

ARTIKELEN

Schulden, draagkracht en boetes

Inzicht in de motivering van de boeteoplegging bij financiële problemen van verdachten

Rosa Koenraadt, Kees Dam & Pauline Schuyt*

1. Inleiding

In Nederland heeft een aanzienlijk deel van degenen die met justitie in aanraking komen te maken met problematische schulden. Geschat wordt dat ongeveer de helft tot driekwart van de personen in detentie problematische schulden heeft en ook onder reclasseringscliënten blijkt het merendeel schulden te hebben.¹ Tegelijkertijd bestaat de meest opgelegde sanctie in Nederland uit hetgeen mensen met schulden (en vaak ook hun naasten) juist moeilijkheden oplevert: het betalen van een geldbedrag. Voor een persoon met weinig inkomen en hoge schulden zal een boete hoogstwaarschijnlijk zwaarder wegen dan voor iemand zonder schulden met een modaal of hoger inkomen. Het niet (tijdig) betalen van een geldboete kan daarbij grote gevolgen hebben. Aanmaningen en incassokosten kunnen snel oplopen en justitiële betalingen zijn vaak niet saneerbaar, waardoor financiële problemen kunnen ontstaan of verergeren.² Het niet betalen van een geldboete kan ook vrijheidsbeneming tot gevolg hebben: in 2019 en 2020 werd ongeveer 10% van de strafrechtelijke boetes omgezet in vervangende hechtenis.³

Voor het bepalen van de hoogte van een geldboete biedt de wet zeer ruime kaders, met een algemeen minimum van € 3 en een maximum dat anno 2024 uiteenloopt

* Dr. Rosa M. Koenraadt is universitair docent Criminologie aan de Universiteit Leiden. Kees Dam is masterstudent Straf- en Strafprocesrecht aan de Universiteit Leiden. Prof. dr. mr. Pauline M. Schuyt is hoogleraar Sanctierecht en Straftoemeting aan de Universiteit Leiden.

1 Zie ook R. Gälnder, '“The Anxiety of a Lifetime”. Dealing with Debt in Desistance from Crime', *The British Journal of Criminology* 2022, 2; G. van Beek, V. de Vogel & D. van de Mheen, 'The relationship between debt and crime. A systematic and scoping review', *European Journal of Probation* 2021, 13; P.A. More & G. Weijters, *Schuldenproblematiek van jongvolwassen gedetineerden*, Den Haag: WODC 2011; P.A. More & G. Weijters, *Tweede meting van de monitor nazorg ex-gedetineerden*, Den Haag: WODC 2011; G. Weijters, J.J. Rokven & S. Verweij, *Monitor nazorg (ex-)gedetineerden. Meting 5*, Den Haag: WODC 2018.

2 Zie ook D. Evans, *The Debt Penalty. Exposing the Financial Barriers to Offender Reintegration*, New York: Research & Evaluation Center, John Jay College of Criminal Justice 2014; M. Pogrebin e.a., 'Employment Isn't Enough: Financial Obstacles Experienced by Ex-prisoners During the Reentry Process', in: S. Stojkovic (red.), *Prisoner Reentry*, New York: Palgrave Macmillan 2017, p. 307-334; B. Pleggenkuhle, 'The Financial Cost of a Criminal Conviction: Context and Consequences', *Criminal Justice and Behavior* 2018, 45, p. 121-145.

3 M.M. Boone e.a., *Vervangende taakstraf bij het niet betalen van een geldboete*, Den Haag: WODC 2021, p. 41-42.

van € 450 tot €1.030.000, afhankelijk van de toepasselijke geldboetecategorie.⁴ De wet geeft de rechter slechts één expliciete aanwijzing, namelijk: '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'.⁵ Dit draagkrachtbeginsel is in 1983 met de inwerkingtreding van de Wet vermogenssancties in het Wetboek van Strafrecht opgenomen als instrument om van de geldboete een sanctie te maken die past bij het delict, de persoon van de dader en diens financiële situatie.⁶ Het draagkrachtbeginsel dient daarmee ook ter bevordering van rechtsgelijkheid en proportionaliteit bij strafoplegging. Voor een gelijke en proportionele strafoplegging is het wenselijk om ervoor te zorgen dat de boete in verhouding staat tot iemands financiële mogelijkheden, om zo een ongelijke impact van een boete op veroordeelden met verschillende financiële posities te beperken.

De rechter kan draagkracht laten doorwerken in de hoogte van de boete door deze ten opzichte van een 'standaardgeval' te verhogen of, wat vaker gebeurt, te matigen.⁷ In het geval van geringe draagkracht kan, naast aanpassing van het boetebedrag en de strafmodaliteit, in het vonnis ook expliciet de mogelijkheid worden opgenomen dat de boete in termijnen betaald mag worden, zodat de impact van de sanctie mogelijk enigszins wordt verminderd.⁸ Maar hoewel de wet dus expliciet stelt dát de rechter rekening moet houden met de draagkracht van de verdachte, bevat de wet geen aanwijzing hoe de rechter de draagkracht moet bepalen en hoe deze moet worden meegenomen bij het bepalen van de hoogte van de boete.

