

Vergaderjaar 2020–2021

24 587

Justitiële Inrichtingen

Nr. 804

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2021

Met deze brief bied ik u het WODC-rapport *Vervangende taakstraf bij het niet betalen van een geldboete* aan¹. Dit rapport is het resultaat van een onderzoek waar uw Kamer op 2 juli 2020 per motie om verzocht (Kamerstuk 24 587, nr. 779).

Aan deze motie ligt de overweging ten grondslag dat kortdurende detentie veel gevolgen kan hebben (bijvoorbeeld door het verliezen van werk of onderdak) en daarmee niet bijdraagt aan het verminderen van recidive. De ratio achter een vervangende taakstraf (hierna: VVT) is om te voorkomen dat veroordeelden die hun door de rechter opgelegde geldboete niet betalen een vervangende hechtenis (hierna: VVH) moeten ondergaan.

In deze brief vat ik het rapport samen en geef ik mijn beleidsreactie. Ik concludeer dat het rapport aanknopingspunten biedt voor invoering van een VVT, maar dat het ook vragen oproept over de effectiviteit van deze sanctiemodaliteit die een nadere analyse nodig maken. Die analyse wil ik eerst doen alvorens te bepalen of invoering van een VVT zinvol is. Hierbij betrek ik de Raad voor de rechtspraak (Rvdv), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de drie reclasseringsorganisaties (3RO). Ik verwacht uw Kamer in de eerste helft van 2022 te kunnen informeren over de uitkomsten.

Het rapport

Centraal in het onderzoek stond de vraag wat de te verwachten effecten zijn van een VVT. Daarvoor is onder meer gekeken naar de wetsgeschiedenis en de kenmerken van de potentiële doelgroep (veroordeelden die vervangend worden gehecht omdat ze hun geldboete niet hebben betaald). Ook is ingegaan op de gevolgen van korte detentie en zijn landen bekeken die een soort VVT kennen.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Resultaten

De onderzoekers constateren dat de wetgever niet eerder een VVT heeft overwogen voor volwassenen. In het jeugdstrafrecht kunnen geldboetes nu wel worden omgezet in een taakstraf. Mede omdat geldboetes weinig worden opgelegd aan jongeren, komt die omzetting nauwelijks voor.

Een VVT voor volwassenen zou volgens de onderzoekers passen in de systematiek van de wet om veroordeelden die hun geldboete niet betalen eerst de minst zware alternatieve sanctie te laten ondergaan. Daarbij kan de mogelijkheid van een VVT rechters meer ruimte geven om een geldboete op te leggen voor situaties waarin een geldboete de gepaste sanctie is, maar de dader mogelijk niet kan betalen. Nu wijken rechters in die situaties regelmatig uit naar een taakstraf. Bij een volgende vervolging kan dit echter betekenen dat – in verband met het taakstrafverbod – alleen nog een gevangenisstraf kan worden opgelegd.²

Een vorm van een VVT blijkt in verschillende andere landen te bestaan. Het rapport licht die in Noorwegen en Duitsland toe. In deze landen wordt met een VVT detentie van een beperkte groep voorkomen en kosten bespaard. De mate waarin men erin slaagt de doelgroep te bereiken en passende werkzaamheden te organiseren lijken bepalend voor de kans op succes.

De onderzoekers constateren dat lagere geldboetes (tot 200 euro) vaker niet worden geïnd dan hogere geldboetes. Omdat de niet betaalde boetes meestal laag zijn, leidt dit tot zeer korte VVH: 50 procent duurt een of twee dagen, 75 procent is korter dan zes dagen en 94 procent is korter dan twee weken.

