

**34 126      Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de herziening van de regeling inzake de meerdaadse samenloop in strafzaken (herziening regeling meerdaadse samenloop in strafzaken)**

**B**

**MEMORIE VAN ANTWOORD**

**1. Inleiding**

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag dat de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid over dit wetsvoorstel heeft uitgebracht. Graag zal ik hieronder op de in het verslag gemaakte opmerkingen reageren en de gestelde vragen beantwoorden.

Het verheugt mij dat de leden van de **VVD**-fractie aangaven met belangstelling te hebben kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Graag zal ik de vragen die deze leden nog hadden in het navolgende beantwoorden. Die beantwoording betreft ook de vragen van de leden van de fractie van het **CDA**, nu deze leden naar voren brachten zich graag te willen aansluiten bij de vragen van de leden van de eerdergenoemde fractie.

De leden van de **PvdA**-fractie hadden tot mijn genoegen eveneens met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij bleken nog enkele vragen te hebben over ongewenste cumulatie van geldboetes en keken uit naar de antwoorden op die vragen. Ik dank deze leden voor hun vragen, die mij de gelegenheid geven op deze punten nader in te gaan. Daarmee zal ik dan eveneens de vragen van de leden van de **GroenLinks**-fractie van een antwoord hebben voorzien omdat zij zich graag aansloten bij de vragen van de **PvdA**-fractie.

**2. Cumulatie en boetes**

De leden van de **VVD**-fractie merkten op dat zij uit de toelichting op het wetsvoorstel meenden te mogen opmaken dat gematigde cumulatie een belangrijk argument is ten gunste van de voorgestelde regeling. Gematigde cumulatie zou dan moeten dienen om exorbitante straffen te voorkomen. Graag verduidelijk ik naar aanleiding van de vragen van deze leden dat dit wetsvoorstel niet is ingegeven uit vrees voor exorbitante straffen. Vanuit de rechtspraak zijn ook geen signalen vernomen die daarop zouden duiden. Vertrekpunt bij de wettelijke regeling van samenloop is en blijft dat bij iemand die voor meerdere strafbare feiten wordt berecht met de proportionaliteit van de totale duur van de straf rekening wordt gehouden. Bij vrijheidsstraffen – gevangenisstraf of hechtenis – stelt de wet daartoe nadere grenzen aan de maximaal op te leggen straf. Binnen dit stelsel wil het wetsvoorstel de strafrechter meer ruimte dan voorheen geven om een passende vrijheidsstraf te bepalen in die gevallen waarin de toepassing van de huidige regeling daartoe door een te geringe strafruimte een beletsel vormt.

Deze leden gaven terecht aan dat gematigde cumulatie wel geldt voor vrijheidsstraffen, maar niet voor geldboetes. De memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag zouden deze ongelijkheid naar hun mening ten onrechte verklaren door te wijzen op de draagkrachttoets. Graag merk ik hierover het volgende op. In de schriftelijke stukken wordt aangegeven dat de wettelijke maximering voor vrijheidsstraffen bij meerdaadse samenloop vanuit een oogpunt van proportionaliteit waarborgt dat met de totale duur van de vrijheidsstraf rekening wordt gehouden. Om die reden wordt voorgesteld het stelsel van gematigde cumulatie te handhaven, zij het met enkele aanpassingen. Vastgesteld wordt verder dat de wet naast het stelsel van gematigde cumulatie een cumulatiestelsel voor de geldboetes kent. Het wetsvoorstel handhaaft ook dat stelsel. Inderdaad wordt erop gewezen dat bij cumulatie van geldboetes is voorzien in een andere manier van matiging, namelijk door middel van de draagkrachttoets. Maar daarmee is niet beoogd de suggestie te wekken dat beide constructies voor matiging van de hoogte van sancties volstrekt vergelijkbaar zijn. In navolging van de WODC-onderzoekers wordt slechts geconcludeerd dat het cumulatiestelsel voor geldboetes op het niveau van de wet geen aanpassing behoeft.