Dat maakt de praktijk weerbarstig en vooralsnog weinig transparant. Uit onderzoek van Nauta en De Wilde blijken officieren van justitie en rechters doorgaans over weinig tot geen verifieerbare gegevens te beschikken, waardoor de financiële situatie van een verdachte lastig te bepalen is. De gegevens op basis waarvan de draagkracht wordt bepaald, zijn doorgaans afkomstig van de verdachte zelf voorafgaand aan of ten tijde van de zitting. Deze informatie levert niet altijd een reëel beeld van de financiële situatie op: het beeld dat de verdachte daarvan heeft, strookt in veel gevallen niet met diens werkelijke financiële positie, aangezien mensen regelmatig geen zicht hebben op hoeveel schulden zij hebben. Bovendien is de beschikbaarheid van de informatie sterk afhankelijk van de aandacht die hieraan wordt geschonken: tijdens de voorfase, bijvoorbeeld bij het opstellen van een reclasseringsadvies, of tijdens het onderzoek ter zitting en de informatie die de verdachte daarover wil of kan geven. Doorgaans komt zowel tijdens de voorfase als

4 Art. 23 lid 4 Sr.

5 Art. 24 Sr.

6 *Kamerstukken II 1981/82, 15012, nr. 5 (MvA)*, p. 13.

7 O. Nauta & B. de Wilde, *Toepassing draagkrachtbeginsel bij geldboetes*, Den Haag: WODC 2020, p. 61; R.M. Koenraadt e.a., *Financieel toezicht binnen het (jeugd)strafrecht. Een onderzoek naar het verloop, de resultaten en mogelijke uitbreiding van verplicht financieel toezicht binnen het (jeugd) strafrecht*, Den Haag: WODC 2020, p. 60.

8 Art. 24a Sr. Overigens kan ook in het kader van een persoonsgerichte tenuitvoerlegging tijdens de executiefase worden overgegaan tot termijnbetaling of zelfs uitstel van betaling (zie art. 6:4:1 lid 2 Sv) om daarbij rekening te houden met de geringe draagkracht van de veroordeelde.

tijdens het onderzoek ter terechtzitting te weinig accurate informatie over de financiële situatie van een verdachte naar boven om de werkelijke draagkracht te kunnen vaststellen.⁹

Daarbij geldt ook dat aan de motivering van de boeteoplegging minieme eisen worden gesteld. Tot op heden wordt het in het vonnis opnemen van de standaardzin dat ‘rekening is gehouden met de draagkracht van verdachte’ voldoende geacht om tot uitdrukking te brengen dat het draagkrachtbeginsel in acht is genomen.¹⁰ In het verleden was dat alleen anders als de hoogte van de boete in relatie tot de draagkracht van de verdachte ‘verbazing’ wekte. Op grond van het ‘verbazingscriterium’ werd in die gevallen nadere motivering geëist.¹¹ Sinds 2005 geldt dat in die gevallen waarin de verdediging, met een draagkrachtverweer dat kan worden gekwalificeerd als een ‘uitdrukkelijk onderbouwd standpunt’, argumenten geeft om de boete te matigen in verband met een geringe draagkracht, de rechter het expliciet moet motiveren indien hij van oordeel is dat deze argumenten geen reden zijn tot het matigen van de boete.¹²

Om transparantie en rechtsgelijkheid te bevorderen én omdat (te hoge) boetes de kans op schulden en daarmee criminaliteit kunnen vergroten, is het van belang meer inzicht te krijgen in de manier waarop een beperkte draagkracht in de praktijk doorwerkt in de boeteoplegging. Terwijl eerder onderzoek heeft aangetoond dat het gebrek aan informatie over de financiële situatie ten tijde van de zitting een belangrijke barrière vormt voor de toepassing van het draagkrachtbeginsel,¹³ is het tot op heden onbekend hoe de financiële situatie van een verdachte wordt meegewogen indien informatie over de financiële problematiek wél voorhanden is ten tijde van de zitting. In dit artikel doen wij verslag van een eerste aanzet tot een dergelijk onderzoek, waarbij we ons beperken tot de vraag in hoeverre het hebben van schulden en andere financiële problemen, als maat voor een beperkte financiële draagkracht, in strafmotiveringen expliciet naar voren wordt gebracht als strafbeïnvloedende omstandigheid.

