) vereist een dagboetestelsel in de eerste plaats een eenvoudige en objectieve methode op grond waarvan de draagkracht van verdachten kan worden berekend. Hiervoor komt opnieuw de tool in aanmerking waarmee de gerechtsdeurwaarders de beslagvrije voet gaan berekenen. Elena Kantorowicz-Reznichenko stelde tijdens het onderzoek dat Nederland wat dat betreft ook een goede uitgangspositie heeft omdat binnen ons belastingstelsel vrijwel alle inkomstenbronnen gefiscaliseerd zijn en daardoor automatisch gegenereerd kunnen worden. De grootte van de draagkracht in termen van betaalcapaciteit is daardoor vermoedelijk relatief eenvoudig en objectief te berekenen.

Een uitwerkingsvraagstuk is natuurlijk hoe de huidige boete categorieën in de wet[137] moeten worden geconverteerd in boete-eenheden (dagen). Vervolgens zal het ook nodig zijn om een LOVS-oriëntatiepunt uit te werken waarin voor specifieke strafbare feiten en omstandigheden het aantal boete-eenheden wordt omschreven zodat de rechter een helder vertrekpunt krijgt voor het bepalen welke straf in een concreet geval passend is. Tot slot wordt er door Kantorowicz-Reznichenko tijdens het onderzoek op gewezen dat voor de meeste landen de belangrijkste reden voor invoering van een dagboetestelsel gelegen is in de grote druk op de detentiecapaciteit. Pas in tweede instantie wordt de bijdrage aan de rechtsgelijkheid genoemd als argument voor implementatie. Voor Nederland lijkt echter het eerste argument op dit moment nauwelijks te spelen.[138]

---

[135] Zo moest een Finse zakenman een verkeersboete van € 111.888 betalen omdat hij 82 km/u reed waar slechts 60 km/u was toegestaan (https://www.telegraaf.nl/nieuws/1246701/snelheidsboete-van-111-888).

[136] Volgens Kantorowicz-Reznichenko daalde in alle Europese landen na introductie van het dagboetestelsel het gemiddelde bedrag voor opgelegde boetes. Alleen in de VS bleek – bij een pilot – sprake van een verhoging van het gemiddeld boetebedrag.

[137] Voor elk strafbaar feit kan in Nederland een boete worden opgelegd. Strafbare feiten zijn ingedeeld in 6 categorieën. De categorie bepaalt de maximale hoogte van de boete. In 2020 waren de boetemaxima per categorie als volgt:

- de eerste categorie: 435 euro
- de tweede categorie: 4.350 euro
- de derde categorie: 8.700 euro
- de vierde categorie: 21.750 euro
- de vijfde categorie: 87.000 euro
- de zesde categorie: 870.000 euro

https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/straffen-en-maatregelen/vraag-en-antwoord/hoe-hoog-zijn-de-boetes-in-nederland.

[138] In tegendeel, in Nederland is sprake van overcapaciteit en leegstaande cellen (zie bijvoorbeeld: https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/opnieuw-wil-het-kabinet-gevangenissen-sluiten-waarom-is-er-zo-n-cellenoverschot-in-nederland~b4dac5e6/).

4.5 Een haalbare kaart?

Het onderzoek laat zien dat binnen de huidige uitvoeringspraktijk van de straftoemeting tamelijk willekeurig rekening wordt gehouden met draagkracht. De willekeur en het gebrek aan objectieve methoden om de draagkracht te berekenen, zorgen ervoor dat de strafdoelen niet optimaal worden gediend en een risico ontstaat op rechtsongelijkheid. Het kan ook anders. We hebben daarom in dit hoofdstuk twee opties geschetst voor het systematisch bepalen van de draagkracht en twee denkrichtingen beschreven waarlangs de draagkracht vervolgens systematisch kan worden gehanteerd bij de straftoemeting. Deze denkrichtingen zijn niet de enige opties en ze brengen bovendien verschillende uitwerkingsvragen met zich mee. Maar ze laten zien dat er alternatieven denkbaar zijn voor de huidige problematische uitvoeringspraktijk.

Tot slot merken we op dat het bepalen van de hoogte van een boete aan de hand van concrete draagkrachtbepalende gegevens in Nederland niet ongebruikelijk is ten aanzienlijk van bepaalde soorten bestuurlijke boetes. In het bestuursrecht wordt soms gewerkt met standaardbedragen van bestuurlijke boetes voor bepaalde typen overtredingen. Wanneer de overtreder beroep heeft aangetekend bij de bestuursrechter, omdat hij niet in staat is de opgelegde boete te betalen, kan de rechter het boetebedrag matigen. Bij de bepaling van de hoogte van de boete wordt daarbij in geval van overtreders op bijstandsniveau – ook door de hoogste bestuursrechters – aangenomen dat 10% van het maandbedrag van de toepasselijke bijstandsnorm voor beslag vatbaar is.[139] Door vermenigvuldiging van het maandbedrag met het aantal maanden dat de overtreder de boete moet 'voelen', wordt het boetebedrag berekend.[140] Dat aantal maanden wordt bepaald aan de hand van de mate van schuld aan de overtreding.[141] Dat 10% van de bijstandsnorm als uitgangspunt voor de berekening wordt genomen (en niet minder), houdt verband met het feit dat de sanctie evenredig moet zijn met de overtreding waarvoor deze wordt opgelegd en dus daadwerkelijk als een bestraffing wordt ervaren.[142] Dit type berekeningen heeft, voor zover ons bekend, in de praktijk geen problemen opgeleverd. Dit vormt een indicatie dat de hiervoor gepresenteerde alternatieven voor het draagkrachtbeginsel ook in de Nederlandse praktijk binnen het strafrecht werkbaar kunnen zijn. Waar het vooral op aan zal komen, is politieke wil om de huidige situatie rond het draagkrachtbeginsel structureel te verbeteren.

[139] Wanneer sprake is van grove schuld, wordt het proportioneel geacht om dit bedrag 18 maanden te laten betalen, om op die manier een boete op te leggen die evenredig is met de ernst van de overtreding en van het verwijt.
[140] ABRvS 7 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3596, r.o. 3.
[141] Daarbij wordt uitgegaan van standaardhoeveelheden maanden: bij opzet 24 maanden, bij grove verwijtbaarheid 18 maanden, bij gewone verwijtbaarheid 12 maanden en bij verminderde verwijtbaarheid 6 maanden.
[142] CRvB 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:12, r.o. 5.10.

5 Conclusie en aanbevelingen

De Raad voor de rechtspraak heeft in zijn advies bij het wetsvoorstel *Herziening regeling meerdaadse samenloop in strafzaken* opgemerkt dat de huidige wijze waarop het draagkrachtbeginsel wordt toegepast gebaat is met een LOVS-oriëntatiepunt met concrete handvatten. Tegelijkertijd heeft hij opgemerkt dat dergelijke oriëntatiepunten pas aan de orde zijn als het draagkrachtbeginsel meer concreet wordt uitgewerkt dan nu gebeurt. De Raad heeft daarom geadviseerd niet alleen te onderzoeken hoe het draagkrachtbeginsel in de huidige rechtspraktijk wordt gehanteerd, maar ook op welke alternatieve wijzen rekening kan worden gehouden met de draagkracht. In opdracht van het WODC heeft DSP-groep dit gevraagde onderzoek uitgevoerd. De uitkomsten van het onderzoek zijn in de voorgaande hoofdstukken beschreven. In dit slothoofdstuk worden aan de hand van de onderzoeksvragen de conclusies van het onderzoek gegeven alsmede een aanbeveling gedaan.

