

OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
T +31 88 699 11 00
www.om.nl

Datum 11 februari 2021
Onderdeel WBOM
Ons kenmerk WBOM/18543
Uw kenmerk 3108891
Onderwerp Onderzoeksrapport "Toepassing draagkrachtbeginsel geldboete"

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden.

Geachte mevrouw

Bij brief van 13 november 2020 hebt u namens de minister voor Rechtsbescherming het College van procureurs-generaal gevraagd te adviseren over het onderzoeksrapport 'Toepassing draagkrachtbeginsel geldboetes'. Dit onderzoek heeft als doel om zicht te krijgen op de wijze waarop thans bij de straftoemeting rekening wordt gehouden met het draagkrachtbeginsel. Op basis daarvan, zo is de verwachting, 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?"

Met het oog op een beleidsreactie van regeringswege hebt u het College gevraagd om met betrekking tot de bevindingen en de aanbevelingen van het onderzoek de minister van inlichtingen en advies te voorzien.

In zekere zin kan worden gezegd dat het rapport tot stand is gekomen als reactie op een opmerking die de Raad voor de rechtspraak heeft gemaakt in zijn consultatieadvies met betrekking tot de herziening van de regeling van de meerdaadse samenloop in strafzaken.¹ In deze opmerking zegt de Raad onder

¹ Het advies d.d. 13 maart 2014 is gepubliceerd als bijlage bij *Kamerstukken II 2015/16*, 34126, nr. 3.

meer dat het voor rechters moeilijk is om maatwerk te bieden wanneer het draagkrachtbeginsel niet meer is dan 'een vage maatstaf' die de kans groot maakt 'dat de consistentie ver te zoeken is'.

Met enige lichte overdrijving kan worden gezegd dat hier een probleem aan de kant van de rechter wordt geschetst. Om niet te zeggen: een theoretisch probleem. Deze karakterisering van de oorsprong van het onderzoek klinkt door in het van het onderzoek opgemaakte rapport. Ook daarin lijkt met name een theoretisch probleem centraal te staan. Onderzocht is hoe de 'vage maatstaf' geconcretiseerd kan worden en hoe die concretisering handen en voeten kan krijgen in de praktijk. Dit is gebeurd op een op zichzelf heldere wijze en in zoverre verdienen de onderzoekers bepaald alle lof.

Zeer problematisch is echter wel dat in het rapport niet duidelijk wordt of het aldus aangevatte theoretische probleem daarnaast ook een serieus praktijkprobleem is, in het bijzonder een probleem dat als zodanig wordt ervaren door hen om wie het gaat: degenen aan wie geldboetes worden opgelegd die eigenlijk hun draagkracht te boven gaan. Dat dit perspectief in het rapport goeddeels ontbreekt is niet de schuld van de onderzoekers. Op pagina 28 schrijven zij: "In de initiële opzet van het onderzoek was beoogd ook de (sociale) advocatuur te betrekken in het onderzoek zodat het doelgroeperspectief 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."

Dit zogenoemde doelgroeperspectief wordt door de onderzoekers ook niet belicht aan de hand van empirische gegevens over aangewende rechtsmiddelen. Hoe vaak leiden vonnissen tot hoger beroep louter vanwege de hoogte van de opgelegde boete?

In paragraaf 3.3 worden een aantal knelpunten in de praktijk benoemd. In de daaraan voorafgaande paragrafen wordt de praktijk helder beschreven; daaruit blijkt echter niet dat zich daarbij problemen voordoen. Als wordt geconstateerd dat in lang niet iedere zaak waarin een geldboete wordt opgelegd de draagkracht wordt onderzocht, dan wil dat niet zeggen dat zich daarbij een probleem heeft voorgedaan. In veel gevallen is het niet noodzakelijk dat er diepgravend naar de draagkracht van de verdachte wordt gekeken.

Of aan verdachten met een relatief grotere draagkracht hogere boetes zouden moet worden opgelegd is vooreerst een politieke keuze waar het College niet in wil treden. Dit vraagstuk kent een geheel eigen dynamiek, waarbij het vaststellen van de grenzen van het vermogen en hoe dit vast te stellen als eerste opkomt. Op het extra werk dat met die vaststelling gemoeid is, komt het College hieronder nog terug.

Een andere beperking van de opzet van het onderzoek is dat de toepassing van het draagkrachtbeginsel bij de oplegging van geldboetes *door de rechter* is onderzocht. De meeste boetes worden echter door het openbaar ministerie opgelegd. Hoewel ook daarbij het draagkrachtbeginsel aan de orde kan zijn is die toepassing niet onderzocht, aldus pagina 6 van het rapport. Dat neemt niet weg dat de onderzoekers concluderen dat de uitwerking van het draagkrachtbeginsel niet dient te worden beperkt tot de straftoemeting door de rechter, maar dat het aanbeveling verdient ook het openbaar ministerie in het kader van strafbeschikkingen in de uitwerking te betrekken (Aanbevelingen, pagina 75).

Het College is van oordeel dat te weinig vaststaat dat de in het rapport gedane voorstellen de oplossing vormen van een reëel praktijkprobleem. Het College is er daarom geen voorstander van om nu aanstonds, met het rapport als fundament, een intensivering van de toepassing van het draagkrachtbeginsel in de praktijk te introduceren. Deze zeer grote terughoudendheid is vooral gebaseerd op de onontkoombare vaststelling dat de voorgestelde aanbevelingen tot substantieel extra werk voor de strafrechtsketen zal leiden door het toenemen van onderzoek naar de draagkracht van verdachten² en het extra werk dat volgt op de te verwachten toename van draagkrachtverweren.

Het College zal gaarne commentaar leveren op de concrete voorstellen die naar aanleiding van het nu voorliggende rapport zullen worden gedaan en dan schetsen welke gevolgen, in termen van extra tijdsbeslag, capaciteit en financiën, deze voor de praktijk zullen hebben.

Hoochachtend

² Bij de opsomming van de tegenargumenten (in te brengen tegen de tweede aanbevolen denkrichting) schrijven de onderzoekers zelf in het rapport (onder nummer 8 op p. 81): "Het zal extra werk opleveren voor onder andere de politie, het openbaar ministerie en de Belastingdienst om de draagkrachtbepalende gegevens aan te leveren."