

## ARTIKELEN

# Schulden en boetes

## Inzicht in de financiële situatie en strafoplegging van veroordeelde personen in Nederland

*Rosa Koenraadt & Pauline Schuyt*

*Jaarlijks krijgen duizenden mensen een boete opgelegd. Voor personen met financiële problemen kan een boete echter zwaarder wegen dan voor mensen met voldoende draagkracht. De rechter dient bij de boeteoplegging dan ook rekening te houden met de financiële draagkracht van een verdachte. Tot op heden bestaan nauwelijks inzichten in de financiële situatie ten tijde van de strafoplegging en is onbekend in hoeverre mensen met meer en minder draagkracht anders bestraft worden. In dit onderzoek wordt op basis van registerdata de financiële situatie van veroordeelde personen in kaart gebracht. Uit de resultaten blijkt dat schuldenproblematiek bij verdachten veelvuldig voorkomt en dat mensen met minder draagkracht andere straffen opgelegd krijgen dan mensen met meer draagkracht.*

### Inleiding

Jaarlijks worden door het Openbaar Ministerie (OM) en de rechtbank duizenden geldboetes opgelegd. In 2019 kwam het OM tot 26.700 geldboetes in het kader van een strafbeschikking, door de rechtbank werden in datzelfde jaar voor gepleegde misdrijven 21.640 geldboetes opgelegd (Centraal Justitieel Incassobureau [CJIB], 2020; Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum [WODC], 2020). Tegelijkertijd zijn er onder veroordeelde personen relatief veel mensen met financiële problemen zoals schulden. Geschat wordt dat ongeveer de helft tot driekwart van de personen in detentie problematische schulden heeft, en ook onder reclasingscliënten blijkt het merendeel schulden te hebben (Koenraadt et al., 2020; Gällander, 2022; Van Beek et al., 2020; More & Weijters, 2011a, 2011b; Weijters et al., 2018; Hoeve et al., 2014).

Voor personen met financiële problemen kan een boete zwaarder wegen dan voor mensen met voldoende draagkracht, omdat ze minder financiële middelen hebben om de boete te betalen en deze betaling hun financiële kwetsbaarheid vervolgens kan vergroten. Doordat aanmaningen en incassokosten snel oplopen en justitiële betalingen doorgaans niet kwijtgescholden worden, kunnen boetes leiden tot een opeenstapeling van kosten en het verergeren van financiële problematiek (Evans, 2014; Beckett et al., 2008; Harris et al., 2010; Pogrebin et al., 2016; Pleggenkuhle, 2017; Martin et al., 2018; McKernan, 2019; Harper et al., 2020). Het niet kunnen betalen van een boete kan ook vrijheidsbeneming tot gevolg hebben: in Nederland

wordt ongeveer 10 procent van de opgelegde boetes omgezet in vervangende hechtenis (Boone et al., 2021).

In het Nederlandse strafrecht geldt dat de rechter bij het bepalen van de hoogte van een geldboete rekening dient te houden met de financiële draagkracht van een verdachte. Bij andere straffen, zoals de gevangenisstraf en taakstraf, is er geen wettelijke bepaling die voorschrijft dat rekening moet worden gehouden met de draagkracht, maar financiële problematiek en sociale klasse kunnen wel onbedoeld een strafverzwarende factor zijn bij het opleggen van een detentiestraf (Van Wingerden et al., 2011; Van Wingerden & Van Wilsem, 2014). Kennis van de financiële positie is dus van groot belang voor het bepalen van de straf. Alleen met specifieke kennis over de positie van een verdachte kan de strafopleggende rechter of officier van justitie écht recht doen aan het draagkrachtbeginsel in een concrete zaak. Daarnaast kan algemene kennis over financiële problematiek van veroordeelden en de samenhang tussen bestraffing en draagkracht bijdragen aan bewustwording van onbedoelde invloeden van de financiële positie van de verdachte op de strafoplegging. Tot op heden bestaan nauwelijks kwantitatieve inzichten in de samenhang tussen de financiële situatie van veroordeelde personen en de hoogte van opgelegde boetes en andere straffen in Nederland. De vraag of en in hoeverre mensen met een mindere draagkracht minder vaak en/of lagere boetes en andere straffen opgelegd krijgen, is zodoende onderbelicht in de criminologische en penologische literatuur.

In dit artikel gebruiken we unieke registerdata over alle afgedane zaken door het OM en de rechtbank, op persoonsniveau gekoppeld aan problematische schulden, inkomen en vermogen, waarmee we voor het eerst de financiële situatie van alle veroordeelde personen in Nederland in kaart kunnen brengen. We analyseren zaken die zowel door het OM als door de rechter zijn afgedaan en brengen de financiële situatie in kaart op zowel persoons- als zaakniveau. Op basis daarvan geven we antwoord op de vraag wat de geregistreerde financiële situatie is van veroordeelde personen in Nederland en in hoeverre het OM en de rechtbank aan mensen met een verminderde financiële draagkracht andere straffen opleggen.

### *Financiële problematiek en het strafrecht*

Onderzoek heeft aangetoond hoe financiële problematiek en criminaliteit elkaar kunnen versterken in een neerwaartse spiraal. Enerzijds kan het hebben van financiële problemen zoals schulden de kans op het plegen van criminaliteit vergroten. Financiële problemen kunnen bijvoorbeeld direct bijdragen aan een grotere kans op het plegen van vermogens- of drugsdelicten wanneer geld nodig is om een inkomen te verwerven, in basisbehoeften te voorzien of schulden af te lossen (Van Beek et al., 2023; Hoeve et al., 2014; De Jong, 2017; Turner et al., 2009). Daarnaast kan het ervaren van financiële problematiek cognitieve functies verminderen en resulteren in aanhoudende stress, (sociale) onzekerheid en gevoelens van uitzichtloosheid (Shah et al., 2012; Gålnander, 2022; Van Beek et al., 2021). Dit kan een negatieve invloed hebben op andere levensdomeinen, zoals werk, huisvesting en relaties, wat allemaal belangrijke factoren zijn om criminaliteit te verminderen (Gålnander, 2022; Van Beek et al., 2023; Pogrebin et al., 2016).

Anderzijds kunnen strafrechtelijke reacties op crimineel gedrag op zichzelf ook schuldenproblematiek vergroten (Aaltonen et al., 2016; Harris et al., 2010; Hoeve et al., 2014; Olesen, 2016; Pleggenkuhle, 2017). Onderzoek heeft aangetoond hoe schuldenproblematiek na een gevangenisstraf kan toenemen, bijvoorbeeld door moeilijkheden bij het vinden van werk en extra verplichtingen zoals het betalen van huurachterstanden en leningen die wachten na terugkeer in de samenleving (Pogrebin et al., 2016; Koenraadt et al., 2020; Olesen, 2016; Harper et al., 2020). Daarnaast kunnen wettelijke financiële verplichtingen, in de literatuur aangeduid als *legal financial obligations*, die voortvloeien uit betrokkenheid bij het strafrechtstelsel, zoals boetes en slachtoffervergoedingen, de schuldenproblematiek verergeren (Harris et al., 2010; Evans, 2014; Beckett et al., 2008; Pleggenkuhle, 2017; Harper et al., 2020; Martin et al., 2018; McKernan, 2019). Deze financiële verplichtingen treffen met name de al minder vermogende delinquenten, waardoor financiële problemen versterkt kunnen worden (Evans, 2014; Harris et al., 2010). Al deze schulden kunnen het gezinsinkomen verlagen, de toegang tot kansen en middelen beperken, en de kans op aanhoudende strafrechtelijke betrokkenheid vervolgens weer vergroten (Harris et al., 2010; Pleggenkuhle, 2017). Doordat schulden en boetes elkaar zo versterken, kunnen de risicofactoren opstapelen, waardoor een neerwaartse spiraal van schulden, boetes en criminaliteit ontstaat. Inzicht in de financiële situatie ten tijde van de strafoplegging, met name bij boe- teoplegging, is daarom van belang, maar tot op heden nog beperkt.

### *Straftoematingsbeslissingen*

Straftoematingsbeslissingen zijn gebaseerd op een veelheid aan factoren die de uiteindelijke straf bepalen. In het Nederlandse strafrecht geldt het uitgangspunt dat opgelegde straffen passend zijn bij de ernst van het gepleegde feit, de omstandigheden waaronder het feit is gepleegd en de persoon van de verdachte, maar ook andere wettelijke factoren zijn van belang bij de strafoplegging. De rechter is daarbij gebonden aan de strafminima en -maxima zoals opgenomen in het Wetboek van Strafrecht (Sr). Daarnaast zijn LOVS-oriëntatiepunten<sup>1</sup> opgesteld die als uitgangspunt kunnen dienen voor het bepalen van een straf, maar de keuze voor de precieze strafsoort, -maat en -modaliteit ligt uiteindelijk bij de rechter. Over het algemeen heeft de rechter dan ook een ruime discretionaire bevoegdheid om tot een passende straf te komen (o.a. Schuyt, 2010).