De meeste veroordeelden die een VVH ondergaan zijn eerder veroordeeld tot een geldboete of andere sanctie. Naast dat ze dus vaak recidivist zijn verblijft een substantieel deel hiervan op een arrestantenafdeling. Hoe groot dit deel is kon in dit onderzoek niet precies worden vastgesteld. Daarnaast kampt de potentiële doelgroep over het algemeen met aanzienlijke problemen, zoals schulden, verslavingen en stoornissen. De onderzoekers geven aan dat de potentiële doelgroep in staat zal zijn een taakstraf te verrichten, mits deze goede begeleiding krijgt en de werkzaamheden eenvoudig van aard zijn. De onderzoekers denken dat een deel bereid zal zijn een VVT uit te voeren. Een ander deel zal vermoedelijk liever een VVH uitzitten.

Het rapport gaat ook in op onderzoek waaruit blijkt dat detentie met een duur van maximaal zes maanden nadelige gevolgen kan hebben. Die gevolgen spelen echter niet of nauwelijks bij hele korte detenties, waar het bij de VVH grotendeels over gaat. Toch valt ook op dat veroordeelden die heel kort (minder dan 14 dagen) gedetineerd zijn geweest een grote kans hebben om opnieuw te worden veroordeeld voor een strafbaar feit.

Verder wordt gewezen op de hoge kosten van de VVH. De VVT zou een goedkoper alternatief zijn. Indien in plaats van iedere VVH een VVT zou worden uitgevoerd, zou dit volgens de onderzoekers een besparing van circa 6 miljoen euro per jaar kunnen opleveren. Structurele kosten en bepleite investeringen zijn in die berekening niet meegenomen.

² In artikel 22b lid 2 Sr is beschreven in welke gevallen geen taakstraf kan worden opgelegd. Dit is onder meer niet mogelijk als de veroordeelde in de vijf jaren voorafgaand aan het door hem begane feit voor een soortgelijk misdrijf een taakstraf is opgelegd.

Conclusie

De onderzoekers pleiten ervoor om de mogelijkheid tot het opleggen van een VVT naast de VVH in de wet op te nemen, zodat de rechter ervoor kan kiezen een of beide opties in het vonnis op te nemen. Ze onderkennen dat de uitvoering ervan niet makkelijk zal zijn. Gezien de complexiteit van de doelgroep zijn volgens de onderzoekers extra investeringen nodig om de VVT effectief uit te voeren. Tot slot wijzen de onderzoekers op drie mogelijkheden om toepassing van VVH terug te dringen. In sommige gevallen zou de rechter een taakstraf in plaats van een geldboete kunnen opleggen. Naast of in plaats van een VVT kan toezicht of vervangende elektronische detentie worden overwogen. Verder zou de VVH pas kunnen worden toegepast bij een nieuwe vervolging voor een nieuw strafbaar feit.

Beleidsreactie

Voor de geloofwaardigheid van ons strafrechtstelsel is het van belang dat passende sancties worden opgelegd en dat die sancties snel en zeker worden uitgevoerd. Zo wordt onrecht vergolden en genoegdoening geboden richting slachtoffers en de maatschappij. Ook moet dit burgers ervan weerhouden (opnieuw) strafbare feiten te plegen.

De VVT dient in deze brede context te worden geplaatst. Of de VVT een effectieve sanctie is hangt dus van meer af dan de mate waarin detentie wordt voorkomen en de kans op recidive wordt vermindert. De VVT moet ook strafbare feiten voldoende vergelden, een waardevolle toevoeging zijn aan het sanctiearsenaal van de rechter en een bijdrage leveren aan een snelle en zekere tenuitvoerlegging. Daarbij zijn de middelen momenteel schaars en is het absorptievermogen van de strafrechtketen om grote wijzigingen door te voeren beperkt. Eventuele voordelen van een VVT zullen daarom duidelijk moeten opwegen tegen noodzakelijke investeringen en kosten. De effectiviteit van de VVT dient daarom vanuit de volgende vijf invalshoeken te worden beoordeeld.

1. Vergelding
2. Toegevoegde waarde sanctiearsenaal rechter
3. Voorkomen detentie en recidive
4. Snelle en zekere tenuitvoerlegging
5. Kosten en besparingen

1. Vergelding

Een strafbaar feit wordt vergolden met het opleggen en ten uitvoer leggen van een passende sanctie. De VVH en VVT dienen in dat licht te worden gewogen.