Bij de conclusies moet met betrekking tot de generaliseerbaarheid een aantal kanttekeningen worden geplaatst. Het aantal van 16 afgenomen interviews is relatief beperkt terwijl bij de respondentselectie van rechters en officieren van justitie sprake was van selectiviteit. Ook de selectie van de geanalyseerde jurisprudentie heeft mogelijk een bias. Tegelijkertijd verschaft het feit dat alle geanalyseerde informatiebronnen (interviews, jurisprudentie en literatuur) steeds hetzelfde beeld opleveren dat bovendien aansluit bij de praktijkervaringen van de onderzoekers een indicatie dat de uitkomsten van dit onderzoek wel degelijk een goed beeld geven van de totale uitvoeringspraktijk.

5.1 Conclusies

1 **Welke wettelijke regels en uitgangspunten zijn van toepassing op de bepaling van de hoogte van geldboetes en wat is de ratio achter deze regels?**

Het wettelijk minimum voor boetes bedraagt thans € 3. Het maximum van de geldboete wordt aangegeven in de toepasselijke strafbepaling, aan de hand van geldboetecategorieën. In geval sprake is van meerdaadse samenloop is het strafmaximum zo hoog zijn als de opgetelde afzonderlijke geldboetes. In artikel 24 Sr wordt bepaald dat bij de vaststelling van de geldboete rekening wordt 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 wijze waarop dat dan moet gebeuren wordt niet in de wet ingekaderd. Wel lijkt het draagkrachtbeginsel op grond van overwegingen uit de parlementaire geschiedenis primair bedoeld te zijn om het geldboetebedrag te verhogen. De standaard boetebedragen zouden namelijk gepast moeten zijn voor verdachten met lage draagkracht en de toepassing van het draagkrachtbeginsel is vooral aan de orde bij de straftoemeting bij verdachten met ruime(re) draagkracht. De ratio van het draagkrachtbeginsel houdt verband met de strafdoelen vergelding en speciale preventie: door rekening te houden met de draagkracht van de verdachte kan de strafmaat aan het inkomen worden aangepast zodat proportioneel wordt gestraft (evenredige vergelding). Bovendien

worden op die manier ook verdachten met bovengemiddeld grote financiële draagkracht aangezet zich te onthouden van het opnieuw begaan van hetzelfde strafbare feit (speciale preventie).

2 Op welke manier worden de onder 1. genoemde regels en uitgangspunten in de huidige rechtspraktijk toegepast bij de straftoemeting en welke knelpunten worden daarbij ervaren ten aanzien van het draagkrachtbeginsel?

De evaluatie laat zien dat draagkracht niet altijd een rol speelt bij het opleggen van boetes door de rechter. Bovendien stellen rechters – voor zover draagkracht überhaupt op de zitting aan de orde wordt gesteld – de draagkracht op verschillende manieren met behulp van uiteenlopende informatiebronnen vast. Soms wordt informatie uit het sociaal verhoor of reclasseringsrapportages geraadpleegd of wordt om een loonstrookje gevraagd. In andere gevallen komt de rechter tot een inschatting van de draagkracht van de verdachte op basis van de buurt waar iemand woont of de auto die iemand bezit. In veel gevallen gaat de rechter af op de mondelinge mededelingen van de verdachte. Die mededelingen worden in de regel niet verder getoetst maar voor waar aangenomen. Binnen de rechterlijke macht wordt de situatie niet als optimaal beschouwd, maar gebrek aan tijd en systematische toegang tot objectieve informatie maken het onmogelijk om goed onderzoek te doen naar de draagkracht.

Als draagkracht ter zitting aan de orde is gesteld betekent dat niet automatisch dat de rechters bij het bepalen van de passende sanctie er daadwerkelijk rekening mee houden. Voor zover rechters het wel doen is aanpassing van het boetebedrag niet de meest voor de hand liggende methode die rechters hanteren wanneer sprake is van lage draagkracht. Vaak wordt gekozen voor het laten betalen in termijnen, een andere strafmodaliteit of een andere strafsoort (doorgaans een taakstraf). Het onderzoek legt een aantal knelpunten in de uitvoeringspraktijk bloot:

- De draagkracht lijkt lang niet in iedere zaak waarin een geldboete wordt opgelegd, te worden onderzocht. Deze willekeur levert een risico op rechtsongelijkheid op.
- Voor zo ver draagkracht wel onderzocht wordt beschikken rechters en officieren van justitie vaak niet over verifieerbare gegevens zodat de financiële positie van de verdachte niet objectief kan worden bepaald.
- Nog los van de informatiebronnen zelf ontbreekt het rechters en officieren van justitie aan een algemeen toegepaste methode om de draagkracht te berekenen. En ook de mate waarin en de wijze waarop bij de straftoemeting rekening wordt gehouden met de eenmaal (subjectief) vastgesteld draagkracht loopt tussen rechters sterk uiteen. Deze willekeur brengt de kans op rechtsongelijkheid met zich.
- Anders dan de wetgever destijds beoogde, krijgen verdachten met grote draagkracht nauwelijks hogere geldboetes opgelegd dan de standaardboetes. Omdat rijke verdachten minder voelen van een geldboete dan de gemiddelde verdachte, is het de vraag of de strafdoelen vergelding en speciale preventie voldoende worden gerealiseerd voor deze categorie verdachten.
- Voorts zij erop gewezen dat bij het opleggen van standaardboetes niet, zoals de wet beoogde, wordt uitgegaan van minimale draagkracht maar van gemiddelde draagkracht. Dat roept de vraag op of de boetebedragen voor weinig draagkrachtige verdachten niet buitenproportioneel hoog zijn.

- De voornoemde knelpunten spelen zowel bij een veroordeling vanwege één strafbaar feit als bij de straftoemeting in een zaak waarin sprake is van meerdaadse samenloop.

3 **Hoe kan het begrip 'draagkracht' worden geoperationaliseerd?**

Draagkracht kan worden geoperationaliseerd als het vermogen van de verdachte om een geldboete van een bepaalde hoogte (in één keer) te kunnen voldoen. Dit vermogen kan volgens deskundigen op het terrein van huishoudfinanciën gelijkgesteld worden aan het verschil tussen het inkomen en de noodzakelijke uitgaven voor primaire levensbehoeftes. Dit verschil (draagkracht) kan voor de rechtspraak op verschillende manieren worden berekend. Bij de berekening moet volgens deskundigen en leden van de rechterlijke macht wel aan twee randvoorwaarden worden voldaan: de berekening moet *eenvoudig* en zijn en de verdachte moet niet zelf verantwoordelijk zijn voor het verstrekken van de benodigde informatie. Tegen deze achtergrond komen in ieder geval twee berekeningsmethoden in aanmerking. De eerste betreft de methodiek van de beslagvrije voet. De beslagvrije voet – zoals nader omschreven in artikel 457d van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering – geldt als het bestaansminimum. Alles wat qua inkomen boven de beslagvrije voet komt is voor invordering vatbaar en kan worden aangemerkt als de relatieve draagkracht (betaalcapaciteit) van de verdachte. In de tweede plaats komt de vrij-te-laten-bedrag-methode (vtlb-methode) voor het bereken van draagkracht in aanmerking. Het vtlb – zoals nader omschreven in artikel 295 Faillissementswet – gaat uit van de beslagvrije voet, maar verhoogt dit bedrag met een nominaal bedrag dat is opgebouwd uit enkele persoonsafhankelijke kostenposten die in meer of mindere mate aan de orde *kunnen* zijn. Net als bij de beslagvrije voet kan de draagkracht bij vtlb-methode gelijk worden gesteld aan het verschilt tussen het netto inkomen en het vtlb.