Eerder straftoematingsonderzoek in binnen- en buitenland heeft aangetoond dat naast wettelijke, ook andere, dikwijls onbedoelde, daderkenmerken een rol kunnen spelen in rechterlijke beslissingen, waaronder sekse, etniciteit en sociale omstandigheden zoals werkloos zijn, 'foute vrienden' hebben en alcoholproblemen (Boone & Korf, 2010; Johnson et al., 2010; Van Wingerden et al., 2011). Eerdere studies naar de rol van financiële problematiek en straftoemeting hebben laten zien dat dit ook strafverzwarend lijkt te werken in het geval van het opleggen van een gevangenisstraf (Van Wingerden et al., 2011; Van Wingerden & Van Wilsem, 2014).

Dergelijke empirische bevindingen binnen het straftoematingsonderzoek worden veelal geplaatst binnen de *focal concerns theory*, waarbij wordt verondersteld dat

1 LOVS staat voor Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht.

drie principes leidend zijn bij het tot stand komen van een rechterlijke uitspraak: (1) de mate waarin de verdachte het ten laste gelegde kan worden verweten, (2) de gevaarlijkheid van de dader en de zorg om de maatschappij daartegen te beschermen, en (3) praktische overwegingen van individuele aard of vanuit de rechtbank bij het opleggen van de straf (Steffensmeier & Demuth, 2000; Maddan & Hartley, 2017; Van Wingerden & Van Wilsem, 2014). Daarvoor geldt dat straftoematingsonderzoek in binnen- en buitenland veelal ziet op de oplegging van gevangenisstraffen. Over de invloed van al deze factoren op de boeteoplegging is nog weinig bekend.

Voor het OM geldt dat het in een hiërarchischer context functioneert en tot op zekere hoogte gebonden is aan (interne) richtlijnen. Daardoor is er bij het bepalen van de hoogte van een strafbeschikking in vergelijking met de rechter minder ruimte voor maatwerk. Maar ook het OM zal zich, als onderdeel van de overheid, steeds moeten houden aan beginselen als proportionaliteit en gelijkheid. Omdat de strafbeschikkende officier van justitie in feite dezelfde, namelijk bestraffende, handeling verricht als een rechter, zal de wijze waarop hij tot de hoogte van de strafbeschikking komt in belangrijke mate overeenkomen met die van de strafopleggende rechter (Schoutsen et al., 2022).

#### *Boeteoplegging en het draagkrachtbeginsel*

In Nederland is bij wet bepaald dat voor alle strafbare feiten een boete kan worden opgelegd, waarbij het algemene minimum is bepaald op 3 euro. De maximale hoogte van de boete is wettelijk vastgelegd in zes verschillende categorieën passend bij het gepleegde delict, variërend van 450 tot 9.000.000 euro (art. 23 Sr).<sup>2</sup> Ook met betrekking tot de boete is er een ruime marge om de uiteindelijke hoogte te bepalen, mede afhankelijk van de omstandigheden waaronder het strafbare feit is gepleegd en de persoon van de verdachte.

In het strafrecht gelden het proportionaliteitsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel als belangrijke pijlers. In die gevallen waarin de rechter een geldboete oplegt, zou de financiële positie van de veroordeelde – als onderdeel van ‘de persoon van de veroordeelde’ – via deze beginselen op twee manieren doorwerking kunnen hebben. Allereerst moet bij het bepalen van een proportionele en gelijke straf rekening worden gehouden met iemands financiële (on)mogelijkheden om de geldboete te betalen, mede om te voorkomen dat iemand onnodig in de problemen komt omdat de boete niet kan worden betaald. In het verlengde daarvan ligt de manier waarop het proportionaliteitsbeginsel en gelijkheidsbeginsel doorwerking hebben: voor een proportionele en gelijke bestraffing is het ook van belang hoe de sanctie in verhouding staat tot iemands financiële positie. Een geldboete van 100 euro heeft veel meer impact op iemand die nauwelijks inkomen of vermogen en grote schulden heeft dan op iemand die vermogend is, relatief weinig schulden heeft en iedere maand een aanzienlijk bedrag ontvangt uit arbeidsloon. Het leed dat met de straf wordt beoogd, is daarmee voor de eerste veroordeelde aanzienlijk zwaarder dan

2 Het OM mag alleen zaken met een strafbeschikking afdoen waarop maximaal zes jaar gevangenisstraf is gesteld, waardoor feiten die worden bedreigd met de vijfde of zesde categorie niet voor deze vorm van afdoening in aanmerking komen.

voor de tweede veroordeelde. Voor hetzelfde strafbare feit zal de rechter op basis van de beginselen van proportionaliteit en gelijkheid bij de ene veroordeelde dus tot een lagere geldboete kunnen komen dan bij de andere veroordeelde, om per saldo op een gelijke en proportionele straf uit te komen.

Om tegemoet te komen aan de beginselen van gelijkheid en proportionaliteit hebben steeds meer landen, waaronder Duitsland, Denemarken en Zweden, het dagboetestelsel ingesteld. Daarbij wordt de hoogte van de boete afhankelijk gemaakt van de financiële situatie van de veroordeelde (Kantorowicz-Reznichenko & Luijning, 2016). In Nederland is het dagboetestelsel nooit ingesteld. Wel dient de rechter het zogenaamde *draagkrachtbeginsel*, zoals opgenomen in artikel 24 Sr, toe te passen: ‘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.’ Dit beginsel is opgenomen in de wet als duidelijke opdracht aan de rechter: bij het opleggen van een geldboete moet worden voorkomen dat deze een ongelijke uitwerking heeft voor een vermogende dan wel een onvermogene verdachte; het moet voorkomen dat de verdachte onevenredig zwaar wordt getroffen door de boete (Schuyt, 2010). De wet schrijft dus expliciet voor dát de rechter rekening moet houden met de draagkracht van de verdachte, maar geeft geen enkele aanwijzing hóe 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. Allereerst blijkt het niet eenvoudig om vast te stellen wat iemands inkomen en vermogen daadwerkelijk is. Uit eerder kwalitatief onderzoek is al gebleken dat de rechter doorgaans weinig zicht heeft op de financiële situatie van een verdachte (Nauta & De Wilde, 2020; Koenraadt et al., 2021; Koenraadt & Boone, 2022). Tijdens de adviesfase, maar ook tijdens het onderzoek ter terechtzitting komt meestal weinig informatie naar boven over de financiële situatie. Soms omdat daar niet naar wordt gevraagd (Nauta & De Wilde, 2020), soms omdat mensen er zelf geen zicht op hebben of daarover niets willen meedelen (Koenraadt & Boone, 2022). Hoewel het strafvonnis bij de oplegging van een geldboete steevast vermeldt ‘dat rekening is gehouden met de draagkracht van de verdachte’, betekent dat in de praktijk meestal niet zoveel (Nauta & De Wilde, 2020).

### *Huidig onderzoek*

Tot op heden is er binnen het straftoemetingsonderzoek nog nauwelijks aandacht voor de financiële situatie ten tijde van de strafoplegging. Met name in het opleggen van geldboetes ten opzichte van de financiële positie bestaat nog weinig inzicht, terwijl de financiële situatie wettelijk gezien juist wel een rol zou moeten spelen. Met dit grootschalige beschrijvende onderzoek trachten wij een eerste essentiële basis te geven voor verbeterde inzichten in de relatie tussen financiële draagkracht en de strafoplegging door het OM en de rechter. Het doel van dit artikel is daarbij drieledig: het in kaart brengen van de financiële situatie ten tijde van de strafoplegging en nagaan in hoeverre de financiële positie gerelateerd is aan zowel het type als de hoogte van de straf. Hiermee wordt voor het eerst op grote schaal in kaart gebracht in hoeverre mensen met een mindere draagkracht minder

vaak boetes of andere straffen opgelegd krijgen, alsook in hoeverre de hoogte van de straffen verschilt.

## Methodie

### *Data en operationalisering*

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de geregistreerde data beschikbaar bij het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Via het CBS is gepseudonimiseerde informatie geanalyseerd van twee instanties die bij de strafoplegging zijn betrokken: zaken die in het jaar 2019 door het OM zijn afgedaan en zaken die in het jaar 2019 door de rechtbank zijn afgedaan. Gegevens van alle personen die voor het OM en de rechter zijn verschenen, zijn middels een gepseudonimiseerd bestand gekoppeld aan de bij het CBS geregistreerde informatie over de financiële situatie. Dit betrof informatie over het wel of niet hebben van geregistreerde problematische schulden, het jaarinkomen en het vermogen van het huishouden. Voor het bepalen van de financiële situatie is gekozen voor peildatum 1 januari 2019. Hierdoor zullen het OM en de rechter indien van toepassing kennis hebben kunnen nemen van de financiële situatie van een verdachte voorafgaand aan de straftoemingsbeslissing. Financiële informatie is afkomstig uit verschillende relevante registraties, zoals de Belastingdienst en het CJIB.

