NEDERLANDSE ORDE VAN ADVOCATEN

Uitsluitend ingediend per e-mail
Ministerie van Justitie en Veiligheid
t.a.v. de heer dr. mr. F.B.J. Grapperhaus

Den Haag, 5 februari 2021
dossiernummer: 200461
uw kenmerk: 3108891
telefoonnummer:
e-mail: @advocatenorde.nl

Betreft: rapport 'Toepassing draagkrachtbeginsel bij geldboetes'

Geachte minister,

Bij brief van 9 december 2020 heeft u de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) het rapport 'Toepassing draagkrachtbeginsel bij geldboetes' voorgelegd. U heeft verzocht u met betrekking tot de bevindingen en de aanbevelingen van het onderzoek van inlichtingen en advies te voorzien. De NOvA voldoet graag aan uw verzoek en heeft zijn adviescommissie strafrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,

bijlage: advies van de adviescommissie strafrecht

Bezoekadres
Prinses Beatrixlaan 5
2595 AK Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

www.advocatenorde.nl

ADVIES

Van:	adviescommissie strafrecht
Datum:	5 februari 2021
Betreft:	**advies en aanbevelingen naar aan leiding van het rapport 'Toepassing draagkrachtbeginsel bij geldboetes'**

SAMENVATTING

Conclusie

De ACS heeft met belangstelling kennisgenomen van het eindrapport 'Toepassing draagkrachtbeginsel bij geldboetes'. De ACS onderschrijft de in dat rapport opgenomen conclusies en onderschrijft met name dat het goed zou zijn in ieder geval de mogelijkheden van een bredere en uniformere toepassing van het draagkrachtbeginsel te onderzoeken. Daarbij acht ook de ACS het van belang, zoals de onderzoekers zelf ook concluderen, dat ook de buiten het strafrecht opgelegde boetes daarbij worden betrokken, nu uit het rapport al blijkt dat de toepassing van het draagkrachtbeginsel binnen het strafrecht zelf al niet consequent en consistent is, maar nu uit de praktijk bovendien blijkt dat in het bestuursrecht weer op andere wijze met draagkracht wordt omgegaan.

REACTIE

Het advies onderzoekt aan de hand van een beperkt aantal interviews met betrokkenen, rechters en officieren, en aan de hand van een jurisprudentieonderzoek de toepassing van het draagkrachtbeginsel in het strafrecht. Uit het advies volgt dat die toepassing niet consequent en consistent is; draagkracht wordt lang niet altijd (expliciet) in de strafoplegging betrokken en de wijze waarop dat gebeurt verschilt in sterke mate van zaak tot zaak. Een conclusie die ook door de praktijkervaring van de leden van de ACS wordt gedeeld.

In het rapport wordt als werkdefinitie van draagkracht gehanteerd "*Het vermogen van de verdachte om een geldboete van een bepaalde hoogte in één keer te kunnen voldoen*". In deze definitie kan de ACS zich vinden. Zoals ook in het rapport wordt geconcludeerd is dat echter niet een definitie die in de praktijk altijd op dezelfde manier wordt gehanteerd. Het is dan ook toe te juichen dat gestreefd wordt naar een meer uniforme toepassing en dus ook een meer uniforme definitie.

De voorstellen die in het rapport worden gedaan om tot die meer uniforme toepassing te komen en die nog nader onderzoek en nadere uitwerking behoeven, komen de ACS ook werkbaar voor. Daarbij past wel de kanttekening dat bij nadere uitwerking van de methode op basis van de beslagvrije voet, wel voldoende aandacht moet zijn voor bijvoorbeeld al bestaande schuldenproblematiek, nu daar bij de berekening van de hoogte van de beslagvrije voet op zichzelf niet automatisch rekening mee wordt gehouden.

Voorts wordt in het rapport terecht stilgestaan bij het feit dat bij het opleggen van standaardboetes niet, zoals de wet beoogde, wordt uitgegaan van minimale draagkracht, maar van gemiddelde draagkracht (p. 29 en p. 73 van het rapport). Dit behoeft aldus bijstelling.

Ook de aanbeveling de oriëntatiepunten van het OM en de ZM gelijk te trekken en niet, zoals thans het geval, met eigen oriëntatiepunten en richtlijnen te (blijven) werken, kan worden onderschreven. Deze aanbeveling geldt wat de ACS betreft overigens in zijn algemeenheid, ook bij andere strafmodaliteiten, niet enkel bij boetes. Daarbij past wel de kanttekening dat het de ACS onwenselijk voorkomt indien het OM en de rechtsspraak gezamenlijk zouden overleggen over oriëntatiepunten of uitgangspunten voor strafhoogtes, dat zou immers de onafhankelijkheid van de rechtspraak aantasten. Dit gelijktrekken zou er aldus op neer moeten komen dat het OM de richtlijnen aanpast op de LOVS-richtlijnen.

Daarnaast onderschrijft de ACS de aanbeveling om bij verdere uitwerking het bestuursrechtelijk domein te includeren, omdat er geen aanleiding bestaat om het draagkrachtbeginsel bij bestuurlijke boetes anders toe te passen dan bij strafrechtelijke boetes. Het is goed te onderkennen dat deze toepassing in de praktijk wel verschilt. In het bestuursrecht wordt bij wettelijk voorgeschreven boetes, hetgeen ook boetes in bijvoorbeeld gemeentelijke regelgeving (Huisvestingsverordening, Apv, etc.) kunnen zijn, in beginsel slechts van die boetehoogte afgeweken bij bijzondere omstandigheden (5:46 Awb). Geringe financiële draagkracht kan een reden tot matiging zijn (ABRvS 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:649, 5 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:953 en 22juni 2016, ECLI:NL: RVS :2016: 1751). Bovendien eist de bestuursrechter dat die geringe draagkracht door de betrokkene minutieus wordt onderbouwd, slechts gegevens over het inkomen zijn niet genoeg, ook bankafschriften, huurcontracten, etc. moeten worden overgelegd (ABRvS 18 december 2019, 201810053/1/A3). De bestuursrechter lijkt dus veel strengere eisen te stellen dan de strafrechter, hetgeen, gelet op het feit dat het in beide gevallen om punitieve sancties gaat waarvoor dezelfde rechtswaarborgen gelden, niet goed uit te leggen valt.