Met voornoemde leden deel ik de opvatting dat de draagkrachttoets zich primair richt op de financiële armslag van de verdachte. Tegelijk biedt deze voorziening de mogelijkheid om een zekere matiging toe te passen, ook als het gaat om de totale hoogte van de optelsom van boetes bij meerdaadse samenloop. Daarbij geldt dat bij cumulatie van boetes eerder al aan de hand van de concrete strafwaardigheid per feit een boetheogte is bepaald. Bij het stelsel van gematigde cumulatie zullen het openbaar ministerie en de rechter in de regel ook eerst per feit aan de hand van de strafwaardigheid beoordelen welke straf passend is. Als vervolgens de totale straf voor de gelijktijdig te berechten strafbare feiten moet worden bepaald, zal het gaan om de proportionaliteit van de straf voor de feiten tezamen. Op dat moment speelt dus niet zozeer de strafwaardigheid van één bepaald delict een doorslaggevende rol maar veeleer het rechterlijk oordeel over een passende straf voor het samenstel van delicten dat ter berechting voorligt. Een en ander doet overigens niets af aan de juistheid van de door deze leden naar voren gebrachte opmerking dat de vaststelling van detentieongeschiktheid in zijn algemeenheid niets verandert aan de strafwaardigheid van het gepleegde feit.

Tegen de achtergrond van het voorgaande stelden voornoemde leden voorts de vraag of het wellicht aanbeveling zou verdienen zuivere cumulatie niet alleen bij geldboetes toe te passen, maar ook bij vrijheidsstraffen, in de overtuiging dat de rechter verantwoord gebruik zou maken van de hem toebedeelde extra ruimte. Zoals ik hiervoor reeds heb aangegeven, gaat dit wetsvoorstel uit van handhaving van een stelsel van gematigde cumulatie voor vrijheidsstraffen. Dat stelsel impliceert een eigen verantwoordelijkheid van de wetgever bij het normeren van de sanctieoplegging. Die normering beoogt op het niveau van de wet te verzekeren dat bij iemand die voor meerdere strafbare feiten wordt berecht met de proportionaliteit van de totale duur van de vrijheidsstraf rekening wordt gehouden door een wettelijk

strafmaximum dat is gekoppeld aan het misdrijf dat met de hoogste straf wordt bedreigd. Dit wettelijk kader biedt de strafrechter voldoende ruimte om bij meerdaadse samenloop een passende straf op te leggen. Een ruime straftoemingsvrijheid van de rechter vormt immers een wezenlijk element van ons strafrechtelijk stelsel. Een stelsel waarin onbeperkte cumulatie mogelijk is, leidt tot een onnodige vergroting van de ruimte voor straftoemeting die redelijkerwijs niet zal worden benut. Daar komt bij dat door de loskoppeling van een wettelijk strafmaximum de vraag zich opdringt of rechters nog in voldoende mate een consistente straftoemeting zouden kunnen waarborgen (rechtsgelijkheid), en langs welke weg dan in een proportionele bestraffing wordt voorzien. Bovendien: ook bij het zuivere cumulatiestelsel voor boetes geldt, zoals aangegeven, een wettelijke regeling die – zij het op een andere manier – de rechter attendeert op matiging.

Ook de leden van de **PvdA**-fractie refereerden aan de zuivere cumulatie van geldboetes en verwezen naar hetgeen daarover is aangegeven in het WODC-rapport. Deze leden constateerden dat in het wetsvoorstel geen voorstel wordt gedaan met betrekking tot de cumulatie van geldboetes. Wel wordt in de memorie van toelichting gewezen op de mogelijkheid om correcties aan te brengen via het draagkrachtbeginsel. Over de toepassing van deze voorziening merken de WODC-onderzoekers op dat het aanbeveling verdient om te komen tot enige vorm van maatwerk ‘waarbij het doel van de regeling van de meerdaadse samenloop via het draagkrachtbeginsel wat meer in acht kan worden genomen’. Deze leden brachten in herinnering dat de Raad voor de rechtspraak in zijn advies over het wetsvoorstel heeft opgemerkt zich speciaal over dit onderwerp te willen buigen. Anders dan deze leden, las ik in dat advies niet zonder meer een oproep aan de wetgever om te komen met duidelijke maatstaven om de draagkracht te bepalen: in zijn advies geeft de Raad aan dat het eerst nodig is meer concreet inhoud te geven aan dat draagkrachtbeginsel om uitvoering te kunnen geven aan de aanbeveling. Op dit punt adviseert de Raad nader onderzoek te verrichten. Daarnaast gevraagd kan ik deze leden bevestigen dat de regering dit advies tot het doen van onderzoek onderschrijft, en dus ook met de Raad van mening is dat de huidige regeling van het draagkrachtbeginsel te globaal is om daarmee (meer) maatwerk en consistentie bij het bepalen van de geldboetes te bevorderen. De memorie van toelichting merkt daarover dan ook op dat de regering de suggestie van de Raad tot het doen van nader onderzoek naar de invulling en toepassing van het draagkrachtbeginsel steunt. De opzet van dit onderzoek wil ik graag met de rechtspraak en het openbaar ministerie bespreken. Het betreft hier immers de praktijk van de straftoemeting.