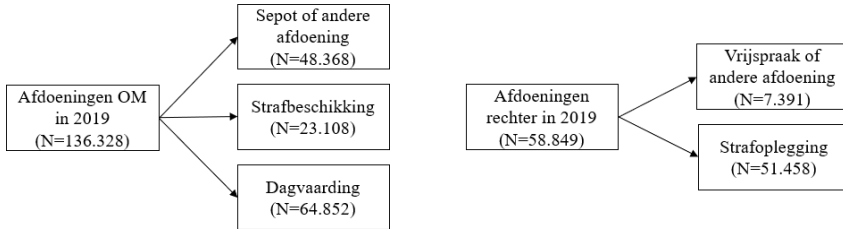
In dit onderzoek zijn alleen volwassen personen geanalyseerd van wie een zaak door het OM of de rechtbank is afgedaan én van wie informatie beschikbaar was over problematische schulden, inkomen en vermogen van het huishouden. Personen van wie financiële informatie ontbrak, zijn geëxcludeerd van analyse. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van alle zaken die in 2019 zijn afgedaan door het OM en alle misdrijfzaken die in 2019 in eerste aanleg zijn afgedaan door de rechtbank. Een persoon kan meerdere keren in het databestand voorkomen als er in het jaar 2019 meerdere zaken tegen deze persoon zijn afgedaan door het OM en/of de rechtbank in eerste aanleg.

In dit onderzoek worden verschillende observatie-eenheden in kaart gebracht. In 2019 zijn in totaal 191.437 zaken afgedaan door het OM, waarvan 136.328 zaken gekoppeld worden aan personen van 18 jaar en ouder met geregistreerde informatie over problematische schulden, inkomen en vermogen van het huishouden.<sup>3</sup> Dit betrof 106.931 unieke personen met minstens één zaak afgedaan door het OM. Door de rechtbank zijn in 2019 in totaal 85.625 zaken afgedaan, waarvan 58.849 gekoppeld konden worden aan personen van 18 jaar en ouder met geregistreerde

3 Van de 191.437 afgedane zaken door het OM betrof een deel zaken van personen jonger dan 18 jaar (N=11.105) en kon een deel niet gekoppeld worden aan een persoon in het GBA-bestand of waren geen gegevens over inkomen beschikbaar (N=44.004), bijvoorbeeld omdat deze personen niet geregistreerd staan in Nederland.

financiële informatie.<sup>4</sup> Dit betrof 50.130 unieke personen met een zaak afgedaan door de rechter (zie figuur 1 voor een gedetailleerd overzicht).<sup>5</sup>

**Figuur 1** *Verloop van afdoeningen door het OM en de rechtbank in eerste aanleg in 2019 van personen van 18 jaar en ouder van wie informatie over de financiële situatie bekend is*



- *Zaken afgedaan door OM en rechtbank*

Het OM heeft onder andere de mogelijkheid een zaak te seponeren, zelf af te doen met een strafbeschikking of door te sturen naar de rechtbank door middel van een dagvaarding. Al deze zaken zijn meegenomen onder de noemer 'afdoeningen door het OM'. Door middel van een strafbeschikking kan het OM verschillende straffen of maatregelen opleggen, waaronder een geldboete of een taakstraf van maximaal 180 uur. In dit onderzoek is gekeken naar de straffen (taakstraf en geldboete) die door het OM zijn opgelegd in het kader van een strafbeschikking. Indien het OM overgaat tot dagvaarding wordt de zaak voor de rechter gebracht. Alle beslissingen die de rechter op basis van een dagvaarding neemt en die niet procedureel van aard zijn, vallen onder 'afdoeningen door de rechter' en staan bij het CBS geregistreerd. Voor de 'strafoplegging door de rechter' is gekeken naar alle uitspraken waarin een straf is opgelegd. In dit artikel richten we ons op de onvoorwaardelijke straffen, omdat deze straffen ook daadwerkelijk uitgevoerd worden. Voor de volledigheid zijn in de bijlage ook de resultaten opgenomen inclusief de voorwaardelijke straffen.

- *Delict*

Bij het bepalen van het soort delict is gekeken naar het geregistreerde wetsartikel dat is overtreden in elke zaak. Dit betreft het zwaarste feit binnen een zaak, wat wordt bepaald op basis van de hoogste maximale straf die daarop in de wet staat. Bij gelijke straffen wordt het eerstgenoemde delict genomen. De zaken afgedaan

4 Van de 85.625 afgedane zaken door de rechtbank betrof een deel zaken van personen jonger dan 18 jaar (N=2.827) en kon een deel niet gekoppeld worden aan een persoon in het GBA-bestand of waren geen gegevens over inkomen beschikbaar (N=23.949), bijvoorbeeld omdat deze personen niet geregistreerd staan in Nederland.

5 Een deel van de personen die in 2019 door het OM zijn gedagvaard, is in 2019 ook voor de rechter verschenen. Omdat in deze studie beide gehele populaties zijn onderzocht – de gehele populatie afgedaan door het OM en de gehele populatie afgedaan door de rechtbank –, heeft deze overlap geen relevantie.

door het OM betreffen in deze studie alleen overtredingen en misdrijven waarop een gevangenisstraf van niet meer dan zes jaar staat, zaken afgedaan door de rechtbank betreffen alleen misdrijven.

- *Problematische schulden*

In dit onderzoek is het databestand problematische schulden van het CBS gebruikt. Dit betreft een dichotome (0/1) variabele waarbij is geregistreerd of een persoon op het peilmoment 1 januari 2019 wel of niet voldeed aan ten minste één van de volgende zeven criteria: (1) volgt een Wsnp-traject;<sup>6</sup> (2) heeft ten minste zes maanden de zorgpremie niet betaald; (3) heeft een betalingsachterstand van een Wet Mulder-boete<sup>7</sup> bij het CJIB, waarvan de tweede aanmaning ten minste twee maanden openstaat, of bevindt zich al in een ernstigere wanbetalersfase, en daarnaast moet het openstaande bedrag in totaal minimaal 50 euro zijn; (4) heeft langer dan 27 maanden een toeslagschuld van totaal minimaal 50 euro openstaan bij de Belastingdienst; (5) heeft langer dan vijftien maanden een schuld van totaal minimaal 50 euro voor overige belastingaanslagen openstaan bij de Belastingdienst; (6) heeft een belastingenschuld die in de twaalf maanden voor het peilmoment oninbaar is gebleken; (7) heeft een betalingsachterstand bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) van drie maanden of langer en van minimaal 270 euro.

- *Inkomen*

Voor het inkomen is gekeken naar het totaal belastbaar inkomen op peildatum 1 januari 2019, wat in feite het totale jaarinkomen over 2018 betreft. Ook deze bij het CBS geregistreerde informatie is ontleend aan verschillende administraties, waaronder de Belastingdienst. Het persoonlijk inkomen is een continue variabele en bevat de volgende bestanddelen van het bruto-inkomen van een persoon: inkomen uit arbeid, inkomen uit eigen onderneming, uitkering inkomensverzekeringen en uitkering sociale voorzieningen (met uitzondering van kinderbijslag en kindgebonden budget). Premies inkomensverzekeringen zijn in mindering gebracht (CBS, 2022a).

- *Vermogen*

Voor het vermogen is gekeken naar het totale vermogen van het huishouden op peildatum 1 januari 2019. Vermogen is een continue variabele en betreft de totale waarde aan bank- en spaartegoeden en effecten, obligaties en aandelen, de eigen woning, ondernemingsvermogen en de overige bezittingen van een huishouden min de totale waarde aan schulden van een huishouden. De schulden betreffen de hypotheekschuld van de eigen woning, studieschulden en overige schulden, zoals de financieringen van aandelen, obligaties of rechten op periodieke uitkeringen en schulden voor de financiering van de tweede woning of ander onroerend goed (CBS, 2022b). Deze schulden zijn geen indicator van financiële problematiek en zijn daarom anders dan de dichotome variabele *problematische schulden*.

6 Wsnp staat voor Wet schuldsanering natuurlijke personen.

7 Dit betreft de lichte verkeersovertredingen die volgens de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften als administratieve sanctie worden afgedaan volgens het bestuursrecht.