4 **Hoe kan de operationalisering van draagkracht worden uitgewerkt in voor rechters hanteerbare en toetsbare criteria?**

Uitgaande van de operationalisering van draagkracht als het verschil tussen het besteedbaar inkomen en de beslagvrije voet kan overwogen worden de nog in ontwikkeling zijnde landelijke tool van gerechtsdeurwaarders te gaan gebruiken. Deze tool komt naar verwachting per 1 januari 2021 beschikbaar en zal op basis van gestandaardiseerde en door de overheid gecontroleerde gegevens de hoogte van de beslagvrije voet berekenen. Een van de databronnen die binnen deze tool voor de berekening wordt aangewend is de Polisadministratie van het UWV. Daarin zijn ook de inkomensgegevens van de meeste Nederlanders opgenomen. Wanneer in deze tool door middel van een aanvullende module ook de inkomensgegevens worden meegenomen kan wellicht de draagkracht (betaalcapaciteit) automatisch worden berekend. Op dit moment wordt nog niet voorzien in gebruik van de tool door de rechter. De technische en juridische haalbaarheid van deze ogenschijnlijke kansrijke optie is binnen deze opdracht niet nader onderzocht.

5.2 Aanbevelingen

Het onderzoek laat zien dat het draagkrachtbeginsel in theorie een effectieve bijdrage levert aan de realisatie van de strafdoelen. Maar alleen als het beginsel systematisch en consequent wordt gehanteerd.

In de praktijk ontbreekt het echter aan een objectieve methode om de hoogte van de draagkracht vast te stellen. Én het ontbreekt aan een systematiek waarmee bij de straftoemeting consequent en objectief rekening gehouden kan worden met de uiteindelijke vastgestelde draagkracht. In de praktijk leidt dit tot willekeur en een risico op rechtsongelijkheid. Om het risico te beperken moet een fundamentele keuze worden gemaakt tussen óf het draagkrachtbeginsel systematisch en objectief toe te gaan passen. Óf niet langer van de rechter te vragen het draagkrachtbeginsel af te wegen bij de straftoemeting.

Omdat de realisatie van de strafdoelen gebaat is bij de eerste optie en deze optie en ook de wetgever met de toepassing van het draagkrachtbeginsel de strafdoelen voor ogen had, pleiten wij er voor om draagkracht systematisch en objectief toe te gaan passen bij de straftoemeting. Hiervoor hebben we twee denkrichtingen geschetst. De eerste gaat uit van het huidige systeem van straftoemeting. Uitgangspunt is daarbij dat de rechter eerst vaststelt wat – gelet op de feiten en omstandigheden van de zaak en met inachtneming van het toepasselijke LOVS-oriëntatiepunt – een passende straf is. Vervolgens wordt met behulp van een objectieve methode vastgesteld of de verdachte gelet op zijn draagkracht in staat is die boete te betalen. En zo niet, welke (strafmatigende) consequenties die vaststelling heeft voor de sanctie.

De tweede denkrichting betreft het dagboetestelsel. Dit stelsel heeft ten opzichte van de eerste optie het voordeel dat de boetehoogte rechtstreeks afgeleid wordt van de draagkracht van de verdachte. Met die methode wordt er niet alleen zorg gedragen dat de boete altijd betaald kan worden maar ook dat beter dan met de eerste methode de strafdoelen van vergelding en speciale preventie worden gerealiseerd.

Beide methoden lijken technisch uitvoerbaar. Het is daarom primair aan de beleidsmakers en de politiek om de handschoen op te pakken en invulling te geven aan de uitwerking van één van beide richtingen. Wanneer dat gebeurt, bevelen wij aan om de uitwerking van het draagkrachtbeginsel niet te beperken tot uitsluitend door de rechter opgelegde boetes maar ook straftoemeting door het OM in het kader van de uitvaardiging van strafbeschikkingen in de uitwerking te betrekken. Daarbij ligt het voor de hand dat het OM en de ZM dezelfde uitgangspunten voor de straftoemeting gaan hanteren en niet – zoals nu het geval is – met eigen oriëntatiepunten en richtlijnen te werken die voor dezelfde strafbare feiten verschillende normbedragen noemen.

In de praktijk zijn veel opgelegde boetes bestuursrechtelijk van aard. Er lijkt geen aanleiding te bestaan om het draagkrachtbeginsel bij de oplegging van bestuursrechtelijke boetes anders toe te passen dan bij strafrechtelijke boetes. Daarom adviseren we tot slot, zoals ook door de Raad voor de rechtspraak is voorgesteld, bij de verdere uitwerking van het draagkrachtbeginsel het bestuursrechtelijke domein te includeren.

Bijlage 1: Dagboetestelsel

Wat houdt het dagboetestelsel in? [143]

In landen waarin het dagboetestelsel wordt gehanteerd, wordt bij de bepaling van het geldboetebedrag standaard rekening gehouden met de draagkracht van de overtreder. De hoogte van de geldboete wordt bij toepassing van het dagboetestelsel bepaald door twee factoren. Ten eerste een delictgerelateerde factor die afhankelijk is van de ernst van het strafbare feit en de mate waarin de overtreder daarvan een verwijt kan worden gemaakt en andere relevante straftoemetingsfactoren. Deze factor wordt uitgedrukt in boete-eenheden die wel '(boete)dagen' worden genoemd. Het gaat dan, althans in theorie, om het aantal dagen dat een overtreder een boetebedrag moet betalen. Hoe ernstiger het strafbare feit en hoe groter het verwijt dat wordt gemaakt, des te hoger is het aantal dagen dat de overtreder de boete zal moeten voelen. De hoogte van het boetebedrag is afhankelijk van de financiële positie van de verdachte. Die bepaalt welk tarief per boete-eenheid wordt gehanteerd. Het aantal boete-eenheden wordt vermenigvuldigd met het tarief. Dat resulteert in het geldboetebedrag. Een fictieve berekening voor iemand met weinig draagkracht en iemand met grote draagkracht zou er dan als volgt uit kunnen zien:

	Berekening voor persoon met weinig draagkracht	Berekening voor persoon met veel draagkracht
Ernst van het feit	20	20
Mate van verwijtbaarheid	3	3
Aantal boete-eenheden (dagen)	20 x 3 = 60	20 x 30 = 60
Tarief per boete-eenheid (afhankelijk van draagkracht)	€ 20	€ 150
Boetebedrag	60 x € 20 = € 1.200	60 x € 150 = € 9.000

In dit voorbeeld zouden beide overtreders 60 dagen lang de gevolgen van hun gedrag in de portemonnee voelen. Maar wel evenredig aan het inkomen dat men geniet. Of dit daadwerkelijk het geval is, hangt uiteraard samen met de praktijk van de invordering van de boete. Het is in de praktijk om administratieve reden niet zo dat iedere dag een boetebedrag moet worden voldaan. Er wordt één boetebedrag bepaald, dat binnen een bepaalde termijn zal moeten worden voldaan. Ook in geval van overtredingen door rechtspersonen kan het dagboetestelsel van toepassing zijn. Dit is het geval in Spanje.

