

Tarifering bij bestuurlijke en strafrechtelijke boetes

Onderzoek in opdracht van het Wetenschappelijk
Onderzoek- en Documentatiecentrum van het
Ministerie van Justitie

Michiel van den Hauten (APE)
Michiel Heldeweg (Universiteit Twente)
Marc Harmsen (Universiteit Twente)
Leo Aarts (APE)

© 2006 WODC, Ministerie van Justitie. Auteursrechten voorbehouden.

Den Haag, september 2006

Tarifering bij bestuurlijke en strafrechtelijke boetes
Van den Hauten, Heldeweg, Harmsen & Aarts

Bijbehorend deelrapport: Van den Hauten & Rademaker, *Nederlandse verkeersboetes in internationaal perspectief*, 2005

© 2006 WODC, Ministerie van Justitie. Auteursrechten voorbehouden.

Ape rapport nr. 307a

Website: www.ape.nl

Omslag: Brordus Bunder, Amsterdam

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Een belangrijke aanleiding voor het uitzetten van het onderzoek Tarifiering bij bestuurlijke en strafrechtelijke boetes, waarvan in het hier voorliggende rapport verslag wordt gedaan, waren geluiden vanuit de handhaving dat de tarieven van bestuurlijke en strafrechtelijke boetes voor vergrijpen van vergelijkbare ernst verschillend konden uitpakken. De ontlasting van het strafrechtelijke apparaat middels bestuurlijke boetes, voornamelijk bij lichtere vergrijpen, is van recente datum. Om die reden waren ons geen onderzoeksresultaten bekend naar de onderlinge verhouding tussen de tarieven van strafrechtelijke en bestuurlijke boetes. Het onderzoeksproject was dan ook pionierend, met als belangrijkste te beantwoorden vraag: "In hoeverre is er sprake van een verstoord evenwicht bij de boetes van beide rechtsgebieden?".

Het voorliggende onderzoek is uiteindelijk vooral een quick scan geworden: het is een overzicht van wetteksten en publieke regelingen met voornamelijk een inventariserend karakter. In diepgravend literatuur- en / of toegepast enquêteonderzoek was vooraf niet voorzien. Hiermee had de studie wellicht kunnen winnen aan structuur en inbedding. Dat had de uitvoering van het onderzoek, die door de veelheid aan bronnen en de complexiteit van de materie lastig bleek, wellicht vergemakkelijkt, en een sterkere basis opgeleverd voor gevolgtrekkingen.

Met deze opmerkingen bieden we dit rapport aan als een basis voor vervolgstudies. Uniek element van dit onderzoek is dat is geprobeerd de structuur van de boetetarieven te formaliseren in vergelijkingen. Deze benadering noodzaakte tot het ontleden van de boetes en leidde tot nieuwe inzichten in het tarifieringsproces. De onderzoekers vonden vooralsnog geen aanwijzingen dat er sprake is van onevenwichtigheid tussen strafrecht en bestuursrecht bij de tarifiering van boetes. Definitief uitsluitel over de centrale onderzoeksvraag verlangt echter vervolgonderzoek op basis van een meer theoretische ingebedde analyse.

De begeleidingscommissie:

dr. M.P. Schinkel
mr. dr. J.L.M. Boek
dr. H.C.J. van der Veen

VOORWOORD

De bestuurlijke boete is sterk in opkomst. Op steeds meer terreinen wordt dit instrument voor handhaving ingevoerd, zie bijvoorbeeld het wetsvoorstel voor bestuurlijke boetes voor overlast in de openbare ruimte.

In dit onderzoek worden regelingen die bestuurlijke boetes bevatten geïnventariseerd en met elkaar vergeleken. Daarbij worden ook strafrechtelijke boetes betrokken, in het bijzonder de strafrechtelijke transactie door bestuur. Kernvragen zijn welke procedures en criteria worden gebruikt voor de het vaststellen van de tarifiering en hoe de tarieven van bestuurlijke en strafrechtelijke boetes zich tot elkaar verhouden.

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum (WODC) van het Ministerie van Justitie. De begeleidingscommissie bestond uit dr. M.P. Schinkel (Universiteit van Amsterdam, voorzitter), mr. dr. J.L.M. Boek (Ministerie van Justitie), mr. dr. K.E. van Tuijn (Ministerie van Justitie) en dr. H.C.J. van der Veen (WODC).

APE heeft het onderzoek uitgevoerd in samenwerking met de capaciteitsgroep Legal & Economic Government Studies (LEGS) van de faculteit Bedrijf, Bestuur en Technologie van de Universiteit Twente. De onderzoekers bedanken Petra van Kampen voor haar commentaar op het concept-eindrapport.

Bij het rapport Tarifiering bij bestuurlijke en strafrechtelijke boetes hoort een deelrapport, waarin verkeersboetes in Nederland en elf andere landen in Europa worden vergeleken. Het rapport *Nederlandse verkeersboetes in internationaal perspectief* is in december 2005 gepubliceerd.

INHOUD

| | |
|---|-----|
| Inleiding door de begeleidingscommissie | I |
| VOORWOORD | III |
| INHOUD | V |
| AFKORTINGENLIJST | IX |
| 1 INLEIDING EN ONDERZOEKSOPZET | 1 |
| 1.1 Aanleiding voor het onderzoek | 1 |
| 1.2 Probleemstelling | 2 |
| 1.3 Onderzoeksopzet en verantwoording dataverzameling | 3 |
| 1.4 Opbouw van het rapport | 9 |
| 2 BESTUURLIJKE BOETE EN TARIFERING NADER BESCHOUWD | 11 |
| 2.1 Inleiding | 11 |
| 2.2 Bestuurlijke boete: ontwikkelingen en karakteristieken | 11 |
| 2.3 Criteria voor tarifiering | 16 |
| 2.4 Slotopmerking | 20 |
| 3 INVENTARISATIE EN SELECTIE VAN BOETEREGINGEN | 21 |
| 3.1 Inleiding | 21 |
| 3.2 Overzicht van regelingen met bestuurlijke boetes | 21 |
| 3.3 Overige 'boete'regelingen | 23 |
| 3.4 Selectie van regelingen voor nader onderzoek | 24 |
| 3.5 Introductie van de boeteregelingen | 25 |
| 4 BOETETARIEVEN | 29 |
| 4.1 Inleiding | 29 |
| 4.2 Wettelijke maximumtarieven | 30 |
| 4.3 Maximumtarieven in beleidsregels | 35 |
| 4.4 Bandbreedte in tarieven per regeling | 38 |
| 4.5 Bestuurlijke en strafrechtelijke tarieven bij samenloop | 42 |
| 4.6 Conclusie | 45 |

| | | |
|-----|--|-----|
| 5 | PROCEDURES VOOR TARIFERING | 47 |
| 5.1 | Inleiding | 47 |
| 5.2 | Tarifering in wet en beleid | 48 |
| 5.3 | Verhouding bestuursrecht strafrecht | 49 |
| 5.4 | Tarievenstructuur | 51 |
| 5.5 | Procedures in de praktijk | 58 |
| 5.6 | Conclusie | 63 |
| 6 | CRITERIA VOOR TARIFERING | 65 |
| 6.1 | Inleiding | 65 |
| 6.2 | Criteria voor het vaststellen van tarifiering | 65 |
| 6.3 | Openbaarmaking van de criteria | 73 |
| 6.4 | Tarifering geïllustreerd in 'boeteformules' | 74 |
| 6.5 | Conclusie | 80 |
| 7 | SAMENVATTING EN CONCLUSIES | 83 |
| 7.1 | Inleiding | 83 |
| 7.2 | Opmars van de bestuurlijke boete | 83 |
| 7.3 | Bestuurlijke en strafrechtelijke boetetarieven | 89 |
| 7.4 | Procedures en criteria voor tarifiering | 91 |
| 7.5 | Slotbeschouwing | 96 |
| | BIJLAGE 1 – ACHT REGELINGEN NADER BESCHOUWD | 101 |
| 1 | WET ADMINISTRATIEFRECHTELIJKE HANDHAVING VERKEERSVOORSCHRIFTEN | 103 |
| 1.1 | Algemeen | 103 |
| 1.2 | Strafrechtelijke handhaving | 103 |
| 1.3 | Bestuursrechtelijke handhaving | 104 |
| 1.4 | Bekendmaking boetetarieven | 105 |
| 1.5 | Praktijkervaringen | 105 |
| 1.6 | Schema | 109 |

| | | |
|-----|--|-----|
| 2 | DE MEDEDINGINGSWET | 111 |
| 2.1 | Algemeen | 111 |
| 2.2 | Strafrechtelijke handhaving (voorheen) | 112 |
| 2.3 | Bestuursrechtelijke handhaving | 112 |
| 2.4 | Bekendmaking boetetarieven | 115 |
| 2.5 | Praktijkervaringen | 116 |
| 2.6 | Schema | 120 |
| 3 | TRANSACTIEBESLUIT MILIEUDELICTEN | 121 |
| 3.1 | Algemeen | 121 |
| 3.2 | Strafrechtelijke handhaving | 122 |
| 3.3 | Bekendmaking transactietarieven | 125 |
| 3.4 | Praktijkervaringen | 125 |
| 3.5 | Schema | 128 |
| 4 | WET ARBEID VREEMDELINGEN | 129 |
| 4.1 | Algemeen | 129 |
| 4.2 | Strafrechtelijke handhaving | 130 |
| 4.3 | Bestuurlijke boete | 133 |
| 4.4 | Bekendmaking boetetarieven | 135 |
| 4.5 | Praktijkervaringen | 136 |
| 4.6 | Schema | 139 |
| 5 | WERKLOOSHEIDSWET | 141 |
| 5.1 | Algemeen | 141 |
| 5.2 | Strafrechtelijke handhaving | 141 |
| 5.3 | Bestuursrechtelijke handhaving | 144 |
| 5.4 | Bekendmaking boetetarieven | 147 |
| 5.5 | Schema | 148 |
| 6 | ARBEIDSOMSTANDIGHEDENWET | 149 |
| 6.1 | Algemeen | 149 |
| 6.2 | Strafrechtelijke handhaving | 149 |
| 6.3 | Bestuursrechtelijke handhaving | 152 |
| 6.4 | Bekendmaking boetetarieven | 156 |
| 6.5 | Schema | 157 |

| | | |
|-----|--|-----|
| 7 | ALGEMENE WET INZAKE RIJKSBELASTINGEN | 159 |
| 7.1 | Algemeen | 159 |
| 7.2 | De strafrechtelijke boete | 159 |
| 7.3 | De bestuurlijke boete | 163 |
| 7.4 | Bekendmaking boetetarieven | 166 |
| 7.5 | Schema | 167 |
| 8 | BESLUIT GEMEENTELIJKE PARKEERBELASTINGEN (ARTIKEL 225 GEMEENTEWET) | 169 |
| 8.1 | Algemeen | 169 |
| 8.2 | Bestuurlijke boetes | 169 |
| 8.3 | Fiscale afhandeling | 170 |
| 8.4 | Bekendmaking boetetarieven | 171 |
| 8.5 | Schema | 172 |
| 9 | SAMENVATTING VAN DE ACHT REGELINGEN | 173 |
| | BIJLAGE 2 - CHECKLIST DESKRESEARCH | 177 |
| | BIJLAGE 3 - OVERZICHT RESPONDENTEN INTERVIEWS | 181 |
| | BIJLAGE 4 - CHECKLIST INTERVIEWS | 183 |
| | BIJLAGE 5 - SAMENSTELLING BEGELEIDINGSKOMMISSIE | 185 |
| | GERAADPLEEGDE BRONNEN | 187 |

AFKORTINGENLIJST

| | |
|---------|--|
| Abw | Algemene bijstandswet |
| AFM | Autoriteit Financiële Markten |
| AI | Arbeidsinspectie |
| AKW | Algemene kinderbijslagwet |
| AMvB | Algemene Maatregel van Bestuur |
| ANW | Algemene nabestaandenwet |
| AOW | Algemene Ouderdomswet |
| Arbowet | Arbidsomstandighedenwet 1998 |
| ATV | Aanmeldings-, Transactie en Vervolgingsrichtlijnen |
| Avv | Algemeen verbindend voorschrift |
| Awb | Algemene wet bestuursrecht |
| AWBZ | Algemene wet bijzondere ziektekosten |
| Awr | Algemene wet inzake rijksbelastingen |
| Boa | Buitengewoon opsporingsambtenaar |
| BOS | Beslissing Ondersteunend Systeem |
| BuZa | (ministerie van) Buitenlandse Zaken |
| BZK | (ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties |
| CBP | College Bescherming Persoonsgegevens |
| CBS | Centraal Bureau voor de Statistiek |
| CFT | Commissie Feiten en Tarieven |
| CJIB | Centraal Justitieel Incasso Bureau |
| CRvB | Centrale Raad van Beroep |
| CvdM | Commissariaat voor de Media |
| DNB | De Nederlandsche Bank |
| EHRM | Europees Hof voor de Rechten van de Mens |
| EVRM | Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden |
| EZ | (ministerie van) Economische Zaken |
| FP | Functioneel Parket |
| ICTRO | ICT-bedrijf voor de Rechtelijke Organisatie |
| IOAW | Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers |
| IOAZ | Wet Inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen |
| IVW | Inspectie Verkeer en Waterstaat |
| LEGS | capaciteitsgroep Legal & Economic Government Studies |
| Lisv | Landelijk Instituut Sociale verzekeringen |
| LNV | (ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid |
| MvT | Memorie van Toelichting |

| | |
|---------|---|
| Mw | Mededingingswet |
| NMa | Nederlandse Mededingingsautoriteit |
| OCW | (ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen |
| OESO | Organisatie voor Europese Samenwerking en Ontwikkeling |
| OM | Openbaar Ministerie |
| OPTA | Onafhankelijke Post en telecommunicatie Autoriteit |
| OvJ | Officier van Justitie |
| PG | Procureur-generaal |
| Rvv | Reglement verkeersregels en verkeerstekens |
| Sr | Wetboek van Strafrecht |
| Stcrt | Staatscourant |
| Stb. | Staatsblad |
| Sv | Wetboek van Strafvordering |
| SVB | Sociale Verzekeringsbank |
| SZW | (ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid |
| Tbm | Transactiebesluit milieudelicten |
| Tb 1994 | Transactiebesluit 1994 |
| TW | Toeslagenwet |
| UWV | Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen |
| V&W | (ministerie van) Verkeer en Waterstaat |
| vof | vennootschap onder firma |
| VR | Voertuigenreglement |
| VRM | (ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer |
| VWA | Voedsel en Waren Autoriteit |
| VWS | (ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport |
| WABW | Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers |
| Wahv | Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften |
| WAJONG | Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten |
| WAO | Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering |
| Wav | Wet Arbeid Vreemdelingen |
| WAZ | Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen |
| WED | Wet op de economische delicten |
| Wem | Wet economische mededinging |
| Bgp | Wet gemeentelijke parkeerbelastingen |
| WIK | Wet inkomensvoorziening kunstenaars |
| WODC | Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum |
| Wvw | Wegenverkeerswet |
| WW | Werkloosheidswet |
| ZW | Ziektewet |

1 INLEIDING EN ONDERZOEKSOPZET

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Steeds meer bestuursorganen in Nederland hebben in de afgelopen vijftien jaar de mogelijkheid gekregen om bestuurlijke boetes¹ op te leggen. De bestuurlijke boete is een instrument voor handhaving dat als alternatief voor of in aanvulling op strafrechtelijke boetes kan worden ingezet. In de belastingwetgeving bestaat deze mogelijkheid al langer. Vanaf begin jaren negentig is de bestuurlijke boete in toenemende mate ook in andere velden van wet en regelgeving geïntroduceerd. Een bekend voorbeeld is de Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften (Wahv).² Deze wet is ingevoerd om de mogelijkheden voor handhaving te vergroten en het Openbaar Ministerie (OM) te ontlasten. Voor een groot aantal verkeersovertredingen kan op basis van deze wet een bestuurlijke boete worden opgelegd in plaats van een strafrechtelijke boete. In andere velden van wet- en regelgeving, zoals de Wet Arbeid Vreemdelingen (Wav), bestaan de oorspronkelijke strafrechtelijke afhandeling en nieuwe bestuursrechtelijke afhandeling naast elkaar. Daarbij wordt uiteraard het *'una via'-beginsel* gehanteerd, zodat een boete/straf enkel vanuit óf het strafrecht óf het bestuursrecht kan worden opgelegd.

Met de toename van het aantal regelingen waarin bestuurlijke boetes zijn opgenomen, rijst de vraag hoe beide boetestelsels – bestuursrechtelijk en strafrechtelijk – zich tot elkaar verhouden. Zijn de tarieven voor bestuurlijke boetes hoger of lager dan strafrechtelijke boetes bij overtredingen van vergelijkbare ernst? Hoe verhouden boetetarieven zich tot elkaar wanneer voor een overtreding zowel bestuursrechtelijke als (onder omstandigheden) strafrechtelijke afhandeling mogelijk is?

Het Ministerie van Justitie heeft signalen dat de verhouding van boetetarieven binnen een regeling of tussen regelingen niet altijd evenwichtig is. Bij de recent ingevoerde Wet Arbeid Vreemdelingen (Wav), bijvoorbeeld, is gewezen op het risico dat de bestuurlijke boete voor het in dienst nemen

1 In plaats van bestuurlijke boete wordt ook wel gesproken van bestuursrechtelijke boete. In het eerste geval ligt het accent op de actor die de boete oplegt (bestuursorgaan in plaats van rechter), in het tweede geval op het juridische kader (bestuursrecht in plaats van strafrecht).

2 De Wahv wordt ook wel als de Wet Mulder aangeduid.

van illegale werknemers (enkelvoudig feit) hoger kan uitvallen dan de strafrechtelijke boete bij recidive. Een ernstiger feit (recidive) zou dan tot een lagere sanctie leiden.

Het Ministerie van Justitie wil met dit onderzoek geïnformeerd worden over de verhouding tussen bestuurlijke en strafrechtelijke boetes in deze en in andere regelingen. Om inzicht te krijgen in de achtergrond van eventuele onevenwichtigheden in de tarifiering, wil het ministerie tevens weten aan de hand van welke procedures en criteria de boetetarieven zijn vastgesteld. Daarom is opdracht gegeven voor een inventariserend en oriënterend onderzoek naar een aantal boeteregelingen.

1.2 Probleemstelling

Centrale onderzoeksvragen

Dit onderzoek inventariseert verschillende aspecten van tarifiering bij bestuurlijke en strafrechtelijke boetes in Nederland. Twee centrale onderzoeksvragen zijn richtinggevend:

- I. Hoe verhouden de tarieven van bestuurlijke en strafrechtelijke boetes zich tot elkaar?
- II. Welke procedures en criteria worden gebruikt bij de tarifiering van bestuurlijke en strafrechtelijke boetes?

Onder *tarifiering* wordt verstaan de structuur en hoogte van tarieven op grond van een bepaalde boeteregeling. De *tarievenstructuur* geeft aan hoe boetes voor verschillende feiten die op grond van de desbetreffende regeling beboet kunnen worden zich tot elkaar verhouden. In de tarievenstructuur komen de *criteria* tot uiting die gebruikt zijn bij het vaststellen van tarieven (en gebruikt dienen te worden bij het vaststellen van boetes door handhavende instanties). De tarifiering is het resultaat van de *tarifieringsprocedure*.

Deelvragen

De centrale onderzoeksvragen worden beantwoord aan de hand van zes deelvragen. Er wordt een inventarisatie gemaakt van de regelingen waarin

het instrument van de bestuurlijke boetes is opgenomen. Dit overzicht laat zien dat het aantal regelingen met bestuurlijke boetes in de afgelopen vijftien jaar sterk is toegenomen. Voor een aantal regelingen uit dit overzicht³ wordt een analyse gemaakt van de verhouding tussen bestuurlijke en strafrechtelijke boetetarieven.⁴ Dit levert een beeld op van eventuele onevenwichtigheden in de hoogte van boetetarieven. Mede om de uitkomsten van deze analyse te duiden, brengt dit onderzoek in kaart welke procedures en welke criteria een rol spelen bij het bepalen van de hoogtes van boetetarieven. Bij de beantwoording worden naast de wettelijke regelingen ook beleidsregels betrokken, omdat de tarifieringsprocedure mede afhankelijk zal zijn van het niveau waarop de tarifiering is uitgewerkt. Voor de geselecteerde regelingen wordt vervolgens nagegaan of en zo ja, hoe de criteria achter de tarifiering openbaar zijn gemaakt. Aanleiding hiervoor is het belang van transparantie vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en de mogelijke afschrikkende werking van boetetarieven. Ten slotte beoogt dit onderzoek eventuele knelpunten bij tarifiering in kaart te brengen, bijvoorbeeld mogelijke onevenwichtigheden in de tarieven.

Het bovenstaande resulteert in de volgende deelvragen:

1. Welke instanties leggen bestuurlijke en strafrechtelijke boetes op?
2. Hoe verhouden de boetetarieven binnen het strafrecht en het bestuursrecht zich tot elkaar?
3. Welke procedures gelden er ten aanzien van het tarifieren van deze boetes?
4. Welke criteria gelden voor de bepaling van de boetetarieven?
5. Hoe worden de criteria voor de boetetarieven openbaar gemaakt?
6. Welke knelpunten bestaan er ten aanzien van tarifiering?

1.3 Onderzoeksopzet en verantwoording dataverzameling

In deze paragraaf wordt de gebruikte methodologie toegelicht. In het onderzoek worden zeven stappen onderscheiden. Voor elke stap worden de uitgevoerde onderzoekswerkzaamheden en de geraadpleegde bronnen beschreven. De stappen in het onderzoek zijn:

1. Beschouwing op het thema bestuurlijke boete en tarifiering.

³ Zie paragraaf 1.3 voor een uitgebreide beschrijving van de onderzoeksopzet.

⁴ De vergelijking van boetehogtes vindt plaats op grond van vaste en/of maximumboetes, zoals vastgelegd in wettelijke regelingen of richtlijnen. De daadwerkelijk opgelegde boetes door rechters (strafrechtelijke boetes) of bestuursorganen (bestuurlijke boetes) worden niet in het onderzoek betrokken. In veel gevallen zal de werkelijke boete lager zijn dan de maximumboete uit de regeling.

2. Inventarisatie van boeteregelingen en de instanties die bestuurlijke boetes opleggen.
3. Nader onderzoek naar de kenmerken van acht regelingen.
4. Verdieping voor vier regelingen.
5. Vergelijking van boetetarieven.
6. Vergelijking van procedures en criteria.
7. Formuleren van de eindconclusies.

1.3.1 Beschouwing op het thema bestuurlijke boete en tarifiering

Om richting te geven aan het onderzoek start het onderzoek met een theoretische beschouwing op het thema tarifiering bij bestuurlijke en strafrechtelijke boetes. Belangrijkste aandachtspunten zijn:

- Kenmerken van de bestuurlijke boete, waaronder motieven om de bestuurlijke boete in te voeren, soorten boetestelsels en de relatie met het strafrecht.
- Criteria waarvan bekend is dat zij in het algemeen relevant zijn voor tarifiering en/of boeteoplegging, zoals bijvoorbeeld het evenredigheidsbeginsel en de afschrikkende werking van boetes (preventie).

1.3.2 Inventarisatie van instanties

Voor de beantwoording van onderzoeksvraag 1 wordt een inventarisatie gemaakt van instanties die bestuurlijke boetes kunnen opleggen en op grond van welke regeling(en) zij daartoe bevoegd zijn. Het betreft een zo volledig mogelijk overzicht, dat betrekking heeft op de stand van zaken eind 2005.⁵ Daarnaast wordt aangegeven welke instanties betrokken zijn bij het opleggen van strafrechtelijke boetes.

Vertrekpunt voor het overzicht is bijlage 2 van de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel Aanvulling van de Algemene Wet bestuursrecht (Vierde Tranche).⁶ Deze bijlage geeft een overzicht van 54 wettelijke regelingen waarin de bevoegdheid voor het opleggen van een bestuurlijke boete is opgenomen. De bijlage dateert uit juni 2004. Dit overzicht is vervolgens door APE en LEGS geactualiseerd middels raadpleging van internetbron-

5 Sindsdien zijn enkele nieuwe regelingen ingevoerd. Deze zijn niet in dit onderzoek meegenomen in verband met vertraging tussen het empirisch onderzoek en de rapportage.

6 Afkomstig uit: TK 2003-2004, 29 702, nr. 3.

nen, in het bijzonder *Opmaat*.⁷ De geactualiseerde lijst is daarna voorgelegd aan het Ministerie van Justitie en (via het Ministerie van Justitie) aan andere departementen. Alleen het Ministerie van Justitie heeft aanvullingen op de conceptinventarisatie doorgegeven.

1.3.3 Nader onderzoek naar de kenmerken van acht regelingen

Uit het overzicht van regelingen worden in paragraaf 3.4 acht regelingen geselecteerd voor nader onderzoek. Aan de hand van deskresearch is informatie verzameld over:⁸

- Algemene kenmerken, waaronder het type overtredingen waarop de regeling betrekking heeft (beboetbare gedragingen/feiten), welke instanties bevoegd zijn boetes op te leggen, het moment van invoering van de bestuurlijke boete en verschillen met de strafrechtelijke handhaving (door middel van boetes) voorafgaand aan de invoering van de bestuurlijke boete.
- De afbakening van bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving, in het geval voor dezelfde rechtsschending een bestuurlijke en een strafrechtelijke boete kan worden opgelegd.
- De structuur en hoogte van de tarieven, inclusief de hoogte van strafrechtelijke tarieven die golden voorafgaand aan de introductie van de bestuurlijke afhandeling als om de actuele strafrechtelijke tarieven in het geval bestuurlijke en strafrechtelijke afhandeling beiden worden toegepast.
- De criteria die ten grondslag liggen aan de tarifiering.
- De tarifieringsprocedure, waarbij met name in kaart wordt gebracht in hoeverre tarifiering plaatsvindt in de regeling (wetgevingsniveau) en/of beleidsregels (uitvoeringsniveau).

Dit deel van het onderzoek is grotendeels door LEGS uitgevoerd. Het accent is gelegd op vigerende regelgeving. Jurisprudentie is bij de beschrijving van de acht regelingen niet betrokken. Er is gebruik gemaakt van de volgende bronnen:

- Wettelijke regelingen (inclusief wet- en regelgeving op grond waarvan strafrechtelijke boetes kunnen of konden worden opgelegd);
- Beleidsregels van bestuursorganen;
- Beleidsregels (richtlijnen en aanwijzingen) van het OM;
- Secundaire literatuur.

⁷ Zoekmachine voor kamerstukken (www.opmaat.sdu.nl).

⁸ Zie bijlage 2 voor de checklist die bij het deskresearch is gehanteerd.

Per regeling is begonnen met een beschrijving en analyse van de wettelijke regeling waarin de bestuurlijke boete *casu quo* bestuurlijke transactie is opgenomen. Voorts is bezien of voor dezelfde (soort van) feiten ook strafrechtelijke handhaving mogelijk is of, zo de boeteregeling geheel of gedeeltelijk daarvoor in de plaats is gesteld, was. Daartoe is de relevante strafwetgeving aan een nader onderzoek onderworpen en heeft een beschrijving en analyse plaatsgevonden op nagenoeg dezelfde aspecten zoals hierboven zijn vermeld. Vervolgens is nagegaan welke nadere invulling is gegeven aan de ruimte die de wettelijke regeling heeft gelaten aan het betrokken (bestuurs)orgaan. Voorzover vastgesteld, zijn daartoe beleidsregels geraadpleegd. Daarbij is gelet op aspecten als: welke nieuwe of (wetgeving-) aanvullende tariferingscriteria noemt de beleidsregel? Op welke wijze is invulling gegeven aan deze criteria? Welke (nadere financiële) tarifiering heeft plaatsgevonden? Ter aanvulling van of controle op de resultaten zijn secundaire bronnen geraadpleegd. Wanneer de resultaten van de eerdere onderzoeksstappen daar concrete aanleiding voor gaven, is gericht gezocht naar onderzoeksrapporten over specifieke boeteregelingen of relevante publicaties over de bestuurlijke boete in het algemeen.

1.3.4 Verdieping voor vier regelingen

Voor vier regelingen wordt vervolgens een tweede verdiepingsslag gemaakt, die betrekking heeft op:

- De tariferingsprocedure in de praktijk en eventuele knelpunten die zich daarbij voordoen.
- De wijze waarop de tarieven en het boetebeleid openbaar worden gemaakt.

Voor de beschrijving van de tariferingsprocedure in de praktijk zijn interviews afgenomen met tien vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie, relevante ministeries (waaronder het Ministerie van Justitie) en bestuursorganen die bestuurlijke boetes kunnen opleggen (handhavende instanties).⁹ Het betreft open interviews, waarin de volgende aspecten van tarifiering aan de orde zijn gekomen:¹⁰

- Achtergronden van de invoering van de bestuurlijke boete, waaronder voor- en nadelen van dit instrument ten opzichte van strafrechtelijke handhaving.¹¹

⁹ Zie bijlage 1 voor een overzicht van respondenten.

¹⁰ Zie bijlage 4 voor een gedetailleerd overzicht van de gespreksonderwerpen.

¹¹ In de oorspronkelijke opzet van dit onderzoek zouden de interviews plaatsvinden nadat het deskresearch was afgerond. In verband met een verschuiving van de accenten in het onderzoek (nadruk op de totstandkoming en structuur van tarieven in plaats van op de

- De totstandkoming van boetetarieven en de tarievenstructuur, in het bijzonder de gevolgde procedure en daarbij betrokken actoren.
- De hoogte van boetetarieven, waaronder de voor- en nadelen van de gebruikte systematiek, de relevantie van de hoogte van boetes ten opzichte van andere factoren die van invloed zijn op de naleving, zoals de pakkans en eventuele strafrechtelijke handhaving.
- Eventuele knelpunten in de tarifiering, bijvoorbeeld in de hoogte van tarieven, de gekozen tarievenstructuur en de verhouding tussen bestuurlijke en strafrechtelijke boetetarieven.

Voor de beschrijving van de wijze waarop het boetebeleid en/of de boetheogtes openbaar worden gemaakt is gebruik gemaakt van drie bronnen:

- Interviews met vertegenwoordigers van tarifierende en/of handhavende instanties (bestuursorganen en Openbaar Ministerie);
- Internetsites van tarifierende en/of handhavende instanties;
- Het Staatsblad en de Staatscourant.
- Secundaire literatuur.

Dit deel van het onderzoek is grotendeels door APE uitgevoerd. De conceptresultaten zijn vervolgens door LEGS becommentarieerd en aangevuld vanuit hun specifieke juridische expertise op het terrein van bestuurlijke boetes. In sommige gevallen is aanvullende secundaire literatuur geraadpleegd.¹² De interviewverslagen zijn voor commentaar en akkoord voorgelegd aan de respondenten.

1.3.5 Vergelijking van bestuurlijke en strafrechtelijke boetetarieven

De analyse van boetetarieven bestaat uit twee onderdelen

- Een inventarisatie en vergelijking van bestuurlijke en strafrechtelijke boetes in het algemeen, waarbij voor alle acht geselecteerde regelingen een aantal voorbeelden wordt gegeven van bestuurlijke en strafrechtelijke boetes. De vergelijking geeft een indruk van de verhouding tussen de hoogte van bestuurlijke en strafrechtelijke tarieven.
- Een vergelijking van bestuurlijke en strafrechtelijke boetes binnen de context van een specifieke regeling; bijvoorbeeld: hoe verhouden bestuurlijke boetes in de Wav zich tot strafrechtelijke boetes die voor soortgelijke gedragingen kunnen worden opgelegd?

procedure bij het opleggen van boetes) zijn het deskresearch en de interviews deels parallel uitgevoerd. Daarom is in de interviews tevens gesproken over algemene achtergronden en aandachtspunten die in paragraaf 1.3.3 zijn genoemd.

12 Het betreft een gerichte raadpleging van relevante literatuur, geen uitgebreid literatuuronderzoek.

Aan beide vergelijkingen zitten de nodige methodologische en praktische haken en ogen. Tarieven zijn niet altijd goed vergelijkbaar, bijvoorbeeld omdat de aard van de feiten verschillen of omdat huidige tarieven moeilijk te vergelijken zijn met tarieven die golden in het verleden. Later in het rapport wordt hier nog op teruggekomen.