Aan de hand van een jurisprudentieonderzoek zijn alle uitspraken in strafzaken uit de periode 2017-2021 die zijn gepubliceerd op rechtspraak.nl geanalyseerd waarin overwegingen zijn opgenomen over het opleggen van een boete en de financiële problematiek van de verdachte.¹⁴ Aangezien niet alle overwegingen in het vonnis vermeld staan en niet alle uitspraken op rechtspraak.nl gepubliceerd worden, biedt deze analyse geen volledig beeld van de wijze waarop de rechter verminderde draagkracht van een verdachte betreft bij het bepalen van de hoogte van de boete. Zo is het denkbaar dat financiële problemen zijn meegewogen in het bepalen van

9 Nauta & De Wilde 2020.

10 HR 2 juli 1990, ECLI:NL:HR:1990:AB8051 en meer recentelijk HR 25 september 2007, ECLI:NL:PHR:2007:BA7663 (conclusie A-G Machielse).

11 HR 25 februari 1947, NJ 1947, 161 (Gold Flake), m.nt. Pompe.

12 Art. 359 lid 2 2de volzin Sv.

13 Nauta & De Wilde 2020; Koenraadt e.a. 2020.

14 Het onderzoek is gebaseerd op uitspraken in eerste aanleg door de rechtbank in strafzaken die gepubliceerd zijn op rechtspraak.nl. Uitspraken waarin boetes zijn opgelegd in de vorm van een strafbeschikking door het OM of niet op rechtspraak.nl gepubliceerde zaken, zijn hierdoor niet meegenomen in het onderzoek.

het boetebedrag, maar dat dit niet als zodanig in de strafmotivering is verwoord. Desondanks biedt de analyse van strafmotiveringen een belangrijk startpunt om beter inzicht te krijgen in de rol van financiële problemen bij boeteoplegging. Zo worden in strafmotiveringen verschillende overwegingen weergegeven en kan de manier waarop het hebben van schulden expliciet wordt genoemd bij het opleggen van een geldboete eerste inzichten geven in hoe financiële problematiek doorgaans wel of niet wordt gebruikt als strafbeïnvloedende factor bij de boeteoplegging, onder welke omstandigheden dit gebeurt en aan de hand van welke methodiek een beperkte financiële draagkracht doorwerkt in de strafoplegging. Deze studie moet daarom gezien worden als eerste explorerende stap in een relevant, maar tot nu toe nog relatief onderbelicht, onderwerp van onderzoek, met als doel te illustreren op welke manieren rechters het hebben van schulden van verdachten gebruiken bij het motiveren van het al dan niet opleggen van een geldboete of de hoogte daarvan.

2. Jurisprudentieonderzoek

In dit onderzoek hebben wij de jurisprudentie onderzocht aan de hand van uitspraken van rechtbanken die zijn gepubliceerd op rechtspraak.nl.¹⁵ Zoals hiervoor vermeld, heeft de rechter grote vrijheid bij het bepalen van de straf. Dat geldt niet alleen ten aanzien van de hoogte van de geldboete, maar ook voor de vraag welk soort straf passend is. Het vonnis kan inzicht geven in de wijze waarop de rechter gebruikmaakt van deze discretionaire bevoegdheid en de redenen die ten grondslag liggen aan de uiteindelijke keuze. De analyse van vonnissen biedt de mogelijkheid na te gaan of en op welke manier het hebben van schulden of andere financiële problemen van veroordeelden expliciet wordt vermeld in de strafmotivering van oplegging van een geldboete, indien informatie over de schuldenproblematiek blijkens het vonnis ter zitting aan bod is gekomen.

Op rechtspraak.nl zijn ten tijde van dit onderzoek in totaal 26.995 vonnissen van strafrechtzaken in eerste aanleg tussen 2017-2021 gepubliceerd. Voor deze analyse hebben wij een selectie gemaakt van zaken waarbij in het vonnis wordt beschreven dat een boete wordt overwogen en/of opgelegd én informatie wordt gegeven over financiële problemen van de verdachte, zoals schulden en schuldhelpverlening. Voor het selecteren van zaken waarbij een boete is overwogen en/of opgelegd, zijn de zoektermen 'boete' en 'geldboete' gebruikt, waarmee 3252 strafzaken zijn gevonden. Vervolgens zijn deze zaken verder gefilterd met de vier zoektermen 'schulden', 'schuldenproblematiek', 'financiële problemen' en 'schuldhelpverlening' en bleven 370 zaken over. Na analyse van deze 370 zaken bleken 61 daarvan te vol-

15 Teneinde de omvang van het onderzoek te beperken is ervoor gekozen om geen onderzoek te doen naar rechtspraak van hoven.

doen aan de criteria dat het vonnis informatie bevat over de schuldenproblematiek van de verdachte en overwegingen over boeteoplegging door de rechter.¹⁶

Vervolgens zijn deze 61 zaken nader geanalyseerd aan de hand van een van tevoren opgestelde checklist. Hierbij is onder andere nagegaan welke informatie over financiële problematiek beschikbaar is, welke straffen zijn geëist en opgelegd en welke overwegingen over het hebben van schulden en de strafoplegging expliciet zijn opgenomen in het vonnis. We hebben vervolgens omschreven wat de eis was en of daarin naar financiële problemen werd verwezen, in hoeverre bij het opleggen van een boete expliciet is afgeweken van de strafeis vanwege financiële problemen van de verdachte, of er bij het opleggen van een boete termijnbetaling wordt toegestaan en of het werken aan financiële problemen is opgenomen als bijzondere voorwaarde.