Deze leden vroegen voorts of ik de suggestie van de Raad voor de rechtspraak – ik neem aan dat daarbij wordt bedoeld op de door de Raad genoemde voorbeelden van een systeem van een dagboetestelsel of een raad voor de straftoemeting – kon onderschrijven. Mij komt het voor dat ik daarover pas een goed onderbouwd standpunt kan innemen nadat de resultaten van het nog te verrichten nader onderzoek naar de (mogelijkheden tot) invulling en toepassing van het draagkrachtbeginsel ter beschikking zijn gekomen.

### **3. Beslisruimte rechter**

De leden van de **VVD**-fractie stelden de vraag waarom het wetsvoorstel niet meer ruimte aan de rechter biedt dan het nu doet. Zij wezen erop dat het gaat om straftoemeting, een taak die volgens deze leden bij uitstek toebehoort aan de strafrechter. Met deze leden ben ik van mening dat straftoemeting in concrete gevallen bij uitstek een taak voor de strafrechter is. Maar het is de taak van de wetgever om te bepalen binnen welke grenzen, mede met het oog op het bepaaldheidsgebod, die straftoemeting kan plaatsvinden. Dit wetsvoorstel is erop gericht de rechter ten opzichte van de huidige situatie meer ruimte te bieden voor die gevallen waarin daaraan behoefte bestaat. Het voorstel is mede gebaseerd op een breed opgezet WODC-onderzoek. Daaruit blijkt dat de huidige regeling nauwelijks als belemmerend wordt ervaren. Slechts in aantal gevallen beperkt de regeling de rechter in zijn mogelijkheden om een passende straf op te leggen. Uit de gepubliceerde jurisprudentie komen in dat verband vooral zaken naar voren waarin sprake is van doorwerking van het strafmaximum van artikel 57, tweede lid, Sr op situaties van ongelijktijdige berechting (artikel 63 Sr). De hierna volgende rekenvoorbeelden waarnaar deze leden vroegen, zijn ook op die zaken gebaseerd. Het gaat dan om gevallen waarin de regeling van de meerdaadse samenloop van toepassing is op de ongelijktijdige berechting van feiten die als meerdaadse samenloop hadden kunnen worden bestraft: een oud feit wordt berecht en dat strafbare feit had in samenloop kunnen worden berecht met een later feit of latere feiten. In zo'n geval wordt nu bij de bestraffing van het oude feit elke latere veroordeling tot straf in mindering gebracht. Het wetsvoorstel verandert dit doordat slechts één latere onherroepelijke veroordeling bij de straftoemeting in aanmerking moet worden genomen en dat is de veroordeling tot de hoogste straf (het voorgestelde artikel 63, tweede lid, Sr). Indien de berechting echter een feit betreft als omschreven in het voorgestelde artikel 63, derde lid, Sr – kort gezegd een 'cold case' waarbij sprake is van een misdrijf met strafmaximum van ten minste twaalf jaar —, dan kan de rechter een aanvullende straf opleggen van niet meer dan een derde van het strafmaximum dat op het te berechten misdrijf is gesteld.

Het eerste rekenvoorbeeld is (globaal) ontleend aan een zaak die is gepubliceerd onder ECLI:NL:RBAMS:2011:BT7651. In deze casus stond de verdachte terecht voor een aantal zeer ernstige (zedes)delicten die op grond van artikel 57, tweede lid, Sr een bestraffing mogelijk zou maken van maximaal een gevangenisstraf voor de duur van twintig jaren. De hoogste strafbedreiging bestond namelijk tegen een feit met een wettelijk strafmaximum van vijftien jaar en op grond van het huidige artikel 57, tweede lid, Sr zou dat strafmaximum bij meerdaadse samenloop met een derde verhoogd kunnen worden. Na het plegen van de ten laste gelegde feiten is de verdachte echter nog herhaaldelijk veroordeeld tot langdurige onvoorwaardelijke gevangenisstraffen (in totaal tot vijftien jaar en negen maanden). Het huidige artikel 63 Sr bepaalt dan dat die straffen op de maximale strafruimte in mindering moeten worden gebracht. Daardoor bleef er voor de te berechten feiten slechts een maximale gevangenisstraf voor de duur van vier jaar en drie maanden over. Toepassing van de voorgestelde regeling op deze casus levert het volgende beeld op. Op grond van artikel 57, tweede lid, Sr (aangepast zoals voorgesteld) zou in dit geval het strafmaximum 22,5 jaar bedragen, namelijk het hoogste strafmaximum van 15 jaar