1.3.6 *Vergelijking van procedures en criteria*

Vervolgens worden de regelingen vergeleken op procedures en criteria bij tarifiering. Voor de *procedure* is gekeken naar twee aspecten:

- Het niveau van tarifiering. Tarifiering kan tot stand komen in Algemeen verbindende voorschriften (de wettelijke regeling, AMvB's, gemeentelijke verordeningen) en in beleidsregels.
- De betrokken actoren, in het bijzonder de rol van de handhavende instantie (het bestuursorgaan, bij sommige regelingen het OM).

Daarna wordt per regeling geïnterviewd welke *criteria* een rol spelen bij tarifiering. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen criteria die expliciet worden opgenomen in de wettelijke regeling, AMvB's, beleidsregels etcetera en criteria die in de interviews zijn genoemd.

Ten slotte wordt geprobeerd de tarievenstructuur en de daarin vastgelegde criteria te vatten in 'boeteformules'. Dit zijn quasi-wiskundige samenvattingen van het onderlinge verband tussen criteria. Voor zover het mogelijk is dergelijke boeteformules op te stellen, kan dat een krachtige methode zijn voor de vergelijking van de wijze van tarifiering in verschillende regelingen. Een kanttekening vooraf is dat veel boeterelingen complex zijn en diverse uitzonderingen of bijzondere situaties kennen, die niet altijd in een formule te vatten zijn. Voorts benadrukken de onderzoekers dat de formules niet geïnterpreteerd moeten worden als normatieve richtlijnen voor uitvoerders of als beslissingondersteunend instrument.

1.3.7 *Conclusies*

Op grond van de voorgaande stappen worden de eindconclusies getrokken. Het laatste hoofdstuk van dit rapport bevat een slotbeschouwing, waarin de twee centrale vragen worden beantwoord.

1.4 Opbouw van het rapport

De opbouw van dit rapport volgt in grote lijnen de in paragraaf 1.3 beschreven onderzoeksstappen. In hoofdstuk 2 wordt het fenomeen bestuurlijke boete en de tarifiering daarvan nader beschouwd. Het geeft enkele historische en theoretische achtergronden die relevant zijn voor het onderzoek. In hoofdstuk 3 wordt geïnterpreteerd welke instanties bestuurlijke en strafrechtelijke boetes kunnen opleggen. In dit hoofdstuk wordt ook een selectie gemaakt van de regelingen voor nader onderzoek. Het verslag van dit nadere onderzoek is opgenomen in bijlage 1.¹³ De analyse van de boeteregelingen vindt plaats in hoofdstuk 4 t/m 6. In hoofdstuk 4 worden de hoogtes van boetetarieven met elkaar vergeleken. De hoofdstukken 5 en 6 gaan over de procedures respectievelijk criteria die worden gehanteerd voor tarifiering. De vergelijking van de onderzochte regelingen levert inzicht op in de achtergronden bij de in hoofdstuk 4 vergeleken tarieven. Het rapport sluit af met een concluderend hoofdstuk waarin de onderzoeksvragen worden beantwoord (hoofdstuk 7).

13 De bijlage bevat een uitgebreide bronvermelding. In het kernrapport wordt zo mogelijk volstaan met een verwijzing naar de bijlage.

2 BESTUURLIJKE BOETE EN TARIFERING NADER BESCHOUWD

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een beknopte algemene inleiding tot het onderwerp tarifiering, in de context van de opkomst van de bestuurlijke boete. Paragraaf 2.2 begint met een korte beschrijving van enkele karakteristieken van de bestuurlijke boete. Vervolgens wordt in paragraaf 2.3 ingegaan op de criteria die een rol spelen bij het vaststellen van de boetetarieven, in het strafrecht en in het bestuursrecht.

2.2 Bestuurlijke boete: ontwikkelingen en karakteristieken

Aanleiding voor de bestuurlijke boete

Geruime tijd heeft de handhaving van bestuursrechtelijke normstelling alleen plaatsgevonden via de strafrechter.¹⁴ Begin jaren negentig van de vorige eeuw onderkent de overheid echter dat sprake is van een handhavingstekort. Daarbij wordt de overbelasting van het strafrechtelijke handhavingssysteem als belangrijkste oorzaak aangewezen.

Het opleggen van een boete door bestuursorganen werd door de Commissie voor toetsing van wetgevingsprojecten (Commissie Kortmann)¹⁵ beschouwd als een effectieve en efficiënte sanctie om het handhavingstekort te verminderen. Het bestuur zou veelal over een grotere specifieke deskundigheid beschikken. Ook zou deze sanctiebevoegdheid enerzijds de eigen verantwoordelijkheid van het bestuur voor de rechtshandhaving bevorderen, terwijl anderzijds de strafrechtelijke handhavingssysteem zou kunnen worden ontlast. De bevindingen uit het rapport van de Commissie Kortmann zijn een belangrijke aanjager geweest voor invoering op grotere schaal van de bestuurlijke boete, met name in de tweede helft van de ja-

14 Vgl. F.M.J. den Houdijker, Rechtsbescherming bij bestuurlijke punitieve sancties: een bron van spanning? In: Bestuurlijk punitieve sancties VAR Vereniging voor Bestuursrecht, Preadviezen jonge VAR 2005, Boom Juridische uitgevers, p. 15-16 en de aldaar vermelde jurisprudentie.

15 Commissie voor toetsing van wetgevingsprojecten (kortweg de Commissie Kortmann), *Handhaving door bestuurlijke boeten*, CTW, 1994.

ren negentig van de vorige eeuw. Was het aantal bestuurlijke boetes in de jaren tachtig nog uiterst beperkt, inmiddels is in enkele tientallen wetten de mogelijkheid van het opleggen van een bestuurlijke boete opgenomen (zie het overzicht in paragraaf 3.2).

Tot op heden bestaat er geen algemene regeling voor bestuurlijke boetes. Iedere bijzondere wet met een boetebevoegdheid kent thans een eigen boeteregeling. De op stapel staande Vierde Tranche in de Awb beoogt hierin verandering te brengen.¹⁶ In de Memorie van Toelichting wordt onder andere ingegaan op argumenten om de bestuurlijke boete in te voeren en op soorten boetestelsels.

Argumenten voor de bestuurlijke boete

Doelmatigheid

De Memorie van Toelichting op de vierde tranche Awb¹⁷ onderscheidt vier hoofdargumenten voor een bestuurlijke boeteregeling. In navolging van de commissie Kortmann wordt gewezen op het handhavingstekort dat eind jaren tachtig werd gesignaleerd bij veel wet- en regelgeving en dat te maken had met een overbelasting van het strafrechtelijke handhavingssysteem. Door via de bestuurlijke boete uitvoering en handhaving (dan wel reparatoire en bestraffende handhaving) gedeeltelijk in één hand brengen, worden het OM en de strafrechter ontlast. Bovendien wordt de verantwoordelijkheid van het bestuur voor de handhaving sterker benadrukt.

In de tweede plaats kan de bestuurlijke boete een geschikt instrument zijn wanneer de handhaving specialistische deskundigheid vergt die bij bestuursorganen reeds aanwezig is of eenvoudig kan worden verworven. Als aanvullende overweging noemt de Memorie van Toelichting dat het voor het strafrechtelijk apparaat niet lonend is deze deskundigheid op te bouwen vanwege een relatief gering aantal zaken.

Behalve de complexiteit kan ook juist de eenvoud van beboetbare feiten reden zijn om de bestuurlijke boete in te voeren. Eenvoud heeft te maken met zowel het vaststellen van het feit (de opsporing) als de beoordeling van feiten (geen noodzaak rekening te houden met bijvoorbeeld opzet of individuele omstandigheden). Het gaat dan vaak om overtredingen die veelvuldig voorkomen. Handhaving met bestuurlijke boetes is in dergelijke

¹⁶ TK 29 702.

¹⁷ TK 2003-2004, 29 702, nr. 3, pp. 117-118.

omstandigheden vaak sneller en effectiever dan handhaving via het strafrecht en het bestuursrecht is meer ingesteld op het nemen van grote aantallen routinebeslissingen dan het strafrecht. Dat heeft te maken met de procedure bij boeteoplegging. Bestuurlijke boetes kunnen direct door het bestuur worden opgelegd en hebben zonder tussenkomst van de rechter rechtskracht. In het strafrecht kan een boete alleen worden opgelegd door de rechter, op vordering van het OM. Dat biedt extra rechtswaarborgen, doch is minder efficiënt.

Ten slotte kan het zijn dat de geringe ernst van de overtredingen de inzet van strafrechtelijke procedures niet rechtvaardigt. Strafrechtelijke procedures duren vaak lang en zijn ingrijpender voor de overtreder. Een veroordeling leidt tot een strafblad, wat voor minder ernstige rechtsschendingen niet proportioneel wordt gevonden. In sommige gevallen houdt de keuze voor de bestuurlijke boete verband met een heroverweging van de ernst van de overtreding. De Memorie van Toelichting noemt de bestuurlijke boete voor het niet betalen van de (inmiddels afgeschafte) omroepbijdrage als voorbeeld.¹⁸

Afweging bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving

De voordelen van bestuursrechtelijke handhaving in termen van doelmatigheid moeten worden afgewogen tegen de consequenties voor de rechtsbescherming. Daarom kent de Memorie van Toelichting enige criteria voor de keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving.¹⁹ In het kader van de Wet OM-afdoening heeft de Minister van Justitie de verschillende criteria op basis waarvan men kan opteren voor een strafrechtelijk of bestuurlijk sanctiestelsel nog eens op een rij gezet.²⁰

In het geval vrijheidsstraffen nodig zijn, kan uitsluitend strafrechtelijk worden gehandhaafd. Indien de te handhaven normen meer aansluiten bij in de maatschappij levende fundamentele waarden, er sprake is van individuele schade of letsel of ingrijpende dwangmiddelen nodig zijn voor oplegging van de sanctie en politie en justitie daarbij veelvuldig moeten worden ingeschakeld, komt het strafrecht eerder in aanmerking dan het bestuursrecht.²¹ Dat geldt ook indien plaatselijke verschillen in handhaving

18 Overigens laat dit onderzoek zien dat ook het tegenovergestelde een rol kan spelen bij de invoering van de bestuurlijke boete. Een voorbeeld is de Wav. De boetetarieven bij deze regeling zijn (veel) hoger vastgesteld dan de daarvoor gebruikelijke strafrechtelijke boetes als gevolg van een politieke heroverweging van de ernst van de overtreding (zie bijlage 1).

19 TK 2003-2004, 29 702, nr.3, pp. 118-119.

20 TK 2005-2006, 29 849, nr.30.

21 Ibidem.

onwenselijk zijn en als veel moet worden samengewerkt met buitenlandse autoriteiten.²² Het niet behoeven in te zetten van ingrijpende dwangmiddelen gecombineerd met de verwachting dat in de meeste gevallen geen beroep wordt ingesteld bij de rechter, vormt een indicatie voor handhaving door middel van bestuurlijke boetes. Dit is ook het geval indien handhaving specialistische deskundigheid vergt, de geringe ernst van de overtredingen de inzet van de strafrechtelijke procedures niet rechtvaardigt, het wenselijk is om reparatoire en bestraffende sanctie in een hand te brengen en in geval van massaliteit van overtredingen.²³ Geen van deze criteria, behalve de eerstgenoemde, is volgens de regering doorslaggevend voor de keuze van een van beide handhavingssystemen.

Type boeteregelingen

De Commissie Kortmann onderscheidt twee type boeteregelingen, die ook in de Memorie van Toelichting op de vierde tranche Awb²⁴ worden besproken.

Model A

De bestuursrechtelijke handhaving vervangt de strafrechtelijke. Voorts kenmerkt dit model zich door gefixeerde boetebedragen. De afweging welke geldsom daarbij als evenredig geldt, is voorbehouden aan de wetgever, in beginsel ook voor het concrete geval. Bestuur, noch rechter – hardheidsclausules daargelaten - heeft de bevoegdheid een hogere of lagere boete op te leggen.

Model B

Dit type bestuurlijke boeteregeling is van toepassing op gedragingen die ook na de introductie van de bestuursrechtelijke boete strafrechtelijk handhaafbaar zijn. In voorliggende gevallen kan het bestuur of het Openbaar Ministerie handhaven. Kenmerkend voor dit type regeling is dat enkel de maximaal op te leggen boete (per boetecategorie) is vastgelegd. Boetepleggende instanties hebben daarmee, anders dan in Model A, een zekere vrijheid ter zake van het bepalen van de boetehoogte.

Hoewel de regering reeds in een eerder stadium te kennen heeft gegeven dat een combinatie van strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving de voorkeur verdient, wordt in (het voorstel van) de Vierde Tranche van de

22 Ibidem.

23 Ibidem.

24 TK 2003-2004, 29 702, nr. 3, pp. 120-121.

Awb de keuze voor het ene of het andere model overgelaten aan de bijzondere wetgever. Deze kan ook kiezen voor een mengvorm. Zo is de bestuursrechtelijke weg in de huidige Mededingingswet exclusief, conform model A. Tegelijkertijd kent deze wet een boetestelsel met enkel een wettelijk maximum, conform model B.

De aard van de bestuurlijke boete

De bestuurlijke boete heeft, in tegenstelling tot andere bestuurlijke sancties zoals de aanschrijving tot bestuursdwang en de last onder dwangsom, een bestraffend karakter. In die zin lijkt de bestuurlijke boete op de strafrechtelijke boete. Echter, anders dan in het strafrecht wordt een bestuurlijke boete niet door de rechter maar door een bestuursorgaan opgelegd. Deze bestuurlijke beslissing wordt door het (algemene en bijzondere) bestuursrecht genormeerd. De boetebeslissing is een beschikking in de zin van de Awb, waardoor behalve bepalingen uit deze wet over het voorbereiden en het nemen van beschikkingen, ook die over bezwaar en beroep van toepassing zijn. Rechterlijke controle op de boetebesluiten vindt dan ook plaats door de bestuursrechter en niet door de strafrechter.

Sinds het Öztürkarrest, waarin de bestuurlijke boete is aangemerkt als een criminal charge, spelen de specifieke rechtswaarborgen van artikel 6 EVRM met betrekking tot een behoorlijk proces een belangrijke rol bij het opleggen van een bestuurlijke boete. Vanwege de verwevenheid van het bestuurs(proces)recht met de rechtswaarborgen uit het EVRM, spreekt men ook wel van "bestuursstrafrecht".

In de voorgestelde Vierde Tranche Awb wordt het bestraffende karakter van de bestuurlijke boete sterk benadrukt, doordat vele voorzieningen, voorwaarden en rechtswaarborgen uit het strafrecht zijn overgenomen (bijvoorbeeld het beginsel van ne bis in idem – artikel 5.4.1.4. van de voorgestelde Vierde Tranche Awb). Daarbij is ervoor gekozen om aansluiting te zoeken bij het strafrecht, maar de wetgever gaat niet zo ver dat relevante bepalingen daaruit integraal worden overgenomen of van toepassing worden verklaard. Net zoals dat onder het huidige recht het geval is, zal ook onder de Vierde Tranche de wettelijke grondslag van bestuurlijke boetes in de bijzondere wetgeving zijn te vinden. De Vierde Tranche geeft vooral algemene procedurevoorschriften voor boetebesluiten.

De bestuurlijke transactie

De bestuurlijke boete is een alternatief handhavingsinstrument voor strafrechtelijke handhaving. Een ander nieuw handhavingsinstrument is de bestuurlijke transactie. Dit is een strafrechtelijke transactie in handen van het bestuur, waarbij wordt afgezien van strafvervolging in ruil voor het betalen van een geldbedrag door de verdachte.²⁵

Een voorbeeld hiervan is het Project Bestuurlijke Transactie Milieudelicten. Op grond van het Transactiebesluit milieudelicten (Tbm) kunnen provincies, gemeenten, waterschappen en diverse inspecties zonder tussenkomst van het OM een transactie aanbieden bij veel voorkomende en eenvoudige milieudelicten. Deze transactie wordt aangeboden namens het bestuur en in overeenstemming met de richtlijnen van het OM. Indien een verdachte niet akkoord gaat met de aangeboden bestuurlijke transactie wordt er alsnog een proces-verbaal opgemaakt en is het normale strafrechtelijke traject van toepassing.

Het Tbm is een experiment om te onderzoeken in hoeverre de bestuurlijke transactie een aanvulling kan zijn voor het handhavingsinstrumentarium. Tot op heden is het Tbm de enige regeling waarin de mogelijkheid van transactie door bestuursorganen is opgenomen. Hoewel de transactie juridisch gezien niet met een boete mag worden gelijkgesteld is in de onderzoeksopdracht gevraagd het Tbm in het onderhavige onderzoek mee te nemen.²⁶

2.3 Criteria voor tarifiering

Dit onderzoek gaat over de tarifiering van bestuurlijke en strafrechtelijke boetes. Niet alleen wordt beoogd helderheid te verschaffen over geldende tarieven in een aantal regelingen, ook wordt getracht inzicht te geven in de factoren die bepalend zijn voor de hoogte van de op te leggen boetes. Voorafgaand aan het empirisch onderzoek volgt in deze paragraaf eerst een algemene beschouwing over de criteria voor tarifiering. Vervolgens zal in hoofdstuk 6 worden nagegaan of en zo ja, op welke wijze aan deze criteria invulling is gegeven in de specifieke boeteregelingen.

²⁵ De mogelijkheid is bij amendement ook ingevoerd in de Wet OM-afdoening; art. 257ba Wetboek van Strafvordering (TK 2004-2005, 29 849, nr.18).

²⁶ Zie voor een meer gedetailleerde beschrijving (inclusief bronvermeldingen) bijlage 1.

De hoogte van de strafrechtelijke boete

In het strafrecht is door de wetgever de (relatieve) ernst van een bepaald strafbaar feit ten opzichte van andere delicten tot uitdrukking gebracht door per delict een tot de rechter gerichte sanctienorm op te nemen. Per delict schrijft de strafwet de rechter voor welke hoofdstraf(fen) hij kan opleggen en wat het maximum van die hoofdstraffen is. Sinds de inwerking-treding van de Wet vermogenstransacties per 1 mei 1983 is het mogelijk ieder strafbaar feit af te doen door een eventueel in termijnen te betalen geldboete. Voor het bepalen van het strafmaximum zijn de delicten wat betreft oplegging van een geldboete in zes categorieën ingedeeld (artikel 23 Sr). Per delict is aldus aangegeven welke boete maximaal kan worden opgelegd:

- 1^e categorie: € 335
- 2^e categorie: € 3.350
- 3^e categorie: € 6.700
- 4^e categorie: € 16.750
- 5^e categorie: € 67.000
- 6^e categorie: € 670.000

Naast deze strafmaxima kunnen in de strafwet strafverhogende en -verla-gende omstandigheden voorkomen, die tot aanpassing van het strafmaxi-mum kunnen leiden. Voorbeelden van dergelijke strafverhogende omstan-digheden zijn de schending van de bijzondere ambtsplicht (artikel 44 Sr), de meerdaadse samenloop (artikel 57 e.v. Sr) en recidive. De rechter moet daarmee rekening houden. Wat betreft de geldboete is het minimum gesteld op € 3 (artikel 23 lid 2 Sr).

Gelet op het verschil tussen de (bijzondere) strafmaxima en de (algeme-ne) strafminima per delict, heeft de strafrechter een aanzienlijke vrijheid bij het bepalen van de strafmaat, ook wat betreft het opleggen van een boete. Evenredigheid, waarbij de strafrechter bij zijn straftoematingsbe-slissing rekening houdt met de ernst van het feit, de persoon en persoon-lijke omstandigheden en de omstandigheden waaronder het feit is ge-pleegd, speelt daarbij een centrale rol. Speciaal in het kader van het vast-stellen van een geldboete, geldt het voorschrift van artikel 24 Sr dat be-paalt dat de rechter rekening dient te houden met de draagkracht van de verdachte. De rechter dient er voor te waken dat de verdachte door het opleggen van de geldelijke sanctie niet onevenredig in inkomen of vermo-gen wordt getroffen.²⁷

27 P.A.M. Mevis, Hoofdlijnen van het strafrechtelijk sanctiestelsel, W.E.J. Tjeenk Willink, tweede druk, 1997, p. 32

De hoogte van de bestuurlijke boete

Hiervoor is reeds opgemerkt dat er (nog) geen algemene boeteregeling van kracht is in het bestuursrecht. De hoogte van de op te leggen bestuurlijke boete wordt per beboetbaar feit bepaald in de bijzondere bestuurlijke boeteregeling. Van algemene geldende boetecategorieën, zoals die wel in het strafrecht gelden, is in het bestuursrecht geen sprake.²⁸

Wat betreft de hoogte van een bestuurlijke boete kan hier worden opgemerkt dat ook in het bestuursrecht het evenredigheidsbeginsel een centrale rol speelt, zowel in abstracto (bij tarifiering in de vorm van wetgeving of beleidsregelgeving) als in concreto (bij oplegging van een boete in een concreet geval)²⁹. Volgens rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) mag de wetgever (in abstracto) de afweging maken welke sanctie voor een bepaalde gedraging evenredig moet worden geacht, mits de rechter kan toetsen of de desbetreffende regeling inzake dergelijk wettelijk gefixeerde boetes juist is toegepast. De Nederlandse bestuursrechter toetst de vaststelling van de hoogte van de bestuurlijke boete 'vol' aan het evenredigheidsbeginsel. Volgens artikel 5.4.1.7 lid 2 van het wetsvoorstel Awb, vergt het evenredigheidsbeginsel van het bestuursorgaan dat, tenzij de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, het de bestuurlijke boete afstemt op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Daarbij heeft het bestuursorgaan zo nodig rekening te houden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.³⁰

Tarifiering op het uitvoerende niveau

In het geval van boeteregelingen van het type 'model B', waarbij in de boeteregeling enkel een boetemaximum (en eventueel een minimum) is gesteld, hebben de instanties die belast zijn met de handhaving een zekere speelruimte bij boeteoplegging in een concreet geval.

In aanvulling op, of ter verfijning van eventuele criteria die in wetgeving worden vermeld, stellen bestuursorganen en het OM in de uitvoeringspraktijk beleidsregels op om de benutting van deze speelruimte (nader) te normeren. Ook de verantwoordelijke bewindspersoon kan beleidsregels vaststellen.

De beleidsregels bepalen welke criteria van belang zijn voor het (al dan niet) opleggen van een boete respectievelijk voor de hoogte van een boe-

28 Bijzondere wetten kunnen natuurlijk wel eigen boetecategorieën hanteren.

29 Zie art. 3:4, lid 2 Awb.

30 Zie art. 3.4, lid 1 Awb en de MvT bij de Vierde Tranche Awb, p. 141

te. Voor zowel de bestuursrechtelijke als voor de strafrechtelijke beleidsregels geldt, dat de betrokken instanties daarmee wel zichzelf binden, maar niet de rechter. Het opstellen van beleidsregels kan worden beschouwd als een tweede fase in de tarifieringsprocedure (de eerste fase is de tarifiering in algemeen verbindende voorschriften).

Nu de zowel de strafrechter als de bestuursrechter in het geval van een concrete boeteoplegging dient na te gaan of voldaan is aan het evenredigheidsbeginsel, dient het boetebeleid van de handhavende instantie aan dat beginsel eveneens uitdrukking te geven. Een beleidsregel waarin een onevenredige hoge boete is gesteld op een beboetbare gedraging, loopt in een procedure bij de bestuursrechter de kans (op dat punt) als 'onredelijk' te worden aangemerkt, hetgeen mogelijk zal leiden tot een vernietiging van het boetebesluit. Een gemankeerde OM-beleidsregel zal door de strafrechter buiten beschouwing worden gelaten; de strafrechter zal zich dan aan de hoogte van de strafeis van de Officier van Justitie ter zitting weinig gelegen laten liggen.

Dit rapport richt zich op tarifiering in abstracto, dat wil zeggen op het niveau van regelingen, zowel in de vorm van wettelijke voorschriften als in de vorm van beleidsregels. De wijze waarop bestuursorganen of rechters zich in een concreet geval al dan niet aan de in deze (beleids)regels gehanteerde factoren houden, valt buiten het bestek van dit onderzoek. De lezer realiseer zich echter dat de wetgever bepaalde afwegingen bewust kan overlaten aan het uitvoerende niveau of aan de rechter.

Criteria voor tarifiering

Het evenredigheidsbeginsel

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat zowel in het strafrecht als in het bestuursrecht het evenredigheidsbeginsel een prominente rol speelt bij het bepalen van de boetehoogte, zowel in abstracto als in concreto. Voor het betrachten van evenredigheid is het van belang dat de hoogte van de boete, in het algemeen, is afgestemd op de ernst van de overtreding, rekening houdend met de verwijtbaarheid van de overtreder, alsmede met de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan en met de persoon van de overtreder, waaronder zijn financiële draagkracht. Deze laatste omstandigheden worden hierna boeteverhogende of -verlagende omstandigheden genoemd. Dit zijn de meest in het oog springende criteria voor tarifiering van boetes.

Preventie

Naast deze 'evenredigheids'-criteria kan de vaststelling van de boetehoogte ook zijn ingegeven door overwegingen over de mate waarin de boete preventieve werking dient te hebben. De hoogte van de boete wordt dan mede bepaald door een inschatting van het afschrikkende effect dat uitgaat van het boetetarief op potentiële overtreders. De vraag of een hogere boete zo beschouwd daadwerkelijk effectiever is dan een lagere, valt echter buiten het bestek van dit onderzoek. Wel zal worden nagegaan of 'preventie' als criterium voor tarifiering een rol speelt. Het betreft dan de 'generieke preventie', aangezien tarifieringsbeslissingen betrekking hebben op het effect van een sanctie op de gehele doelgroep.

Aan de hand van bovenstaande tarifieringscriteria wordt voor een aantal strafrechtelijke en bestuurlijke boeteregelingen nagegaan of en in welke mate deze van betekenis zijn bij het vaststellen van de boetehoogte. De beschrijving bevat een uitwerking en nuancering van bovengenoemde criteria en is te vinden in hoofdstuk 6.

2.4 Slotopmerking

In dit hoofdstuk is de thematiek van tarifiering bij bestuurlijke en strafrechtelijke boetes verkend vanuit een historisch en theoretisch perspectief. Tegen de achtergrond van deze context worden in de volgende hoofdstukken de bevindingen van het empirisch onderzoek gepresenteerd. Daarbij wordt eerst een inventarisatie gemaakt van boeteregelingen (hoofdstuk 3).

3 INVENTARISATIE EN SELECTIE VAN BOETEREGINGEN

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is gewezen op de sterke toename van het aantal regelingen met bestuurlijke boetes. In paragraaf 3.2 wordt geïventariseerd welke regelingen eind 2005 bestuurlijke boetes kennen en welke instanties verantwoordelijk zijn voor de tarifiering respectievelijk de handhaving van de regeling. Voorts wordt in paragraaf 3.3 kort ingegaan op andere boeteregelingen, te weten de bestuurlijke transactie en belastingheffingen. In paragraaf 3.4 worden acht regelingen geselecteerd voor nader onderzoek. Deze regelingen worden gedetailleerd beschreven in bijlage 1. Paragraaf 3.5 bevat een korte introductie.

3.2 Overzicht van regelingen met bestuurlijke boetes

Tabel 3.1 geeft een overzicht van vigerende bestuurlijke boeteregelingen. Achter elke regeling is aangegeven welke instantie met de handhaving is belast en welk ministerie (primaire) verantwoordelijkheid draagt voor de regeling. De regelingen staan op alfabetische volgorde van de handhavende instantie. Vetgemarkeerde regelingen zijn geselecteerd voor nader onderzoek (de selectie wordt toegelicht in paragraaf 3.4). Het overzicht geeft de stand van zaken eind 2005. Sindsdien is het aantal regelingen verder toegenomen (zie paragraaf 1.3.2).

Tabel 3.1 Wettelijke regelingen met bestuursrechtelijke handhaving¹

| <i>Wettelijke regeling</i> | <i>Handhavende instantie</i> | <i>Verantwoordelijk ministerie</i> |
|--|------------------------------|------------------------------------|
| Arbeidsomstandighedenwet 1998 | Arbeidsinspectie | SZW |
| Wet Arbeid Vreemdelingen | Arbeidsinspectie | SZW |
| Arbeidstijdenwet | Arbeidsinspectie | SZW |
| Algemene wet inzake rijksbelastingen | Belastingdienst | Financiën |
| Wet belasting zware motorrijtuigen | Belastingdienst | Financiën |
| Wet vermindering afdracht loonbelasting en pre-mies volksverzekeringen | Belastingdienst | Financiën |
| Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992 | Belastingdienst | Financiën |

| <i>Wettelijke regeling</i> | <i>Handhavende instantie</i> | <i>Verantwoordelijk ministerie</i> |
|---|-------------------------------------|------------------------------------|
| Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994 | Belastingdienst | Financiën |
| Wet op de omzetbelasting 1968 | Belastingdienst | Financiën |
| Wet toezicht beleggingsinstellingen | DNB/AFM ² | Financiën |
| Wet toezicht effectenverkeer 1995 | DNB/AFM | Financiën |
| Wet toezicht kredietwezen 1992 | DNB/AFM | Financiën |
| Wet toezicht trustkantoren | DNB/AFM | Financiën |
| Wet financiële betrekkingen buitenland 1994 | DNB/AFM | Financiën |
| Wet inzake de geldtransactie kantoren | DNB/AFM | Financiën |
| Wet melding zeggenschap ter beurze genoteerde vennootschappen 1996 | DNB/AFM | Financiën |
| Wet bescherming persoonsgegevens | CBP | Justitie |
| Mediawet | CvdM | OCW |
| Douanewet | Douane (inspecteur) | Financiën |
| Wet op het Centraal Bureau van de Statistiek | CBS | EZ |
| Sanctiewet | DNB/ AFM | BuZa |
| Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus | Politie | Justitie |
| Wet luchtvaart | IVW | V&W |
| Huursubsidiewet | VROM (-aange- wezen) Inspecteurs | VROM |
| Wet geneesmiddelenprijzen | NMa | Financiën |
| Mededingingswet | NMa | EZ |
| Spoorwegwet | NMa | Financiën |
| Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften | OM | Justitie |
| Telecommunicatiewet | OPTA | Financiën |
| Postwet | OPTA | Financiën |
| Pensioen- en Spaarfondsen wet ³ | DNB/AFM | Financiën |
| Wet betreffende verplichte deelneming in een beroepspensioenregeling ³ | DNB/AFM | Financiën |
| Wet toezicht natura uitvaartverzekeringsbedrijf ³ | DNB/AFM | Financiën |
| Wet toezicht verzekeringbedrijf 1993 ³ | DNB/AFM | Financiën |
| Wet verplichte deelname in een bedrijfstakpensioenfonds | DNB/AFM | Financiën |
| Algemene Kinderbijslagwet | SVB | Financiën |
| Algemene Nabestaandenwet | SVB | Financiën |
| Algemene Ouderdomswet | SVB | Financiën |
| Coördinatiewet sociale verzekeringen | SVB | Financiën |
| Toeslagenwet | UWV | SZW |
| Werkloosheidswet | UWV | SZW |
| Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen | UWV | SZW |
| Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten | UWV | SZW |
| Wet arbeid en zorg | UWV | SZW |
| Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten | UWV | SZW |

| <i>Wettelijke regeling</i> | <i>Handhavende instantie</i> | <i>Verantwoordelijk ministerie</i> |
|---|------------------------------|------------------------------------|
| Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering | UWV | SZW |
| Ziektewet | UWV | SZW |
| Tabakswet | UWV | SZW |
| Warenwet | VWA | VWS |
| Drank- en Horeca wet | VWA | VWS |
| Algemene bijstandswet | Gemeenten | SZW |
| Infectieziektenwet | Gemeenten | VWS |
| Wet inburgering nieuwkomers | Gemeenten | BZK |
| Wet inkomensvoorziening kunstenaars | Gemeenten | SZW |
| Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen | Gemeenten | SZW |
| Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers | Gemeenten | SZW |

1. Zie afkortingenlijst voor een toelichting op de gebruikte afkortingen
2. AFM en DNB zijn voor een groot aantal wetten gezamenlijk betrokken bij de handhaving. DNB houdt prudentieel toezicht (op de soliditeit van instellingen in de financiële sector) en de AFM houdt toezicht op het gedrag van de betrokken marktpartijen.
3. Tot september 2002 uitgevoerd door de Pensioen- en Verzekeringskamer, in 2002 gefuseerd met De Nederlandsche Bank.