3. Resultaten

3.1 Financiële problemen benoemd in het vonnis

In de geanalyseerde 61 zaken is in het vonnis één of meerdere keren benoemd dat de verdachte financiële problemen heeft en zijn daarnaast overwegingen om een boete op te leggen beschreven. Bij financiële problematiek kan gedacht worden aan de combinatie van het hebben van schulden en de afhankelijkheid van een bijstandsuitkering, het ontbreken van een vast inkomen en van huisvesting, zoals weergegeven in de volgende voorbeelden:

‘De genoemde problemen in zijn leven zijn deels opgelost, maar er zijn ook nieuwe problemen bijgekomen. Zijn financiële problemen zijn groter geworden, omdat verdachte – nadat de verdenking aan het licht kwam – uit de schuldsaneringsregeling is gezet.’¹⁷

‘Uit het rapport van de reclassering komt naar voren dat verdachte geen vaste woon- of verblijfplaats heeft en geen vast inkomen. Verdachte heeft schulden en heeft een beperkt sociaal netwerk. Hij gebruikt anabolen, GHB en rookt dagelijks twee joints.’¹⁸

Informatie over de financiële problematiek in het vonnis is veelal afkomstig uit het reclasseringsrapport dat voorhanden ligt, of andere typen rapportages (n = 34). In de overige gevallen valt echter niet uit het vonnis te herleiden waar de informatie over de financiële problematiek van verdachte vandaan komt, maar komen financiële problemen in de strafmotiveringen in het algemeen aan bod, bijvoorbeeld bij overwegingen van de rechtbank of in standpunten van de verdediging.

16 De redenen waarom zaken niet aan deze inclusiecriteria voldeden waren uiteenlopend. Er waren zaken waarbij expliciet werd vermeld dat er juist geen sprake was van financiële problematiek, zaken waarin financiële problematiek bij een andere persoon dan de verdachte werd besproken, of zaken waarin schulden tussen verdachten onderling, een ontnemingszaak of een bedrijf met schulden in het vonnis aan bod kwamen.

17 ECLI:NL:RBGEL:2019:3693.

18 ECLI:NL:RBGEL:2017:5625.

3.2 Financiële problemen en de eis van de officier van justitie

In 30 van de geanalyseerde 61 zaken is een boete geëist, waarvan in 18 van deze zaken niet duidelijk is of de officier van justitie vooraf kennis had over de financiële situatie van de verdachte. In 12 van deze zaken volgt uit het vonnis dat informatie hierover beschikbaar was voorafgaand aan en tijdens de zitting, bijvoorbeeld op basis van het politieverhoor of de adviesrapportage van de reclassering.

Volgens de weergave van de strafeis gaat de officier van justitie bij het eisen van een geldboete in geen van deze zaken expliciet in op de financiële draagkracht van de verdachte. In ten minste 12 gevallen is er dus wel informatie beschikbaar over de beperkte financiële situatie van de verdachte, maar uit de weergave van de strafeis wordt niet duidelijk of er rekening wordt gehouden met deze beperkte financiële draagkracht. Zo was er in een zaak voorafgaand aan de zitting een reclasseringsrapport beschikbaar waarin de reclassering ingaat op de schulden van verdachte en een gokverslaving waar verdachte mee kampt. De reclassering merkt zijn financiële situatie in het rapport aan als een criminogene factor. Uit de weergave van strafreis in het vonnis is daarover niets opgenomen en is door de officier van justitie een geldboete geëist van € 5000.¹⁹

Hoewel bij de strafeis in de vonnissen geen enkele referentie naar de schuldenproblematiek wordt gemaakt, worden in sommige zaken wel verschillende betalingsmogelijkheden besproken, zoals het toestaan van termijnbetalingen:

‘De officier van justitie heeft voorts gevorderd aan verdachte een werkstraf voor de duur van 240 uur en een geldboete van € 2.400,00 – te betalen in 24 maandelijkse termijnen van € 100,00 – op te leggen.’²⁰

In de 31 andere zaken wordt een andere straf geëist dan een geldboete. Uit het vonnis kan in de meeste gevallen niet opgemaakt worden of de keuze voor het niet eisen van een geldboete te maken heeft met de financiële problematiek van de verdachte. In een aantal van deze zaken ligt volgens de officier van justitie een andere straf simpelweg meer voor de hand. Slechts in één zaak wordt blijkens het vonnis expliciet de link gelegd tussen het hebben van schulden en het niet eisen van een boete:

‘Gelet op de financiële situatie van verdachte zal ik afwijken van het uitgangspunt om een geldboete te eisen. In plaats daarvan zal ik een taakstraf eisen.’²¹

3.3 Financiële problemen en de verdediging

Ook door de verdediging kan het hebben van financiële problemen aangedragen worden ter beïnvloeding van de strafsoort en -maat. In 16 van de 30 zaken waarin een geldboete wordt geëist, gaat de verdediging blijkens het vonnis in op de draagkracht van verdachte. Zo wordt in het volgende voorbeeld een boete van € 10.000 geëist door de officier van justitie, waarna de verdediging stelt:

19 ECLI:NL:RBGEL:2017:4331.

20 ECLI:NL:RBMNE:2017:1364.

21 ECLI:NL:RBOBR:2019:7798.

‘De verdachte heeft ten aanzien van zijn persoonlijke omstandigheden aangevoerd dat het niet goed met hem gaat. Hij kampt met psychische problemen, een verslaving aan medicatie en schulden. Hij heeft wel een vaste baan.’²²

In de overige zaken wordt in het vonnis niet beschreven dat de verdediging hierop ingaat, wat overigens niet wil zeggen dat er tijdens het onderzoek ter terechtzitting wel over is gesproken. In de zaken waarin geen boete wordt geëist, gaat de verdediging doorgaans ook niet in op de financiële problematiek van verdachte. In 7 van de 31 zaken waarin geen boete wordt geëist, noemt de verdediging toch dat een boete geen optie is:

‘De verdediging heeft opgemerkt dat verdachte financiële problemen heeft, zodat een geldboete voor hem niet passend is. Verdachte heeft een beperkt strafrechtelijk verleden. Gelet hierop en op zijn leeftijd is een onvoorwaardelijke gevangenisstraf evenmin passend. De verdediging heeft de rechtbank verzocht te volstaan met een voorwaardelijke gevangenisstraf en een taakstraf voor de duur van 120 uren.’²³

3.4 Financiële problemen, boetes en de motivering van de rechter

- *Uitblijven van een boete*

In driekwart van de geanalyseerde zaken is uiteindelijk geen boete opgelegd (n = 46). In 17 van deze zaken is in het vonnis expliciet beschreven dat een boete (mede) niet als straf wordt opgelegd vanwege de bestaande schuldenproblematiek:

‘De rechtbank ziet in deze zaak, mede gelet op de schuldenproblematiek van verdachte en het aan de benadeelde partij te betalen bedrag zoals hierna zal worden besproken, geen ruimte voor een geldboete.’²⁴

‘De rechtbank acht het niet opportuun om daarnaast een geldboete op te leggen, omdat de verdachte schulden heeft, zijn huis heeft moeten verkopen en niet gebleken is dat hij veel heeft verdiend met de productie van harddrugs.’²⁵

‘(...) schrijven voornoemde oriëntatiepunten voor dat aan verdachte opgelegd dient te worden een geldboete ter hoogte van € 550,00. Gelet op de persoonlijke omstandigheden van verdachte, waaronder de in detentie opgelopen huurachterstand alsmede andere schulden, acht de rechtbank het opleggen van een geldboete niet wenselijk.’²⁶

Daarnaast zijn er 8 zaken waarin gebruik is gemaakt van standaardoverwegingen dat rekening is gehouden met de persoon van de verdachte of persoonlijke omstan-

22 ECLI:NL:RBROT:2020:1288.

23 ECLI:NL:RBGEL:2019:204.

24 ECLI:NL:RBZWB:2017:7651.

25 ECLI:NL:RBROT:2021:7764.

26 ECLI:NL:RBOBR:2017:5300; in deze zaak is uiteindelijk een taakstraf opgelegd.

digheden en daarom geen boete is opgelegd. Volgens deze vonnissen is de schuldenproblematiek tijdens zitting aan bod gekomen en wordt in algemene zin geconcludeerd dat vanwege deze omstandigheden een geldboete achterwege blijft:

‘De rechtbank vindt een geldboete in dit geval echter niet op zijn plaats. De rechtbank heeft daarbij gekeken naar de persoon van verdachte en de omstandigheden waaronder hij het strafbare feit heeft gepleegd.’²⁷

Tot slot wordt in 6 gevallen geen boete opgelegd vanwege andere redenen dan financiële overwegingen, en in 15 zaken valt uit het vonnis niet op te maken of de boete uitblijft vanwege financiële problematiek of omwille van andere redenen.