### Analyse

Om na te gaan in hoeverre het OM en de rechter bij personen met een lagere draagkracht tot andere strafoplegging komen, zijn lineaire regressieanalyses (OLS) uitgevoerd. Zowel voor het schatten van de kans om een van de hoofdstraffen opgelegd te krijgen als voor het schatten van de hoogte van de straf is gebruik gemaakt van OLS. Voor het schatten van een binaire uitkomstmaat is OLS onder de aannames van het Gauss-Markov-theorema *unbiased* en consistent. Omdat in dit onderzoek geen sprake is van predictie en de werkelijke verdeling van de error term niet bekend is (alleen de residuals zijn observeerbaar), volstaat hier de OLS-schattingsmethode, ook wel *linear probability model* genoemd bij een binaire uitkomstmaat. Uit eerder onderzoek is gebleken dat het lineair probability model doorgaans vergelijkbare resultaten oplevert als *logit average marginal effects* (Angrist & Pischke, 2014). Het voordeel van het lineair probability model is dat de geschatte coëfficiënten te interpreteren zijn als het gemiddelde verschil in kans dat de uitkomstmaat gelijk is aan 1.

In de regressiemodellen is gecontroleerd voor leeftijd, geslacht, het aantal afdoeningen in 2019, het wel of niet hebben van problematische schulden, het jaarinkomen in 2018 en het vermogen van het huishouden op peildatum 1 januari 2019. Omdat personen met een lager inkomen of schulden mogelijk andere typen delicten plegen (en er dus andere straffen worden opgelegd), wordt in de modellen ook gecontroleerd voor het type delict. Dit biedt de mogelijkheid om na te gaan in hoeverre de financiële situatie van verdachten voor *hetzelfde delict* samenhangt met het type en de hoogte van de strafoplegging. Voor het controleren voor type delict is gebruik gemaakt van afzonderlijke dummy's voor elk wetsartikel. Voor de zaken afgedaan via het OM betrof dit 1.039 verschillende wetsartikelen, bij de zaken afgedaan via de rechter 539 wetsartikelen.

Bij de regressieanalyses om de hoogte van de drie geanalyseerde straffen te schatten, wordt de hoogte van elke strafvorm op nul gezet indien er geen boete, taakstraf of detentiestraf is opgelegd. Dit heeft de voorkeur boven het 'missend' maken van observaties zonder opgelegde straffen, omdat dit leidt tot 'sample selection bias' (Heckman, 1979). Zo is het niet wenselijk om een steekproef te selecteren op basis van de waarde van de afhankelijke variabele, in dit geval de hoogte van de straf, omdat hiermee personen die een bepaalde straf bewust níet opgelegd hebben gekregen (bijvoorbeeld geen boete bij een lage draagkracht) zodoende uit de analyse worden verwijderd. Het is zinvol om de hoogte van de straf op nul (en dus niet op missend) te zetten als geen straf wordt opgelegd, omdat zo informatie wordt gebundeld over óf een straf wordt opgelegd en hoe hóóg de opgelegde straf is.

### Resultaten

In deze paragraaf wordt allereerst gekeken naar de financiële situatie van veroordeelde personen en hoe vaak van hen in 2019 een zaak door OM of rechter is afgedaan. Vervolgens wordt de financiële situatie in alle zaken waarin een hoofdstraf is opgelegd in kaart gebracht en nagegaan in hoeverre de financiële situatie en strafoplegging samenhangen.

*Problematische schulden, inkomen en vermogen huishouden van personen met een zaak afgedaan door het OM en de rechter*

Van alle personen van wie minstens één zaak is afgedaan door het OM en van wie het inkomen geregistreerd is (N=106.931), had gemiddeld 31 procent geregistreerde problematische schulden. Het jaarinkomen was gemiddeld 22.000 euro en het gemiddelde vermogen van het huishouden betrof 106.000 euro. Van de personen die voor de rechter verschijnen, heeft gemiddeld 40 procent geregistreerde schulden, een jaarinkomen van 20.000 euro en een vermogen van 79.000 euro.

Tabel 1 laat zien dat hoe vaker een zaak van een persoon binnen hetzelfde jaar is afgedaan, hoe hoger het percentage problematische schulden is, en hoe lager het inkomen en vermogen van het huishouden. Dit geldt zowel voor zaken afgedaan door het OM als door de rechtbank. Van de personen van wie in 2019 één zaak is afgedaan door het OM had 27 procent geregistreerde problematische schulden en dit verdubbelt tot 56 procent bij de personen van wie vijfmaal of vaker een zaak is afgedaan. Van de personen van wie eenmaal een zaak is afgedaan door de rechtbank had 37 procent geregistreerde problematische schulden en dit loopt op tot 61 procent bij de personen van wie vijfmaal of vaker een zaak is afgedaan.

Het gemiddelde jaarinkomen loopt af van 24.000 euro bij personen van wie eenmaal een zaak is afgedaan door het OM tot minder dan de helft (11.000 euro) bij personen die vijfmaal of vaker bij het OM zijn verschenen. Hetzelfde patroon is te zien bij personen die voor de rechter zijn verschenen. Het gemiddelde jaarinkomen loopt af van 21.000 euro bij personen van wie eenmaal een zaak door de rechtbank is afgedaan tot de helft (10.000 euro) bij personen van wie vijf of meer zaken zijn afgedaan.

Het vermogen van het huishouden loopt af van 116.000 euro bij personen die eenmaal bij het OM zijn verschenen tot 16.000 euro bij personen die vijfmaal of vaker bij het OM zijn verschenen. Bij zaken die voor de rechter zijn gebracht, is dit patroon ook zichtbaar. Het vermogen van het huishouden loopt af van 87.000 euro bij personen van wie eenmaal een zaak is afgedaan door de rechtbank tot 12.000 euro bij personen van wie vijf of meer zaken zijn afgedaan.

**Tabel 1** Aantal afdoeningen door OM en rechtbank in 2019 en de prevalentie schulden, het gemiddelde jaarinkomen en het vermogen van het huishouden op peildatum 1 januari 2019

Aantal afdoeningen in 2019	Personen met afdoening door OM				Personen met afdoening door rechtbank			
	N (% van totaal)	Schulden (%)	Gemiddeld jaarinkomen in 1.000 euro (SD)	Vermogen huishouden in 1.000 euro (SD)	N (% van totaal)	Schulden (%)	Gemiddeld jaarinkomen in 1.000 euro (SD)	Vermogen huishouden in 1.000 euro (SD)
1	89.013 (83%)	27%	24 (19)	116 (1.013)	43.592 (87%)	37%	21 (25)	87 (1.787)
2	11.921 (11%)	43%	17 (18)	70 (1.014)	4.965 (10%)	54%	14 (14)	29 (303)
3	3.394 (3%)	51%	13 (18)	33 (300)	1.112 (2%)	61%	12 (10)	13 (94)
4	1.302 (1%)	54%	13 (15)	25 (218)	317 (1%)	63%	10 (10)	31 (198)
5 en valker	1.301 (1%)	56%	11 (9)	16 (96)	144 (0%)	61%	10 (9)	12 (81)
<b>Totaal</b>	<b>106.931</b>	<b>31%</b>	<b>22 (27)</b>	<b>106 (987)</b>	<b>50.130</b>	<b>40%</b>	<b>20 (24)</b>	<b>79 (1.669)</b>

N=het aantal unieke personen. Het percentage achter N in de tweede kolom betreft het percentage van het totale aantal personen, het percentage van mensen met schulden in de derde kolom betreft het percentage van het aantal personen van wie 1 tot 5 of meer zaken zijn afgedaan in 2019.

*Opgelegde sancties en de financiële situatie veroordeelden*

Van de 136.328 zaken die door het OM zijn afgedaan en waarbij informatie over de financiële situatie is geregistreerd, werd in 48 procent van de gevallen overgegaan tot een dagvaarding (N=64.852) en 35 procent betrof een onvoorwaardelijk sepot of andere afdoening (N=48.368). In 17 procent van de gevallen kwam er een strafbeschikking (N=23.108). Voor de rechter in eerste aanleg zijn in totaal 58.849 zaken verschenen waarbij informatie over het inkomen van de verdachte bekend is. In 88 procent van de zaken kwam de rechter daarbij tot een strafoplegging (N=51.458) (zie figuur 1).

