



Universiteit  
Leiden

---

# VERVANGENDE TAAKSTRAF BIJ HET NIET BETALEN VAN EEN GELDBOETE

---

Pre-evaluatie

Miranda Boone

Paul Nieuwbeerta

Stephanie Rap

Pauline Schuyt

Ton Liefwaard

Met medewerking van:

Janneke Franken

Nicolien de Gier

Ryan Holterman

## Hoofdstuk 8 Samenvatting en conclusie

In juli 2020 is een motie van het D66 kamerlid Groothuizen aangenomen door de Tweede Kamer, waarin de regering wordt verzocht te onderzoeken of bij het niet betalen van een geldboete naast vervangende hechtenis ook een vervangende taakstraf kan worden ingevoerd. Hierbij werd de overweging opgenomen dat vervangende hechtenis bij geldboetes mogelijk leidt tot veel (doorgaans kortdurende) vrijheidsstraffen, die veel gevolgen kunnen hebben (bijvoorbeeld verlies van woning en/of werk) en daardoor mogelijk niet bijdragen aan het verkleinen van de kans op recidive. Ook vroeg men zich af of de vervangende hechtenis als korte vrijheidsstraf (die tenuitvoergelegd wordt indien men de opgelegde geldboete niet betaalt) wel past bij de relatief lichte vergrijpen waarvoor de rechter in eerste instantie een geldboete oplegt.

Deze motie is voor het WODC aanleiding geweest de Universiteit Leiden te vragen een vooronderzoek te doen naar de mogelijkheid een vervangende taakstraf in het Nederlandse sanctiestelsel te introduceren. De centrale probleemstelling van dit vooronderzoek luidt: *Wat is de verwachte uitwerking van het wettelijk invoeren van de mogelijkheid om na niet-betaling van een strafrechtelijke geldboete een vervangende taakstraf te laten verrichten op de betrokken justitiabelen en de maatschappij als geheel? Welke positieve en welke negatieve gevolgen zijn te verwachten en waar zijn die verwachtingen op gebaseerd?*

Deze vragen zijn beantwoord door relevante literatuur en (parlementaire) documenten te bestuderen, CJIB-data te analyseren en 23 gesprekken te voeren met sleutelfiguren en deskundigen binnen het sanctierecht voor jeugdigen en volwassenen. Daarnaast zijn ook de data geanalyseerd die zijn verzameld voor een recent onderzoek naar financieel toezicht, waarbij enkele van de auteurs betrokken waren (Koendraadt et al. 2020).

Hieronder geven we de samenvatting van de voornaamste resultaten van dit vooronderzoek, vervolgens geven we antwoord op de onderzoeksvraag en doen we enkele summiere aanbevelingen.

### 1. Samenvatting

In hoofdstuk 2 zijn we tot de conclusie gekomen dat in Nederland nooit eerder een vervangende taakstraf voor het niet betalen van een geldboete is overwogen. Op zichzelf verbaast dat, omdat uit de wetsgeschiedenis, jurisprudentie en de praktijk van de strafoplegging de nodige aanknopingspunten voor invoering van de vervangende taakstraf zijn te vinden. Deze extra stok achter de deur voor het betalen van de geldboete ligt in het verlengde van de ratio en de huidige uitvoeringspraktijk en zou, vanuit juridisch dogmatisch oogpunt, een oplossing kunnen bieden voor de situatie waarin een geldboete de gepaste sanctie is in een concreet geval, maar de persoon van de dader mogelijk niet bereid of in staat is om deze te betalen. De drie rechters die wij spraken voor dit onderzoek juichten een dergelijke uitbreiding van het sanctie-arsenaal unaniem toe. Nu kunnen zij alleen hun toevlucht nemen tot het opleggen van een taakstraf als uit informatie op de zitting naar voren komt dat een verdachte een boete hoogstwaarschijnlijk niet kan betalen. Maar als het delict zich niet leent voor deze zwaardere afdoeningsvorm, is dit vanuit juridisch-dogmatisch oogpunt onjuist en heeft dit bovendien zwaarwegende consequenties voor de verdachte als uit het taakstrafverbod volgt dat bij een eventuele volgende veroordeling geen taakstraf meer kan worden opgelegd.

Anders dan in het volwassenenstrafrecht hoeft de rechter in het jeugdstrafrecht niet al op voorhand een vervangende straf in het vonnis op te nemen als hij een boete oplegt. Als de boete niet wordt betaald kan hij op vordering van het OM alsnog vervangende hechtenis opleggen of op verzoek van de jeugdige overgaan tot vervangende taakstraf. Deze praktijk wordt beschreven in hoofdstuk 3. Ook als de rechter wel al in het vonnis vervangende jeugddetentie heeft opgenomen, kan de jeugdige alsnog verzoeken tot omzetting in een vervangende taakstraf als de boete daadwerkelijk niet wordt betaald. De vervangende taakstraf wordt opgelegd naar evenredigheid van het verschuldigde bedrag (artikel 6:6:30 lid 2 Sv). In de praktijk geldt een omreken sleutel van €5 per uur (LOVS, 2021). De mogelijkheid van een vervangende taakstraf werd in het jeugdrecht ingevoerd bij

dezelfde wetswijziging waarbij de taakstraf een wettelijke basis kreeg. Met de invoering van de mogelijkheid van een vervangende taakstraf wilde men in 1995 het pedagogische karakter van het jeugdrecht benadrukken. Ook sluit die mogelijkheid goed aan bij de internationale verdragen die de re-integratie van jeugdigen centraal stellen en benadrukken dat vrijheidsbeneming voor jeugdigen zo beperkt mogelijk en enkel voor de kortst mogelijke duur moet worden opgelegd.

Van de vervangende taakstraf wordt echter weinig gebruikgemaakt in het jeugdstrafrecht. Dit kan in de eerste plaats worden verklaard door het weinige aantal boetes dat in het jeugdstrafrecht wordt opgelegd. Het wordt om verschillende redenen niet een geschikte sanctie gevonden voor jeugdigen. Vaker nog wordt gebruikgemaakt van een schadevergoedingsmaatregel, die ook volgens de OM richtlijn voor strafvordering aan jeugdigen en adolescenten (2021R001) voorrang heeft boven de geldboete. Wanneer deze niet wordt betaald, kan deze echter niet worden omgezet in een taakstraf. Een tweede reden dat weinig gebruik wordt gemaakt van de vervangende taakstraf, is dat men er weinig bekend mee is. De mogelijkheid is niet opgenomen in de LOVS-oriëntatiepunten voor de rechterlijke macht en de rechters nemen in hun vonnis standaard alleen de mogelijkheid op dat als een geldboete niet wordt betaald deze kan worden omgezet in een vervangende hechtenis. De jeugdigen zijn hier daarom mogelijk ook zelf niet mee bekend, wat problematisch kan zijn in zaken waarin zij niet standaard een advocaat krijgen toegevoegd. Uit de CJIB-cijfers blijkt dat in de jaren 2019-2020 180 geldboetes aan jeugdigen werden omgezet in vervangende hechtenis. Het CJIB stelt bij de tenuitvoerlegging aan jeugdigen niet anders te werk te gaan dan bij volwassenen. Blijkbaar wordt de optie van een vervangende taakstraf in die fase niet nog eens expliciet aan de jeugdige voorgelegd. Hoewel de vervangende taakstraf dus weinig wordt gebruikt, zijn alle jeugdstrafrecht deskundigen die wij interviewden van mening dat de mogelijkheid behouden moet blijven en dat er meer bekendheid aan gegeven moet worden zodat er ook vaker gebruik van wordt gemaakt.

Uit hoofdstuk 4 werd duidelijk dat de mogelijkheid van een vervangende taakstraf bij het niet betalen van een geldboete ook bekend is in diverse buitenlandse landen. Een quick scan van de weinige literatuur die over dit onderwerp is verschenen leverde zo al een lijst van vijftien landen op waarvan we zeker weten dat die mogelijkheid in de wet is opgenomen. Systematisch onderzoek zou hoogstwaarschijnlijk een langere lijst opleveren. In hoofdstuk 4 zijn wij dieper ingegaan op de situatie in Noorwegen en in Duitsland, omdat in die landen ook onderzoek is verricht naar het functioneren van de vervangende taakstraf. Er waren een aantal opvallende overeenkomsten. In beide landen zijn morele bezwaren tegen het vastzetten van veroordeelden die oorspronkelijk een geldboete kregen opgelegd doorslaggevend voor de introductie van een vervangende taakstraf. Ook stellen beide stelsels als eis dat de veroordeelde instemt met de vervangende taakstraf, in Duitsland moet hij of zij zelf een aanbod doen. De belangrijkste knelpunten die zich voordoen bij het uitvoeren van een vervangende hechtenis betreffen het bereiken van de doelgroep en het realiseren van passende werkzaamheden c.q. bezigheden. De mate waarin men erin slaagt die knelpunten op te lossen, lijkt samen te hangen met de inspanningen die men daarvoor verricht en de flexibiliteit die bij de uitvoering wordt ingebouwd. De evaluaties van de (pilot)projecten die in dit hoofdstuk zijn besproken, zijn positief over de resultaten ervan, hoe bescheiden die op het eerste oog ook lijken. De hoge financiële en maatschappelijke kosten die gepaard gaan met detentie maken dat er ook al aanzienlijke winst wordt geboekt als maar een deel van de niet betaalde geldboetes door middel van een taakstraf kan worden voldaan.

Uit de analyse van de gegevens van het CJIB in hoofdstuk 5 komt een aantal opvallende kenmerken van boetevonnissen en conclusies over de toepassing van de vervangende hechtenis in het volwassenenstrafrecht naar voren. Contra-intuïtief is de bevinding dat lagere boetevonnissen veel vaker niet geïnd worden dan hogere. Boetevonnissen tot €200 worden in ongeveer de helft van de gevallen geïnd, terwijl dit voor boetevonnissen boven de €200 in driekwart van de gevallen het geval is. Lagere boetes lijken dan ook substantieel vaker tot vervangende hechtenis dan hogere. Het aanbieden van een betalingsregeling blijkt effectief. Wanneer een betalingsregeling is getroffen, eindigt een boetevonnis substantieel minder vaak in vervangende hechtenis. Een andere opvallende bevinding is dat relatief veel boetes worden opgelegd vanwege het overtreeden van de WPV (zwartrijden), maar dat deze relatief weinig worden geïnd en dus relatief vaak in vervangende hechtenis eindigen. Dit laatste geldt ook voor boetes die zijn opgelegd op basis van de WID, maar deze worden minder vaak opgelegd.

De veelal lage boetes leiden dan ook opvallend vaak tot zeer korte vervangende hechtenissen. De helft van alle vervangende hechtenissen is één of twee dagen.<sup>1</sup> Drie kwart van de vervangende hechtenissen is korter dan zes dagen. Toch wordt ook duidelijk dat een deel van de vervangende hechtenissen langer duurt. Bovendien is uit het kwalitatieve deel van het onderzoek duidelijk geworden dat gedetineerden vaak meerdere vervangende hechtenissen uitzitten in een aaneengesloten periode. Hoe vaak dat het geval is en voor welke periodes viel helaas niet cijfermatig vast te stellen.

Met betrekking tot de kenmerken van de veroordeelden die vervangende hechtenis ondergaan, komt uit de analyse van de gegevens van het CJIB in hoofdstuk 6 naar voren dat personen die vervangende hechtenis ondergaan vanwege het niet betalen van een geldboete vaker geldboetevonnissen opgelegd hebben gekregen en vaker veroordeeld zijn voor eerdere strafbare feiten dan veroordeelden die hun geldboete gewoon betaald hebben. Tegelijkertijd is er ook een substantiële minderheidsgroep die niet of nauwelijks eerder met justitie in aanraking is geweest in de periode waarop onze gegevens van het CJIB betrekking hebben (Tabel 13). Met veroordeelden waarvan het boetevonnissen eindigt in vervangende hechtenis is minder vaak een betalingsregeling getroffen, wat een stimulans is deze mogelijkheid nog vaker te benutten. Een substantieel deel van de onderzoeksgroep die centraal staat in dit onderzoek, verblijft op de arrestantenafdeling. Hoe die groep zich kwantitatief verhoudt tot de groep gedetineerden die vervangende hechtenis ondergaat op een andere afdeling van het gevangeniswezen, hebben wij helaas niet kunnen vaststellen. Uit een aantal recente beleidsdocumenten over de arrestantenafdeling en de interviews met een drietal respondenten die werkzaam zijn op deze afdelingen, rijst wel een beeld op van de groep die in dit onderzoek centraal staat. Behalve met financiële problemen kampt deze groep bovengemiddeld met verslavings- en huisvestingsproblemen. Alleen al gezien deze achtergrondkenmerken waren de respondenten van mening dat het merendeel van de gedetineerden die vervangende hechtenis ondergaan de boete daadwerkelijk niet kan betalen. Door hen werd echter ook op twee opvallende minderheidsgroepen gewezen, namelijk: personen die zich pas als zij gedetineerd raakten realiseerden dat zij onbetaalde boetes hadden en vervolgens alles op alles zetten om die alsnog te kunnen betalen. En een categorie gedetineerden die aangaven uit principe niet te willen betalen, bijvoorbeeld omdat zij het niet eens waren met de opgelegde boete.

Uit de penologische literatuur komt een overweldigende hoeveelheid bewijs naar voren dat korte detenties nadelige maatschappelijke gevolgen hebben, maar dit geldt waarschijnlijk minder voor de hele korte detenties, waar het bij de vervangende hechtenis grotendeels over gaat. Tegelijkertijd laten wetenschappelijke studies zien dat de kans op recidive ook al toeneemt als mensen heel kort (minder dan veertien dagen) gedetineerd zijn geweest. Taakstraffen doen het wat dit betreft veel beter, terwijl zij niet de nadelige maatschappelijke gevolgen hebben die inherent zijn aan detentie. Eén van de onderzoeksvragen luidde of personen die hun boete niet betalen, wel bereid zouden zijn een taakstraf te verrichten. Hoewel wij deze vraag vanwege de pandemie helaas niet aan gedetineerden hebben kunnen voorleggen, schatten medewerkers uit PI's in dat dat in ieder geval voor een deel van de doelgroep het geval zal zijn. Wanneer mensen al gedetineerd zijn, is echter voorstelbaar dat zij er de voorkeur aangeven aansluitend een aantal dagen vervangende hechtenis te ondergaan. Men schat in dat gedetineerden in staat zullen zijn een taakstraf te verrichten zolang de werkzaamheden eenvoudig van aard zullen zijn en worden begeleid. Ook binnen de PI's worden soms eenvoudige werkzaamheden aangeboden. Veel gedetineerden bevinden zich bij binnenkomst in een PI al in een slechte sociale situatie. In plaats van de vraag of een taakstraf de schadelijke gevolgen van detentie kan voorkomen, kan daarom beter de vraag worden gesteld of detentie óf een taakstraf de situatie van deze groep veroordeelden zou kunnen verbeteren. Hoewel er in detentie recent meer aandacht is gekomen voor de screening van deze groep kort verblijvende gedetineerden op de belangrijkste leefgebieden, komt de nazorg na detentie vaak niet van de grond. Volgens de meeste respondenten is een taakstraf daarom kansrijker, maar alleen als er intensief wordt begeleid en er ook ruimte is voor begeleidende activiteiten.

---

<sup>1</sup> Interviews met sleutelpersonen die in andere hoofdstukken van dit rapport worden besproken suggereren dat veel van de korte vervangende hechtenissen worden uitgezeten direct nadat personen een detentie voor een ander delict hebben uitgezeten. De beschikbare gegevens maken het echter niet mogelijk dit beeld te checken.

Ten slotte maakten wij een inschatting van de kosten en baten van de vervangende hechtenis en de mate waarin de introductie van een vervangende taakstraf daarin verandering zou kunnen brengen. Wij rekenden uit dat veroordeelden tot een geldboete in 2019 en 2020 samen 47154 dagen vervangende hechtenis uitzaten. Op basis van de dagprijs van detentie komt dat neer op een bedrag van circa €14 miljoen, voor een totaal opgelegd bedrag aan onbetaalde boetes van nog geen drie miljoen euro. Wanneer de onbetaalde boetes door middel van vervangende taakstraf hadden kunnen worden voldaan, zou daar een bedrag van ongeveer twee miljoen euro mee gepaard gaan. Beide sancties hebben uiteraard tal van (positieve en negatieve) bijkomende effecten. Een aantal daarvan hebben wij in kaart gebracht, zonder dat wij daar een concreet prijskaartje aan kunnen ophangen.

## **2. Beantwoording onderzoeksvraag**

Terugkomend op de onderzoeksvraag, komen wij tot de conclusie dat er argumenten zijn aan te voeren om ook in het Nederlandse volwassenenstrafrecht een vervangende taakstraf mogelijk te maken.

***In de eerste plaats levert de huidige praktijk van de vervangende hechtenissen nauwelijks een bijdrage aan het bereiken van de algemene strafdoelen, maar brengt deze wel hoge kosten mee voor de samenleving.***

1. Allereerst wordt de vervangende hechtenis redelijk frequent toegepast voor relatief lichte delicten en straffen. Het zijn vooral korte hechtenissen voor relatief kleine boetes. Op basis van de literatuur is aannemelijk dat ook korte detenties recidive bevorderen en in ieder geval niet leiden tot resocialisatie. Bovendien is detentie in de meeste gevallen niet proportioneel aan het oorspronkelijk opgelegde delict.
2. Eveneens moet in ogenschouw worden genomen dat een groot deel van de boetevonnissen die eindigen als vervangende hechtenis oorspronkelijk strafbeschikkingen zijn geweest – die niet betaald zijn. Blijkbaar heeft de dreiging met boetevonnissen en vervangende hechtenis voor deze groep niet het beoogde afschrikwekkende effect. De vraag is zelfs of een vervangende taakstraf voor een deel van de doelgroep niet een groter afschrikwekkend effect kan hebben, nu de vervangende hechtenis immers ook gezien kan worden als een goedkope manier om je boetes uit te zitten.
3. Tenslotte moet worden opgemerkt dat de uitvoering van de vervangende hechtenis voor de samenleving forse kosten met zich meebrengt. Wij rekenden uit dat veroordeelden tot een geldboete in 2019 en 2020 samen 47.154 dagen vervangende hechtenis uitzaten. Op basis van de dagprijs van detentie komt dat neer op een bedrag van circa 14 miljoen Euro, voor een totaal opgelegd bedrag aan onbetaalde boetes van nog geen drie miljoen Euro. Wanneer de onbetaalde boetes door middel van vervangende taakstraf hadden kunnen worden voldaan, zou daar een bedrag van ongeveer twee miljoen euro mee gepaard gaan.

***Een tweede argument is dat we in dit onderzoek concluderen dat er voldoende aanwijzingen zijn dat vervangende taakstraf als alternatief voor de vervangende hechtenis zou kunnen werken, maar ook dat de uitvoering ervan lastig zal zijn.***

Hoewel de vervangende taakstraf in het jeugdstrafrecht om in hoofdstuk 3 besproken redenen niet wordt gebruikt, zijn de gronden waarop de regeling destijds is ingevoerd en de argumenten van deskundigen die pleiten voor behoud en intensivering van deze mogelijkheid grotendeels ook op het volwassenenstrafrecht van toepassing. Wij constateerden ook dat de vervangende taakstraf in veel buitenlandse stelsels is ingevoerd als mogelijke reactie op het niet betalen van een geldboete en in Noorwegen en Duitsland als relatief succesvol wordt beschouwd. Tegelijkertijd moet worden gezegd dat de uitvoering ervan, gezien de kenmerken van de doelgroep, niet makkelijk is en ook dat die uitvoering natuurlijk plaatsvindt in een andere juridische en praktische context, zodat de resultaten ervan nooit rechtstreeks op de Nederlandse situatie kunnen worden toegepast.

Ook voor de Nederlandse situatie geldt dat men zich voor een deel van de doelgroep kan afvragen of zij zullen meewerken aan het uitvoeren van een taakstraf dan wel daartoe bereid zullen zijn. Dat is echter geen reden deze groep daarvan categoriaal uit te sluiten, aldus onze respondenten. Uit de gesprekken met medewerkers van de reclassering wordt duidelijk dat zij zich gezien hun huidige ervaring met diverse groepen taakgestraften voldoende

geëquipeerd achten taakstraffen voor deze doelgroep succesvol uit te voeren, hoewel het voor een deel van de doelgroep nodig zal zijn meer flexibiliteit en begeleiding in te bouwen dan bij de reguliere taakstraffen. Bij met name de Verslavingsreclassering en het Leger des Heils heeft met hiermee al meer ervaring opgedaan. Ook kan gekeken worden naar Noorwegen, waar veroordeelden hun uren vervangende taakstraf op flexibele uren kunnen komen verrichten op werkplaatsen waar simpele arbeid wordt aangeboden.

### 3. Aanbevelingen

Uit de gesprekken met vooral de rechters en onze eigen juridische expertise leiden wij af dat het dan de voorkeur zou verdienen naast de vervangende hechtenis ook de mogelijkheid tot het opleggen van een vervangende taakstraf in de wet op te nemen. De rechter kan er vervolgens voor kiezen één of beide opties in het vonnis op te nemen. In navolging van de situatie in het jeugdstrafrecht en het volwassenenstrafrecht lijkt het weinig zinvol de veroordeelde tegen zijn zin een vervangende taakstraf op te leggen, nog los van de vraag of dat in overeenstemming gebracht zou kunnen worden met het verbod op dwangarbeid (Boone, 2010). Ook wanneer al ter zitting blijkt dat de veroordeelde niet wil betalen, kan dat voor de rechter aanleiding zijn alleen een vervangende hechtenis vast te stellen, zoals de rechter ook andere adviezen over tenuitvoerlegging kan geven (Art. 6.1.1. lid 3 Sv). Het kan aan het CJIB worden overgelaten de vervangende straf ten uitvoer te leggen, in de volgorde zoals die door de rechter wordt bepaald.

Hoewel er op basis van onze onderzoeksresultaten goede aanwijzingen zijn een vervangende taakstraf te introduceren, wil dat niet zeggen dat dit de enige maatregel is die kan bijdragen aan het terugdringen van deze populatie gedetineerden. Wij eindigen daarom met een aantal alternatieven:

1. In sommige gevallen verdient het de voorkeur dat de rechter al in de opleggingsfase voor een taakstraf in plaats van een boete kiest (zie hoofdstuk 2). Daaraan staat vaak in de weg dat de rechter op zitting slecht geïnformeerd is over de financiële situatie van de verdachte, bijvoorbeeld omdat er geen reclasseringsrapportage is of omdat hierin te weinig aandacht is voor de financiële situatie van de verdachte (hoofdstuk 2 en recent Koenraadt et al., 2020).
2. Ook is een taakstraf mogelijk niet het enige alternatief voor een vervangende hechtenis. Uit onze studie komen verschillende aanwijzingen naar voren om een vervangende taakstraf soms vergezeld te laten gaan met een beperkte vorm van toezicht of die er zelfs helemaal voor in de plaats te laten komen. Voor een categorie veroordeelden waarvoor de taakstraf geen geschikte optie is, zou ook aan vervangende elektronische detentie gedacht kunnen worden.
3. Ten slotte is ook nog een optie helemaal geen vervangende sanctie toe te passen wanneer een geldboete niet wordt betaald, maar pas een eventuele vervangende straf toe te passen op het moment dat iemand opnieuw wordt vervolgd, een model dat in Denemarken de praktijk schijnt te zijn, maar dat wij niet op basis van de wetgeving hebben kunnen verifiëren. Voordeel zou zijn dat kosten en inspanningen voor vervanging bespaard worden, terwijl ook niet het signaal wordt afgegeven dat boetes ook goedkoop kunnen worden 'uitgezeten.'