3.3 Overige 'boete'regelingen

Belastingheffingen

Een bijzondere regeling is het Besluit gemeentelijke parkeerbelastingen (Bgp). Op grond van artikel 225 Gemeentewet kan een gemeente kiezen voor een fiscale afhandeling van parkeerovertredingen, in plaats van afhandeling via de Wet Administratieve Handhaving Verkeersvoorschriften (Wahv). Het Bgp wordt gehandhaafd door gemeenten en de politie. De verantwoordelijke ministeries zijn BZK en Justitie.

De fiscale (na)heffing is in strikte zin geen boete en daarom valt het Bgp niet onder de regelingen met bestuurlijke boetes. De heffing is een alternatief voor voor een bestuursrechtelijk boetesysteem, te weten de Wet Administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv). De Wahv is ingevoerd ter vervanging van strafrechtelijke boeteoplegging.

Bestuurlijke transactie

In paragraaf 2.2 is reeds ingegaan op het handhavingsinstrument bestuurlijke transactie. Dit is een strafrechtelijke transactie in handen van het bestuur, waarbij wordt afgezien van strafvervolgning in ruil voor het betalen

van een geldbedrag door de verdachte. Het Transactiebesluit milieudelicten (Tbm) is voornamelijk het enige voorbeeld van een regeling met een bestuurlijke transactie. Op 1 maart 2007 treedt de Wet OM-afdoening vermoedelijk in werking. In Titel IVA tweede boek SV (vervolgving door strafbeschikking) is voorzien in een mogelijkheid van strafrechtelijke transactie door het bestuur. Deze wet zal gefaseerd worden ingevoerd.

Ook de bestuurlijke transactie is een nieuw en enigszins bijzonder handhavingsinstrument, dat net als het Bgp op verzoek van de opdrachtgever is meegenomen in dit onderzoek. In de volgende paragrafen worden de bestuurlijke boeteregelingen geselecteerd en toegelicht.

3.4 Selectie van regelingen voor nader onderzoek

De geselecteerde regelingen

Eind 2005 zijn er 58 wettelijke regelingen waarin de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen is toegekend aan bestuursorganen. Gelet op de randvoorwaarden van dit onderzoek is het echter ondoenlijk om al deze regelingen aan een onderzoek te onderwerpen. Het onderzoek focust op acht regelingen, waaronder – op verzoek van de opdrachtgever – twee atypische boeteregelingen (een bestuurlijke transactie en een belastingheffing).

De volgende acht regelingen zijn geselecteerd:

- De Wet Administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv);
- De Mededingingswet (Mw);
- Het Transactiebesluit Milieudelicten (Tbm);
- De Wet Arbeid Vreemdelingen (Wav);
- De Werkloosheidswet (WW);
- De Arbeidsomstandighedenwet 1998 (Arbowet);
- De Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr);
- Het Besluit gemeentelijke parkeerbelastingen (Bgp).

Voor zover van toepassing zijn daarnaast ook strafrechtelijke boeteregelingen in het onderzoek betrokken die aansluiten bij het feitencomplex waarop de specifieke bestuursrechtelijke regelgeving in het bijzonder ziet. Dit onderzoek strekt zich niet uit tot andere, meer algemene relevante (commune) strafbepalingen

Overwegingen bij de selectie van regelingen

De selectie van de regelingen is gemaakt op basis van de volgende overwegingen:

- Variatie in de aard van de regelingen, ten einde eventuele verschillen in de tarifiering optimaal in kaart te brengen. Hierdoor wordt het exploratieve karakter van het onderzoek versterkt (naarmate de verschillen in de praktijk groter zijn, is het moeilijker de bevindingen te generaliseren).
- De bestaansduur van de (bestuurlijke boete)regeling. Het onderzoek heeft betrekking op zowel regelingen die al lange tijd bestaan (zoals de Awr) als regelingen die pas sinds kort in werking zijn (Wav).
- Het rechtsgebied van de regeling. In het onderzoek worden uiteenlopende rechtsgebieden betrokken, zoals sociale zekerheid, milieu, verkeer en economie, teneinde de aard van het betrokken belang in de vergelijking te kunnen betrekken.
- De boetevorm. In de selectie zitten naast regelingen die werken met bestuurlijke boetes, regelingen met bestuurlijke transacties (Tbm) en een regeling met belastingheffing (Bgp).
- Ten slotte is op verzoek van de opdrachtgever aangesloten bij de selectie die is gebruikt in het onderzoek uit 2005 naar de gevolgen van de bestuurlijke boete voor de werkbelasting bij bestuursorganen en de rechtspraak.³¹

3.5 Introductie van de boeteregelingen

Uitgebreide informatie over acht geselecteerde regelingen is – vanwege de grote hoeveelheid pagina's die dat in beslag neemt - opgenomen in bijlage 1. Deze paragraaf bevat een korte introductie van zes bestuurlijke boeteregelingen. De twee andere regelingen zijn reeds geïntroduceerd: het Tbm in paragraaf 2.2 en 3.3 en het Bgp in paragraaf 3.3.

In de toelichting op de regelingen wordt ingegaan op het doel van de regeling en hoe de regeling getypeerd kan worden in termen van de CTW-

31 Te weten: Wahv, Mw, WW, Arbowet, Bgp (J.G. van Erp & M.D. van Ewijk, *Werklast bestuurlijke boete: determinanten van de werkbelasting in de bestuursrechtspiegeling*, uitgeverij BOOM, Den Haag, 2005).

modellen (Commissie Kortmann). Het betreft een globale indeling die in hoofdstuk 5 nader zal worden uitgewerkt.³²

Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften

Op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) kunnen opsporingsambtenaren, waaronder de politie, bestuurlijke boetes opleggen voor lichte verkeersovertredingen. De regeling kent een limitatieve opsomming van overtredingen met elk een vast boetetarief. Het maximumtarief is € 340. De Wahv kent, een enkele uitzondering daargelaten, geen mogelijkheid voor strafrechtelijke handhaving. In termen van de commissie Kortmann is de Wahv een voorbeeld van model A.

Mededingingswet

Handhaving van de Mededingingswet (Mw) vindt alleen bestuursrechtelijk plaats. De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) is verantwoordelijk voor de tarifiering van bestuurlijke boetes. De Mw kent alleen een maximumtarief, dat is vastgesteld op € 450.000 of, indien hoger, op 10% van de voor de overtreding relevante omzet. De Mw kent dus geen gefixeerde tarieven en omdat tevens strafrechtelijke handhaving niet mogelijk is, is de Mw in termen van de commissie Kortmann een mengvorm (zie paragraaf 2.2).

Wet Arbeid Vreemdelingen

Op grond van de Wet Arbeid Vreemdelingen (Wav) kunnen werkgevers onder meer bestuurlijke boetes worden opgelegd voor het zonder tewerkstellingsvergunning arbeid laten verrichten door een vreemdeling. Ook is in bepaalde gevallen strafvervolging mogelijk. De bestuurlijke boetes worden opgelegd door de Arbeidsinspectie (AI). De wettelijke regeling kent een maximumtarief van € 11.250 bij een natuurlijk persoon en € 45.000 bij een rechtspersoon.³³ In beleidsregels zijn gefixeerde tarieven vastgesteld. Omdat de gefixeerde tarieven in beleidsregels zijn vastgelegd en niet in de wettelijke regeling zelf, kan niet van een zuiver model A worden gesproken. Ook het feit dat strafrechtelijke handhaving mogelijk is, maakt dat de Wav niet eenduidig is in te delen in CTW-modellen.³⁴

32 Op basis van nadere analyse van de wettelijke regeling en beleidsregels. Aan de hand van de empirische bevindingen worden de modellen van Kortmann verfijnd (zie hoofdstuk 5).

33 Bij recidive € 16.875 respectievelijk € 67.500.

34 In hoofdstuk 5 wordt dit punt nader uitgewerkt, wat onder andere resulteert in een verfijning van de CTW-modellen.

Werkloosheidswet

De WW stelt, net als veel andere sociale zekerheidsregelingen, eisen aan uitkeringsgerechtigden die deels bestuursrechtelijk kunnen worden gehandhaafd. Het gaat in het bijzonder om de verplichting bepaalde informatie te verschaffen aan de uitkeringsinstantie UWV. De maximale bestuurlijke boete die het UWV kan opleggen bij het overtreden van de informatieverplichtingen is op grond van de wettelijke regeling € 2.269. De tarifiering is op het niveau van beleidsregels verder uitgewerkt. De WW kent ook bepalingen die strafrechtelijke handhaving mogelijk maken. Op het eerste gezicht lijkt dan ook sprake te zijn van een model B, met dezelfde kanttekening als bij de Wav, dat de CTW-modellen geen rekening houden met verdergaande tarifiering op uitvoerend niveau. Ook de verhouding tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving ligt in de praktijk genuanceerder dan de typologie van Kortmann.³⁵

Arbeidsomstandighedenwet 1998

De Arbwet legt werkgevers een groot aantal verplichtingen op ten aanzien van het veiligheids- en arbeidsomstandighedenbeleid. Handhaving geschiedt door de Arbeidsinspectie. Voor de meeste schendingen van de Arbwet kunnen bestuurlijke boetes worden opgelegd, maar de meer ernstige rechtsschendingen worden via het strafrecht afgedaan. De maximale bestuurlijke boete verschilt per categorie overtredingen. Voor de zwaarste categorie geldt een maximum van € 11.345 (€ 17.017,50 bij recidive). De tarifiering is nader uitgewerkt in beleidsregels. Los daarvan kan de Arbwet voorsnog als voorbeeld van model B worden beschouwd.³⁶

Algemene wet inzake rijksbelastingen

Daar waar de bestuurlijke boete op veel terreinen een betrekkelijk nieuw fenomeen is, bestaat in het belastingrecht al langer de mogelijkheid bestuurlijke boetes op te leggen.³⁷ Bepalingen uit de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) kunnen deels strafrechtelijk en deels bestuursrechtelijk worden gehandhaafd. De maximale bestuurlijke boete die de belastingdienst kan opleggen bedraagt 100% van de aanslag voor zogeheten vergrijpboetes en € 4.537 voor minder ernstige verzuimboetes (bijvoorbeeld het niet tijdig doen van aangifte). Uitgaande van de in de Awr genoemde maximumtarieven is de tarifiering verder uitgewerkt in beleidsregels. Wanneer deze op dit moment nog buiten beschouwing worden gela-

35 Ook dit punt wordt nader uitgewerkt in hoofdstuk 5.

36 In de 'zuivere' CTW-modellen wordt alleen gekeken naar de wettelijke regeling en niet naar beleidsregels.

37 Dit stond voorheen bekend onder de term 'verhoging'.

ten, kan de Awr als model B worden beschouwd, zij het dat ook hier geldt dat de verhouding bestuursrechtelijke – strafrechtelijke handhaving nadere toelichting behoeft. Zie hiervoor bijlage 1 en in het bijzonder hoofdstuk 5.

4 BOETETARIEVEN

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de hoogte van bestuurlijke en strafrechtelijke boetetarieven (deelvraag 2). De analyses zijn gebaseerd op de uitgebreide beschrijving van de acht regelingen in bijlage 1, waarin ook de bronverwijzingen zijn opgenomen. In paragraaf 4.2 worden de maximumtarieven in de bestuurlijke en strafrechtelijke boeteregelingen vergeleken. Aanleiding hiervoor is de vraag of en, zo ja, in hoeverre maximumtarieven voor bestuurlijke boetes afwijken van die voor de strafrechtelijke boetes. In paragraaf 4.3 worden deze maxima vergeleken met maximumtarieven die zijn opgenomen in beleidsregels, voor zover de wettelijke regeling daar ruimte voor biedt. Vervolgens wordt in paragraaf 4.4 per regeling de variatie in boetetarieven in kaart gebracht aan de hand van boetetarieven voor concrete feiten. Deze analyse geeft een indicatie voor de bandbreedten van tarieven in bestuurlijke boeteregelingen. Ook de regelingen met bestuurlijke transactie (Tbm) en parkeerbelastingheffing (Bgp) zijn in de vergelijking betrokken. Paragraaf 4.5 gaat nader in op de verhouding tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke boetetarieven in het geval van gedragingen zowel bestuurlijk als strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd (beboet).

In paragraaf 4.6 worden de belangrijkste bevindingen samengevat in conclusies, waarbij het belangrijkste aandachtspunt is in hoeverre onevenwichtigheden zijn geconstateerd in de tarieven. Voorafgaand aan de vergelijking, kan daarover een verwachting worden geformuleerd op grond van de bevindingen in hoofdstuk 2. In paragraaf 2.2 is beschreven dat het vergroten van de doelmatigheid van handhaving het voornaamste motief is om de bestuurlijke boete in te voeren. Dit motief rechtvaardigt op zichzelf geen verandering in de hoogte van de tarieven - de Memorie van Toelichting bij de Vierde Tranche Awb bevat daarvoor ook geen aanknopingspunten.

Vanuit een rechtseconomisch perspectief zou kunnen worden betoogd dat de bestuurlijke boetetarieven lager zouden kunnen zijn dan de strafrechtelijke boetes die voorheen werden opgelegd, indien meer doelmatigheid gepaard gaat met een grote pakkans en daarmee bijdraagt aan een sterkere afschrikkende werking van de boete. De nuancering die hierop aangebracht dient te worden, is dat een verlaging van de tarieven een verkeerd

signaal zou kunnen geven over de beoordeling van de ernst van een beboetbaar feit, waardoor het niet voor de hand ligt de tarieven daadwerkelijk te verlagen.³⁸ Bovendien dient een boete daadwerkelijk een sanctie in te houden. Indien tegenover een boete een veel groter financieel gewin staat, zal er van de boete als zodanig weinig effect uitgaan.³⁹

Per saldo kan er van worden uitgegaan dat het invoeren van het instrument bestuurlijke boete niet noodzakelijkerwijs tot een wijziging van tarieven zou behoeven te leiden.

4.2 Wettelijke maximumtarieven

Inventarisatie

Voor een achttal regelingen is onderzocht welke gedragingen bestuurlijk beboetbaar zijn en welke maximumtarieven daarvoor gelden. Daarnaast is nagegaan welke gedragingen (ook) strafrechtelijke handhaafbaar (lees beboetbaar) zijn en welke maximumtarieven in die gevallen gelden. Zoals reeds eerder vermeld, zijn deze gegevens – die afkomstig zijn van deskresearch en interviews - terug te vinden in bijlage 1. Hieronder zijn voor alle regelingen (naar de volgorde zoals deze in bijlage 1 zijn besproken) in tabel 4.1 de (huidige formeel-) wettelijke maximumtarieven van de bestuurlijke boetes – inclusief Tbm en Bgp - afgezet tegen de wettelijke maximumtarieven van de strafrechtelijke boetes. Voorzover geen sprake meer is van strafrechtelijke handhaving, zijn de tarieven vermeld zoals deze laatstelijk hebben gegolden. Men realiseert zich daarbij dat naarmate het langer geleden is dat de strafrechtelijke handhaving is afgeschaft, dit beeld vertekend kan zijn. Niettemin is deze vergelijking van 'toen' en 'nu' opgenomen, omdat het wel enig inzicht geeft in mogelijke verschillen. In de tabel zijn de sinds 1 februari 2006 geldende bedragen opgenomen.

38 In hoofdstuk 6 wordt uitvoerig teruggekomen op de criteria bij tarifiering, onder andere op het aspect van preventie.

39 Behalve vanwege het materiële effect weken sancties ook via de gevoeligheid die gesanc-tioneerde hebben voor reacties van anderen, voor zover deze weet hebben van de sanc-tie.

Tabel 4.1 Wettelijke maximumtarieven bestuursrecht en strafrecht

| Wettelijke maximale boete | Bestuursrechtelijk | Strafrechtelijk | |
|--------------------------------------|---|--|---|
| | | Voorheen [#] (varieert per regeling) | Thans (per 1 februari 2006) |
| Wahv | € 340 | € 2.250 | - |
| Mw | € 450.000 of 10% jaarmzet ¹ | € 11.250 | - |
| Tbm* | | | |
| - transactie | - | - | € 1.200 |
| - boete bij overtreding ² | - | - | € 16.750 (WED) ⁴ |
| - boete bij misdrijf ² | - | - | € 67.000 (WED) ⁴ |
| Wav | | | |
| - natuurlijk persoon | € 11.250 (bij recidive €16.875) | - | € 16.750 (WED; misdrijf) ⁴ |
| - rechtspersoon | € 45.000 (bij recidive € 67.500) | - | € 67.000 (Sr; misdrijf) ⁴ |
| WW | | | |
| - boete bij overtreding | €2.269 | - | € 6.700 (overtreding) |
| - boete bij misdrijf | - | - | € 67.000 (misdrijf) |
| Arbowet | € 4.385 | | |
| - 1 ^e categorie | (bij recidive € 6.577,50) | - | € 16.750 |
| - 2 ^e categorie | € 11.345 (bij recidive € 17.017,50) | - | (WED; overtreding / misdrijf) ⁴ |
| Awr | | | |
| - verzuimboete | € 4.537 | - | € 6.700 (overtreding) |
| - vergrijpboete | 100% aanslag | - | € 67.000 of 100% aanslag (misdrijf) ^{3 4} |
| Bgp* | € 46 | - | - |

* In Tbm en Bgp is sprake van transacties respectievelijk heffingen i.p.v. boetes.

De velden 'Strafrechtelijk – voorheen' zijn alleen ingevuld indien de strafrechtelijke boete is vervangen door een bestuurlijke boete – een intern-strafrechtelijke vergelijking wordt in dit onderzoek niet beoogd

1) Als regel € 450.000; indien hoger 10% van de jaarmzet.

2) Milieudelicten die via de WED strafbaar zijn gesteld.

3) Bestuursrechtelijk: € 4.537 bij verzuimboete; 100% bedrag aanslag bij vergrijpboete. Strafrechtelijk: € 6.700 bij overtreding; € 67.000 of 100% bedrag aanslag bij misdrijf

4) Op grond van artikel 23 lid 7 Sr kan een rechtspersoon (en op grond van lid 8 ook andere ondernemingen zoals een vof) worden veroordeeld tot een boete van de naasthogere boetecategorie. Daarnaast kan ingeval van een economisch delict (WED) onder bepaalde voorwaarden onverminderd het bepaalde in artikel 23 lid 7 eveneens een naasthogere boete worden opgelegd. In de tabel zijn deze naasthogere bedragen niet opgenomen.

Vergelijking

Naar aanleiding van bovenstaande tabel kan ten aanzien van de maximumboetetarieven een aantal opmerkingen worden gemaakt over de verschillen tussen bestuurlijke boeteregelingen onderling en over de verschil-

len tussen bestuurlijke boeteregelingen in vergelijking met maximumboetes in het strafrecht.

Bestuurlijke boetes

Vergelijkend binnen de regelingen met bestuurlijke boetes:

- Uit de tabel blijkt dat de maximumtarieven voor bestuurlijke boetes (en heffing) alle van elkaar verschillen. Zij lopen uiteen van € 340 tot € 450.000 of meer. Deze grote variatie illustreert de diversiteit van rechtschendingen waarvoor bestuurlijke boetes kunnen worden opgelegd. Er is dus zeker geen sprake van een situatie waarin bestuurlijke boetes alleen kunnen worden opgelegd voor lichte feiten.

Strafrechtelijke boetes

Vergelijkend binnen de regelingen met strafrechtelijke boetes:

- De maximumtarieven voor strafrechtelijke boetes bij misdrijven komen doorgaans overeen. Misdrijven worden veelal beboet met de vierde of vijfde categorie (€ 16.750 respectievelijk € 67.000). Tot 1 februari 2006, de datum met ingang waarvan er een algehele verhoging van strafrechtelijke boetes in werking is getreden, veelal een maximumtarief van € 45.000 (Tbm, Wav, Awr en WW); sinds 1 februari 2006 is het tarief (aanzienlijk) verhoogd tot: € 67.000. Voor rechtspersonen kan het maximum zelfs oplopen tot € 670.000; artikel 23 lid 7 geeft daartoe de mogelijkheid indien een categorie voor een bepaald feit geen passende bestraffing toelaat. Niettemin wordt dit criterium van passende bestraffing als weinig onderscheidend aangemerkt; het is dan ook onduidelijk in welke gevallen hiervan gebruik kan worden gemaakt.⁴⁰
- De maximumtarieven voor overtredingen komen (slechts) in sommige gevallen overeen (Awr en WW: € 6.700; Arbowet en Tbm (WED): € 16.750). Opgemerkt zij dat de WED slechts twee categorieën kent.
- Het maximumtarief van het Tbm is vanzelfsprekend lager dan de maxima die de WED kent; het betreft immers een transactiebedrag voor relatief lichte strafbare feiten (zie bijlage 1).

Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke boetes

Vergelijkend voor gedragingen die *thans* zowel bestuurlijk als strafrechtelijk beboetbaar zijn - het gaat hierom gedragingen die bestuurlijk beboetbaar zijn op grond van de Wav, WW, Awr en Arbowet, en die ook strafbaar zijn gesteld in deze regelingen (al dan niet via de WED) of het Wetboek van Strafrecht:

40 Tekst en Commentaar Strafrecht, vierde druk, Kluwer 2002, p. 78.

- Uit de tabel blijkt dat er een behoorlijk verschil bestaat tussen de maximale bestuurlijke en strafrechtelijke boete voor fiscale delicten (Awr), althans voor wat betreft de (bestuurlijke) 'verzuimboetes' en 'overtredingen': € 4.537 respectievelijk € 6.700. Voor de algehele verhoging van de strafrechtelijke boete, bedroeg het strafrechtelijke maximum € 4.500 en was deze boete derhalve iets (zij het nauwelijks noemenswaardig) lager dan het bestuurlijke maximum. Voor de (bestuurlijke) vergrijpboetes geldt als maximum een verhoging met maximaal 100% van het bedrag van de aanslag; de maximale strafrechtelijke boete is maximaal € 67.000 of indien dat hoger is eveneens 100% van het bedrag van de aanslag. In dat opzicht zijn de maxima voor wat betreft hun hoogte vergelijkbaar. Wel moet nog worden gewezen op de 'categoriale verhoging' die een rechtspersoon kan treffen; op grond van artikel 23 lid 7 is inschaling in een naasthogere categorie mogelijk (op grond van lid 8 van deze bepaling geldt zulks bijvoorbeeld ook voor een vof); het bedrag van € 67.000 zou dus maximaal € 670.000 kunnen worden.
- De maximale bestuurlijke boete volgens de Arbowet (€ 11.345) ligt lager dan de maximale strafrechtelijke boete (€ 16.750). Tot 1 februari 2006 kwamen de maxima overigens nagenoeg overeen: € 11.345 vs € 11.250). Indien voor wat betreft de bestuurlijke boete de wettelijke recidivebepaling (verhoging van het maximum met 50%) mede in ogenschouw wordt genomen, dan is de maximale bestuurlijke boete op grond van de Arbowet met ruim € 17.000 hoger dan het strafrechtelijke maximum.
- Het schenden van de inlichtingenplicht door een werkloze kan volgens de WW maximaal bestuurlijk beboet worden met € 2.269. De maximale strafrechtelijke boete die op een dergelijke normovertreding in Sr is gesteld bedraagt thans € 6.700 in geval van een overtreding en € 67.000 ingeval het een misdrijf betreft. Het maximumtarief voor de bestuurlijke boete is derhalve lager dan het maximale tarief van de strafrechtelijke boete, óók in het geval van een overtreding.
- In de Wav wordt onderscheid gemaakt tussen het tewerkstellen van een illegaal door een natuurlijk persoon en een rechtspersoon. In het eerste geval bedraagt het bestuurlijke maximum € 11.250, in het tweede € 45.000. Illegale tewerkstelling kan ook een strafbaar feit opleveren. De zwaardere vormen daarvan (zie bijlage 1) kunnen maximaal worden beboet met € 67.000 en ligt derhalve aanzienlijk hoger dan de bestuurlijke maxima. Vóór de verhoging van de strafrechtelijke maxima waren de bestuurlijke en strafrechtelijke maximumboetes gelijk.

- Naast deze strafbaarstelling via Sr, is er in één geval sprake van strafbaarstelling via de WED. Dit betreft de 'meervoudige bestuursrechtelijke recidive' dat op grond van artikel 19c Wav is aangemerkt als een strafbaar feit. Op dit WED-delict staat een veel lagere maximale strafrechtelijke boete van € 16.750. Dit komt meer in de buurt van de maximale bestuurlijke boete voor natuurlijke personen. De maximale bestuurlijke boete voor rechtspersonen is zelfs veel hoger. Neemt men daarbij de wettelijke recidivebepaling van de Wav, verhoging met 50%, dan zijn de bestuurlijke maxima in beide gevallen hoger dan het strafrechtelijke maximum. Niettemin geldt ook hier, dat het strafrechtelijke maximum op grond van de WED (artikel 6 lid 4) kan oplopen naar € 67.000, terwijl (daarnaast en specifiek) voor rechtspersonen 'inschaling' mogelijk in een naasthogere categorie, waardoor het maximum zelfs € 670.000 kan bedragen. Neemt men deze beide bepalingen in ogenschouw, dan zijn de strafrechtelijke maxima (aanzienlijk) hoger.

Vergelijkend binnen regelingen die voorheen in plaats van bestuurlijke boetes, strafrechtelijke boetes kenden (Wahv, Mw):

- Het maximumtarief van de bestuurlijke boete onder de Mw is met € 450.000 (of met een percentage van de betrokken omzet) vele malen hoger dan de maximale strafrechtelijke boete die onder de voorheen geldende Wet Economische Mededinging/WED mogelijk was (€ 11.250, met ingang van 1 februari 2006 zou dat € 16.700 zijn geweest).
- Het maximumtarief van de bestuurlijke boete onder de Wahv is met € 340 lager dan de maxima die voorheen golden binnen het strafrecht.

Conclusie

De eerste conclusie die zich opdringt, is dat de maximumtarieven voor bestuurlijke boetes weinig overeenkomst vertonen. Dit komt wellicht enerzijds door de grote mate van onvergelykbaarheid van de beboetbare gedragingen (geringe verkeersdelicten vs beboetbare mededingingsgedragingen), anderzijds 'wreekt' zich hier het ontbreken van algemene boetecategorieën, zoals deze in het strafrecht voorkomen. Het lijkt er op dat per 'wetsfamilie' verschillende maxima worden gehanteerd. Voor zover de Wav en de Arbowet tot dezelfde wetsfamilie moeten worden gerekend, in ieder geval zijn deze 'afkomstig' van hetzelfde ministerie, zijn de gehanteerde maxima wel (ongeveer) gelijk. Door de algemene boetecategorieën in het strafrecht is de variëteit in strafrechtelijke boetemaxima slechts beperkt tot een aantal categorieën.

Een tweede conclusie is dat de maximumtarieven voor bestuurlijke boetes over het algemeen lager liggen dan die van de strafrechtelijke boetes. Strafrechtelijk beboetbare gedragingen worden, zo zou men hieruit kunnen afleiden, toch als ernstiger rechtsschending aangemerkt dan de bestuursrechtelijk beboetbare gedragingen. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat sommige bestuurlijke boetemaxima voor 1 februari hoger lagen dan de strafrechtelijke boetemaxima, doch sinds de categoriale verhoging van strafrechtelijke boetemaxima per genoemde datum is daarvan geen sprake meer. Daar waar het strafrechtelijke maximum wel hoger lag is dit verschil in boetheogte alleen maar groter geworden, omdat de maxima van de bestuurlijke boetes niet zijn verhoogd. Een opvallende uitzondering wordt gevormd door de maximale boete in de Mw; deze is beduidend hoger dan die was in de tijd dat de voorloper van de Mw nog strafrechtelijk werd gehandhaafd (beboet); het gaat hier om een verschil in hoogte van enkele honderdduizenden euro's.

Soms is niet duidelijk of nu sprake is van een hoger, gelijk of een lager maximum. Dit geldt specifiek de meervoudige recidive van het illegaal tewerkstellen van een vreemdeling: bij bestuursrechtelijke recidive is het bestuurlijke maximum voor niet-rechtspersonen hoger en voor rechtspersonen zelfs aanzienlijk hoger dan het strafrechtelijke maximum dat de WED stelt op weer dezelfde rechtsschending. Door enkele algemene bepalingen in de WED en Sr kan het genoemde maximum evenwel toch weer (veel) hoger uitvallen.

4.3 Maximumtarieven in beleidsregels

Hiervoor is aangegeven welke wettelijke maximale boetes zijn gesteld op gedragingen die bestuurlijk en/of strafrechtelijk beboetbaar zijn. Hieronder wordt nagegaan hoe de wettelijke boetemaxima zich verhouden tot de maxima die worden gehanteerd in de handhavingspraktijk. Niet altijd echter, zo zal ook nog blijken uit de volgende hoofdstukken, hebben handhavende instanties de vrijheid om af te wijken van de in de wet vermelde boetebedragen. Dit is het geval bij wettelijke gefixeerde boeteregelingen: de (maximale) boete op een gedraging is in de wet vastgelegd, afwijking daarvan is niet mogelijk, De Wahv en het Bgp zijn hiervan voorbeelden. Hieronder is voor de overige regelingen nagegaan welke de boetemaxima zijn die in de onderscheidenlijke beleidsregels van de handhavende instanties zijn vermeld.

Mw

In de Mw is het wettelijke maximum gesteld op € 450.000 of, indien hoger, 10% van de omzet. Raadpleging van de Richtsnoeren boetetoemeting leert echter dat hierin geen concrete bedragen doch factoren voor tarifiering zijn vermeld. Daarom is niet na te gaan in hoeverre er een discrepantie aanwezig is tussen het wettelijke boetemaximum en dat uit de beleidsregel. Wel kan worden gezegd, dat het wettelijke maximum via de in de richtsnoeren vermelde factoren kan worden bereikt.

Tbm

Het 'boete'-maximum dat in het Tbm is vermeld, is € 1.200. Uit de *Richtlijn voor strafvordering Bestuurlijke transactiemilieudelicten* valt evenwel af te leiden dat het door het OM gehanteerde maximum € 1.125 bedraagt.

Wav

De maximale bestuurlijke boete die de Wav stelt op het illegaal tewerkstellen van een vreemdeling bedraagt voor een natuurlijk persoon € 11.250 en voor een rechtspersoon € 45.000. In geval van recidive worden deze bedragen met 50% verhoogd. Uit de beleidsregel Wav blijkt dat de daarin gehanteerde maxima veel lager liggen: € 4.000 voor natuurlijke personen en € 8.000 voor rechtspersonen.

Illegale tewerkstelling is strafbaar gesteld in Sr. De maximaal op te leggen boete bedraagt € 67.000, met de mogelijkheid van inschaling in een naasthogere categorie voor rechtspersonen. Voorts is meervoudige bestuursrechtelijke recidive op grond van artikel 19 c Wav een strafbaar feit; de maximale boete bedraagt in dat geval € 16.700; ook in dit geval is inschaling in hogere categorieën mogelijk (zie hiervoor 4.1). Het OM-handhavingsbeleid is (nog steeds) neergelegd in de Circulaire handhavingsarrangement Wav uit 1995. De in deze beleidsregel genoemde boetebedragen liggen aanzienlijk lager: afhankelijk van bepaalde factoren worden boetes geëist tussen de € 900 en € 2.200, ingeval van recidive wordt een verdubbeling van deze bedragen geëist.

WW

De maximale bestuurlijke boete die in de WW is vermeld, bedraagt € 2.269. De verhouding tussen dit bedrag en de maximale boete op grond van uitvoeringsregelingen is lastig weer te geven, aangezien in *Boetebesluit sociale zekerheidswetten* geen maximum is genoemd, doch een percentage (10) van het benadelingsbedrag. Gelet op de OM-richtlijn sociale

zekerheidsfraude wordt strafvervolging ingesteld bij een benadelingsbedrag van meer dan € 6.000. Het maximale bestuurlijke (basis)boetebedrag bedraagt derhalve 10% van € 6.000. Gelet op de bestuursrechtelijke recidivebepaling (verhoging met 50%), kan het boetebedrag worden gesteld op € 900. Er zijn ook nog enkele andere boeteverhogende factoren die verhoging met dit percentage mogelijk maken, maar dan nog wordt het maximale bedrag niet gehaald, want daarmee wordt het zo-even vermelde bedrag met € 600 verhoogd.

Het schenden van de inlichtingenplicht kan ook een strafbaar feit opleveren, zowel een overtreding als een misdrijf. De respectievelijke maxima bedragen € 6.700 en € 67.000. De verhouding tussen deze wettelijke boetemaxima en de maximale boetes op grond van het OM-beleid, is niet te achterhalen omdat blijkens de desbetreffende OM-richtlijn geen geldboetes worden geëist.