Aan de VVH liggen meestal lage geldboetes en daarmee lichtere strafbare feiten ten grondslag. De VVH kan daarom als een relatief zware vorm van vergelding worden gezien. Daar staat tegenover dat de veroordeelde niet aan de tenuitvoerlegging van een geldboete heeft meegewerkt, en dat een vervangende sanctie nodig is om tenuitvoerlegging af te dwingen. De taakstraf wordt doorgaans beschouwd als een zwaardere sanctie dan de geldboete maar als minder zwaar dan detentie. De VVT zou daarom een alternatief kunnen zijn voor de VVH om na het niet betalen van een geldboete tot vergelding te komen.

2. Toegevoegde waarde sanctiearsenaal rechter

De VVT stelt de rechter in staat een taakstraf op te leggen ter vervanging van een geldboete in het geval die niet (geheel) wordt voldaan. Volgens de onderzoekers krijgen rechters dan meer ruimte om geldboetes op te leggen als de inschatting is dat verdachten deze mogelijk niet kunnen betalen.

Voorop moet staan dat daders een passende sanctie krijgen. Wat een passende sanctie is bepaalt de rechter en hangt niet alleen af van de aard en ernst van het strafbare feit maar ook van de persoonlijke omstandigheden van de verdachte. Indien een verdachte mogelijk niet kan of wil betalen, is het de vraag of het opleggen van een geldboete passend is. Dit zou immers betekenen dat een veroordeelde eerst een inning- en incassotraject moet doorlopen voordat een vervangende sanctie kan worden uitgevoerd. Dit kan voor extra stress en kosten zorgen, die worden voorkomen door direct een taakstraf op te leggen.

De tenuitvoerlegging van geldboetes is er verder op gericht om veroordeelden die willen betalen te faciliteren. Daarvoor is de afgelopen jaren bijvoorbeeld een ruimhartig betalingsregelingenbeleid ontwikkeld. Betalen veroordeelden hun geldboete niet ondanks alle geboden mogelijkheden, dan moeten ze kunnen worden gedwongen een vervangende sanctie te ondergaan. Dit kan bij de VVH door middel van een aanhouding. Een veroordeelde kan niet worden gedwongen een opgelegde VVT te verrichten. Alhoewel de VVT kan passen in de systematiek van de wet, is het hiermee de vraag of een taakstraf een logische vervangende sanctie is voor het niet betalen van een geldboete.

Nadere reflectie op dit vraagstuk is nodig om te kunnen bepalen of, en zo ja, in welke gevallen de VVT van toegevoegde waarde kan zijn. Hierover ga ik in gesprek met de Raad voor de rechtspraak. In toezicht of elektronische detentie als vervangende sancties van de geldboete – zoals geopperd door de onderzoekers – zie ik onvoldoende potentie.

3. Voorkomen detentie en recidive

De VVT is bedoeld om detentie te voorkomen. De mate waarin de potentiële doelgroep daadwerkelijk een VVT zal uitvoeren is bepalend voor de mate waarin dit doel wordt gehaald. De onderzoekers denken dat een deel hiervan dit zal doen, maar hoe groot dit deel is blijkt niet uit het onderzoek. Wel worden in het rapport diverse kenmerken van de potentiële doelgroep beschreven. Zo is vaak sprake van eerdere veroordelingen, gedragsproblemen en een beperkt cognitief vermogen. Verder ondergaat het merendeel een VVH op een arrestantenafdeling. Dit betekent dat niet is gereageerd op oproepen van het CJIB en de gerechtsdeurwaarder om een geldboete te betalen, en dat aanhouding door de politie nodig was om de VVH te kunnen uitvoeren. Deze kenmerken kunnen erop wijzen dat niet snel zal worden gereageerd op een oproep voor een VVT of dat het voltooien van een VVT een uitdaging kan zijn. Dit zou kunnen betekenen dat met de VVT mogelijk beperkt detentie wordt voorkomen.