Diversiteit in dagboetestelsels

Momenteel kennen 15 landen binnen de EU een variant op het dagboetestelsel.[144] Ook Zwitserland heeft een vorm van dagboetestelsel. De concrete vormgeving van het dagboetestelsel verschilt van land tot land. Er bestaan onder meer verschillen ten aanzien van het maximumaantal boete-eenheden dat een delict kan opleveren, het maximumbedrag per boete-eenheid, het al dan niet worden gehanteerd van een

[143] Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op Kantorowicz-Reznichenko & Luining 2016.
[144] Dat zijn Finland (sinds 1921), Zweden (sinds 1931), Denemarken (sinds 1930), Duitsland (sinds 1975), Oostenrijk (sinds 1975), Hongarije (sinds 1978), Frankrijk (sinds 1983), Portugal (sinds 1983), Engeland/Wales (hybride variant 1992), Slovenië (sinds 1995), Spanje (sinds 1996), Polen (sinds 1998), Kroatië(sinds 1998), Tsjechië (sinds 2010) en Roemenië (sinds 2014). Simonis 2001 noemt ook Mexico, Bolivia en Paraguay.

maximumboetebedrag en de typen inkomensgegevens die worden betrokken bij de bepaling van de draagkracht. Deze verschillen brengen met zich dat de maximaal op te leggen geldboetes uiteenlopen. Het maximumaantal boete-eenheden varieerde in 2016 van 60 in Denemarken tot 730 in Spanje. Hoe groter het maximumaantal boete-eenheden is, hoe groter het verschil in bestraffing kan zijn tussen lichte en zeer ernstige delicten. Hierbij gaat het vooral om de bepaling van de strafwaardigheid van de overtreding. Bijzondere omstandigheden met betrekking tot de persoon van de overtreder, zoals de vraag of hij zich eerder heeft schuldig gemaakt aan een soortgelijke overtreding, lijken doorgaans geen rol te spelen bij de bepaling van het aantal boete-eenheden.

Het – op draagkracht gebaseerde – maximale tarief per boete-eenheid loopt uiteen van € 69 in Hongarije tot € 30.000 in Duitsland. Finland kent geen maximering van het tarief per boete-eenheid. In Finland worden alle geldboetes dus op grond van de daadwerkelijke draagkracht bepaald. Dit heeft soms geleid tot de oplegging van zeer hoge boetes, ook in gevallen waarin de overtreding waarvoor de boete werd opgelegd, relatief weinig ernstig was. Als voorbeeld kan de beboeting van een voormalige Nokia-directeur worden genoemd. Hij had op een weg waar de maximumsnelheid 50 km/u was, 75 km/u gereden. Daarvoor kreeg hij een boete van omgerekend € 116.000 opgelegd.[145] Voor zover bekend de hoogste boete ooit voor een snelheidsovertreding is in 2010 door de Zwitserse autoriteiten opgelegd aan een Zweeds automobilist. Hij moest omgerekend € 650.000 (300 dagen à 3600 Zwitserse francs per dag) betalen, omdat hij met 290 km/u over de Zwitserse snelweg had gereden.[146]

Hoewel dit zeer hoge boetebedragen zijn, is het in theorie denkbaar dat – ook in landen mét een maximering van het dagtarief – nog hogere boetes worden opgelegd. Daarbij is van belang dat het aantal boete-eenheden in Finland is beperkt tot 120. In Duitsland is het maximumaantal boete-eenheden 360, terwijl het maximumbedrag per dag € 30.000 is. Dat zou kunnen leiden tot een geldboete van € 1.800.000. In het Verenigd Koninkrijk is het totaalbedrag van de boete gemaximeerd. In 2017 was dat £ 2.500.[147]

Ook de gegevens waarop de draagkracht wordt gebaseerd en de wijze waarop aan de hand van deze gegevens het dagtarief wordt betaald, verschillen van land tot land. In Finland wordt alleen het inkomen relevant geacht. Aan de hand van de belastingaanslag van het jaar voorafgaand aan de overtreding, wordt dit inkomen bepaald.[148] Vervolgens wordt daaruit op mathematische wijze het dagtarief berekend. Het dagtarief is 1/60 van het maandinkomen, wat dus ongeveer 50% van het daginkomen is. Daarop wordt een vast bedrag in mindering gebracht, dat geacht wordt te worden besteed aan het dagelijks leven. In andere landen, zoals Duitsland, wordt ook het vermogen van de overtreder betrokken bij de bepaling van diens draagkracht. Volgens de Duitse jurisprudentie kan de strafrechter alle factoren in zijn beoordeling

[145] http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/1759791.stm. Een andere Finse zakenman had 72 km/uur gereden op een weg waar 50 km/uur toegelaten was. Daarvoor kreeg hij in 2015 een geldboete opgelegd van € 54.000. Zie www.theguardian.com/news/datablog/2015/mar/04/finland-speeding-progressive-punishment-motorist-fine.
[146] https://www.dailymail.co.uk/news/article-1302161/Swedish-driver-gets-worlds-largest-speeding-fine-180mph-chase.html.
[147] https://www.weforum.org/agenda/2018/06/in-finland-speeding-tickets-are-linked-to-your-income/.
[148] Er wordt dus niet uitgegaan van de actuele financiële situatie, maar er wordt van uitgegaan dat financiële situatie niet is gewijzigd ten opzichte van het jaar daarvoor. Die kan ondertussen wezenlijk zijn veranderd, bijvoorbeeld omdat iemand ondertussen werkloos is geworden of omdat zijn inkomen afhankelijk is van aandelenkoersen die zijn na nieuwjaar zijn ingestort. In feite is dus sprake van een veronderstelde draagkracht.

betrekking die relevant kunnen zijn bij de vaststelling van de draagkracht.[149] Het Bundesgerichtshof overwoog daaromtrent:

> *"Jedoch erschöpft sich die Festlegung der Tagessatzhöhe nicht in einem mechanischen Rechenakt, sondern es handelt sich um einen wertenden Akt richterlicher Strafzumessung, der dem Tatrichter Ermessensspielräume hinsichtlich der berücksichtigungsfähigen Faktoren belässt."*

Ook inkomen van een echtgenoot kan onder omstandigheden in aanmerking worden genomen.[150] Zoals opgemerkt in hoofdstuk 4 zijn het echter binnen de EU alleen Finland en Zweden die ook systematisch het dagtarief voor personen met een bovengemiddelde draagkracht verhogen waardoor het boetebedrag uiteindelijk hoger uitval dan de standaardboete. In alle andere landen is – vanwege de kans op verzet door de verdachte – grote terughoudendheid om bij de berekening van het uiteindelijke boetebedrag ook rekening te houden met grote draagkracht en wordt alleen systematisch rekening gehouden met lage(re) draagkracht.

Discussie over het dagboetestelsel in Nederland

De Commissie-Vermogensstraffen heeft een onderzoek gedaan naar de wenselijkheid van invoering van een dagboetesysteem in Nederland. Zij concludeerde dat dit systeem niet wenselijk was en de wetgever heeft deze opvatting overgenomen.[151] In 1993 was Junger-Tas positief over invoering van het dagboetestelsel.[152] In 2000 pleitte het SP-Kamerlid De Wit voor invoering van een dagboetestelsel, omdat geldboetes bij iedereen even hard zouden moeten aankomen.[153] De toenmalige president van de Middelburgse rechtbank was het hiermee hardgrondig oneens. Hij achtte strafverhoging op grond van grote draagkracht in strijd met de beginselen van een goede straftoemeting.[154] In 2010 nam de ChristenUnie invoering van het dagboetestelsel op in haar verkiezingsprogramma.[155] In hetzelfde jaar besprak Simonis in een uitgebreid artikel de wenselijkheid van invoering van het dagboetestelsel in Nederland. Hij was daar geen voorstander van.[156] In 2015 was de VVD bij monde van VVD-Kamerlid Barbara Visser evenmin gecharmeerd van inkomensafhankelijke boetes.[157] In een grondige studie in TREMA pleitten Kantorowicz-Reznichenko en Luining in 2016 daarentegen voor invoering van het dagboetestelsel in Nederland.[158] De redactie van TREMA deed een oproep om te reageren, omdat dit 'straftoemetingsterrein' enigszins onderbelicht was. Dit leverde geen reacties op. Wel schreef advocaat-generaal Schut op verzoek van de redactie een opiniestuk, waarin hij niet enthousiast was over invoering van een dagboetestelsel in