- *Boeteoplegging bij financiële problemen*

In een kwart (n = 15) van de geanalyseerde zaken wordt wel een boete opgelegd. Hierbij beschrijft de rechter in 6 gevallen expliciet (enigszins) rekening te houden met de beperkte draagkracht van verdachte bij de boeteoplegging, doordat een lagere boete wordt opgelegd, een (deels) voorwaardelijke geldboete wordt opgelegd of termijnbetaling is toegestaan. Opvallend is dat in al deze 6 gevallen volgens het vonnis door de verdediging is ingegaan op de financiële problemen van de verdachte. In enkele gevallen wordt door de rechtbank concreet gemotiveerd op welke manier het boetebedrag gematigd is vanwege de beperkte draagkracht:

‘Wat voor de één veel geld is, kan een andere verdachte misschien makkelijk betalen. Dat zou betekenen dat verdachten met financiële beperkingen zwaarder gestraft worden. Omdat dit onwenselijk is zal de rechtbank aan hen een geldboete van € 150,00 opleggen. Verdachten zonder (kenbare) financiële problemen krijgen een geldboete van € 200,00 opgelegd.’²⁸

In andere gevallen wordt beschreven dat rekening is gehouden met de financiële problemen, maar is niet duidelijk hoe of op wat voor manier de boete gematigd is:

‘Alles afwegende is de rechtbank van oordeel dat een geldboete van € 750,-, waarvan € 300,- voorwaardelijk, passend en geboden is. Gezien de financiële situatie van verdachte zal de rechtbank bepalen dat hij de geldboete in tien maandelijkse termijnen van elk € 45,- kan betalen.’²⁹

In de 9 overige gevallen waarin een boete is opgelegd, wordt geen uitleg gegeven over de vraag of en hoe de hoogte van de boete is aangepast vanwege financiële problemen. In één zaak wordt wel gemotiveerd waarom een boete op zichzelf, ondanks de schuldsituatie, een gepaste straf is. Maar of en de manier waarop de beperkte draagkracht een rol heeft gespeeld bij de hoogte van de boete is niet duidelijk:

27 ECLI:NL:RBAMS:2021:2813.

28 ECLI:NL:RBAMS:2017:3393.

29 ECLI:NL:RBZWB:2017:7651.

‘Alles overwegend acht de rechtbank een geldboete ter hoogte van € 1.000,00 een passende straf. De rechtbank heeft acht geslagen op het feit dat verdachte reeds schulden heeft, maar een werkstraf is naar het oordeel van de rechtbank niet aan de orde gelet op de genoemde oriëntatiepunten en de andere hiervoor genoemde omstandigheden.’³⁰

In de zaken waarin een concrete uitleg ontbreekt, wordt doorgaans weliswaar de standaardzin opgenomen dat er rekening is gehouden met de omstandigheden van verdachte, maar is niet te achterhalen of en hoe de beperkte draagkracht een rol heeft gespeeld bij het bepalen van het boetebedrag. Dit geldt voor lage maar ook voor hoge boetes, zoals in het volgende voorbeeld te lezen valt:

‘Bij de beoordeling van de ernst van het door verdachte gepleegde strafbare feit betreft 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 zijn draagkracht. De rechtbank zal deze gevangenisstraf voor een gedeelte, te weten 5 maanden, voorwaardelijk opleggen om verdachte ervan te weerhouden opnieuw strafbare feiten te plegen. Daarnaast zal de rechtbank de geëiste geldboete van € 25.000,-- opleggen.’³¹

Hoewel de rechter verplicht is in te gaan op de draagkracht wanneer de verdediging een uitdrukkelijk onderbouwd standpunt over de draagkracht van verdachte maakt, komt het voor dat de verdediging wel is ingegaan op beperkte draagkracht, maar verdere motivering over de toepassing van het draagkrachtbeginsel door de rechtbank ontbreekt. Zo werd in een zaak door de raadsman betoogd dat vanwege financiële problemen de ‘oplegging van een geldboete feitelijk erop neer zal komen dat verdachte de vervangende hechtenis zal moeten uitzitten’, maar hier wordt in het vonnis niet nader op ingegaan en, zoals geëist, legt de rechter boetes van € 200 en € 500 euro op. Wel werd als een van de bijzondere voorwaarden opgelegd dat verdachte meewerkt aan schuldhulpverlening en de reclassering inzicht geeft in zijn financiën.³²

4. Discussie

Het gebrek aan informatie over de financiële situatie wordt vaak als belangrijk knelpunt genoemd bij de uitvoeringspraktijk van het draagkrachtbeginsel.³³ In dit onderzoek zijn die zaken betrokken waarin volgens het vonnis ter zitting juist wel bekend was dat de verdachte kampt met financiële problemen, wat bij uitstek een indicatie is van een beperkte draagkracht. Hieruit is gebleken dat de wijze waarop

30 ECLI:NL:RBNNE:2018:2006.

31 ECLI:NL:RBOBR:2019:1837.

32 ECLI:NL:RBMNE:2021:543.

33 Zie onder meer P.M. Schuyt, *Verantwoorde straftoemeting* (diss. Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2009; Koenraadt e.a. 2020; Nauta & De Wilde 2020.