Arbowet

In de Arbowet wordt onderscheid gemaakt in twee bestuurlijke boetecategorieën, in de eerste categorie geldt een maximum van € 4.538, in de tweede is het maximum € 11.345. In beide gevallen leidt recidive tot een verhoging met 50%. Uit Beleidsregel 33 blijkt dat het maximumbedrag voor de tweede categorie is gesteld op € 11.250, voor de eerste categorie is dit niet goed vast te stellen.

Strafrechtelijke handhaving van bepaalde voorschriften uit de Arbowet is eveneens mogelijk. Zowel misdrijven als overtredingen kennen hierbij een maximum van € 16.750. Blijkens de *Richtlijn voor strafvordering arbeidsomstandighedenwet 1998* geldt een maximum van € 8.250, ingeval van recidive wordt dit bedrag verdubbeld.

Awr

In de Awr worden twee soorten bestuurlijke boetes onderscheiden, de verzuimboetes en de vergrijpboetes. Voor de verzuimboetes hanteert de Awr verscheidene maxima, € 4.537 is daarvan de hoogste. De maximaal op te leggen vergrijpboete is niet in een bedrag uitgedrukt, doch in een percentage (10) van het bedrag van (bijv) de aanslag. Op grond van *Besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst* bedraagt het niet of gedeeltelijk niet betalen van belastingen tot een verzuimboete van 1% van de niet betaalde belasting bij het eerste verzuim, 5% bij het tweede met een maximum van € 2.268. Een derde of volgend verzuim leidt tot een boete van 10% van de niet betaalde belasting met een maximum van € 4.537. Blijkens deze be-

leidsregel wordt bij grove schuld een boete van 25% en bij opzet 50% van het bedrag van de aanslag opgelegd. Alleen in het geval van recidive of in bepaalde andere gevallen, wordt althans in geval van opzet een boete van 100% van het bedrag van de aanslag opgelegd.

Een aantal voorschriften uit de Awr is aangemerkt als strafbaar feit. Op overtredingen staat een maximale geldboete € 3.350 en € 6.700, op misdrijven staat een maximum van € 16.750 en € 67.000. De verhouding met de in de handhavingspraktijk geldende maxima is lastig vast te stellen aangezien de ATV-richtlijnen geen boetebedragen vermelden.

Conclusie

Hoewel de vergelijking tussen formeel-wettelijke boetemaxima en de boetemaxima in gedelegeerde regelgeving en beleidsregels niet voor alle boeteregelingen kan worden gemaakt (sommige regelingen noemen geen bedragen)⁴¹ kan daar waar dit wel het geval is, worden geconstateerd dat er soms een aanzienlijke discrepantie bestaat tussen het wettelijke maximum en het maximum dat blijkt uitvoeringsregels – met name beleidsregels – in de handhavingspraktijk wordt gehanteerd. Voor de bestuurlijke boetes kan worden gewezen op de Wav en WW en voor de strafrechtelijke boetes op de strafrechtelijke handhaving van illegale tewerkstelling in Sr alsmede de Arbowet. Het beeld dringt zich hierbij op, dat het in uitvoeringsregels gehanteerde maximum verhoudingsgewijs lager is naarmate het wettelijke maximum hoger is. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de criteria die hierbij mogelijk een rol spelen. De onderzochte regelingen geven geen aanknopingspunten voor de conclusie dat de discrepantie tussen wet en beleidsregel in het bestuursrecht groter of kleiner is dan in het strafrecht.

4.4 Bandbreedte in tarieven per regeling

In deze paragraaf wordt getracht een bandbreedte in boetetarieven in kaart te brengen. Hiervoor wordt eerst een inventarisatie gemaakt van tarieven voor relatief lichte delicten. Per regeling is gezocht – mede gelet op het gevoerde beleid - naar voorbeelden van delicten en beboetbare gedragingen uit de categorie met de laagste tarieven. Vervolgens is hetzelfde gedaan voor delicten en gedragingen uit de categorie met de hoogste tarieven. In beide gevallen worden de tarieven met elkaar – dat wil zeggen dwars door de regelingen heen – vergeleken. Vervolgens wordt per rege-

41 Om deze reden is ook afgezien van een vergelijkende tabel.

ling een bandbreedte bepaald waarbinnen de tarieven zich bevinden en deze worden onderling vergeleken.

Ook voor deze analyse geldt dat de vergelijkbaarheid van tarieven niet altijd optimaal is, bijvoorbeeld omdat de aard en de context van de beboetbare feiten sterk uiteenlopen. Niettemin geeft de vergelijking enig inzicht in de variatie in de tarieven.

Vergelijking van de laagste tarieven per regeling

Allereerst per regeling de laagst getarifeerde delicten (Tabel 4.2– zie bijlage 1 voor de bronvermeldingen).

Tabel 4.2 Voorbeelden van bestuurlijke boetes, laagste categorie tarieven

| | Feit | Boetetarief |
|---------|---|-----------------------------|
| Wahv | Als voetganger een weg gebruiken in strijd met bord C16 (geslotenverklaring voor voetgangers) | € 15 |
| Mw | Een brancheafspraken die niet ziet op prijs en afzetmogelijkheden | 10% omzet; minimaal € 1.000 |
| Tbm* | Huishoudelijk afval aanbieden terwijl men geen gebruiker van perceel is | € 50 |
| Wav | - Niet verstrekken van een op hem betrekking hebbend document door vreemdeling (boete werknemer) - Het niet vaststellen van de identiteit van een vreemdeling door een werkgever aan de hand van het genoemde identificatiedocument en het opnemen van een afschrift in de administratie (boete werkgever) | € 150 € 1.500 |
| WW | Niet verstrekken van inlichtingen, geen benadeling | € 23 |
| Arbowet | Schending verplichting werkgever iedere werknemer op hoogte te stellen van risico-inventarisatie en – evaluatie. | € 45 |
| Awr | Niet tijdig doen van aangifte, de aanslag is nihil (verzuimboete) | € 22 |
| Bgp* | Parkeren zonder te betalen | € 46 |

* Transactie respectievelijk heffing.

De regelingen en feiten zijn vanzelfsprekend sterk uiteenlopend. De boetetarieven zijn dan ook maar tot op zekere hoogte met elkaar te vergelijken. Desondanks vallen op hoofdlijnen de volgende zaken op:

- De voor Awr en WW genoemde boetes zijn typische voorbeelden voor de categorie van lichte overtredingen – in beide gevallen gaat het om

blote informatieplichten - die eenvoudig met een lichte bestuursrechtelijke boete (in de orde van € 22 - € 23) zijn af te doen. Hetzelfde kan gezegd worden van de iets zwaarder getarifeerde maar toch lichte delicten respectievelijk gedragingen genoemd voor respectievelijk Tbm en Bgp (in de orde van € 46 - € 50). Ook het voorbeeld gebruikt voor de Wahv (€ 20) past bij de categorie lichte overtredingen - kennelijk wordt het negeren van verbod voor voetgangers niet als werkelijk ernstig beschouwd.

- De voorbeeldelicten en bijbehorende tarieven uit Mw en Wav (tweede voorbeeld) passen bij de maatschappelijk ernstiger genomen delicten, waarbij ook de draagkracht van de overtreder een rol speelt (zie hoofdstuk 6 en bijlage 1).

Vergelijking van de hoogste tarieven

Tabel 4.3 geeft een vergelijkbare inventarisatie voor feiten waarvoor de hoogste boetetarieven per regeling gelden. Bij regelingen zonder gefixeerde tarieven betreft het de in beleidsregels aangetroffen hoogste boetetarieven. Deze kunnen lager liggen dan het wettelijke maximumtarief.

Tabel 4.3 Voorbeelden van bestuurlijke boetes, hoogste categorie tarieven

| | Feiten | Boetetarief |
|---------|--|--|
| Wahv | Totale massa van het beladen samenstel van voertuigen bedraagt meer dan 50.000 kg in geval van een landbouwtrekker | € 320 |
| Mw | Horizontale prijsafspraken | 10% omzet |
| Tbm | Opslag van afvalstoffen in garage met mogelijk nadelige gevolgen voor het milieu | € 1.200 |
| Wav | Illegale tewerkstelling vreemdeling door werkgever (rechtspersoon) | € 8.000 |
| WW | Niet verstrekken van inlichtingen, benadeling UWV | 10% benadelingsbedrag maximaal € 2.269 |
| Arbowet | Dodelijk letsel in groot bedrijf ernstig feit meer dan 3 slachtoffers (zonder bescherming in dagbouw/vergiftiging) | € 11.250 |
| Awv | Opzettelijk niet doen van aangifte, listigheid/samenspanning (vergrijpboete) | 100% te weinig geheven belasting |
| Bgp | Zonder te betalen parkeren | € 46 |

Bij Tabel 4.3 kunnen twee opmerkingen worden geplaatst:

- Ook uit de vergelijking van tarieven uit de 'hoogste categorie' per regeling komt het beeld naar voren dat de meeste regelingen (bijvoorbeeld Wahv, Bgp en Tbm) betrekking hebben op relatief eenvoudige en lichte

overtredingen. Andere regelingen daarentegen (bijvoorbeeld Mw en Awr) hebben – gezien de hoogte van de boetetarieven – mede betrekking op relatief ernstige delicten.

- De voorbeeldboetes uit Mw, Awr en WW vallen op doordat zij direct zijn gerelateerd aan het financiële voordeel dat de overtreder heeft, zij het wel met uiteenlopende maatstaven. Mogelijk houden de verschillen verband met het feit dat de relatie tussen de boetegrondslag en financieel voordeel bij belastingontduiking eenduidiger is dan bij prijsafspraken.

Bandbreedte van tarieven (acht regelingen)

Hierboven zijn twee tabellen opgenomen waarin de voorbeelden zijn gegeven van de lichtst en de zwaarst getarifeerde feiten die in de bestuursrechtelijke regelingen voorkomen. Tabel 4.4 biedt inzicht in de bandbreedte tussen de minimale en de maximale bestuurlijke boetetarieven.

Tabel 4.4 Bandbreedte boetehoogtes bestuursrecht (acht regelingen)

| | < € 100 | < € 1000 | < € 10.000 | < € 50.000 | < € 100.000 | > € 100.000 |
|---------|---------|----------|------------|------------|----------------------|-------------------------------------|
| Wahv | 15 | 340 | | | | |
| Mw | | | 1.000 | | | 10% omzet |
| Tbm | 50 | | 1.200 | | | |
| Wav | | 150 | | | 45.0000 | 67.500 (recidive) |
| WW | 23 | | 2.269 | | | |
| Arbowet | 45 | | | 11.250 | 16.875 (recidive) | |
| Awr | 22 | | | | | 100% te weinig geheven belasting |
| Bgp | 46 | | | | | |

Hoewel deze schematische impressie natuurlijk slechts een bandbreedte van tarieven in de acht regelingen weergeeft, zou met enige voorzichtigheid kunnen worden gesproken van een drietal categorieën regelingen:

1. De categorie laag getarifeerde overtredingen/gedragingen, gesanctioneerd/genormeerd binnen een relatief beperkte bandbreedte. Het betreft relatief eenvoudige feiten. De Wahv en Bgp behoren tot deze categorie. Beide regelingen kennen gefixeerde tarieven.

2. De categorie van laag tot matig getarifeerde overtredingen. De tarieven zijn van vergelijkbare orde als onder '1', maar met een wat bredere bandbreedte. Hiertoe behoren allereerst de WW en Tbm, die eenvoudige en laag getarifeerde boetes omvatten. Daarnaast behoren tot deze categorie de Wav en Arbowet, die worden gekenmerkt door een bandbreedte die uitloopt tot tarieven van een behoorlijke hoogte vanwege maatschappelijk als redelijk ernstig aangemerkte gedragingen.
3. De categorie met de grootste bandbreedtes, alsmede met de hoogste tarieven. Het gaat in beginsel om relatief complexe en ernstige feiten. Tot deze categorie behoren de Mw en de Awr. De bandbreedte is mede zo groot, omdat het tarief gerelateerd is aan de betrokken omzet respectievelijk de belastingaanslag.

4.5 Bestuurlijke en strafrechtelijke tarieven bij samenloop

In de onderzochte regelingen blijkt voor sommige feiten dat in beginsel zowel een bestuurlijke als een strafrechtelijke boete mogelijk is of was. In die gevallen voorkomt het 'una via'-beginsel in wet of andere regelgeving dat deze feiten tegelijkertijd strafrechtelijk en bestuurlijk worden beboet. Hiervoor is reeds duidelijk geworden dat de maximale strafrechtelijke boetes in het algemeen hoger liggen dan de maximale bestuurlijke boetes. Het is evenwel de vraag hoe hoog de maxima in de uitvoeringspraktijk van de handhaving liggen. Verwacht zou mogen worden dat indien een bepaald feit bestuursrechtelijk wordt beboet en vervolgens, in geval van bijvoorbeeld recidive of in geval het (financiële) nadeel groter is, een gelijksoortig delict strafrechtelijk wordt afgedaan, de strafrechtelijke boete verhoudingsgewijs hoger zou moeten komen te liggen dan de bestuursrechtelijke, aangezien de rechtsschending als ernstiger wordt beschouwd. Daartoe is voor wat betreft een aantal gedragingen nagegaan welke boetes blijkens de door de handhavende instanties gevoerde beleid worden opgelegd of worden geëist.

Een vergelijking op uitvoeringsniveau tussen de boetebedragen voor soortgelijke gedragingen in het strafrecht en die in het bestuursrecht laat zich evenwel moeilijk maken. Vanuit methodologische perspectief is de vergelijking niet onproblematisch. Zuiver geredeneerd worden onvergelijkbare grootheden vergeleken. De bestuurlijke boete wordt met de strafrechtelijke boete vergeleken, hoewel de voorwaarden voor het opleggen verschillen (bijvoorbeeld: strafrecht bij tweede recidive - Wav), dan wel er een tijdsverschil zit tussen het moment waarom strafrecht van toepassing was

en het bestuursrecht van toepassing is. Niettemin is hieronder, voor zover mogelijk, een vergelijking gemaakt.

Wav

De belangrijkste bestuurlijke boete op grond van de Wav betreft die welke kan worden opgelegd voor het illegaal tewerkstellen van vreemdelingen. Hoewel het maximale tarief voor de bestuurlijke boete lager ligt dan het maximale strafrechtelijke tarief, laat in een geval de praktijk – althans als gekeken wordt naar beleidsregels – een omgekeerd beeld zien. Het normbedrag voor deze bestuurlijke boete is op grond van de Beleidsregel Wav € 4.000 voor een natuurlijk persoon en € 8.000 voor een rechtspersoon. In het geval van recidive, dwingt de Wav tot een verhoging met 50%. Is evenwel voldaan aan de voorwaarden van artikel 19c Wav dan wordt een 'bestuursrechtelijke' recidive uiteindelijk aangemerkt als een strafbaar feit (meer precies: een economisch delict in de zin van artikel 6 WED). Het OM-beleid ter zake is nog steeds neergelegd in de Circulaire handhavingsarrangement Wav, die dateert uit 1995 en tot op heden ongewijzigd van kracht is. Hieruit valt echter niet af te leiden welke straftoemeting het OM in dit specifieke geval hanteert. Opgemerkt wordt dat de in deze beleidsregel gehanteerde bedragen voor (strafrechtelijke) first offenders en zelfs voor strafrechtelijke recidivisten (aanzienlijk) lager liggen dan de bedragen die de bestuursrechtelijke beleidsregel hanteert (namelijk tussen € 900 en € 2.200 bij een first offender en bij recidive het dubbele). In het specifieke geval van een meervoudige recidive zou de strafrechtelijke boete voor een overeenkomstig feit lager kunnen uitvallen dan de bestuurlijke (zie hiervoor ook bijlage 1 en paragraaf 5.5).

WW

De schending van de inlichtingenplicht van de WW (bijvoorbeeld het zwijgen van informatie die relevant is voor het vaststellen van de hoogte of duur van de uitkering) is zowel strafrechtelijk als bestuurlijk beboetbaar. De maximaal op te leggen bestuurlijke boete (€ 2.269) is, zo bleek hiervoor al, (aanzienlijk) lager dan de strafrechtelijke boete die kan worden opgelegd (€ 67.000 voor misdrijven, € 6.700 voor overtredingen). Blijkens het gevoerde beleid van het UWV en het OM geldt, zowel voor de bestuurlijke als de strafrechtelijke handhaving (boete) het bedrag waarvoor de uitkeringsinstantie UWV is benadeeld als grondslag. Een nadere beschouwing over de verhouding tussen de hoogte van de strafrechtelijke en de bestuurlijke boete, die gelet op het gevoerde beleid in de praktijk worden opgelegd, valt evenwel niet goed te maken, aangezien blijkens het OM-beleid het OM bij een benadeling van meer dan € 6.000 overgaat tot

strafvervolgung maar daarbij geen boete eist, maar een gevangenisstraf. Daardoor is onduidelijk of de strafrechtelijke boete voor een vergelijkbaar delict, maar bij een grotere benadeling, verhoudingsgewijs hoger uitvalt dan de bestuurlijke boete.

Arbowet

Ook in de sfeer van arbeidsomstandigheden is sprake van feiten, die zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk beboetbaar zijn. Recidive van bestuurlijk beboetbare feiten is op grond van artikel 33 Arbowet (bijvoorbeeld de verplichting van een goed arbobeleid of een risico-inventarisatie) een strafbaar feit. Het OM-beleid terzake neemt de reeds opgelegde bestuurlijke boete steeds als uitgangspunt. Hetzelfde geldt voor het strafbare feit zoals bedoeld in artikel 32 Arbowet: als uitgangspunt wordt de som genomen van de mogelijk voor dat feit op te leggen bestuurlijke boetes, waarbij deze bedragen dan ten minste worden verdubbeld.

Awr

Voor fiscale delicten geldt een wat complexe regeling voor het beantwoorden van de vraag welke feiten strafrechtelijk worden vervolgd en welke niet. Volgens het OM-beleid (de ATV-richtlijnen) wordt in geval van een benadelingsbedrag tot € 6.000 de zaak bestuurlijk afgedaan; hetzelfde geldt (in beginsel) overigens ook voor benadelingsbedragen die tussen de € 6.000 en € 25.000 liggen. Over de hoogte van de op te leggen strafrechtelijke boete laten deze richtlijnen zich evenwel niet uit. In de tot 1 januari 2006 geldende richtlijnen werd over de hoogte van de strafrechtelijke boete opgemerkt, dat er naar werd gestreefd dat deze in ieder geval hoger uitvalt dan de bestuurlijke boete voor dat feit.

Overige regelingen

De andere onderzochte boeteregelingen lenen zich niet voor een vergelijking tussen strafrechtelijke en bestuurlijke boetes voor vergelijkbare delicten; de betreffende feiten zijn niet (Bgp, Tbm) of niet langer (Mw, Wahv) zowel bestuurlijke alsook strafrechtelijk beboetbaar.

Wat betreft parkeerovertredingen wordt hier nog opgemerkt, dat de boetebedragen van de Wahv en het Bgp nagenoeg gelijk zijn (€ 45 respectievelijk € 46).

Conclusie

Een vergelijking van de hoogte van bestuurlijke en strafrechtelijke boetes, hoogten die blijkens de toepasselijke beleidsregels worden gehanteerd, laat zich moeilijk maken. Waar deze wel kan worden gemaakt, geldt soms het uitgangspunt dat bij het bepalen van de hoogte van de strafrechtelijke boete, de bestuursrechtelijke boete als uitgangspunt wordt genomen (Arbo en – althans voorheen expliciet – de Awr). Bij de Wav lijkt het omgekeerde het geval: de strafrechtelijke boetehoogte ligt aanzienlijk lager dan de bestuursrechtelijke. De oorzaak hiervan moet worden gezocht in de omstandigheid dat de strafrechtelijke beleidsregel dateert uit 1995 en de bestuurlijksrechtelijke tien jaar jonger is.

4.6 Conclusie

Vergelijking van tarieven

In dit hoofdstuk is gebleken dat de wettelijke maximumtarieven voor bestuurlijke boetes van elkaar verschillen. Binnen het strafrecht gelden, met name voor misdrijven, vaker dezelfde maximumtarieven. Door de boetecategorieën van artikel 23 Sr en artikel 6 WED is er sprake van een meer uniforme maximumtarifiering in het strafrecht dan in het bestuursrecht. In het bestuursrecht ontbreken dergelijke uniforme boetecategorieën, ook in het wetsvoorstel van de Vierde Tranche van de Awb is daarin niet voorzien.

Vervolgens is gebleken dat de maximale bestuurlijke boetes voor vergelijkbare gedragingen in het algemeen lager liggen dan de maximale strafrechtelijke boetes. De verschillen zijn met ingang van 1 februari 2006 alleen maar groter geworden; de strafrechtelijke boetes zijn toen algeheel verhoogd, terwijl dit niet gold voor de bestuursrechtelijke boetes.

Daar waar het strafrecht plaats heeft gemaakt voor het bestuursrecht, is het beeld niet eenduidig. In het geval van de Wav zijn de maximumtarieven verlaagd, terwijl in het geval van de Mw – onder invloed van Europese regelgeving – het maximumtarief vele malen hoger is dan die onder de Wet economische mededinging (Wem)/WED. Kennelijk hebben additionele overwegingen, anders dan doelmatigheid, geleid tot deze wijzigingen van de voorheen geldende maximumtarieven.

De verschillen tussen de maximale boetehoogten op grond van de wettelijke regelingen en die welke, blijkens vastgestelde uitvoeringsregels, in de handhavingspraktijk worden gehanteerd, zijn aanzienlijk. Dit geldt zowel voor bestuursrechtelijke als voor strafrechtelijke boetes.

Meer in het algemeen levert de inventarisatie van (maximum)tarieven een tamelijk heterogeen beeld op: de variatie is groot. Dit hangt samen met de verschillende soorten gedragingen die bestuursrechtelijk beboetbaar zijn. Enerzijds wordt de bestuurlijke boete ingezet voor relatief eenvoudige en lichte overtredingen (bijvoorbeeld Wahv). Dergelijke regelingen kennen relatief lage tarieven en kleine bandbreedten tussen de laagste en hoogste tarieven. Anderzijds wordt de bestuurlijke boete juist ingezet voor complexe en zware rechtsschendingen.

Verhouding bestuursrechtelijke en strafrechtelijke tarieven

In het voorgaande is geen aanleiding gelegen voor de conclusie dat sprake is van een in het oog springende onevenwichtigheid in de verhouding tussen bestuurlijke en strafrechtelijke boetetarieven. Wel is opgevallen dat de bandbreedte bij bestuurlijke boetes kleiner is dan die bij strafrechtelijke boetes binnen dezelfde regelingen (voor zover van toepassing). Daaraan kan worden toegevoegd dat enerzijds de bandbreedte voor bestuurlijke boetes juist voorziet in lage tarieven voor eenvoudige en lichte overtredingen/gedragingen, terwijl aan de andere kant in het strafrechtelijke spectrum juist sprake is van hogere tarieven voor strafrechtelijke boetes. Dit gegeven mag evenwel geen reden zijn de ogen te sluiten voor het feit dat ook bestuurlijke boetes, zoals in Mw en Awr, een aanzienlijke hoogte kunnen hebben. Hoewel de strafrechtelijke sanctionering dus enerzijds het beeld geeft van meer gericht te zijn op zwaardere delicten, is het geenszins zo dat bestuursrechtelijke sancties zich beperken tot de eenvoudiger en lichtere vergrijpen.

Ten slotte is nagegaan hoe in de praktijk van de handhaving, de boetetarieven zich tot elkaar verhouden. Soms is vergelijking niet mogelijk, omdat het OM geen boete eist maar een gevangenisstraf (WW). In een geval (Wav) leidt strafvervolging, gelet op een niet gewijzigde en nogal gedateerde OM-beleidsregel, mogelijk zelfs tot een lagere boete dan die welke volgens de bestuursrechtelijke beleidsregel op dat feit is gesteld. Voor wat betreft gedragingen uit de Arbowet blijkt uit het OM-beleid dat soortgelijke feiten in het strafrechtelijke traject tot een hogere boeteoplegging dienen te leiden dan die op grond van het bestuursrecht worden opgelegd. De bestuurlijke boete wordt dan als uitgangspunt genomen voor het bepalen van de te eisen strafrechtelijke boete.

5 PROCEDURES VOOR TARIFERING

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de procedure voor het vaststellen van de tarifiering centraal. Voorafgaand aan de analyses kan de verwachting worden geformuleerd dat de procedures grotendeels afhangen van de ruimte die de wettelijke regeling biedt aan het uitvoerende niveau om tarieven (en de tarievenstructuur) vast te stellen en, voor zover sprake is van enige ruimte, hoe het uitvoerende niveau daarmee omgaat. Daarom begint dit hoofdstuk met een nadere analyse op de twee niveaus waarop de tarifiering kan worden vastgelegd, te weten Algemeen verbindende voorschriften (Avv's)⁴² en beleidsregels (paragraaf 5.2). Daarna wordt ingezoomd op de verhouding bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving bij de acht geselecteerde regelingen. In een aantal gevallen laat de wettelijke regeling enige ruimte aan het uitvoerend niveau om de afbakening tussen beide sferen vorm te geven. In paragraaf 5.3 wordt beschreven hoe dat is gebeurd.⁴³ Een vergelijkbare analyse wordt gemaakt voor de gekozen tarievenstructuur (paragraaf 5.4). Ook daarvoor geldt dat de wet in een aantal gevallen ruimte laat aan het uitvoerende niveau en dat de betrokken actoren deze ruimte verschillend invullen. Op grond de bevindingen wordt een driedeling gemaakt van tarifieringsprocedures in de praktijk. Deze indeling, die in paragraaf 5.5 wordt gepresenteerd, is gebaseerd op de verschillen in het niveau van tarifiering. In de toelichting wordt tevens ingegaan op de praktijkervaringen met tarifiering bij de vier regelingen waarvoor op dit punt nader onderzoek is verricht.⁴⁴ Paragraaf 5.6 bevat de conclusie van dit hoofdstuk.

42 Bijvoorbeeld wettelijke regelingen, bijlagen daarbij, AMvB's en gemeentelijke verordeningen.

43 Daarbij wordt opgemerkt dat de analyses in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op een uitgebreidere beschrijving van de acht regelingen in bijlage 1. Daar staan ook de relevante bronvermeldingen.

44 Te weten de Wavh, de Mw, de Wav en het Tbm. Zie paragraaf 1.3 voor een toelichting op de onderzoeksopzet.

5.2 Tarifiering in wet en beleid

5.2.1 Twee niveaus van tarifiering

Er bestaan verschillende soorten bestuurlijke boeteregelingen. In paragraaf 2.2 zijn de modellen van de commissie Kortmann geïntroduceerd (CTW-modellen). Deze modellen zijn gebaseerd op hoe de wettelijke regeling is vormgegeven. Daarbij is ten eerste gekeken naar het wel of niet blijven bestaan van mogelijkheden voor strafrechtelijke handhaving. Ten tweede is gekeken naar de tarievenstructuur: schrijft de wettelijke regeling vaste tarieven voor of wordt alleen een maximumtarief genoemd?

Het onderzoek naar de acht regelingen leert dat het op beide dimensies voorkomt dat de wettelijke regeling ruimte biedt aan het uitvoerende niveau. Deze ruimte wordt in een aantal gevallen (bijvoorbeeld bij de Wav) ingevuld door de minister die eindverantwoordelijk is voor de regeling (bij de Wav de Minister van SZW). In andere gevallen (bijvoorbeeld bij de Mw) stelt de handhavende instantie eigen beleidsregels op (in dit geval de NMa).⁴⁵

Door in de vergelijking niet alleen de wettelijke regelingen mee te nemen, maar tevens de beleidsregels, ontstaat een completer beeld van de tarifiering. De praktijk van tarifiering laat veel variatie zien, op grond waarvan de modellen van de commissie Kortmann kunnen worden verfijnd. Bovendien biedt het betrekken van tarifiering op uitvoerend niveau de basis voor het beschrijven van verschillende tarifieringsprocedures. Daarbij is de speelruimte van handhavende instanties een belangrijk element.

5.2.2 Speelruimte handhavende instanties

De speelruimte van handhavende instanties bij het vaststellen van tarieven en tarievenstructuren varieert. Globaal kunnen de volgende situaties worden onderscheiden, die zich ook in het onderzoek openbaarden:

1. De tarieven zijn in de wettelijke regeling gefixeerd, dus de handhavende instantie heeft geen ruimte zelf tarieven vast te stellen.
2. De wettelijke regeling laat wel ruimte aan het uitvoerende niveau. Deze ruimte kan worden ingevuld door:

⁴⁵ Het laatst genoemde onderscheid komt nader aan de orde in paragraaf 5.5. In het vervolg van deze paragraaf staat het onderscheid tussen tarifiering op wetgevingsniveau en uitvoerend niveau centraal.

- a. beleidsregels van de verantwoordelijke minister (bijvoorbeeld Awr en Arbowet).
 - b. beleidsregels van de handhavende instanties zelf (bijvoorbeeld Mw).
- Deze beleidsregels kunnen gefixeerde tarieven bevatten, waardoor de handhavende instelling geen ruimte heeft bij het opleggen van boetes in concreto.⁴⁶ De beleidregels kunnen echter ook wel enige ruimte laten aan handhavers bij het vaststellen van boetes.⁴⁷ In paragraaf 5.4 wordt nader uitgewerkt hoe die ruimte in de praktijk wordt ingevuld.

Handhavende instanties kunnen ook ruimte hebben bij de keuze tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving (in abstracto en concreto). De variatie die daarbij mogelijk is, kan analoog aan het voorgaande worden beschreven. De praktijkbevindingen komen in paragraaf 5.3 aan de orde.

5.3 Verhouding bestuursrecht strafrecht

In sommige regelingen is de bestuurlijke boete geheel in de plaats gekomen van strafrechtelijke sanctionering. In de selectie van acht zijn dat de Wav en de Mw. In andere gevallen regelingen bevatten bepalingen voor zowel bestuurlijke als strafrechtelijke sancties (Wav, Arbowet, WW, Awr). In paragraaf 5.2.1 wordt besproken hoe de afbakening tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving in de praktijk is vormgegeven daar waar samenloop mogelijk is. Op grond daarvan wordt in paragraaf 5.2.2 een verfijning aangebracht in de varianten in de verhouding bestuursrecht strafrecht.

5.3.1 Afbakening in de praktijk

Soms worden strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties in de desbetreffende wettelijke regeling scherp afgebakend, waarmee de naleving van het 'una via'-beginsel wordt geconcretiseerd. De karakteristieke invulling daarvan luidt: '*Geen boete kan worden opgelegd terzake van bij of krachtens deze wet strafbaar gestelde feiten.*' (vergelijk artikel 33 lid 4 Arbowet en artikel 19 lid 2 Wav). In andere regelingen hebben handhavende instanties een discretionaire beslissingsbevoegdheid als het aankomt op de

46 Daargelaten de hardheidsclausule van art. 4:84 Awb; dit is echter geen afwegingsruimte meer.

47 Hoe handhavers in de dagelijkse praktijk met dergelijke ruimte omgaan en welke procedures en criteria daarbij een rol spelen valt buiten het bestek van dit onderzoek.

keuze tussen bestuurlijke of strafrechtelijke handhaving. Kenmerkend in deze gevallen zijn de volgende afbakeningscriteria: *'Een boete wordt niet opgelegd zolang de gedraging wordt onderzocht door het openbaar ministerie.'* (artikel 27d lid 1 WW) en *'De oplegging van een boete blijft definitief achterwege indien ter zake van de gedraging (...) een strafvervolgning is ingesteld en het onderzoek ter terechtzitting een aanvang heeft genomen, dan wel het recht tot strafvordering is vervallen ingevolge artikel 74 van het Wetboek van Strafrecht.'* (Artikel 27d lid 2 WW en vrijwel gelijk-luidend artikel 67o Awr), alsmede *'Het recht tot strafvervolgning (...) ver-valt, indien de inspecteur (...) ter zake reeds een boete heeft opgelegd.'* In een dergelijk geval is de uitkomst eenduidig (een strafrechtelijke of een bestuursrechtelijke sanctie), maar afhankelijk van het bestuurlijke respectievelijk strafrechtelijke handhavingsbeleid (en de eventuele afstemming daartussen).

