Handtekening bewindspersoon



Minister van Justitie en Veiligheid

Rijksoverheid

Aanbiedingsformulier voor Ministerraad

Aanbieding

Van 1 *	Minister van Justitie en Veiligheid
Van 2	Minister voor Rechtsbescherming
Mede namens 1	Selecteer
Mede namens 2	N.v.t.
Mede namens 3	N.v.t.
Type voorstel *	Een nader rapport

Titel en inhoud

Titel *	Nader rapport naar aanleiding van het ongevraagd advies van de Raad van State van 13 juli 2015 (W03.15.0138/II) inzake strafrechtelijke en bestuursrechtelijke boetes in de wetgeving en het handhavingsbeleid.
Inhoud en doelstelling van het voorstel *	In reactie op de Raad van State worden de volgende uitgangspunten voorgesteld: - Het kabinet hanteert als algemeen uitgangspunt dat verantwoording aan de samenleving en evenredigheid en evenwichtigheid van overheidsoptreden ten grondslag moeten liggen aan de keuze voor een boetestelsel in de wet en de hantering daarvan in het handhavingsbeleid. - Het kabinet erkent de bestaande verschillen tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke boetes. - Het kabinet houdt vast aan het hanteren van zowel strafrechtelijke als bestuursrechtelijke boetes in de wetgeving waar dit aangewezen is. Zeer ernstige overtredingen worden bij voorkeur strafrechtelijk bejegend. Voor het ordeningsrecht blijft de bestuurlijke boete de voorkeur houden. Bestuurlijke boetes die geschikt kunnen zijn om winst voortvloeiend uit onrechtmatig handelen weg te kunnen nemen blijven eveneens mogelijk. - Een algehele herziening van het stelsel voor bestuurlijke boetes met verzwaarde rechtsbescherming zoals de Raad van State bepleit acht het kabinet niet wenselijk. - Bijsturing is nodig bij bestaande onverklaarbare onderlinge verschillen in boetehoogtes tussen beide stelsels. Het kabinet komt met elf concrete beleidsvoornemens om aan bovengenoemde uitgangspunten nader invulling te geven.
Voorgesteld besluit *	Anders nl.
Eigen formulering	Het voorstel voor het nader rapport te aanvaarden en dit aan beide Kamers der Staten-Generaal te zenden.

Behandeltraject

Datum aanbieding *	13-apr-2018
Kenmerk *	2243601
Hamerstuk *	☐ Ja ☒ Nee
Voorgaande behandeling *	☐ Ja ☒ Nee

Gevolgen en juridisch kader

Gevolgen rijksbegroting *	☐ Ja	☒ Nee			
Gevolgen apparaatsuitgaven *	☐ Ja	☒ Nee			
Gevolgen voor regeldruk *	☐ Ja	☒ Nee			
Overeenstemming met JenV inzake wetgevingstoets en effectenanalyse *	☐ Ja	☐ Nee, met bijlage	☐ Nee, zonder bijlage	☒ N.v.t.	
Overeenstemming met JenV inzake fouten- en misbruiksignalering *	☐ Ja	☐ Nee, met bijlage	☐ Nee, zonder bijlage	☒ N.v.t.	
Aan EU Notificatie voldaan *	☐ Ja	☐ Nee	☒ N.v.t.		
Verplichting int verdragen en/of Europese regelgeving *	☐ Ja	☒ Nee			

Interdepartementale afstemming

Overeenstemming BZK inzake beoordelingskader financiële/ bestuurlijke consequenties decentrale overheden en/of Caribisch Nederland *	☐ Ja	☐ Nee	☒ N.v.t					
Overeenstemming Aruba, Curaçao en Sint Maarten *	☐ Ja	☐ Nee	☒ N.v.t.					
Ambtelijk afgestemd *	☒ Ja	☐ Nee	☐ N.v.t.	in	CBJ 3 april 2018			
Overeenstemming bereikt op ambtelijk niveau *	☒ Ja	☐ Nee	☐ N.v.t.					
Overeenstemming bereikt met	☒ AZ	☒ BZK	☒ EZK	☒ I&W	☒ SZW	☒ VWS	☒ LNV	
	☐ BZ	☒ Def	☒ Fin	☒ OCW	☒ JenV	☐ BH&OS		
Omschrijving geschilpunten								

Contactpersonen

	Contactpersoon 1	Contactpersoon 2
Naam *	[redacted]	x
Afdeling *	DWJZ	x
Telefoonnummer *	06-[redacted]	x
E-mailadres *	[redacted]@minvenj.nl	x

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Ons kenmerk
2243597

Bijlagen
1

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Datum .. april 2018
Onderwerp nader rapport advies Raad van State inzake bestuurlijke sanctiestelsels

Op 13 juli 2015 bood de Afdeling advisering van de Raad van State een ongevraagd advies aan over de verhouding tussen de sanctiestelsels in het bestuursrecht en het strafrecht. Dit advies is onder verantwoordelijkheid van de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie openbaar gemaakt door plaatsing in de Staatscourant op 14 september 2015 (nr. 30280). Bij brief van 8 januari 2016, nr. 717702, aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie een voorlopige appreciatie gegeven van het advies en heeft hij het proces van totstandkoming van het nader rapport toegelicht.

Dit nader rapport is thans gereed. Bijgaand bieden wij u dit rapport aan.

In het nader rapport zijn de navolgende beleidsvoornemens geformuleerd.

- Het integraal afwegingskader (IAK) dat geldt voor alle beleid en wetgeving wordt uitgebreid met een overzicht van alle relevante factoren voor het kiezen van een handhavingsstelsel.
- Wettelijke boetemaxima in het bestuursrecht moeten op grond van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) nu al aansluiten bij de boetecategorieën van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Dit wordt wettelijk vastgelegd.
- Bestaande bestuurlijke boetestelsels worden aangepast. Bestaande boetecategorieën in het strafrecht kunnen indien nodig nader worden overwogen.
- Voor toekomstige gevallen worden wettelijke boetemaxima in het bestuursrecht zoveel mogelijk onderling afgestemd. De verplichting daartoe wordt verankerd in de Ar.
- De boetehoogte in wetgeving met duale stelsels wordt zonodig aangepast.
- In bestaande duale stelsels stemmen OM en bestuursorganen hun requireerbeleid, respectievelijk hun boetebeleid onderling op elkaar af.
- In toekomstige duale stelsels vindt een dergelijke afstemming eveneens plaats.

- Er wordt onderzoek gedaan naar de voor- en nadelen van schorsende werking in de bezwaarfase van bepaalde boetebesluiten.
- De effecten van voorlopige voorzieningen wegens betalingsonmacht zullen worden onderzocht. Bezien wordt of dit aanleiding geeft tot nadere voorlichting over betalingsregelingen.
- Verjaringstermijnen in de Algemene wet bestuursrecht worden in lijn gebracht met termijnen in het strafrecht.
- Een verkenning wordt uitgevoerd naar de mogelijkheid om opgelegde bestuurlijke boetes te betrekken bij bepaalde screeningen voor een verklaring omtrent het gedrag.

Wij zijn voornemens om de uitbreiding van het IAK en de nodige wetsvoorstellen tot aanpassing van de Awb in de loop van 2018 op te stellen. De aanpassing van boetestelsels in de bijzondere wetten is zaak van de ministers die eerstverantwoordelijk zijn voor het desbetreffende stelsel. De voorgenomen onderzoeken zullen in 2018 worden aanbesteed zodat de rapportages in de loop van 2019 beschikbaar komen.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

Ferd Grapperhaus

De Minister voor Rechtsbescherming,

Sander Dekker

Raad van State

No.W13.17.0374/III 's-Gravenhage, 8 december 2017

Bij Kabinetsmissive van 22 november 2017, no.2017002015, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Medische Zorg, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Warenwetbesluit bestuurlijke boeten in verband met het opnieuw vaststellen van de bijlage vanwege de omzetgerelateerde boete en enkele technische wijzigingen, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit creëert voor alle warenwettelijke overtredingen op het terrein van de eerlijkheid in de handel, goede voorlichting en (voedsel- en product)veiligheid de mogelijkheid om een omzetgerelateerde boete op te leggen.
De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het besluit vast te stellen, maar acht het, gelet op de hoge bestuurlijke boetes die kunnen worden opgelegd, aangewezen dat de toelichting aandacht besteedt aan de verhouding tussen het punitief bestuursrecht en het strafrecht alsmede aan de gevolgen voor de rechtsbescherming die dit met zich brengt.

Het ontwerpbesluit breidt het aantal warenwettelijke overtredingen waarvoor een omzetgerelateerde boete kan worden opgelegd uit. Zoals in de toelichting wordt onderkend,[1] bouwt onderhavig ontwerpbesluit daarmee voort op een eerder besluit[2] waarmee de omzetgerelateerde boete voor enkele warenwettelijke overtredingen is geïntroduceerd. In de toelichting op voornoemd besluit is destijds reeds aangekondigd dat op termijn voor iedere overtreding op het gebied van de eerlijkheid in de handel, goede voorlichting omtrent waren en de voedsel- en productveiligheid een omzetgerelateerde boete zou worden geïntroduceerd.

De Afdeling advisering heeft in haar advies over de introductie van omzetgerelateerde boeten in de Warenwet destijds – mede gelet op de hoge boetes die kunnen worden opgelegd – onder meer aandacht gevraagd voor de verhouding tussen het punitief bestuursrecht en het strafrecht. In dit verband heeft zij met name gewezen op het belang van het afstemmen van de rechtsbescherming tussen beide sanctiestelsels. Voornoemde opmerking heeft niet geleid tot aanpassing van het besluit. In het nader rapport van 6 juli 2016 is slechts opgemerkt dat in de kabinetsreactie op het ongevraagd advies sanctiestelsels[3] aandacht zal worden besteed aan aspecten van rechtsbescherming waarvoor de Afdeling aandacht vraagt en dat – indien de kabinetsreactie daartoe aanleiding geeft – de keuzes in het besluit zullen worden heroverwogen.[4] De bedoelde reactie moet nog verschijnen.

---

1 Toelichting, algemeen
2 Besluit van 7 juli 2016, houdende wijziging van het Warenwetbesluit bestuurlijke boeten in verband met het stellen van regels over de omzetgerelateerde boete (Stb. 2016, 284).
3 Ongevraagd advies sanctiestelsels, Analyse van enige verschillen in rechtsbescherming en rechtspositie van de justitiabele in het strafrecht en in het bestuursrecht, advies van de Afdeling van 13 juli 2015 (W03.15.0138/II)
4 Nader rapport van 6 juli 2016 op het advies van de Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur houdende wijziging van het Warenwetbesluit bestuurlijke boeten in verband met het stellen van regels over de omzetgerelateerde boete (Stcr. 2016, 38992)

AAN DE KONING

Nu het onderhavige ontwerpbesluit nadrukkelijk voortbouwt op het besluit waarmee de mogelijkheid is geïntroduceerd om hoge (omzetgerelateerde) boetes op te kunnen leggen bij warenwettelijke overtredingen en de mogelijkheden daartoe uitbreidt, acht de Afdeling het aangewezen dat aandacht wordt besteed aan de verhouding tussen het punitief bestuursrecht en het strafrecht alsmede aan de gevolgen voor rechtsbescherming die dit met zich brengt.

De Afdeling adviseert aan deze aspecten in de toelichting alsnog aandacht te besteden.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De vice-president van de Raad van State,

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Staats- en bestuursrecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Contactpersoon
[redacted]
raadadviseur

T 06-[redacted]
[redacted]@minvenj.nl

Registratienummer

Aan de Koning

Datum 00 april 2018
Onderwerp nader rapport bestuurlijke boetestelsels

NADER RAPPORT

De Afdeling advisering van de Raad van State (de Afdeling advisering) heeft een advies uitgebracht inzake sanctiestelsels gebaseerd op artikel 21 van de Wet op de Raad van State. Dit advies, gedateerd 13 juli 2015, moge ik U hierbij aanbieden. Het advies is op 14 september 2015 gepubliceerd.[1] Daartoe gemachtigd door de ministerraad, moge ik U, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, verzoeken goed te vinden dat dit nader rapport inclusief de bijlage openbaar wordt gemaakt door toezending aan de beide Kamers der Staten-Generaal. Ik kom hiermee de toezegging na van mijn ambtsvoorganger.[2]

Vanwege de aard van het onderwerp en omwille van de leesbaarheid heeft het kabinet besloten om een zelfstandig standpunt te formuleren over de verhouding tussen het punitieve bestuursrecht en het strafrecht en de onderlinge verschillen. Deze beschouwing treft U in de bijlage aan. Daar waar het kabinet van oordeel is dat bijsturing geboden is, bevat het de aankondiging van concrete maatregelen. Het kabinet gaat – vanzelfsprekend – in zijn standpunt ook nader in op de specifieke problemen en verschillende oplossingsrichtingen die de Afdeling advisering aankaart respectievelijk aandraagt in voornoemd advies inzake sanctiestelsels.

<u>Hoofdlijn standpunt kabinet over de verhouding tussen het strafrecht en het punitieve bestuursrecht</u>
Het kabinet constateert dat zowel het strafrecht als het punitieve bestuursrecht (bestuurlijke boete) onmisbaar zijn voor de effectieve handhaving van grote delen van het recht.
Behalve voor zeer ernstige overtredingen – waarvoor het strafrecht evident en bij uitstek aangewezen is – is het precies afbakenen van beide punitieve stelsels niet mogelijk. In de afgelopen decennia heeft de bestuurlijke boete een grote vlucht genomen. Niet alleen zijn er steeds meer overtredingen die bestuurlijk kunnen

[1] Stcrt. 2015, 30280. Advies van 13 juli 2015, No. W03.15.0138/II.
[2] Kamerstukken II 2015/16, 34 300-VI, nr. 72 en Kamerstukken II 2015/16, 33 009, nr. 30.

worden beboet, ook is de hoogte van de bestuurlijke boetes toegenomen. Door wettelijke voorschriften op het gebied van het ordeningsrecht niet na te leven, zijn soms hele grote financiële voordelen te behalen. Tegelijkertijd is de normatieve lading van deze voorschriften vaak gering. Dan zijn hoge boetes nodig om ook voor berekenende overtreders voldoende afschrikwekkend te werken en om de uit overtreding verkregen winsten af te kunnen romen. Dat neemt niet weg dat de maatschappelijke discussie zich vooral toespitst op het gebrek aan evenredigheid in de hoogte van (bepaalde) bestuurlijke boetes. Rechters matigen regelmatig opgelegde bestuurlijke boetes in individuele gevallen en soms kan een wettelijk boetestelsel zelfs als geheel volgens de bestuursrechter de evenredigheidstoets niet doorstaan.
Het kabinet heeft bij de beantwoording van de vraag naar de gewenste verhouding tussen beide punitieve stelsels de verantwoording, de evenredigheid en de evenwichtigheid van het overheidsoptreden als ijkpunt genomen. Conclusie van het kabinet is dat, om het maatschappelijk en juridisch draagvlak voor de bestuurlijke boete te behouden, bijsturing geboden is met name ten aanzien van onverklaarbare verschillen in de hoogte van boetes. De belangrijkste maatregel in dit kader is om tot een betere wettelijke en beleidsmatige afstemming te komen tussen de boetehoogtes in het bestuursrecht en in het strafrecht. Zo is het bijvoorbeeld niet uit te leggen dat een strafrechter soms gehouden is aan een aanzienlijk *lager* strafmaximum dan het bestuursorgaan voor dezelfde overtreding. Ook binnen het bestuursrecht moeten de wettelijke boetemaxima zich onderling logisch verhouden. Een deel van de verschillen in rechtsbescherming tussen het strafrecht en het punitieve bestuursrecht, waar de Afdeling advisering aandacht voor vraagt, zal zich beter laten verklaren naarmate de beide stelsels zich wat betreft de boetehoogtes logischer tot elkaar verhouden. Daar waar dat niet het geval is, treft het kabinet ook maatregelen of laat nader onderzoek doen. De huidige situatie is in de afgelopen decennia ontstaan en vergt op punten bijsturing. Met de uitwerking en implementatie van de maatregelen die het kabinet aankondigt, zal onvermijdelijk ook tijd gemoeid zijn. De kabinetsreactie heeft dan ook deels een agenderend karakter.

BIJLAGE

Standpunt van het kabinet over de verhouding tussen het strafrecht en het punitieve bestuursrecht naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State inzake sanctiestelsels

Het kabinet is van mening dat de Afdeling advisering van de Raad van State (de Afdeling advisering) met reden aandacht vraagt voor de ontwikkelingen op het terrein van de punitieve handhaving van het ordeningsrecht in Nederland. Het kabinet heeft in dit advies aanleiding gevonden om onderhavig standpunt te formuleren over de verhouding tussen het strafrecht en het punitieve bestuursrecht.

Leeswijzer
In de eerste paragraaf gaat het kabinet kort in op de belangrijkste thema's uit het advies van de Afdeling advisering en geeft deze in eigen bewoordingen weer. Paragraaf 2 bevat de uitgangspunten en invalshoeken die het kabinet heeft gehanteerd bij het formuleren van de onderhavige visie. In de erop volgende paragrafen worden deze nader uitgewerkt. Verder bevat paragraaf 2 een schets van de maatschappelijke context waarbinnen het advies van de Afdeling advisering en dit kabinetsstandpunt gezien moet worden. In paragraaf 3 komt de

zoektocht naar en de behoefte aan een onderscheidend keuzecriterium aan bod en beantwoordt het kabinet de vraag op welke wijze – bij gebreke aan een onderscheidend altijd geldend criterium – de keuze tussen bestuursrechtelijke handhaving, strafrechtelijke handhaving of een combinatie van beide (een duaal handhavingsstelsel) in toekomstige wetgeving dan wel moet worden gemaakt en gemotiveerd. Paragraaf 4 bevat een korte historische schets van de drie ontwikkelingen die hebben geleid tot het huidige handhavingsbestel en met name de kritiek daarop. Vervolgens formuleert het kabinet in paragraaf 5 zijn visie op deze drie ontwikkelingen waarbij het kabinet tevens een aantal concrete maatregelen aankondigt ter bijsturing. Het kabinet gaat in paragraaf 6 nader in op de door de Afdeling advisering geagendeerde concrete verschillen in rechtsbescherming tussen het strafrecht en het (punitieve) bestuursrecht. Hier doet het kabinet een enkele toezegging om nader onderzoek te entameren of een ongewenst verschil weg te nemen. Paragraaf 7 bevat tot slot een opsomming van de concrete maatregelen die het kabinet in deze reactie aankondigt.

1. Advies van de Afdeling advisering: drie centrale thema's

Veranderde context bestuurlijke boete en daarbij achtergebleven rechtsbescherming

De verruiming van de toepassing van de bestuurlijke boete begin jaren 90 van de vorige eeuw was voornamelijk ingegeven om de strafrechtketen te ontlasten. Sindsdien is een ontwikkeling gaande waarbij het bestuur vaker zelf het ordeningsrecht handhaaft. Tegelijkertijd zijn ook in het strafrecht maatregelen genomen om de strafrechtsketen te ontlasten door de introductie van de strafbeschikking (Wet OM-afdoening). In haar advies analyseert de Afdeling advisering onder andere de verschillen tussen de bestuurlijke punitieve sanctie (de bestuurlijke boete) en het strafrecht (inclusief de strafbeschikking) met name vanuit het oogpunt van de rechtsbescherming en rechtspositie van burgers en bedrijven. De Afdeling advisering stelt dat deze verschillen tegenwoordig meer in het oog springen en niet meer te rechtvaardigden zijn, omdat de feiten die worden bedreigd met een bestuurlijke boete en de context van bestuursrechtelijke punitieve handhaving zijn veranderd. De Afdeling advisering geeft aan dat de bestuurlijke boete een grote vlucht heeft genomen en wijst erop dat steeds vaker ook zware en complexe overtredingen worden bedreigd met hoge bestuurlijke boetes en dat soms hoge boetes worden gesteld op relatief lichte feiten. Dit terwijl de bestuurlijke boete, volgens de Afdeling advisering, oorspronkelijk was bedoeld om lichte, veelvoorkomende en eenvoudig vast te stellen overtredingen te handhaven. De Afdeling advisering constateert vervolgens dat de bestuurlijke boete zich inmiddels op veel terreinen van ordeningswetgeving heeft bewezen en het terugdraaien van deze ontwikkelingen niet realistisch is. Wel concludeert de Afdeling advisering op basis van het voorgaande dat de rechtsbescherming van de burger onderbelicht is geraakt bij de afwegingen die de wetgever maakt bij de keuze van een sanctiestelsel en bij het bepalen van de hoogte van punitieve sancties. Daarom adviseert de Afdeling advisering concreet om het strafrecht en het bestuursrecht op elkaar af te stemmen door, waar nodig, de rechtsbescherming in het bestuursrecht gedeeltelijk te verzwaren.[3]

[3] In de bijlage bij het advies worden daartoe enkele in het oog springende verschillen tussen het strafrecht en het (punitieve) bestuursrecht besproken en doet de Afdeling advisering enkele handreikingen om deze verschillen weg te

Zoektocht naar onderscheidend criterium voor keuze sanctiestelsel

De Afdeling advisering merkt verder op dat de wetgever de keuze voor het punitieve bestuursrecht op basis van de meest recente criteria voor de keuze van een sanctiestelsel (de 'open' en 'besloten' context) [4] snel maakt uit een oogpunt van efficiency, terwijl de wetgever onvoldoende rekening houdt met de gevolgen van de keuze voor de justitiabele wat zijn rechtsbescherming en de rechtspositie betreft. Hierbij merkt de Afdeling advisering op dat ook de strafrechtelijke handhaving niet heeft stilgezeten met de introductie van de strafbeschikking als mogelijkheid voor buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten.
De discussie over de verschillen tussen strafrechtelijke handhaving en het punitieve bestuursrecht en de vraag naar de verhouding tussen beide stelsels, speelt al langer en breder. Zo heeft de vraag welke criteria zouden moeten gelden bij de keuze voor het ene dan wel voor het andere handhavingsinstrument bij het opstellen van nieuwe wetgeving inmiddels al wel tot diverse kabinetsnota's geleid[5] maar (nog) niet tot het gezochte algemeen aanvaarde onderscheidende criterium. Wat de Afdeling advisering betreft is ook het huidige keuzecriterium onvoldoende onderscheidend.

Zorgen over ongerechtvaardigde verschillen in boetehoogtes

De Afdeling advisering roept de minister van Veiligheid en Justitie (thans: Justitie en Veiligheid), vanwege diens brede overkoepelende verantwoordelijkheid voor de handhaving in het algemeen, in haar advies op om 'meer regie' te nemen bij het (beter) op elkaar afstemmen van de hoogte van de boetes voor dezelfde of soortgelijke overtredingen. De Afdeling advisering is van mening dat de pogingen daartoe tot dusverre onvoldoende zijn gebleken.

De aanzienlijke, soms onverklaarbare verschillen in boetehoogte tussen strafrechtelijke boetes en bestuurlijke boetes voor dezelfde of vergelijkbare overtredingen waren al langer punt van aandacht en zorg. Dat was evenzeer het geval ten aanzien van de grote, ook deels niet te rechtvaardigen, verschillen tussen de wettelijke maximale bestuurlijke boetehoogtes onderling.
In dat licht heeft de Rijksuniversiteit Groningen, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) in 2011,

---

nemen. In paragraaf 6 van onderhavig kabinetstandpunt wordt hier nader op ingegaan. In afwachting van de betere wettelijke afstemming van beide punitieve stelsels stelt de Afdeling advisering, als tussentijdse oplossing, voor om bij iedere nieuw te introduceren bestuurlijke boetebevoegdheid deze in *absolute zin te begrenzen op de vijfde boetecategorie* van het Wetboek van Strafrecht (thans 82.000 euro) waarboven dan altijd de strafrechter de straf zou moeten opleggen. In de brief van 8 januari 2016 (Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VI, nr. 72, p. 3-4) heeft de minister van Veiligheid en Justitie reeds aangegeven waarom deze aanbeveling niet zal worden overgenomen.