verhoogd met de helft daarvan. Omdat het gaat om een ongelijktijdige berechting van feiten die in samenloop hadden kunnen worden berecht, is artikel 63 Sr van toepassing. En omdat het gaat om een zgn. cold case waarbij sprake is van een misdrijf met een strafmaximum van ten minste 12 jaar kan de rechter zijn strafruimte bepalen aan de hand van artikel 63, tweede lid, Sr (aangepast zoals voorgesteld) of aan de hand van artikel 63, derde lid, Sr (aangepast zoals voorgesteld). Op grond van artikel 63, tweede lid, Sr is de rechter dan gebonden aan een strafmaximum van 22,5 jaar, verminderd met de hoogste straf die voor een later feit is opgelegd: 6 jaar, hetgeen neerkomt op een strafruimte van 16,5 jaar (zie voor de hoogste straf; ECLI:NL:PHR:2013:BX9407, § 3.10). Op grond van artikel 63, derde lid, Sr zou die straf nog kunnen worden aangevuld met een gevangenisstraf van 5 jaar, namelijk een derde van het hoogste maximum. Dit levert in dit geval een strafruimte op van 21,5 jaar.

Een tweede rekenvoorbeeld kan (globaal) worden ontleend aan een zaak die is gepubliceerd onder ECLI:NL:RBOBR:2014:5636. In deze zaak stond de verdachte terecht voor een zeer gewelddadige woninginbraak waarbij de bewoonster ook meermalen is verkracht. Verdachte is na het plegen van deze feiten en voordat hij daarvoor terecht stond nog tot langdurige gevangenisstraf veroordeeld, te weten een gevangenisstraf van 19 jaar en 8 maanden en straffen die meer dan 4 maanden bedroegen. Onder de bestaande regeling leidde de toepasselijkheid van artikel 63 Sr ertoe dat aan de verdachte geen vrijheidsstraf meer kon worden opgelegd. De maximaal op te leggen vrijheidsstraf, indien alle ook latere feiten gevoegd zouden zijn behandeld, zou in dit geval op grond van het huidige artikel 57, tweede lid, Sr 16 jaar bedragen (een derde boven de hoogste strafbedreiging). Op grond van het bestaande recht moesten de latere veroordelingen (totaal 20 jaar) daarop in mindering worden gebracht, met als gevolg dat er geen strafruimte meer over was. Onder de nieuwe regeling zou het strafmaximum van artikel 57, tweede lid, Sr (aangepast zoals voorgesteld) vóór de toepassing van artikel 63 Sr 18 jaar bedragen (de helft boven de hoogste strafbedreiging). Ook in dit voorbeeld is sprake van een cold case waarbij een misdrijf wordt berecht met een wettelijk strafmaximum van ten minste twaalf jaar. Op grond van artikel 63 Sr (aangepast zoals voorgesteld) is er op grond van het tweede lid net als onder de huidige regeling geen ruimte voor een vrijheidsstraf. Immers, bij de strafruimte van 18 jaar moet de hoogste straf in mindering worden gebracht en dat is een gevangenisstraf van 19 jaar en 8 maanden. Toepassing van het derde lid maakt het evenwel mogelijk dat niettemin een vrijheidsstraf kan worden opgelegd. Deze kan ten hoogste een derde van het op het feit gestelde strafmaximum bedragen, hetgeen neerkomt op een vrijheidsstraf van maximaal vier jaar.

Met voorgaande rekenvoorbeelden hoop ik de leden van de **VVD**-fractie te hebben kunnen verduidelijken op welke wijze het wetsvoorstel de strafruimte voor de rechter verandert. Deze wettelijke normering van de strafoplegging bij meerdaadse samenloop sluit aan bij de wijze waarop ons gehele sanctiestelsel op het gebied van vrijheidsstraffen is genormeerd. Daarbij legt de wet ruime bandbreedtes van strafminima en – maxima vast waarbinnen de rechter in concrete gevallen de hoogte van een passende straf kan bepalen. De mogelijkheid om een wettelijk strafmaximum

buiten toepassing te laten – hetgeen een rechterlijke bevoegdheid tot het wel of niet toepassen van artikel 63 Sr impliceert – past daarin niet. Om die reden is voor die mogelijkheid dan ook niet gekozen, zo luidt mijn antwoord op een daarop betrekking hebbende vraag van voornoemde leden.