5.3.2 Varianten in de verhouding bestuursrecht strafrecht

Als nu voorts de bestuurlijke transactie op grond van de Tbm en de belastingheffing op grond van het Bgp in de analyse wordt betrokken, kunnen voor de geselecteerde 'boete'-regelingen de volgende varianten worden onderscheiden in de verhouding bestuursrecht - strafrecht:

1. Regelingen op grond waarvan een bestuurlijke transactie kan worden opgelegd. De bestuurlijke transactie is een strafrechtelijke transactie aangeboden door een bestuursorgaan.
2. Regelingen op grond waarvan door bestuursorganen een fiscale (na)heffing kan worden opgelegd als sanctie voor overtreding van de regels. De aard van de fiscale heffing is tot op zekere hoogte vergelijkbaar met de bestuurlijke boete doch zuiver geredeneerd van een andere orde.
3. Regelingen op grond waarvan uitsluitend bestuurlijke boetes kunnen worden opgelegd.
4. Regelingen op grond waarvan zowel strafrechtelijke én bestuurlijke boetes kunnen worden opgelegd en waarin de regeling zelf per gedraging uitsluitel geeft over de keuze daartussen.
5. Regelingen als onder 4, waarbij de regeling volstaat met aan te geven dat een samenloop van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke boetes niet is toegestaan zodat de handhavende instanties daarin een beleidskeuze moeten maken.
6. Regelingen op grond waarvan uitsluitend een strafrechtelijke boete kan worden opgelegd.

De verschillen tussen de regelingen met bestuurlijke boetes worden samengevat in tabel 5.1. Bij twee regelingen (de Wav en de Arbowet) blijkt dat niet voor alle delicten een zelfde systematiek is toegepast (deze worden onder de tabel toegelicht).

Tabel 5.1 Verhouding bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving bij regelingen met bestuurlijke boetes

| Alleen bestuurlijke boete | Bestuurlijke boete of strafrechtelijke boete ⁴ | |
|---------------------------|---|--|
| | Wettelijk gemaakte keuze | Keuze in handhavingspraktijk |
| Wahv Mw | Wav ¹ Arbowet ³ | Wav ² Arbowet ³ Awr WW ¹ |

1 Recidive levert een strafbaar feit op. De AI kan dan geen bestuurlijke boete opleggen.

2 Daarnaast is het OM bevoegd strafvervolgning in te stellen als het gaat om een strafbaar feit o.g.v. artikel 197b t/m d Sr etc.

3 Op grond van de wet: artikel 22 lid 4 Arbowet. Op grond van de handhavingspraktijk: beleidsregel 33 (betreft recidive).

4 Het OM is bevoegd het instellen van strafvervolgning in geval van overlap.

5.4 Tarievenstructuur

Ook de tarievenstructuur kent in de praktijk meer varianten dan de in de CTW-modellen onderscheiden alternatieven (gefixeerde tarieven versus alleen maximumtarieven). In paragraaf 5.4.1 worden deze varianten geïntroduceerd. Vervolgens wordt voor de acht geselecteerde regelingen de tarievenstructuur beschreven zoals vastgelegd in Avv's (paragraaf 5.4.2) respectievelijk beleidsregels (paragraaf 5.4.3).⁴⁸

5.4.1 Varianten in de tarievenstructuur

Alle boeteregelingen kennen een bepaling waarin de maximumboetehoogte wordt bepaald. Dit maximum kan een vast bedrag zijn (WW, Arbowet,

⁴⁸ De overzichten die volgen geven het standaardbeeld per regeling. In bijzondere gevallen kan in een regeling sprake zijn van een uitzondering op de aangegeven classificatie. De uitzonderingen zijn beschreven in bijlage 1.

Wav, Mw en ook Sr en de WED), of een percentage van een bepaalde grondslag (Awv, Mw) of een combinatie van beide.

Voor sommige regelingen zijn de tarieven vastgesteld (gefixeerd) in een Avv, bijvoorbeeld (een bijlage bij) de wettelijke regeling, een AMvB of een gemeentelijke verordening. Voor de onderzochte regelingen geldt dit voor de Wavh en het Bgp. Andere regelingen laten ruimte aan het uitvoerende niveau. Onderzoek naar hoe deze ruimte is benut voor de zes overige regelingen laat zien dat er naast gefixeerde tarieven twee andere varianten te onderscheiden zijn in de tarievenstructuur. Deze laten meer ruimte aan de handhavende instantie bij het bepalen van boetes in concreto.

De drie varianten zijn:

- a. *Boetebepalende factoren*. In dat geval vermeldt de boeteregeling (inclusief beleidsregels) een of meer criteria welke door de handhavende organisatie moeten worden meegewogen bij het vaststellen van de boete.
- b. *Genormeerde basisboetes met gespecificeerde boeteverhogende en/of –verlagende factoren*. Voor een of meer type overtredingen geldt een vast boetebedrag (basisboete), die vervolgens kan worden verhoogd of verlaagd aan de hand van bepaalde criteria (bijvoorbeeld verwijtbaarheid of recidive). Aan de boeteverhogende of –verlagende factoren zijn al dan niet vaste bedragen of vermenigvuldigingsfactoren toegewezen.
- c. *Gefixeerde boetes*. In de meest zuivere vorm gaat het om een limitatieve opsomming van overtredingen met de daarbij behorende boete. Ook kan sprake zijn van een regeling met vaste boetebedragen voor categorieën van overtredingen (bijvoorbeeld met de indeling lichte versus zware overtredingen).⁴⁹

5.4.2 Tarifiering in algemeen verbindende voorschriften

Analyse

In tabel 5.2 is bepaald welk systeem van tariefstructuur van bestuurlijke boetes is vastgelegd in het relevante Algemeen verbindend voorschrift.

⁴⁹ Voorstelbaar is dat sommige boetebepalende factoren (zie a) op basis van een numerieke rekenfactor, doorgaans in relatie tot een bepaalde basisboete (zie b) leiden tot een bepaalde boete. Op rekenkundige basis zou men deze aanpak met de gefixeerde boete (zie c) gelijk kunnen stellen – volgens het uitgangspunt dat aan de handhaver bij boeteoplegging geen enkele beleidsvrijheid meer toekomt. Bovenstaande indeling is een andere en gekozen om de structuur van de boete beter in beeld te brengen. Paragraaf 6.4 brengt dit tot uitdrukking door een presentatie van boeteformules.

Tabel 5.2 Systematiek van tarifiering in wetgeving

| Regeling | Boete | A: Boetebepalende Factoren | B: Basisboete | C: Gefixeerde boete (transactie/heffing) |
|----------|-------|----------------------------|---------------|---|
| Wahv | br | Wifz | - | Wifz, AMvB |
| Mw | br | Wifz | - | - |
| Tbm | tr | - | - | - |
| Wav | br | - | - | - |
| WW | br | Wifz | AMvB | - |
| Arbowet | br | - | - | - |
| Awr | br | Wifz | Wifz | - |
| Bgp | hg | - | - | Ministeriële regeling en Plaatselijke Verordeningen |

br bestuurlijke boete
tr transactie
hg heffing
Wifz Wet in formele zin

Ter toelichting op de bovenstaande tabel kan het volgende worden opgemerkt:

- De Wahv kent een bijlage waarin per overtreding de boetebedragen zijn opgenomen. Wijziging daarvan is mogelijk bij AMvB. Op grond van artikel 2 lid 3 en 4 Wahv is leeftijd een boetebepalende factor (kort gezegd: halvering van de boete als de overtreder nog geen 16 jaar is).
- In de Mw (bestuurlijke boete) zijn slechts de criteria ernst en duur voor tarifiering opgenomen. De tarifiering is verder overgelaten aan de NMa.
- Het Tbm is geen wet in formele zin, maar een AMvB en bevat zelf geen tarifieringscriteria.
- De Wav kent voor bestuursrechtelijke noch de strafrechtelijke delicten boetebepalende factoren (behoudens de recidivebepaling van artikel 19d lid 2 Wav; voor de bestuurlijke boete).
- De WW bevat voor de bestuurlijke boete een aantal tarifieringscriteria: ernst van de gedraging, verwijtbaarheid, omstandigheden waarin de overtreder verkeert en de mogelijkheid van het niet opleggen van een boete indien geen sprake is van benadeling en dringende redenen. Deze criteria zijn in een aansluitende AMvB in een basisboete uitgewerkt. Wat de strafrechtelijke boete op basis van de WW betreft, geeft de wet geen tarifieringscriteria.
- De Arbowet volstaat wat betreft bestuurlijk beboetbare feiten met het aangeven van een tweetal categorieën ter bepaling van het boete-maximum (eerste en tweede categorie, artikel 34, lid 4). Van boetebepalende factoren (in de hier bedoelde zin) kan evenwel niet worden gesproken – hooguit voor recidive als boeteverhogende factor (artikel 34, lid 5). Wat betreft de strafrechtelijk beboetbare delicten wordt overtre-

ding van verschillende bepalingen uit de Arbowet strafbaar gesteld via de WED, dat overigens terzake geen tariferingscriteria bevat.

- Over de bestuurlijke boeteregeling in de Awr kan worden opgemerkt dat ten aanzien van de verzuimboetes *geen* criteria voor tarifiering in de wet zijn opgenomen, maar voor de vergrijpboetes wel. Ten dele betreft dit boetebepalende factoren (opzet of grove schuld, zie bijvoorbeeld artikel 67d, lid1), voor een ander deel de basisboete (het bedrag van de aanslag als grondslag voor de boete, zie bijvoorbeeld artikel 67d lid 2). De strafrechtelijke boeteregeling in de Awr kent geen criteria voor tarifiering.⁵⁰
- Voor het Bgp is bij wet in formele zin slechts een kader voor regelgeving (bij Ministeriële regeling en bij gemeentelijke verordening) gegeven – tariferingscriteria ontbreken. Op basis van het Bgp wordt door de Minister van Binnenlandse Zaken bij ministeriële regeling jaarlijks het maximumbedrag vastgesteld, dat gemeentebesturen maximaal mogen hanteren. In de Plaatselijke verordeningen wordt vervolgens gekozen voor vaste bedragen.

Tot slot enkele relevante aspecten van tarifiering van strafrechtelijke boetes op wetgevingsniveau:

- Wat betreft de aan de Arbowet, WW en Wav verwante commune delicten bevat het Wetboek van strafrecht (Sr) geen specifieke tariferingscriteria.⁵¹
- In een aantal gevallen is naast handhaving door middel bestuurlijke boetes ook strafrechtelijke handhaving (door middel van het opleggen van boetes) mogelijk op grond van Sr of de WED. Sr geeft dienaangaande een tweetal boetebepalende factoren: de mogelijkheid van inschaling in een naasthogere categorie voor rechtspersonen (artikel 23 lid 7) en de verplichting om rekening te houden met de draagkracht van de verdachte (artikel 24). In de WED is artikel 6 lid 4 voorzien in de boeteverhogende omstandigheid indien de waarde der goederen, waarmee of met betrekking tot welke het economisch delict is begaan, of die geheel of gedeeltelijk door middel van het economisch delict zijn verkregen, hoger is dan het vierde gedeelte van het maximum van de geldboete die in de gevallen onder 1^o tot en met 4^o kan worden opgelegd. In Sr noch de WED komen basisboetes of gefixeerde boetes voor.

⁵⁰ Zie hoofdstuk 2.

⁵¹ Uiteraard bevat het Wetboek van strafrecht tariferingscriteria voor delicten in het algemeen, zoals art. 24 (draagkrachtbeginsel) en art. 44 (ambtsmisdriven). Natuurlijk kunnen specifieke bestanddelen (zoals opzet en wetenschap) uitdrukking geven aan een relatief grotere ernst dan een culpoos delict (dat 'slechts' door een bestuurlijke boete wordt gesanctioneerd) en zo een indicatie geven voor het (relatieve) tarief. Juist omdat de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sanctiëring een eigen tarifieringssysteem (kunnen) hebben, zijn dergelijke bestanddelen niet als tariferingscriteria opgevat.

Conclusie

Twee regelingen kennen gefixeerde tarieven die zijn vastgelegd in een algemeen verbindend voorschrift (Wahv en Bgp). Voorts bevatten enkele wetten één of enkele criteria, die in acht dienen te worden genomen bij het opleggen van boetes (in een concreet geval). In dat opzicht kan worden geconcludeerd dat de wetgever in formele zin bestuursorganen en het OM/de strafrechter aanzienlijke speelruimte geeft bij het bepalen welke criteria zij relevant achten bij het bepalen van de boetehoogte.

5.4.3 Tarifiering in beleidsregels

Analyse

Om de tarifiering volledig in beeld te krijgen is het van belang na te gaan of en, zo ja, hoe de tarievenstructuur op een lager niveau van regelgeving is uitgewerkt. In de onderstaande tabel 5.3 is dit weergegeven (inclusief voor zover relevant OM-beleidsregels voor strafrechtelijke boetes).

Ter toelichting op de bovenstaande tabel wordt het volgende opgemerkt:

- De boetes uit hoofde van de Wahv zijn reeds bij algemeen verbindend voorschrift gefixeerd.
- De NMa heeft, o.a. ter uitwerking van de in de Mw genoemde criteria ernst en duur, maar mede met het oog op boeteverhogende en -verlagende omstandigheden ten opzichte van de basisboete van 10% van de omzet, enkele tarifierende beleidsregels opgesteld.
- Voor overtredingen die het Tbm onderscheidt, geeft het zelf geen tarifieringscriteria. Wel is er terzake een OM-beleidsregel met vaste bedragen per overtreding.

Tabel 5.3 Systematiek van (nadere) tarifiering in beleidsregels

| Regeling | Boete | A: Boetebepalende Factoren | B: Basisboete | C: Gefixeerde boete (transactie/heffing) |
|----------|--|----------------------------|---------------|--|
| Wahv | br | - | - | - |
| Mw | br | - | Beleidsregel | - |
| Tbm | tr | - | - | Beleidsregel |
| | br | - | - | Beleidsregel |
| Wav | sr-b | Beleidsregel | - | - |
| | sr-c | Beleidsregel | - | - |
| | br | Beleidsregel | - | - |
| WW | sr-b | Beleidsregel | - | - |
| | sr-c | Beleidsregel | - | - |
| | br | - | Beleidsregel | - |
| Arbowet | sr-b | Beleidsregel | - | - |
| | sr-c | - | - | - |
| | br | - | Beleidsregel | - |
| Awr | sr-b | - | - | - |
| Bgp | hr | - | - | - |
| br | bestuurlijke boete | | | |
| sr-b | strafrechtelijke boete, bijzonder feit | | | |
| sr-c | strafrechtelijke boete, algemeen feit | | | |
| tr | transactie | | | |
| hg | heffing | | | |

- Op basis van de Wav is terzake van de bestuurlijke boete een beleidsregel vastgesteld met vaste bedragen per beboetbare gedraging. Voor het in de Wav zelf geregelde strafbare feit is geen nadere (beleids)regeling gegeven.
- Aansluitend op de Wav bevat het Wetboek van strafrecht enkele commune delicten inzake illegale arbeid (artikel 197b-d Sr). Op grond van de *Circulaire handhavingsarrangement* zijn verscheidene boetebepalende factoren opgesomd.
- Wat betreft de in een op de WW gebaseerde AMvB opgenomen basisboetes, voor de bestuurlijke boetes, worden bij beleidsregel nog nadere, gefixeerde, boeteverhogende en –verlagende factoren aangeduid. Wat betreft de strafbepalingen van de WW kunnen tarifieringsfactoren worden gevonden in de desbetreffende Richtlijn (lees: beleidsregel).
- Aansluitend op de WW bevat het Wetboek van strafrecht (Sr) ook enkele commune (valsheids)delicten. Hierop zijn de tarifieringscriteria van de desbetreffende Richtlijn (lees beleidsregel) van toepassing. Opgemerkt werd dat in voorkomende gevallen geen geldboete, maar een gevangenisstraf wordt geëist.
- De beleidsregel die is vastgesteld in het kader van de bestuurlijke boete van de Arbowet geeft een complex beeld. Een indeling in de ene dan wel andere systematiek is lastig. Enerzijds is sprake van een gefixeerde boeteregeling voor direct beboetbare feiten (Beleidsregel 33 jo Tarieflijst Bijlage 1), doch aan de hand van een boetebepalende factor

(omvang van het bedrijf) wordt dit bedrag verhoogd met een bepaalde factor. Daarom worden deze tarieven als basisboetes beschouwd. Hetzelfde geldt voor ernstig beboetbare feiten. Voor de beboetbare feiten waarop de Tarieflijst niet van toepassing is, de feiten die zich kenmerken door ernstig of dodelijk letsel, geldt ook een systeem van vaste bedragen per categorie, die met een factor (aantal slachtoffers) worden vermenigvuldigd. In die zin kan ook hier van een basisboete worden gesproken.

- Wat betreft de strafrechtelijke boetes onder de Arbowet/WED is de *Richtlijn voor strafvordering arbeidsomstandighedenwet 1998* van kracht. Deze beleidsregel bevat met name normbedragen als bandbreedtes voor specifieke boetefactoren.
- Sommige schendingen van de Arbowet leveren een algemeen strafbaar feit op in de zin van het Wetboek van strafrecht (Sr - zoals dood door schuld). Hierop zijn geen specifieke tarifieringscriteria van toepassing.
- De beleidsregel die is vastgesteld in het kader van de bestuurlijke boeteregeling in de Awr kent voor de verzuimboetes een systeem van vaste bedragen. In die zin zou van een gefixeerde boete kunnen worden gesproken. Voor vergrijpboetes is in het geval van opzet of grove schuld eveneens vaste percentages over het bedrag van de aanslag; deze bedragen kunnen worden verhoogd of verlaagd. Niettemin kent de beleidsregel nog enkele boeteverzwarende – en verminderende omstandigheden, waardoor beide boetesoorten worden ingedeeld in categorie B.
- In het kader van de strafrechtelijke boeteregeling van de Awr zijn de *ATV-richtlijnen* vastgesteld. Hierin komen echter geen aanwijzingen voor die betrekking hebben op de boetehoogte.
- Tarieven voor Bgp-boetes (heffingen) zijn vastgelegd in Algemeen verbindende voorschriften.

Conclusie

Op grond van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat nadere tarifiering, een enkele uitzondering daargelaten, vooral geschiedt in de vorm van beleidsregels gegeven door handhavers. De systematiek voor tarifiering op beleidsregelniveau varieert sterk per beleidsregel. Het OM hanteert vooral boetebepalende factoren. Bij bestuurlijke boetes komen alle drie de varianten voor (boetebepalende factoren, basisboetes en gefixeerde boetes).

5.5 Procedures in de praktijk

Uit de verschillen in de tarievenstructuur en de verhouding tussen bestuurlijke boetes en strafrechtelijke handhaving kunnen varianten in de tarifieringsprocedure worden afgeleid, waarbij met name de ruimte die de wettelijke regeling biedt aan het uitvoerend niveau bepalend is. In paragraaf 5.5.1 worden drie varianten uitgewerkt. Vervolgens wordt in paragraaf 5.5.2 beknopt verslag gedaan van de bevindingen van het nader onderzoek naar de praktijk van tarifiering voor de Wahv, de Mw, de Wav en het Tbm.⁵²

5.5.1 Drie varianten

Op grond van de onderzoeksbevindingen worden drie varianten onderscheiden in de procedure voor tarifiering⁵³:

1. Boeteregelingen waarin het vaststellen van de tarifiering enkel op wetgevingsniveau plaatsvindt;
2. Boeteregelingen waarin het vaststellen van de tarifiering voornamelijk op uitvoeringsniveau plaatsvindt. De wettelijke regeling kent alleen een maximumtarief; en
3. Boeteregelingen waarin het vaststellen van de tarifiering zowel op wetgevings- als op uitvoeringsniveau plaatsvindt.

Tarifiering op wetgevingsniveau

Bij twee van de onderzochte regelingen is de tarifiering in algemeen verbindende voorschriften vastgelegd. Het betreft de Wahv en het Bgp.⁵⁴ In beide gevallen is sprake van gefixeerde tarieven. Wettelijk vastgelegde gefixeerde tarieven garanderen een uniform handhavingsbeleid. Beide regelingen hebben betrekking op relatief eenvoudige feiten en/of feiten van relatief geringe ernst. Beleidsruimte voor handhavende instanties ligt dan minder voor de hand.⁵⁵ De procedure waarbij tarifiering volledig plaatsvindt

52 Zie voor een uitgebreidere beschrijving van het proces van tarifiering bijlage 1.

53 Verschillen in de afbakening tussen bestuursrecht en strafrecht zijn hier buiten beschouwing gelaten, omdat die onderscheid niet direct verband houdt met de gekozen tarieven en tariefstructuur.

54 De tarifiering bij het Bgp is vastgelegd in de ministeriele regeling en gemeentelijke verordeningen. Ter wille van de leesbaarheid van het navolgende wordt dit niet meer apart vermeld en wordt het Bgp beschouwd als voorbeeld van een regeling met tarifiering op wettelijk niveau.

55 De onwenselijkheid van plaatselijke verschillen in handhaving en de relevante van de plaatselijke situatie voor de handhaving vormen een van de aanvullende afwegingscrite-

op wetgevingsniveau en de vorm heeft van gefixeerde tarieven sluit aan bij het CWT-model A (Commissie Kortmann).

Tarifering op uitvoeringsniveau

Een aantal wettelijke regelingen kent alleen een maximumtarief. De uitwerking van de tarifiering vindt plaats in beleidsregels van de handhavende instantie dan wel het ministerie dat daarvoor verantwoordelijk is. Van de onderzochte regelingen zijn de Wav en de Arbowet voorbeelden van regelingen waarbij deze procedure is gevolgd. Er lijkt geen verband te zijn tussen de complexiteit van de feiten en de keuze voor een procedure waarbij de tarifiering grotendeels op uitvoeringsniveau plaatsvindt. De Arbowet kan immers als complexe regeling worden beschouwd, terwijl de Wav betrekking heeft op relatief eenvoudige feiten.

Tarifering op wetgevings- en uitvoeringsniveau

Ten slotte zijn er regelingen waarin de wetgever naast het maximumtarief richting geeft aan de tarifiering, maar (enige) ruimte laat aan de handhavende instanties. De ruimte is groter wanneer de wettelijke regeling alleen boetefactoren noemt waarmee op uitvoeringsniveau rekening moet worden gehouden, zoals bij de Mw, dan wanneer de wettelijke regeling (ook) basisboetes noemt, zoals bij de WW en de Awr. Bij de laatste regeling moet worden opgemerkt dat het in dit verband alleen om vergrijpboetes gaat. Tarifiering voor verzuimboetes laat de wetgever volledig over aan de handhavende instantie.⁵⁶

5.5.2 Praktijkervaringen nader beschouwd

Voor de Wahv, de Mw, de Wav en het Tbm is nader onderzoek gedaan naar de ervaringen van bij de tarifiering betrokken actoren. De drie bestuurlijke boeteregelingen verschillen sterk wat betreft de ruimte die de wettelijke regeling laat aan het uitvoerende niveau. Hieronder volgt een korte toelichting per regeling. Voor een uitgebreide beschrijving wordt na-

ria voor het wel of niet invoeren van (gefixeerde) bestuurlijke boetes (TK 2003-2004, 79 702, nr. 3, p. 119).

56 Wat verzuimboetes betreft zou de Awr dan ook als voorbeeld van tarifiering op uitvoerend niveau kunnen worden besproken. Ten behoeve van de overzichtelijkheid is er voor gekozen in de conclusies geen onderscheid te maken binnen een regeling, daar waar dat in de eerdere hoofdstukken nog wel is gedaan

drukkelijk verwezen naar bijlage 1 (inclusief bronvermelding⁵⁷). Aan het eind van deze paragraaf volgt een beschouwing op enkele algemene bevindingen.

Procedures per regeling

Wahv

De Wahv-tarieven zijn gefixeerd in de bijlage bij de wettelijke regeling. De consequentie daarvan is dat de handhavende instanties alleen een adviseerende rol kunnen hebben. Bij de Wahv adviseert het College van procureurs-generaal de Minister van Justitie. Het college wordt op haar beurt geadviseerd door de Commissie Feiten en Tarieven (CFT), waarin alle voor de handhaving relevante actoren zijn betrokken.⁵⁸

Mw

De mededingingswetgeving heeft betrekking op complexe feiten die in veel gevallen als ernstig worden beschouwd. Het maximumtarief dat in de Mw is vastgelegd, is dan ook tamelijk hoog. Dat geeft veel ruimte aan de NMa om boetes te variëren en te zorgen voor een optimale tarifiering voor meer en minder ernstige overtredingen. De NMa heeft haar tarifieringsbeleid vastgelegd in boeterichtlijnen. Deze zijn deels gebaseerd op enkele boetebepalende factoren die in de Mw worden genoemd. Daarnaast heeft de NMa aansluiting gezocht bij vergelijkbare (buitenlandse) boeteregelingen. Het vormgeven van goede tarifiering blijkt in de praktijk stapsgewijs te gaan. De boeterichtsnoeren zijn reeds enkele keren aangepast aan nieuwe inzichten op grond van de toepassing van de richtlijnen en jurisprudentie.

Wav

De wettelijke regeling geeft alleen een maximumtarief. In beleidsregels is gekozen voor gefixeerde tarieven. De beleidsregel is vastgesteld door de Minister van SZW. De Arbeidsinspectie (handhavende instantie) en het OM hebben een adviseerende rol evenals het Ministerie van Justitie.

Bijzonder aspect van de tarifiering bij de Wav is dat de hoogte van de tarieven nadrukkelijk onderwerp van politiek debat. De politieke wens om hogere boetes op te leggen is een belangrijke factor geweest bij de totstandkoming van de tarieven.

57 Dit deel van het onderzoeksrapport is gebaseerd op interviews met in de tarifieringsprocedure betrokken partijen en nader deskresearch, waaronder internetsites en onderzoeksrapporten.

58 De CFT is een breed samengestelde commissie, waarin onder andere het Ministerie van Justitie, het Openbaar Ministerie, het CJIB het ICT-bedrijf voor de Rechterlijke Organisatie (ICTRO) en de politie zitting hebben.

Tbm

Aangezien het Transactiebesluit milieudelicten een bestuurlijke transactie kent en geen bestuurlijke boete, is de tarifieringsprocedure van andere aard. In de eerste plaats is het Tbm een experimentele regeling waarin bewust is gekozen om de hoogte van de tarieven niet aan te passen (dus aan te sluiten op de praktijk van strafrechtelijke handhaving van voor de introductie van het Tbm). Ten tweede stelt het OM zelf nadere tarifiering vast in beleidsregels. De betrokken bestuursorganen kunnen niet afwijken van de tarieven die hierin genoemd zijn.

Tarifiering vindt dus in belangrijke mate plaats op uitvoerend niveau. In de interne procedure van het OM spelen het Functioneel Parket (FP) en de Commissie Feiten en Tarieven (CFT) een centrale rol. Het FP stelt de tarieven vast na advies van de CFT. Het College van PG is vanzelfsprekend eindverantwoordelijk.

Algemeen beeld

Aanpassingen in tarifiering

Uit de verkenning van de tarifieringspraktijk komt het beeld naar voren dat regelmatig sprake is van een zekere fine-tuning van tarieven. De Wahv-boetes zijn recentelijk aangepast. De nieuwe tarifiering is ingevoerd omdat het Ministerie van Justitie en het OM een sterkere koppeling wensten tussen de ernst van de overtreding en de hoogte van de boete. Daarnaast constateren de onderzoekers dat de oude tarieven voor snelheidsovertredingen, bijvoorbeeld, weinig samenhang vertoonden. Ook daarin is in de nieuwe tariefstructuur voorzien.⁵⁹

Bij de Mw speelt een andere kwestie. De NMa heeft veel beleidsvrijheid bij het vaststellen van de tarieven. Inmiddels heeft de NMa haar boeterichtsnoeren al een aantal keer aangepast, omdat het in de praktijk lastig is deze zodanig op te stellen dat optimaal wordt aangesloten bij de verschillende beboetbare gedragingen. De NMa is dan ook genooddaakt regelmatig af te wijken van haar eigen boeterichtsnoeren.⁶⁰

Tarifiering bij bestuurlijke boetes is in de onderzochte casus, met andere woorden, het resultaat van een incrementeel proces. Zowel in de tarievenstructuur als in de hoogte van gefixeerde tarieven of basisboetes wordt

59 Op basis van interviews, de nota Tarievenhuis en de website www.verkeershandhaving.nl van het OM.

60 Op basis van interviews, informatie op de website van de NMa en I.W. VerLoren van Themaat, De toepassing van het kartelverbod door de NMa in 2003, in: Markt en Mededinging, mei 2004.

gezocht naar goede tarieven die – zoals ook in hoofdstuk 6 zal blijken – passen bij criteria als evenredigheid en voldoende afschrikkende werking. De aanpassingen van tarieven zijn deels te verklaren uit het feit de bestuurlijke boete een relatief nieuw handhavingsinstrument is. Daarnaast speelt een rol dat er, in tegenstelling tot het strafrecht, geen mechanisme is dat zorgt voor afstemming in de tarifiering van alle regelingen met bestuurlijke boetes. Er zijn bijvoorbeeld geen algemene boetecategorieën zoals in het strafrecht. Later in dit rapport zal dit punt nader aan de orde komen.

Evenwichtigheid bestuurlijke en strafrechtelijke boetes

Signalen dat de verhouding tussen bestuurlijke en strafrechtelijke boetes niet evenwichtig zou zijn, is een van de aanleidingen voor dit onderzoek (zie paragraaf 1.1). Dit zou met name kunnen spelen bij regelingen waarbij zowel bestuurlijke als strafrechtelijke boetes kunnen worden opgelegd (voor min of meer vergelijkbare feiten of juist voor feiten die verschillen in ernst).

Van de vier nader onderzochte regelingen is alleen bij de Wav geconstateerd dat er potentiële knelpunten zijn in de verhouding bestuurlijke en strafrechtelijke boetes. Bij een eerste overtreding en bij de eerste recidive kan op grond van de Wav een bestuurlijke boete worden opgelegd. De boete is beduidend hoger dan de strafrechtelijke boete die in de praktijk werd opgelegd.⁶¹ Potentieel probleem bij de Wav is dat bij meervoudige recidive alsnog strafrechtelijke handhaving plaatsvindt. Het OM heeft haar richtlijnen voor de strafmaat echter nog niet aangepast, wat als consequentie zou kunnen hebben dat de strafrechtelijke boete bij een ernstigere situatie (meervoudige recidive) lager uitvalt dan bij de minder ernstige situatie. De bestuurlijke en strafrechtelijke boete zijn dan niet in evenwicht. Kanttekening hierbij is dat de Wav nog maar relatief kort van kracht is en dat er nog geen jurisprudentie bekend is waarin dit potentiële knelpunt zich manifesteert.⁶²

61 Op basis van interviews.

62 Op basis van interviews. Een vergelijkbaar probleem doet zich overigens voor bij de Tbm, waar het tarief voor de 'bestuurlijke' transactie gefixeerd is terwijl de rechter een lagere of hogere boete kan opleggen wanneer individuele omstandigheden daar aanleiding toe geven (op basis van interviews en A.B. Blomberg, S. Verberk, & F.C.M.A. Michiels, *Een gunstig aanbod*, Een onderzoek naar de werking van het Transactiebesluit milieudelicten, Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/Nilos en B&A Groep, november 2002).

De rol van het OM

Het OM speelt een belangrijke rol in de tarifieringsprocedure, ook bij regelingen met bestuurlijke boetes. De mate waarin en de wijze waarop loopt echter sterk uiteen.

Bij het Tbm, een regeling met strafrechtelijke transacties die door bestuursorganen worden aangeboden, stelt het OM zelf de tarieven vast. Daarbij sluit het OM aan bij de strafrechtelijke boetes die voor de invoering van het Tbm werden opgelegd. Bij de invoering van het Tbm is dus niet – zoals wel bij de Mw – gekozen voor een tariefsverhoging. Het OM wordt bij de tarifiering geadviseerd door de Commissie Feiten en Tarieven. Daarnaast maakt het OM gebruik van het beslissingsondersteuningssysteem (BOS) Polaris, teneinde zoveel mogelijk consistentie in de tarifiering aan te brengen.

Zowel de CFT als Polaris spelen ook een belangrijke rol bij de tarifiering van boetes voor Wahv-overtredingen. Deze tarieven worden (in een AMvB) vastgesteld door de Minister van Justitie, maar het OM heeft zoals eerder aangegeven een adviserende rol. Bij de uitoefening daar van doet zij beroep op de CFT en maakt zij gebruik van Polaris.