de rechter het opleggen van een geldboete in combinatie met financiële problematiek van verdachte motiveert, sterk uiteenloopt. Zo blijkt in een derde van de geanalyseerde zaken uit het vonnis dat bij de strafoplegging rekening is gehouden met de financiële situatie van verdachten. In deze gevallen wordt expliciet benoemd dat de financiële problematiek aanleiding geeft voor de officier van justitie om geen boete te eisen, of voor de rechter om geen boete of een boete van een aangepaste hoogte op te leggen. Doorgaans wordt expliciet beschreven dat de boete is aangepast wanneer eerder door de verdediging op de financiële problemen is ingegaan. Dat gebeurt echter niet altijd.

In 9 van de 15 zaken waarin een boete is opgelegd, valt echter op basis van het vonnis niet te achterhalen of en zo ja hoe de hoogte van de boete is gematigd vanwege een beperkte draagkracht. Het is mogelijk dat een beperkte financiële draagkracht van de verdachte wel is meegewogen bij de strafoplegging, maar de manier waarop niet in de strafmotivering is opgenomen. Het is ook mogelijk dat in die gevallen draagkracht niet of weinig invloed heeft gehad op de hoogte van de boete, bijvoorbeeld omdat daarover door de verdediging geen of onduidelijke informatie is aangedragen of omdat de rechtbank niet om deze informatie heeft gevraagd.³⁴ Zo is het opvallend dat, ongeacht of een draagkrachtverweer gevoerd is, in sommige zaken het hebben van financiële problemen de rechtbank genoeg aanleiding geeft om helemaal geen boete als straf te kiezen, terwijl in andere zaken boetes van (tien)duizenden euro's zonder verdere motivering aan verdachten met schulden worden opgelegd. Dit wekt de indruk dat de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het draagkrachtbeginsel niet eenduidig is.

Zoals gesteld, heeft eerder onderzoek al laten zien dat een algemeen toegepaste methode om de draagkracht te berekenen ontbreekt, en rechters op verschillende manieren de financiële situatie van de verdachte betrekken in hun beslissingen.³⁵ Sommige strafrechters geven aan dat zij niet altijd rekening kunnen houden met de gevolgen van de straf voor de financiële problematiek van een verdachte, andere achten het juist wenselijk en noodzakelijk om deze inschatting te maken.³⁶ Hoewel met ons onderzoek, vanwege de beperkingen van de methode van onderzoek, niet onomstotelijk kan worden bewezen dat verschillen in motivering betekenen dat het draagkrachtbeginsel daadwerkelijk op verschillende wijzen wordt toegepast, zou het wenselijk zijn om iedere schijn van ongelijke toepassing en het daarmee gepaard gaande risico van rechtsongelijkheid te beperken. Dat kan door in de strafmotivering meer inzicht te geven in de wijze waarop een beperkte draagkracht doorwerkt in de strafoplegging.

Niet voor niets werd reeds in 1969 door de Commissie vermogensstraffen voorgesteld om in het kader van het draagkrachtbeginsel de rechter te verplichten boetes van boven de

34 Nauta & De Wilde 2020, p. 61.

35 Nauta & De Wilde 2020, p. 61.

36 Koenraadt e.a. 2020, p. 56-60.

500 expliciet te motiveren.³⁷ Deze motiveringsverplichting is vanwege onnodige belasting en een arbitraire grens van f 500 uiteindelijk niet in de wet gekomen, wat heeft geleid tot het toepassen van de standaardzin dat rekening is gehouden met de draagkracht.³⁸ Hierdoor is er nauwelijks inzicht in de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het draagkrachtbeginsel, zowel door de officier van justitie als door de rechtbank. Ook de toepassing van het draagkrachtbeginsel bij de oplegging van een geldboete in een strafbeschikking is nog weinig inzichtelijk. Wel ervaren respondenten werkzaam bij politie en het Openbaar Ministerie dat met de bestaande boetecategorieën onvoldoende rekening kan worden gehouden met persoonlijke omstandigheden.³⁹ Meer transparantie over de manier waarop draagkracht wordt meegewogen bij het opleggen van een geldboete, kan leiden tot een consistentere toepassing van het draagkrachtbeginsel, een betere controle of dit beginsel daadwerkelijk wordt toegepast, en daarmee tot vermindering van het risico op rechtsongelijkheid. Bovendien kan het leiden tot meer aandacht voor de relatie tussen financiële problematiek en strafrechtstoepassing. Het belang daarvan blijkt uit eerder onderzoek waarin wordt aangetoond dat er in de strafrechtsketen nog weinig aandacht is voor de financiële situatie van een verdachte, terwijl financiële problematiek een belangrijke criminogene factor is gebleken.⁴⁰