[4] Dit criterium wordt nader besproken in paragraaf 3 en is geïntroduceerd in de Kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestel (Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. 69).

[5] Onder meer: Notitie *De keuze tussen sanctiestelsel en de betekenis van het Wetsvoorstel OM-afdoeningen daarvoor* (Kamerstukken II 2005/06, 29 849, nr. 30) (Nota keuze sanctiestelsel 2005), *Kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel* (Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. 69) (Nota keuze sanctiestelsel 2008), Aanvulling op de nota in 2010 (Kamerstukken I 2009/10, 32 123 VI, I), Kabinetsreactie op rapport *Referentiekader geldboetes* (Kamerstukken II 2012/13, 33 400 VI, nr. 80) (Nota keuze sanctiestelsel 2012).

gekeken naar de vraag hoe de boetehoogte in het bestuursrecht en het strafrecht wordt bepaald en op welke wijze daarin meer eenheid kan worden gebracht. Naar aanleiding van dit onderzoek[6] concludeerde het kabinet dat meer eenheid wenselijk is in de hoogte van geldboetes op het terrein van het strafrecht en het bestuursrecht.[7] Vervolgens is in interdepartementaal verband de *Boetewijzer voor het bepalen van de maximumboete in wetgeving* (de *Boetewijzer*) ontwikkeld die is opgenomen in het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK). Het doel van deze *Boetewijzer* is om meer eenheid aan te brengen in de hoogte van de boetes in het straf- en het bestuursrecht. Zodoende kunnen, bij nieuw in te richten boetestelsels en bij heroverweging van bestaande stelsels en boetes, onverklaarbare verschillen in de maximale wettelijke boetehoogtes worden voorkomen. Het bevat richtsnoeren voor het bepalen van nieuwe wettelijke maximale boetehoogtes.[8] Voorts is interdepartementaal overeengekomen dat voor de bepaling van de (maximum)hoogte van bestuurlijke boetes in nieuwe wetgeving voortaan, waar mogelijk, zal worden aangesloten bij de boetecategorieën van artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht (Sr).[9]

Voornoemde maatregelen ('pogingen') zijn echter in de ogen van de Afdeling advisering onvoldoende sturend gebleken en volgens de Afdeling advisering lijkt het erop alsof per departement – soms zelfs per bestuursorgaan – van uiteenlopende uitgangspunten bij de bepaling van de hoogte van boetes wordt uitgegaan.[10] De Afdeling advisering adviseert meer eenheid te brengen in de uitgangspunten voor de vaststelling van de hoogte van bestuurlijke boetes.

2. Uitgangspunt kabinet: handhavingsbestel moet begrijpelijk zijn en moet de naleving effectief bevorderen

Bestuurlijke boete onmisbaar voor effectieve handhaving ordeningsrecht

Het ordeningsrecht omvat wetgeving die randvoorwaarden aan het maatschappelijk verkeer stelt en wetgeving waarmee inkomen en vermogen worden belast, verdeeld of herverdeeld. Concreet betreft het regelgeving op sterk uiteenlopende gebieden zoals: (arbeids)veiligheid, volkshuisvesting, volksgezondheid, onderwijs, verkeer, milieu, mededingingsrecht, fiscaliteit, subsidies en sociale zekerheid. Het ordeningsrecht wordt punitief gehandhaafd met strafrechtelijke en bestuursrechtelijke punitieve sancties (bestuurlijke boetes).

Wat het kabinet betreft is het belangrijk te constateren dat het handhavingsstelsel vanuit overheidsperspectief over het algemeen adequaat functioneert. Er bestaat een duidelijke behoefte aan een lik-op-stuk-afdoeningsmogelijkheid in handen van het bestuur om het ordeningsrecht effectief te kunnen handhaven. De bestuurlijke boete voorziet in deze behoefte waar het strafrecht dit niet (altijd) kon en kan. Hierbij speelt de beperkte capaciteit aan de kant van het openbaar

---

[6] *Referentiekader geldboetes, Verslag van een onderzoek naar de hoogte en wijze van berekening van geldboetes in het bestuursrecht en het strafrecht (Referentiekader geldboetes)*, Kamerstukken II 2011/12, 33 000 VI, nr. 77.
[7] Nota keuze sanctiestelsel 2012.
[8] Op grond van artikel 5:46, eerste lid, Awb en artikel 89 Grondwet dient de wet in formele zin de maximale boete te bepalen.
[9] Zie Aanwijzing 5.43 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
[10] Stcrt. 2015, 30280. Advies van 13 juli 2015, No. W03.15.0138/II, p. 9.

ministerie een belangrijke rol. Met de Afdeling advisering is het kabinet van oordeel dat de bestuurlijke boete als handhavingsinstrument een zelfstandig bestaansrecht heeft in ons handhavingsbestel en in een blijvende behoefte voorziet.

Brede maatschappelijke discussie over (met name de evenredigheid van) bestuurlijke boetes

De vraag naar de evenredigheid van opgelegde bestuurlijke boetes is echter meer en meer onderwerp van juridisch en maatschappelijk debat. Het gaat dan niet alleen om de evenredigheid in relatie tot de (gepercipieerde) ernst van de overtreding als zodanig maar ook afgezet tegen de individuele omstandigheden van het geval. In het maatschappelijk debat zijn, naast de roep om harder ingrijpen als zich incidenten voordoen, tevens kritische geluiden te horen ten aanzien van straffen buiten de (straf)rechter om.[11]

In de juridische literatuur is de afgelopen jaren kritiek geuit op de hoogte van (bepaalde) bestuurlijke boetes en de wijze waarop de bestuursrechter de evenredigheid in concrete zaken beoordeelde.[12] Ook de Nationale ombudsman heeft zich in 2014 zeer kritisch uitgelaten over de destijds standaard zeer hoge boetes in de sociale verzekeringswetgeving.[13] In de rechtspraak is dit thema eveneens steeds meer gaan spelen en inmiddels wordt de hoogte van de bestuurlijke boete intensiever getoetst door de bestuursrechter.[14] Dat heeft er onder meer toe geleid dat door bestuursorganen gehanteerd boetebeleid vaker dan voorheen op onderdelen als onredelijk is beoordeeld omdat het beleid (in bepaalde gevallen) tot het opleggen van onevenredig hoge bestuurlijke boetes leidde.[15] Daarnaast worden met enige regelmaat boetes in concrete zaken op grond van het evenredigheidsbeginsel gematigd.[16] Illustratief is in dit verband dat de Centrale Raad van Beroep (Centrale Raad) oordeelde dat het boetestelsel zoals neergelegd in het Boetebesluit socialezekerheidswetgeving ter uitvoering van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving dat was bedoeld

---

[11] F.C. Bakker, *Jaarbericht Raad voor de Rechtspraak 2016*.
[12] O.a. M.L. van Emmerik en C.M. Saris, 'Evenredige bestuurlijke boetes', in: *VAR-preadvies Boetes en andere bestraffende sancties: een nieuw perspectief* (VAR-reeks 152), Den Haag: Boom juridische uitgevers 2014, p. 145-153; M.L. van Emmerik en C.M. Saris, 'Evenredige boeteoplegging in het bestuursrecht', *JBplus* 2015, p. 220-242; E.H.M. Hirsch Ballin, 'Dynamiek in de bestuursrechtspraak', in: *Rechtsontwikkeling door de bestuursrechter, Preadviezen VAR 2015*, (VAR-reeks 154), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015, p. 7-58; T. Barkhuysen, 'Een revolutie in het bestuursrecht?', *NJB* 2015, 1583; H. Nummerdor-Buijs en J.C. de Wit, 'De bestuurlijke boete in de Participatiewet na de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep bezien vanuit het perspectief van de wetgever, het bestuursorgaan, de rechter en de burger', *Gemeentestem* 2016/101 en M. Schreuder-Vlasblom, 'De identiteit van het bestuursrecht', *NTB* 2016/53.
[13] *Geen Fraudeur, toch een boete. Een onderzoek naar de Fraudewet in de praktijk*, Nationale ombudsman 2014, rapportnummer 2014/159.
[14] Zie ook *Jaarverslag 2016 van de Raad van State*, p. 32 en p. 61.
[15] O.a. ABRvS 14 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3340; ABRvS 7 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3138, *AB* 2016/339 m.nt. O.J.D.M.L. Jansen; ABRvS 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1421, *AB* 2015/291 m.nt. C. Saris en E.C. van der Maden en ABRvS 5 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3950, *AB* 2015/191 m.nt. O.J.D.M.L. Jansen.
[16] O.a. ABRvS 9 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2962, *JBO* 2016/313 m.nt. D. van der Meijden; ABRvS 27 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:137; ABRVS 3 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:211.

als gefixeerd stelsel de evenredigheidstoets niet kon doorstaan.[17] De Centrale Raad stelde daarvoor een ander, eigen stelsel in de plaats.[18] Dergelijke zogeheten 'wettelijk gefixeerde boetestelsels' worden in de rechtspraak kritisch tegen het licht gehouden.[19] Dit terwijl het bestuursorgaan en de rechter dan, in beginsel, gehouden zijn aan de wettelijke vastgelegde boethoogtes omdat de wetgever dan de afweging maakte welke boete voor een bepaalde overtreding als evenredig heeft te gelden.

Behoud draagvlak bestuurlijke boete vergt op punten bijsturing

Weliswaar is de bestuurlijke boete niet meer weg te denken als handhavingsinstrument, maar dat neemt – vanzelfsprekend – niet weg dat het kabinet de duidelijke signalen van onder meer de Afdeling advisering en de rechterlijke macht serieus neemt. Doordat de beide punitieve stelsels, voor wat louter financieel gesanctioneerde feiten betreft, steeds meer dezelfde functie zijn gaan vervullen en, onder invloed van jurisprudentie en codificatie daarvan, ook voor het overige steeds meer op elkaar zijn gaan lijken (zie paragraaf 4), blijft de vraag naar de rechtvaardiging van de resterende verschillen telkens onderwerp van discussie.

Het kabinet is van oordeel dat de ontwikkelingen in ons handhavingsbestel – waarbij de bestuurlijke boete als handhavingsinstrument relatief vrijelijk heeft kunnen evolueren – op bepaalde punten tot onevenwichtigheden hebben geleid die tot bijsturing nopen. Het betreft dan niet alleen de hoogte en evenredigheid van bestuurlijke boetes, maar ook de onderlinge verhouding van boetehoogtes tussen strafrecht en bestuursrecht en de verschillen in boetehoogtes binnen het bestuursrecht (zie paragraaf 5).

Met het oog op de maatschappelijke opdracht om de naleving van normen optimaal te bevorderen, is het van groot belang dat het maatschappelijk en juridisch draagvlak voor het handhavingsinstrument bestuurlijke boete als zodanig goed gewaarborgd blijft. Naarmate bestuurlijke boetes door de justitiabelen vaker als evenredig worden ervaren,[20] zal de procesbereidheid af- en de betalingsbereidheid naar verwachting toenemen en zullen rechters zich minder

---

[17] CRvB 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754, *AB* 2015/8 m.nt. R. Stijnen.

[18] De CRvB matigt boetes afhankelijk van de vraag of er al dan niet sprake is van opzet of grove schuld volgens percentages aflopend van 100% (opzet), 75% (grove schuld), 50% (geen opzet of grove schuld) naar 25% (andere redenen voor verminderde verwijtbaarheid), CRvB van 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754 en CRvB 23 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1801. Ook matigt de CRvB boetes vanwege financiële draagkracht, o.a. CRvB 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:8, *USZ* 2016/78 m.nt. C.W.C.A. Bruggeman.

[19] ABRvS 11 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1277, *AB* 2016/301 m.nt. O.J.D.M.L. Jansen; CRvB 25 september 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3134, *AB* 2015/425 m.nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik en CBb 28 februari 2012, ECLI:NL:CBB:BV8605, *JB* 2012/134 m.nt. C.L.G.F.H. Albers.

[20] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de CRvB 13 van december 2016 (ECLI:NL:CRVB:2016:5094 *Gst.*2017/72 m.nt. J.C. de Wit). In dat geval kreeg een bijstandsgerechtigde die zelf aangifte had gedaan bij de politie van de hennepkwekerij die zij na haar afwezigheid in haar woning aantrof, samengevat, desalniettemin een bestuurlijke boete van 1120 euro en een terugvordering van 1466 euro omdat zij de veronderstelde inkomsten van die kwekerij niet had opgegeven als inkomen.

1910784 02676

snel genoodzaakt voelen om boetes te matigen. Voor het maatschappelijk draagvlak en daarmee voor de houdbaarheid en toekomstbestendigheid van het stelsel van punitieve handhaving is coherent, evenwichtig en daarmee begrijpelijk en rechtvaardig optreden van de overheid onontbeerlijk. Overigens zal de acceptatie van een boetebeschikking in een concreet geval vaak ook afhangen van de wijze waarop de boete(hoogte) is onderbouwd.

Geen nieuw onderscheidend keuzecriterium: effectiviteit en verantwoording centraal

Als in een wetsvoorstel de keuze voorligt om een bepaalde norm strafrechtelijk te handhaven of bestuursrechtelijk, zou een precieze afbakening tussen beide stelsels behulpzaam zijn.
In het huidige kabinetsbeleid wordt het criterium van de open of besloten context als een vertrekpunt gehanteerd bij deze keuze voor een sanctiestelsel. Een besloten context wil zeggen dat er al een relatie bestaat tussen de ondertoezichtgestelden en toezichthouder voordat er eventueel sprake is van een overtreding. In dat geval is bestuursrechtelijke handhaving (bestuurlijke boete) in beginsel het uitgangspunt. Bij het spiegelbeeld, de open context, is omgekeerd strafrechtelijke handhaving het uitgangspunt. Vervolgens kunnen verschillende factoren ('wissels') ertoe leiden dat wordt overgegaan op het andere (strafrechtelijke dan wel bestuursrechtelijke) spoor.[21]

De kritiek van de Afdeling advisering op dit open/besloten context-criterium is dat het onvoldoende onderscheidend is. In de ogen van het kabinet is deze kritiek begrijpelijk. Weliswaar zijn er bepaalde overtredingen waarvoor het op grond van het huidige beleid op voorhand glashelder is dat daarop alleen een strafrechtelijke reactie aan de orde kan zijn. Denk bijvoorbeeld aan feiten waarbij sprake is van een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit. Omgekeerd geldt dat er lichte overtredingen zijn waarbij van meet af aan duidelijk is dat met een bestuursrechtelijke sanctie kan worden volstaan. Maar juist voor die overtredingen waarbij discussie mogelijk is over de vraag welke type handhaving gekozen zou moeten worden ('grijs gebied'), geeft het bestaande beleid niet de gewenste sturing en doorslag.

Het kabinet constateert dat er ook geen nieuw algemeen geldend kwalitatief onderscheidend criterium is gevonden op grond waarvan in de toekomst de keuze voor punitief bestuursrechtelijke respectievelijk strafrechtelijke handhaving in dat grijze gebied wel helder gemaakt kan worden (laat staan dwingend wordt voorgeschreven). Het kabinet kiest ervoor om de open of besloten context niet meer als uitgangspunt te nemen bij de keuze tussen sanctiestelsels. In plaats daarvan zal voortaan de keuze voor een bepaald sanctiestelsel aan de hand van álle relevante, reeds bekende, (contra-)indicatoren en criteria uit de verschillende kabinetsnota's[22] (waaronder ook het open of besloten context-criterium) moeten worden beoordeeld en dragend onderbouwd. Uiteindelijk zal in het voornoemde grijze gebied in ieder geval als uitgangspunt gelden dat de verhouding tussen het punitieve bestuursrecht en het strafrecht voorafgaand verantwoord moet worden. Verantwoord moet worden dat de overheidsreactie op een overtreding evenredig moet zijn. De gekozen punitieve sanctie moet tevens de naleving zo effectief

[21] Kamerstukken II, 2012-13, 33 400 VI, nr. 80, p. 8.
[22] Zie noot 5.

mogelijk[23] bevorderen. Daarnaast kan in de afweging worden betrokken hoe schaarse overheidsmiddelen zo doeltreffend mogelijk worden ingezet. Deze aspecten zullen aandacht vergen bij de onderbouwing van toekomstige keuzes voor het strafrecht dan wel het punitieve bestuursrecht of een combinatie van beide stelsels.

Begrijpelijkheid van het handhavingsbestel als ijkpunt

Vanwege de integrale verantwoordelijkheid voor de effectieve handhaving van het ordeningsrecht en bij gebreke aan een nieuw onderscheidend criterium, heeft het kabinet de vraagstukken rond de gewenste verhouding tussen het strafrecht en het punitieve bestuursrecht en de verschillen tussen beide stelsels telkens bezien vanuit de wens om het stelsel van punitieve handhaving als geheel beter te verantwoorden . Uitgangspunt van het kabinet is dat niet alleen de verhouding tussen de beide stelsels logisch dient te zijn, maar ook dat binnen het bestuursrecht sprake moet zijn en blijven van coherentie. Punitief overheidsoptreden vraagt – onafhankelijk van het rechtsgebied waarin het is geregeld – een eenduidige benadering. Als ijkpunt voor de vraag of er sprake is van een noodzaak tot het bijsturen of het wegnemen van verschillen, heeft voor het kabinet telkens coherentie, begrijpelijkheid en rechtvaardigheid van het punitieve handhavingsbestel als geheel gefungeerd.

De aandacht die de Afdeling advisering vraagt voor de verschillen in rechtsbescherming tussen het strafrecht en het bestuursrecht, is wat het kabinet betreft het gevolg van de ontwikkeling richting steeds hogere bestuurlijke boetes en vooral ook van de discussie over de evenredigheid van de hoogte van de bestuurlijke boetes. De verschillen in rechtsbescherming tussen het strafrecht en het bestuursrecht vormen volgens het kabinet niet de kern van het probleem. Die verschillen kunnen ook blijven bestaan. Allereerst is relevant te constateren dat de rechtsbescherming in het bestuursrecht voldoet aan de (minimale) eisen die voortvloeien uit artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Er is uit mensenrechtelijk perspectief dan ook geen aanleiding de Afdeling advisering volledig te volgen. Voorts zijn de verschillen tussen het strafrecht aan de ene kant en het punitieve bestuursrecht aan de andere kant voor een deel het gevolg van de eigen aard van beide stelsels ('systeeminherent'). De maatschappelijke functie van het strafrecht verschilt van die van het bestuursrecht. Daaraan moet volgens het kabinet worden vastgehouden. Het gedeeltelijk verzwaren van de rechtsbescherming in het bestuursrecht door in het bestuursrecht meer elementen op te nemen die ontleend zijn aan het strafrecht, zoals de Afdeling advisering voorstelt, heeft als nadeel dat het onderscheid tussen strafrecht en bestuursrecht minder scherp wordt. Bovendien zou het tot een verminderde interne consistentie van het bestuursrecht leiden. Dit is wat het kabinet betreft onwenselijk. Indien de bestuurlijke boetestelsels zich in termen van maximale wettelijke boetehoogtes, boetebeleid en hoogte van daadwerkelijk opgelegde boetes zowel in relatie tot strafrechtelijke boetes, als onderling logischer gaan verhouden en de bestuurlijke boetes door een betere verantwoording als evenrediger worden ervaren, zal daarmee ook een aantal van de verschillen tussen beide stelsels te rechtvaardigen zijn. De resterende verschillen zullen in ieder geval verklaarbaar en aanvaardbaar moeten zijn. Het kabinet zet hierop in (zie paragraaf 6).

[23] Zoals al in de Nota keuze sanctiestelsel 2008 is verwoord (p. 2): "*Bij de keuze voor een sanctiestelsel staat de effectiviteit van de handhaving centraal.*" Zie ook de Nota keuze sanctiestelsel 2012 (p. 7).

Evenredigheid van boetes is essentieel

Een zeer belangrijk aspect van de verantwoording van een boetestelsel jegens de burger vormt de evenredigheid van concreet opgelegde boetes, de evenredigheid van het gehanteerde boetebeleid en de evenredigheid van de wettelijke boetestelsels. Het evenredigheidsbeginsel ziet op de verhouding tussen de gevolgen van overheidsingrijpen en het met dat ingrijpen te dienen doel.[24] Specifiek met betrekking tot bestuurlijke (punitieve) sancties ziet het beginsel op de evenredigheid tussen de opgelegde sanctie en de gepleegde overtreding. Het beginsel heeft in deze context dus betrekking op de 'maatvoering' van de bestuursrechtelijke sanctionering.[25] Het evenredigheidsbeginsel is een van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en is voor de bestuurlijke boete verankerd in artikel 5:46 Algemene wet bestuursrecht (Awb).[26] Dit artikel maakt onderscheid tussen boetestelsels die nader worden ingevuld door beleid(sregels) of in lagere regelgeving en wettelijk gefixeerde stelsels.
Als er sprake is van wettelijk gefixeerde boetes dan houdt dat in dat het bestuursorgaan alleen onder bijzondere omstandigheden een lagere dan die wettelijk voorgeschreven boete oplegt.[27] Ook de rechter dient bij wettelijk gefixeerde boetes in beginsel uit te gaan van de afweging die de wetgever heeft gemaakt ten aanzien van de vraag welke boete voor een bepaalde overtreding evenredig is.
Als er geen sprake is van een wettelijk gefixeerd boetestelsel dient een bestuursorgaan op grond van het tweede lid van artikel 5:46 Awb de hoogte van de boete af te stemmen op de ernst van de overtreding, de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten en de omstandigheden waaronder een overtreding is gepleegd. Bij dit laatste speelt, blijkens de artikelsgewijze toelichting, bijvoorbeeld ook de draagkracht van de overtreder een rol.[28]

Bij de beoordeling van de evenredigheid van boetes blijken in de praktijk de volgende uiteenlopende factoren relevant te kunnen zijn:[29]

- de aard en ernst van de overtreding (duur en omvang van de overtreding, behaald voordeel, benadeling van derden, recidive);
- de verwijtbaarheid van de overtreder (de mate waarin de overtreder al dan niet opzettelijk heeft gehandeld of nalatig is geweest);
- de persoon van de overtreder (natuurlijke persoon, rechtspersoon, grootte van de onderneming, leeftijd);

---

[24] A.J. Nieuwenhuis, B.J. Schueler & C.M. Zoethout (red.), *Proportionaliteit in het publiekrecht*, Deventer: Kluwer 2005, p. 11.
[25] A.P. Klap, 'De betekenis van het evenredigheidsbeginsel voor de bestuursrechtelijke handhaving', in: A.J. Nieuwenhuis, B.J. Schueler & C.M. Zoethout (red.), *Proportionaliteit in het publiekrecht*, Deventer: Kluwer 2005, p. 187.
[26] In artikel 3:4, tweede lid, Awb is het evenredigheidsbeginsel ook opgenomen.
[27] Artikel 5:46, derde lid, Awb luidt: *"Indien de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, legt het bestuursorgaan niettemin een lagere bestuurlijke boete op indien de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is."*
[28] *"Bij de beoordeling van de evenredigheid van de in concreto op te leggen of opgelegde boete moeten bestuur en rechter zo nodig rekening houden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. In voorkomende gevallen kan daarbij, in lijn met artikel 24 WvSr, ook de draagkracht van de overtreder een rol spelen."* (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 140-145).
[29] Van Emmerik en Saris 2014, p. 186.

- persoonlijke omstandigheden van de overtreder (financiële draagkracht, medische toestand, relationele omstandigheden).