Bij de Wav adviseert (het Functioneel Parket van) het OM de Minister van SZW, die de beleidsregel met Wav-tarieven vaststelt. In de voorbereiding heeft de directie Arbeidsmarktbeleid van het ministerie de lead en heeft de Arbeidsinspectie – als handhavende instantie – een adviserende rol.

Bij de Mw heeft het OM geen rol van betekenis. De regeling kent alleen bestuurlijke boetes.

5.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is ingegaan op de procedure voor tarifiering, de wijze waarop de tarifiering is vastgelegd (wet of beleid) en de actoren die daarbij betrokken zijn.

Voor een aantal boeteregelingen vindt tarifiering plaats in de wettelijke regeling. De tarifieringsprocedure volgt dan de algemene wetgevingsprocedure, waarbij in de onderzochte regelingen de handhavende instanties en het OM een adviserende rol hebben. Bij andere regelingen vindt tarifiering voornamelijk of gedeeltelijk plaats op uitvoerend niveau. Handhavende instanties hebben dan meer speelruimte voor het vaststellen van tarieven. Zij vullen die in met behulp van beleidsregels (waarin de tarieven(structuren) worden bepaald). Soms worden deze beleidsregels formeel vastgesteld door de verantwoordelijke bewindspersoon. De ruimte op

uitvoerend niveau leidt er toe dat er in de praktijk meer variatie bestaat in boetestelsels dan in de CTW-modellen die in hoofdstuk 2 zijn besproken.

De verhouding bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving wordt verschillend vormgegeven. Soms kent de wettelijke regeling zelf een scherpe afbakening. In andere gevallen wordt dit aan het uitvoerende niveau overgelaten.

Wanneer de wettelijke regeling alleen een maximumtarief kent (en eventueel enkele algemeen geformuleerde boetebepalende factoren) vindt over het algemeen nadere concretisering van de tarieven plaats op uitvoerend niveau. Daarbij wordt soms gekozen voor gefixeerde tarieven, maar in andere gevallen voor genormeerde basisboetes (met gespecificeerde boeteverhogende en -verlagende factoren) of algemeen omschreven boetebepalende factoren.

Uit het onderzoek blijkt voorts dat de diversiteit in de boeteregelingen groot is. Tarievenstructuren verschillen sterk van elkaar en ook de verhouding met het strafrecht wordt verschillend vormgegeven. Er bestaat geen algemeen mechanisme dat zorgdraagt voor convergentie. Wel kan worden gewezen op de rol die de Commissie Feiten en Tarieven vervult voor een aantal boeteregelingen, waaronder de Wahv en het Tbm. Het OM heeft voor een aantal regelingen formeel een adviserende rol, maar bijvoorbeeld niet in de tarifieringsprocedure bij de Mededingingswet.

6 CRITERIA VOOR TARIFERING

6.1 Inleiding

De kern van dit hoofdstuk bestaat uit een analyse van de criteria die worden gehanteerd voor het vaststellen van de tarifiering. Dit gebeurt in paragraaf 6.2. Onderzocht is óf en in welke hoedanigheid de in paragraaf 2.3 genoemde criteria ook in de praktijk een rol spelen (bij de acht geselecteerde regelingen). Daarna wordt in paragraaf 6.3 kort ingegaan op de wijze waarop het boetebeleid van handhavende instanties openbaar wordt gemaakt. Op grond van de bevindingen uit hoofdstuk 5 en paragraaf 6.2 wordt in paragraaf 6.4 een aanzet gegeven voor zogenoemde boeteformules. Dit zijn schematische (quasi-wiskundige) weergaven van de grondstructuur van de tarifiering. De formules zijn bedoeld als verduidelijking van verschillen in tariefstructuur van de regelingen en de relevante criteria voor tarifiering.⁶³ Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie (paragraaf 6.5).

6.2 Criteria voor het vaststellen van tarifiering

In paragraaf 2.3 zijn criteria onderscheiden, die van betekenis kunnen zijn bij het bepalen van tarieven en boetehoogtes. Deze criteria kunnen een rol spelen op het niveau van tarifiering – in de vorm van (beleids)regelgeving – maar ook op het niveau van boeteplegging in een concreet geval (uitgaand van beleidsvrijheid van de handhaver). Dit onderzoek beperkt zich tot de eerstgenoemde categorie.

Hieronder komen, op basis van de onderzochte regelingen de volgende factoren aan bod, waarvan de eerste drie verband houden met het evenredigheidsbeginsel:

- Ernst,
- Verwijtbaarheid,
- Boeteverhogende en boeteverlagende omstandigheden en
- Preventie.

⁶³ De boeteformules zijn nadrukkelijk niet normatief bedoeld. Bovendien is het niet goed mogelijk met alle uitzonderingssituaties rekening te houden.

6.2.1 Ernst

Expliciete versus impliciete verwijzingen naar ernst

De ernst van de rechtsschending is natuurlijk een belangrijk, zo niet het belangrijkste criterium voor het bepalen van de boetehoogte. Idealiter kan de rol van het criterium 'ernst' in een bepaald boetestelsel worden bepaald doordat de desbetreffende regeling dit zelf expliciteert in relatie tot een bepaalde normschending. In de praktijk (zie bijlage 1 en hoofdstuk 5) geeft de wettelijke regeling daarvoor echter meestal geen aanknopingspunten. In een enkel geval bepaalt de wetgever zelf welke boete is gesteld op een normschending, zoals in de Wahv, waarmee een impliciet oordeel over de ernst van het delict lijkt te zijn gegeven. Veelal bevatten formeel-wettelijke regelingen echter geen aanwijzingen voor het bepalen van de boetehoogte op een bepaalde normschending; de wettelijke regeling bevat louter maximumtarieven of een of meer boetepalende factoren. In de meeste gevallen is het de handhavende instantie zelf die een koppeling dient te leggen tussen de ernst van de normschending en de boetehoogte.

Ernst in de onderzochte regelingen

Hieronder zal worden nagegaan in hoeverre de ernst van de overtreding in de verschillende boeteregelingen tot uitdrukking is gebracht. De Mw en de WW zijn de enige regelingen waarin expliciet is voorgeschreven, dat de ernst van de overtreding van invloed dient te zijn op de boetehoogte. Een nadere invulling van dit criterium ontbreekt evenwel in beide wetten. Wel heeft een nadere uitwerking plaatsgevonden in afzonderlijke (uitvoerings)regelingen. Voor de WW is dat gebeurd in het Boetebesluit sociale zekerheidswetten. In deze AMvB is immers de basisboete afhankelijk gesteld van het bedrag waarvoor de uitkeringsinstantie is benadeeld. Hoe hoger dit bedrag, hoe ernstiger de normschending, hoe hoger de boete, zo kan daaruit worden opgemaakt. Voor wat betreft de Mw is de ernst van normschendingen nader uitgewerkt in de Richtsnoeren Boetetoemeting. De duur van de normschending en het onderscheid in de categorieën 'zeer zwaar', 'zwaar' en 'minder zwaar' bepalen de ernst. De richtsnoeren geven van elk van deze categorieën een niet-limitatieve opsomming van gedragingen. Daarenboven wordt de ernst ook nog eens bepaald door, bijvoorbeeld, de economische context en omvang van de onderneming.

In andere gemaximeerde bestuurlijke boeteregelingen (zoals de Arbowet, de Awr en de Wav) is de factor 'ernst' weliswaar als zodanig niet in de wetgeving vermeld, maar kan deze worden afgeleid uit een categoriale in-

deling en/of een opsomming van beboetbare feiten met daaraan gekoppelde maxima.

Een dergelijke categoriale indeling is bijvoorbeeld te vinden in de Awr waarin onderscheid is gemaakt tussen de eenvoudig te constateren en lichtere 'verzuimboetes' en de meer ernstige 'vergrijpboetes'. Ook de Arbowet categoriseert in de lichtere beboetbare feiten van categorie 1 en de zwaardere van categorie 2. De Wav onderscheidt in artikelen 2 en 15 twee soorten van beboetbare feiten, de eerstgenoemde is een zware, de tweede een lichtere. Voor alle drie wetten geldt dat in beleidsregels de boetehoogten per (categorie van) beboetbare gedraging nader is vastgesteld.

Uit het voorgaande blijkt dat de wijze waarop de ernst in een boeteregeling tot uitdrukking wordt gebracht per regeling verschillend is. Wel kan worden gezegd dat veelal een categorie-indeling wordt gehanteerd, waaruit - al dan niet expliciet - de ernst van de normschending blijkt.

Gevolgen van de overtreding

De gevolgen van een overtreding vormen een belangrijke factor bij de beoordeling van de ernst ervan. In de WW, de Awr, de Wav, de Mw en de Arbowet spelen met name *financiële* gevolgen (in termen van financiële bevoor- of benadeling) een belangrijke rol.

In de WW en daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving en ook in de Awr (in het geval van vergrijpboetes) gaat het om de mate van financiële *benadeling* van overheidsinstanties.

In de Wav, de Mw en (ten dele) ook de Arbowet en daarop gebaseerde (beleids)regelgeving is de financiële *bevoordeling* van de overtreder *casu quo* de *benadeling* van concurrenten (mede) van grote betekenis.

Andersoortige gevolgen als factor voor de beoordeling van ernst zijn het (potentiële) *lichamelijke letsel* aan werknemers of het aantal *slachtoffers*; in de Arbowet treffen we hiervan voorbeelden aan.

Aard van de overtreding

Buiten de sfeer van gevolgen (in financiële of lichamelijke zin) van een normschending, zal de ernst daarvan moeten worden beoordeeld door de aard van de *normovertreding zelf*. Het niet op de aangewezen dag buiten zetten van huisvuil (Tbm), het zonder betalen parkeren van een voertuig (Bgp), of het verzuim stukken over te leggen of inlichtingen te verschaffen zonder dat daaruit financieel nadeel voortvloeit (Awr en WW), zijn voorbeelden van gedragingen waarin de (directe) gevolgen niet goed aanwijsbaar zijn. Het zijn normschendingen van geringe ernst, waarna ook een verhoudingsgewijs geringe boete volgt.

Duur van de overtreding

In de Mw en de WW is, naast de ernst, de duur van de overtreding als een aparte factor voor het bepalen van de boetehoogte vermeld. Bij een nadere beschouwing blijkt dat de duur van de overtreding samenhangt met de omvang van de (financiële) gevolgen van de normschending: hoe langer de overtreding duurt, hoe groter het nadeel *casu quo* voordeel.

Opgemerkt kan worden dat op grond van het Boetebesluit socialezekerheidswetten de duur (van het schenden van de inlichtingenplicht) een boeteverhogende omstandigheid vormt.

6.2.2 Verwijtbaarheid

Verwijtbaarheid als voorwaarde

Het tweede criterium dat in hoofdstuk 2 is onderscheiden is de verwijtbaarheid. Zowel in het bestuursrecht⁶⁴ alsook in het strafrecht⁶⁵ geldt dat indien de overtreder geen enkel verwijt (in de zin van schuld) kan worden gemaakt, geen boete (straf) mag worden opgelegd.

Verwijtbaarheid in de onderzochte regelingen

Hieronder zal in beeld worden gebracht of en zo ja op welke wijze in de onderzochte boeteregelingen het criterium van verwijtbaarheid als tarifierend criterium een rol speelt. In de WW is uitdrukkelijk bepaald dat indien geen sprake is van verwijtbaarheid, geen boete mag worden opgelegd. Het gevolg is derhalve in de wettelijke regeling zelf bepaald. Bij de vergrijpboetes van de Awr wordt onderscheid gemaakt in een bepaalde gradatie van verwijtbaarheid, namelijk opzet of grove schuld. De gevolgen die deze gradaties van verwijtbaarheid met zich meebrengen zijn in het *Besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst 1998* bepaald (bij 'opzet' bedraagt de boete 50% van de grondslag, bij grove schuld 25%).

In geen van de overige onderzochte boeteregelingen is verwijtbaarheid als criterium op het niveau van wetgeving in formele zin terug te vinden. Ook in de uitvoeringsregelingen – waarvan met name de beleidsregels – zijn over het algemeen geen voorschriften terug te vinden die betrekking hebben op verwijtbaarheid (als criterium voor tarifiering). Een uitzondering daarop vormt daarop het hierboven genoemde *Besluit Bestuurlijke Boeten*

64 ABRvS 15 april 1999 JB 1999/151, m. nt. Albers; art. 5.4.1.2 Vierde Tranche Awb.

65 Vgl. bijvoorbeeld HR 14 februari 1916, NJ 1916, 681.

Belastingdienst 1998 (Awr). Hst VI van deze beleidsregel bepaalt dat de mate van verwijtbaarheid een reden kan vormen voor vermindering van de boete. In de beleidsregels worden evenwel geen concrete gevolgen genoemd voor de hoogte van de boete, indien daarvan sprake is.

In bestuursrechtspraak wordt onder (verminderde) verwijtbaarheid ook wel begrepen de situatie waarin een uitkeringsgerechtigde uit eigen beweging melding maakt van een gepleegd verzuim (tenzij de uitkeringsinstantie al kennis had van dat verzuim).⁶⁶ Indien ook deze situatie onder verwijtbaarheid worden begrepen, is het aantal (wettelijke) regelingen dat verwijtbaarheid als tarifierend criterium hanteert groter. In dit onderzoek is er evenwel voor gekozen om dit type situatie, waarin overtreder uit eigen beweging het gepleegde verzuim ongedaan maakt, te scharen onder een boeteverlagende omstandigheid (zie hieronder).

6.2.3 Boeteverhogende en -verlagende omstandigheden

Rekening houden met omstandigheden

In hoofdstuk 2 zijn voorts 'omstandigheden waaronder de normschending is begaan' en de 'draagkracht van de overtreder' genoemd als mogelijke criteria voor tarifiering. In dit hoofdstuk worden deze criteria ondergebracht bij boeteverhogende en -verlagende omstandigheden.

Van de in de regelingen aangetroffen boeteverhogende of boeteverlagende omstandigheden kan, ter onderscheiding van de factoren ernst en verwijtbaarheid worden gezegd, dat zij niet zozeer met de (aard van de betrokken) normovertreding van doen hebben of met (de intentie van) de overtreder ten aanzien van deze overtreiding, maar zien op 'andere omstandigheden'.

Bij wettelijk gefixeerde boeteregelingen spelen boeteverhogende of -verlagende omstandigheden geen rol. Niettemin kunnen er ook dan, als eerder gezegd, redenen zijn om in een concreet geval de wettelijk vastgestelde boete te verminderen.⁶⁷ Voor gefixeerde boeteregelingen die zijn opgenomen in een beleidsregel vloeit dat, althans voor het bestuursrecht, voort uit artikel 4:84 Awb.

⁶⁶ CRvB 21 november 2001, USZ 2002/23.

⁶⁷ Zie paragraaf 2.2, toelichting CTW-model A.

Bij regelingen met genormeerde basisboetes spelen boeteverhogende en -verlagende omstandigheden juist wel een belangrijke rol. Deze omstandigheden kunnen een belangrijke rol spelen bij tarifiering. Handhavers op uitvoeringsniveau krijgen richtlijnen mee voor het wegen van deze omstandigheden vaststellen van een boete(hoogte) in een concreet geval.

Boeteverhogende omstandigheden

Uit de boeteregelingen valt af te leiden dat *recidive* veelal een belangrijke boeteverhogende omstandigheid is, zoals ook *de hoedanigheid van de overtreder*. Daarnaast kunnen de *omzet* van het bedrijf (Mw), de *omvang* van het betrokken bedrijf (Arbowet, Wav), de *financiële positie* van de overtreder (Mw, WW), het al dan niet hebben van *rechtspersoonlijkheid* (Wav, Sr) of het zijn van een *bedrijf of werknemer* (Arbowet) van belang zijn.

Recidive leidt in vrijwel alle bestuurlijke boeteregelingen tot een verhoging van de (basis) boete. In de Wav en de Arbowet is een *recidivebepaling* (ook) in de wet zelf opgenomen, in de overige in beleidsregels. Dit laatste geldt eveneens voor de strafrechtelijke handhaving van feiten. De Wavh, Bgg, en het Tbm kennen geen *recidiveregeling*.

De Wav en de Arbowet verhogen het maximumtarief bij *recidive* met 50%. Op grond van de WW-beleidsregel wordt bij *recidive* de basisboete eveneens met 50% verhoogd, maar het maximumtarief van de wet blijft de grens. In de *Richtsnoeren Boetetoemeting* (Mw) is *recidive* eveneens aangemerkt als verhogende omstandigheid, doch concrete bedragen worden daarin niet genoemd. In het *Besluit bestuurlijke boeten belastingdienst* (Awr) is *recidive* in geval van verzuimboetes gefixeerd door middel van vaste bedragen. In het geval van vergrijpboetes kan *recidive* zelfs leiden tot een verhoging met 100%. In een aantal gevallen leidt *recidive* niet tot verhoging van de boete, maar tot strafrechtelijke afdoening (WW, Arbowet en Wav).

Specifieke voorbeelden van boeteverhogende omstandigheden uit de acht onderzochte regelingen zijn opgesomd in Tabel 6.1.

Boeteverlagende omstandigheden

In een enkel geval zijn boeteverlagende omstandigheden in de wet zelf opgenomen. Dit geldt voor de WW, waarin is bepaald dat dringende redenen een grond kunnen vormen om van een boete af te zien. De Awr bepaalt, dat indien in het geval van een vergrijpboete de belastingplichtige alsnog aangifte doet, onder voorwaarden geen boete wordt opgelegd. In

de Wahv is bepaald dat de boete wordt gehalveerd in geval de persoon nog geen 16 jaar is.

Veelal zijn boeteverlagende omstandigheden opgenomen in beleidsregels. Een aantal van deze beleidsregels kent de bepaling dat het verlenen van medewerking aan de beëindiging van de overtreding of het alsnog ongedaan maken daarvan in een aantal regelingen tot boetevermindering (Mw, WW). Een dergelijke gedraging, zo bleek hiervoor al, wordt soms ook geschaard tot verminderde verwijtbaarheid.⁶⁸

Ook de financiële positie van de overtreder (draagkracht) kan een matigende werking hebben op de hoogte van de boete (WW, de Mw en de Awr).

6.2.4 Preventie

In hoofdstuk 2 is preventie als mogelijk tarifieringscriterium onderscheiden. Uit de onderzochte boeteregelingen blijkt dat alleen de richtsnoeren Boete-toemeting (Mw) onder omstandigheden de beoogde afschrikkende werking van de boete als een boeteverhogende omstandigheid aanmerken.

Dat wil echter niet zeggen dat de preventieve werking van boetes totaal geen rol speelt tarifiering bij de andere regelingen. Uit de interviews en nader deskresearch (zie bijlage 1) blijkt dat ook bij de Wav en bij de Wahv de (verwachte) afschrikkende werking van hogere boetes heeft meegewogen bij het vaststellen van de tarieven. Een voorbeeld is dat het boetetarief voor niet-handsfree bellen is gerelateerd aan de aanschafkosten van een carkit. Bij het vaststellen van het boetetarief is dus rekening gehouden met een verwachte 'risicoanalyse' of kosten-batenanalyse' van de potentiële overtreder. Het voorbeeld betreffende de Wav is de boete voor het tewerkstellen van illegale arbeiders is verhoogd vanwege het veronderstelde grotere afschrikkende effect op werkgevers, rekening houdend met de potentiële economische voordelen van de schending van de rechtsnorm. In de regelingen zelf wordt, zoals gezegd, echter niet of nauwelijks verwezen naar preventie als criterium bij tarifiering.

68 In dit verband kan worden gewezen op CRvB 21 november 2001, USZ 2002/23.

6.2.5 Schematische samenvatting

De belangrijkste criteria voor tarifiering van de bestuurlijke boetes in de acht geselecteerde regelingen zijn opgenomen in Tabel 6.1.

Tabel 6.1 Overzicht criteria voor tarifiering (acht boeteregelingen)

| | <i>Kerncriteria</i> | <i>Omstandigheden</i> |
|---------|--|--|
| Wahv | Ernst* | Boeteverhogend: n.v.t. Boeteverlagend: minderjarigheid |
| Mw | Ernst Komt tot uiting in de basisboete (10% omzet) en de zwaartefactor (economische context/schade) | Boeteverhogend: recidive, aanzetten tot, leidinggeven aan, controle/dwang, belemmeren onderzoek Boeteverlagend: medewerking, zelf beëindigen/ schadeloosstellen, evidente onbillijkheid, bijzondere omstandigheden, preventie |
| Tbm | Ernst * | Boeteverhogend: n.v.t. Boeteverlagend: n.v.t. |
| Wav | Ernst* | Boeteverhogend: recidive Boeteverlagend: natuurlijk persoon |
| WW | -Ernst Komt tot uiting in basisboete (10% benadelingsbedrag) -Verwijtbaarheid (geen verwijt, geen boete) | Boeteverhogend: duur verzwijgen, fraudeconstructie, recidive Boeteverlagend: uit eigen beweging juiste informatie, geestelijke of financiële toestand, dringende redenen |
| Arbowet | Ernst* | Boeteverhogend: bijvoorbeeld bedrijfsomvang, samenloop, aantal (potentiële) slachtoffers, recidive Boeteverlagend: bijvoorbeeld bedrijfsomvang |
| Awr | Verzuimboete: ernst* Vergrijpboete: ernst; komt tot uiting in basis boete (100% niet geheven belasting) Verwijtbaarheid (opzet/groveschuld; vermindering boete) | Boeteverhogend: recidive Boeteverlagend: geen boete bij alsnog juiste aangifte, ambtshalve vermindering, wanverhouding, verzachtende omstandigheden, persoon dader |
| Bgp | Ernst* | Boeteverhogend: n.v.t. Boeteverlagend: n.v.t. |

* Impliciet en /of blijkend uit indeling van categorieën gedragingen.

6.3 Openbaarmaking van de criteria

Rechtszekerheid en preventie

Voor de acht regelingen is ook uitgezocht op welke wijze het boetebeleid, en in het bijzonder de tarifiering, openbaar is gemaakt. Om twee redenen is dit van belang. In de eerste plaats moet boetetarieven openbaar zijn vanuit het perspectief van *rechtszekerheid*. In de tweede plaats draagt bekendheid met het boetebeleid bij aan de *preventieve werking* van de boete.

Openbaarmaking in de praktijk

Vanzelfsprekend is dat wetten en AMvB's (op grond van de Bekendmakingswet) in het Staatsblad moeten worden geplaatst. Beleidsregels – in ieder geval de bestuursrechtelijke – moeten worden bekendgemaakt op grond van de Awb, waarbij het voor de hand ligt dat zulks voor nationale regelingen gebeurt in een nationaal blad: de Staatscourant. Dit is in de praktijk ook altijd het geval.

De meeste handhavende instanties hebben tevens informatie over hun boetebeleid op hun website staan. Bij regelingen met gefixeerde boetes betreft informatie over boetes voor concrete feiten. Voor de Wahv heeft het OM bijvoorbeeld een 'boetecomputer' op haar site, waarin per overtreding de geldende boete kan worden nagezocht. Voor het Tbm heeft het OM de boeterichtlijnen op de website staan.

Bij regelingen met meer discretionaire ruimte voor de handhavers betreft het meestal een toelichting op de procedure van boetebepaling⁶⁹ en de factoren (criteria) die daarbij een rol kunnen spelen. De NMa heeft bijvoorbeeld de boeterichtsnoeren Mw op haar website geplaatst. De NMa heeft overigens ook haar clementieregeling op de website staan. Deze regeling is bedoeld om karteldeelnemers te stimuleren mee te werken aan de opsporing van sanctioneren van het desbetreffende kartel. Het publiceren van dit deel van het boetebeleid dient om de effectiviteit van de preventieve werking van boetes te verhogen. Het is opvallend dat de belastingdienst als enige⁷⁰ weinig informatie op haar website heeft staan over haar boetebeleid.

69 Niet te verwarren met de tarifieringsprocedure.

70 Van de handhavende instanties van de acht onderzochte regelingen.

Voor het Bgp geldt dat ongeveer 70% van de grote gemeenten en geen van de kleinere gemeenten informatie over de boete op haar website heeft staan.

Behalve passieve bekendmaking via website kan boetebeleid actief bekend worden gemaakt via (gerichte) mediacampagnes, zoals bijvoorbeeld bij de Wav. In het verleden heeft de arbeidsinspectie een informatiefolder over haar boetebeleid gepubliceerd (Arbowet).⁷¹

6.4 Tarifiering geïllustreerd in 'boeteformules'

6.4.1 Aanleiding en aanpak

In de paragraaf 5.2 is ingegaan op de tariefstructuur bij de geselecteerde regelingen en in paragraaf 6.2 is een inventarisatie gemaakt van de belangrijkste criteria die een rol spelen bij de tarifiering van de hiervoor genoemde acht boeteregelingen. Op grond hiervan worden in deze paragraaf 'boeteformules' opgesteld, waarmee op een schematische of quasi-wiskundige wijze kan worden geïllustreerd met welke criteria op grond van de regeling rekening moet worden gehouden bij het opleggen van boetes.⁷² De formules geven, met andere woorden, een samenvatting van de systematiek van de tarifiering. De formules zijn niet normatief of als beslissingondersteunend instrument voor handhavers bedoeld.⁷³

6.4.2 De boeteformules voor de acht regelingen

Drie van de acht regelingen kennen een eenvoudige formule, omdat sprake is van gefixeerde boetes. De overige regelingen kennen complexere formules, waarin een (genormeerde) basisboetes wordt verhoogd of ver-

⁷¹ Op basis van interviews.

⁷² Het construeren van boeteformules is geïnspireerd door het artikel Boetetoemeting op basis van de Mededingingswet; een evaluatie, in *Markt en Mededinging*, nr. 4, 2003, p. 125-130, waarin door J.A.H. Maks, M.P. Schinkel en I. Bos, een poging wordt gedaan de boetesystematiek van de NMa in een formule weer te geven.

⁷³ Voor de duidelijkheid wordt benadrukt dat het hier gaat om de tarievenstructuur zoals neergelegd in de wettelijke regeling, AMvB's en/of beleidsregels. Wanneer het een regeling met gefixeerde boetes betreft, gaat hieraan een tarifieringsprocedure vooraf waarin aan de hand van criteria gefixeerde boetes worden bepaald. De handhavende instantie heeft vervolgens geen ruimte om daar van af te wijken.

laagd afhankelijk van specifieke kenmerken van het delict of bijzondere omstandigheden.

Eenvoudige boeteformules: gefixeerde boetes

Bij Wahv, Tbm en Bgp is sprake van gefixeerde boetes, wat resulteert in een eenvoudige boeteformule:

$$B = b$$

- B: Boetebedrag in euro's
b: Genormeerde basisboete in euro's

De regelingen kennen vervolgens de volgende bandbreedtes (zie ook hoofdstuk 4):

Tabel 6.2 Bandbreedtes boetetarieven Wahv, Tbm, Bgp.

| | <i>Laagste boete</i> | <i>Maximale boete</i> |
|------|----------------------|-----------------------|
| Wahv | € 15 | € 350 |
| Tbm | € 50 | € 1.200 |
| Bgp | - | € 46* |

* Gemeenten kunnen de gefixeerde (basis)boete zelf vaststellen. Het maximum hiervoor bedraagt met ingang van 1 januari 2006 maximaal € 46.

Complexe boeteformules: basisboetes en boetefactoren

Mw

De boetegrondslag wordt bepaald door de factor ernst/duur en is gesteld op 10% van de omzet. Deze basisboete (b) wordt vermenigvuldigd met een bepaalde factor die de ernst tot uitdrukking brengt (fe). De hoogte van deze factor is mede afhankelijk van de factoren economische context en schade en heeft kan variëren tussen 1 en 3. Daarnaast zijn er specifieke boeteverhogende en -verlagende omstandigheden, zoals recidive, medewerking aan/belemmeren van het onderzoek, schadeloosstelling, evidente onbillijkheid, et cetera.

De boeteformule voor de Mw luidt:

$$B = (b \times f_e) \times f_{bo}$$

$$b = 0,10 \times R$$

- B: Boetebedrag in euro's
- b: Basisboete in euro's
- fe: Ernstfactor
- fbo: Bijzondere omstandighedenfactor (incl. recidive, clementietoezegging en economische context)
- R: Omzet in euro's

$$1 < f_e < 3$$

$$0 < f_{bo} < 2$$

$$1.000 < B < 450.000 \text{ of } 0,10 \times R \text{ indien hoger dan } 450.000$$

Wav

Ter zake van illegale tewerkstelling en de andere overtredingen van de Wav gelden vaste boetebedragen, dit zijn basisboetes. De aard van de overtreder vormt de vermenigvuldigingsfactor van de basisboete. Voorts zijn ook hier verhogende en -verlagende omstandigheden, waaronder recidive, de arbeidsomstandigheden waaronder is gewerkt en het wel of niet hebben voldaan aan belasting- en premieverplichtingen (paragraaf 6.2).

De boeteformule voor de Wav luidt:

$$B = \{(b \times f_{rp}) \times f_{bo}\} \times f_r$$

- B: Boetebedrag in euro's
- b: Genormeerde basisboete in euro's
- frp: Rechtspersoonsfactor
- fbo: Bijzondere omstandighedenfactor
- fr: Recidivefactor

$$f_{rp} = 0,5 \text{ of } 1,5$$

$$1 \leq f_{bo} < 2,5$$

$$f_r = 1 \text{ of } 1,5$$

$$45 \leq B < 16.875 \text{ bij natuurlijke personen}$$

$$45 \leq B < 67.500 \text{ bij rechtspersonen}$$

WW

De basisboete wordt bepaald door de benadeling van het UWV en is gesteld op 10% van het benadelingsbedrag. Indien er geen nadeel is, dan is de minimale boete € 45. Er gelden geen zwaartefactoren waarmee de boetegrondslag wordt vermenigvuldigd. Wel geldt dat indien er geen sprake is van verwijtbaarheid, geen boete wordt opgelegd. Verminderde verwijtbaarheid leidt tot een lagere boete. Daarnaast zijn er specifieke boeteverhogende en -verlagende factoren, zoals medewerking, geestelijke en financiële toestand, recidive, fraudeconstructie en duur (zie hoofdstuk 7).

De boeteformule voor de WW luidt:

$$B = (b \times f_v) \times f_{bo}$$

$$b = 0,10 \times R$$

- B: Boetebedrag in euro's
- b: Genormeerde basisboete in euro's
- f_v: Verwijtbaarheidsfactor
- f_{bo}: Bijzondere omstandighedenfactor (incl. recidive)
- R: Benadelingsbedrag. Als R=0, dan b= 45

$$0 < f_v < 1$$

$$0,5 < f_{bo} < 1,5$$

$$45 \leq B < 2.269$$

Arbowet

In de Arboreggeving wordt, als het gaat om overtredingen opgenomen in de Tarieflijst (van toepassing ingevolge Beleidsregel 33), de hoogte van de boete bepaald per soort overtreding, variërend in de mate van ernst; in die zin kan worden gesproken van verschillende basisboetes. Uitgangspunt van berekening zijn normbedragen vastgesteld (in de Tarieflijst) voor elk beboetbaar feit,

Het normbedrag voor de overtreding in kwestie wordt, om te beginnen, vermenigvuldigd met de factor hoedanigheid van de overtreder, in de zin van de omvang van het bedrijf. Deze factor varieert van 1 tot, aflopend, 1/3. Voorts wordt de uitkomst van die berekening eventueel vermenigvuldigd met een factor voor de ernst van de overtreding, althans indien het een ernstig feit betreft – dit leidt tot een vermenigvuldiging van 1,5. Ten slotte wordt het aldus bereikte normbedrag nog geijkt aan ernst in termen van het aantal werknemers dat is blootgesteld bij de overtreding (concreet

het aantal slachtoffers). De vermenigvuldigingsfactor is 0,25 (1 slachtoffer), 1,5 (2 slachtoffers) of 2 (meer dan 2 slachtoffers).

Bij verminderde verwijtbaarheid (bijvoorbeeld overmacht kan geen of een lagere boete worden opgelegd. Als boeteverhogende omstandigheid geldt recidive, met een verhoging van 50% als gevolg.

Enigszins afwijkend is de berekeningswijze voor feiten met ernstig of dodelijk letsel; deze vallen buiten de Tarieflijst. Hier gelden normbedragen van artikel 8 van de Beleidsregel 33. Bepalend voor de basisboete is de ernst van het feit, vermenigvuldigd met de omvang van het bedrijf. Vervolgens vindt een vermenigvuldiging plaats voor het aantal slachtoffers (twee slachtoffers: x 1,5; meer dan twee slachtoffers: x 2; in bijzondere omstandigheden bij een slachtoffer: x 0,75). Verminderde verwijtbaarheid (bijvoorbeeld overmacht) kan leiden tot geen of een lagere boete. Als boeteverhogende omstandigheid geldt recidive, met een verhoging van 50% als gevolg.

De boeteformule voor de Arbowet luidt:

$$B = \{(b \times f_y) \times f_e\} \times f_v \times f_s \times f_r$$

- B: Boetebedrag in euro's
- b: Genormeerde basisboete in euro's
- f_y: Bedrijfsgroottefactor
- f_e: Ernstfactor
- f_v: Verwijtbaarheidfactor
- f_s: Slachtofferfactor
- f_r: Recidivefactor

$$\frac{1}{3} < f_y < 1$$

f_e = 1 of 1,5 bij ernstige feiten

f_s = 0,25 (1 slachtoffer); 1,5 (2 sl.) of 2 (> 2 sl.)

$$0 < f_v \leq 1$$

f_r = 1 of 1,5 bij recidive

113 ≤ B < 4.538 bij natuurlijke personen

113 ≤ B < 11.345 bij rechtspersonen

Awr

De verzuimboetes zijn genormeerd met enkele nader omschreven boeteverhogende en -verlagende omstandigheden. Recidive leidt tot gefixeerde

verhogingen. Bijzondere met name genoemde omstandigheden leiden tot genormeerde boeteverlagingen.

$$B = (b + br) - bbo$$

- B: Boetebedrag in euro's
- b: Genormeerde basisboete in euro's
- br: Genormeerde recidivebedrag in euro's
- bbo: (Genormeerd) bijzondere omstandighedenbedrag

Ook de vergrijpboetes zijn genormeerd. Zij worden berekend over het bedrag van de aanslag en vastgesteld op 100% van de grondslag. De basisboete wordt verhoogd 50% in geval van opzet of 25% in geval van grove schuld. Daarnaast zijn er strafverzwarende omstandigheden, in de vorm van recidive (maximale verhoging 100%) en verhoging wegens de 'ernst' van de gedraging. Verminderende factoren zijn: wanverhouding, verzachtende omstandigheden, mate verwijtbaarheid en de persoon van de dader.

De boeteformule voor de Awr (vergrijpboetes) luidt:

$$B = \{(b \times f_v) \times f_e \times f_r\} - bbo$$

$$b = R$$

- B: Boetebedrag in euro's
- b: Basisboete in euro's
- R: Bedrag van de aanslag
- f_v : Verwijtbaarheidfactor
- f_e : Ernstfactor
- f_r : Recidivefactor
- bbo: (Genormeerd) bijzondere omstandighedenbedrag

$f_v = 1; 1,25$ (grove schuld) of $1,5$ (bij opzet)

$f_r = 1$ of 2 bij recidive

$22 \leq B \leq$ aanslagbedrag

Een grondformule voor bestuurlijke boetes?

In enkele regelingen wordt gewerkt met gefixeerde boetes. Waar dat niet het geval is, wordt het boetebedrag bepaald door een combinatie van de factoren ernst, verwijtbaarheid, recidive en bijzondere boeteverhogende en boeteverlagende omstandigheden. De regelingen verschillen in de manier waarop deze factoren in het boetebedrag doorwerken. Recidive, bijvoorbeeld, leidt soms tot een vast opslagbedrag, maar vaker tot een procentuele opslag. Het is daarom niet mogelijk de afgeleide boeteformules te herleiden tot één grondformule.

6.5 Conclusie

Volgens de juridische doctrine wordt de hoogte van zowel de strafrechtelijke als de bestuurlijke boete bepaald door het evenredigheidsbeginsel. In dit hoofdstuk bleek dat dit evenredigheidsbeginsel in een drietal criteria uiteenvalt: ernst, verwijtbaarheid en boeteverhogende en -verlagende omstandigheden. Behalve het evenredigheidsbeginsel is het criterium van preventie besproken. In dit hoofdstuk is nagegaan of en in welke hoedanigheid in de onderzochte boeteregelingen explicitering van deze tarifieringscriteria heeft plaatsgevonden.

Een eerste conclusie is dat het criterium 'ernst' veelal niet in wetten in formele zin is geëxpliciteerd. In die gevallen kan uit het wettelijke maximum worden afgeleid hoe de wetgever denkt over de ernst van een verzameling van beboetbare gedragingen in haar geheel: het lijkt er op dat rechtsschendingen van de Wav als minder ernstig worden beschouwd dan die van de Wv, hoewel bij de tarifiering ook rekening wordt gehouden met het preventieve effect van boetes.

Over de hoogte van de boete van concrete gedragingen laat de wetgever zich echter veelal in het geheel niet uit, het is aan de lagere regelgever(s) en/of handhavende instanties overgelaten om de boetehoogte te bepalen. Sommige wetten bevatten evenwel wel enkele aanwijzingen voor de mate van ernst van bepaalde gedragingen. Zo maakt de Awr onderscheid tussen de lichtere verzuimboetes en de zwaardere vergrijpboetes, kent de Arbowet twee boetecategorieën met een lager en een hoger boetebedrag en noemen de WW en de Mw 'ernst' expliciet als criterium voor het bepalen van de boetehoogte. Niettemin geldt voor alle, ook de zo-even genoemde boeteregelingen, dat het primair aan de lagere regelgever(s) is om de ernst van concrete gedragingen te bepalen.

De wijze waarop door lagere regelgevers, dit zijn vooral beleidsregelgevers, uitdrukking is gegeven aan de ernst van rechtsschendingen verschilt weliswaar per regeling, maar wel kan worden vastgesteld dat daartoe veelal boetecategorieën worden gehanteerd. De omvang van de gevolgen zijn daarvoor veelal bepalend.

Verwijtbaarheid wordt als criterium niet tot nauwelijks geëxpliciteerd in boeteregelingen. Behalve in de WW, is in geen van de boetewetten (in formele zin) verwijtbaarheid als geëxpliciteerd criterium terug te vinden. Overigens geldt dit ook voor de lagere regelgeving. Alleen het *Besluit bestuurlijke Boeten Belastingdienst 1998* houdt rekening met de mate van verwijtbaarheid: er wordt onderscheid gemaakt tussen 'grove schuld' en 'opzet' en verminderde verwijtbaarheid leidt tot een lagere boete.

De boeteverhogende en -verlagende omstandigheden zijn zeer divers. Deze verschillen per regeling en worden soms in de wet in formele zin, maar vaker in beleidsregels opgenomen. Recidive is een boeteverhogende omstandigheid die de het merendeel van de boeteregelingen gemeenschappelijk hebben. Echter, de uitwerking daarvan is verschillend en varieert van verhoging van de (basis)boete of het wettelijke maximum tot het instellen van strafvervolging (in geval van bestuurlijk beboetbare feiten. Voorts heeft een aantal boeteregelingen met elkaar gemeen, waaronder Sr, dat rechtspersonen zwaarder worden beboet dan natuurlijke personen.

Preventie wordt, met uitzondering van de beleidsregel in het kader van de Mw, in het geheel niet als expliciet criterium in boeteregeling vermeld, maar in een aantal gevallen wel in achterliggende documenten. Preventie is ook een motief voor het bevorderen van transparantie van tarieven en het boetebeleid van de handhavende instantie in het algemeen.

7 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

7.1 Inleiding

De bestuurlijke boete is een relatief nieuw handhavingsinstrument en inmiddels niet meer weg te denken uit het Nederlandse handhavingsbeleid. In paragraaf 7.2 worden de achtergronden van de explosieve toename van het aantal regelingen met een bestuurlijke boete samengevat. De steeds grotere rol van bestuursrechtelijke handhaving gaat gepaard met een discussie over de verhouding tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving, onder andere in het kader van de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit onderzoek levert een bijdrage aan deze discussie via het vergelijken van bestuurlijke en strafrechtelijke boetetarieven en via het inventariseren van procedures en criteria die bij tarifiering een rol spelen. Deze onderzoeksresultaten worden samengevat in paragraaf 7.3 en 7.4. Het rapport eindigt met een korte slotbeschouwing op enkele beleidsmatige consequenties van de onderzoeksbevindingen (paragraaf 7.5).

7.2 Opmars van de bestuurlijke boete

7.2.1 Sterke toename van het aantal regelingen

Het aantal regelingen met bestuurlijke boetes is de afgelopen vijftien jaar toegenomen tot 56 eind 2005. Het einde van de groei is nog niet in zicht, getuige de vergevorderde plannen voor de invoering van de bestuurlijke boete voor overlast in de openbare ruimte⁷⁴ ("kleine ergernissen", zoals graffiti, hondenpoep en op de verkeerde dag buiten zetten van afval).

74 Op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV).

7.2.2 Argumenten voor de bestuurlijke boete

Doelmatigheid

Het streven naar meer doelmatigheid in de handhaving is de belangrijkste drijfveer achter deze ontwikkeling. Daarbij zijn de volgende argumenten te noemen:⁷⁵

1. Door via de bestuurlijke boete uitvoering en handhaving gedeeltelijk in één hand brengen, worden het OM en de strafrechter ontlast. Bovendien wordt de verantwoordelijkheid van het bestuur voor de handhaving sterker benadrukt. Bij de Wav en de WW heeft dit argument een rol gespeeld.⁷⁶
2. De bestuurlijke boete kan een geschikt instrument zijn wanneer de handhaving specialistische deskundigheid vergt die bij bestuursorganen reeds aanwezig is of eenvoudig kan worden verworven en waarbij het voor het strafrechtelijk apparaat vanwege een relatief gering aantal zaken niet lonend is deskundigheid op te bouwen. Van de onderzochte regelingen⁷⁷ is de Mededingingswet een voorbeeld van een bestuurlijke boeteregeling waarbij dit argument doorslaggevend is geweest.
3. Behalve de complexiteit kan ook juist de eenvoud van beboetbare feiten reden zijn om de bestuurlijke boete in te voeren. Het gaat dan meestal om overtredingen die veelvuldig voorkomen en waarbij het niet voor de hand ligt individuele omstandigheden mee te wegen in de beslissing over de hoogte van de boete. Handhaving met bestuurlijke boetes is in dergelijke omstandigheden vaak sneller en effectiever dan handhaving via het strafrecht en het bestuursrecht is meer ingesteld op het nemen van grote aantallen routinebeslissingen dan het strafrecht. De Wahv is een voorbeeld van een regeling waarbij dit doelmatigheidsargument een rol heeft gespeeld. Bij het Tbm en het Bgp, die weliswaar geen bestuurlijke boete kenen, zijn vergelijkbare argumenten genoemd.
4. Het kan voorkomen dat de geringe ernst van de overtredingen de inzet van strafrechtelijke procedures niet rechtvaardigt. Strafrechtelijke procedures duren vaak lang en zijn ingrijpender voor de overtreder. Een veroordeling leidt tot een strafblad, wat voor minder ernstige rechtschendingen niet altijd proportioneel wordt gevonden. Voorbeelden van regelingen waarbij dit argument is gebruikt, zijn de Wahv en het Bgp.

⁷⁵ Zie de Memorie van Toelichting op de vierde tranche Awb (TK 2003-2004, 29 702, nr. 3).

⁷⁶ Zie paragraaf 5.5 en bijlage 1.

⁷⁷ De vraag waarom de bestuurlijke boete is ingevoerd is aan de orde gekomen in de interviews die zijn afgenomen over de Wahv, de Mw, de Wav en het Tbm (zie paragraaf 1.3).

Afruil doelmatigheid - rechtsbescherming

De voordelen van bestuursrechtelijke handhaving in termen van doelmatigheid moeten worden afgewogen tegen de consequenties voor de rechtsbescherming. Zowel in het strafrecht als in het bestuursrecht geldt het adagium dat geen boete wordt opgelegd indien de overtreding niet aan overtreder kan worden verweten. De strafrechter respectievelijk het bestuursorgaan houden daarbij in beginsel rekening met eventuele bijzondere omstandigheden van het geval; voor het bestuursrecht geldt dat, indien het bestuursorgaan hierin tekortschiet, via de rechtsbescherming (achteraf; in bezwaar of op beroep) correctie mogelijk is.⁷⁸

Omdat juist in stelsels van bestuurlijke boetes wel gebruik wordt gemaakt van gefixeerde boetes, ontbreekt daar soms het maatwerk dat in beginsel uitgangspunt is voor sanctionering. Daargelaten dat bij gefixeerde stelsels soms toch in een hardheidsclausule is voorzien, hangt dit accent samen met de bewuste keuze van de wetgever om voor met name eenvoudige overtredingen van geringe ernst de doelmatigheid zwaarder te laten wegen dan de noodzaak van rechtsbescherming. Bij ernstige en/of complexe feiten valt deze afweging anders uit en bijgevolg wordt dan een bestuurlijk boetestelsel gekozen dat een afweging op maat van het individuele geval mogelijk maakt. Overigens geldt daarbij eveneens dat het in één bestuurlijke hand liggen van toezicht en handhaving minder wenselijk kan zijn, omdat dit ten koste kan gaan van de zorgvuldigheid waarmee de omstandigheden van het geval – juist vanwege de ernst en complexiteit van de gedraging – worden meegewogen in de sanctie. Niet alleen moeten bestuursorganen daadwerkelijk voldoende deskundig zijn om bij dergelijke complexe gedragingen adequaat te handhaven,⁷⁹ maar bovendien moeten bestuursorganen bewust omgaan met de soms conflicterende belangen van toezicht/opsporing en sanctionering/bestrafing, bijvoorbeeld door de interne organisatie van taken daarop af te stemmen.⁸⁰

78 De mogelijkheid dat de opgelegde sanctie altijd door een onafhankelijke rechter kan worden getoetst waarborgt de rechtsbescherming (TK 2003-2004, 29 702, nr. 3, p. 118).

79 Zie in dit verband ook de afwegingscriteria voor de keuze tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving die genoemd worden in de Memorie van Toelichting op de vierde tranche Awb (TK 2003-2004, 29 702, nr. 3, p. 118-119).

80 Het College van Beroep voor het Bedrijfsleven heeft begin 2006 geoordeeld dat de Autoriteit Financiële Markten (AFM) haar opsporings- en bestraffingstaken onvoldoende scheidt (Het Financieele Dagblad, 7 maart 2006). Het Nederlands Centrum van Directeuren en Commissarissen (NCD) heeft soortgelijke kritiek op de NMa (Het Financieele Dagblad, 11 april 2006).

CTW-modellen (Commissie Kortmann)

De Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten (CTW) heeft in haar in 1994 uitgebrachte advies over de wenselijkheid van handhaving via bestuurlijke boetes onderscheid gemaakt tussen twee soorten van boetestelsels. In Model A komt de bestuurlijke boete in plaats van het strafrecht en zijn de tarieven in (een bijlage bij) de wet gefixeerd. In model B blijven de beboetbare feiten tevens strafbaar en legt de wet slechts een maximumtarief vast. Blijkens de Memorie van Toelichting bij de Vierde tranche Awb heeft de regering geen voorkeur voor een van de twee modellen; aan de bijzondere wetgever wordt de keuze voor het ene dan wel het andere model overgelaten. Voor model B kan worden gekozen indien gefixeerde tarieven geen bruikbare tarievenstructuur vormen, omdat rekening gehouden dient te worden met de omstandigheden van het concrete geval, zoals recidive, de ernst van het feit het berokkende nadeel of het behaalde voordeel. De keuze voor model B kan voorts zijn ingegeven door een mogelijk sterk variërende mate van ernst die schuil kan gaan achter een delictsomschrijving, waardoor van geval tot geval een keuze kan worden gemaakt tussen bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving.⁸¹ Dit betekent dat, in algemene zin, de keuze voor model B gemaakt kan worden bij bestuurlijke boetes voor meer complexe feiten. Voor eenvoudige feiten of feiten van relatief geringe ernst ligt model A meer voor de hand. Het argument om uitvoering en handhaving in één hand te brengen kan voor beide modellen pleiten. Indien en voor zover het OM voor de opsporing afhankelijk is van de informatie en medewerking van de uitvoeringsinstelling, is model B een logischer optie dan model A.

In de praktijk veel variatie en mengvormen

Uit de analyse van de acht regelingen blijkt dat de praktijk minder uniform is dan de hiervoor beschreven CTW-modellen doen vermoeden. De diversiteit heeft te maken met vier factoren:

1. In de praktijk bestaan mengvormen van de CTW-modellen. De Mw is een voorbeeld van een regeling op grond waarvan alleen bestuurlijke boetes kunnen worden opgelegd (model A), maar waarbij de wettelijke regeling alleen een maximumtarief kent (model B).
2. In de praktijk vindt tarifiering niet alleen plaats op het niveau van wettelijke regelingen, maar ook (gedeeltelijk) op het uitvoerende niveau. Sommige regelingen zijn op grond van de wettelijke regeling als mo-

81 TK 2003-2004, 29 702, nr.3, p. 120-121.

del B te beschouwen (alleen maximumtarief), terwijl ze, als ook de beleidsregels in de analyse worden betrokken, als model A te beschouwen zijn (gefixeerde tarieven). Dit geldt voor de Wav.⁸² De Mw kent weliswaar alleen een maximumtarief, maar de tarievenstructuur is nader uitgewerkt in beleidsregels van de NMa.

3. Door het uitvoeringsniveau in de analyse van boetestelsels te betrekken, ontstaat tevens meer variatie in de tarievenstructuur. De Mw, WW, de Arbowet en de Awr (wat betreft vergrijpboetes) kennen een systeem van genormeerde basisboetes met gespecificeerde boeteverhogende en -verlagende factoren. Bij de Mw en WW is de basisboete afhankelijk van het bedrag dat met de overtreding is gemoeid. De Arbowet en Awr werken met vaste bedragen die kunnen worden verhoogd met een factor of vast bedrag.⁸³ In elk van deze regelingen kan de handhavende instantie van de basisboetes afwijken indien sprake is van (specifiek omschreven) boeteverhogende of -verlagende omstandigheden. Een andere variant is dat de wettelijke regeling naast een maximumtarief ook factoren noemt waar de handhavende instantie in haar tarifierings- respectievelijk boetebeleid rekening mee moet houden. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de Mw.
4. Ook variatie in de verhouding bestuursrecht- strafrecht kan worden verfijnd. Er zijn regelingen waarin in de wet (of een bijlage daarbij) zelf wordt aangegeven welke gedragingen bestuursrechtelijk danwel strafrechtelijk kunnen worden beboet. In andere regelingen, op wetgevend- of beleidsregelniveau, wordt volstaan met aan te geven dat een samenloop van bestuurlijke en strafrechtelijke boetes niet is toegestaan. De WW en Awr zijn voorbeelden van de tweede variant. De Wav en Arbowet kennen beide varianten.

Diversiteit nader beschouwd

De diversiteit in boetestelsel heeft voor een belangrijk deel te maken met variatie in de tarievenstructuur. Tabel 7.1 illustreert dat deze variatie verband houdt met de complexiteit van de regeling. In algemene zin is, zoals verwacht, geconstateerd dat naar mate de beboetbare feiten gecompliceerder en ernstiger worden, minder snel gekozen wordt voor gefixeerde tarieven. Naarmate de boetes hoger worden en de feiten gecompliceerder, neemt het belang van zorgvuldige afweging van individuele omstandigheden toe. Een tarievenstructuur met basisboetes of boetefactoren leent zich hier meer voor dan gefixeerde boetes.

82 Ook het Tbm kent gefixeerde (transactie)tarieven vastgelegd in een beleidsregel.

83 De verschillende tariefstructuren zijn in hoofdstuk 6 toegelicht aan de hand van boeteformules. De bevindingen illustreren de grote variatie in de tarifiering.

Tabel 7.1 Typering van de acht regelingen

| Aard van het feit (globaal) | Tariefstructuur ¹ | | |
|--------------------------------|------------------------------|----------------------------|---------------------------|
| | Boetebepalende factoren | Basisboetes | Gefixeerde tarieven |
| Complex | Strafrecht | Mw WW Awr Arbowet | |
| Eenvoudig of geringe ernst | Strafrecht | Arbowet ² | Wahv Wav Bgp Tbm |

1 In algemeen verbindende voorschriften of beleidsregels.

2 Direct beboetbare feiten.

7.2.4 Conclusie

De afgelopen jaren zijn er veel nieuwe regelingen met bestuurlijke boetes geïntroduceerd. Het voornaamste motief om de bestuurlijke boete in te voeren, is het vergroten van de doelmatigheid van de handhaving. Soms gaat het er vooral om het strafrecht te ontlasten (eenvoudige feiten, feiten van geringe ernst). In andere gevallen zijn bestuursorganen beter in staat te handhaven dan het OM (complexe feiten) of zijn er voordelen verbonden aan het in één hand brengen van uitvoering en handhaving.

De vormgeving van bestuurlijke boetestelsels varieert. In een aantal regelingen is alleen bestuursrechtelijke handhaving mogelijk, terwijl in andere regelingen voor bepaalde gedragingen ook strafrechtelijke handhaving mogelijk is. De rechtsschending wordt in dergelijke gevallen als ernstiger beschouwd, bijvoorbeeld vanwege de financiële of lichamelijke gevolgen. Ook kan (meervoudige) recidive daarvoor aanleiding zijn. Daarnaast zijn diverse modaliteiten in de tarievenstructuur geconstateerd, variërend van regelingen met gefixeerde tarieven tot regelingen met een basisboete en boetebepalende factoren of die welke enkel een maximumtarief en boetebepalende factoren kennen. Voorts is gebleken dat de boeteregelingen verschillen in de mate waarin handhavende instanties ruimte hebben om zelf de tarifiering te bepalen. Soms is de tarifiering volledig uitgewerkt in de formeel-wettelijke regelingen, maar er zijn ook regelingen die de handhavende instantie juist alle ruimte laten.

7.3 Bestuurlijke en strafrechtelijke boetetarieven

De bestuurlijke boete en aanpassing van tarieven

Voorafgaand aan de vergelijking van boetetarieven kan de vraag worden gesteld of op voorhand mag worden verwacht dat de invoering van bestuurlijke boetes gepaard gaat met een verhoging of verlaging van tarieven. Vanuit een rechtseconomisch perspectief kan worden betoogd dat de bestuurlijke boetetarieven lager of in ieder geval niet hoger zouden moeten zijn. Immers, de genoemde motieven om een bestuurlijke boete in te voeren hebben in de eerste plaats te maken met doelmatigheid van de handhaving. Wanneer deze groter wordt, zou de pakkans kunnen toenemen met als gevolg een meer afschrikkende werking. Aan de andere kant zou een verkeerd signaal kunnen uitgaan van verlaging van de tarieven. De verlaging zou kunnen worden geïnterpreteerd als herbeoordeling van de ernst van de overtreding, terwijl dat niet aan de orde hoeft te zijn.

Op grond van deze overwegingen kan de invoering van de bestuurlijke boete en het verhogen of verlagen van boetetarieven als aparte maatregelen worden beschouwd. Beide maatregelen kunnen worden ingezet om de handhaving te verbeteren. De invoering van de bestuurlijke boete hoeft daarom *an sich* niet gepaard te gaan met een verandering van boetetarieven.⁸⁴

Algemeen beeld: geen structurele onevenwichtigheden...

Bovenstaande verwachting is bevestigd in de analyse van de boeteregelingen.⁸⁵ Bij twee regelingen zijn echter wél opvallende tarieven geconstateerd. Daar bleek sprake te zijn van bijzondere omstandigheden. De maximumboete die op grond van de Mw kan worden opgelegd, is aanzienlijk hoger dan de maximumboete die daarvoor gold onder het strafrechtelijke regime. Dit heeft echter vooral te maken met de wens aansluiting te zoeken bij tarifiering in de EU (-landen) en niet zozeer met keuze voor bestuursrechtelijke in plaats strafrechtelijke handhaving. De vaststelling van de hoogte van de bestuurlijke boete van de Wav, is vooral totstandgekomen onder invloed van de over het algemeen (door de Tweede Kamer) als laag beschouwde boetetarieven die door het OM en de strafrechter werden gehanteerd. Het OM heeft haar uit 1995 daterende beleidsregel (nog) niet

84 Het omgekeerde geldt vanzelfsprekend ook. De wetgever kan ook binnen het strafrecht hogere tarieven invoeren ten einde de afschrikkende werking van boetes te verhogen.

85 Benadrukt wordt dat een vergelijking van bestuurlijke en strafrechtelijke boeteregelingen op dit punt niet zonder haken en ogen is (zie hoofdstuk 4).

aangepast, zodat een vergelijking tussen de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke beleidsregel leert dat de te eisen strafrechtelijke boete voor illegale tewerkstelling aanzienlijk lager ligt dan de bestuursrechtelijke boete in zo'n geval. Het ligt voor de hand dat het OM haar boetebeleid in dit specifieke geval zal aanpassen aan de tarieven van de Wav.

Op grond van deze twee boeteregelingen kan niet worden betoogd dat in het algemeen sprake is van een onevenwichtige verhouding tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving.⁸⁶

...maar wel grote diversiteit

Lijkt van een algemene onevenwichtigheid tussen het strafrecht en bestuursrecht geen sprake, de vergelijking van verschillende bestuurlijke boeteregelingen levert wel een divers beeld op van gehanteerde (maximum)tarieven. In dit onderzoek is geconstateerd dat de maximumtarieven voor bestuurlijke boetes in de onderzochte wetgeving weinig overeenkomst vertonen. Voorts is gebleken dat de wettelijke maximumtarieven voor bestuurlijke boetes over het algemeen lager liggen dan de strafrechtelijke.⁸⁷ Een uitzondering vormt de bestuurlijke boete van de Mw; het maximum ligt vele malen hoger dan in de tijd (onder Wem) dat (soortgelijke) gedragingen strafrechtelijk werden gehandhaafd.

Een vergelijking tussen de wettelijk bepaalde boetemaxima en de maxima die (gelet op de uitvoeringsregelingen) op uitvoeringsniveau worden gehanteerd, maakt inzichtelijk dat er een aanzienlijke kloof bestaat tussen op deze niveaus gehanteerde maxima. Dit geldt in gelijke mate voor zowel het strafrecht als voor het bestuursrecht. Deze kloof is verhoudingsgewijs groter naarmate het wettelijke maximum hoger ligt. De vergelijking kon niet voor alle boeteregelingen worden gemaakt, omdat niet alle uitvoeringsregelingen concrete maximumbedragen vermelden.

De waargenomen diversiteit wordt in de eerste plaats veroorzaakt door deels onvergelijkbare beboetbare gedragingen. In de tweede plaats kunnen de verschillen ook worden toegeschreven aan het ontbreken van algemene bestuursrechtelijke boetecategorieën en uniformiteit in de wijze waarop basisboetes kunnen worden verhoogd of verlaagd in verband met

86 Een kanttekening bij deze conclusie is dat dit onderzoek slechts een selectie van een veelheid aan boeteregeling behelst en generalisering van de resultaten moeilijk is. Niet kan worden uitgesloten dat er meer voorbeelden zijn van regelingen waarin wel sprake is van onevenwichtige tarifiering

87 Daar waar sommige bestuurlijke boetes wel hoger waren, is dit door de algehele categoriale boeteverhoging in het Wetboek van Strafrecht per 1 februari 2006 ongedaan gemaakt; daar waar het strafrechtelijke maximum reeds hoger was, is het verschil alleen maar groter geworden omdat de maxima van de bestuurlijke boetes niet zijn verhoogd.

bijzondere omstandigheden. De indruk bestaat dat departementen op beide punten verschillend beleid voeren. In het strafrecht daarentegen blijft de variëteit in boetemaxima slechts beperkt tot een paar boetecategorieën. In de derde plaats houden verschillen in tarieven verband met de criteria die voor tarifiering worden gebruikt (zie paragraaf 7.4).

7.4 Procedures en criteria voor tarifiering

7.4.1 Procedures voor tarifiering

Procedure afhankelijk van de juridische vastlegging tarieven

Alle wettelijke regelingen kennen een maximumtarief voor de bestuurlijke boete. Dit tarief vormt het vertrekpunt voor verdere tarifiering in vorm van gefixeerde boetes, basisboetes (met specifieke boeteverhogende en -verlagende factoren) of meer algemeen geformuleerde boetefactoren. De uitwerking kan zowel in algemeen verbindende voorschriften als in beleidregels van de handhavende instanties of de eindverantwoordelijke bewindspersoon plaatsvinden. Op grond van de juridische vastlegging van de tarifiering kunnen drie varianten van tarifieringsprocedures worden onderscheiden.

Tarifiering op wetgevingsniveau

De Wahv en het Bgp zijn voorbeelden van regelingen waarbij de tarifiering in algemeen verbindende voorschriften is vastgelegd.⁸⁸ In beide gevallen is sprake van gefixeerde tarieven. Wettelijk vastgelegde gefixeerde tarieven garanderen een uniform handhavingsbeleid. Beide regelingen hebben betrekking op relatief eenvoudige feiten en/of feiten van relatief geringe ernst. Beleidsruimte voor handhavende instanties ligt dan minder voor de hand.⁸⁹

Consequentie van de tarifiering op wettelijk niveau is dat de handhavende instanties alleen nog een adviserende rol kunnen hebben. In de onderzochte regelingen is dit voor zover van toepassing ook het geval. Bij de

88 De tarifiering bij het Bgp is vastgelegd in de ministeriele regeling en gemeentelijke verordeningen. Ter wille van de leesbaarheid van het navolgende wordt dit niet meer apart vermeld en wordt het Bgp behandeld als voorbeeld van een regeling met tarifiering op wettelijk niveau.

89 De onwenselijkheid van plaatselijke verschillen in handhaving en de relevante van de plaatselijke situatie voor de handhaving vormen één van de afwegingscriteria voor de invoering van de bestuurlijke boete (TK 2003-2004, 79 702, nr. 3, p.119).

Wahv⁹⁰ adviseert het College van Procureurs Generaal de Minister van Justitie. Het college wordt op haar beurt geadviseerd door de Commissie Feiten en Tarieven, waarin alle voor de handhaving relevante actoren zijn betrokken.⁹¹

Tarifering op uitvoeringsniveau

Een aantal wettelijke regelingen kent alleen een maximumtarief. De uitwerking van de tarifiering vindt plaats in beleidsregels van de handhavende instantie danwel de bewindspersoon die daarvoor verantwoordelijk is. Van de onderzochte regelingen zijn de Wav en de Arbowet voorbeelden van regelingen waarbij deze procedure is gevolgd. Er lijkt geen verband te zijn tussen de complexiteit van de feiten en de keuze voor een procedure waarbij de tarifiering grotendeels op uitvoeringsniveau plaatsvindt. De Arbowet kan als complexe regeling worden beschouwd, terwijl de Wav betrekking heeft op relatief eenvoudige feiten.

Bij de op dit punt nader bestudeerde Wav is gekozen voor gefixeerde tarieven.⁹² De beleidsregel is vastgesteld door de Minister van SZW. De Arbeidsinspectie (handhavende instantie) en het OM hebben een adviserende rol evenals het Ministerie van Justitie. Bijzonder aspect van de tarifiering bij de Wav is dat de hoogte van de tarieven nadrukkelijk onderwerp van politiek debat. De politieke wens om hogere boetes op te leggen is een belangrijke factor geweest bij de totstandkoming van de tarieven.

Hoewel geen sprake is van een bestuurlijke boete, moet op deze plaats kort ingegaan worden op de tarifieringsprocedure bij Tbm. De totstandkoming van de tarieven voor de transacties die bestuursorganen op grond van deze regeling kunnen aanbieden aan overtreders zijn vastgelegd in beleidsregels van het OM. Tarifiering vindt plaats op uitvoerend niveau, maar door een andere instantie dan de daadwerkelijk handhavende instanties. In de interne procedure van het OM spelen het Functioneel Parket en de Commissie Feiten en Tarieven een centrale rol. Het FP stelt de tarieven vast na advies van de CFT. Het College van PG is vanzelfsprekend eindverantwoordelijk.