Deze leden merkten verder op dat de wetgever uiteraard het normeren van de sanctieoplegging tot taak heeft. Zij vroegen zich echter af wat dan het verschil is tussen sanctieoplegging en de normering daarvan. In aanvulling op datgene wat ik hiervoor in deze memorie over het wettelijk sanctiestelsel heb opgemerkt, verduidelijk ik graag dat het verschil tussen sanctieoplegging en de normering daarvan is gelegen in enerzijds de toepassing in het concrete geval en anderzijds het wettelijke kader dat de grenzen aangeeft waarbinnen die toepassing kan plaatsvinden. Met deze leden deel ik de opvatting dat de normerende wetgever bij het bepalen van dat kader ruime marges moet hanteren om een adequate rechterlijke straftoemeting voor alle voorkomende gevallen mogelijk te maken. Vanuit dat vertrekpunt is dit wetsvoorstel ook opgezet; het wil voorkomen dat rechters in hun straftoemetingsvrijheid te zeer worden beknot doordat bij toepassing van het huidige artikel 63 Sr het totaal aan eerder opgelegde straffen volledig in mindering moet worden gebracht op de straf voor het te berechten feit.

#### **4. Recidive**

De leden van de **VVD**-fractie brachten voorts naar voren dat het wetsvoorstel de vraag doet rijzen naar de verhouding tot recidive. Bij meerdaadse samenloop moet een korting worden toegepast en bij recidive kan verhoging van het maximum plaatsvinden, aldus deze leden. Weliswaar heeft een recidivist een eerdere correctie door de rechter veronachtzaamd, maar bij meerdaadse samenloop als bedoeld in het voorgestelde artikel 63 Sr heeft de verdachte volgens hen een kans laten varen om schoon schip te maken. Op dit punt neem ik graag een misverstand weg. In een geval als bedoeld in artikel 63 Sr kan, zoals bij recidive, niet worden gesproken van een kans om schoon schip te maken. In zo'n situatie gaat het juist om een feit dat wordt berecht terwijl in de periode tussen pleegdatum en berechting er een of meer veroordelingen tot straf hebben plaatsgevonden. Toen de verdachte het te berechten feit beging, kon hij zich dus nog niet laten weerhouden door rechterlijke correcties vanwege eerder gepleegde strafbare feiten. De veroordelingen voor die feiten volgden immers pas nadien. Het klopt, zoals voornoemde leden aangaven, dat in beide situaties – bij recidive en een artikel 63 Sr-situatie – de verdachte een strafbaar feit pleegt. Maar de gevallen zijn dus niet vergelijkbaar waar het gaat om het lering trekken uit een eerdere strafrechtelijke veroordeling.

Dat een recidivist zich kennelijk niets heeft aangetrokken van een rechterlijke correctie maakt dat hem in strafrechtelijk opzicht een zwaarder verwijt kan worden gemaakt dan een first offender. De strafwet brengt dit ook tot uitdrukking in artikel 43a Sr. Op grond van die bepaling kan bij recidive de op het gepleegde misdrijf gestelde gevangenisstraf met een derde worden verhoogd. De situatie is bij toepasselijkheid van artikel 63 Sr anders. Als gezegd ligt het tijdstip van het plegen

van het feit dat wordt berecht, vóór de latere rechterlijke correcties en daarmee kon de verdachte dan ook nog geen rekening houden. Artikel 63 Sr bepaalt dat in zo'n situatie de samenloopbepalingen van overeenkomstige toepassing zijn. De matiging die daaruit voortvloeit heeft dezelfde achtergrond als de matiging die het gevolg is van het strafmaximum van artikel 57, tweede lid, Sr bij gelijktijdige berechting, namelijk dat bij iemand die voor meerdere strafbare feiten wordt berecht met de proportionaliteit van de totale duur van de vrijheidsstraf rekening wordt gehouden. Daarbij geldt dat dit wetsvoorstel door een aanpassing van artikel 63 Sr die matiging ('korting') ten opzichte van de huidige regeling beperkt. Dat geen sprake is van een 'toeslag', zo beantwoord ik de hierop betrekking hebbende vraag van voornoemde leden, komt door het verschil met recidive. Er is geen eerdere veroordeling tot straf waarvan de verdachte had moeten leren.

De Minister van Justitie en Veiligheid,