In tabel 2 zijn de beschrijvende resultaten te vinden voor de drie meest opgelegde onvoorwaardelijke straffen: geldboete, taakstraf en (via de rechter) gevangenis. Van alle geanalyseerde zaken die door het OM zijn afgedaan, is in 14 procent van de gevallen een geldboete opgelegd (N=19.647) en in 2 procent een taakstraf (N=2.774). De gemiddelde boete bij het OM bedraagt 372 euro, de gemiddelde taakstraf bedraagt 39 uur. Bij de rechter in eerste aanleg is in 20 procent van alle geanalyseerde zaken een onvoorwaardelijke geldboete opgelegd (N=12.195), in 36 procent een taakstraf (N=21.444) en in 23 procent een gevangenisstraf (N=13.581). De opgelegde boetes zijn hoger dan via het OM, gemiddeld 658 euro. De hoogte van de onvoorwaardelijke taakstraf betreft gemiddeld 68 uur, bij een gevangenisstraf wordt gemiddeld 153 dagen opgelegd.

**Tabel 2** *Beschrijvende statistiek van afgedane zaken en opgelegde onvoorwaardelijke sancties door OM en rechtbank waarbij informatie over de financiële situatie van de veroordeelde beschikbaar is*

	Zaken OM			Zaken rechtbank		
	N	M	SD	N	M	SD
Boete opgelegd (%)	136.328	14%		58.849	20%	
Hoogte boete gemiddeld (in euro's)	136.328	54	78	58.849	136	597
Hoogte boete indien boete (in euro's)	19.647	372	540	12.195	658	2.880
Taakstraf opgelegd (%)	136.328	2%		58.849	36%	
Hoogte taakstraf gemiddeld (in uren)	136.328	1	1	58.849	25	19
Hoogte taakstraf indien taakstraf (in uren)	2.774	39	32	21.444	68	52
Detentie opgelegd (%)	-	-	-	58.849	23%	
Hoogte detentie gemiddeld (in dagen)	-	-	-	58.849	35	99
Hoogte detentie indien detentie (in dagen)	-	-	-	13.581	153	427

N=aantal zaken afgedaan door het OM en de rechtbank waarbij informatie over de financiële situatie beschikbaar was. Er kunnen meerdere sancties binnen een zaak opgelegd worden en er kunnen meerdere zaken van eenzelfde persoon zijn afgedaan. De hoogte van de straf is gebaseerd op zowel het gemiddelde van de populatie als op de groep die de straf opgelegd heeft gekregen.

In tabel 3 is de financiële situatie bij de opgelegde onvoorwaardelijke sancties weergegeven, waaruit blijkt dat de financiële situatie van personen aan wie een taakstraf is opgelegd minder goed is dan van personen aan wie een boete is opgelegd. De financiële situatie bij een detentiestraf is nog minder goed. Zo blijkt ten eerste dat van alle zaken waarbij door het OM een boete is opgelegd, 20 procent van de veroordeelde personen geregistreerde problematische schulden had. Het gemiddelde jaarinkomen was 25.000 euro en het vermogen van het huishouden bedroeg 140.000 euro. De personen aan wie door de rechter een boete is opgelegd, hebben in 35 procent van de gevallen problematische geregistreerde schulden, een jaarinkomen van gemiddeld 24.000 euro en een vermogen van het huishouden van 108.000 euro.

De financiële situatie van personen aan wie een taakstraf is opgelegd, is vervolgens minder goed dan van personen aan wie een boete is opgelegd. In de zaken waarbij

door het OM een taakstraf is opgelegd, had 34 procent geregistreeerde problematische schulden, een jaarinkomen van gemiddeld 20.000 euro en 73.000 euro vermogen van het huishouden. Bij de strafoplegging door de rechter geldt dat in 43 procent van de zaken waarin een taakstraf is opgelegd er sprake was van geregistreeerde problematische schulden. Het gemiddelde jaarinkomen was 19.000 euro en het vermogen van het huishouden was 50.000 euro. De groep die door de rechter een gevangenisstraf opgelegd heeft gekregen, staat er financieel nog minder goed voor: in totaal heeft 56 procent van deze groep problematische schulden, een gemiddeld jaarinkomen van 13.000 euro en een vermogen van het huishouden van 25.000 euro.

**Tabel 3** *Financiële situatie bij de oplegde hoofdsancties door het OM en de rechter*

	Sancties OM			Sancties rechtbank		
	Geregistreeerde problematische schulden (%)	Inkomen in 1.000 euro (SD)	Vermogen in 1.000 euro (SD)	Geregistreeerde problematische schulden (%)	Inkomen in 1.000 euro (SD)	Vermogen in 1.000 euro (SD)
Boete opgelegd	20%	25 (26)	140 (759)	35%	24 (27)	108 (840)
Taakstraf opgelegd	34%	20 (17)	73 (645)	43%	19 (19)	50 (452)
Detentie opgelegd	-	-	-	56%	13 (15)	25 (317)
Totaal zaken	35%	20 (25)	92 (926)	42%	19 (23)	70 (1.544)

N=aantal zaken afgedaan bij het OM en de rechtbank waarbij informatie over de financiële situatie beschikbaar was. Opgelegde straffen betreffen onvoorwaardelijke straffen. Er kunnen meerdere sancties binnen een zaak opgelegd worden en er kunnen meerdere zaken van eenzelfde persoon zijn afgedaan.

De financiële situatie van de personen aan wie een boete is opgelegd, oogt op basis van bovenstaande gegevens beter dan die van de personen aan wie een taakstraf of gevangenisstraf is opgelegd. Het is echter de vraag of en in hoeverre de financiële situatie van de veroordeelde daadwerkelijk samenhangt met de strafsoort en hoogte van de straf.

#### *Strafoplegging in relatie tot de financiële situatie van veroordeelde personen*

Met behulp van regressieanalyses is nagegaan in hoeverre het OM en de rechter bij veroordeelde personen met een lagere draagkracht daadwerkelijk tot een andere strafoplegging komen. Tabel 4 laat de regressiecoëfficiënten zien van de financiële situatie van veroordeelde personen en de strafoplegging door het OM, waarbij ook gecontroleerd is voor leeftijd, geslacht, aantal afdoeningen en wetsartikel. Uit de analyses blijkt dat in zaken waarin een veroordeelde weinig draagkracht heeft minder vaak een boete wordt opgelegd. Hierbij geldt dat wanneer een persoon problematische schulden heeft, de kans 6 procentpunt kleiner is dat er voor hetzelfde

delict een boete wordt opgelegd ( $B=-,059$ ) dan wanneer er geen schulden geregistreerd waren.<sup>8</sup> Dit is een flink verschil, namelijk de helft van de gemiddelde kans in de gehele steekproef. Voor elke stijging van het jaarinkomen met 10.000 euro is de kans 0,7 procentpunt groter dat er een boete wordt opgelegd ( $B=,007$ ). Vermogen van het huishouden vertoont geen significante samenhang met het wel of niet opleggen van een boete.

Bij de hoogte van de boete blijken het hebben van schulden en het inkomen eveneens significante voorspellers te zijn, ook wanneer gecontroleerd wordt voor vermogen en het type delict. Wanneer iemand problematische schulden had, wordt er gemiddeld een 21 euro lagere boete opgelegd ( $B=-21,235$ ). Dit betekent dus dat mensen met problematische schulden binnen hetzelfde delict een 21 euro lagere boete krijgen dan mensen die geen geregistreerde schulden hadden.<sup>9</sup> Een stijging van het jaarinkomen met 10.000 euro hangt samen met een stijging van de opgelegde boete met 3,38 euro ( $B=3,375$ ). Net als bij de kans op een boete is ook bij de hoogte van de boete geen significante samenhang met het vermogen van het huishouden gevonden.

Bij het bepalen of er wel of geen taakstraf wordt opgelegd, zijn geen significante verschillen gevonden. En ook bij het bepalen van de hoogte van de taakstraf blijken problematische schulden, inkomen en vermogen geen significante voorspellers.

**Tabel 4** *Regressiecoëfficiënten financiële situatie en strafoplegging door OM (N=136.328)*

	Boete (0/1)	Hoogte boete	Taakstraf (0/1)	Hoogte taakstraf
	B (SE)	B (SE)	B (SE)	B (SE)
Constante	0,380*** (0,002)	84,522*** (4,014)	0,054*** (0,002)	1,295*** (0,125)
Geregistreeerde problematische schulden	-0,059*** (0,000)	-21,235*** (1,390)	0,001 (0,001)	-0,063 (0,043)
Inkomen per 10.000 euro	0,007*** (0,000)	3,375*** (0,265)	0,000 (0,000)	0,005 (0,008)
Vermogen per 10.000 euro	0,000 (0,000)	0,118 (0,069)	0,000 (0,000)	0,002 (0,002)

Elke rij betreft een apart regressiemodel, waarbij gecontroleerd is voor leeftijd, sekse, aantal afdoeningen en het hoogst overtreden wetsartikel.

\*\*\*  $p < 0.01$ ; \*\*  $p < 0.05$ ; \*  $p < 0.10$ .