[149] Dit volgt in feite al uit § 40 lid 2 StGB: 'Die Höhe eines Tagessatzes bestimmt das Gericht unter Berücksichtigung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse des Täters. Dabei geht es in der Regel von dem Nettoeinkommen aus, das der Täter durchschnittlich an einem Tag hat oder haben könnte.'
[150] Bundesgerichtshof 25 april 2017, 1 StR 147/17.
[151] Commissie-Vermogensstraffen 1969, p. 33-59.
[152] Junger-Tas 1993, p. 83-84.
[153] De Wit 2000.
[154] 'Boete naar draagkracht is onrecht', *Provinciale Zeeuwse Courant* 29 januari 2000, p. 17.
[155] https://www.christenunie.nl/page/27561. Het voorstel komt ook voor in de notitie 'Recht doen in tijd van onbehagen', p. 5. Deze notitie kan worden geraadpleegd via https://www.christenunie.nl/k/n8447/news/view/429319/59042/christenunie-trekt-400-miljoen-uit-voor-veiligheid.html.
[156] Simonis 2001.
[157] https://vraagde2ekamer.nl/inkomensafhankelijke-boetes/.
[158] Kantorowicz-Reznichenko & Luining 2016.

Nederland.[159] Het moge duidelijk zijn dat Nederland zowel voor- als tegenstanders van het dagboetestelsel kent, zowel in de literatuur als in de politiek.

Wij noemen hierna puntsgewijs de aangevoerde argumenten voor en tegen invoering van een vorm van dagboetestelsel in Nederland. De volgende argumenten vóór invoering zijn in de literatuur genoemd.

1. Er ontstaat meer gelijkheid in de straftoemeting. Van Kalmthout schreef daarover: 'wat betreft de ernst van het delict en het schuldverwijt, worden gelijke gevallen gelijk behandeld, terwijl bij de bepaling van de omvang van de straf rekening wordt gehouden met de niet voor iedereen gelijke draagkracht.'[160] 'Inkomensafhankelijke boetes dragen eraan bij dat elke wetsovertreder naar verhouding even zwaar wordt beboet', zo meende de ChristenUnie.[161] Dat is wenselijk, omdat geldboetes bij iedereen even hard zouden moeten aankomen.[162]
2. De strafdoelen vergelding en preventie worden beter gerealiseerd wanneer aan een rijke overtreder een hoge geldboete wordt opgelegd dan dat deze een standaardboete krijgt. De standaardboete zal de rijkaard niet ervaren als een daadwerkelijke leedtoevoeging. Deze zal hem bovendien vermoedelijk niet weerhouden van nieuw crimineel gedrag. Bij oplegging van een hoge boete zal de kans daarop groter zijn.[163] Ook zullen rijke mensen in het algemeen minder geneigd zijn om overtredingen te begaan wanneer zij weten dat zij fors kunnen worden bestraft. In Zweden was de generaal-preventieve werking van draagkrachtafhankelijke geldboetes een belangrijk argument om het dagboetesysteem in te voeren.[164] Simonis is kritisch over de verwachtte bijdrage aan het verwezenlijken van speciale preventie. Hij stelt dat niet is aangetoond de hoogte van de geldboete een factor is die preventief werkt.[165]
3. De bepaling van het geldboetebedrag is transparanter bij dagboetes, omdat de factoren die daarbij relevant zijn, duidelijk zijn. De Commissie-Vermogensstraffen meende dat dit voordeel slechts ten dele van toepassing was. Zij wees erop dat in landen met een dagboetestelsel niet steeds helder is op welke manier het aantal boete-eenheden en de draagkracht worden bepaald en dat rechters ook aspecten meewegen die niet in de richtlijnen zijn opgenomen.[166]

Argumenten die tegen invoering van het dagboetestelsel zijn aangevoerd, zijn de volgende:

1. Toepassing van het dagboetestelsel leidt tot de oplegging van disproportionele boetes. Deze zijn disproportioneel, omdat geen sprake is van een evenredige verhouding tot de ernst van het delict. Dit argument is door de Commissie-Vermogensstraffen naar voren gebracht.[167] Een delict is niet meer waard dan een bepaald bedrag, zo betoogde de Middelburgse rechtbankpresident.[168] Wanneer extreem hoge boetes worden opgelegd, worden de daders zwaarder afgerekend op hun rijkdom dan

[159] Schut 2016.
[160] Van Kalmthout 2000, p. 42.
[161] ChristenUnie 2010, p. 5.
[162] De Wit 2010.
[163] Junger-Tas 1993, p. 83-84 was voornamelijk vanwege een effectievere vergelding voorstander van het dagboetestelsel.
[164] Kantorowicz-Reznichenko & Luining 2016, p. 7 en 11.
[165] Simonis 2001, p. 494.
[166] Commissie-Vermogensstraffen 1969, p. 54.
[167] Commissie-Vermogensstraffen 1969, p. 49-50. De commissie meenden dat zelfs aan een miljonair geen geldboete van 3000 gulden kon worden opgelegd wegens een parkeerovertreding.
[168] 'Boete naar draagkracht is onrecht', *Provinciale Zeeuwse Courant* 29 januari 2000, p. 17.

op wat ze hebben misdaan, zo stelt Schut.[169] In meer recente jaren hebben zeer hoge geldboetes die in buitenlanden werden opgelegd door oplegging van dagboetes, zo nu en dan de media gehaald. Dit zou het beeld kunnen creëren dat de toepassing van het dagboetestelsel over het algemeen leidt tot buitensporige geldboetes. Daar staat tegenover dat in de meeste landen het geldboetebedrag is gemaximeerd doordat ofwel het aantal boete-eenheden ofwel het dagtarief ofwel het totale geldboetebedrag een maximum kent. Kantorowicz-Reznichenko & Luining menen dat het argument van disproportionaliteit tegen die achtergrond in een ander licht kan komen te staan.[170] De Commissie-Vermogensstraffen leek voorstander te zijn van een 'deugdelijke bovengrens', maar zag kennelijk geen mogelijkheden om die met een dagboetestelsel te bewerkstelligen.

2 De rechter wordt geconfronteerd met een benedengrens van het geldboetebedrag, doordat hij verplicht is een geldboete van een bepaald bedrag op te leggen. Daardoor zal in sommige gevallen geen sprake zijn van een optimale straftoemeting. Ook dit argument is door de Commissie-Vermogensstraffen naar voren gebracht. Zij meende dat de factor draagkracht bij een dagboetestelsel een zwaarder accent kreeg dan alle andere factoren die bij de strafoplegging een rol zouden moeten spelen.[171] De Commissie lijkt hiermee te bedoelen dat een passende bestraffing moet kunnen worden gebaseerd op alle omstandigheden die de rechter relevant acht en niet alleen op de ernst van het feit en de verwijtbaarheid en draagkracht van de dader. Dit roept de vraag op of in landen die een dagboetestelsel kennen, de persoonlijke omstandigheden van de dader inderdaad geen rol spelen bij de bepaling van de hoogte van de geldboete. Hierbij kan worden gedacht aan recidive. De opgeworpen vraag kan op grond van dit beperkte onderzoek niet worden beantwoord.