De resultaten van het huidige onderzoek sluiten hier naadloos op aan. Terwijl een aanzienlijk deel van de verdachten schulden heeft, zijn er van de 3252 vonnissen die tussen 2017-2022 zijn gepubliceerd op rechtspraak.nl waarin over een boete wordt gesproken, slechts 61 gevonden waarin schuldenproblematiek expliciet wordt vermeld bij het al dan niet opleggen van een boete. Hoewel dat niet direct wil zeggen dat in alle andere zaken de financiële positie van de verdachte bij de beraadslaging helemaal geen rol heeft gespeeld – niet alle inhoudelijke overwegingen worden immers opgenomen in de strafmotivering⁴¹ –, zegt het mogelijk wel iets over het geringe belang van het hebben van schulden bij het motiveren van een vermogensstraf. Het is interessant om daarbij stil te staan in het licht van de wettelijke verplichting om bij het bepalen van de hoogte van de straf de draagkracht van de verdachte te betrekken.

Met dit onderzoek is getracht bij te dragen aan inzicht in de manier waarop, blijkens het vonnis, financiële problematiek wordt meegewogen in de straftoemeting. Methodologisch dient opgemerkt te worden dat dit onderzoek is gedaan aan de hand van een selecte, niet-representatieve steekproef aan vonnissen, gepubliceerd op rechtspraak.nl. Omdat uitspraken van de politierechter slechts in uitzonderlijke gevallen worden gepubliceerd op rechtspraak.nl, is dit onderzoek, op 2 zaken na, gebaseerd op zaken die zijn behandeld door de meervoudige strafkamer bij de rechtbank. Deze behandelt zwaardere feiten, waardoor een boete minder vaak als passende sanctie zal worden aangemerkt. Niet voor niets worden de meeste door de rechter opgelegde geldboetes opgelegd door de politierechter, nog daargelaten

37 *Kamerstukken II* 1981/82, 15012, nr. 5 (MvA), p. 10. Afgaande op www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/prijzen-toen-en-nu zou dat in 2022 een boete van € 1553,66 geweest zijn.

38 *Kamerstukken II* 1981/82, 15012, nr. 5, p. 4/16.

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

40 Gälnder 2022; Van Beek e.a. 2021; Nauta & De Wilde 2020, p. 61; Koenraadt e.a. 2020, p. 60.

41 Schuyt 2009.

de geldboetes die worden opgelegd via een strafbeschikking. Daarnaast is het van belang te benadrukken dat wanneer geen overwegingen zijn opgenomen in het vonnis ten aanzien van financiële problemen en het opleggen van een boete, dit niet hoeft te betekenen dat deze geen rol hebben gespeeld in de strafoplegging. Het is goed denkbaar dat er zaken zijn waarin de manier waarop financiële problemen doorwerken in de strafoplegging niet is weergegeven in het vonnis. De selectie van zaken die zijn opgenomen in dit onderzoek is daarom vooral een eerste manier om verschillende patronen en overwegingen te identificeren.

Ondanks deze beperkingen is dit onderzoek van belang. Hoewel de rechter de wettelijke opdracht heeft draagkracht te betrekken bij het opleggen van een boete, is er tot op heden nog nauwelijks zicht op de manier waarop dit in de praktijk gebeurt. Dit verkennende onderzoek heeft aangetoond dat de wijze waarop de rechter het opleggen van een geldboete in het geval van financiële problematiek van een verdachte motiveert, sterk uiteenloopt. In sommige gevallen worden boetes nadrukkelijk niet opgelegd vanwege bestaande financiële problemen, terwijl in andere zaken zonder verdere motivering boetes van tienduizenden euro's worden opgelegd aan personen met financiële problematiek. Over het algemeen wordt in strafmotiveringen weinig weergegeven hoe financiële problemen zijn meegewogen bij het bepalen van een boete. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen in hoeverre de toepassing van het draagkrachtbeginsel daadwerkelijk uiteenlopend is, om te voorkomen dat binnen het huidige stelsel een niet-vermogende dader veel harder geraakt wordt dan een meer vermogende dader, met alle gevolgen van dien. Sociaalwetenschappelijk en juridisch vervolgonderzoek, onder andere aan de hand van observaties van zittingen, interviews en focusgroepen, is noodzakelijk om meer robuuste uitspraken te kunnen doen over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het draagkrachtbeginsel, alsook over de gevolgen, de noodzaak en de wenselijkheid hiervan. Deze kennis kan uiteindelijk bijdragen aan toepassing van het draagkrachtbeginsel op een wijze waarmee recht wordt gedaan aan het doel waarmee artikel 24 van het Wetboek van Strafrecht ruim veertig jaar geleden in de wet is opgenomen: een instrument om van de geldboete een sanctie te maken die past bij het delict, de persoon van de dader én diens financiële situatie.