Dezelfde berekeningen zijn gedaan voor de financiële situatie van personen die zijn veroordeeld door de rechtbank. Uit tabel 5 blijkt dat ook de strafoplegging door de rechtbank verschillend is voor mensen met veel of weinig draagkracht.<sup>10</sup> Het heb-

8 Uit tabel 2 valt op te maken dat in 14 procent van alle zaken een boete opgelegd wordt.

9 Ter vergelijking, 21 euro is ruim een derde van de voorspelde boete voor de gehele steekproef van afdoeningen door het OM (54 euro, zie tabel 2).

10 In de tabel in de bijlage zijn de resultaten te vinden voor de voorwaardelijke en onvoorwaardelijke straffen samengevoegd.

ben van geregistreerde problematische schulden en het inkomen vertonen een significante relatie met het wel of niet opleggen van zowel een boete, een taakstraf als een gevangenisstraf. Wanneer iemand geregistreerde problematische schulden had, is de kans 2 procentpunt lager om voor hetzelfde delict een boete te krijgen ( $B=-,022$ ), 2 procentpunt hoger om een taakstraf te krijgen ( $B=-,020$ ) en 6 procentpunt hoger om een gevangenisstraf te krijgen ( $B=,06$ ) in vergelijking met iemand die geen geregistreerde problematische schulden had. Dit is een groot verschil, met een gemiddelde kans op een boete van 20 procent, een gemiddelde kans op een taakstraf van 36 procent en een gemiddelde kans op een detentiestraf van 23 procent (zie tabel 2).

Daarnaast staat ook de hoogte van de geld- en gevangenisstraf in verband met de financiële situatie van een persoon. Voor de hoogte van een boete geldt dat door de rechter aan een persoon die problematische schulden had gemiddeld een 31 euro lagere boete wordt opgelegd dan aan iemand die geen geregistreerde schulden had ( $B=-31,151$ ).<sup>11</sup> Daarnaast geldt dat wanneer iemand in totaal een 10.000 euro hoger jaarinkomen had, een 11,80 euro hogere boete wordt opgelegd ( $B=11,806$ ).

**Tabel 5** *Regressiecoëfficiënten financiële situatie en strafoplegging door de rechtbank (N=58.849)*

	<b>Boete (0/1)</b>	<b>Hoogte boete</b>	<b>Taakstraf (0/1)</b>	<b>Hoogte taakstraf</b>	<b>Detentie (0/1)</b>	<b>Hoogte detentie</b>
	<b>B (SE)</b>	<b>B (SE)</b>	<b>B (SE)</b>	<b>B (SE)</b>	<b>B (SE)</b>	<b>B (SE)</b>
Constante	0,245*** (0,011)	39,855 (40,586)	0,381*** (0,014)	15,033*** (1,275)	0,099*** (0,011)	-24,352*** (5,65)
Geregistreerde problematische schulden	-0,022*** (0,003)	-31,151*** (11,829)	0,020*** (0,004)	0,447 (0,371)	0,060*** (0,003)	3,618** (1,622)
Inkomen per 10.000 euro	0,012*** (0,001)	11,806*** (2,759)	0,001 (0,001)	0,396*** (0,087)	-0,017*** (0,001)	-4,492*** (0,378)
Vermogen per 10.000 euro	0,000 (0,000)	0,352 (0,355)	0,000** (0,000)	-0,009 (0,011)	0,000 (0,000)	0,001 (0,049)

Elke rij betreft een apart regressiemodel, waarbij gecontroleerd is voor leeftijd, sekse, aantal afdoeningen en het hoogst overtreden wetsartikel.

\*\*\*  $p < 0.01$ ; \*\*  $p < 0.05$ ; \*  $p < 0.10$ .

De hoogte van een taakstraf staat alleen in verband met het inkomen. Een persoon met een jaarinkomen van 10.000 euro hoger ontvangt een iets hogere taakstraf van 0,4 uur ( $B=0,396$ ). Bij het opleggen van een gevangenisstraf staat het hebben van schulden in verband met een hogere gevangenisstraf van 3,6 dagen ( $B=3,618$ ) in vergelijking met iemand zonder problematische schulden. Wanneer iemand een 10.000 euro hoger jaarinkomen heeft, wordt voor hetzelfde delict een minder hoge gevangenisstraf van 4,5 dagen opgelegd ( $B=-4,492$ ).

11 Ter vergelijking, 31 euro is bijna een kwart van de gemiddelde boete in de steekproef van afdoeningen door de rechtbank (136 euro, zie tabel 2).



## Conclusie en discussie

In penologische en criminologische literatuur is veelvuldig onderzocht welke factoren een rol spelen bij de strafoplegging. Tot op heden is er echter nauwelijks zicht op de relatie tussen draagkracht en opgelegde straffen. Dat is opmerkelijk, omdat draagkracht, op basis van het draagkrachtbeginsel, een van de weinige factoren is die uitdrukkelijk in de wet is opgenomen als strafbeïnvloedende omstandigheid. In dit onderzoek is daarom voor het eerst op grote schaal de samenhang tussen de geregistreeerde financiële situatie van veroordeelde personen in Nederland en de strafoplegging door het OM en de rechter in kaart gebracht. De resultaten tonen aan dat 31 procent van de personen van wie in 2019 minstens één zaak door het OM is afgedaan geregistreeerde problematische schulden had, bij de rechter had gemiddeld 40 procent problematische schulden. Daarbij geldt dat hoe vaker van iemand een zaak is afgedaan, hoe slechter zijn financiële situatie was. Dit geldt zowel voor de prevalentie problematische schulden, voor het gemiddelde jaarinkomen als voor het vermogen van het huishouden. Uit de bevindingen blijkt ook dat 20 procent van de personen aan wie een boete door het OM is opgelegd te maken had met problematische schulden, bij boetes door de rechter betrof dit 35 procent. Daarnaast hebben 43 procent van de personen aan wie een taakstraf en 56 procent van de personen aan wie een detentiestraf is opgelegd problematische schulden.

Uit de regressieanalyses is gebleken dat de financiële situatie van een veroordeelde doorgaans een goede voorspeller is voor het type en de hoogte van opgelegde straffen. Veroordeelde personen met problematische schulden hebben een minder grote kans om een boete opgelegd te krijgen en de boetes die opgelegd worden, zijn minder hoog dan wanneer er geen problematische schulden geregistreeerd zijn. Mensen met minder draagkracht krijgen voor hetzelfde delict dus een lagere en minder vaak een boete opgelegd door zowel het OM als de rechter. Daarnaast blijkt dat de rechtbank aan mensen met minder draagkracht vaker een gevangenisstraf oplegt en ook het aantal dagen opgelegde gevangenisstraf is hoger voor mensen met minder draagkracht.

De bevindingen van dit onderzoek bevestigen allereerst dat een aanzienlijk deel van de veroordeelde personen te maken heeft met problematische schulden. In lijn met de literatuur (Koenraadt et al., 2020; Gålnander, 2022; Van Beek et al., 2020; Weijters et al., 2018) is uit deze studie gebleken dat in meer dan de helft van alle zaken waarbij een gevangenisstraf is opgelegd een veroordeelde te maken had met problematische schulden. Maar ook in zaken waarbij door de rechter een taakstraf of boete wordt opgelegd, blijkt minstens een derde van de veroordeelde personen geregistreeerde problematische schulden te hebben. Onderzoek heeft aangetoond dat justitiële betalingen, waaronder boetes, een belangrijke bron kunnen zijn van het ontstaan of verergeren van een schuldensituatie (o.a. Harris et al., 2010; Pogrebin et al., 2016; Pleggenkuhle, 2017; Martin et al., 2018). In binnen- en buitenland lijken de kennis en ondersteuning op het gebied van schuldhulpverlening bij justitiabelen echter nog ondermaats en vooral toe te zien op personen die in detentie of bij de reclassering terechtkomen (Gålnander, 2022; Van Beek et al., 2021). Juist doordat schulden een succesvolle re-integratie kunnen bemoeilijken (Gålnander, 2022; Van Beek et al., 2021; Harper et al., 2020), is het van belang dat schuldhulp-

verlening binnen de gehele strafrechtsketen voldoende aandacht krijgt. Dit geldt niet alleen voor zaken waarin een gevangenisstraf is opgelegd, ook het ruime aandeel geregistreerde schulden bij opgelegde taakstraffen en geldboetes verdient nadere aandacht.