Tevens blijkt uit het rapport dat de VVH in de meeste gevallen zo kort is, dat de (in de motie genoemde) nadelige gevolgen van detentie vermoedelijk niet of nauwelijks optreden. De VVT lijkt daarvoor dus geen duidelijke oplossing te bieden. Wel zou de VVT een positiever effect kunnen hebben op het leven van een veroordeelde, omdat het uitvoeren van een taakstraf activeert. Bovendien levert het uitvoeren van (vervangende) taakstraffen de samenleving iets op.

Verder stellen de onderzoekers dat de kans om na een taakstraf opnieuw te worden veroordeeld voor een strafbaar feit kleiner is dan na detentie. Nu het bij de VVH om een zeer kortdurende sanctie gaat, roept dit de vraag op of de aard van die sanctie de recidivekans bepaalt, of dat (ook) andere in de persoon van de veroordeelde gelegen factoren een rol spelen. Of een VVT zal bijdragen aan het verminderen van recidive onder deze complexe doelgroep blijkt niet uit het rapport en acht ik onzeker. De VVT moet daarom vooral worden gezien als een sanctie waarmee detentie kan worden voorkomen en waarbij veroordeelden en de samenleving baat kunnen hebben. Ik laat in beeld brengen hoe groot het deel van de potentiële doelgroep is, dat mogelijk aan een VVT zal meewerken.

4. Snelle en zekere tenuitvoerlegging

De tenuitvoerlegging van sancties vormt het sluitstuk van de strafrecht-keten en moet snel en zeker gebeuren. Zo wordt tot uitdrukking gebracht dat strafbaar gedrag consequenties heeft en hebben sancties maximaal effect.

Gelet op het belang van een zekere tenuitvoerlegging ben ik van mening dat de rechter een VVT alleen in combinatie met de VVH zou moeten kunnen opleggen. Veroordeelden die geen VVT willen uitvoeren of deze niet (geheel) voltooien kunnen dan toch een sanctie ondergaan. De VVT kan zo dus wel een extra stap opleveren in de tenuitvoerlegging. Dit gaat dan ten koste van de snelheid van de tenuitvoerlegging. Welk effect de mogelijkheid van het kunnen verrichten van een VVT zal hebben op de bereidheid van veroordeelden om hun geldboete te betalen is verder niet bekend, maar acht ik wel relevant.

Ik laat daarom in kaart brengen wat het effect van de VVT is op de snelheid en zekerheid van de tenuitvoerlegging. De suggestie van de onderzoekers om de VVH pas uit te voeren bij een nieuwe vervolging neem ik vanwege het belang van de vergelding en een zekere tenuitvoerlegging niet over.

5. Kosten

In het rapport is een inschatting gemaakt van de mogelijke maximale besparingen als voor iedere VVH een VVT zou worden uitgevoerd. Noodzakelijk geachte investeringen en structurele kosten zijn hierbij echter niet meegenomen. Daarbij zal mogelijk slechts een deel van de potentiële doelgroep een VVT voltooien, waardoor berekende besparingen lager zullen uitvallen. Mocht het deel dat meewerkt te klein blijken, dan kan niet worden uitgesloten dat de VVT het tenuitvoerleggingsproces duurder maakt. De VVT levert dan immers een extra stap in het proces op, waarna alsnog een VVH moet worden uitgevoerd. Wat de impact van een VVT is moet worden uitgewerkt.

Conclusie

De VVT is een manier om detentie te voorkomen en kan sommige veroordeelden mogelijk beter helpen dan het ondergaan van een VVH. Beoordeling van de effectiviteit van de deze sanctiemodaliteit vanuit verschillende invalshoeken laat evenwel zien dat er ook kanttekeningen te plaatsen zijn. Zo is bijvoorbeeld onduidelijk in welke mate de VVT detentie helpt voorkomen en welk effect de VVT heeft op de snelheid en zekerheid

van de tenuitvoerlegging. Ik laat deze zaken daarom nader in kaart brengen en verwacht uw Kamer in de eerste helft van 2022 te informeren of invoering van de VVT zinvol is.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker