

Elena Kantorowicz-Reznichenko en Egge Luining

Dr. E. Kantorowicz-Reznichenko is als wetenschappelijk onderzoeker verbonden aan het Rotterdam Institute of Law and Economics (RILE).
Mr. E. Luining is wetenschappelijk docent straf(proces)recht bij de sectie Strafrecht aan de Erasmus School of Law aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.¹

De dagboete: reden voor nieuwe overpeinzing?

Verscheidene Europese landen hanteren het zogenoemde dagboetestelsel bij de bepaling van de hoogte van een geldboete. De hoogte van de boete wordt daarbij afhankelijk gemaakt van de financiële positie van de individuele dader. Hoewel voorafgaand aan de invoering van de Wet vermogenssancties in 1983 ook in Nederland uitvoerig over de invoering van het dagboetestelsel is gediscussieerd, is dit stelsel in ons land nooit ingevoerd. Inmiddels is het stelsel wel in een groot aantal andere Europese landen tot stand gekomen. Moet ook in Nederland het roer om?

In het Nederlands sanctiearsenaal neemt de geldboete een belangrijke plaats in te midden van de andere straffen.² Zo zijn in 2014 door de rechter in totaal 117.000 sancties opgelegd, waarbij het bijna 27.000 keer een (al dan niet deels voorwaardelijke) geldboete betrof.³ Maar dit is nog maar het kleinste puntje van de taart: het openbaar ministerie (OM) vaardigde in datzelfde jaar 60.400 strafbeschikkingen en 8900 transacties uit waarbij het overgrote deel een geldsom betrof.⁴ Een nog grotere punt van de taart behelst tot slot de 224.000 opgelegde strafbeschikkingen door de politie.⁵ Deze aantallen zijn niet verwonderlijk aangezien de geldboete een lange geschie-

denis heeft die relatief gezien slechts kortgeleden terrein heeft moeten afstaan aan een belangrijke andere hoofdstraf: de gevangenisstraf. In de 19de eeuw werd gevangenisstraf namelijk de primaire straf en ontstonden wettelijke beperkingen voor de oplegging van de geldboete.⁶ Daarna won de geldboete langzamerhand weer terrein met als mijlpaal de Wet vermogenssancties in 1983.⁷ Tegenwoordig kan als hoofdstraf altijd de geldboete worden opgelegd, als alternatief voor de veelal weinig zinvol geachte korte vrijheidsstraf. De geldboete wordt, ondanks de grote ruimte die de verschillende boetecategorieën mogelijk maken, door middel van strafvorderingsrichtlijnen (voorheen BOS/Polaris) en rechterlijke oriëntatiepunten echter voornamelijk in de vorm van vaste tarieven gebruikt. In de praktijk gelden voor veel straf-

1 De auteurs danken prof. mr. P.A.M. Mevis voor zijn waardevolle commentaar op deze bijdrage.

2 Deze bijdrage richt zich alleen op het strafrecht, maar in theorie kan wat volgt ook worden beschouwd ten aanzien van administratiefrechtelijke sancties. Dit valt evenwel buiten de reikwijdte van deze bijdrage.

3 Centraal Bureau voor de Statistiek 2016 (<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=81538NED&LA=NL>).

4 *Jaarbericht OM 2014* (www.om.nl/publish/pages/45396/jaarbericht_2014_def02.pdf).

5 CBS, *Justitie in statistiek. Criminaliteit en rechtshandhaving 2014*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek 2015, p. 66 (www.cbs.nl/NR/rdonlyres/00F932E8-EEF7-4FD9-8BA4-D2B125C3FE8D/0/Criminaliteitenrechtshandhaving2014.pdf).

6 *Commissie Vermogensstraffen, Interim-rapport van de Commissie-Vermogensstraffen. Commissie, ingesteld bij Besluit van de Minister van Justitie van 9 mei 1966 Stafafdeling Wetgeving Publiekrecht nr. 178/666*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1969, p. 18 (hierna: *Commissie Vermogensstraffen 1969*).

7 Wet van 31 maart 1983 houdende herziening van bepalingen van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, de Wet op de economische delicten en enkele andere wetten in verband met de oplegging van vermogenssancties (*Stb.* 1983, 153), i.w.tr. 1 mei 1983.

bare feiten min of meer standaardboetebedragen waarbij nauwelijks aandacht lijkt te zijn voor de financiële situatie en draagkracht van de persoon van de verdachte. Dit moge geen verbazing wekken aangezien het draagkrachtbeginsel weinig verplichtend is vastgelegd in art. 24 van het Wetboek van Strafrecht (Sr).⁸ Vervolgens heeft de Hoge Raad bepaald dat de standaardzin dat rekening is gehouden met de draagkracht van de verdachte ruimschoots voldoende is om te laten zien dat de rechter er rekening mee heeft gehouden, tenzij uitdrukkelijk een draagkrachtverweer wordt gevoerd.⁹

In de aanloop naar de Wet vermogenssancties 1983 is uitvoerig gediscussieerd over hoe aan de geldboete (en het draagkrachtbeginsel) vorm en inhoud zou moeten en kunnen worden gegeven. Een belangrijk onderdeel van die discussie was of de hoogte van de geldboete in het concrete geval (mede) zou moeten worden bepaald op basis van de financiële positie van de individuele dader (diens inkomen, vermogen enzovoort) of dat diende te worden uitgegaan van het toenmalige (en huidige) stelsel met meer vaste 'tarieven' per delict, zonder dat de vermogenspositie van de verdachte direct mede de hoogte van de boete bepaalt. Het eerste wordt 'het dagboetestelsel' genoemd. Dat is tegenwoordig gebruikelijk in een aanzienlijk aantal Europese landen. Hierbij bestaat (de vaststelling van) de geldboete in de concrete strafzaak uit twee componenten: de ene component behelst de ernst van het delict en de schuld, en wordt uitgedrukt in een aantal 'dagen'. De tweede component is de 'dageenheid' (het basisbedrag, ook wel *daily unit*), die de draagkracht van de dader uitdrukt en wordt berekend op basis van het inkomen en/of vermogen. De uiteindelijke strafmaat wordt bepaald door het aantal 'dagen' (de objectieve factor) te vermenigvuldigen met de 'dageenheid' (de subjectieve factor). Destijds is echter niet gekozen voor dit stelsel en sindsdien is het in Nederland over het algemeen stil gebleven rondom de dagboete.

Deze bijdrage tracht deze stilte te doorbreken. Daartoe zullen eerst chronologisch de eerdere discussies worden besproken. Er wordt geïnventariseerd welke argumenten destijds een rol speelden. Vervolgens wordt gekeken wat in er in de tussentijd is gebeurd in andere Europese landen en of de eerder geuite argumenten nog steeds stand houden of dat er redenen zijn de discussie nieuw leven in te blazen.

1. De eerdere discussies belicht

Voorafgaand aan de Wet vermogenssancties 1983 is een interim-rapport opgesteld door de Commissie Vermogensstraffen (hierna: de commissie).¹⁰ Dit interim-rapport heeft grote

Destijds is niet gekozen voor het stelsel en sindsdien is het in Nederland over het algemeen stil gebleven rondom de dagboete.

invloed gehad op de uiteindelijke keuze het toen bestaande stelsel te handhaven en niet te kiezen voor het dagboetestelsel.¹¹ In het rapport zijn zowel de argumenten voor als tegen het dagboetestelsel besproken. Samengevat zijn dat de navolgende.

Volgens de commissie zijn er drie argumenten die vóór de dagboete pleiten.¹² Het eerste argument is de gelijkheid en evenwichtigheid van straftoemeting. Daders met ongeveer gelijke draagkracht zullen volgens het dagboetestelsel immers dezelfde boete krijgen. Tegelijkertijd betaalt een mindervermogene dader minder en een vermogene dader meer, aangezien de

boete wordt aangepast aan de draagkracht van de dader. Dit zou een meer rechtvaardige en gelijkwaardige straftoemeting bevorderen. Het tweede argument betreft de transparantie. De dagboete zou de straf voor het publiek doorzichtiger kunnen maken door haar te ontleden in twee componenten. Zoals gezegd, staat de ene component in een bepaalde verhouding tot de draagkracht en is de andere component samengesteld uit de overige factoren die relevant zouden moeten zijn bij de strafoplegging. De hoogte van de straf zou hierdoor duidelijker kunnen worden uitgelegd. Tot slot zou van de dagboete een grotere generaal-preventieve werking uitgaan. Bij een min of meer vast tarief kunnen vermogene daders zich wellicht niet afgeschrikt voelen omdat zij een sanctie (en daardoor overtreding van de wet) gemakkelijker kunnen veroorloven. Deze argumenten overtuigden de commissie echter allerminst aangezien zij vervolgens meerdere tegenargumenten noemt die zij onderverdeelt in drie categorieën: algemeen theoretische bezwaren, specifiek theoretische bezwaren en praktische bezwaren.

1.1 Algemeen theoretische bezwaren

Wat betreft de eerste categorie is aangevoerd dat wanneer naar strikte evenredigheid tussen geldboete en draagkracht wordt gestreefd, al gauw een onevenredigheid zou kunnen ontstaan tussen de opgelegde boete en (de ernst van) het delict: *"Men kan zelfs een miljonair niet een boete van f 3000,= laten betalen voor een parkeerovertreding."*¹³ Het tweede algemene theoretische bezwaar is dat de rechter genoodzaakt zou zijn in bepaalde gevallen een bovengrens te overschrijden die als optimale straf kan worden aangemerkt. Wat die optimale straf in het concrete geval is, blijft onduidelijk, maar in plaats van een bovengrens zou volgens de commissie juist een benedengrens, een strafminimum, ontstaan die de optimale straftoemeting in de weg zou staan.¹⁴ Het derde bezwaar zag de commissie in het feit dat de straf niet zou voortvloeien uit overwegingen omtrent het strafdoel, maar als

8 J. Simonis, 'Is ons strafrecht gebaat bij de invoering van een dagboetestelsel?', *DD* 2001, p. 476-494.

9 Zie HR 2 juli 1990, ECLI:NL:HR:1990:AB8051 en meer recentelijk HR 25 september 2007, ECLI:NL:PHR:2007:BA7663 (concl. P-G Machielse).

10 Commissie Vermogensstraffen 1969.

11 In de memorie van toelichting van de Wet vermogenssancties wordt bijvoorbeeld frequent verwezen naar het interim-rapport.

12 Commissie Vermogensstraffen 1969, p. 48.

13 Commissie Vermogensstraffen 1969, p. 50.

14 Commissie Vermogensstraffen 1969, p. 50-51.

resultaat van een vermenigvuldigsom, waarbij automatisme optreedt.¹⁵ Tot slot is de commissie van mening dat de dagboete retrospectief zou zijn in plaats van toekomstgericht, aangezien de draagkracht wordt vastgesteld door naar het verleden en heden te kijken.¹⁶ De starre binding aan de draagkracht zou volgens de commissie als een belemmering worden ondervonden wanneer men ernaar streeft om de beïnvloeding van het (toekomstig) gedrag van de dader tot uitgangspunt te nemen. Doordat de draagkracht een vaststaande component is, krijgt zij een zwaarder accent dan de andere factoren die een rol zouden moeten spelen bij de strafoplegging, aldus de commissie.¹⁷

1.2 Specifiek theoretische bezwaren

Hoewel de commissie ze als specifiek theoretische bezwaren bestempelt, zijn de navolgende bezwaren voornamelijk ook praktisch van aard. Het eerste bezwaar in deze categorie behelst namelijk het punt dat invoering van het dagboetestelsel niet meer integraal zou kunnen geschieden zodat onvermijdelijk een deel van de overtredingen en/of misdrijven buiten het systeem zou vallen.¹⁸ Een reden hiervoor is dat voor kleine overtredingen een op draagkracht gebaseerde sanctie niet de moeite waard zou zijn en dat hoe dan ook uitzonderingen zullen moeten gelden. Dat betekent dat sprake is van een tweesporensysteem waarbij enerzijds boetes worden opgelegd aan de hand van de draagkracht en anderzijds standaardboetes bestaan. Dit leidt tot discrepantie en die zou onwenselijk zijn.

Het tweede bezwaar is dat het voordeel dat de dagboete transparanter zou zijn, volgens de commissie slechts deels waar is.¹⁹ De burger ziet wellicht wel dat rekening wordt gehouden met de draagkracht, maar wat er in het aantal 'dagen' verborgen zit, blijft even onduidelijk als voorheen. Ook de draagkrachtcomponent zou niet glashelder zijn, omdat destijds bleek dat in de praktijk in Zweden 'creatief' werd omgegaan met het berekenen van de 'dageenheid', in die zin dat het inkomen standaard werd gereduceerd met een vast percentage omdat de ervaring leerde dat men rekening houdende met de aftrekposten daar toch ongeveer terechtkwam.²⁰

Een ander bezwaar is dat 'draagkracht' geen duidelijk hanteerbaar begrip zou zijn, omdat die samenhangt met het bestedingspatroon.²¹ Voor het berekenen van de 'dageenheid' is de keuze voor het wel of niet betrekken van zowel het inkomen

Van de dagboete zou een grotere generaal-preventieve werking uitgaan dan van een min of meer vast tarief.

als het vermogen of het wel of niet betrekken van diverse aftrekposten namelijk onvoldoende. Het in kaart brengen van iemands daadwerkelijke draagkracht is veel lastiger: *"Niet inkomen en vermogen zijn langer de beslissende componenten van de welstand, maar de verhouding van inkomen en vermogen tot het bestedingspatroon van de groep waartoe men behoort."*²² Wanneer daar geen rekening mee wordt gehouden, drukt de dagboete zwaarder bij de een (die meer uitgeeft) dan bij de ander (die minder uitgeeft) ondanks het feit dat beider

inkomen gelijk is. Ten tijde van de invoering van de Wet vermogenssancties schrijft Wijffels, die de dagboete bespreekt in het kader van Belgische wetgeving, overigens dat de strafrechter die de boete bijzonder-preventief wil aanwenden, over volstrekt onvoldoende middelen beschikt om de daadwerkelijke impact van de boete te kunnen vaststellen.²³ Volgens hem bestaat een aan de persoonlijkheid van de dader *"meest aangepaste straf in abstracto"* niet: de personalisering van de straf hangt voornamelijk af van de uitvoering. De aanpassing aan de economische draagkracht is volgens hem daarmee slechts een 'halve maatregel'.²⁴

1.3 Praktische bezwaren

Voortbouwend op de specifiek theoretische bezwaren herhaalt de commissie als praktisch bezwaar dat de toepassing van de dagboete slechts een klein deel van alle straffen kan bestrijken.²⁵ De reden is bijvoorbeeld dat sommige boetes simpelweg te klein zouden zijn, waarbij meespeelt dat dergelijke boetes vaak al worden opgelegd aan daders met een laag inkomen. Het aantal gevallen dat onder toepassing van de dagboete zal vallen, is te gering om daar belangrijke resultaten van te verwachten, aldus de commissie. Het tweede bezwaar betreft hier de methode van vaststelling van de 'dageenheid'.²⁶ Hierbij zijn enige speelruimte en schattingen onontkoombaar en de verdachte en zijn verdediging zullen de te hanteren veronderstellingen over de financiële positie betwisten, zodat de zaak gemakkelijk wordt vertraagd. Daardoor ontstaat ook extra werk voor politie, OM, Rechtspraak en de Belastingdienst om financiële gegevens te achterhalen en te controleren. Tot slot stelt de commissie dat de dagboete een merkwaardig bijeffect heeft gekregen in Zweden: het algemene boeteniveau werd lager omdat rechters ervoor terugdeinsden hoge boetes aan vermogende daders op te leggen, zodat ook de boetes aan minder vermogende daders omlaag gingen om het verschil tussen inkomensgroepen te laten blijven bestaan.²⁷

15 Commissie Vermogensstraffen 1969, p. 50.

16 Commissie Vermogensstraffen 1969, p. 51.

17 Commissie Vermogensstraffen 1969, p. 51.

18 Commissie Vermogensstraffen 1969, p. 52-53.

19 Commissie Vermogensstraffen 1969, p. 54.

20 Commissie Vermogensstraffen 1969, p. 54; zie ook A.A. Wijffels, *Inkomensderving als geldstraf*, Antwerpen: Kluwer Rechtswetenschappen/Arnhem: Gouda Quint 1983, p. 144-155, die 'misvormingen' van deze stelsels bespreekt.

21 Commissie Vermogensstraffen 1969, p. 55-56.

22 Commissie Vermogensstraffen 1969, p. 56.

23 Wijffels, *a.w.*, p. 52.

24 Wijffels, *a.w.*, p. 142.

25 Commissie Vermogensstraffen 1969, p. 56-57.

26 Commissie Vermogensstraffen 1969, p. 57.

27 Commissie Vermogensstraffen 1969, p. 58-59.

1.4 De Wet vermogenssancties en daarna

Na het rapport van de commissie werd er onder verwijzing naar datzelfde rapport in de memorie van toelichting van de Wet vermogenssancties niet lang meer stilgestaan bij de keuze om geen dagboetestelsel in te voeren.²⁸ Vervolgens werd na de invoering van die wet ook niet veel meer gerept over de dagboete. Naast Wijffels in 1983 bespreken alleen Junger-Tas en Simonis in respectievelijk 1993 en 2001 nog de dagboete.²⁹ Junger-Tas doet dit in het kader van onderzoek naar alternatieven voor de (korte) vrijheidsstraf in opdracht van het WODC. Zij benoemt twee problemen die met het gebruik van de dagboete samenhangen: enerzijds moet de sanctie overeenkomen met de ernst van het feit en tegelijk toegesneden zijn op de draagkracht van de dader, anderzijds moet de inkomensafhankelijke sanctie op een bepaalde manier kunnen worden afgedwongen (bijvoorbeeld door het innen in termijnen).³⁰ Toch concludeert zij dat voor een zinvolle uitbreiding van ons sanctiestelsel onder meer de dagboete in aanmerking komt.³¹ Als voordelen noemt zij dat de dagboete een duidelijk vergeldend karakter heeft en treft waar het pijn doet, namelijk in de portemonnee. Vooral beroepsdelinquenten zouden hier gevoeliger voor zijn dan voor vrijheidsstraf. Daarnaast kan de dagboete worden toegesneden op de ernst van het feit en de draagkracht van de dader. De rechter zou hier tegemoetkomen aan de beginselen van *just deserts* en van proportionaliteit, terwijl hij ook rekening houdt met de persoonlijke omstandigheden van de dader. De executie van dagboetes zou wel gegarandeerd moeten zijn, maar daar vreest Junger-Tas, anders dan de commissie, niet voor. De ervaring zou immers hebben geleerd dat in het buitenland de dagboete een efficiënte en effectieve sanctie is die bij de uitvoering weinig problemen oplevert.³²

Vervolgens beantwoordt Simonis in 2001 de vraag of ons strafrecht gebaat zou zijn bij de invoering van een dagboetestelsel negatief.³³ Naast de al eerder genoemde argumenten voegt hij eraan toe dat onderzoek in Duitsland juist laat zien dat de dagboete niet het verwachte positieve effect bleek te hebben. Daarnaast ziet hij problemen rondom het onderzoek naar de draagkracht van de dader.³⁴ Mag bijvoorbeeld bij het verstrekken en verifiëren van financiële gegevens dergelijke informatie ook worden gebruikt voor andere strafrechtelijke onderzoeken? Is het gewenst dat ten behoeve van de bestraffing financiële informatie van een op dat moment nog slechts als

Een bezwaar is dat 'draagkracht' geen duidelijk hanteerbaar begrip zou zijn, omdat die samenhangt met het bestedingspatroon.

verdachte aan te merken persoon, wordt blootgelegd? Maar ook: hoe kunnen bepaalde benodigde gegevens worden opgevraagd bij derden (zoals banken en werkgevers) zonder de verdachte te criminaliseren? Daarnaast merkt Simonis op dat de geldboete niet los kan worden gezien van de andere sancties in het strafrecht. Een verandering in de wijze waarop de geldboete wordt opgelegd zal dus onvermijdelijk raken aan de toepassing en waardering van andere sancties, zoals de taakstraf of de gevangenisstraf.³⁵ Tot slot benadrukt hij dat de oplegging en uitvoering van de dagboete de nodige capaciteit zal vergen

aangezien hij meent dat voor de juiste informatie omtrent de draagkracht niet kan worden volstaan met het door de verdachte zelf laten verstrekken van zijn financiële gegevens met af en toe een steekproefsgewijze verificatie.³⁶

Tot slot valt meer recent nog tweemaal de suggestie tot invoering van de dagboete te ontwaren. De eerste betreft een motie van het lid Huizinga-Heringa om een inkomensafhankelijke boete in Nederland in te voeren, waar vervolgens minister van Justitie Donner negatief op reageert.³⁷ De tweede betreft een voetnoot in het advies van de Raad voor de rechtspraak in het kader van de herziening van de regeling inzake de meerdaadse samenloop in strafzaken. In dat advies stelt de raad dat nader onderzoek moet worden gedaan naar de toepassing van het draagkrachtbeginsel, in verband met de cumulatie van geldboetes.³⁸

2. De dagboete in ontwikkeling in de rest van Europa

Hoewel het in Nederland sinds het interim-rapport dus relatief stil is gebleven rondom de dagboete, blijkt dat in de rest van Europa anders te liggen. Op het moment dat de commissie haar interim-rapport schreef, was de dagboete een unieke vermogenssanctie die alleen werd gebruikt in Scandinavische landen. Het eerste land dat de dagboete introduceerde was Finland in 1921, waarna snel Zweden (1931) en Denemarken (1939) volgden.³⁹ Nederland behoorde destijds aldus tot de meerderheid van Europese landen dat geen dagboetestelsel hanteerde. Sinds het interim-rapport zijn echter verschillende andere landen overgegaan en op dit moment heeft de helft

28 Kamerstukken II 1977/78, 15012, 3.

29 J. Junger-Tas, *Alternatieven voor de vrijheidsstraf. Lessen uit het buitenland*, Arnhem: Gouda Quint 1993; Simonis, *a.w.*

30 Junger-Tas, *a.w.*, p. 26.

31 Junger-Tas, *a.w.*, p. 83-84.

32 Junger-Tas, *a.w.*, p. 84.

33 Simonis, *a.w.*

34 Simonis, *a.w.*, p. 490-491.

35 Simonis, *a.w.*, p. 491.

36 Simonis, *a.w.*, p. 492.

37 Kamerstukken II 2004/05, 29800 VI, 60; Kamerstukken II 2004/05, 29800 VI, 131.

38 *Advies conceptwetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de herziening van de regeling inzake de meerdaadse samenloop in strafzaken*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2014, p. 4 (www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2014-15-Advies-wetsvoorstel-herziening-meerdaadse-samenloop-in-strafzaken.pdf).

39 H. Thornstedt, 'The day-fine system in Sweden', *The Criminal Law Review* 1975, p. 307.

Tabel 1. Dagboetes in Europa⁴⁰

Land	Jaar invoering	Min.-max. dagen	Min.-max. bedrag dageenheid (in €)	Omzetting gevange- nisstraf ⁴¹	Factoren draag- kracht ⁴²
Finland	1921	1–120	–	3:1	‘Inkomen’
Zweden	1931	30–150	3,50–117	–	‘Welstand en inkomen’
Denemarken	1939	1–60	≥ 0,27	1:1	‘Inkomen en welstand’
Duitsland	1975	5–360	1–30.000	1:1	‘Inkomen en vermogen’
Oostenrijk	1975	4–360	4–5000	2:1	‘Economische draagkracht’
Hongarije	1978	30–540	0,30–69	1:1	‘Inkomen en financiële situatie’
Frankrijk	1983	1–360	≤ 1000	1:1	‘Inkomen’
Portugal	1983	10–360	1–490	1:2/3	‘Economische en financiële omstandigheden’
Spanje ⁴³	1995	10–730	2–400	2:1	‘Financiële situatie inclusief vermogen’
Polen ⁴⁴	1997	10–540	2,38–477	2:1 ⁴⁵	‘Inkomen en vermogen’
Zwitserland	2007	1–360	≤ 2,41	1:1	‘Inkomen en vermogen’

Bron: E. Kantorowicz-Reznichenko, ‘Day-fines: should the rich pay more?’, *Review of Law and Economics* 2015, p. 481-501.

van de EU-lidstaten de dagboete in het sanctiearsenaal zitten.⁴⁶ Daarnaast is de dagboete geïntroduceerd in Zwitserland en Liechtenstein.⁴⁷

De basis van het stelsel is in al die landen nagenoeg hetzelfde: de ernst van het feit wordt uitgedrukt in ‘dagen’, waaraan op basis van draagkracht een geldbedrag wordt gekoppeld (de ‘dageenheid’). Maar er zijn verschillende variaties waar te nemen. Een verschil is bijvoorbeeld het maximum aantal dagen dat kan worden opgelegd. Zo heeft Denemarken met 60 ‘dagen’ het laagste maximum en Spanje met 730 ‘dagen’ het hoogste maximum per feit. De stelsels in de verschillende landen verschillen ook in het maximum van het geldbedrag

van de ‘dageenheid’, de omzetting naar gevangenis in geval van wanbetaling en de reikwijdte van het vermogen dat wordt meegenomen in het berekenen van de ‘dageenheid’. Telt bijvoorbeeld daarbij alleen het inkomen of ook het vermogen uit spaargeld of bezittingen? Zie tabel 1 voor de verschillende dagboetestelsels in de diverse landen.

Finland kan als ‘extreem’ voorbeeld fungeren aangezien daar geen maximum bestaat voor het geldbedrag van de ‘dageenheid’. Dit maakt het mogelijk de boete altijd volledig te baseren op de draagkracht van de dader. Het komt in exceptionele gevallen dan ook voor dat de boete zeer hoog is. Zo heeft een vermogende zakenman in het afgelopen jaar nog een boete van € 54.000,= gekregen voor een snelheidsovertreding.⁴⁸ Uitgezonderd Denemarken, hebben de andere landen niet gekozen voor deze mogelijkheid. Zij hebben juist een bovengrens gesteld aan de ‘dageenheid’. Desalniettemin is het maximum aantal ‘dagen’ in Finland en Denemarken lager dan in de meeste andere landen. In Finland kan bijvoorbeeld de rechter tot en met 120 ‘dagen’ opleggen voor een enkel feit en 240 ‘dagen’ bij meerdere feiten.⁴⁹ De ‘dageenheid’ is in Finland alleen afhankelijk van het inkomen en de berekening daarvan

40 Dit is slechts een *sample* van Europese landen die de dagboete hanteren. Andere landen die meer recentelijk de dagboete introduceerden, worden niet genoemd.

41 Bijv. 3:1 betekent dat bij wanbetaling een dagboete van drie dagen wordt omgezet naar één dag gevangenisstraf.

42 Art. 50 van het Spaanse Wetboek van Strafrecht maakt een onderscheid tussen natuurlijke en rechtspersonen. Voor rechtspersonen is het maximum aantal ‘dagen’ vijf jaar, en de reikwijdte van het geldbedrag van de dageenheid € 30,= tot € 5000,=.

43 Zoals (na vertaling) letterlijk omschreven in de relevante wettelijke bepalingen.

44 Voor het delict fraude is het maximum aantal ‘dagen’ verhoogd naar 3000. Zie art. 296 § 3, 297 § 1 en 299 van het Poolse Wetboek van Strafrecht.

45 Dit is gebaseerd op art. 46 van de Poolse Wet op de tenuitvoerlegging van sancties (*Kodeks karny wykonawczy*).

46 Zie bijv. H.J. Albrecht, *Sanction policies and alternative measures to incarceration. European experiences with intermediate and alternative criminal penalties*, United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders 2009 (www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No80/No80_07VE_Albrecht.pdf).

47 Zie art. 19 van het Liechtensteinse Wetboek van Strafrecht; art. 34 en 36 van het Zwitserse Wetboek van Strafrecht.

48 G. Arnett, ‘€ 54,000 fine for speeding? Doing the maths on “progressive punishment”’, *The Guardian* 4 maart 2015 (www.theguardian.com/news/datablog/2015/mar/04/finland-speeding-progressive-punishment-motorist-fine).

49 Art. 1(1), hfd. 2a en art. 3(2), hfd. 7 van het Finse Wetboek van Strafrecht (*Rikoslaki*, 39/1889, incl. amendementen t/m 940/2008).

geschiedt op basis van de meest recente belastingaanslag. De wet formuleert vervolgens glashelder het deel van het dagelijks inkomen dat moet worden meegenomen, namelijk een zestigste van het maandelijks inkomen, wat ongeveer neerkomt op 50 procent van het dagelijks inkomen.⁵⁰ Tot slot wordt een gefixeerd bedrag in mindering gebracht zodat rekening wordt gehouden met de bestaanskosten van de dader.⁵¹

In Zweden, het tweede land in Europa dat de dagboete introduceerde, is voorafgaand aan die invoering stevig gediscussieerd over de wenselijkheid daarvan.⁵² De belangrijkste argumenten om een dergelijk draagkrachtafhankelijke boete te introduceren waren de mogelijkheden om ongelijkheid tegen te gaan en voor vermogende daders een generaal-preventief effect te bewerkstelligen.⁵³ De Zweedse wet vermeldt alleen in het algemeen de kenmerken van de dagboete, zoals het maximum aantal 'dagen' en het maximum van de 'dageenheid'.⁵⁴ Hoe de 'dageenheid' wordt berekend is (slechts) te vinden in gedetailleerde strafvorderingsrichtlijnen van het OM.⁵⁵ Deze werkwijze begon in 1963, toen het hoofd van het OM besloot de uniformiteit van straftoemeting te verbeteren. Sindsdien maken ook rechters hiervan gebruik om de 'dageenheid' te berekenen.⁵⁶ In principe worden alle vormen van inkomen en vermogen meegenomen in de berekening van de 'dageenheid'. De strafvorderingsrichtlijnen van het OM vermelden dat een duizendste van het jaarlijkse bruto-inkomen van de dader de 'dageenheid' vormt. Dit is ongeveer 30 procent van het dagelijks inkomen.⁵⁷ Net als in andere stelsels is een aftrek voor bijvoorbeeld het onderhoud van partner of kinderen mogelijk. De 'dageenheid' kan voorts worden vermindert in uitzonderlijke gevallen waarin een boete niet evenredig zou zijn met de ernst van het feit.⁵⁸

Tot slot is Duitsland een interessant voorbeeld, gezien de dominante plek die de dagboete aldaar inneemt in de straftoemeting. De meerderheid van veroordeelden ontvangt van de rechter een boete en slechts een klein deel van de veroordeelden krijgt gevangenisstraf opgelegd (in 2012 bijvoorbeeld

Na de invoering van de Wet vermogenssancties werd niet veel meer gerept over de dagboete.

respectievelijk 82 en 5 procent).⁵⁹ Art. 47 van het Duitse Strafgezetzbuch bepaalt inderdaad dat de boete de standaard sanctie is voor feiten die worden bedreigd met een gevangenisstraf van maximaal zes maanden, zodat de gevangenisstraf voor die feiten als uitzondering geldt.

De dagboete werd in 1975 in Duitsland geïntroduceerd als onderdeel van een tweeledige hervorming (1969 en 1975), die tot doel had het gebruik van de korte

gevangenisstraf terug te dringen.⁶⁰ De mogelijkheid om boetes op te leggen werd daarom uitgebreid naar misdrijven zoals diefstal, mishandeling, verduistering en valsheid in geschrifte, die voorheen met gevangenisstraf werden bedreigd.⁶¹ Na deze hervorming daalde het aantal gevangenisstraffen korter dan zes maanden aanzienlijk (van ongeveer 64.000 in 1969 naar minder dan 11.000 in 1976).⁶²

Het idee van het Duits model is om aan de dader de 'kosten van een dag vrijheid' op te leggen zodat een adequaat alternatief voor de gevangenisstraf wordt gerealiseerd.⁶³ In tegenstelling tot Finland en Zweden bestaat de 'dageenheid' daarom uit het daadwerkelijke of het potentieel gemiddelde dagelijks inkomen van de dader en niet slechts een deel daarvan.⁶⁴ Bovendien worden activa en andere bronnen van inkomen ook meegenomen in de berekening.⁶⁵ Desalniettemin heeft de Duitse strafwet een bovengrens van € 30.000,= ingebouwd voor de 'dageenheid'.⁶⁶ Voorts is het aantal dagen gelimiteerd tot 360, gelijk aan de meest voorkomende limiet in de verschillende stelsels. In de praktijk wordt deze limiet overigens haast nooit opgelegd. Zo werd in 2012 in 45 procent van de gevallen een boete tot en met 30 'dagen' opgelegd en in 48 procent van de gevallen betrof dit tussen de 31 en 90 'dagen'.⁶⁷

Na de invoering van de dagboete werden verschillende studies uitgevoerd om de effectiviteit van dit model te onderzoeken. Uit deze studies bleek dat de dagboete het, wat betreft de effecten op recidive, beter deed dan de (voorwaardelijke) gevangenisstraf. Dit betrof feiten zoals diefstal en fraude (maar ze golden niet bij zogeheten beroepsdelinquenten of bij verkeersfeiten).⁶⁸ Een andere opmerkelijke bevinding was dat

50 Art. 2(2), hfd. 2a van het Finse Wetboek van Strafrecht (*Rikoslaki*, 39/1889, incl. amendementen t/m 940/2008).

51 Statistics Office Finland, *Review of sanctions in 2011*, december 2012 (www.stat.fi/til/syyttr/2011/syyttr_2011_2012-12-17_kat_001_fi.html).

52 Zie voor een overzicht L. Eriksson & R.E. Goodin, 'The measuring rod of time. The example of Swedish day-fines', *Journal of Applied Philosophy* 2007, p. 128-131.

53 Eriksson & Goodin, *a.w.*, p. 129.

54 Hfd. 25 van het Zweedse Wetboek van Strafrecht (*Strafflag*, 1962:700, incl. amendementen t/m 2015).

55 'Richtlijnen van de Procureur-Generaal, de berekening van de dagboete met betrekking tot de strafbeschikking, 23 mei 2007' (*Riksåklagarens Riktlinjer, Beräkningen av dagsbotsbeloppet vid strafföreläggande*) (hierna: Richtlijnen van de Procureur-Generaal).

56 Thornstedt, *a.w.*, p. 307-309.

57 Art. 1.6 Richtlijnen van de Procureur-Generaal.

58 Art. 2 Richtlijnen van de Procureur-Generaal.

59 Statistisches Bundesamt Wiesbaden, *Rechtspflege: Strafverfolgung* (Fachserie 10, Reihe 3), 2012 (www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Rechtspflege/StrafverfolgungVollzug/Strafverfolgung2100300127004.pdf?__blob=publicationFile).

60 J. Hermann, 'Sanctions: German law and theory', *American Journal of Comparative Law* 1976, p. 719 en 725.

61 G.M. Friedman, 'The West German day-fines system. A possibility for the United States?', *The University of Chicago Law Review* 1983, p. 286; R.W. Gillespie, 'Fines as an alternative to incarceration: the German experience', *Federal Probation* 1980, p. 23.

62 Gillespie, *a.w.*, p. 21.

63 Eriksson & Goodin, *a.w.*, p. 130.

64 Art. 40(2) Strafgezetzbuch. Desalniettemin kunnen in Duitsland ook enkele kosten worden afgetrokken om het bestaansminimum te verzekeren voor de dader (en zijn gezin), zie Friedman, *a.w.*, p. 288.

65 Art. 40(3) Strafgezetzbuch.

66 Art. 40(1) Strafgezetzbuch.

67 Statistisches Bundesamt Wiesbaden, *a.w.*, tabel 3.3.

68 H.J. Albrecht & E.H. Johnson, 'Fines and justice administration. The experience of the Federal Republic of Germany', *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice* 1980, p. 12-13.

de betaling van de boete beter werd nagekomen, terwijl de gemiddelde opgelegde boete hoger was geworden.⁶⁹

Hoe veelbelovend het voorgaande ook klinkt, vanwege enkele karakteristieke kenmerken van het Duitse rechtssysteem is toegang tot de financiële informatie van de dader niet ideaal. In tegenstelling tot de Scandinavische landen hebben Duitse rechters geen toegang tot bijvoorbeeld belastinggegevens van daders. Daarnaast kunnen rechters de dader ook niet dwingen dergelijke informatie te verschaffen indien hij die weigert te geven.⁷⁰ Daarom is de rechter afhankelijk van de goede wil van de dader of dient hij zijn schatting van het inkomen te baseren op de informatie geleverd door de politie en het OM (zoals door middel van getuigen).⁷¹ Uit onderzoek naar de aard van de informatie die rechters gebruiken om de 'dageenheid' te bepalen bleek dat in meer dan 54 procent van de zaken geen enkele informatie over het inkomen voorhanden was. Daarnaast bleek dat in meer dan 75 procent van de zaken de rechters geen informatie hadden over het vermogen en slechts in 1,7 procent van de zaken werd enig onderzoek verricht om dergelijke financiële gegevens te achterhalen.⁷²

3. Hernieuwde blik op de toenmalige discussie

Hoewel in Nederland de bezwaren, zoals hiervoor beschreven, de doorslag gaven boven de voordelen van de dagboete, kan de balans tegenwoordig mogelijkerwijze weer anders uitvallen. Dit geldt temeer nu kan worden geleerd van Europese landen die in de afgelopen decennia wel gestalte hebben gegeven aan de dagboete. Tevens zijn enkele nog niet genoemde voordelen te ontdekken. Daarom volgt nu een reflectie op de eerdergenoemde bezwaren, bezien in het licht van de zojuist verworven inzichten.

Allereerst kan het bezwaar dat door de dagboete de sanctie mogelijk onevenredig wordt ten opzichte van de ernst van het feit, worden ondervangen. De landen die de dagboete hanteren, kennen en hanteren namelijk bijna allemaal het proportionaliteitsbeginsel. De bovengrens van de optimale straf wordt dan ook niet overschreden, indien een maximum aan de dagboete wordt vastgesteld, zoals in Zweden het geval is. Bovendien, wat is een optimale straf? Als een afschrikwekkende straf de optimale straf is, dan is dat de straf die voorkomt dat delicten worden begaan. Het lijkt aannemelijk dat dit eerder wordt bereikt door de draagkracht te verbinden aan die straf, zodat ieder evenredig naar zijn inkomen wordt afge-

Op dit moment heeft de helft van de EU-lidstaten de dagboete in het sanctiearsenaal zitten.

schrikt. Indien retributie de optimale straf is, dan is dat ten principale afhankelijk van de perceptie van de dader. Retributie ontstaat in elk geval niet als een vermogende dader simpelweg zijn overtredingen, als het ware, kan 'afkopen'.

Vervolgens kan ook worden getwijfeld aan het theoretische bezwaar dat een zekere mate van automatisme zou optreden, zeker gezien het hier te lande huidige gebruik van richtlijnen en oriëntatiepunten. De

dagboete geeft juist betekenis aan en concrete handvatten voor het draagkrachtbeginsel zoals vervat in art. 24 Sr. Een relevant voordeel hierbij is dat de dagboete daarmee uniformiteit in straftoemeting kan bevorderen. Het verschaft namelijk een systematische manier om betekenis te geven aan het draagkrachtbeginsel. Op dit moment kunnen rechters art. 24 Sr verschillend hanteren zonder al te veel inhoudelijke betekenis. Omdat geen richtlijnen bestaan hoe om te gaan met de draagkracht, dreigt gebrek aan uniformiteit.⁷³ Met de dagboete hoeft overigens niet te worden gevreesd dat een te starre binding met de draagkracht ontstaat, omdat het aantal 'dagen' altijd de andere componenten van de straf uitdrukt.

Tegen het bezwaar dat de invoering niet integraal zou kunnen geschieden en dat dus onvermijdelijk twee soorten boetesystemen ontstaan, kan het volgende worden aangevoerd. Ook Duitsland kent een dergelijk tweesporensysteem en dit behoeft kennelijk niet noodzakelijkerwijs tot onwenselijke discrepantie te leiden. Daarnaast sluit de systematiek van de dagboete goed aan bij de systematiek van andere soorten sancties. Zowel de gevangenisstraf als de taakstraf en het ontzeggen van de rijbevoegdheid worden bijvoorbeeld vastgesteld in bepaalde tijdseenheden. Als boetes op eenzelfde soort schaal worden geplaatst, kan dit tot een gemakkelijker en uniforme omzetting leiden indien de dader niet kan of wil betalen.

Ook in termen van transparantie kan er alleen maar winst worden behaald ten opzichte van het huidige stelsel. Vooral als het aantal 'dagen' van de boete wordt vermeld, zoals de Zweedse media plegen te doen.⁷⁴ Voor de burger is dan helder hoe ernstig het feit wordt beoordeeld. Naast transparantie heeft de dagboete daarmee ook voordelen met betrekking tot de 'expressieve functie' van straf: het laat beter de mate van ernst of afkeuring zien. In de Nederlandse context zou dat minder duidelijk zijn als art. 24 Sr wel nauwkeurig zou worden toegepast, omdat dan een correctie op de draagkracht theoretisch al in het boetebedrag zou moeten zijn verdisconteerd. Een groot praktisch bezwaar, waar vooral Duitsland mee te kampen heeft, is het achterhalen en verifiëren van financiële gegevens. Hoewel dit inderdaad enige moeite zal kosten,

69 H.J. Albrecht, 'Fines in the criminal justice system', in: K. Sessar (ed.), *Developments in crime and crime control research*, New York: Springer-Verlag 1991, p. 159-161; Friedman, *a.w.*, p. 297; Albrecht & Johnson, *a.w.*, p. 10.

70 Friedman, *a.w.*, p. 289.

71 Gillespie, *a.w.*, p. 23.

72 H.J. Albrecht, *Strafzumessung und Vollstreckung von Geldstrafen unter Berücksichtigung des Tagessatz Systems*, Berlijn: Duncker Humblot 1980; zie ook Simonis, *a.w.*, p. 486-487.

73 Eenzelfde probleem is te ontwaren in Engeland en Wales, zie A. Ashworth, *Sentencing and criminal justice*, Cambridge: Cambridge University Press 2010, p. 332.

74 Eriksson & Goodin, *a.w.*, p. 131. Voor een voorbeeld zie M. Ermeland, 'Dagsböter för knarkbrott', *Sumdsvalls Tidning* 17 november 2015 (www.st.nu/medelpad/ange/dagsboter-for-knarkbrott-4).

moet men het bezwaar ook plaatsen in de tijd waarin het is gemaakt. In 1969 was nog geen sprake van moderne informatietechnologieën en digitalisering. Tegenwoordig zijn dergelijke gegevens veel beter beschikbaar en efficiënter te achterhalen. Hoewel (nog) geen regeling bestaat voor structurele informatie-uitwisseling tussen Belastingdienst en OM, ligt in Nederland, anders dan in Duitsland, uitwisseling van informatie voor publieke taken tegenwoordig bepaald meer in de rede. Daarnaast bestaat wellicht een onbeproeft methode om op effectieve wijze de dader zijn financiële gegevens te laten verstrekken. Het voert te ver om hier uitvoerig op in te gaan, maar in de kern komt het erop neer dat daders compleet willekeurig worden geselecteerd voor onderzoek naar de juistheid van de door hen verstrekte gegevens.⁷⁵ Bij ontdekking van het verstrekken van onjuiste gegevens zou het aantal 'dagen' van de straf moeten worden verhoogd om het dan als tweede begane strafbare feit te bestraffen.⁷⁶ Een dergelijke handelwijze is gebaseerd op het gedragskundige fenomeen *ambiguity aversion*. Dit principe gaat ervan uit dat potentiële daders niet worden afgeschrikt door een (veronderstelde) kleine pakkans, maar wel door een onbekende pakkans. Empirische studies op het gebied van belastingontduiking maar ook strafrecht, tonen namelijk aan dat wanneer de pakkans totaal onbekend is, dat wil zeggen *ambiguous* is, daders beter worden afgeschrikt.⁷⁷ De controle moet daarom af en toe, maar volledig willekeurig zijn; dat wil zeggen, niet gebaseerd zijn op enige factoren die kunnen worden geïdentificeerd door de dader. Daarmee wordt de juistheid en dus betrouwbaarheid van de verstrekte inkomensgegevens bevorderd, terwijl de kosten voor het strafrechtssysteem laag worden gehouden.⁷⁸

Evenwel is er één bezwaar dat overeind blijft staan, en dat is het feit dat 'draagkracht' een moeilijk hanteerbaar begrip is. Geen enkel huidig geïmplementeerd dagboetemodel houdt duidelijk rekening met het volledige bestedingspatroon van de dader maar ziet slechts, op verschillende manieren, toe op

Finland kan als 'extreem' voorbeeld fungeren. Zo heeft een vermogende zakenman in het afgelopen jaar nog een boete van € 54.000,= gekregen voor een snelheidsovertreding.

het inkomen, vermogen en bepaalde bestaanskosten van de dader. De daadwerkelijke impact van de boete kan daardoor inderdaad nooit volledig worden vastgesteld. Maar ook andere sancties, zoals de gevangenisstraf, kennen dit probleem. De opportuniteitskosten van een gevangenisstraf zijn minder voor een dader met een laag persoonlijk inkomen dan voor iemand met een veel hoger persoonlijk inkomen. Met andere woorden, bij een gevangenisstraf van gelijke duur is het financiële verlies voor een dader met een laag inkomen lager dan voor een dader met een hoger inkomen. Nochtans is dit echter geen reden geweest geen gevangenisstraf op te leggen.

4. Conclusie

Resumerend zou het, gezien de eerdere discussie in Nederland en de ontwikkelingen (in de rest van Europa), pretentius zijn te beweren dat de dagboete de ideale sanctie is. Niet alle gestelde bezwaren kunnen immers zonder meer worden weggenomen. Daarnaast zijn enkele vraagstukken nog onbeantwoord gebleven, zoals wat wel en niet (strafrechtelijk) mag worden gedaan met de inmiddels verzamelde financiële gegevens van de dader.⁷⁹ Dit soort (beleids)vragen verdient wel aandacht, maar hoeft aan de invoering van een dagboetestelsel principieel niet in de weg te staan. In elk geval kan worden geconstateerd dat de eerdere bezwaren niet allemaal meer zo stellig overeind staan en dat er ook voordelen zijn te behalen met de dagboete. Daarnaast verschaft deze bijdrage nieuwe inzichten over vooral de praktische bezwaren die de Commissie Vermogensstraffen indertijd zag. Die bezwaren lijken in elk geval minder te gelden. Tot slot is gebleken dat in veel andere landen in Europa het dagboetestelsel, hoewel niet zonder kritiek, wordt beschouwd als een veelal rechtvaardig en (soms) effectief systeem voor de oplegging van de geldboete. Dit leidt dan ook tot de conclusie dat het waard is de stilte te doorbreken en de discussie over de dagboete in Nederland te heropenen.

75 De willekeurige selectie zou bijvoorbeeld kunnen worden gedaan op basis van specifiek daartoe ontworpen computersoftware.

76 Het Finse Wetboek van Strafrecht kent al een dergelijke wettelijke strafbepaling, zie art. 6, hfd. 16 (808/2007) *Rikoslaki*.

77 Zie o.m. J.T. Casey & J.T. Scholz, 'Beyond deterrence. Behavioral decision theory and tax compliance', *Law and Society Review* 1991, p. 837-839; J. Alm, B. Jackson & M. McKee, 'Institutional uncertainty and taxpayer compliance', *The American Economic Review* 1992, p. 1018-1026; D. Ghosh & T.L. Crain, 'Structure of uncertainty and decision making. An experimental investigation', *Decision Sciences* 1993, p. 789-807; T. Baker, A. Harel & T. Kugler, 'The virtues of uncertainty in law. An experimental approach', *Iowa Law Review* 2003, p. 443-487; T.A. Loughran et al., 'On ambiguity in perception of risk. Implications for criminal decision making and deterrence', *Criminology* 2011, p. 1029-1061.

78 Voor een nadere uiteenzetting van dit model, genaamd 'the secondary enforcement system', zie E. Reznichenko, *Cost effective criminal enforcement. A law and economics approach* (diss. Rotterdam), 2015, hfd. 3.

Oproep

De redactie zou reacties over dit – enigszins onderbelichte – straftoemetingsterrein zeer op prijs stellen. Reacties, maximaal 800 woorden, kunt u sturen naar trema@sdu.nl.

79 Simonis, a.w., p. 490-491.