3 Bij de bepaling van een geldboetebedrag op grond van het dagboetestelsel, spelen de strafdoelen geen rol. Er wordt slechts een vermenigvuldigsom uitgevoerd. Daarmee wordt volgens de Commissie-Vermogensstraffen geen rekening gehouden 'met welke strafdoeleinden dan ook'. Zoals uit de argumenten vóór een dagboetestelsel is genoemd, kan daar ook anders over worden gedacht.

4 Bij kleine overtredingen is een geldboete die op draagkracht is gebaseerd niet de moeite waard. De Commissie-Vermogensstraffen was deze opvatting toegedaan. Zij stelde dat daarom een tweesporensysteem zou ontstaan met enerzijds geldboetes die onder een dagboetestelsel zouden vallen en anderzijds geldboetes die daarbuiten zouden vallen. Dat achtte de commissie onwenselijk.[172] Waarom de draagkracht bij kleine overtredingen niet zou moeten meewegen, wordt niet goed duidelijk. De commissie wijst op de grote aantallen verkeersovertredingen waarvoor toen nog dikwijls transacties werden aangeboden door de politie. Die transactiepraktijk zou zich buiten het dagboetestelsel afspelen. Wij merken op dat vele decennia later verkeersboetes in Nederland worden afgedaan met administratieve boetes en dat in landen met een dagboetestelsel ook verkeersovertredingen met dagboetes worden bestraft.

5 Draagkracht is afhankelijk van veel factoren, die niet allemaal kunnen worden meegewogen. Zo is niet alleen relevant welke inkomsten iemand heeft, maar ook hoeveel hij uitgeeft. Schut noemt als

[169] Schut 2016.
[170] Kantorowicz-Reznichenko & Luining 2016, p. 12.
[171] Commissie-Vermogensstraffen 1969, p. 50-51.
[172] Commissie-Vermogensstraffen 1969, p. 52 en 55.

voorbeeld dat de rijkaard met een dubbele alimentatieverplichting en vijf studerende kinderen niet te vergelijken is met een welgestelde verdachte zonder dat soort financiële lasten.[173] Wanneer niet alle draagkrachtbepalende factoren worden betrokken bij de bepaling van de draagkracht, zal – ook bij gelijke inkomens – de boete voor de een zwaarder worden gevoeld dan door de ander.[174]

6 De strafrechter beschikt over onvoldoende middelen om de daadwerkelijke impact van de geldboete over de veroordeelde vast te stellen. Volgens Wijffels zou de persoonlijkheid van de dader zou ook een rol moeten spelen. De ene dader zal een geldboete immers als zwaarder ervaren dan de andere.[175]

7 Het is lastig om een dagtarief naar draagkracht vast te stellen. Dat zal gebaseerd moeten worden op schattingen, die door de verdediging kunnen worden betwist. Dat zal kunnen leiden tot vertraging in de behandeling van de zaak, omdat nader onderzoek zal moeten worden uitgevoerd.[176] Schut verwacht dat een groot deel van de behandeling van zaken bij een dagboetestelsel zal worden besteed aan het bespreken van de draagkracht.[177]

8 Het zal extra werk opleveren voor onder andere de politie, het openbaar ministerie en de Belastingdienst om de draagkrachtbepalende gegevens aan te leveren.[178]

9 De draagkrachtbepalende gegevens zijn privacygevoelig. Simonis vraagt zich af of deze mogen worden gevoegd in het strafdossier en ook mogen worden gebruikt in andere strafrechtelijke onderzoeken. Ook vreest hij dat door het enkele opvragen van gegevens bij instanties de persoon die het betreft wordt gecriminaliseerd.[179]

10 Een dagboetestelsel kan volgens Simonis alleen worden ingevoerd wanneer het sanctiestelsel als geheel onder de loep wordt genomen. De invoering van dagboetes kan volgens hem namelijk gevolgen hebben voor de oplegging van taakstraffen en gevangenisstraffen.[180]

[173] Schut 2016.
[174] Commissie-Vermogensstraffen 1969, p. 55-56.
[175] Wijffels 1983, p. 142.
[176] Commissie-Vermogensstraffen 1969, p. 58-59.
[177] Schut 2016.
[178] Commissie-Vermogensstraffen 1969, p. 58-59.
[179] Simonis 2001, p. 490-492.
[180] Simonis 2001, p. 491-492.

Bijlage 2 Methodische verantwoording Jurisprudentieonderzoek

Algemeen

Er zijn twee soorten jurisprudentieonderzoek uitgevoerd. In dit rapport worden deze onderzoeken aangeduid als 'Jurisprudentieonderzoek I' en 'Jurisprudentieonderzoek II'. Bij jurisprudentieonderzoek I is onderzocht welke rol het draagkrachtbeginsel speelt bij de oplegging van geldboetes in het algemeen door van een heel jaar (het grootste deel van) de gepubliceerde uitspraken van rechtbanken waarbij geldboetes zijn opgelegd, te analyseren. Bij het tweede jurisprudentieonderzoek is gericht gezocht naar uitspraken van feitenrechters – uit alle op rechtspraak.nl gepubliceerde jaren en van zowel rechtbanken als gerechtshoven – waarin de draagkracht een belangrijke rol speelde.

Jurisprudentieonderzoek I

Om te onderzoeken wat de betekenis van het draagkrachtbeginsel bij de oplegging van geldboetes door feitenrechters is, zijn de op rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraken die in het jaar 2019 zijn gedaan, geanalyseerd. In eerste instantie is binnen het jaar 2019 gezocht op de term 'geldboete' naar uitspraken van rechtbanken en gerechtshoven. Dit leverde 863 uitspraken op. Omdat deze hoeveelheid te omvangrijk was, is de selectie beperkt tot alleen rechtbankuitspraken. Er bleven toen 514 uitspraken over. Daarbinnen is nog een nadere selectie aangebracht door te zoeken op uitspraken waarin niet alleen de term 'geldboete' voorkomt, maar ook het getal '24'. Daarvoor is gekozen omdat het draagkrachtbeginsel in artikel 24 Sr is opgenomen en de veronderstelling was dat rechtbanken die het draagkrachtbeginsel toepassen, artikel 24 Sr zullen opnemen bij de aangehaalde artikelen. Na deze nadere afbakening bleven 355 uitspraken over.[181]

Deze uitspraken zijn stuk voor stuk doorgenomen om vast te stellen of daadwerkelijk een geldboete was opgelegd. Dat bleek in veel uitspraken niet het geval te zijn. Daarin komt het woord 'geldboete' weliswaar voor, maar is geen geldboete opgelegd. Het kan bijvoorbeeld gaan om uitspraken waarin de verdediging tevergeefs voor de oplegging van een geldboete heeft gepleit, zaken waarin de rechtbank heeft overwogen waarom een geldboete geen passende sanctie zou zijn of zaken waarin sprake is van voordeelsontneming.[182] Uiteindelijk bleven 169 unieke uitspraken over waarbij ofwel een geldboete was opgelegd (165 uitspraken) ofwel in de financiële positie van de veroordeelde aanleiding is gevonden om juist geen geldboete op te leggen (4 uitspraken). Wanneer sprake was van medeverdachten die identieke geldboetes opgelegd kregen terwijl de vonnissen ook op andere punten niet wezenlijk verschilden, worden

[181] Een kanttekening bij deze selectie is op zijn plaats. Het is waarschijnlijk dat in een aantal uitspraken die buiten de selectie zijn gebleven, een geldboete is opgelegd. Het is mogelijk dat daar uitspraken tussen zitten waarin een geldboete is opgelegd zonder dat uitdrukking is gegeven aan het draagkrachtbeginsel. Voor de uitkomsten van het onderzoek zouden deze uitspraken echter van geringe betekenis zijn. Zoals in hoofdstuk 4 zal blijken, komt draagkracht in slechts een klein deel van de zaken waarin een geldboete is opgelegd, tot uitdrukking in het vonnis. Zouden deze uitspraken wél zijn betrokken in het onderzoek, dan zou dit beeld alleen kunnen zijn bevestigd.

[182] Een van de voorwaarden om tot voordeelsontneming te kunnen overgaan is dat de verdachte is veroordeeld wegens een misdrijf waarvoor een geldboete van de vijfde categorie kan worden opgelegd (art. 36e lid 3 Sr). Deze voorwaarde wordt vaak aangehaald in beslissingen met betrekking tot voordeelsontneming. Zie over de betekenis van draagkracht bij voordeelsontneming De Zanger 2018.

deze als één uitspraak geteld. Betreft het dezelfde zaak, maar is over medeverdachten verschillend geoordeeld, in het bijzonder doordat geldboetes van verschillende hoogte zijn opgelegd, dan zijn deze als afzonderlijke uitspraken meegeteld.

Van de 169 overgebleven uitspraken zijn de relevante gegevens opgenomen in een Excelbestand. Het gaat daarbij om de volgende gegevens:

- Administratieve gegevens (rechtbank, alleensprekende rechter of meervoudige strafkamer, datum uitspraak en ECLI).
- Hoogte van de geldboete.
- Voorwaardelijk deel van de geldboete.
- Of sprake is van meerdaadse samenloop met gelijksoortige straffen (geldboetes).
- Of de veroordeelde een natuurlijke persoon of rechtspersoon is.
- Of artikel 24 Sr is aangehaald.[183]
- Of de uitspraak een standaardtekstblok bevat waarin de draagkracht als beoordelingsfactor wordt genoemd.
- Of de uitspraak een specifiek op de situatie van de veroordeelde toegespitste rechtsoverweging met betrekking tot de draagkracht bevat.
- Of een draagkrachtverweer is gevoerd.
- Of het geldboetebedrag is gematigd op grond van geringe draagkracht.
- Of het geldboetebedrag is verhoogd op grond van grote draagkracht.
- Op grond van welke gegevens de rechter de draagkracht heeft beoordeeld.
- Waar de rechter deze gegevens aan heeft ontleend.
- Of betaling termijnen is toegestaan.

Jurisprudentieonderzoek II

Bij jurisprudentieonderzoek I is de selectie van de uitspraken niet bepaald door de vraag of het draagkrachtbeginsel al dan niet in de uitspraak is betrokken. Dat onderzoek is bovendien beperkt tot uitspraken die in het jaar 2019 zijn gedaan en tot op rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraken van rechtbanken. Veel uitspraken uit 2019 waarbij geldboetes zijn opgelegd en waarbij het draagkrachtbeginsel dus van toepassing was, zijn niet onderzocht. Het is goed mogelijk dat daarmee geen correct beeld ontstaat van de betekenis van het draagkrachtbeginsel in de feitenrechtspraak. Bij jurisprudentieonderzoek II is juist specifiek gezocht naar rechtsoverwegingen met betrekking tot de draagkracht. Dat is gedaan door binnen uitspraken van alle rechtbanken en gerechtshoven uit alle gepubliceerde jaren[184] te zoeken op de termen

[183] Er is niet is gezocht op 'artikel 24', maar op '24' omdat bij de aanhaling van de toepasselijke artikelen in het vonnis het getal '24' doorgaans niet voorafgegaan wordt door het woord 'artikel', maar door de nummers van andere aangehaalde artikelen. Het zoeken op de zoekterm '24' leverde uitspraken uit waarbij artikel 24 Sr niet was aangehaald, maar bijvoorbeeld de pleegdatum 24 augustus was.
[184] Op rechtspraak.nl zijn uitspraken vanaf 1999 gepubliceerd.

'draagkracht + geldboete'[185] en uitsluitend binnen de inhoudsindicatie van rechtspraak.nl.[186] Dit leverde – na verwijdering van een uitspraak die al was betrokken bij jurisprudentieonderzoek I – 18 uitspraken op: 5 van rechtbanken en 13 van gerechtshoven. Al deze uitspraken bevatten relevante overwegingen met betrekking tot de toepassing van het draagkrachtbeginsel. Om geen relevante gepubliceerde uitspraken te missen waarbij de term 'draagkracht' niet in de inhoudsindicatie is genoemd, is ook nog gezocht op de term 'draagkrachtverweer' en vervolgens op de term 'draagkrachtbeginsel' binnen de volledige tekst van alle uitspraken uit alle gepubliceerde jaren. Dit heeft geen nieuwe treffers opgeleverd.

De 18 geselecteerde uitspraken zijn geanalyseerd aan de hand van de volgende aspecten:

- Wat was de aanleiding om draagkracht te onderzoeken?
- Op welke manier heeft draagkracht een rol gespeeld bij de beslissing van de rechtbank?
- Op welke gegevens is de draagkracht gebaseerd?
- Waar heeft de rechtbank die gegevens aan ontleend?
- Is artikel 24 Sr aangehaald?

Kanttekeningen bij de jurisprudentieonderzoeken

Bij de duiding van de resultaten van het jurisprudentieonderzoek is een belangrijke vraag of de onderzochte uitspraken kunnen worden beschouwd als een representatieve selectie van alle uitspraken waarin geldboetes worden opgelegd. Er is voor gekozen om uitspraken op rechtspraak.nl te zoeken, omdat daarmee de grootste hoeveelheid gepubliceerde uitspraken van feitenrechters kan worden verzameld en de veronderstelling is dat de in jurisprudentietijdschriften gepubliceerde uitspraken óók op rechtspraak.nl zijn gepubliceerd. Echter, niet alle uitspraken van feitenrechters worden op rechtspraak.nl gepubliceerd. Dat geldt slechts voor de belangrijkste uitspraken. De gerechten bepalen zelf welke uitspraken zij als belangrijk beschouwen. Zij doen dat aan de hand van selectiecriteria.[187] De uitspraken die als belangrijk worden aangemerkt, zijn voor het grootste deel uitspraken van meervoudige strafkamers. Dat wordt bevestigd door de samenstelling van de verzameling van 169 onderzochte uitspraken bij jurisprudentieonderzoek I. Daarvan zijn er slechts 14 afkomstig van een alleensprekende rechter (politierechter of kantonrechter). Meervoudige strafkamers behandelen de meer complexe strafzaken en strafzaken waarbij mogelijk meer dan een jaar gevangenisstraf zal worden opgelegd.[188] De oplegging van een geldboete door een meervoudige strafkamer komt daardoor relatief weinig voor. De meeste geldboetes worden dus opgelegd door alleensprekende rechters, maar juist hun uitspraken zijn sterk ondervertegenwoordigd op rechtspraak.nl.[189] Dat hangt samen met de aard van de zaken. Het betreft meestal kleine vergrijpen, met weinig juridische complicaties. De uitspraken worden over het algemeen direct na sluiting van het

[185] De beperking met de term 'geldboete' is relevant omdat het draagkrachtbeginsel ook relevant kan zijn bij de oplegging van andere sancties.
[186] Er is gekozen om binnen de inhoudsindicatie te zoeken en niet binnen de volledige tekst van de uitspraken, omdat bij jurisprudentieonderzoek I was gebleken dat in vonnissen dikwijls standaardtekstblokken worden opgenomen waarin het woord 'draagkracht' voorkomt, zonder dat in het vonnis concreet wordt ingegaan op de draagkracht. Zoeken op 'draagkracht' + geldboete' binnen de volledige tekst van de uitspraken in de loop van twintig jaren zijn gepubliceerd leverde 2616 hits op. Het was noodzakelijk om uit die hoeveelheid uitspraken een nadere selectie te maken.
[187] Zie voor de selectiecriteria https://www.rechtspraak.nl/Uitspraken/Paginas/Selectiecriteria.aspx.
[188] Dit volgt uit de artikelen 368 en 382 Sv.
[189] Wij hebben vernomen dat deze uitspraken in het zogenoemde e-archief worden opgenomen. In het stadium van het onderzoek waarin wij dit vernamen, was het niet meer mogelijk om onderzoek te doen in dit e-archief.

onderzoek ter zitting mondeling gedaan. Van de mondelinge uitspraak wordt een aantekening gemaakt. Ook wanneer wel een schriftelijk vonnis wordt gewezen, is de motivering daarvan doorgaans summierder dan de motivering van uitspraken van meervoudige strafkamers.
Bij de duiding van de resultaten van de jurisprudentieonderzoeken is dit een belangrijk aandachtspunt. Uit de gevonden uitspraken kan maar tot op zekere hoogte worden afgeleid welke betekenis het draagkrachtbeginsel heeft bij de oplegging van geldboetes door meervoudige strafkamers. Omdat meervoudige strafkamers maar een fractie van de geldboetes opleggen, kan bovendien niet worden gezegd dat de analyse van de gevonden uitspraken een representatief beeld geeft van de praktijk van het opleggen van geldboetes door strafrechters.

Ten slotte merken wij op dat het jurisprudentieonderzoek de betekenis van het draagkrachtbeginsel maar in beperkte mate aan het licht kan brengen. Ten eerste noemen rechters in de motivering van het vonnis niet altijd alle overwegingen die tot de strafoplegging hebben geleid. In het vonnis hoeft niet te worden gemotiveerd dat de geldboete in overeenstemming is met de draagkracht van de verdachte. Als de rechter een geldboete van een bepaalde hoogte heeft opgelegd en het vonnis zwijgt over draagkracht, is het goed mogelijk dat de rechter zich er ter terechtzitting van heeft vergewist of de verdachte de geldboete zou kunnen betalen. Ten tweede kan uit rechterlijke uitspraken over het algemeen niet worden afgeleid of en, zo ja, op welke manier de draagkracht ter zitting aan de orde is gesteld. Dat zou alleen achterhaald kunnen worden door het proces-verbaal van de zitting te bestuderen. Onder meer om in het algemeen zicht te krijgen op de wijze waarop de draagkracht ter zitting aan de orde wordt gesteld, zijn interviews afgenomen aan rechters en officieren van justitie.

Bijlage 3: Aangehaalde literatuur

Abels e.a. 2018

D. Abels e.a., *Evaluatie Wet OM-afdoening*, Amsterdam: Rozenberg Publishers 2018.

Commissie-Vermogensstraffen 1969

Commissie-Vermogensstraffen, *Vermogensstraffen. Interimrapport van de commissie - vermogensstraffen*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1969.

Commissie-Vermogensstraffen 1972

Commissie-Vermogensstraffen, *Eindrapport van de Commissie-Vermogensstraffen. Eindrapport*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1972.

Duk 1966

W. Duk, *De vermogensstraffen in het geheel van het Nederlandse strafstelsel* (preadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland), 1966.

Duker 2003

M.J.A. Duker, *Legitieme straftoemeting* (diss. Amsterdam – VU), Den Haag: Boom juridische uitgevers 2003.

Fokkens 2008

J.W. Fokkens, 'Artikel 24', in: T.J. Noyon/G.E. Langemijer/J. Remmelink/J.W. Fokkens, E.J. Hofstee & A.J. Machielse, *Het Wetboek van Strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer (losbl., suppl. 141, februari 2008)

De Jonge 1900

B.C. de Jonge, *De ontwerpen betreffende het straffen en de strafrechtspleging van jeugdige personen* (diss. Utrecht), Utrecht: P. den Boer 1900.

Junger-Tas 1993

J. Junger-Tas, *Alternatieven voor de vrijheidsstraf. Lessen uit het buitenland*, Arnhem: Gouda Quint 1993.

Van Kalmthout 2000

A.M. van Kalmthout, 'Meten met geijkte maten. Een nieuw perspectief voor de straftoemeting? *Justitiële verkenningen* 2000-4, p. 33-43.

Kantorowicz-Reznichenko & Luining 2016

E. Kantorowicz-Reznichenko & E. Luining, 'De dagboete: reden voor nieuwe overpeinzing?', *TREMA* 2016/STB01.

Lensing 2018

H. Lensing, 'Meet de strafrechter toe en meet de bestuursrechter?', *Tijdschrift voor rechtspraak en straftoemeting* 2018 (1), p. 15-32.

Nolens 1928

Nolens, 'Ingezonden bijdragen', *Weekblad voor het recht* 11814 (mei 1928), p. 3.

Sackers 1995

H.J.B. Sackers, 'Schuld en boete: over verdere convergentie van strafrecht en bestuursrecht', in: J.P. Balkema e.a. (red.), *Dynamisch strafrecht*, p. 307-320, Arnhem: Gouda Quint 1995, p. 307-320.

Schoep 2008

G.K. Schoep, *Straftoemetingsrecht en strafvorming* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2008

Schuyt 2009

P.M. Schuyt, *Verantwoorde straftoemeting* (diss. Nijmegen), Deventer: Kluwer 2009.

Schulmer & Bruggeman 2018

F.M.E. Schulmer & C.W.C.A. Bruggeman, 'De sterkste schouders moeten de zwaarste boete dragen. Enkele gedachten over draagkracht en boeteoplegging', *Gemeentestem* 2018/66.

Schut 2016

A.A. Schut, 'Moet opnieuw worden nagedacht over invoering van het dagboetestelsel?', *TREMA* 2016/STB02.

Simonis 2001

J. Simonis, 'Is ons strafrecht gebaat bij de invoering van een dagboetestelsel?', *DD* 2001, p. 476-494.

Ten Voorde e.a. 2013

J.M. ten Voorde e.a., *Meerdaadse samenloop in het strafrecht. Een onderzoek naar doel, grondslag, karakter, strekking en functie van de wettelijke regeling van meerdaadse samenloop (artikel 57-63 Sr)*, Den Haag: WODC 2013.

Wijffels 1983

A.A. Wijffels, *Inkomensderving als geldstraf*, Antwerpen: Kluwer Rechtswetenschappen/Arnhem: Gouda Quint 1983.

De Wit 2000

J. de Wit, 'Een geldboete moet bij iedereen even hard aankomen', *De Justitiekrant* januari 2000.

De Zanger 2018

W.S. de Zanger, 'De menselijke maat in de toepassing van de ontnemingsmaatregel', *Strafblad* 2018/43.

Bijlage 4: Begeleidingscommissie

Het onderzoek is begeleid door een onafhankelijke commissie bestaand uit de volgende leden:

- mevrouw dr. L.M. van der Knaap, Ministerie van Justitie en Veiligheid – Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC);
- de heer mr. F.J.E. Krips, Ministerie van Justitie en Veiligheid – Directie Wetgeving en Juridische zaken;
- de heer mr. dr. J.A.W. Lensing, Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden;
- mevrouw prof. dr. mr. P.M. Schuyt, Universiteit Leiden – Faculteit der Rechtsgeleerdheid – Voorzitter commissie;
- de heer drs. M. F. Warnaar, Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud).

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 410
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl
KvK 33176766
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oevers in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelvuldig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

Dienstverlening
Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

Expertise
Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

Meer weten?
Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.