Het verschil tussen een wel en een niet wettelijk gefixeerde boetestelsels is overigens ten gevolge van de ontwikkelingen in de bestuursrechtspraak de laatste jaren vervaagd: ook bij een gefixeerde boete beoordeelt de bestuursrechter of deze in het concrete geval passend en geboden is.[30]

Afstemming boetehoogtes in duale stelsels

Een substantieel deel van de ordeningswetten kent een zogenaamd 'duaal handhavingsstelsel'. Dat wil zeggen dat normaal gesproken een overtreding wordt afgedaan door een bestuursorgaan met een bestuurlijke boete, maar als er sprake is van verzwarende omstandigheden kan diezelfde overtreding in de plaats daarvan strafrechtelijk worden gesanctioneerd. Dergelijke stelsels vragen in versterkte mate om consistentie en afstemming, zowel op het niveau van wetgeving als wat het boete-/requireerbeleid betreft. De bestaande discrepanties tussen de maximale hoogte van de bestuurlijke boete enerzijds en het soms veel lagere maximum van de geldboete waar de strafrechter aan is gehouden bij overtreding van dezelfde norm anderzijds, vallen daarbij – in negatieve zin – op (zie paragraaf 5).

3. Keuze voor een sanctiestelsel

Inleiding

De opkomst van de bestuurlijke boete heeft in de loop der jaren tot veel discussie geleid over de verhouding tussen het strafrecht en het bestuursrecht. Een rode draad in deze discussie wordt gevormd door de zoektocht naar een helder criterium op grond waarvan de keuze tussen inzet van het strafrecht of de bestuurlijke boete kan worden gemaakt en op grond waarvan de verschillen tussen beide stelsels kunnen worden verklaard. De afgelopen decennia hebben diverse kabinetsnota's over criteria voor de keuze van sanctiestelsels het licht gezien.[31]

Zoektocht naar onderscheidende keuzecriteria en oordeel Afdeling advisering

In de Nota keuze sanctiestelsel 2005 werd de 'aard en ernst van de normschending' geïntroduceerd als centraal criterium. Hiermee tot uitdrukking brengend dat de meest ernstige feiten een strafrechtelijke reactie vergen. Het strafrecht is bij uitstek geschikt als het gaat om overtredingen van voorschriften met een 'grote normatieve lading'. Voor punitieve handhaving via het bestuursrecht is geen plaats in zulke gevallen. Weliswaar bestaat over dit criterium ter afbakening van het 'exclusieve strafrechtelijke domein' consensus, maar de praktische invulling ervan maakt dat dit criterium toch niet als (voldoende) onderscheidend kan worden beschouwd. In sommige gevallen zal het criterium immers evident van toepassing zijn (moord). Juist voor die normen waarbij het niet op voorhand duidelijk is, het grijze gebied, geeft dit criterium echter niet de gewenste doorslag. Zo is er duidelijk sprake van een ernstige

[30] O.a. CRvB 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754, *AB* 2015/8 m.nt. Stijnen; ABRvS 3 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:211, *AB* 2016/310 m.nt. O.J.D.M.L. Jansen.
[31] Zie noot 5.

1910784 02676

overtreding als het feit gepaard gaat met het toebrengen of veroorzaken van ernstig letsel bij individuen of als er sprake is van aantasting van/inbreuk op de lichamelijke of psychische integriteit (geweld). De 'aard en ernst van de normschending' evenals 'een geschokte rechtsorde' blijven echter sterk gevoelsmatig bepaalde criteria, die eraan appelleren dat men bij bepaalde normschendingen met 'Justitie' in aanraking behoort te komen.[32] Dit verklaart ook waarom de maatschappelijke opvattingen over de vraag of een bepaalde normschending tot een strafrechtelijke reactie noopt, in de loop der jaren soms wijzigen. Daarnaast geldt dat het lastig is om voor alle toekomstige normschendingen van een norm een keuze te baseren op deze criteria. Het zal immers vaak juist van de specifieke omstandigheden waaronder een overtreding van een norm heeft plaatsgevonden, afhangen of er daadwerkelijk sprake is van bijvoorbeeld een geschokte rechtsorde. Deze criteria bieden kortom vaak onvoldoende houvast op het moment dat er discussie ontstaat over de vraag welk sanctiestelsel aangewezen is.

In de Nota keuze sanctiestelsel 2008 is het criterium de aard en de ernst van de normschending daarom gerelativeerd. Leidend uitgangspunt voor de keuze tussen strafrechtelijke of bestuursrechtelijke handhaving is sindsdien de open dan wel de besloten context waarbinnen het toezicht en de handhaving plaats zal vinden. Er is sprake van een besloten context als er een bestuursorgaan belast is met de uitvoering van een specifieke wet en dit bestuursorgaan in die hoedanigheid te maken heeft met een afgebakende doelgroep.[33] Tevens dient er sprake te zijn van reguliere communicatie tussen burgers/bedrijven uit die doelgroep aan de ene kant en dit bestuursorgaan aan de andere kant ter uitvoering van wettelijke bepalingen of ten behoeve van het toezicht op de naleving daarvan. Bestuursrechtelijke handhaving is het uitgangspunt als er sprake is van een dergelijke besloten context en strafrechtelijke als het een open context betreft.

Het criterium de aard en ernst van de normschending heeft naar de mening van de Afdeling advisering aan betekenis ingeboet, nu ook ernstige(r) overtredingen met de bestuurlijke boete worden gesanctioneerd. Bovendien is met de introductie van het open/besloten context-criterium, aldus de Afdeling advisering, de aard en de ernst van de normschending louter nog als ondergrens gaan fungeren. De belangrijkste constatering van de Afdeling advisering is echter dat ook de open en besloten context een te weinig onderscheidend criterium is. Bij ordeningswetgeving zal immers al snel sprake zijn van een bestuursorgaan dat met de uitvoering van de wet is belast waardoor het bestaan van een af te bakenen doelgroep ook al snel te beargumenteren is. Illustratief in dit verband is dat fraude met uitkeringen wel als een naar zijn aard ernstig vergrijp wordt gekwalificeerd[34] maar in de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-

---

[32] Nota keuze sanctiestelsels 2005, p. 7.
[33] Een archetype van een besloten context waarin sprake is van een bestaande specifieke rechtsbetrekking is de warenmarkt waar men vergunningsplichtig is en een marktmeester toeziet of men een geldige vergunning heeft en men zich aan de daaraan verbonden voorwaarden houdt (Nota keuze sanctiestelsel 2008, p. 7).
[34] *"De regering wil de maatschappelijke norm dat misbruik een ernstige zaak is en streng bestraft moet worden, beter tot uitdrukking laten komen. Dit moet een duidelijk signaal afgeven dat de samenleving fraude niet accepteert en dat fraude niet mag lonen."* (Kamerstukken II 2012/13, 33 207, nr. 3, p. 3).

wetgeving desalniettemin onder verwijzing naar de besloten context[35] wordt gekozen voor (voornamelijk)[36] bestuursrechtelijke handhaving.

Geen nieuw onderscheidend criterium

In de loop der jaren zijn diverse pogingen ondernomen om door middel van criteria meer sturing te geven aan de keuze voor een bepaald sanctiestelsel. En hoewel de praktijk zeker gebaat zou zijn bij heldere en onderscheidende criteria, is de materie daarvoor telkens te complex gebleken. De rechtsgebieden zijn te uiteenlopend om eenvoudige kwalitatieve scheidslijnen of criteria te kunnen vaststellen die altijd opgeld (kunnen) doen bij het maken van een keuze voor een bepaald handhavingsstelsel. Het kabinet heeft ook nu geen nieuw criterium weten te formuleren noch een zodanige aanscherping van de bestaande criteria en indicatoren dat daarmee voor de toekomst steeds duidelijkheid kan worden geboden in het ordeningsrecht over de gewenste verhouding tussen de beide punitieve stelsels.

Het open/besloten context-criterium kende al bij de introductie de mogelijkheid om toch ook een uitzondering te kunnen maken op de uitgangspunten. Zo geeft de Nota keuze sanctiestelsel 2008 aan dat het heel wel mogelijk is dat in een besloten context toch voor een strafrechtelijke handhaving wordt gekozen bijvoorbeeld omwille van de rechtseenheid[37] en, omgekeerd, dat ook in een open context toch ruimte kan zijn voor een bestuurlijke boete. Het mededingingsrecht wordt genoemd als voorbeeld evenals de handhaving van regelgeving die door de gemeente wordt vastgesteld krachtens hun autonome regelgevende bevoegdheid in een Algemene Plaatselijke Verordening.[38] In de Nota keuze sanctiestelsel 2012 wordt het criterium vervolgens nog verder gerelativeerd: "*Het criterium van de open of besloten context is geen strak keurslijf maar een vertrekpunt.*"[39]

Het kabinet constateert al met al dat het criterium van de open en besloten context onvoldoende houvast biedt bij het maken van een keuze voor een bepaald sanctiestelsel. Voor zover er geen sprake is van een overtreding die onmiskenbaar in het exclusieve domein van het strafrecht valt, staat het criterium er immers vaak niet aan in de weg om een bestuurlijke boetebevoegdheid te introduceren.

Kabinet: accentverschuiving bij motivering toekomstige keuzes voor een sanctiestelsel

Dat de bestuurlijke boete het uitgangpunt is zodra het bestaan van een besloten context kan worden beargumenteerd, zal het kabinet loslaten. In plaats daarvan zullen alle keuzes voor zowel strafrechtelijke als bestuursrechtelijke punitieve handhaving voortaan telkens een zelfstandige dragende en expliciete onderbouwing vergen aan de hand van alle relevante aspecten.
Zo zal moeten worden gemotiveerd waarom de keuze optimaal bij zal dragen aan de bevordering van de naleving. In het grijze gebied is bij de keuze voor een sanctiestelsel de vraag leidend in welk stelsel de naleving optimaal zal worden

---

[35] Kamerstukken II 2012/13, 33 207, nr. 3, p. 7.
[36] In de Aanwijzing sociale zekerheidsfraude is bepaald dat in beginsel vanaf een benadelingshandeling van 50.000 euro het feit zodanig ernstig is dat de overstap naar het strafrecht in ieder geval geïndiceerd is.
[37] Nota keuze sanctiestelsel 2008, p. 8 en 15.
[38] Nota keuze sanctiestelsel 2008, p. 9 en 15.
[39] Nota keuze sanctiestelsel 2012, p. 8.

bevorderd en op welke wijze het ten behoeve van toezicht en handhaving ingezette overheidsgeld het meeste effect sorteert. Factoren als de feitelijke pakkans, de aard van de sanctie, de zwaarte van de sanctie, het generaal en speciaal preventieve effect zijn van belang bij de beoordeling van de effectiviteit van een sanctie evenals de financiële en organisatorische implicaties die deze factoren met zich brengen. Ook is bijvoorbeeld de vraag in hoeverre opgelegde sancties daadwerkelijk geïnd kunnen worden, een relevant aspect van de effectiviteit van de handhaving.[40] De sanctie moet zo zijn vormgegeven dat deze ook kan worden geëffectueerd.[41] Verder zal in de onderbouwing van de keuze voor het strafrecht, het bestuursrecht of een duaal stelsel expliciet aandacht geschonken moeten worden aan de samenhang en de logica; kortom de verantwoording van de keuze in het licht van het handhavingsbestel als geheel. Er is in dezen sprake van een accentverschuiving omdat bij de keuze voor een handhavingsstelsel dezelfde elementen van belang zullen blijven die eerder grotendeels in het open/besloten context-criterium besloten lagen; alleen de wijze waarop de keuze onderbouwd zal worden, wijzigt. In de praktijk zal dit veelal neerkomen op een uitbreiding van de motiveringsplicht. Bij de keuze voor strafrechtelijke handhaving zal het bestaan van een open context relevant blijven, maar de in de onderbouwing van die keuze zal ook op andere aspecten ingegaan worden. Omgekeerd zal de motivering met name toespitsen op de vraag of er al dan niet sprake is van een besloten context niet meer volstaan om de introductie van een bestuurlijke boete te rechtvaardigen.

Relevante factoren voor de introductie van een bestuurlijke boetebevoegdheid

Zo zal moeten worden onderbouwd dat voldaan is of zal worden aan de organisatorische randvoorwaarden voor de introductie van een bestuurlijke boete, waaronder de aanwezigheid van een voldoende toegerust en professioneel bestuursorgaan en de beschikbaarheid van kwantitatief en kwalitatief voldoende capaciteit. Deze randvoorwaarden gelden overigens ook bij een keuze voor strafrechtelijk handhaven. Een andere factor die van belang is bij onderbouwing van een keuze voor de bestuurlijke boete is of er sprake is van veelvoorkomende of betrekkelijk lichte overtredingen die eenvoudig zijn vast te stellen of waarbij verwacht mag worden dat in de praktijk doorgaans geen rechterlijk oordeel zal worden ingeroepen over de sanctie of de toegepaste bevoegdheden. Maar ook als een bepaald bestuursorgaan beschikt over een bijzondere expertise[42] terwijl die onvoldoende voor handen is bij het openbaar ministerie en de politie, is dat een relevante factor. Zeker als bepaalde overtredingen niet veel voorkomen terwijl de

---

[40] Hier speelt bijvoorbeeld ook een rol dat er verschillen zijn in de verhoging die wordt opgelegd wanneer een sanctie niet tijdig wordt betaald. In het strafrecht en de Wahv zijn vaste bedragen en percentages vastgesteld waarmee de oorspronkelijke boete wordt verhoogd, terwijl dit bij de bestuursrechtelijke boete alleen de wettelijke rente is.

[41] Zo kan in het strafrecht iemand als er problemen zijn bij de inning van een boete in vervangende hechtenis genomen worden (artikel 24c Sr).

[42] Zo geeft de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) aan dat de omgang met medische dossiers specifieke kennis en deskundigheid vergt. Verder valt te denken aan de kennis van complexe financiële producten waar (alleen) de Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten over beschikken of bijvoorbeeld het beoordelen van technische specificaties rond het winnen van gas waar de ingenieurs van Staatstoezicht op de mijnen bij uitstek voor zijn toegerust.

handhaving wel veel specifieke kennis en kunde vereist, is het meestal voor het openbaar ministerie en voor de politie niet lonend om deze deskundigheid op te bouwen. Als deze laatste situatie zich voordoet, ligt het ook niet snel voor de hand om een duaal stelsel in te richten.

Factoren die noodzaken tot strafrechtelijke handhaving

Omgekeerd is alleen strafrechtelijke handhaving aan de orde bij de naar hun aard meest ernstige normschendingen. In dat geval zal bijvoorbeeld ook al snel behoefte bestaan aan (de dreiging van) meer dan financiële sanctionering om een evenredige straf op te kunnen leggen en de naleving optimaal te bevorderen. Naast de vrijheidsbenemende straffen en maatregelen kan hierbij ook gedacht worden aan bijvoorbeeld de taakstraf, de voorwaardelijke straf, de voordeelsontneming ('pluk-ze') of de ontzegging van rechten (kiesrecht). Als het feit strafbaar is gesteld op grond van de Wet op de economische delicten (WED) dan kan de strafrechter ook besluiten tot het stilleggen van de onderneming.[43] Naarmate een vergrijp als ernstiger wordt gekwalificeerd, biedt het strafrecht tevens meer mogelijkheden om als overheid rechtmatig inbreuk te maken op vrijheden en rechten van verdachte personen in de onderzoeks- en opsporingsfase. Als de verwachting is dat het vaststellen van een bepaalde overtreding complex is of bepaald type onderzoek vergt dan kan sanctionering in het strafrecht uit dien hoofde aangewezen zijn. Alleen het strafrecht kent immers de mogelijkheid om vergaande opsporingsbevoegdheden en ingrijpende dwangmiddelen in te zetten, zoals het afluisteren van vertrouwelijke communicatie of infiltratie. Voor de toepassing van dergelijke dwangmiddelen in het strafrecht gelden overigens strikte voorwaarden ter bescherming van de rechten van de verdachte. Ook kan de keuze voor het strafrecht zijn ingegeven door een noodzaak tot internationale samenwerking of rechtshulp (grensoverschrijdende criminaliteit). Dit geldt eveneens als grensoverschrijdende tenuitvoerlegging (inning) relevant is. Tot slot noopt soms een internationale verplichting tot een strafbaarstelling op grond van het strafrecht, bijvoorbeeld ten aanzien van milieudelicten.[44]

Bestaande criteria en (contra)indicatoren opnemen in IAK

Het kabinet stelt kortom geen inhoudelijke wijzigingen voor ten aanzien van alle relevante factoren, randvoorwaarden en overwegingen die bij een dergelijke keuze (en de motivering daarvan) een rol moeten of kunnen spelen. In het voorgaande is, uitdrukkelijk zonder volledigheid te betrachten, al een aantal kort aangestipt. Aangezien er echter inmiddels zo veel verschillende nota's over dit onderwerp zijn opgesteld, dreigt het overzicht verloren te gaan.

Voorgenomen maatregel:

---

[43] Artikel 7, onderdeel c, van de WED. In het bestuursrecht bestaat in sommige wetten ook de mogelijkheid tot tijdelijke stillegging van de werkzaamheden (artikel 17b Wet arbeid vreemdelingen (Wav), artikel 28a Arbeidsomstandighedenwet, artikel 8:3a Arbeidstijdenwet (Atw), artikel 18i Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wmm) en artikel 22 Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi)) maar dan is er sprake van een herstelsanctie (zie ABRvS 29 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1803 r.o. 10.3 voor de Wmm).

[44] Richtlijn 2008/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht.

- In het IAK zal daarom, ter vervanging van deze nota's, een handzaam overzicht worden opgenomen van alle relevante factoren en verschillende (contra-)indicatoren. Beleidsmakers en wetgevingsjuristen die zich gesteld zien voor een dergelijke stelselkeuze zullen zodoende snel inzicht kunnen krijgen om een goede afweging te maken. Ook de onderlinge samenhang van deze factoren zal hierbij aandacht krijgen alsmede de wijze waarop de gemaakte keuze vervolgens dragend onderbouwd kan worden. Over deze wijziging van het IAK zal het kabinet de Kamer te zijner tijd informeren.

4. Schets van (de ontwikkelingen van) het huidige stelsel van punitieve handhaving

Naast de vraag op welke wijze het punitieve bestuursrecht en het strafrecht beter afgebakend zouden kunnen worden, is de discussie over de verschillen in rechtsbescherming tussen het strafrecht en het punitieve bestuursrecht en over het wenselijke niveau van rechtsbescherming in het punitieve bestuursrecht, volgens het kabinet het gevolg van drie ontwikkelingen in het huidige stelsel van punitieve handhaving. Hieronder worden deze drie ontwikkelingen die hebben geleid tot de huidige situatie eerst kort beschreven. In paragraaf 5 geeft het kabinet vervolgens zijn visie op de wenselijkheid en de gevolgen van deze ontwikkelingen.

<u>De opkomst en de hoge vlucht van de bestuurlijke boete</u>

De opkomst van de bestuurlijke boete is eind jaren 80 van de vorige eeuw ingezet. Voor die tijd kende het bestuursrecht – een enkele uitzonderingen zoals het tuchtrecht, de fiscale verhoging en de strafkorting in het socialezekerheidsrecht daargelaten – geen punitieve sancties en werd het ordeningsrecht vrijwel exclusief strafrechtelijk gehandhaafd.

De weg voor de introductie van de bestuurlijke punitieve handhaving werd bereid door het invloedrijke rapport *Rechtshandhaving* (1988)[45] waarin de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) onder meer constateerde dat er sprake was van een *"sterk toenemende handhavingsproblematiek"* ten aanzien van de regels van de sociale rechtsstaat. De regels van de sociale rechtsstaat zijn volgens de WRR vaak complex, hebben doorgaans een geringe normatieve lading en leiden daardoor tot calculerend gedrag. De WRR gaf in zijn rapport de voorkeur aan bestuurlijke punitieve sancties waarbij, mede vanuit de gedachte dat de verantwoordelijkheid voor de handhaving van het ordeningsrecht in de eerste plaats behoort te liggen bij degenen die verantwoordelijk zijn voor het beleid (de alles-in-één-hand-gedachte) het strafrecht een reservefunctie zou vervullen. In twee daarop volgende kabinetsnota's werd de visie van de WRR onderschreven.[46] De opkomst van de sociale rechtsstaat heeft geresulteerd in een grote hoeveelheid instrumentele wetgeving aan de handhaving waarvan het strafrecht niet toekomt, aldus deze

[45] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Rechtshandhaving*, Den Haag: Sdu 1988.
[46] Zie de nota's *Recht in beweging*, Kamerstukken II 1990/91, 21 829, nr. 1-2 en *Met vaste hand*, Kamerstukken II 1990/91, 22 045, nr. 1-2.

nota's. Het toenmalige kabinet kondigde maatregelen aan om het geconstateerde ernstige strafrechtelijke 'handhavingstekort' (een situatie van het wél moeten, maar niet kunnen of willen handhaven van de geldende wettelijke voorschriften[47]) tegen te gaan. Zo trad op 1 september 1992 de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) inwerking. De centrale doelstelling van de Wahv (ook wel 'Wet Mulder' genoemd) was het verminderen van de werklast van de politie, het openbaar ministerie en de rechterlijke macht.

Het succes van de Wahv, in combinatie met het geconstateerde en aanhoudende strafrechtelijke handhavingstekort, vormde aanleiding om nader onderzoek te laten doen naar de vraag of het wenselijk en mogelijk zou zijn om op grotere schaal de bestuurlijke boete in te zetten. In het rapport *Handhaving door bestuurlijke boeten* (1994) van de Commissie Kortmann[48] concludeerde de commissie dat invoering van bestuurlijke boetes voor een belangrijk aantal wetten zou moeten worden overwogen. Dit zou het bestuur in staat stellen een eigen handhavingsbeleid te voeren en niet meer afhankelijk te zijn van het openbaar ministerie voor het stellen van prioriteiten. Het strafrecht zou volgens de commissie moeten worden beschouwd als het *ultimum remedium*.

Het kabinetsstandpunt van 1 juli 1994 naar aanleiding van het rapport onderschrijft de visie van de Commissie Kortmann, zij het dat het kabinet te kennen geeft ook een rol weggelegd te zien voor de bestuurlijke boete bij de sanctionering van complexe, niet eenvoudig te constateren overtredingen.[49] Het kabinet maakte in de daaropvolgende jaren voortvarend werk van het op grotere schaal invoeren van de bestuurlijke boete. Dit resulteerde in 1996 bijvoorbeeld in de nieuwe Mededingingswet waarin overigens juist vanwege de complexiteit van het mededingingsrecht werd gekozen voor een zuiver bestuursrechtelijk handhavingsstelsel. In veel andere wetten waarin de bestuurlijke boete werd ingevoerd, bleven de bestaande strafbepalingen staan of bleef de mogelijkheid van strafrechtelijke handhaving via de WED behouden. Zo ontstonden meer stelsels met de zogenaamde 'duale handhaving'.

In het eerste decennium van de 21e eeuw werd de behoefte aan een algemene regeling van de bestuurlijke boete steeds sterker gevoeld onder meer omdat met het groeien van het aantal boetewetten[50] de kans op nodeloze verschillen daartussen navenant toenam. Dit leidde tot een algemene regeling in de Vierde tranche van de Awb die in 2009 in werking trad. Volgens de memorie van toelichting bij de Vierde tranche van Awb paste een dergelijke algemene regeling van de bestuurlijke boete in het algemene beleidsmatige streven naar de versterking van de bestuurlijke handhaving. Tevens werden er vier redenen genoemd die het in een concreet geval wenselijk kunnen maken om het bestuur een aandeel te geven in de bestraffende handhaving:

---

[47] Deze algemeen aanvaarde definitie van de term 'handhavingstekort' is ontleend aan het rapport van de Commissie Michiels, *Handhaven op niveau*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1988, p. 36 en 57.
[48] Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten, *Handhaving door bestuurlijke boeten*, (CTW 94/1 – 12 januari 1994).
[49] *"Voorstelbaar is dat feiten weliswaar niet eenvoudig constateerbaar zijn, maar dat dit bezwaar kan worden ondervangen door de aanwezigheid van een gespecialiseerde opsporingsdienst die aan de handhaving adequaat gestalte kan geven."* (Kamerstukken II 1993/94, 23 400 VI, nr. 58, p. 9).
[50] In een bijlage bij het wetsvoorstel Vierde tranche Awb worden 54 boetewetten opgesomd.