De resultaten van dit onderzoek laten verder zien dat mensen met minder draagkracht lagere en minder vaak boetes opgelegd krijgen. In Nederland heeft de rechter bij de boeteoplegging de wettelijke plicht om bij het bepalen van de hoogte van de boete rekening te houden met de draagkracht van een verdachte, maar in hoeverre dit verschil verklaard kan worden door (voldoende) toepassing van het draagkrachtbeginsel is op basis van deze data niet vast te stellen. Eerder onderzoek heeft aangetoond dat de rechter doorgaans weinig zicht heeft op de financiële situatie van een veroordeelde. Zo heeft hij nauwelijks verifieerbare gegevens over de financiële situatie, waardoor informatie voornamelijk afkomstig is uit het reclasseringsrapport of van de verdachte zelf (Nauta & De Wilde, 2020; Koenraadt & Boone, 2022). In de gevallen dat de financiën en draagkracht wel ter sprake komen, kan dit wel degelijk leiden tot aanpassing van het boetebedrag of de strafmodaliteit (Nauta & De Wilde, 2020). De resultaten van dit onderzoek laten zien dat boetes tientallen euro's lager kunnen uitvallen wanneer mensen in het voorgaande jaar 10.000 euro minder verdienden of problematische schulden hadden. Of toepassing van het draagkrachtbeginsel dergelijke verschillen in straftoemeting kan verklaren en in hoeverre daarmee recht wordt gedaan aan het draagkrachtbeginsel, zal verder onderzocht moeten worden.

Zo is het ook mogelijk dat de verschillen in strafoplegging niet verklaard kunnen worden vanuit de wettelijke opdracht rekening te houden met de draagkracht van een veroordeelde, maar door toedoen van onbedoelde factoren die een rol spelen in de strafoplegging. Eerder straftoemetingsonderzoek heeft aangetoond dat uiteenlopende onbedoelde factoren, zoals sekse, leeftijd en sociale omstandigheden, een rol kunnen spelen in de strafoplegging. Aansluitend bij de focal concerns theory heeft de rechter doorgaans niet genoeg informatie om alle factoren voldoende mee te wegen, waardoor stereotypering een rol kan spelen bij de bepaling van een precieze straf (Steffensmeier & Demuth, 2000; Maddan & Hartley, 2017; Van Wingerden et al., 2011). Ook financiële problematiek en sociale klasse kunnen onbedoeld een strafverzwarende factor zijn bij de straftoemeting (Van Wingerden et al., 2011; Van Wingerden & Van Wilsem, 2014). De bevinding van dit onderzoek dat mensen met minder draagkracht vaker en hogere gevangenisstraffen opgelegd krijgen, lijkt hierbij aan te sluiten.

Verschillen in straftoemeting bij veroordeelde personen met meer en minder draagkracht zouden dus verklaard kunnen worden door zowel bedoelde (draagkrachtbeginsel) als onbedoelde (sociale klasse) factoren. Deze studie is beschrijvend van aard en op basis van de analyses kan niet vastgesteld worden dat de draagkracht van een veroordeelde ook daadwerkelijk een rol heeft gespeeld bij de straftoemeting. Zo is het ook mogelijk dat personen met schulden of een laag inkomen net andere kenmerken vertonen, waardoor zij binnen eenzelfde delict een lagere geldboete of andere straf opgelegd hebben gekregen. Hoewel er binnen dit onderzoek gecontroleerd is voor een aantal variabelen, zoals leeftijd, geslacht en wetsartikel, is het mogelijk dat andere, niet-geobserveerde factoren een verklaring

bieden voor het verschil in de straftoematingsbeslissing. Hierdoor is een selectie-effect niet uit te sluiten. Nader observationeel, quasi-experimenteel en/of juridisch onderzoek zou moeten uitwijzen hoe vaak de financiële situatie wordt meegewogen ten tijde van de strafoplegging en in hoeverre in die gevallen recht wordt gedaan aan wettelijke bepalingen zoals het draagkrachtbeginsel.

Daarnaast dient opgemerkt te worden dat in dit onderzoek gebruik is gemaakt van registerdata van het CBS, wat wil zeggen dat nadrukkelijk alleen is gekeken naar de *geregistreerde* financiële situatie en het delict. Op basis van deze data is het onmogelijk om een volledig beeld te krijgen van de werkelijke financiële situatie en de precieze delictsomschrijving van alle personen aan wie een straf is opgelegd. Zo is in dit onderzoek alleen het hoogst genoteerde overtreden wetsartikel opgenomen, waardoor verdere informatie over het delict en de criminele geschiedenis ontbreekt. Van een aantal zaken die door het OM en de rechtbank zijn afgedaan, was geen financiële informatie geregistreerd en ook deze zijn niet meegenomen in de analyse. Van de geanalyseerde personen is het daarbij zeker niet uitgesloten dat een deel inkomen of schulden heeft die niet bekend zijn bij instanties. Tot slot is voor het meten van schulden in dit onderzoek gebruik gemaakt van een binaire variabele waarin is aangegeven of van een persoon op peildatum 1 januari 2019 (langdurige) problematische schulden geregistreerd staan bij onder andere de zorgverzekering of het CJIB. Meer gedetailleerde informatie over de hoogte van de schulden of aan welke instanties de veroordeelde geld verschuldigd is, was ten tijde van het onderzoek niet voorhanden.

In West-Europa is Nederland een van de weinige landen waarin vaste boetecategorieën per delict bestaan en geen dagboetestelsel gehanteerd wordt. Om binnen dit systeem tot evenredige straffen te komen, zijn inzichten in de financiële situatie bij boeteoplegging noodzakelijk. Tot op heden is de financiële positie ten tijde van de strafoplegging echter nog een onderbelicht thema in criminologische en penologische literatuur. Met deze studie is getracht een eerste basis te leggen voor het in kaart brengen van de financiële situatie en de strafoplegging door zowel het OM als de rechter. Met dit onderzoek is aangetoond dat mensen met meer en minder draagkracht anders worden bestraft, maar de achterliggende mechanismen zijn op basis van dit onderzoek niet te achterhalen. Met het oog op de negatieve consequenties die gepaard kunnen gaan met het hebben van financiële problematiek door toedoen van hoge boetes alsook op het streven naar een legitieme, evenredige en transparante rechtspraak is het van belang meer inzicht te krijgen in de financiële situatie ten tijde van de strafoplegging.

In de praktijk geeft deze kennis de strafopleggende rechter of officier van justitie een beeld van de rol die de financiële positie van veroordeelden speelt bij straftoemeting in het algemeen. Met meer bewustzijn op dit punt kunnen gevolgen die een straf onbedoeld zwaarder maken, worden voorkomen. De strafoplegger die waakzaam (of: alert) is op dit punt is beter in staat om in een concrete zaak een proportionele straf te bepalen, die recht doet aan de persoon van de verdachte, met inbegrip van diens financiële situatie en de gevolgen die de sanctie daarvoor heeft of kan hebben. Bovendien kan deze eerste verkenning bijdragen aan het bredere debat over concretisering van het draagkrachtbeginsel (zie ook Nauta & De Wilde, 2020) en de maatschappelijke en politieke discussie over de rol van de overheid in

Rosa Koenraadt & Pauline Schuyt

de strijd tegen én als oorzaak van de toename van het aantal mensen met schuldenproblematiek.

## Literatuur

- Aaltonen, M., Oksanen, A., & Kivivuori, J. (2016). Debt problems and crime. *Criminology*, 54(2), 307-331. <https://doi.org/10.1111/1745-9125.12103>
- Angrist, J. D., & Pischke, J. S. (2014). *Mastering 'metrics. The path from cause to effect*. Princeton University Press.
- Beckett, K. A., Harris, A. M., & Evans, H. (2008). *The assessment and consequences of legal financial obligations in Washington state*. Washington State Minority and Justice Commission.
- Boone, M. M., & Korf, D. J. (2010). Bestrafing van cocaïnesmokkelaars. Richtlijnen, rechters, rechtbanken en de persoon van de dader. *Tijdschrift voor Criminologie*, 52(3), 239-256.
- Boone, M., Nieuwebeerta, P., Rap, S., Schuyt, P., & Liefwaard, T. (2021). *Vervangende taakstraf bij het niet betalen van een geldboete*. WODC. <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3078>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2022a, 23 februari). *Inpatab: Inkomen van personen*. [www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/maatwerk-en-microdata/microdata-zelf-onderzoek-doen/microdatabestanden/inpatab-inkomen-van-personen](http://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/maatwerk-en-microdata/microdata-zelf-onderzoek-doen/microdatabestanden/inpatab-inkomen-van-personen)
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2022b, december 5). *Vehtab: Vermogens van huishoudens*. [www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/maatwerk-en-microdata/microdata-zelf-onderzoek-doen/microdatabestanden/vehtab-vermogens-van-huishoudens](http://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/maatwerk-en-microdata/microdata-zelf-onderzoek-doen/microdatabestanden/vehtab-vermogens-van-huishoudens)
- Centraal Justitieel Incassobureau. (2020). *Cijfers 2019*. Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- De Jong, J. D. (2017). Denktank 9. Schulden: 'Of ik nou 25 of 26 duizend schuld heb, ik kan het toch niet betalen'. Hogeschool Leiden.
- Evans, D. N. (2014). *The debt penalty exposing the financial barriers to offender reintegration*. Research & Evaluation Center John Jay College of Criminal Justice.
- Gälnder, R. (2022). 'The anxiety of a lifetime' – Dealing with debt in desistance from crime. *The British Journal of Criminology*, 63(2), 461-476. <https://doi.org/10.1093/bjc/azac042>
- Harper, A., Ginapp, C., Bardelli, T., Grimshaw, A., Justen, M., Mohamedali, A., Thomas, I., & Puglisi, L. (2020). Debt, incarceration, and re-entry: A scoping review. *American Journal of Criminal Justice*, 46(2), 250-278. <https://doi.org/10.1007/s12103-020-09559-9>
- Harris, A., Evans, H., & Beckett, K. (2010). Drawing blood from stones: Legal debt and social inequality in the contemporary United States. *American Journal of Sociology*, 115(6), 1753-1799. <https://doi.org/10.1086/651940>
- Heckman, J. J. (1979). Sample selection bias as a specification error. *Econometrica*, 47(1), 153-161.
- Hoeve, M., Stams, G. J. J. M., Van der Zouwen, M., Vergeer, M., Jurrius, K., & Asscher, J. J. (2014). A systematic review of financial debt in adolescents and young adults: Prevalence, correlates and associations with crime. *PLoS ONE*, 9(8), e104909. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0104909>
- Johnson, B. D., Van Wingerden, S. G. C., & Nieuwebeerta, P. (2010). Sentencing homicide offenders in the Netherlands: Offender, victim, and situational influences in criminal punishment. *Criminology*, 48, 981-1018.

- Kantorowicz-Reznichenko, E., & Luining, E. (2016). De dagboete: reden voor nieuwe overpeinzing? *Trema Straftoemingsbulletin*, 39(1), 6-13.
- Koenraadt, R., & Boone, M. (2022). (Weinig) zicht op financiële problemen in de fase van strafoplegging. *PROCES*, 101(2), 80-91. <https://doi.org/10.5553/proces/016500762022101002003>
- Koenraadt, R. M., Dirkzwager, A., & Nieuwbeerta, P. (2020). Gedetineerd en debiteur. Onderzoek naar het hebben van schulden tijdens en na detentie. *Proces*, 99(2), 157-171. <https://doi.org/10.5553/PROCES/016500762020099002007>
- Koenraadt, R. M., Boone, M. M., Rap, S. E., & Kappert, S. (2021). *Financieel toezicht binnen het (jeugd)strafrecht*. WODC. <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3023>
- Maddan, S., & Hartley, R. D. (2017). Towards the development of a standardized focal concerns theory of sentencing. In J. T. Ulmer & M. S. Bradley (Eds.), *Handbook on punishment decisions* (pp. 311-335). Routledge.
- Martin, K. D., Sykes, B. L., Shannon, S., Edwards, F., & Harris, A. (2018). Monetary sanctions: Legal financial obligations in US systems of justice. *Annual Review of Criminology*, 1(1), 471-495. <https://doi.org/10.1146/annurev-criminol-032317-091915>
- McKernan, P. (2019). Wanted on warrants: The impact of legal financial obligations on prisoner reentry and recommendations for reform. *Journal of Community Corrections*, 28(3), 11-18.
- More, P. A., & Weijters, G. (2011a). *Tweede meting van de monitor nazorg ex-gedetineerden: resultaten en vergelijking tussen twee metingen in de tijd* (Cahier 2011-3). WODC.
- More, P. A., & Weijters, G. (2011b). *Schuldenproblematiek van jongvolwassen gedetineerden* (Fact Sheets 2011-02). WODC.
- Nauta, O., & De Wilde, B. (2020). *Toepassing draagkrachtbeginsel bij geldboetes*. WODC. <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3005>
- Olesen, A. (2016). Debt as a criminal risk factor in Denmark. *Oñati Socio-Legal Series*, 6(3), 676-706. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2783815](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2783815)
- Pleggenkuhle, B. (2017). The financial cost of a criminal conviction: Context and consequences. *Criminal Justice and Behavior*, 45(1), 121-145. <https://doi.org/10.1177/0093854817734278>
- Pogrebin, M., West-Smith, M., Walker, A., & Unnithan, N. P. (2016). Employment isn't enough: Financial obstacles experienced by ex-prisoners during the reentry process. *Prisoner Reentry*, 307-334. [https://doi.org/10.1057/978-1-137-57929-4\\_7](https://doi.org/10.1057/978-1-137-57929-4_7)
- Schoutsen, L. M., De Keijser, J. W., Schuyt, P. M., & Crijns, J. H. (2022). *De strafzaak achter de strafbeschikking. Een observatieonderzoek naar de berechting van strafbeschikkingszaken*. Boom juridisch.
- Schuyt, P. M. (2010). *Verantwoorde straftoemeting*. Kluwer.
- Shah, A. K., Mullainathan, S., & Shafir, E. (2012). Some consequences of having too little. *Science*, 338(6107), 682-685. <https://doi.org/10.1126/science.1222426>
- Steffensmeier, D., & Demuth, S. (2000). Ethnicity and sentencing outcomes in US federal courts: Who is punished more harshly? *American Sociological Review*, 65, 705-729.
- Turner, N. E., Preston, D. L., Saunders, C., McAvoy, S., & Jain, U. (2009). The relationship of problem gambling to criminal behavior in a sample of Canadian male federal offenders. *Journal of Gambling Studies*, 25(2), 153-169. <https://doi.org/10.1007/s10899-009-9124-1>
- Van Beek, G., De Vogel, V., & Van de Mheen, D. (2020). How serious is debt among probation clients? A study into the prevalence and scope of debt in a Dutch probation sample. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 66(2-3), 186-208. <https://doi.org/10.1177/0306624x20981036>

Rosa Koenraadt &amp; Pauline Schuyt

- Van Beek, G., De Vogel, V., & Van de Mheen, D. (2021). How to assist probationers with debt problems during supervision? A qualitative study into the experiences of both probation officers and clients. *Crime & Delinquency*, 68(6-7), 1069-1092. <https://doi.org/10.1177/0011128721999343>
- Van Beek, G., De Vogel, V., & Van de Mheen, D. (2023). Financial problems and debt as predictive factors for recidivism. *Criminal Justice and Behavior*, 50(9), 1341-1360.
- Van Wingerden, S. G. C., Moerings, M., & Van Wilsem, J. A. (2011). *Recidiverisico en straftoemeting*. Raad voor de rechtspraak.
- Van Wingerden, S. G. C., & Van Wilsem, J. A. (2014). Straffen omvat meer dan gevangenisstraf. De effecten van daderkenmerken op de straftoemeting voor het gehele sanctiepakket. *Tijdschrift voor Criminologie*, 56(1), 3-23.
- Weijters, G., Rokven, J. J., & Verweij, S. (2018). *Monitor nazorg (ex-)gedetineerden meting 5*. WODC.
- Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. (2020). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2019*. <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/254>

## Bijlage

**Tabel B.1** *Regressiecoëfficiënten financiële situatie en voorwaardelijke en onvoorwaardelijke strafoplegging door de rechtbank (N=58.849)*

	<b>Boete (0/1)</b>	<b>Hoogte boete</b>	<b>Taakstraf (0/1)</b>	<b>Hoogte taakstraf</b>	<b>Detentie (0/1)</b>	<b>Hoogte detentie</b>
	<b>B (SE)</b>	<b>B (SE)</b>	<b>B (SE)</b>	<b>B (SE)</b>	<b>B (SE)</b>	<b>B (SE)</b>
Constante	0,316*** (0,011)	67,581* (40,816)	0,463*** (0,014)	21,637*** (1,351)	0,232*** (0,013)	-23,616*** (5,702)
Geregistreeerde problematische schulden	-0,031*** (0,003)	-40,565*** (11,896)	0,013** (0,004)	-0,213 (0,394)	0,063*** (0,004)	4,142** (1,622)
Inkomen per 10.000 euro	0,012*** (0,000)	11,581*** (2,775)	0,001 (0,001)	0,451*** (0,092)	-0,018*** (0,001)	-4,896*** (0,388)
Vermogen per 10.000 euro	0,000 (0,138)	0,353 (0,357)	0,000* (0,000)	-0,012 (0,012)	0,000 (0,000)	0,001 (0,050)

Elke rij betreft een apart regressiemodel, waarbij gecontroleerd is voor leeftijd, sekse, aantal afdoeningen en het hoogst overtrede wetsartikel.

\*\*\* p<0.01; \*\* p<0.05; \* p<0.10.