> *"Dat kan zijn omdat het wenselijk is om uitvoering en handhaving, dan wel reparatoire en bestraffende handhaving, gedeeltelijk in één hand te brengen, en aldus te benadrukken dat het bestuur ook voor de handhaving verantwoordelijkheid draagt. Dit is bijvoorbeeld een overweging geweest bij de introductie van de bestuurlijke boete in de sociale zekerheid. Een andere reden kan zijn, dat de handhaving specialistische deskundigheid vergt, terwijl het, gelet op de relatief geringe aantallen zaken, voor het strafrechtelijk apparaat niet lonend is deze deskundigheid op te bouwen. Dit is bijvoorbeeld een overweging geweest om de handhaving van het mededingingsrecht geheel naar het bestuursrecht over te brengen. Een derde reden kan zijn dat de geringe ernst van de overtredingen de inzet van strafrechtelijke procedures niet rechtvaardigt. Dit heeft destijds bijvoorbeeld een rol gespeeld bij de beslissing om het niet betalen van de – inmiddels afgeschafte – omroepbijdrage bestuursrechtelijk af te doen. Tenslotte kan de massaliteit van de overtredingen een argument zijn voor bestuursrechtelijke afdoening. Het bestuursrecht is nu eenmaal meer ingesteld op het nemen van grote aantallen routine-beslissingen dan het strafrecht."*[51]

De codificatie van de bestuurlijke boete in de Awb diende, naast uniformeringsdoeleinden, tevens te voorzien in rechtsbescherming van de burger. Aangezien de bestuurlijke boete onmiskenbaar een punitief karakter heeft, is er sprake van een 'criminal charge' in de zin van het EVRM; artikel 6 van het EVRM is onverkort van toepassing.[52] Met het oog hierop is in de Awb een aantal essentiële strafrechtelijke waarborgen vastgelegd.[53]

Inmiddels zijn er ruim honderd wetten[54] waarin een boetebevoegdheid is toegekend aan een bestuursorgaan en dit aantal blijft toenemen. In ruim vijftig van deze wetten is sprake van normen die zowel in het strafrecht als in het

---

[51] Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 117-118. Overigens is met de Wet OM-afdoening in 2008 de (bestuurlijke) strafbeschikking geïntroduceerd waardoor ook in het strafrecht een buitengerechtelijke afdoeningsmogelijkheid bestaat (in het navolgende hierover meer).

[52] 'Criminal charge' is een autonoom begrip. Voor de toepasselijkheid van het verdrag is niet van belang of een bepaalde sanctie naar nationaal recht als strafrechtelijk of bestuursrechtelijk wordt gekwalificeerd. Beslissend is slechts of de sanctie materieel het karakter van een straf heeft. "*Volgens het Öztürk-arrest (EHRM 21 februari 1984) hangt dit vooral af van de al dan niet algemene aard van de overtreden norm en het karakter van de sanctie, in het bijzonder of deze bestraffend en afschrikwekkend is.(...) Inmiddels is in Nederland (...) onomstreden, dat het opleggen van een bestuurlijke boete in (zo goed als) alle gevallen een 'criminal charge' oplevert. Ook de nationale jurisprudentie gaat daar van uit (zie voor de fiscale boete HR 22 juni 1988, NJ 1988, 955; voor de verkeersboeten HR 10 november 1992, NJ 1993, 181).*" (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 123).

[53] Zoals het legaliteitsbeginsel (artikel 5:4 Awb), het ne bis in idem-beginsel (artikel 5:43 Awb), het zwijgrecht en de cautie (artikel 5:10a Awb) en de 'volle' rechterlijke toetsing van de evenredigheid van opgelegde boetes (artikel 8:72a Awb).

[54] C.L.G.F.H. Albers, 'Bestraffend bestuur 2014. Naar een volwassen bestraffend bestuurs(proces)recht?', in: C.L.G.F.H. Albers e.a., *Boetes en andere bestraffende sancties: een nieuw perspectief?* (preadviezen VAR 152), Den Haag: Boom juridische uitgevers 2014, p. 9.

bestuursrecht van een sanctie zijn voorzien (duale handhaving). Elk van deze ordeningswetten kent een eigen handhavingsstelsel en handhavingsbeleid, dat is afgestemd op de bijzondere kenmerken van het desbetreffende terrein en is ingebed in de eigen geschiedenis en traditie van dat terrein. De omvang en de diversiteit van de verschillende wetten binnen het ordeningsrecht maken dat de implicaties van de voorstellen tot hervorming die gelden voor punitieve sanctiestelsels als geheel groot zijn en niet zelden vooraf lastig te overzien. Slechts in een enkele wet, met name op de terreinen overlast en milieu, worden momenteel normen gehandhaafd met de bestuurlijke strafbeschikking.

Naast het voorgaande, bestaat voor de grote vlucht die de bestuurlijke boete sinds de introductie heeft doorgemaakt, nog een aantal redenen. Soms bestaat de behoefte om door de introductie van een boetebevoegdheid tot uitdrukking te brengen dat een bestuursorgaan integrale verantwoordelijkheid draagt voor de handhaving als geheel. De bestuurlijke boete wordt dan gezien als een effectief complement van de andere bestuurlijke handhavingsbevoegdheden; alle 'sporten van de escalatieladder' in één hand. Dit geldt eens te meer als er sprake is van samenhang met andere beschikkingen van hetzelfde bestuursorgaan die zien op hetzelfde feitencomplex.[55] Dat het bestuursorgaan voor het punitief optreden vervolgens ook niet meer afhankelijk is van het vervolgings- en sepotbeleid van het openbaar ministerie (handhavingstekort) is eveneens een belangrijke verklarende factor voor de opmars van de bestuurlijke boete. Tot slot speelt bij de opmars en de populariteit van de bestuurlijke boete een belangrijke rol dat een dergelijke boete een zogenaamd 'lik-op-stuk-karakter' heeft. Dat wil zeggen dat de bestuurlijke boete door de overtreder relatief snel na het begaan van de overtreding wordt 'gevoeld' omdat aan het instellen rechtsmiddelen (bezwaar en beroep), in tegenstelling tot het strafrecht, geen schorsende werking wordt verleend (zie paragraaf 6). Dat maakt de bestuurlijke boete, vanuit perspectief van handhavende instanties, een slagvaardig en met het oog op de bevordering van de naleving effectief handhavingsinstrument.

De trend naar steeds hogere bestuurlijke boetes

Parallel aan de opkomst van de bestuurlijke boete is een duidelijke trend zichtbaar richting steeds hogere bestuurlijke boetes. De hoge boetes die met de oorspronkelijke Fraudewet in het domein van de sociale zekerheid werden geïntroduceerd in 2012,[56] worden een aantal keer als voorbeeld aangehaald door de Afdeling advisering in haar advies. Ook vormden deze boetes aanleiding voor de Nationale ombudsman om een kritisch rapport uit te brengen. Ook illustratief voor deze trend is de wet waarmee recentelijk de maximumhoogte van de bestuurlijke boete die de Autoriteit Consument en Markt (ACM) kan opleggen,

---

[55] Te denken valt bijvoorbeeld aan een samenloop met een andere bestuursrechtelijke sanctie gericht op herstel (dwangsom of bestuursdwang) of een samenhang met een beschikking waarmee naar aanleiding van de overtreding in een aanpassing van de toekenning van een recht wordt voorzien.

[56] Met de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving ('Fraudewet I') werd de voorheen op 10% van het benadelingsbedrag vastgestelde boete in de sociale zekerheidswetgeving verhoogd naar een maximale boete ter hoogte van 100% van het benadelingsbedrag. In het onderliggende Boetebesluit socialezekerheidswetten werd vervolgens bepaald dat dit de gefixeerde standaardboete was. Met de Fraudewet II (Stb. 2016, 318) en de wijziging van het Boetebesluit (Stb. 2016, 342) werden vervolgens deze boetes genuanceerd met de codificatie van de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754.

werd verdubbeld.[57] Maar er zijn veel meer voorbeelden[58] van recente wetten en wetsvoorstellen waarin nieuwe normen worden geïntroduceerd op overtreding waarvan een fors boetemaximum is gesteld of waarin bestaande boetemaxima aanzienlijk zijn verhoogd.

Het betreft zowel een beweging naar hogere boetes voor relatief lichte vergrijpen als een trend om steeds ernstiger overtredingen bestuurlijk te handhaven met navenant hogere boetes.

Dat de bestuurlijke boetes die op grond van ordeningswetgeving (kunnen) worden opgelegd vaak relatief hoog zijn en dat soms ook móeten zijn, kan worden verklaard door ten minste vijf, onderling nauw samenhangende, factoren.

1. Een eerste factor is dat door het overtreden van relatief eenvoudige, in zichzelf niet zwaar moreel beladen, normen in het ordeningsrecht de overtreder in veel gevallen aanzienlijk financieel voordeel kan behalen.[59] Dan zijn hoge boetemaxima niet zozeer de uitdrukking van het zware morele verwijt dat de samenleving aan overtreding van de norm als zodanig verbindt maar nodig om te voorkomen dat berekenende overtreders de (kans op een) boete anders voor lief nemen. De illustratie op het amendement waarmee de maximale boete in de Warenwet werd verhoogd naar 810.000 euro verwoordt het als volgt:

   "Het is duidelijk dat € 4.500 voor praktisch alle bedrijven goedkoper is dan voldoen aan de volksgezondheidseisen die wij in Nederland stellen. Een boete van € 81.000 is dit voor grote bedrijven echter nog steeds, afhankelijk van de overtreding. Daarom beogen wij deze boete verder te verhogen, naar de zesde categorie. Alleen op deze manier is de maximale hoogte van de boete afschrikwekkend genoeg om bedrijven te dwingen zich aan onze volksgezondheidseisen te houden."[60]

   Hoge bestuurlijke boetes kunnen soms met andere woorden aangewezen zijn om de (voldoende) naleving van deze voorschriften af te dwingen.[61]
2. Daarbij komt dat veel bestuursrechtelijke voorschriften vooral rechtspersonen als geadresseerde hebben. Bedrijven hebben gemiddeld een grotere draagkracht dan natuurlijke personen, zodat ook de boetes die (kunnen)

---

[57] Wet van 23 december 2015 tot wijziging van een aantal wetten op het terrein van het Ministerie van Economische Zaken en het terrein van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, houdende een verhoging van voor de Autoriteit Consument en Markt geldende boetemaxima, Stb. 2016, 22.
[58] De maximumboete voor een natuurlijke persoon op grond van de Atw bedroeg voorheen 11.250 euro, tegenwoordig is dit 81.000 euro. In de Wav is de strafrechtelijke handhaving volledig vervangen door bestuursrechtelijke handhaving. Daarbij is het boetenormbedrag verhoogd van de oorspronkelijke 980 euro die in het strafrechtelijke traject pleegde te worden opgelegd naar thans 12.000 euro per vreemdeling als de wet door een rechtspersoon wordt overtreden en deze bedragen kunnen cumuleren (ABRvS 4 mei 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM3245, *AB* 2010/183 m.nt. O.J.D.M.L. Jansen).
[59] Ter onderbouwing van de verhoging van de boetes op grond van bijvoorbeeld de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving is het te behalen voordeel met een overtreding expliciet genoemd, Kamerstukken II 2011/12, 33 207, nr. 3.
[60] Kamerstukken II 2014/15, 33 775, nr. 17.
[61] Nota keuze sanctiestelsel 2008, p. 7.

worden opgelegd hoger moeten zijn wil er sprake zijn van effectieve bevordering van de naleving. Bovendien zijn rechtspersonen vaak alleen te straffen met een financiële sanctie terwijl voor natuurlijk personen ook andere sancties mogelijk zijn zoals detentie. Dit onderkennende, werd in de Mededingingswet bijvoorbeeld al in 1996 de omzetgerelateerde maximumboete ingevoerd.[62]

3. Met het voorgaande samenhangend speelt als derde factor tevens mee dat het bestuursrecht, anders dan het strafrecht, geen algemene ontnemingsmaatregel kent om wederrechtelijk verkregen voordeel te ontnemen. Het bestuur kan immers alleen als er al sprake is van een financiële relatie met de overtreder soms overgaan tot een terugvordering op grond van onverschuldigde betaling. Omdat er in andere situaties voor het bestuur geen mogelijkheid bestaat om wederrechtelijk verkregen voordeel te ontnemen, heeft de wetgever er soms voor gekozen om het veronderstelde genoten voordeel in de maximale boetehoogte te verdisconteren. Kortom, de hoogte van de bestuurlijke boete dient dan niet alleen ter afdoende afschrikking, maar ook om het uit overtreding verkregen voordeel af te romen.[63]

4. Ook de invloed van het Unierecht kan maken dat bestuurlijke boetemaxima hoog zijn. Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU volgt weliswaar dat lidstaten ten behoeve van de handhaving van Unierecht dienen te voorzien in doeltreffende, proportionele en afschrikwekkende sancties.[64] De sancties moeten op basis van het gelijkwaardigheidsbeginsel vergelijkbaar zijn met sancties voor overtredingen van puur nationaal recht. Maar het komt ook voor dat het Unierecht op een bepaald terrein voorschrijft welke bevoegdheden de desbetreffende bevoegde instantie dient te bezitten en

---

[62] Deze mogelijkheid zou in het strafrecht 'pas' in 2015 worden geïntroduceerd door de Wet verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit (Stb. 2014, 445).

[63] Het feit dat met de overtreding grote winsten te behalen zijn, was in de Wet bescherming namen en graden (Stb. 2017, 97) het belangrijkste argument om zeer hoge bestuurlijke boetemaxima op te nemen (Kamerstukken II 2015/16, 34 412, nr. 4, p. 6-7). Art. 1:83 Wft bepaalt, voor zover hier van belang, dat een toezichthouder een bestuurlijke boete kan opleggen van ten hoogste driemaal het bedrag van het voordeel dat de overtreder door de overtreding heeft verkregen. Ook EU-richtlijnen kunnen voorschrijven dat de hoogte van een boete gerelateerd moet zijn aan de omvang van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Zie bijvoorbeeld art. 59, tweede lid, onderdeel e, van Richtlijn (EU) 2015/849 (Vierde Antiwitwasrichtlijn).

[64] Naast gemeenschapstrouw en de leer van het nuttig effect dienen ook de eisen van effectiviteit, non-discriminatie, proportionaliteit en afschrikwekkendheid in acht te worden genomen bij het voorzien van handhaving in het kader van implementatie. Deze eisen zijn door het Hof van Justitie sinds 1977 ontwikkeld als algemene beginselen van gemeenschapsrecht en ook van toepassing op handhaving in al zijn eventuele onderdelen zoals toezicht, opsporing en sanctionering via het bestuursrecht, het strafrecht en het civielrecht (HvJ EG, 2 februari 1977, C-50-76 (*Amsterdam Bulb BV tegen Produktschap voor Siergewassen*), Jur. 1977 p. 137 en HvJ EG, 10 april 1984, C-14/83 (*Von Colson en Kamann*), Jur. 1984 p. 1891; HvJ EG, 21 september 1989, C-68/88 (*Commissie tegen Helleense Republiek, ofwel Griekse maïs*), Jur. 1989 p. 2965).

welke sancties[65] deze in ieder geval moet kunnen opleggen.[66] Dit speelt bijvoorbeeld in de Wet implementatie verordening en richtlijn marktmisbruik en in het voorstel voor een Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn. Zowel in de eerstgenoemde wet als in het laatstgenoemde wetsvoorstel worden de wettelijke boetemaxima voor het overtreden van de Wet op het financieel toezicht respectievelijke de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme fors verhoogd.[67]

5. Tot slot speelt soms een veranderd inzicht mee in de strafwaardigheid van bepaalde overtredingen en de behoefte om meer sturing te kunnen geven aan de hoogte van de op te leggen sancties. Dit motief heeft bijvoorbeeld een rol gespeeld bij de keuze voor bestuursrechtelijke sanctionering in de Wet aanscherping en handhaving sanctiebeleid SZW-wetgeving.[68]

Voorgaande biedt weliswaar deels een rechtvaardiging voor de soms zeer hoge bestuurlijke boetes en deels een verklaring voor de trend richting steeds hogere bestuurlijke boetes, dat neemt niet weg dat de hoogte van de boetes en de vraag naar de evenredigheid daarvan, zoals hiervoor al aan de orde kwam, inmiddels op maatschappelijke kritiek en juridische grenzen is gestuit.

Het punitieve bestuursrecht groeit naar het strafrecht toe en omgekeerd

Tegelijk met de opkomst van de bestuurlijke boete doet zich een ontwikkeling voor waarbij het punitieve bestuursrecht steeds verder naar het strafrecht toegroeit. Mede onder invloed van de steeds hogere boetes die bestuursorganen opleggen, geeft de bestuursrechter de afgelopen jaren in jurisprudentie blijk van een steeds 'strafrechtelijkere' taakopvatting. Na aanvankelijke terughoudende toetsing is de bestuursrechter het boetebeleid bijvoorbeeld steeds kritischer gaan

---

[65] Zie bijvoorbeeld HvJ EG 11 juli 2002, zaak C-210/00, *Jur.* 2002, p. I-6453 (*Käserei Champignon Hofmeister/Hauptzollamt Hamburg-Jonas*), *AB* 2002/392, m.nt. A.J.C. de Moor-van Vugt. Deze zaak betrof een verordening die precies aan de lidstaten voorschreef met welke sanctie zij dienden te reageren op overtredingen van de Europese landbouwregels (naast terugvordering van ten onrechte ontvangen restitutie, moesten lidstaten ook een boete voor de helft van dat bedrag worden opgelegd).

[66] Bijvoorbeeld artikel 83 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming.

[67] Op grond artikel 30, onderdelen i en j, Verordening (EU) nr. 596/2014 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 april 2014 betreffende marktmisbruik (PbEU 2014, L 173) is Nederland verplicht om op bepaalde overtredingen een maximumboete te stellen (die hoger is dan de maximumboete in het strafrecht). De maximumboete voor ernstige overtredingen gaat omhoog van 4 miljoen euro naar 5 miljoen euro, waarbij de maximumboete bij herhaalde overtredingen wordt verdubbeld naar 10 miljoen euro. Voor grote ondernemingen wordt voor ernstige overtredingen een maximumboete ingevoerd die gerelateerd is aan de omzet. Deze boete bedraagt maximaal 10 procent van de netto-omzet. In gevallen waarbij Europese regels nog hogere boetes vereisen, kan de maximale boete worden verhoogd tot 20 miljoen euro of, in het geval de maximumboete aan de omzet is gerelateerd, 15 procent van de netto-omzet.

[68] *"In de Wav, de Arbeidstijdenwet (Atw) en de Arbeidsomstandighedenwet is er tot nu toe voor gekozen herhaalde recidive strafrechtelijk af te handelen. Uit de ervaringen bij de Wav blijkt echter dat de strafoplegging door de rechter niet heeft geleid tot een strengere sanctietoepassing dan de bestuursrechtelijke sanctietoepassing bij recidive. Soms zijn zelfs lagere straffen opgelegd. Herhaalde recidive wordt daarom bij de Wav, Atw en Arbeidsomstandighedenwet overgeheveld naar het bestuursrecht."* Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (Kamerstukken II 2011/12, 33 207, nr. 3, p. 19).

toetsen evenals de op grond daarvan in concrete gevallen opgelegde boetes. Strafrechtelijke leerstukken spelen een steeds grotere rol in het punitieve bestuursrecht. In de boetetitel van de Awb[69] zijn enkele essentiële straf(proces)rechtelijke waarborgen geïncorporeerd, deels als codificatie van bestaande jurisprudentiële lijn.[70] In ieder geval voldoet de bestuursrechtelijke rechtsbescherming aan de minimale eisen die op grond van artikel 6 EVRM gelden.

Daarnaast spelen materieel strafrechtelijke leerstukken in wetgeving een grotere rol. Zo is het in de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit mogelijk gemaakt om in geval van toeslagenfraude, in afwijking van de Awb,[71] niet alleen de (mede)pleger en de feitelijk leidinggevende bestuurlijk te beboeten, maar ook de medeplichtige, de doen-pleger en de uitlokker. De al genoemde uitspraak van de Centrale Raad over de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving is gecodificeerd door in het socialezekerheidsrecht een onderscheid in te voeren tussen het opzettelijk en niet-opzettelijk begaan van een overtreding.[72] Dit onder verwijzing naar het al langer bestaande onderscheid tussen vergrijp- en verzuimboetes in het belastingrecht. Ook in Europese wetgeving wordt soms de noodzaak onderstreept om bij het opleggen van bestuurlijke boetes rekening te houden met de opzettelijke of nalatige aard van de inbreuk.[73]

Het punitieve bestuursrecht groeit niet alleen steeds verder naar het strafrecht toe, maar ook een omgekeerde beweging is zichtbaar. In het strafrecht kunnen strafbare feiten van oudsher buiten de rechter om worden afgedaan. De belangrijkste vorm van deze buitengerechtelijke afdoening in het strafrecht was tot 2008 de transactie. In datzelfde jaar is met de Wet OM-afdoening de strafbeschikking geïntroduceerd waardoor tegenwoordig ook het strafrecht een buitengerechtelijke bestraffingsmogelijkheid kent. Anders dan de transactie is de strafbeschikking een eenzijdige rechtshandeling die berust op een vaststelling van schuld aan een strafbaar feit. Die bevoegdheid tot het opleggen van een strafbeschikking komt toe aan het openbaar ministerie, opsporingsambtenaren en bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) aangewezen bestuursorganen voor eveneens in deze AMvB aangewezen specifieke feiten (de zogenaamde

---

[69] Titel 5.4 van de Awb.
[70] Het gaat om bijvoorbeeld het zwijgrecht, de cautie en de 'volle' toetsing van de evenredigheid van opgelegde boetes. Artikel 8:72a Awb bepaalt dat de rechter standaard zelf in de zaak voorziet na vernietiging van een boetebeschikking. Dit impliceert een volle toetsing (zelf in de zaak voorzien is immers zelf het besluit nemen). In hoofdstuk 6 van het algemene deel van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Vierde tranche Awb wordt de jurisprudentiële lijn (onder verwijzing naar bijvoorbeeld ABRS 4 juni 1996, JB 1996, 172 en CRvB 1 november 2001, JB 2001, 329) bevestigd (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 127-128).
[71] Artikel 5:1, tweede lid, Awb.
[72] Wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete (Stb. 2016, 318).
[73] Zie artikel 83, tweede lid, van de Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB 2016, L 119).

bestuurlijke strafbeschikking).[74] Het rechtskarakter van de strafbeschikking komt meer overeen met dat van een rechterlijke veroordeling.[75] Voor strafbeschikkingen geldt dat het procesinitiatief bij de verdachte ligt. Als de verdachte verzet aantekent dan gaat de officier van justitie vervolgens in beginsel tot dagvaarding over. Vervolgens beoordeelt de strafrechter in een reguliere strafzaak hetgeen de verdachte ten laste wordt gelegd. Bij een transactie ligt dat anders, dan dient de officier van justitie tot dagvaarding over te gaan indien de verdachte niet (volledig) aan de transactievoorwaarden voldoet. Omgekeerd vervalt het vervolgingsrecht van het openbaar ministerie op het moment dat aan de transactievoorwaarden is voldaan.

5. Beoordeling van (de ontwikkelingen in) het huidige stelsel van punitieve handhaving en maatregelen ter bijsturing

Inleiding

Deze paragraaf bevat een beoordeling van de ontwikkelingen die in de vorige paragraaf zijn geschetst. In het verlengde daarvan kondigt het kabinet, daar waar bijsturing aangewezen is, een aantal maatregelen aan ter verbetering van de afstemming tussen het strafrecht en het punitieve bestuursrecht. Voor de concrete uitwerking van deze voorgenomen maatregelen zal onder regie van de minister van Justitie en Veiligheid een implementatieplan worden opgesteld en uitgevoerd.

Visie op de opkomst en de hoge vlucht van de bestuurlijke boete

Het kabinet is van oordeel dat de bestuurlijke boete een volwaardige plaats heeft verworven als handhavingsinstrument. De opkomst van de bestuurlijke boete is een ontwikkeling die als zodanig ook niet hoeft te worden teruggedraaid of bijgestuurd. Sterker nog, het stelsel functioneert over het algemeen adequaat. De bestuurlijke boete voorziet in een blijvende behoefte en het kabinet beschouwt de bestuurlijke boete dan ook als een gegeven. Voor zover er geen sprake is van overtredingen die vallen binnen het exclusieve domein van het strafrecht kan bestuursrechtelijke handhaving een volwaardig alternatief vormen voor de inzet van het strafrecht. Wel zal de keuze voor een van beide sanctiestelsels of voor een combinatie van beide telkens dragend gemotiveerd moeten worden. Hierbij zijn niet alleen praktische factoren die zien op het optimaal bevorderen van de naleving van de concrete norm relevant, maar ook de logica en de verantwoording van de keuze in relatie tot eerder gemaakte keuzes binnen het punitieve handhavingsbestel. Als is voldaan aan deze voorwaarden ziet het kabinet geen aanleiding om kritisch tegenover het introduceren van nieuwe wettelijke bevoegdheden te staan voor bestuursorganen om bestuurlijke boetes op te kunnen leggen.

Visie op de trend naar steeds hogere bestuurlijke boetes en maatregelen ter bijsturing

In het rapport *Referentiekader geldboetes* wordt geconcludeerd dat het algemene beeld van de bestraffende rechtshandhaving van het ordeningsrecht op het punt van de boetehoogte en de vormgeving wordt gekenmerkt door grote

[74] Het gaat om ongeveer 350 verschillende strafbare feiten van geringe ernst of eenvoudige aard in verschillende wetten (bijlage 2 bij het Besluit OM-afdoening).
[75] Kamerstukken II 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 1.

verscheidenheid of zelfs willekeur.[76] De Afdeling advisering is van mening dat meer nodig is om dit probleem op te lossen dan de in de reactie op dit rapport toegezegde aanpassing van de Aanwijzingen voor de regelgeving en het opnemen van uitgangspunten voor bepaling van de hoogte van de boete in het IAK (de *Boetewijzer*).[77]
Deze interdepartementaal vastgestelde *Boetewijzer* heeft reeds ten doel om meer eenheid te brengen in de hoogte van de boetes in het straf- en bestuursrecht en om nieuwe ongerechtvaardigde niet te verklaren verschillen zo veel mogelijk te voorkomen. In de *Boetewijzer* is ook de afspraak vastgelegd dat het bestuursrecht zo veel mogelijk aansluit bij de strafrechtelijke boetecategorieën van artikel 23 Sr als er sprake is van het introduceren van nieuwe bestuurlijke boetemaxima of het heroverwegen van een bestaand maximum.[78]
Met de Afdeling advisering is het kabinet echter van mening dat voornoemde maatregelen om tot betere afstemming binnen het bestuursrecht en tussen het bestuursrecht en het strafrecht te komen waar het de hoogte van boetes betreft voor dezelfde of soortgelijke overtredingen, nog onvoldoende sturend zijn gebleken. De bestaande afspraken hebben immers niet kunnen verhinderen dat er in de verhouding tussen de stelsels, wat de boetehoogtes betreft, toch ook weer nieuwe inconsistenties zijn ontstaan.[79] De trend naar steeds hogere boetes blijft daarmee onverminderd actueel. Dit heeft de aandacht van het kabinet.

Zoals in de vorige paragraaf is besproken, is het kunnen opleggen van relatief hoge boetes soms nodig voor de effectieve handhaving van het ordeningsrecht en het kan soms ook uit het EU-recht voortvloeien. Dat neemt niet weg dat het van groot belang is voor het maatschappelijk draagvlak en daarmee voor de houdbaarheid en toekomstbestendigheid van het stelsel van punitieve handhaving dat er sprake is van een coherent, evenwichtig en te verantwoorden geheel. Het kabinet acht het in dat licht noodzakelijk om de uniformiteit en de onderlinge afstemming op het gebied van de maximumhoogte van boetes die in het strafrecht en het bestuursrecht kunnen worden opgelegd, nog meer te stimuleren. De wettelijke maximale boetehoogtes zullen zich logisch tot elkaar moeten verhouden zodat er meer eenheid ontstaat tussen het strafrecht en het

---

[76] *Referentiekader geldboetes*, p. XIV.
[77] Deze maatregelen worden niet alleen aangekondigd in de Nota keuze sanctiestelsel 2012 maar ook in Kamerstukken II 2012/13, 33 000 VI, nr. 77 en Kamerstukken II 2012/13, 33 400 VI, nr. 114.
[78] *Boetewijzer*, p. 2.
[79] De Afdeling advisering is kritisch in haar advies ten aanzien van de boetehoogtes die worden geïntroduceerd in – kort gezegd – de Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen en in de Geneesmiddelenwet. De Afdeling advisering zoomt vooral in op de verhouding tussen de voorgestelde maximum boetehoogte in het bestuursrecht (150.000 euro) ten opzichte van de maximale strafbedreiging in het strafrecht (20.250 euro of een gevangenisstraf van één jaar) en op het feit dat dat hoge bestuursrechtelijke maximum ook geldt voor lichtere administratieve overtredingen. In het nader rapport wordt voor deze laatste categorie een wettelijk maximum van 33.500 euro aangekondigd alsmede het verhogen van de maximumboete in het strafrecht tot 82.000 euro (Kamerstukken II 2015/16, 34 429, nr. 4).
Ondanks een kritisch advies van de Afdeling advisering (Kamerstukken II 2015/16, 34 412, nr. 4, p. 6-7) is in de Wet bescherming namen en graden (Stb. 2017, 97) het boetemaximum verhoogd van 405 euro naar maximaal 820.000 euro (of 10% van de omzet).

bestuursrecht. Dit geldt evenzeer voor de maximum boetehoogtes binnen het bestuursrecht.

Het kabinet is voornemens om daar waar onevenwichtigheid in de verhouding tussen de stelsels zich het sterkst laat voelen, de eerste stappen naar een meer coherent en beter te verantwoorden systeem te zetten. In het ordeningsrecht is veelal sprake van duale handhaving. Dat houdt in dat de bestuurlijke boete het uitgangspunt is voor het handhavend optreden, maar dat onder bepaalde, verzwarende, omstandigheden het strafrecht in beeld kan komen.[80] In een dergelijke opvolging van bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving, naar gelang de ernst van de overtreding, valt het in de ogen van het kabinet niet uit te leggen dat de strafrechter gebonden is aan een soms aanzienlijk lager[81] strafmaximum dan het bestuursorgaan op grond van het bestuursrecht.

Voorgenomen maatregelen:

- Het kabinet zal een wetsvoorstel in procedure brengen dat ertoe strekt om de al bestaande interdepartementale afspraak (om bij de keuze voor de wettelijke maximumhoogte van een bestuurlijke boete voortaan aan te sluiten bij de boetecategorieën in het strafrecht) in de Awb wettelijk te verankeren. Tegelijkertijd zal ook worden bezien in hoeverre de huidige strafrechtelijke boetecategorieën daartoe verdere aanpassing (verhoging of verfijning) behoeven om zo de aansluiting met de bestuurlijke boetehoogtes te faciliteren.
- Bestaande boetestelsels waarvan de boetemaxima niet aansluiten op de strafrechtelijke boetecategorieën zullen worden aangepast. Dit vergt wetswijziging en een zorgvuldige beoordeling van de desbetreffende boetestelsels en de specifieke normen die het betreft. Daar waar een bijzondere rechtvaardiging bestaat voor een afwijkende (vormgeving van de) maximale boetehoogte zal beargumenteerd kunnen worden afgeweken van dit voornemen[82].
- Het afstemmen van de wettelijke boetemaxima binnen het bestuursrecht zal op basis van de bestaande afspraken (de *Boetewijzer*) worden geïntensiveerd. Bovendien zullen deze afspraken stevig(er) worden verankerd, in elk geval door het opnemen ervan in de Aanwijzingen voor de regelgeving.

---

[80] *"Dualiteit kan aan de orde zijn indien onder één wettelijke norm een grote verscheidenheid aan gedragingen valt die vaak als 'licht' zijn te betitelen, maar die soms een ernstiger feit vormen bijvoorbeeld in termen van de aangerichte schade. Dat geldt bijvoorbeeld bij wetten waarbij de overtredingen vormen van financiële fraude inhouden, of milieuwetten met algemeen geformuleerde normen. (...) Soms wordt dualiteit ook wenselijk geacht om het mogelijk te maken over te stappen naar het strafrecht indien sprake is van recidive."* (Nota keuze sanctiestelsel 2008, p. 13).

[81] *Referentiekader geldboetes* bevat een illustratieve tabel (p. 213).

[82] Het *ontnemen van genoten voordeel* uit een overtreding kan een dergelijke afwijking rechtvaardigen. Bij de Belastingdienst is die rechtvaardiging aanwezig. Die rechtvaardiging bestaat eruit dat de bestuurlijke vergrijpboete en de strafrechtelijke geldboete zijn gemaximeerd op een percentage van het *belastingnadeel*. Te denken valt ook aan het mededingingsrecht waarin bij een overtreding door een ondernemersvereniging de maximumboete is gesteld op 10% van de *gezamenlijke* omzet van de in de vereniging verenigde ondernemingen en de hoogte van boetes op grond van de Mededingingswet gerelateerd worden aan de *duur* van het kartel (artikel 57 Mededingingswet) en in geval van recidive 100% kunnen worden verhoogd.

Het kabinet wil nog een stevige stap verder gaan door een wetsvoorstel in procedure brengen dat ertoe strekt om in de Awb te verankeren dat in een duaal stelsel de maximale bestuurlijke boete in ieder geval niet hoger kan zijn dan de maximale financiële strafbedreiging in het strafrecht voor overtreding van dezelfde norm. Ook hierbij zal worden bezien in hoeverre de huidige strafrechtelijke boetecategorieën verdere aanpassing (verhoging of verfijning) behoeven om zo deze afstemming met de bestuurlijke boetehoogtes te faciliteren.
Bestaande duale stelsels die niet voldoen aan deze (minimale) eis met betrekking tot de maximumhoogte zullen daarmee in lijn worden gebracht. Dit vergt wetswijziging en een zorgvuldige beoordeling van de desbetreffende duale stelsels en de specifieke normen die het betreft. Bij de vraag of het bestuursrechtelijke dan wel het strafrechtelijke boetemaximum (of beide) daartoe aangepast worden, zal telkens de verantwoording van de onderlinge verhoudingen en de verhouding met vergelijkbare boetes in aanpalende rechtsgebieden als ijkpunt dienen. Daarbij kan bijvoorbeeld ook relevant zijn dat de bestuurlijke boete soms niet alleen als straf is bedoeld, maar ook om genoten voordeel af te romen. Tevens zullen bij deze beoordeling mogelijk relevante ontwikkelingen in de jurisprudentie als referentiekader dienen.

Om alle (bestaande) duale stelsels logisch en verantwoord in te richten, zullen naast het voornoemde afstemmen van de wettelijke maxima, de betrokken bestuursorganen en het openbaar ministerie ook hun boetebeleid[83] respectievelijk requireerbeleid zo veel mogelijk op elkaar afstemmen. Dit om te voorkomen dat bestuursorganen op basis van hun boetebeleid in de praktijk alsnog bestuurlijke boetes opleggen die, in vergelijking met de boetes die de strafrechter voor een vergelijkbare overtreding pleegt op te leggen, aan de burger niet uit te leggen zijn.

Op dit moment worden in de praktijk al vaak wel afspraken gemaakt tussen bestuursorganen en het openbaar ministerie over welke verzwarende omstandigheden maken dat er een overstap van bestuursrechtelijke handhaving naar strafrechtelijke handhaving in een duaal stelsel aangewezen is.[84] Dergelijke afspraken worden meestal neergelegd in convenanten, protocollen of bijvoorbeeld

---

[83] Overigens zal bij een wettelijk gefixeerd boetestelsel een bestuursorgaan geen boete(hoogte)beleid opstellen omdat het bestuursorgaan dan, in beginsel, is gehouden aan de op wettelijk niveau gemaakte afweging over de juiste hoogte van de boete. Dit wil overigens niet zeggen dat er zich geen omstandigheden kunnen voordoen die maken dat de gefixeerde boete gematigd dient te worden omwille van het evenredigheidsbeginsel.

[84] Hierbij valt te denken aan omstandigheden als recidive, misbruik van een vertrouwenspositie, een (vermoeden van een) combinatie met andere strafbare feiten dan wel het begaan van de feiten in georganiseerd verband. In het nader rapport bij de Wet fraude toeslagen en fiscaliteit (Kamerstukken II 2013/14, 33 754, nr. 4) staat hierover bijvoorbeeld het volgende: *"Bij toeslagfraude wordt het strafrecht bijvoorbeeld ingezet indien het belopen nadeel fors is of indien degene die de toeslagfraude heeft begaan geen verhaal biedt. Dit is in overeenstemming met de Richtlijnen aanmelding en afhandeling fiscale delicten, douane- en toeslagendelicten die luiden: «Het opleggen van een bestuurlijke boete is geen adequaat alternatief voor het strafrecht indien deze boete, anders dan door verjaring, niet geïnd kan worden. Dit aspect moet daarom meewegen bij de beslissing of een zaak strafrechtelijk aangepakt moet worden. Strafrechtelijke aanpak zal vooral geïndiceerd zijn bij een verdachte die zich heeft ingespannen om verhaal onmogelijk te maken»."*

handhavingsarrangementen op lokaal niveau. Op grond van de Awb is een bestuursorgaan immers verplicht om, teneinde dubbele vervolging te voorkomen, ofwel per overtreding met het openbaar ministerie te overleggen of daarover in algemene zin afspraken te maken.[85] Vaak komen deze handhavingsafspraken erop neer dat de inzet van het strafrecht beperkt blijft tot gevallen waarin het instrumentarium van het bestuursrecht ontoereikend is (bijvoorbeeld als de inzet van ingrijpende dwangmiddelen nodig is of gevangenisstraf is geïndiceerd). Daarnaast wordt het strafrecht veelal ingezet vanwege de ernst van de overtreding afgemeten aan bijvoorbeeld het behaalde voordeel of de zwaarte van de inbreuk op de door de wettelijke regeling beschermde rechtsgoederen. Ook de persoon van de verdachte kan nopen tot de inzet van het strafrecht. Te denken valt daarbij aan recidive, deelname aan een criminele organisatie of het misbruiken van een vertrouwenspositie. Soms kiest men voor een aangiftegrens waardoor de hoogte van het schadebedrag leidend is voor de vraag of het bestuursorgaan de overtreding al dan niet met een bestuurlijke boete af kan doen.[86]

Voorgenomen maatregelen:

- Het openbaar ministerie en het betrokken bestuursorgaan/de betrokken bestuursorganen zullen de bestaande afspraken binnen duale stelsels waar nodig intensiveren en over en weer het boetebeleid respectievelijk het requireerbeleid zo veel mogelijk op elkaar afstemmen. Hierbij zal wederom de verantwoording van de gemaakte keuzes leidend zijn evenals het behoud van voldoende flexibiliteit voor maatwerk.

Het kabinet erkent dat naarmate er binnen één duaal stelsel meer uitvoerende instanties betrokken zijn bij de handhaving, deze afstemming meer inspanning zal vergen van alle partijen.[87] In ieder geval zullen het openbaar ministerie en de betrokken bestuursorganen een nieuwe impuls aan hun samenwerking geven. Op een sommige terreinen weten het openbaar ministerie en de desbetreffende bestuursorganen elkaar al goed te vinden, op andere beleidsterreinen zullen nog nadere contacten moeten worden gelegd. Het openbaar ministerie onderschrijft de noodzaak om tot (betere) onderlinge afstemming te komen voor wat het requireer- respectievelijk het boetebeleid betreft en heeft zich aan het afstemmen en vaststellen daarvan gecommitteerd.

- Op de langere termijn zal voor *toekomstige stelsels* gelden dat het openbaar ministerie en het betrokken bestuursorgaan/de betrokken bestuursorganen het boetebeleid respectievelijk het requireerbeleid in onderling overleg vaststellen.

Bij een toekomstige keuze voor een duaal stelsel is vanwege deze gewenste afstemming met het openbaar ministerie overigens voorzichtigheid geboden naarmate er meer bestuursorganen in beeld zijn bij de handhaving. Dat geldt eens te meer als er tevens behoefte is aan veel beleidsruimte (of zelfs

---

[85] Artikel 5:44, tweede en derde lid, Awb. Op 8 mei 2017 heeft Advocaat-Generaal Keus een conclusie genomen over deze voorlegplicht en de gevolgen van eventuele veronachtzaming ervan (ECLI:NL:CBB:2017:130).
[86] Vergelijk de Aanwijzing sociale zekerheidsfraude (Stcrt. 2016, 12609). Strafrechtelijke interventie vindt op grond van deze aanwijzing in beginsel pas plaats wanneer er sprake is van een benadelingsbedrag van 50.000 euro of meer.
[87] Nota keuze sanctiestelsel 2008, p. 12. Zie ook H.E. Bröring en B.F. Keulen, *Bestraffende sancties in het strafrecht en het bestuursrecht*, Zutphen: Uitgeverij Paris 2016, p. 29 en 54.

beleidsvrijheid) van deze bestuursorganen. Omgekeerd acht het kabinet de afstemmingslast, ongeacht het aantal bestuursorganen dat met de handhaving is belast, aanvaardbaar indien er sprake is van een wettelijk gefixeerd bestuurlijk boetestelsel.[88]

- Het kabinet acht een duaal stelsel– althans zonder nadere maatregelen om de afstemmingslast aanvaardbaar te maken[89] – vanwege noodzaak van een goede onderlinge afstemming, in beginsel niet geschikt als er sprake is van veel handhavende bestuursorganen met grote beleidsruimte of beleidsvrijheid.

Visie op het naar elkaar toegroeien van het strafrecht en het punitieve bestuursrecht

De beschreven ontwikkeling richting convergentie tussen beide rechtsgebieden, waarbij de beide soorten punitieve sancties steeds meer dezelfde functie zijn gaan vervullen, blijft de discussie voeden over de ratio achter de (nog resterende) verschillen, waaronder het verschil in rechtspositie van de justitiabele. Wat het kabinet betreft blijven de verschillen in aard en hoofdkenmerken van het strafrecht en bestuursrecht behouden. Daarnaast is de wens om het punitieve bestuursrecht zo veel mogelijk toe te laten groeien naar een inhoudelijk identieke parallel van het strafrecht – juist ook vanwege de systeeminherente verschillen – niet realistisch.

Ten aanzien van de tendens die in de afgelopen decennia te zien is geweest in de jurisprudentie waarbij de bestuursrechter zijn taak met betrekking tot het toetsen van boetebesluiten steeds breder en 'strafrechtelijker' is gaan opvatten, is het kabinet van mening dat hiermee soms een nuttig tegenwicht werd en wordt geboden tegen onevenwichtigheden. Deels is de jurisprudentie dan ook gecodificeerd. Naarmate de afstemming tussen beide stelsels onderling en ook binnen het bestuursrecht met name op het gebied van de maximale boetehoogtes en het boetebeleid beter is, zal naar verwachting van het kabinet de gevoelde noodzaak om bepaalde verschillen verder te harmoniseren in de rechtspraak navenant afnemen.
Wat betreft de uitspraken waarbij de bestuursrechter echter zodanig stevig ingreep dat een wettelijk boetestelsel als geheel of het gehanteerde boetebeleid op onderdelen, als onredelijk werd beoordeeld, is het kabinet van oordeel dat daar lering uit getrokken kan en moet worden. Door meer de nadruk te leggen op de evenredigheid van boete(stelsel)s en door de genoemde maatregelen om tot betere onderlinge afstemming van de boetehoogtes in duale handhavingsstelsels te komen, beoogt het kabinet in de toekomst te voorkomen dat rechterlijke instanties zich genoodzaakt voelen tot dergelijke ingrepen en het handhavingsbestel voor de justitiabele begrijpelijker te maken.

Volgens de Afdeling advisering is met de introductie van de bestuurlijke strafbeschikking het argument gerelativeerd dat de bestuurlijke boete bij uitstek in aanmerking komt indien behoefte bestaat aan specialistische deskundigheid

---

[88] Zie bijvoorbeeld artikel 44a van de Drank- en Horecawet.
[89] Dergelijke nadere maatregelen zijn bijvoorbeeld getroffen in het sanctiestelsel op grond van de sociale uitkeringswetten (zie paragraaf 3 van de nota van toelichting van het Besluit van 19 september 2016, houdende wijziging van het Boetebesluit socialezekerheidswetten in verband met de mogelijkheid van een waarschuwing en een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (Stb. 2016, 34)).

van het bestuursorgaan.[90] In reactie op deze observatie merkt het kabinet op dat voor strafbare feiten waarbij behoefte is aan buitengerechtelijke afdoening in combinatie met een bij uitstek deskundig bestuursorgaan de bestuurlijke boete inderdaad niet meer het enige aangewezen handhavingsinstrument is. De bestuurlijke strafbeschikking biedt deze mogelijkheden eveneens.[91] Uit de Nota keuze sanctiestelsel 2008[92] blijkt dat er destijds geen heldere criteria voorhanden waren voor de keuze tussen de bestuurlijke boete en de (bestuurlijke) strafbeschikking. In de Nota keuze sanctiestelsel 2012[93] wordt dat standpunt met zoveel woorden bevestigd. De keuze voor de bestuurlijke strafbeschikking kan zijn ingegeven door de wens om te streven naar eenheid en daarom de bestraffing in één stelsel te willen houden (waarbij het openbaar ministerie bepaalt wat de hoogte is van de boete, hoe een proces-verbaal dient te worden opgesteld, hoe de beschikking wordt opgelegd en hoe het de verzetszaken behandelt).
Naast de evaluatie van de Wet OM-afdoening, die thans wordt uitgevoerd en waarin aandacht wordt besteed aan de bestuurlijke strafbeschikking (naast de politie- en de OM- strafbeschikking), zal separaat ook de werking van de bestuurlijke strafbeschikking in de loop van 2018 worden geïnventariseerd.

6. Visie op de verschillen in rechtsbescherming tussen het strafrecht en het punitieve bestuursrecht

Inleiding

De hoge vlucht die de bestuurlijke boete de afgelopen decennia heeft genomen, de trend richting steeds hogere bestuurlijke boetes en in het verlengde van deze twee ontwikkelingen, het verder naar elkaar toegroeien van het punitieve bestuursrecht en het strafrecht, maken dat het maatschappelijk en juridisch draagvlak voor het huidige handhavingsstelsel niet langer als een vanzelfsprekend gegeven kan worden beschouwd. De Afdeling advisering geeft aan dat het onrealistisch zou zijn om terug te keren naar de bestuurlijke boete zoals deze in de ogen van de Afdeling advisering oorspronkelijk was bedoeld en dat de bestuurlijke boete zich op veel terreinen van de ordeningswetgeving heeft bewezen.[94] Vervolgens, deze ontwikkeling van de bestuurlijke boete als een gegeven beschouwend, richt de Afdeling advisering de aandacht op een aantal verschillen tussen beide stelsels waarvoor wat hen betreft geen direct overtuigende verklaring is. Tevens doet de Afdeling advisering enkele handreikingen om deze verschillen weg te nemen of te verzachten.

De verschillen in rechtsbescherming tussen het strafrecht en het punitieve bestuursrecht kunnen in de ogen van het kabinet echter niet geïsoleerd van voornoemde ontwikkelingen worden beschouwd en behoeven overigens in dat licht ook niet altijd problematisch te zijn. Dat komt onder meer omdat sommige verschillen inherent zijn aan het gekozen systeem. Het kabinet is verder van

---

[90] Stcrt. 2015, 30280. Advies van 13 juli 2015, No. W03.15.0138/II, p. 3.
[91] Bij de bestuurlijke strafbeschikking milieu- en keurfeiten is het bestuursorgaan beschikkingsbevoegd. Bij de bestuurlijke (politie)strafbeschikking overlast is de buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) in dienst van het bestuursorgaan beschikkingsbevoegd.
[92] Nota keuze sanctiestelsel 2008, p. 10.
[93] Nota keuze sanctiestelsel 2012, p. 9-10.
[94] Stcrt. 2015, 30280. Advies van 13 juli 2015, No. W03.15.0138/II, p. 8.

mening dat verschillen toelaatbaar zijn, indien deze verantwoord kunnen worden en verdedigbaar zijn en voor zover verschillen niet tot onevenredige consequenties leiden. Bovendien is het kabinet van mening dat naarmate de verhouding tussen beide stelsels logischer wordt, de gevoelde noodzaak om de bestaande verschillen zo veel mogelijk weg te nemen - in ieder geval deels - zal komen te vervallen. Het kabinet legt in zijn visie de nadruk op evenredigheid van de wettelijke boetemaxima in het algemeen en van het bijbehorende boetebeleid bij duale handhaving in het bijzonder. De voorgenomen maatregelen van het kabinet zien vooral op het verbeteren van de logica in de verhouding tussen verschillende boetehoogtes. Deze benadering wijkt iets af van de invalshoek van de Afdeling advisering. De Afdeling advisering adviseert immers om de bedoelde verhouding tussen het strafrecht en het punitieve bestuursrecht te verbeteren door de rechtsbescherming in het bestuursrecht te 'verzwaren' waar de noodzaak zich opdringt. Dat betreft volgens de Afdeling advisering de gevallen waarin het niet langer gaat om lichte, eenvoudig vaststelbare feiten, maar om zwaardere en minder eenvoudig vast te stellen overtredingen of om overtredingen die zwaar worden beboet, ook al zijn zij eenvoudig vaststelbaar en minder zwaar. De consequentie hiervan zou zijn dat, in aanvulling op het onderscheid dat de Awb al maakt tussen lichte en zware boetes,[95] er nog een verschil zou ontstaan in rechtsbescherming binnen de categorie 'zware' bestuurlijke boetes. Dit is wat het kabinet betreft onwenselijk. Zou die weg worden gekozen, dan leidt dit tot het verkleinen van gerechtvaardigde verschillen tussen strafrecht en bestuursrecht. Bovendien is volgens het kabinet tevens relevant dat het punitieve bestuursrecht is ingebed in en integraal onderdeel uitmaakt van de Awb-systematiek. Een boetebeschikking is een beschikking, en geen tenlastelegging en het is evenzeer van belang dat er binnen het bestuursrecht sprake blijft van consistentie en eenheid.

Bovendien zijn het strafrecht en het bestuursrecht in een geheel verschillende context geschreven. De bepalingen in de strafwetgeving zijn vooral gericht op de verdachte (persoonsgericht) en de strafrechter. De strafrechter dient, nadat het onderzoek ter terechtzitting is gesloten, het aangedragen bewijsmateriaal in relatie tot hetgeen het Openbaar Ministerie een verdachte ten laste heeft gelegd te beoordelen. De algemene bepalingen inzake de bestuurlijke boete in de Awb richten zich vooral op het bestuur nu het (in eerste instantie) het bestuursorgaan is dat de bestuurlijke boete oplegt. Het bestuursorgaan moet allereerst aantonen dat de overtreding is begaan. De bestuursrechter toetst vervolgens desgevraagd een dergelijk boetebesluit op rechtmatigheid. Dit wezenlijke verschil tussen beide stelsels maakt dat afstemmen van bepaalde aspecten van de rechtsbescherming niet altijd mogelijk is. Tot slot vertonen de verschillende aspecten van rechtsbescherming die de Afdeling advisering in zijn advies langsloopt onderling soms ook samenhang hetgeen eventuele afstemming complex maakt. In deze paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

Het kabinet kiest er wel voor om onverklaarbare verschillen tussen beide stelsels, die niet voortvloeien uit de verschillen in systematiek tussen het strafrecht en het bestuursrecht, kritisch te bekijken. Daar waar verschillen die niet of moeilijk te verantwoorden zijn , stelt het kabinet in deze paragraaf maatregelen voor om deze waar mogelijk weg te nemen. Niet met de gedachte dat dáármee de verhouding tussen beide punitieve stelsels weer in het gerede gebracht zal

[95] De Awb maakt onderscheid tussen 'lichte' en 'zware' boetes waarbij de scheidslijn ligt bij 340 euro (artikel 5:53 Awb).

worden, maar vanuit het streven naar een logischer en beter verantwoord punitief handhavingsbestel.

Het is wat het kabinet betreft goed om niet uit het oog te verliezen dat de rechtsbescherming in beide punitieve stelsels voldoet aan de (minimale) vereisten die op grond van artikel 6 EVRM gelden. Verder zal het kabinet in deze paragraaf op bepaalde punten moeten constateren dat de positie van de justitiabele niet in alle opzichten in het punitieve bestuursrecht minder goed geborgd is dan in het strafrecht.[96] Daarbij moet, tot slot, ook niet uit het oog worden verloren dat, zeker als het natuurlijke personen betreft, gemiddeld genomen van een strafrechtelijke vervolging een aanzienlijk stigmatiserender en daarmee afschrikwekkender effect uitgaat dan van een boetebeschikking.[97]

Straftoemeting

De verschillen tussen het bestuurs- en het strafrecht zijn voor de justitiabelen in ieder geval vaak vooral duidelijk zichtbaar als het gaat om de hoogte van de boetes, de straftoemeting. Zoals in het voorgaande al aan bod kwam, zijn er in sommige gevallen onevenwichtigheden ontstaan tussen de maximale boetes die kunnen worden opgelegd in het strafrecht en in het bestuursrecht. Het kabinet stelt vast dat de bestuursrechter de beoordeling van de boetehoogte (en het veelal onderliggende boetebeleid) mede naar aanleiding van kritiek in de literatuur en wetenschap steeds indringender is gaan toetsen.[98] Dit heeft geleid tot jurisprudentie waarin regelmatig bestuurlijke boetes zijn gematigd. Zeker ten aanzien van normen die zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk gehandhaafd kunnen worden (duale handhaving), is het kabinet van oordeel dat maatregelen geboden zijn om de verantwoording van de verhouding tussen beide stelsels te verbeteren (zie paragraaf 5).

De Afdeling advisering pleit voor een indringende beoordeling door de bestuursrechter van een voorgelegde bestuurlijke boete, liefst door *"zelfstandig de boete te bepalen"* en daarbij voorts *"andere omstandigheden zoals de draagkracht te betrekken"*.
Bij de rechterlijke beoordeling[99] van boetebeschikkingen is er al langer geen sprake van een marginale toets (dit ligt alleen genuanceerder bij wettelijk

---

[96] In bestuursrechtelijke kring werd in 2014 zelfs positief geoordeeld over de bestuursrechtelijke waarborgen afgezet tegen het strafrecht. Bröring schrijft hierover: *"Illustratief is de stemming op de VAR-jaarvergadering van 2014, waar door de overgrote meerderheid werd uitgesproken dat het bestuursrecht wat betreft de rechtsbescherming niet onderdoet voor het strafrecht en op onderdelen, bijvoorbeeld op het punt van gelijke behandeling en de motivering van beslissingen, zelfs beter scoort.(...)"*, H.E. Bröring en B.F. Keulen, Bestraffende sancties in het strafrecht en het bestuursrecht, Zutphen: Uitgeverij Paris 2016, p. 15.
[97] Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2014/15, 27 858, nr. 318.
[98] Zie ook *Jaarverslag 2016 van de Raad van State*, p. 32 en p. 61.
[99] Zoals de ABRvS het formuleert 4 juni 1996 (ECLI:NL:RVS:1996:ZF2229): *"(...)indien, zoals in het nu voorliggende geschil, sprake is van het beoordelen van de oplegging van een sanctie waarbij het bevorderen van de naleving van rechtsnormen door middel van toevoeging van extra leed, ter afschrikking, voorop staat. Dan dient de bestuursrechter een uitzondering te maken op de zojuist beschreven terughoudendheid bij de toetsing van de door het bestuursorgaan verrichte afweging van belangen, en artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht aldus toe te passen dat hij beoordeelt of evenredigheid bestaat*

gefixeerde boetestelsels). De jurisprudentie van de afgelopen jaren laat zien dat de bestuursrechter de boetehoogte in concrete zaken steeds indringender is gaan toetsen.[100] De bestuursrechter beoordeelt immers zelfstandig de rechtmatigheid van het aan hem voorgelegde boetebesluit en vernietigt dit als de boete hem niet evenredig of anderszins onrechtmatig voorkomt. Hij is in een dergelijk geval verplicht[101] om zelf in de zaak te voorzien door een beslissing te nemen omtrent het opleggen van de boete en eventueel een nieuwe boetehoogte vast te stellen.[102]

Verder schrijft de Afdeling advisering: *"Hoe groter de ruimte is die de bestuursrechter zichzelf toemeet, hoe gelijkwaardiger de rechtsbescherming van de justitiabele tegenover de bestraffende overheid in het strafrecht of punitieve bestuursrecht zal zijn. De wetgever kan dit ondersteunen door bij de oplegging van de straf de gebondenheid van de rechter aan beleidsregels te beperken. Dat zou ook kunnen door in beleidsregels meer en fijnmaziger te differentiëren."*[103]

Het kabinet leest hierin vooral een oproep van de Afdeling advisering aan de desbetreffende bestuursorganen aangezien dergelijke beleidsregels meestal niet door de wetgever worden opgesteld en – belangrijker- in principe ook alleen het bestuursorgaan binden waaraan de boetebevoegdheid toekomt; beleidsregels kunnen geen verplichtingen opleggen aan derden.[104] Weliswaar zal in de praktijk een rechter de wettelijke regeling en onderliggende boetebeleidsregels vaak als uitgangspunt nemen bij de beoordeling van de hoogte van de opgelegde boete. Een rechter is echter op grond van de Awb noch anderszins gebonden aan dergelijke beleidsregels als hij na vernietiging van een boetebesluit overgaat tot het vaststellen van een nieuwe boete(hoogte).
In dit verband wijst het kabinet ook op vaste jurisprudentie die inhoudt dat een bestuursorgaan bij de toepassing van een beleidsregel en de daarin vastgelegde boetebedragen in elk voorkomend geval apart dient te beoordelen of die toepassing strookt met de eisen die aan het opleggen van een boete moeten worden gesteld. *"Indien dat niet het geval is, dient de boete, in aanvulling op of in afwijking van het beleid zodanig te worden vastgesteld dat het bedrag daarvan passend en geboden is. De rechter toetst zonder terughoudendheid of het besluit van het bestuur met betrekking tot de boete voldoet aan deze eisen en dus leidt tot een evenredige sanctie."*[105] Recent heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van

---

tussen de ernst van de verweten overtreding en de zwaarte van de opgelegde sanctie.".

[100] O.a. M.L. van Emmerik en C.M. Saris, 'Evenredige boeteoplegging in het bestuursrecht', *JBplus* 2015 en *Jaarverslag 2016 van de Raad van State*, blz. 30 - 32.

[101] Artikel 8:72a Awb.

[102] Zij het dat hij daarbij beperkt wordt door het verbod op *reformatio in peius* hetgeen wil zeggen dat betrokkene in het bestuursrecht door het aantekenen van bezwaar of beroep niet in een nadeligere positie kan worden gebracht.

[103] Stcrt. 2015, 30280. Advies van 13 juli 2015, No. W03.15.0138/II, p. 9.

[104] Beleidsregels zijn immers een vorm van zelfbinding. Omgekeerd kunnen over de band van het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel burgers wel rechten ontlenen aan beleidsregels.

[105] O.a. ABRvS 21 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV9509, r.o. 2.11 en ABRvS 7 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3138, *AB* 2016/339 m.nt. O.J.D.M.L. Jansen, r.o. 4.1.

de Raad van State (Afdeling bestuursrechtspraak)[106] geoordeeld dat omstandigheden die zijn verdisconteerd bij het opstellen van een beleidsregel niet reeds daarom buiten beschouwing kunnen worden gelaten bij de beoordeling van de vraag of er sprake is van onevenredige gevolgen in een concreet geval.

Anders dan de al in paragraaf 5 aangekondigde maatregelen ten aanzien van wettelijke boetemaxima en het afstemmen van het requireer- en boetebeleid, ziet het kabinet geen mogelijkheid, maar ook geen noodzaak om ten aanzien van de straftoemeting door de bestuursrechter veranderingen door te voeren.

Bewijs

Ten aanzien van de bewijsvoering en de waardering van bewijs merkt het kabinet op dat in de praktijk de verschillen tussen het strafrecht en het punitieve bestuursrecht beperkter zijn dan op papier. Weliswaar kent het bestuursrecht geen bewijsregels zoals in het strafrecht, maar de bestuursrechter heeft inmiddels een aantal eisen gesteld aan het bewijs dat het bestuursorgaan aan de boete ten grondslag dient te leggen[107] en in het strafrecht valt, omgekeerd, veel onder de limitatief opgesomde bewijsmiddelen[108] van het zogenaamde 'negatief wettelijk bewijsstelsel'.

Terecht merkt de Afdeling advisering op dat bewijsregels ten aanzien van de bestuurlijke boete door bestuursrechters zijn ontwikkeld.[109] Het kabinet wijst in dit verband op de richtinggevende uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van 5 juli 2017 waarin enkele bewijsregels ten aanzien van de bestuurlijke boete (opnieuw) worden geformuleerd.[110] In die uitspraken is opnieuw bevestigd dat een bestuursorgaan zal moeten aantonen dat de overtreding is begaan, het aannemelijk maken daarvan is niet voldoende. In geval van twijfel wordt aan betrokkenen het voordeel van de twijfel gegund.[111] Verder heeft de Afdeling bestuursrechtspraak recentelijk geoordeeld dat noch het ontbreken van een handtekening van de opsteller van een boeterapport in beginsel bewijsrechtelijke consequenties heeft noch het ontbreken van een handtekening van de vermeende overtreder. In de jurisprudentie worden, met andere woorden, concrete bewijsrechtelijke vraagstukken nader ingevuld.

---

[106] ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840, *AB* 2016/447 m.nt. H.E. Bröring, r.o. 4.3. Overigens betrof deze uitspraak geen geschil over een bestuurlijke boete maar over de sluiting van een pand onder aanzegging van bestuursdwang en de inherente afwijkingsbevoegdheid op grond van artikel 4:84 Awb.

[107] ABRvS 2 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW4552, *AB* 2012/151 m.nt. O.J.D.M.L. Jansen en bijvoorbeeld in de fiscaliteit HR 15 april 2011, ECLI:NL:HR:2011:BN6324, *NTFR* 2011,945, m.nt. Jansen.

[108] Op grond van artikel 339 Sv: eigen waarneming van de rechter; verklaringen van de verdachte; verklaringen van een getuige; verklaringen van een deskundige; schriftelijke bescheiden.

[109] Stcrt. 2015, 30280. Advies van 13 juli 2015, No. W03.15.0138/II, p. 13.

[110] Vgl. ABRvS 5 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1818 en 1819. In deze zaken had de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak eerder advocaat-generaal Keus verzocht om een conclusie te nemen.

[111] HR 15 april 2011, ECLI:NL:HR:2011:BN6324, *BNB* 2011/206 m.nt. P.G.H. Albert; ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3446, *AB* 2014/412 m.nt. R. Stijnen; CRvB 20 april 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1429, r.o. 4.5; CRvB 1 juni 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1877 en CRvB 1 juni 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:2068, *AB* 2016/418 m.nt. E.C.G. Okhuizen, r.o. 4.5.

Gelet op deze ontwikkelingen ziet het kabinet geen reden om nadere maatregelen te treffen. Verder wijst het kabinet er in dit verband nog op dat de Awb de bestuursrechter een aantal onderzoeksbevoegdheden toekent. Dit betreft onder meer het verzoek tot het verstrekken van inlichtingen, het getuigenverhoor en het deskundigenbericht.[112] Van die mogelijkheden maakt de bestuursrechter in de praktijk overigens nog weinig gebruik.[113]

Griffierechten

Het bestuursrecht kent, anders dan het strafrecht, een algemene verplichting tot betaling van griffierecht[114] voordat de belanghebbende een beschikking door de bestuursrechter kan laten toetsen (ontvankelijkheidsvereiste). Het doel van het griffierecht is tweeledig: enerzijds ontvangt de overheid een 'tegenprestatie' van rechtszoekende die een beroep doet op de bestuursrechter en anderzijds zal de rechtszoekende daardoor een afweging maken tussen het belang van het aanbrengen van de zaak en de daaraan voor hem verbonden kosten. Doordat in het bestuursrecht het zogenaamde verbod op *reformatio in peius* [115] geldt, kan het boetebedrag door een gang naar de rechter in beginsel namelijk niet hoger worden. De gang naar de bestuursrechter door betrokkene is daarmee in beginsel [116] risicovrij. Met het heffen van griffierecht, dat door het bestuursorgaan wordt terugbetaald als de rechtzoekende in het gelijk wordt gesteld, is beoogd rechtzoekenden aan de hand van de daaraan verbonden kosten een zorgvuldige afweging te laten maken of het zin heeft een zaak aan de bestuursrechter voor te leggen.[117] Het griffierecht is een drempel om te voorkomen dat in weinig kansrijke zaken (hoger) beroep wordt ingesteld. Rechtzoekenden met een inkomen van

---

[112] Zie artikel 8:45 Awb en artikel 8:60 Awb.

[113] Nederland is bijvoorbeeld onlangs veroordeeld in een zaak over een terugvorderingsbeschikking (herstelsanctie) vanwege het verzwijgen van extra inkomsten wegens schending van artikel 6 EVRM. Dit vanwege het afwijzen van een herhaald aanbod om getuigenbewijs te leveren om het bestaan van een afspraak met UWV over bijverdiensten te bewijzen (EHRM 15 maart 2016, *AB* 2016/132, m.nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik). Uitspraken waarbij wel getuigen zijn gehoord: Rechtbank Oost-Nederland, 23 januari 2013, ECLI:NL:RBONE:2013:BZ1142 en ECLI:NL:RBONE:2013:BZ1147. C.L.G.F.H. Albers, 'Bestraffend bestuur 2014', in: C.L.G.F.H. Albers, M.L. van Emmerik & C.M. Saris, F.J.P.M. Haas, *Boetes en andere bestraffende sancties; een nieuw perspectief?* (preadvies VAR 152), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014, p. 85 en 86.

[114] Het bedrag dat moet worden betaald is voor natuurlijke personen 168 euro en voor rechtspersonen 333 euro. Als tegelijk met het beroep ook een voorlopige voorziening wordt gevraagd, is wederom griffierecht verschuldigd en gelden deze zelfde bedragen. Voor boetes onder de 340 euro geldt voor natuurlijke personen op grond van de Regeling een verlaagd griffierecht (bijlage 3 van de Awb) een griffierecht van 46 euro evenals voor bepaald type zaken (o.a. uitkering, huursubsidie/huurtoeslag, belastingaangifte).

[115] In alle sociale zekerheidswetten (bijvoorbeld artikel 17a, tiende lid, van de Algemene Kinderbijslagwet, artikel 27a, twaalfde lid, van de Werkloosheidswet etc.), in artikel 19d, zevende lid van de Wav en in artikel 34, elfde lid, van de Arbeidsomstandighedenwet worden uitzonderingen op dit verbod gemaakt. In de praktijk maakt de bestuursrechter echter niet of nauwelijks gebruik van deze mogelijkheid.

[116] Dat kan anders zijn als er een derde opkomt tegen de boetehoogte bijvoorbeeld naar aanleiding van een verzoek tot handhaving.

[117] Kamerstukken II 1984/85, 18 835, nr. 3, p. 6 en Kamerstukken II 1991/92, 22 495, nr. 3, p. 125.

minder dan 90% van de bijstandsnorm kunnen vrijstelling van het griffierecht aanvragen.[118]

De Afdeling advisering is van oordeel dat het verschil tussen de buitengerechtelijke afdoeningsmodaliteiten (de strafbeschikking aan de ene kant en de bestuurlijke boete aan de andere kant) wat het heffen van griffierechten betreft zou moeten worden weggenomen. De Afdeling advisering geeft aan dat daarvoor in zijn ogen twee oplossingsrichtingen denkbaar zijn; ofwel griffierechten invoeren bij verzetszaken ofwel griffierechten bij de bestuurlijke boetezaken afschaffen.

Het kabinet stelt voorop dat het heffen van griffierechten op zichzelf genomen niet in strijd komt met het door artikel 6 EVRM beschermde recht op een eerlijk proces.[119] Verdragstaten hebben een zekere beleidsruimte voor het stellen van regels die de toegang tot de rechter beperken,[120] mits daardoor dat recht niet in zijn kern wordt getroffen, de gestelde beperkingen een rechtmatig doel dienen en aan de evenredigheidseis is voldaan.[121] Aan deze eisen wordt in Nederland voldaan.
Met betrekking tot het voorstel van de Afdeling advisering om griffierecht te heffen bij verzet tegen een strafbeschikking is, zoals de Afdeling advisering zelf ook onderkent, van belang dat het kabinet deze optie reeds expliciet van de hand heeft gewezen bij de invoering van de strafbeschikking in de Wet OM-afdoening. Het eventueel invoeren van griffierechten in het strafrecht is een algemenere kwestie waarvoor het niet voor de hand ligt om de discussie daarover specifiek te voeren in het kader van afdoening met een strafbeschikking die wordt gevolgd door verzet.

Omgekeerd zou het afschaffen van de verplichting om griffierecht te betalen bij beroep tegen een boetebeschikking naar het oordeel van het kabinet een onwenselijke inconsistentie opleveren binnen het bestuursrecht. De vraag rijst

---

[118] In jurisprudentie is bepaald dat het niet betalen van het griffierecht geen verzuim oplevert in de zin van artikel 8:41, zesde lid, Awb en betrokkene derhalve wel ontvangen kan worden in zijn (hoger) beroep als hij aannemelijk kan maken dat het netto-inkomen waarover hij beschikt lager is dan 90% van de bijstandsnorm voor een alleenstaande en dat hij voorts geen vermogen heeft waaruit het verschuldigde griffierecht kan worden betaald. In dat geval wordt er vanuit gegaan dat het voor hem onmogelijk of uiterst moeilijk is om gebruik te maken van een rechtsgang (o.a. ABRvS 12 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2730, *USZ 2016/438* m.nt. T. Barkhuysen en P.M.J.J. Swagemakers; CRvB 13 februari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:282, *AB* 2015/103 m.nt. R. Stijnen).
[119] In een Belgische zaak uit 2007 stond (onder meer) een fiscale boete centraal en diende betrokkene een flink bedrag te betalen teneinde toegang te krijgen tot de appelrechter. Het EHRM constateerde wel een schending, maar niet omdat het categorisch van oordeel was dat een griffierecht niet acceptabel zou kunnen zijn bij een procedure over een fiscale boete. Het kwam tot een schending omdat het griffierecht te hoog was (EHRM 25 september 2007, *Loncke t. België*, appl. no. 20656/03).
[120] In de jurisprudentie wordt aangenomen dat 6 EVRM zich slechts verzet tegen heffing van een zodanig bedrag aan griffierecht, dat dit – mede gelet op de voor de betrokkene in het geding zijnde belangen – een wezenlijke belemmering van de toegang tot de rechter vormt (zie bijvoorbeeld HR 10 januari 2001, ECLI:NL:HR:2001:AA9393).
[121] EHRM 19 juni 2001, *EHRC* 2001, 54 m.nt. A.W. Heringa (*Kreuz t. Polen*).

dan bijvoorbeeld welke rechtvaardiging kan worden gegeven voor het verschil tussen het aanvechten van een reparatoire sanctie als een last onder dwangsom of een subsidiebeschikking (wel griffierecht) en een bestuurlijke boete (geen griffierecht). Daarenboven is een legitieme vraag of van de afschaffing van het griffierecht bij de bestuurlijke boete geen ongewenste aanzuigende werking uit zou gaan, omdat in het bestuursrecht het instellen van (hoger) beroep in beginsel niet kan leiden tot een ongunstiger besluit. In het strafrecht kan dat wel.

Gelet hierop ziet het kabinet geen goede oplossing om dit verschil weg te nemen dan wel te verzachten.

Schorsende werking van het instellen van rechtsmiddelen

In het strafrecht geldt dat het instellen van een rechtsmiddel (waaronder ook het aantekenen van verzet tegen een strafbeschikking) schorsende werking heeft ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de straf. Schorsende werking houdt in dat de verplichting tot betaling van de (geld)boete wordt opgeschort hangende de procedure. In het bestuursrecht is de hoofdregel dat het indienen van bezwaar en beroep de werking van het aangevallen besluit niet schorst: de bestuurlijke boete moet worden betaald binnen het verstrijken van de betalingstermijn van zes weken.[122]

De Afdeling advisering adviseert om, zoals bijvoorbeeld ook in de Instellingswet ACM is gebeurd, schorsende werking toe te kennen aan de fase van bezwaar.

Het kabinet stelt voorop dat, zoals de regering ten tijde van de parlementaire behandeling van de Vierde tranche van de Awb al naar voren heeft gebracht, artikel 6 EVRM niet aan de onmiddellijke tenuitvoerlegging van een nog niet definitief geworden boetebeschikking in de weg staat.[123] Het uitgangspunt dat een bestuurlijke boete onmiddellijk moet worden betaald, is naar het oordeel van het kabinet op zichzelf genomen een aanvaardbaar uitgangspunt, ook als het een hoge boete betreft. Zeker bij hoge boetes zal het bestuursorgaan zich er van moeten vergewissen dat de boete, mede gelet op de draagkracht van de overtreder, geen onevenredige gevolgen heeft. In een 'wettelijk gefixeerd' boetestelsel is het bestuur weliswaar niet verplicht om ambtshalve te toetsen of

---

[122] Artikel 4:87 en artikel 6:16 Awb.

[123] EHRM 23 juli 2002, *EHRC* 2002, 88, m.nt. R.J.G.M. Widdershoven (*Janosevic t. Zweden*). Wel dient een afweging te worden gemaakt tussen de nadelige gevolgen van de invordering voor de belanghebbende enerzijds en de belangen van de Staat bij onmiddellijke invordering van de boete anderzijds. Aan dit vereiste is in Nederland voldaan, doordat invorderingsmaatregelen in het concrete geval altijd in overeenstemming moeten zijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, die eveneens een belangenafweging vergen. EHRM 23 juli 2002, *EHRC* 2002, 88, m.nt. R.J.G.M. Widdershoven (*Janosevic t. Zweden*). Bij invorderingsgeschillen wordt deze belangenafweging door de bestuursrechter zorgvuldig getoetst (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBAMS:2016:9126). Zie ook EHRM 30 juni 2009, *Schneider t. Frankrijk*, nr. waarin een verplichte vooruitbetaling van een verkeersboete geen schending werd bevonden van het recht op toegang tot een onafhankelijke rechter. De CRvB vertaalt de kern van deze zaak in zijn uitspraak van 13 oktober 2010 ( ) als volgt: *"Ook ten aanzien van een financiële drempel voor de toegang tot de rechter in punitieve zaken heeft het EVRM in een concreet geval geoordeeld dat daardoor geen disproportionele belemmering werd opgeworpen."*

de opgelegde boete evenredig is (het dient in beginsel uit te gaan van de afweging van de wetgever), maar deze regel lijdt uitzondering als het bestuur sterke aanwijzingen heeft dat de hoogte van de boete in een bepaalde casus onevenredig uitpakt, bijvoorbeeld vanwege de geringe draagkracht van de overtreder. Een dergelijke aanwijzing zal het bestuur in de meeste gevallen krijgen doordat de betrokkene een beroep doet op dergelijke bijzondere omstandigheden, bijvoorbeeld bij het geven van zijn zienswijze over een voorgenomen boeteoplegging.[124]
Een bestuursorgaan dat overweegt een hoge bestuurlijke boete op te leggen, dient zich dan ook van tevoren een beeld te vormen van de gevolgen van deze boete voor de vermoedelijke overtreder. Zo nodig dient de betrokkene een betalingsregeling te worden aangeboden. Een bestuursorgaan dat het evenredigheidsbeginsel en de overige beginselen van behoorlijk bestuur in acht neemt, zal met andere woorden, in beginsel geen bestuurlijke boete opleggen die voor de betrokkene werkelijk niet is op te brengen.[125]
Ten tijde van de parlementaire behandeling van de Vierde tranche van de Awb achtte de regering het ook niet nodig om schorsende werking te verlenen aan het instellen van bezwaar tegen een boetebeschikking. Volgens de regering functioneerde het sanctiestelsel, zoals dat in de praktijk was gegroeid, goed. Zij wees erop dat er op dat moment ook nog nauwelijks gepubliceerde rechtspraak was over de invordering van bestuurlijke boetes.[126]

De context van de bestuurlijke boete is sindsdien echter veranderd en ook is inmiddels wel een aantal geschillen over de betaling van een boete voorgelegd aan de voorzieningenrechter.[127]
Daarnaast kent het (economische) ordeningsrecht op dit moment verschillende wettelijke uitzonderingen op het bestuursrechtelijke uitgangspunt dat bezwaar en beroep tegen een besluit de werking van het aangevallen besluit niet schorsen.[128]
Tevens blijkt dat bestuursorganen in de praktijk verschillend om gaan met verzoeken de betalingsverplichting op te schorten.[129]

---

[124] Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 140-145.
[125] Ter illustratie: de CRvB heeft bepaald dat betrokkene in staat moet zijn om een opgelegde boete op grond van de Wet werk en bijstand binnen maximaal 24 maanden af te betalen (CRvB 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:12, *AB* 2016/152 m.nt. R. Stijnen). Op 16 mei 2017 heeft de CRvB (ECLI:NL:CRVB:2017:1816) ten aanzien van de vaststelling van de hoogte van een bestuurlijk boete - in het bijzonder ten aanzien van de vraag of de boete evenredig is - bepaald dat in beginsel voor de bepaling van de fictieve (minimum) draagkracht wel steeds van 10% van de toepasselijke bijstandsnorm moet worden aangehouden.
[126] Handelingen EK 2008/09, 29 702, E, p. 5.
[127] Hierover meer onder het kopje 'Cumulatie griffierechten en schorsende werking'.
[128] Voorbeelden: de Pensioenwet, de Wet bescherming persoonsgegevens en de Telecommunicatiewet. Artikel 12p van de Instellingswet ACM schrijft voor dat de werking van ACM boetebesluiten van rechtswege wordt geschorst indien bezwaar wordt aangetekend. Ook de Wft kent schorsende werking toe aan het instellen van bezwaar.
[129] Afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval, schort de NZa de betalingsverplichting in het geval van bezwaar en beroep op. Ook het Agentschap Telecom (AT) geeft te kennen in de praktijk aan het instellen van bezwaar en beroep schorsende werking te verlenen.

Gelet op het uitgangspunt van het kabinet dat verschillen in het ordeningsrecht verklaarbaar en verantwoord moeten zijn, is deze diversiteit aan regelingen en in uitvoeringspraktijk aanleiding voor een nadere analyse. Op basis van die analyse kan de vraag worden beantwoord of er wellicht algemeen geldende criteria te vinden zijn op grond waarvan wel of geen schorsende werking zou kunnen worden verleend. Het kabinet ziet in de hiervoor beschreven ontwikkelingen namelijk voldoende aanleiding om het verlenen van schorsende werking aan het instellen van bezwaar tegen (bepaalde) boetebeschikkingen in ieder geval te onderzoeken. Een dergelijke oplossingsrichting zou echter brede implicaties hebben voor de bestuurlijke handhaving op uiteenlopende terreinen. In het hiervoor genoemde onderzoek zullen daarom de verschillende voor- en nadelen van dit voorstel in kaart moeten worden gebracht alvorens een afweging te kunnen maken tussen enerzijds het belang van rechtsbescherming en -positie van de justitiabele en anderzijds de effectiviteit van de bestuursrechtelijke punitieve handhaving.[130]

Voorgenomen maatregel:

- Gelet op de bestaande verschillen binnen het bestuursrecht en de uitvoeringspraktijk ten aanzien van schorsende werking, zal het kabinet onderzoek laten doen naar de voor- en nadelen van het eventueel verlenen van schorsende werking in bezwaar aan (bepaalde) boetebesluiten.

Cumulatie griffierechten en schorsende werking

Als het bestuursorgaan geen betalingsregeling wil aanbieden, kan dat bij een slechte financiële positie van de betrokkene tot gevolg hebben dat hij hangende bezwaar opschorting van de betalingsverplichting bij de rechter moet afdwingen. Daartoe dient de betrokkene een voorlopige voorziening aan te vragen, waarvoor griffierecht verschuldigd is.

De Afdeling advisering merkt op dat het wenselijk zou zijn om de cumulatie van de verplichting tot het betalen van griffierechten met het niet verlenen van schorsende werking in het bestuursrecht te voorkomen. Voor minder draagkrachtigen zou deze samenloop, wat de Afdeling advisering betreft, eerder tot een onevenredig bezwarende situatie kunnen leiden. Het heffen van griffierechten zou, onder bijzondere omstandigheden, zelfs een ongeoorloofde belemmering van de toegang tot de rechter kunnen opleveren, aldus de Afdeling advisering.

---

[130] Enerzijds zou het toekennen van schorsende werking gedurende de bezwaarfase van (bepaalde) boetebeschikkingen immers ontegenzeggelijk tot een (tijdelijke) verbetering van de rechtspositie van de vermoedelijke overtreder leiden; de bezwaarmaker blijft tot de beslissing op bezwaar immers gevrijwaard van invorderingsmaatregelen. Anderzijds zullen bestuurlijke boetes waartegen bezwaar is gemaakt op een later moment invorderbaar worden, hetgeen de slagvaardigheid van de handhaving vermindert en dat terwijl juist dit lik-op-stuk-karakter de bestuurlijke boete een effectief handhavingsinstrument maakt. Zeker als een bestuursorgaan nu de mogelijkheid heeft een boete te verrekenen (bijvoorbeeld bij kortdurende uitkeringen), dan zou het invoeren van schorsende werking extra invorderingskosten/een incassorisico met zich brengen. Ook zal van het toekennen van schorsende werking aan het instellen van bezwaar naar verwachting een aanzuigende werking uitgaan. Het maken van bezwaar levert dan immers uitstel van betaling terwijl er geen kosten aan verbonden zijn. Dit te meer omdat het maken van bezwaar ook niet kan leiden tot een hogere boete vanwege het verbod op *reformatio in peius*.

Wat het kabinet betreft, brengen het evenredigheidsbeginsel en de overige beginselen van behoorlijk bestuur met zich dat een bestuursorgaan in beginsel geen bestuurlijke boete zou behoren op te leggen die dusdanig hoog is dat de betrokkene na betaling ervan de rechtmatigheid van de boete niet aan de rechter kan voorleggen, omdat hij het griffierecht niet (meer) kan betalen. Dan is er in het concrete geval immers geen sprake van een boete die 'passend en geboden' is.[131]

Voorts kan een bestuursorgaan op grond van deze zelfde beginselen, onder omstandigheden, gehouden zijn om desgevraagd bijvoorbeeld een betalingsregeling aan te bieden. Dergelijke regelingen komen bestuursorganen (al dan niet op basis van vastgesteld beleid) in de praktijk overeen met de beboete (rechts)persoon die in betalingsnood verkeert.[132] Dit laatste ligt eens te meer in de rede hangende bezwaar en beroep omdat dan immers nog niet vaststaat of de boete terecht is opgelegd noch of de hoogte ervan evenredig is.[133]

Dat bestuursorganen in de praktijk niet altijd genegen zijn om de in betalingsnood verkerende overtreders tegemoet te komen, blijkt uit het feit dat de voorzieningenrechter in enkele zaken de opgelegde boete heeft geschorst vanwege de slechte financiële positie van de desbetreffende (rechts)persoon.[134]

Voorgenomen maatregelen:

- Omdat niet alle uitspraken van voorzieningenrechters worden gepubliceerd, kan het kabinet nog geen inschatting maken of en, zo ja, hoe groot dit probleem in de praktijk voor betrokkenen is. Gelet daarop ziet het kabinet aanleiding om eerst het aantal voorlopige voorzieningen tegen boetebeschikkingen wegens betalingsonmacht en de uitkomsten daarvan in kaart te brengen.
- Op basis van dat onderzoek zal het kabinet vervolgens bezien of er bij bepaalde bestuursorganen behoefte is aan nadere voorlichting over betalingsregelingen.[135]

---

[131] Zoals op grond van de jurisprudentie is vereist (bijvoorbeeld ABRvS 21 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV9509, r.o. 2.11).

[132] Zo heeft de Inspectie SZW beleid vastgesteld over het aanbieden en de inhoud van betalingsregelingen: https://www.inspectieszw.nl/organisatie/werkwijze/toezicht_en_handhaving/sancties/boete/betalingsregeling.

[133] De Rechtbank Amsterdam heeft op 21 december 2016 (ECLI:NL:RBAMS:2016:9126) en op 12 april 2017 (ECLI:NL:RBAMS:2017:2330), onder verwijzen naar het advies van Afdeling advisering, zelfs bepaald dat als de verzoeker zijn betalingsonmacht aan de hand van financiële stukken kan onderbouwen, het bestuur een zwaarwegend belang dient te hebben om hangende de bezwaarprocedure tot invordering van de boete over te gaan. Zie verder over betalingsregelingen ABRvS 21 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3251, *AB* 2016/292 m.nt. O.J.D.M.L. Jansen, r.o. 4.5 en ABRvS 1 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:538.

[134] Rechtbank 's-Hertogenbosch 17 oktober 2007, ECLI:NL:RBSHE:2007:BB7378; Rechtbank Rotterdam 12 mei 2011, ECLI:NL:RBROT:2011:BQ4829 en Rechtbank Amsterdam 21 december 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:9126.

[135] Dit past ook binnen de Rijksincassovisie waarin het kabinet prioriteit geeft aan het beter afstemmen van de incasso door overheidspartijen, met oog op de mogelijkheden en omstandigheden van mensen met schulden. De versterking van de positie van mensen met schulden staat daarbij centraal (Kamerstukken II 2016/17, 24 515, nr. 382).

- Het kabinet zal gedurende een langere periode de ontwikkelingen blijven monitoren en bezien in hoeverre aanvullende maatregelen nodig zijn.

Verjaringstermijnen

Het bestuurs- en strafrecht kennen verschillende verjaringstermijnen.[136] Dat betekent dat wanneer een overtreding niet binnen de daarvoor in de wet bepaalde termijn wordt vastgesteld, er geen vervolging respectievelijk beboeting meer kan plaatsvinden. Als uitgangspunt in zowel het straf- als het bestuursrecht geldt dat bij lichtere feiten de verjaringstermijn korter is dan bij zwaardere feiten. Het kabinet vindt de verschillen in verjaringstermijnen tussen de beide stelsels niet logisch en daarmee onwenselijk.[137] Dit verschil valt wederom in het bijzonder ten aanzien van duaal sanctioneerbare gedragingen in negatieve zin op.

Voorgenomen maatregel:

- Het kabinet zal een wetsvoorstel voorbereiden waarin zal worden voorgesteld om de verjaringstermijnen in de Awb in lijn te brengen met de termijnen in het strafrecht.[138]

Hoorplicht

Voorafgaand aan de mogelijkheid om tot buitengerechtelijke bestraffing over te gaan, geldt zowel bij de bestuurlijke boete als bij de strafbeschikking vanaf een bepaald bedrag de plicht om de vermeende overtreder respectievelijk de verdachte te horen. Bij bestuurlijke strafbeschikkingen geldt die hoorplicht vanaf 2000 euro voor natuurlijke personen en vanaf 10.000 euro voor rechtspersonen. In de praktijk wordt de verdachte echter ook bij het opleggen van strafbeschikkingen van lagere bedragen bijna altijd gehoord, met name om de identiteit van de verdachte vast te stellen en om na te gaan of er verzet zal worden aangetekend. In dat laatste geval heeft het uitvaardigen van een strafbeschikking immers geen zin omdat het openbaar ministerie de zaak dan in beginsel toch aan de strafrechter zal moeten voorleggen.

In het bestuursrecht ligt de hoorgrens aanmerkelijk lager dan in het strafrecht: vanaf een boete van meer dan 340 euro dient de overtreder op grond van de Awb de gelegenheid te krijgen om zich tegen de tegen hem ingebrachte beschuldigingen te verweren voordat een boete wordt opgelegd. Als vervolgens tegen het boetebesluit bezwaar wordt aangetekend, wordt betrokkene bij deze heroverweging ongeacht de boetehoogte in beginsel nogmaals in de gelegenheid gesteld te worden gehoord.

---

[136] Voor boetes hoger dan 340 euro geldt een verjaringstermijn van vijf jaar en voor lagere boetes drie jaar (artikel 5:45 Awb). Het strafrecht kent meer verjaringstermijnen: drie jaar, zes jaar, twaalf jaar en twintig jaar, afhankelijk van de zwaarte van de overtreding (artikelen 23 en 70 tot en met 73 Sr).

[137] Dit geldt niet voor de fiscaliteit waarbij wordt afgeweken van artikel 5:45 Awb. De fiscale boete sluit voor wat de verjaringstermijn betreft aan bij de termijn waarbinnen men nog een aanslag kan opleggen (voor aanslagbelastingen 5 jaar, voor buitenland 12 jaar en voor aangiftebelastingen 5 jaar na het desbetreffende tijdvak).

[138] De wijze van uitvoering van de motie-Van Oosten met betrekking tot de verjaring van het recht tot tenuitvoerlegging van opgelegde straffen (Kamerstukken II 2017/18, 34775 VI, nr. 50) wordt daarbij betrokken

De Afdeling advisering is van oordeel dat een zelfde drempel zou behoren te gelden in beide handhavingssystemen. Wat het kabinet betreft is er echter geen reden om aanpassingen door te voeren. Hier is sprake van verschillen die inherent zijn aan de verschillende systematiek van beide stelsels. Zo kan de overtreder bijvoorbeeld vanwege het verbod op *reformatio in peius* zonder risico bezwaar maken: de bestuurlijke boete kan niet hoger uitpakken. Dat geldt voor het strafrecht niet. Omgekeerd kent het strafrecht aanvullende rechtsbescherming in de vorm van de bijstand door een raadsman tijdens het horen.

Rechtsbijstand

Het opleggen van een strafbeschikking van meer dan 2.000 euro is alleen mogelijk als de betrokkene in de hoorfase is bijgestaan door een raadsman. De rechtsbijstand wordt gesubsidieerd (toevoeging) wanneer is voldaan aan de daarvoor geldende eisen bij en krachtens de Wet op de rechtsbijstand. Bij strafbeschikkingen van minder dan 2.000 euro geldt op grond van de beleidsregels van het openbaar ministerie dat bijstand door een advocaat alleen is vereist wanneer de strafbeschikking ter plekke wordt betaald, omdat daarmee tevens afstand wordt gedaan van de mogelijkheid van het doen van verzet. Rechtsbijstand kan ook dan worden gesubsidieerd.

Rechtsbijstand door een advocaat in de hoorfase is, ongeacht de hoogte van de voorgenomen bestuurlijke boete, geen voorwaarde voor het kunnen opleggen van die boete. Er is geen recht op gesubsidieerde rechtsbijstand in de hoorfase voorafgaand aan het opleggen van een bestuurlijke boete. Bij het aanwenden van rechtsmiddelen tegen een opgelegde bestuurlijke boete, derhalve in de fase van bezwaar, beroep en hoger beroep kan een rechtzoekende wel in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand indien is voldaan aan de daarvoor geldende wettelijke vereisten. Gesubsidieerde rechtsbijstand wordt onder meer geweigerd als niet is voldaan aan het draagkrachtcriterium of wanneer de kosten van rechtsbijstand niet in redelijke verhouding staan tot het belang van de zaak. Dit betekent dat rechtsbijstand op basis van een toevoeging in beginsel wordt geweigerd als het financiële belang van de rechtzoekende onder de 500 euro blijft.[139]
Het moment waarop een aanspraak kan bestaan op gesubsidieerde rechtsbijstand ligt in het bestuursrecht kortom later dan in het strafrecht, namelijk als de boete al is opgelegd. Het bestuursrecht kent echter in vergelijking met het strafrecht één extra processtap (namelijk bezwaar) voordat de zaak eventueel aan de rechter wordt voorgelegd. Aangezien het maken van dit bezwaar kosteloos en risicoloos is (verbod op *reformatio in peius*), is er materieel gezien geen sprake van minder rechtsbescherming in de buitengerechtelijke afdoening in het bestuursrecht ten opzichte van die in het strafrecht. Ook wat rechtsbijstand betreft is er in de ogen van het kabinet geen reden tot herziening van het bestuursrecht.

Beroepstermijnen

In het strafrecht geldt sinds jaar en dag een termijn van veertien dagen om tegen een uitspraak van de rechtbank op te komen. Deze termijn is van openbare orde

[139] Is het financiële belang gelegen onder de 500 euro maar boven de 250 euro, dan kan de rechtzoekende in aanmerking komen voor rechtsbijstand in de vorm van het geven van eenvoudig rechtskundig advies (zie artikel 12, tweede lid, onderdeel b, van de Wet op de rechtsbijstand en artikel 4, eerste en tweede lid, van het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria).

en begint te lopen hetzij op de dag na de einduitspraak, hetzij op het moment dat een omstandigheid zich heeft voorgedaan, waaruit de *bekendheid voortvloeit met het vonnis*.
Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Wet OM-afdoening is aan de orde geweest welke termijn het meest geschikt zou zijn voor het doen van verzet tegen een strafbeschikking. Uiteindelijk is gekozen voor de termijn van twee weken, gelet op de bestaande systematiek van het strafrecht. Bij amendement is echter voor wat betreft de strafbeschikkingen van minder dan 340 euro toch aangesloten bij de systematiek van het bestuursrecht; zes weken maar dan wel, net zoals in het bestuursrecht, te rekenen *vanaf het moment waarop de beschikking is verzonden*. Of de betrokkene de beschikking daadwerkelijk heeft ontvangen, doet er daarbij niet toe.

De Afdeling advisering stelt voor om het verschil in beroepstermijnen (bij de bestuurlijke boete zes weken en bij de strafbeschikking twee weken) op te heffen. De Afdeling advisering merkt daarbij op dat als een zaak eenmaal is voorgelegd aan een rechter – en derhalve geen sprake meer is van buitengerechtelijke afdoening – wat betreft het vervolgtraject dan wel weer kan worden aangesloten bij de reeds bestaande termijnen in het strafrechtelijke en respectievelijk het bestuursrechtelijke stelsel.

In de ogen van het kabinet is het overigens de vraag of er gesproken kan worden van 'meer rechtsbescherming' bij een termijn van zes weken als daarbij ook de mogelijkheid bestaat dat betrokkene de beschikking niet heeft ontvangen ten opzichte van een termijn van twee weken waarbij ontvangst van of bekendheid met het vonnis wel zeker is. Los daarvan, erkent het kabinet dat er sprake is van een verschil tussen beide vormen van buitengerechtelijke afdoening dat vanuit het streven naar verantwoording en logica kritische beschouwing behoeft. Een eenvoudige oplossing is echter niet voorhanden omdat de beide buitengerechtelijke afdoeningsmodaliteiten zijn ingebed in twee in basis en opzet verschillende stelsels. Het kabinet is van mening dat, vanwege het belang van interne consistentie binnen het bestuursrecht, het verkorten van de termijn waarbinnen betrokkene bezwaar dan wel beroep dient aan te tekenen tegen een boetebesluit naar twee weken in ieder geval niet aan de orde kan zijn. Zeker indien sprake is van verschillende beschikkingen naar aanleiding van één overtreding of feitencomplex zou dit tot zeer onoverzichtelijke en onwenselijke situaties leiden. Omgekeerd is het onwenselijk om binnen het strafrecht een andere termijn – en een ander aanvangsmoment van deze termijn – te hanteren dan de termijn die in het strafrecht te doen gebruikelijk is voor het aantekenen van verzet tegen de strafbeschikking.

Bij de evaluatie van de Wet OM-afdoening, die naar verwachting in de loop van 2018 zal zijn afgerond, wordt gekeken naar het functioneren in de praktijk van de regeling van de strafbeschikking. Hierbij wordt ook gekeken naar de mate waarin en de termijn waarbinnen verzet wordt ingesteld bij de verschillende typen strafbeschikking. Het kabinet wacht de evaluatie van de Wet OM-afdoening af alvorens een definitief standpunt in te nemen over de termijnen voor het aantekenen van verzet tegen een strafbeschikking.

Justitiële documentatie

In het strafrecht volgt een aantekening in de centraal bijgehouden justitiële documentatie vanaf het moment dat een zaak in behandeling is genomen door het openbaar ministerie. Wanneer de zaak is afgedaan, wordt de wijze van

afdoening en de genomen beslissing vermeld in de justitiële documentatie. Dit geldt ook voor buitengerechtelijke afdoening met een strafbeschikking. Geldboetes van minder dan 100 euro worden niet geregistreerd behoudens de uitzondering genoemd in het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens.[140] In voornoemd besluit wordt ook bepaald welke instanties voor welke doeleinden de justitiële documentatie mogen raadplegen.[141] Zo wordt voor de beoordeling van een aanvraag voor een Verklaring omtrent gedrag (VOG) de gehele justitiële documentatie verstrekt aan de Dienst Justis. De VOG kan alleen worden geweigerd wanneer het door de aanvrager gepleegde strafbare feit relevant is voor de desbetreffende positie of functie (risicoprofiel).

Bestuurlijke boetes worden, ongeacht de hoogte, niet aangemerkt als een 'justitieel gegeven'. Zij worden niet centraal geregistreerd en niet betrokken bij de afgifte van de VOG.

De Afdeling advisering stelt voor om het verschil weg te nemen. Hierbij zou volgens de Afdeling advisering *"gedacht kunnen worden aan een nieuwe drempel (dan die van 100 euro) of een ander systeem voor registratie van geldboetes om te voorkomen dat te veel informatie wordt gedocumenteerd en daarmee de waarde van de justitiële documentatie vermindert"*.[142] Daarbij dient in de ogen van de Afdeling advisering een afweging te worden gemaakt tussen de belangen die gediend zijn met een aantekening in de justitiële documentatie en de gevolgen die een dergelijke aantekening kan hebben voor de justitiabele.

Soms vormen deze gevolgen een legitieme overweging voor de wetgever om het punitieve bestuursrecht boven het strafrecht te verkiezen. Er is dan weliswaar behoefte om bestraffend op te kunnen treden, maar niet om de overtreding voor het overige te 'criminaliseren'. Dit verschil in de gevolgen van een opgelegde boete tussen beide stelsels is (naast de hoogte van de boete) overigens zeker relevant voor de vraag welke bestraffing als 'zwaarder' wordt ervaren door de overtreder.

Gelet alleen al op het grote aantal bestuursorganen dat bestuurlijke boetes kan opleggen, is het op voorhand duidelijk dat het eventueel betrekken van (bepaalde) bestuurlijke boetes bij de VOG-screening vanuit een oogpunt van bestuurlijke organisatie, inrichting van ict-voorzieningen en realisatie van bijbehorende wet- en regelgeving, uiterst complex zal zijn. Tot op heden waren de praktische implicaties, die overigens ook niet geheel vooraf te overzien zijn, de

---

[140] Artikel 4 van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens.
[141] Op grond van de Wet Bibob worden aan bevoegde bestuursorganen op aanvraag de justitiële en politiegegevens verstrekt van betrokkene. De toepassing van de wet is beperkt tot bij of krachtens de wet aangewezen besluiten en rechtshandelingen. Vanuit de overweging dat er steeds meer wetgeving is op grond waarvan bepaalde gedragingen niet meer strafrechtelijk worden afgedaan maar met een bestuurlijke boete, is sinds juli 2013 in de Wet Bibob opgenomen dat onder het begrip 'strafbaar feit' ook wordt verstaan een overtreding waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. De daarvoor benodigde gegevens worden ad hoc opgevraagd uit de administratie van de verschillende bestuursorganen (bijvoorbeeld van een gemeente of van een zelfstandig bestuursorgaan als de Kansspelautoriteit).
[142] Stcrt. 2015, 30280. Advies van 13 juli 2015, No. W03.15.0138/II, p. 11.

belangrijkste reden om (voorlopig) hiertoe niet te besluiten.[143] Gezien echter het feit dat bestuurlijke boetes aan de andere kant steeds vaker zien op zware en complexe overtredingen, zou het kunnen betrekken van deze boetes bij de VOG-beoordeling helpen om veiligheidsrisico's beter in te kunnen schatten (en daarmee toekomstig dader- en slachtofferschap te voorkomen). Sommige bestuurlijke boetes zijn immers onmiskenbaar relevant als antecedent voor bepaalde risicoprofielen. De minister voor Rechtsbescherming zal een eerste verkenning uitvoeren naar de (on)mogelijkheden om (bepaalde) bestuurlijke boetes op termijn te betrekken bij bepaalde VOG-screenings. Of bestuurlijke boetes op termijn daadwerkelijk bij de VOG-screening zullen en kunnen worden betrokken zal in belangrijke mate afhankelijk zijn van de gevoelde behoefte en bestaande mogelijkheden daartoe..

Voorgenomen maatregel:

De minister voor Rechtsbescherming zal een eerste verkenning uitvoeren naar de (on)mogelijkheden om (bepaalde) bestuurlijke boetes op termijn te betrekken bij bepaalde VOG-screenings.
In eerste instantie zal deze verkenning zich richten op één soort bestuurlijke boete, die opgelegd wordt door één bestuursorgaan en die direct te koppelen is aan en relevantie heeft voor één specifiek screeningsprofiel.
Afhankelijk van de uitkomsten van deze verkenning kan vervolgens worden besloten tot het opstellen van een afwegingskader en het doen van een kosten- en batenanalyse.

7. Overzicht aangekondigde maatregelen

In onderstaand overzicht staan de maatregelen opgesomd die in de paragrafen 5 en 6 van dit nader rapport zijn toegelicht. Voor de concrete uitwerking van de voorgenomen maatregelen zal door de verschillende vakdepartementen onder regie van de Ministers van Justitie en Veiligheid en voor Rechtsbescherming een implementatieplan op worden gesteld en uitgevoerd.[144]

Maatregel ten aanzien van toekomstige keuzes voor een sanctiestelsel

In het IAK zal een overzicht worden opgenomen van alle factoren die relevant zijn voor de keuze voor een handhavingsstelsel en de onderbouwing van die keuze.

---

[143] "Enerzijds lijkt op dit moment het betrekken van bestuurlijke boeten daarmee disproportioneel veel inzet te vergen. Anderzijds is in de afgelopen twee decennia de verhouding tussen het bestuursrecht en het strafrecht ingrijpend veranderd. Waar voorheen oplegging van bestraffende sancties als reactie op overtredingen het exclusieve domein van het strafrecht was, neemt handhaving van regelgeving door het (bestraffend) bestuursrecht sinds het midden van de jaren negentig een belangrijke, zelfstandige positie in. Gezien deze ontwikkeling sluit ik het betrekken van bestuurlijke boeten in de VOG-screening in de toekomst zeker niet uit en zal daarom ten aanzien van dit vraagstuk een vinger aan de pols houden." (Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VI, nr. 78).

[144] Voor zover de initiatieven ook consequenties hebben voor decentrale overheden gebeurt dit mede onder regie van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Maatregelen ten aanzien van verschillen in boetehoogtes

Wettelijke boetemaxima in bestuursrecht aan laten sluiten bij boetecategorieën strafrecht
De bestaande interdepartementale afspraak om bij de keuze voor de wettelijke maximumhoogte van een bestuurlijke boete aan te sluiten bij de boetecategorieën in het strafrecht zal in de Awb wettelijk worden verankerd.

De afstemming van de bestuurlijke boetehoogtes op de strafrechtelijke boetecategorieën, brengt ook met zich dat zal worden bezien in hoeverre de huidige strafrechtelijke boetecategorieën daartoe aanpassing (verhoging of verfijning) behoeven.
Bestaande boetestelsels waarvan de boetemaxima niet geënt zijn op de strafrechtelijke boetecategorieën zullen worden aangepast.[145] Dit vergt wetswijziging en een zorgvuldige beoordeling van de desbetreffende boetestelsels en de specifieke normen die het betreft.

Afstemmen toekomstige wettelijke boetehoogtes binnen bestuursrecht
Het afstemmen van de wettelijke boetemaxima binnen het bestuursrecht zal op basis van bestaande afspraken (de *Boetewijzer*) worden geïntensiveerd. Bovendien zullen deze afspraken stevig(er) worden verankerd, in elk geval door het opnemen ervan in de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Afstemmen maximale boetehoogtes in toekomstige duale stelsels
Er zal een wetsvoorstel worden voorbereid om in de Awb te verankeren dat in een duaal stelsel de wettelijke maximumhoogte van de bestuurlijke boete in ieder geval niet hoger kan zijn dan de maximale financiële strafbedreiging in het strafrecht voor overtreding van dezelfde norm.

Afstemmen maximale boetehoogtes in bestaande duale stelsels
Om de bestaande duale stelsels die niet voldoen aan deze eis (dat de wettelijke maximumhoogte van de bestuurlijke boete niet hoger is dan de maximale financiële strafbedreiging in het strafrecht voor overtreding van dezelfde norm) aan te passen, zal een wetsvoorstel in procedure worden gebracht. Bij de vraag of het bestuursrechtelijke dan wel het strafrechtelijke wettelijke boetemaximum (of beide) aangepast wordt, [146] dient de verantwoording van de onderlinge verhouding en de verhouding met vergelijkbare boetes als ijkpunt.

Afstemmen boetebeleid en requireerbeleid in bestaande duale stelsels
In duale stelsels stemmen het openbaar ministerie en het betrokken bestuursorgaan/de betrokken bestuursorganen hun boete- respectievelijk requireerbeleid op elkaar af.

Afstemmen boetebeleid en requireerbeleid in toekomstige duale stelsels
Bij een toekomstige keuze voor een duaal stelsel stellen het betrokken bestuursorgaan/de betrokken bestuursorganen en het openbaar ministerie het boete- respectievelijk het requireerbeleid in onderling overleg vast.

---

[145] Alleen daar waar een bijzondere rechtvaardiging bestaat voor een afwijkende (vormgeving van de) maximale boetehoogte zal beargumenteerd kunnen worden afgeweken van dit voornemen.
[146] Tenzij er sprake is van een verplicht voorgeschreven boetemaximum op grond van Unierecht, zie p. 17.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Staats- en bestuursrecht

Datum
7 maart 2018

Vanwege de noodzaak van een goede onderlinge afstemming acht het kabinet een duaal stelsel in beginsel niet geschikt als er veel verschillende bestuursorganen betrokken zijn bij de handhaving en deze veel beleidsruimte/beleidsvrijheid krijgen tenzij nadere maatregelen worden getroffen om de afstemmingslast aanvaardbaar te maken.

Maatregelen ten aanzien van verschillen in rechtsbescherming

Schorsende werking van het instellen van rechtsmiddelen
Gelet op de bestaande verschillen binnen het bestuursrecht en de uitvoeringspraktijk ten aanzien van schorsende werking, zal het kabinet onderzoek laten doen naar de voor- en nadelen van het eventueel verlenen van schorsende werking in bezwaar aan (bepaalde) boetebesluiten.

Cumulatie griffierechten en schorsende werking
Het aantal voorlopige voorzieningen tegen boetebeschikkingen vanwege betalingsonmacht zal in kaart worden gebracht alsmede de uitkomsten van deze procedures.

Op basis van dit onderzoek zal worden bezien of er bij bepaalde bestuursorganen behoefte is aan nadere voorlichting over betalingsregelingen.

De ontwikkelingen zullen gedurende langere tijd worden gemonitord om te bezien of aanvullende maatregelen nodig zijn.

Verjaringstermijnen
De verjaringstermijnen in de Awb zullen in lijn worden gebracht met de termijnen in het strafrecht.

Justitiële documentatie
De Minister voor Rechtsbescherming zal een eerste verkenning uitvoeren naar de (on)mogelijkheden om (bepaalde) bestuurlijke boetes op termijn te betrekken bij bepaalde VOG-screenings.

De Minister van Justitie en Veiligheid

Bestuurlijke boetes

Gevraagde beslissingen

- **Herbevestiging uitgangspunten bewindspersonenoverleg november 2016 met betrekking tot bestuurlijke boetestelsels en akkoord met vervolgaanpak.**
- **Akkoord met bijgevoegd nader rapport en de aanbieding daarvan aan beide Kamers.**
- **Steun van alle betrokken ministeries bij de voorgestelde vervolgaanpak.**

Advies Raad van State bestuurlijke boetes

De Afdeling advisering van de Raad van State (AaRvS) heeft op 13 juli 2015 een spontaan advies uitgebracht over de ontwikkeling van de bestuurlijke boete in de wetgeving.

De AaRvS constateert dat het bestuurlijke boeterecht de volgende ontwikkeling heeft doorgemaakt:

- Zware complexe overtredingen worden beboet met hoge boetes.
- Er worden ook hoge boetes gesteld op relatief lichte feiten.
- De wetgever bepaalt relatief snel de keuze voor een bestuurlijke boete uit doelmatigheidsoverwegingen, zonder veel rekening te houden met de consequenties voor de rechtspositie en de rechtsbescherming van de burger.
- De samenhang tussen de uitgangspunten bij de keuze voor een bestuurlijke boete en de OM-strafbeschikking is onvoldoende.

De AaRvS adviseert daarom:

- De bestuursrechter moet een bestuurlijke boete indringend toetsen voor wat straftoemeting en bewijsvoering betreft. De wet moet daartoe de binding van de rechter aan beleidsregels beperken.
- Nader te onderzoeken hoe het verschil tussen bestuurs- en strafrecht in griffiegelden kan worden weggenomen. Bij de bestuursrechter wordt griffierecht geheven, bij de strafrechter niet.
- In het bestuursrecht moet schorsende werking bij het instellen van rechtsmiddelen worden overwogen. In het strafrecht is er in beginsel wel schorsende werking.
- Verjaringstermijnen in straf- en bestuursrecht moeten worden gelijkgetrokken.
- Beroepstermijnen tegen bestuurlijke en strafrechtelijke boetes moeten worden gelijkgetrokken.
- De grens voor aantekening in de justitiële documentatie (in het strafrecht voor boetes van meer dan € 100,=) moet worden heroverwogen.
- Als tussentijdse oplossing kan voor nieuwe bestuurlijke boetes voorlopig de maximumgrens van de vijfde boetecategorie (€ 82.000,=) uit het Wetboek van Strafrecht gekozen worden.

Informatie Parlement

Een spontaan advies van de AaRvS is een zeldzaamheid. Vanwege dit uitzonderlijk karakter is het advies in september 2015 bekendgemaakt in de Staatscourant. De bekendmaking gaf de Tweede Kamer aanleiding uitleg te vragen. De toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie heeft in een brief van 8 januari 2016 een eerste reactie gegeven. De analyse van de AaRvS over de ontwikkeling van het boeterecht is onderschreven. Niet onderschreven werd de vooronderstelling dat aan de verschillen die tussen bestuurs- en strafrecht bestaan geen rationele keuzes (meer) ten grondslag liggen. Omdat de materie van het advies voor alle ministeries, de decentrale overheden,

politie, OM en rechterlijke macht van belang zijn, is aan de Kamer meegedeeld dat een interdepartementale werkgroep werd ingesteld om een nader rapport op te stellen. De werkgroep heeft in september 2017 een concept nader rapport voltooid. Met het aanbieden van het nader rapport is gewacht tot het aantreden van dit kabinet.

Concept nader rapport van werkgroep

Onverkorte opvolging van het advies van de AaRvS zou de navolgende gevolgen hebben voor de wetgeving.

- De wetgeving van alle ministeries waarin een bestuurlijke boetebevoegdheid staat geharmoniseerd zou moeten worden.
- In de Algemene wet bestuursrecht zouden meer strafrechtelijke elementen toegevoegd zouden worden.
- Inspectiediensten van alle ministeries en de decentrale overheden zouden zonder veel rekening te houden met eigen aard van de sector anders moeten gaan handhaven.
- De wetgeving voor de OM-strafbeschikking en het beleid van het OM terzake zouden op de helling moeten.

Voor deze maatregelen bestond op zichzelf genomen onvoldoende draagvlak bij de ministeries en de handhavingsdiensten.

Interdepartementaal is in het conceptnaderrapport de onderstaande lijn gekozen. Deze lijn is bevestigd op ambtelijk directieniveau en op 11 november 2016 in een bewindspersonenoverleg van het vorige kabinet. Daarbij waren aanwezig de toenmalige Ministers van IenM, BZK, SZW en Financiën en de Staatssecretaris van Financiën. De Minister van VWS was verhinderd.

- Het kabinet erkent de bestaande verschillen tussen bestuursrecht en strafrecht.
- Het kabinet houdt vast aan het hanteren van beide instrumenten in de wetgeving waar dit aangewezen is. Zeer ernstige overtredingen worden bij voorkeur strafrechtelijk bejegend. Voor het ordeningsrecht blijft de bestuurlijke boete de voorkeur houden. Dat geldt ook voor hoge boetes die geschikt kunnen zijn om winst voortvloeiend uit onrechtmatig handelen te kunnen wegnemen.
- Het kabinet hanteert wel als uitgangspunt dat verantwoording aan de samenleving en evenredigheid en evenwichtigheid van overheidsoptreden ten grondslag moeten liggen aan de keuze voor een boetestelsel in de wet en de hantering daarvan in het handhavingsbeleid.
- Bijsturing is nodig bij bestaande onverklaarbare onderlinge verschillen in boetehoogtes tussen beide stelsels.

De volgende maatregelen worden voorgesteld:

- Het integraal afwegingskader (IAK) dat geldt voor alle beleid en wetgeving wordt uitgebreid met een overzicht van alle relevante factoren voor het kiezen van een handhavingsstelsel.
- Wettelijke boetemaxima in het bestuursrecht moeten op grond van de Aanwijzingen voor de regelgeving (ar) nu al aansluiten aan de boetecategorieën van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Dit wordt ook wettelijk vastgelegd.
- Bestaande boetestelsels worden aangepast. Bestaande boetecategorieën in Sr. kunnen indien nodig nader worden overwogen.
- Voor toekomstige gevallen worden wettelijke boetemaxima in het bestuursrecht zoveel mogelijk onderling afgestemd. De verplichting daartoe wordt verankerd in de Ar.

- De boetehoogte in wetgeving met duale stelsels wordt zonodig aangepast.
- In bestaande duale stelsels stemmen OM en bestuursorganen hun requireerbeleid, respectievelijk hun boetebeleid onderling op elkaar af.
- In toekomstige duale stelsels vindt een dergelijke afstemming eveneens plaats.
- Er wordt onderzoek gedaan naar de voor- en nadelen van schorsende werking in de bezwaarfase aan bepaalde boetebesluiten.
- De effecten van voorlopige voorzieningen wegens betalingsonmacht zullen worden onderzocht. Bezien wordt of dit aanleiding geeft tot nadere voorlichting over betalingsregelingen.
- Verjaringstermijnen in de Algemene wet bestuursrecht worden in lijn gebracht met termijnen in het strafrecht.
- Een verkenning wordt uitgevoerd naar de mogelijkheid om opgelegde bestuurlijke boetes te betrekken bij bepaalde screeningen voor een verklaring omtrent het gedrag.

Verdere gang van zaken

- **Het kabinet wordt gevraagd deze lijn van het vorige kabinet over te nemen. Voor de voorgestelde lijn bestaat voldoende draagvlak. Het is in verband met het behoud van dit draagvlak essentieel dat alle betrokken ministers deze lijn blijven ondersteunen.**
- **Voor de betrokken ministeries betekent dit het volgende:**
  Bij heroverweging van bestaande wetgeving of indiening van nieuwe wetgeving met een bestuurlijk boetestelsel wordt overeenkomstig dit kader de vaststelling van het boetemaximum uitdrukkelijk betrokken en in de toelichting verantwoord.
  Dit dient in elk geval steeds aan de orde te zijn bij verplichte evaluatie en bij de implementatie van EU-regelgeving die tot introductie of wijziging van een bestuurlijk boetestelsel aanleiding geeft.
  Het Ministerie van Justitie en Veiligheid beoordeelt dit in het kader van de wetgevingstoets.
- **In een artikel 24 WRvS-overleg tussen de Ministers van Justitie en Veiligheid en voor Rechtsbescherming met de Raad van State op 16 februari 2018 is de beoogde lijn toegelicht. Deze kan op instemming en begrip van de Raad van State rekenen.**

Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Ons kenmerk
2243596

Bijlagen
1

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Datum .. april 2018
Onderwerp nader rapport advies Raad van State bestuurlijke sancties

Op 13 juli 2015 bood de Afdeling advisering van de Raad van State een ongevraagd advies aan over de verhouding tussen de sanctiestelsels in het bestuursrecht en het strafrecht. Dit advies is onder verantwoordelijkheid van de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie openbaar gemaakt door plaatsing in de Staatscourant op 14 september 2015 (nr. 30280). Bij brief van 8 januari 2016, nr. 717702, aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie een voorlopige appreciatie gegeven van het advies en heeft hij het proces van totstandkoming van het nader rapport toegelicht.

Dit nader rapport is thans gereed. Bijgaand bieden wij u dit rapport aan.

In het nader rapport zijn de navolgende beleidsvoornemens geformuleerd.

- Het integraal afwegingskader (IAK) dat geldt voor alle beleid en wetgeving wordt uitgebreid met een overzicht van alle relevante factoren voor het kiezen van een handhavingsstelsel.
- Wettelijke boetemaxima in het bestuursrecht moeten op grond van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) nu al aansluiten bij de boetecategorieën van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Dit wordt wettelijk vastgelegd.
- Bestaande bestuurlijke boetestelsels worden aangepast. Bestaande boetecategorieën in het strafrecht kunnen indien nodig nader worden overwogen.
- Voor toekomstige gevallen worden wettelijke boetemaxima in het bestuursrecht zoveel mogelijk onderling afgestemd. De verplichting daartoe wordt verankerd in de Ar.
- De boetehoogte in wetgeving met duale stelsels wordt zonodig aangepast.
- In bestaande duale stelsels stemmen OM en bestuursorganen hun requireerbeleid, respectievelijk hun boetebeleid onderling op elkaar af.

- In toekomstige duale stelsels vindt een dergelijke afstemming eveneens plaats.
- Er wordt onderzoek gedaan naar de voor- en nadelen van schorsende werking in de bezwaarfase van bepaalde boetebesluiten.
- De effecten van voorlopige voorzieningen wegens betalingsonmacht zullen worden onderzocht. Bezien wordt of dit aanleiding geeft tot nadere voorlichting over betalingsregelingen.
- Verjaringstermijnen in de Algemene wet bestuursrecht worden in lijn gebracht met termijnen in het strafrecht.
- Een verkenning wordt uitgevoerd naar de mogelijkheid om opgelegde bestuurlijke boetes te betrekken bij bepaalde screeningen voor een verklaring omtrent het gedrag.

Wij zijn voornemens om de uitbreiding van het IAK en de nodige wetsvoorstellen tot aanpassing van de Awb in de loop van 2018 op te stellen. De aanpassing van boetestelsels in de bijzondere wetten is zaak van de ministers die eerstverantwoordelijk zijn voor het desbetreffende stelsel. De voorgenomen onderzoeken zullen in 2018 worden aanbesteed zodat de rapportages in de loop van 2019 beschikbaar komen.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

Ferd Grapperhaus

De Minister voor Rechtsbescherming,

Sander Dekker