Tarifering op wetgevings- en uitvoeringsniveau

Ten slotte zijn er regelingen waarin de formele wetgever naast een maximumtarief richting geeft aan de tarifiering, maar daarbij niettemin (enige) ruimte laat aan de handhavende instanties. Deze ruimte is groter wanneer

90 Naast de Mw, de Wav en het Tbm is de Wahv een van de nader onderzochte regelingen.

91 Zie voor een gedetailleerde toelichting hoofdstuk 5 alsmede bijlage 1.

92 Bij de Arbowet voor de systematiek van basisboetes. Deze regeling wordt hier niet uitvoerig besproken, omdat geen nader onderzoek is verricht naar het proces van tarifiering.

de wettelijke regeling alleen boetefactoren noemt waarmee op uitvoeringsniveau rekening moet worden gehouden, zoals bij de Mw, dan wanneer de wettelijke regeling (ook) basisboetes noemt, zoals bij de WW en de Awr. Bij de laatste regeling moet worden opgemerkt dat het in dit verband alleen om vergrijpboetes gaat. Afgezien van maxima, laat de wetgever tarifiering voor verzuimboetes volledig over aan de handhavende instantie.⁹³

De procedure bij de Mw is nader onderzocht. De mededingingswetgeving heeft betrekken op complexe feiten, die in een aantal gevallen als ernstig worden beschouwd. De Mw noemt factoren die bij de beoordeling van de ernst moeten worden meegewogen (zie ook paragraaf 7.4.2). Mede op grond daarvan heeft de NMa boeterichtlijnen opgesteld. Mede vanwege de complexiteit van regeling worden deze richtlijnen regelmatig aangepast aan nieuwe inzichten, die het resultaat zijn van ervaringen met de toepassing van de beleidsregel (en jurisprudentie).

Overige verschillen en overeenkomsten

In het licht van de diversiteit in boetestelsels, de verschillen in procedures en de variatie in de hoogte van tarieven, is een van de conclusies van dit onderzoek dat er geen centrale aansturing of coördinatie is van de tarifiering. In het strafrecht vervult het OM vanzelfsprekend een sleutelrol. De tarifieringsprocedure bij bestuurlijke boetes kent geen vergelijkbaar afstemmingsmechanisme; algemene bestuurlijke boetecategorieën ontbreken en er bestaat een grote variatie in boeteverhogende en -verlagende omstandigheden (gespecificeerde bedragen versus een factor waarmee de boete wordt verhoogd of verlaagd).

Het vaststellen van tarieven is continu proces. Bij twee van de vier nader onderzochte regelingen is sprake van aanpassing van de hoogte van tarieven. Bij de Wahv gaat het om een recente herziening van de gefixeerde tarieven (januari 2006). Aanleiding daarvoor lag deels in een heroverweging van de ernst van de feiten en de verwachte preventieve werking. Daarnaast was sprake van een correctie van enkele geconstateerde onevenwichtigheden, bijvoorbeeld de tarieven voor snelheidsovertredingen van opeenvolgende ernst. Bij de Mw is veelvuldig sprake van fine-tuning van de tarievenstructuur. De NMa heeft reeds een aantal keer haar boeterichtsnoeren aangepast, in het bijzonder wat betreft het meewegen van

93 Wat verzuimboetes betreft zou de Awr dan ook als voorbeeld van tarifiering op uitvoerend niveau kunnen worden besproken. Ten behoeve van de overzichtelijkheid is er voor gekozen in de conclusies geen onderscheid te maken binnen een regeling, daar waar dat in de eerdere hoofdstukken nog wel is gedaan.

boeteverhogende en -verlagende omstandigheden. Dit laatste raakt aan de thematiek van de volgende paragraaf: welke criteria spelen een rol bij de tarifiering?

7.4.2 Criteria voor tarifiering

Criteria vanuit een repressief perspectief

De criteria die een rol spelen bij het bepalen van boetetarieven vloeien grotendeels voort uit het evenredigheidsbeginsel. De hoogte van de boete moet proportioneel zijn ten opzichte van de ernst van de gedraging. De ernst van de normschendingen komen in de onderzochte boeteregelingen op diverse wijzen tot uitdrukking. Soms gebeurt dat op het niveau van de wet in formele zin, doch vaker op het niveau van de uitvoeringsregeling (met name de beleidsregel). Veelal wordt de ernst van de rechtsschending bepaald door de gevolgen daarvan. Hoe groter de financiële benadeling of bevoordeling of hoe zwaarder het letsel, hoe hoger de boete. In gevallen waarbij de directe gevolgen van de overtreding niet goed aanwijsbaar zijn, is ernst afhankelijk van de aard van de normovertreding – het te beschermen rechtsbelang - zelf. Het gaat daarbij veelal om de lichtere overtredingen (Wahv, Tbm, Wgp). In sommige regelingen is de duur van de rechtsschending mede bepalend voor de hoogte van de boete. Dit is ook een vorm van 'ernst van de overtreding', aangezien deze de gevolgen groter kan maken. Bij het bepalen van de hoogte van de boete in het kader van de WW en Mw speelt de duur van de overtreding een rol.

Een ander criterium dat bij boeteoplegging een rol speelt, is dat van de verwijtbaarheid. Zowel in strafrecht als in het bestuursrecht geldt dat indien deze geheel ontbreekt, boeteoplegging niet mogelijk is. In slechts een paar regelingen wordt verwijtbaarheid expliciet als criterium vermeld, concrete bedragen ontbreken. In een enkel geval wordt de verwijtbaarheid tot uitdrukking gebracht in bepaalde gradaties (grove schuld/opzet). Het merendeel van de boeteregeling kent verwijtbaarheid niet als expliciet criterium voor het bepalen van de hoogte van de boete.

Vele regelingen kennen gespecificeerde boeteverhogende en/of -verlagende omstandigheden. Veelvoorkomende boeteverhogende omstandigheden zijn (a) recidive (Mw, Wav, Arbowet, Awr) en (b) de hoedanigheid van de overtreder, bijvoorbeeld rechtspersoonlijkheid (Wav), bedrijfsomvang (Arbowet), omzet bedrijf (Mw), financiële positie (WW). Boeteverlagende omstandigheden zijn vaak regelingspecifiek, bijvoorbeeld

minderjarigheid bij de Wahv. Een vaker voorkomende factor is de mate waarin medewerking wordt verleend aan het beëindigen van de illegale situatie of gevolgen (Mw, Awr, WW). Ook bijzondere financiële of geestelijke omstandigheden kunnen mitigerend werken (WW).

Van de in de regelingen aangetroffen boeteverhogende of boeteverlagende omstandigheden kan ter onderscheiding van de factoren ernst en verwijtbaarheid worden gezegd, dat zij niet zozeer met de (aard van de) normovertreding van doen hebben of met (de intentie van) de overtreder ten aanzien van deze overtreding, doch – althans in het algemeen gesproken – zien op 'andere omstandigheden'. Vervolgens lijkt het er op dat naarmate de desbetreffende feiten complexer zijn, meer rekening moet worden gehouden met bijzondere omstandigheden. Daarbij moet worden opgemerkt dat de bestuurlijke boete juist geïntroduceerd is voor eenvoudige c.q. relatief lichte overtredingen, waarbij juist niet te veel rekening hoeft te worden gehouden met bijzondere omstandigheden.

Criteria vanuit een preventief perspectief

Bij het vaststellen van boetetarieven kan ook rekening worden gehouden met de afschrikkende werking. Deze is in beginsel groter naarmate de boete hoger is. De boetehoogte is echter niet de enige factor die het preventieve effect bepaalt. De overtreder kan ook rekening houden met factoren als pakkans, waarbij de 'zekere' baten worden afgewogen tegen de 'niet-zekere' kosten (de boete), en het financiële incasseringsvermogen (draagkracht). Ook kan het marginale afschrikkende effect van een boeteverhoging afnemen wanneer het boetetarief een bepaalde hoogte heeft bereikt. Het eindeloos verhogen van boetes heeft dan ook geen zin. Dit is bovendien niet mogelijk vanuit het oogpunt dat de boetehoogte proportioneel moet zijn ten opzichte van de ernst van de overtreding. De tariefhoogte is begrensd door het evenredigheidsbeginsel.

Alleen bij de Mw wordt – in de Boetetoemeteringsrichtsnoeren - expliciet verwezen naar het preventieve effect van een boete, als mogelijke boeteverhogende omstandigheid. Voorts wordt rekening gehouden met de verhouding tussen de boetehoogte en het incasseringsvermogen van de onderneming. De basisboete wordt immers vastgesteld als percentage van de bij de overtreding betrokken omzet.

Bij de Wahv en Wav ontbreekt een directe verwijzing in de regelingen naar het criterium afschrikking. Uit de interviews en secundaire bronnen (waaronder de Memorie van Toelichting) is echter gebleken dat dit criterium niettemin van betekenis is en ook aan betekenis lijkt toe te nemen. Bij de CFT wordt de preventieve werking meegewogen in de besluitvorming over

Wahv-tarieven, zij het dat daar geen gedocumenteerd afwegingskader aan ten grondslag ligt. Bij de Wav is één van de motieven om de bestuurlijke boete in te voeren expliciet gelegen in het argument dat daarmee hogere boetetarieven zouden kunnen worden ingevoerd (in combinatie met een hogere pakkans).⁹⁴

Overeenkomsten en verschillen nader beschouwd

Kenmerkend voor gefixeerde boeteregelingen is dat de bovenstaande criteria van ernst, verwijtbaarheid en boetebepalende factoren daarin niet zijn geëxpliciteerd. Het betreft veelal feiten van geringe ernst, gevolgen in de zin van (financieel) voor- of nadeel zijn veelal niet direct aanwijsbaar (Wahv, Wgp, Tbm).

Bij complexe regelingen is de bestuurlijke boetes over het algemeen geïntroduceerd omdat het bestuursorgaan beter in staat is de regeling te handhaven. Een boetestelsel waarbij de handhavende instelling (enige) ruimte heeft bij de tarifiering ligt voor de hand. Omdat doelmatigheid het belangrijkste motief is, zou kunnen worden verwacht dat de tarifiering zo veel mogelijk aansluit bij de systematiek in het strafrecht. Met de keuze voor basisboetes is dat in zekere zin het geval, aangezien het OM in haar richtsnoeren gebruik maakt van een vergelijkbaar systeem.

7.5 Slotbeschouwing

Aanleiding voor dit onderzoek was onder andere het signaal dat sprake zou zijn van mogelijke onevenwichtige tarifiering bij enkele bestuurlijke boeteregelingen, bijvoorbeeld de Wav. Het algemene beeld uit dit onderzoek is dat bij de onderzochte regelingen geen sprake lijkt te zijn van structurele onevenwichtigheden. Wel zijn er grote verschillen in de hoogte van tarieven geconstateerd en is opgevallen dat de transparantie van de tarievenstructuur niet bijzonder groot is. Ook de verhouding tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving wordt verschillend vormgegeven.

De geconstateerde diversiteit lijkt deels verband te houden met de verschillende motieven voor de bestuurlijke boete, als gevolg waarvan er zowel bestuurlijke boeteregelingen bestaan voor complexe feiten als voor

⁹⁴ Bij het Tbm zijn de boetetarieven niet aangepast. Het belangrijkste argument hiervoor was dat de strafrechtelijke transactie niet kon afwijken van de strafrechtelijke boetetarieven.

eenvoudige en/of feiten van relatief geringe ernst. Deze regelingen kunnen qua tarifiering aanzienlijk verschillen vertonen.

Daarnaast kan de waargenomen heterogeniteit worden verklaard door het ontbreken van een mechanisme dat evenwicht, alsmede transparantie in tarieven en tarievenstructuur bevordert. De wenselijkheid en vormgeving van een dergelijk mechanisme zouden onderwerp voor nader onderzoek kunnen zijn.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1 – ACHT REGELINGEN NADER BESCHOUWD

De acht regelingen worden besproken volgens dezelfde structuur:

- Paragraaf 1 Algemene kenmerken
- Paragraaf 2 Strafrechtelijke handhaving
- Paragraaf 3 Bestuursrechtelijke handhaving
- Paragraaf 4 Bekendmaking
- Paragraaf 5 Praktijkervaringen⁹⁵
- Paragraaf 6 Analyse

Voor elke regeling wordt een beknopte beschrijving van het boetesysteem gegeven. Daarna komen de aspecten van de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving aan de orde (voor zover relevant voor de desbetreffende regeling). Steeds wordt eerst het wettelijke kader besproken en vervolgens het beleidskader van het Openbaar Ministerie (OM) respectievelijk van de desbetreffende bestuursorganen. De kernvragen in deze besprekingen zijn:

- Welke zijn de belangrijkste beboetbare gedragingen?
- Kent de regeling een 'gefixeerd' of een 'gemaximeerd' boetestelsel?
- Welke criteria zijn bepalend voor de hoogte van de boetes?

Vervolgens wordt aangegeven hoe het boetebeleid en in het bijzonder de criteria voor het bepalen van de tarieven, openbaar wordt gemaakt. Voor vier regelingen⁹⁶, te weten Wahv, Mw, Wav en Tbm, wordt beschreven hoe de tarifiering tot stand komt (betrokken actoren, gevolgde procedure, eventuele knelpunten in de tarifiering).⁹⁷ Elke beschrijving eindigt met een schematische samenvatting. De bijlage eindigt met een overzichtstabel, waarin de belangrijkste aspecten worden samengevat.

95 Alleen bij de Wahv, Mw, Tbm en de Wav.

96 Zie voor een toelichting op de onderzoeksopzet paragraaf 1.3 van het hoofdrapport.

97 Deze paragrafen zijn gebaseerd op deskresearch en interviews met vertegenwoordigers van tariferende en/of handhavende instanties (zie paragraaf 1.3.3).

1 WET ADMINISTRATIEFRECHTELIJKE HANDHAVING VERKEERSVOORSCHRIFTEN

1.1 Algemeen

De Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) geldt voor lichte verkeersovertredingen en kent eigen procesregels, welke in beginsel los staan van de strafvorderlijke regels. Om deze reden wordt gesproken over een administratief sanctiesysteem in de Wahv.⁹⁸ De invloed van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is beperkt, omdat de toepasselijkheid daarvan in de Wahv voor een belangrijk deel is uitgesloten (vgl. artikel 9 Wahv).

1.2 Strafrechtelijke handhaving

Het strafrechtelijke sanctioneringssysteem voor verkeersovertredingen, dat is samengesteld uit regels van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens (Rvv), de Wegenverkeerswet (Wvw) en het Wetboek van Strafrecht (Sr), is sinds 1 juli 1992 niet meer van toepassing op de onder de Wahv gebrachte verkeersovertredingen. Over deze laatstgenoemde (Wahv) categorie gaat dit hoofdstuk.

Het voorafgaand aan de Wahv geldende strafrechtelijke stelsel betrof overtredingen van de eerste en tweede categorie (met boetemaxima van indertijd respectievelijk fl. 500 en fl. 5.000).

Op grond van de Wahv worden de in de bijlage bij deze wet aangewezen overtredingen langs bestuursrechtelijke weg afgedaan, althans indien deze overtredingen niet gepaard gaan met letsel aan personen of schade aan goederen (aldus artikel 2, tweede lid Wahv).

De meer ernstige rechtsschendingen worden, kortom, nog steeds strafrechtelijk afgedaan. Ook de Wahv zelf noemt in artikel 34 nog een drietal strafbare feiten (het niet voldoen aan de vordering van een toezichthoudende ambtenaar, het verstrekken van onjuiste gegevens aan de toezichthouder en het niet inleveren van het rijbewijs op vordering ingevolge arti-

⁹⁸ Met uitzondering van art. 34 Wahv, waar drie strafbare feiten (worden genoemd (zie hierna) die wel met een strafrechtelijke boete kunnen worden afgedaan.

kel 30 Wahv, van een officier van justitie) die wel met een strafrechtelijke boete (kunnen) worden afgedaan.

Artikel 2 lid 1 *in fine* Wahv bepaalt dat voorzieningen van strafrechtelijke of strafvorderlijke aard niet van toepassing zijn op overtredingen die op grond van de Wahv bestuursrechtelijk kunnen worden afgedaan. Daarmee respecteert de wetgever het *'una via'-beginsel*.

1.3 Bestuursrechtelijke handhaving

De bestuurlijke boetebevoegdheid

Opsporingsambtenaren die bij de wet daartoe zijn aangewezen⁹⁹ kunnen in het geval van lichte verkeersovertredingen¹⁰⁰, waarbij geen schade aan goederen of letsel aan personen is veroorzaakt, een bestuurlijke boete opleggen (artikel 2 lid 1 en 2 Wahv).

Deze verkeersovertredingen zijn opgenomen in een bijlage bij de Wahv. De bijlage geeft per verkeersgedraging die in strijd is met een wettelijk voorschrift, zoals de Wvw, het Rvv, het Voertuigenreglement (VR) of gemeentelijke verordeningen, de hoogte aan van de bij overtreding op te leggen boetes. Daarbij worden per overtreding verscheidene situaties en, indien relevant, overtreders (bijvoorbeeld bestuurders van motorvoertuigen, fietsers, voetgangers et cetera) onderscheiden. Fietsers en voetgangers worden blijkens de bijlage over het algemeen minder zwaar beboet voor dezelfde overtreding dan bestuurders van motorvoertuigen.

Boetehoogte

De ten hoogste op te leggen boete voor 'Wahv-overtredingen' bedraagt (per gedraging) € 340 (artikel 2 lid 3 Wahv), tenzij de overtreder ten tijde van de overtreding nog geen 16 jaar oud is, in welk geval het maximum wordt gehalveerd (artikel 2 lid 3 en 4 Wahv).

Nu in de bijlage per gedraging het boetebedrag is aangewezen, kan worden gesproken van een (wettelijk) gefixeerd boetesysteem. De bijlage is inmiddels reeds meermalen gewijzigd; en wel bij algemene maatregel van bestuur (artikel 2, lid 5 en 6 Wahv).

99 Zie art. 3 lid 1 Wahv en art. 2, eerste en tweede lid Wahv: kortgezegd ambtenaren van politie, verschillende categorieën buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's) en militairen van de Koninklijke marechaussee.

100 Hier ligt ook een belangrijk onderscheid met overtredingen van de Wegenverkeerswet, welke meer ernstig van karakter zijn (letsel aan personen en schade aan voertuigen, aldus art. 2 lid 2 Wahv) en 'gewoon' strafrechtelijk 'worden afgedaan'.

Ten overvloede wordt in de *Richtlijn voor strafvordering tarieven en feitomschrijvingen voor misdrijven, overtredingen en gedragingen als bedoeld in de Wahv*¹⁰¹ vermeld dat hiervan door politie noch het OM mag worden afgeweken.

1.4 Bekendmaking boetetarieven

De Wahv is, inclusief wijzigingen van de bijlage, bekendgemaakt in het Staatsblad.¹⁰² De *Richtlijn voor strafvordering tarieven en feitomschrijvingen voor misdrijven, overtredingen en gedragingen als bedoeld in de Wahv* is gepubliceerd in de Staatscourant.¹⁰³ Op de website van het OM staan eveneens vele actuele beleidsregels (aanwijzingen en richtlijnen) op het gebied van handhaving van verkeersovertredingen.¹⁰⁴ Daarnaast bevat deze site de OM-boetecomputer, die voor verschillende verkeersovertredingen de actuele boete weergeeft.¹⁰⁵

1.5 Praktijkervaringen

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de totstandkoming van tarifiering in de praktijk. Eerst wordt in kaart gebracht welke actoren daarbij betrokken zijn. Vervolgens wordt beschreven via welke procedure tarieven tot stand komen en welke eventuele knelpunten daarbij optreden. De bevindingen zijn grotendeels gebaseerd op de interviews, aangevuld met informatie van internet en relevante (onderzoeks)rapporten.

1.5.1 Hoofdlijnen van de procedure

De tarifiering van Wahv-tarieven vindt in twee stappen plaats. In de wettelijke regeling is het maximumtarief voor Wahv-overtredingen vastgesteld. Vervolgens wordt via een AMvB per type overtreding een gefixeerd tarief vastgesteld. De stap van maximum naar gefixeerd tarief staat centraal in deze paragraaf.

101 Stcrt. 2005, 231. Datum inwerkingtreding 1 januari 2006.

102 Stb.1989, 300 Wijzigingen bijlage Stb. 2000, 10; Stb. 2000, 535 (inw. 579); Stb. 2001, 465 (inw. 590); Stb. 2003, 350 (inw. 395); Stb. 2005, 555 (inw. 580).

103 Respectievelijk Stcrt.1997, 236 en Stcrt. 18 november 2003, 223.

104 www.om.nl. Het betreft ten minste 25 regelingen; om die reden is van een opsomming afgezien.

105 www.om.nl/boetebase.

1.5.2 Betrokken actoren

Tarifering

De tarieven voor bestuurlijke boetes op grond van de Wahv worden vastgesteld in een AMvB. De Minister van Justitie wordt geadviseerd door het College van procureurs-generaal, die zich op haar beurt laat adviseren door de Commissie Feiten en Tarieven (CFT). In de CFT hebben deskundigen zitting die vanuit verschillende organisaties betrokken zijn bij beleidsvoering en handhaving van (onder meer) Wahv-gedragingen, waaronder het Ministerie van Justitie, het OM, het CJIB, het ICT-bedrijf voor de Rechterlijke Organisatie (ICTRO) en de politie. De CFT bestaat sinds 1989 en is in 1998 ondergebracht bij het OM.

Boeteopbrengsten

De boetes worden geïnd door het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB). De boeteopbrengsten komen ten bate van de begroting van het Ministerie van Justitie.

1.5.3 Totstandkoming tarieven

Bestaande boetes aanpassen en nieuwe feiten toevoegen

Elke twee jaar worden de boetetarieven in de Bijlage van de Wahv, die onderdeel is van de *Tekstenbundel voor misdrijven, overtredingen en Muldergedragingen*, heroverwogen en aangepast aan de hand van het consumentprijsindexcijfer. Wanneer de CFT meent dat de preventieve of punitieve werking van bepaalde boetes te gering is, worden de tarieven verhoogd. Een voorbeeld hiervan is de verhoging van het boetetarief behorende bij de helmdraagplicht.¹⁰⁶ Een recenter voorbeeld is de verhoging van verkeersboetes per januari 2006, waarbij het belangrijkste uitgangspunt is "hoe gevaarlijker, hoe duurder"¹⁰⁷, of met andere woorden, hoe ernstiger de overtreding, hoe hoger het boetetarief.

De CFT kan ook adviseren over het toevoegen van nieuwe gedragingen (feitcodes). Het betreft, conform de doelstelling van de Wahv, gedragingen waarbij de handhaver in beginsel geen oordeel hoeft te geven over de omstandigheden van het geval (zogenoemde 'ethisch neutrale' verkeersvoor-

¹⁰⁶ Tekstenbundel voor misdrijven, overtredingen en muldergedragingen, januari 2004, OM.

¹⁰⁷ www.verkeershandhaving.nl, dossier "nieuwe tarieven".

schriften) en gefixeerde boetetarieven voor de hand liggen.¹⁰⁸ Een respondent noemt het verbod op het vervoeren van personen in een aanhangwagen of laadbak als recent voorbeeld.

Voor het advies over het tarief zoekt de CFT in eerste instantie aansluiting bij overtredingen van vergelijkbare ernst (proportionaliteitsbeginsel). Daarnaast wordt rekening gehouden met de verwachte preventieve werking. Een van de respondenten noemt in dit kader het boetetarief voor niet-handsfree bellen door autobestuurders. Bij de tarifiering heeft de CFT rekening gehouden met de aanschafprijs van voorzieningen die handsfree bellen mogelijk maken. De gedachte is, dat als de boete vergelijkbaar is met de prijs van een carkit, autobezitters eerder geneigd zijn een dergelijke voorziening aan te schaffen dan bij een lagere boete.

Procedure

De Bijlage Wahv wordt gewijzigd door middel van een AMvB. Bij de voorbereiding daarvan stelt het College van procureurs-generaal haar advies over de wijziging van de Bijlage vast. Het wetgevingstraject wordt verder voorbereid door de wetgevingsjuristen van het Ministerie van Justitie en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het proces van advisering over de tarifiering door de CFT tot publicatie in het staatsblad neemt over het algemeen ongeveer tien maanden in beslag.

In bijzondere gevallen, bij urgente situaties bijvoorbeeld, heeft de CFT een eigen mandaat om feitencodes toe te kennen. In dergelijke gevallen kent de secretaris van de CFT een voorlopige feitencode toe. Vanzelfsprekend wordt ook bij deze 'versnelde procedure' afgestemd met het College van procureurs-generaal. Tijdens de interviews is in dit kader het hiervoor besproken voorbeeld van de feitencode voor handheld bellen genoemd.

1.5.4 Knelpunten bij de tarifiering

Gesignaleerde knelpunten

Het hiervoor beschreven proces van tarifiering is volgens geïnterviewden niet optimaal. Enerzijds heeft de in de CFT gebundelde expertise duidelijk toegevoegde waarde en waarden geïnterviewden het feit dat inmiddels veel tarieven zijn opgenomen in de *Tekstenbundel voor misdrijven, overtredingen en Muldergedragingen*. Anderzijds signaleren respondenten ook

108 Volgend uit Wahv Art. 2, lid 1, zie: Nota het Tarievenhuis.

knelpunten, zoals de onevenwichtig geachte opbouw van de boetetarieven voor snelheidsovertredingen.¹⁰⁹

Tabel B1 1.1 Structuur Wahv-tarieven voor snelheidsovertredingen (2005 – inmiddels aangepast)

| | Overtreding snelheids- limiet | Wahv- Boete | OM-transactie | Verskil met lager niveau |
|-----|----------------------------------|----------------|---------------|-----------------------------|
| 1. | t/m 10 km/uur | € 30 | | - |
| 2. | 11 t/m 15 km/uur | € 45 | | € 15 |
| 3. | 16 t/m 20 km/uur | € 70 | | € 25 |
| 4. | 21 t/m 25 km/uur | € 100 | | € 30 |
| 5. | 26 t/m 30 km/uur | € 125 | | € 25 |
| 6. | 31 t/m 35 km/uur | - | € 205 | € 80 |
| 7. | 36 t/m 40 km/uur | - | € 240 | € 35 |
| 8. | 41 t/m 45 km/uur | - | € 270 | € 30 |
| 9. | 46 t/m 50 km/uur | - | € 300 | € 30 |
| 10. | Meer dan 50 km/uur | - | dagvaarding | |

Ter illustratie hiervan geeft tabel 3.1 een overzicht van de boetetarieven bij de onderscheiden overschrijdingen van de wettelijke snelheidslimiet, oplopend van minder dan 10 km/uur tot meer dan 70 km/uur. Bij snelheidsovertredingen van meer van 30 km/uur is niet langer plaats voor bestuursrechtelijke maar slechts voor strafrechtelijke handhaving. De bijbehorende boetetarieven lopen op van € 30 tot € 300 (bij een limietoverschrijding van 46-50 km/uur). Ernstiger overtredingen worden strafrechtelijk afgedaan. De strafrechter kan hogere boetes opleggen (hier is met andere woorden sprake van een juridisch zelfstandige tariferende bevoegdheid in concreto). Met name het boeteverschil van € 80 tussen de niveaus 5 (26-30 km/uur) en 6 (31-35 km/uur) is verhoudingsgewijs groot. Dit valt samen met de overgang van administratiefrechtelijke naar strafrechtelijke afdoening. Welke overwegingen hiervoor dragend zijn, kon niet worden achterhaald.¹¹⁰

Aanpassing van de tarieven

De Nota Tarievenhuis heeft als doel de tarifiering van verkeersboetes te systematiseren en daarmee het hiervoor genoemde knelpunt op te lossen. Met ingang van 1 januari 2006 zijn de tarieven verhoogd conform de me-

¹⁰⁹ Ook de Nota Tarievenhuis noemt dit knelpunt.

¹¹⁰ Meer informatie hierover zou kunnen worden achterhaald door uitvoeriger onderzoek te doen naar de besluitvorming per overtreding. In een dergelijk onderzoek zouden notulen van CFT-vergaderingen kunnen worden geraadpleegd en zouden de leden van de commissie kunnen worden geïnterviewd (in plaats van alleen een vertegenwoordiging). In een dergelijke benadering is echter niet voorzien in het onderhavige onderzoek.

thodiek van het Tarievenhuis. In de nota zijn criteria ontwikkeld aan de hand waarvan de CFT boetetarieven koppelt aan feitencodes. Vertrekpunt vormen bestaande tarieven, zoals vastgesteld in de bijlage Wahv. Aan de hand van een – overigens niet openbaar - beoordelingskader is vervolgens per overtreding het nieuwe tarief vastgesteld, inclusief eventuele bepalingen met betrekking tot bijzondere omstandigheden, schadegevolgen, hoedanigheid van de overtreder, et cetera Volgens de geïnterviewden houdt het Tarievenhuis meer dan voorheen rekening met proportionaliteit tussen boete en de ernst van de gedraging en met de preventieve werking van hogere tarieven.¹¹¹

1.6 Schema

Het onderstaande schema vat enkele hoofdkenmerken van de Wahv samen. Het eerste aandachtspunt betreft de introductie van de bestuurlijke boete en de afbakening met het strafrecht. Vervolgens geeft de tabel weer welke instantie bevoegd is de boete op te leggen en welke actoren een sleutelrol spelen bij de tarifiering. Kenmerken 4 tot en met 6 beschrijven respectievelijk de systematiek van de boete (in dit geval gefixeerde boetes, die zijn vastgelegd in een wettelijke regeling) de maximale boete en de belangrijkste criteria die een rol spelen bij de tarifiering.¹¹²

Schema 1.1 Kenmerken van de regeling Wahv samengevat

| | | |
|---|------------------------|---|
| 1 | Ontwikkeling | Voor 01/09/1992: alleen strafrecht Vanaf 01/01/1992: bestuursrecht Hoofdregel: Una via (artikel 2 lid 1 Wahv) |
| 2 | Boetebevoegdheid | Politie, Kon. Marechaussee, Boa's |
| 3 | Tariferende instantie | Wetgever in formele zin; regering (bij AMvB); advisering door Commissie Feiten en tarieven (OM) |
| 4 | Typering boeteregeling | Gefixeerde boetes o.b.v. wet |
| 5 | Max. Boete Wahv | € 340 (€ 170 bij overtreder jonger dan 16 jaar) |
| 6 | Criteria tarifiering | Evenredigheid en preventieve werking |

¹¹¹ In hoeverre dit laatste werkelijk zo is, valt buiten het bereik van dit onderzoek.

¹¹² Voor elk van de geselecteerde regelingen wordt een vergelijkbaar schema opgesteld. In hoofdstuk 11 worden de regelingen mede op basis hiervan vergeleken.

2 DE MEDEDINGINGSWET

2.1 Algemeen

De Mededingingswet (Mw) is, ter vervanging van de Wet economische mededinging (Wem), op 3 oktober 1997 in werking getreden.¹¹³ Met de Mw is een intensivering beoogd van het mededingingsbeleid ter verdere bevordering van goed functionerende goederen- en dienstenmarkten, welke in belangrijke mate is ingegeven door de globalisering van economische relaties¹¹⁴.

Met de invoering van de Mw heeft het 'misbruikstelsel', waarin pas wordt ingegrepen indien sprake is van misbruik door kartels of vergelijkbare samenwerkingsverbanden alsmede van misbruik van economische macht, plaatsgemaakt voor een verbodstelsel. Terwijl het misbruikstelsel uitsluitend strafrechtelijk werd gehandhaafd, wordt het verbodstelsel van de huidige Mw exclusief gehandhaafd met bestuursrechtelijke sancties.

Als redenen voor deze keuze voor louter bestuursrechtelijke handhaving van de Mw worden in de Memorie van Toelichting (MvT) aangevoerd:

1. Er dient pas strafrechtelijk te worden gehandhaafd indien andere systemen tekortschieten (strafrecht vormt een *ultimum remedium*);
2. De normen in de Mw voldoen aan de criteria die de Commissie van de Toetsing van Wetgevingsprojecten heeft ontwikkeld voor de keuze voor bestuursrechtelijke handhaving (zoals: een geringe normatieve lading, geen letsel aan personen of schade aan goederen en geen noodzaak voor toepassing van vrijheidsbenemende sancties of ingrijpende dwangmiddelen);
3. De handhaving van de desbetreffende regels vereist bijzondere deskundigheid en het OM onder oude regelgeving is de laatste jaren sterk overbelast geraakt en kampt bovendien met capaciteitsproblemen;
4. Het met het onderzoek en sanctionering van overtredingen belast orgaan moet contact kunnen onderhouden met de Europese Commissie,

113 Wet van 22 mei 1997, houdende nieuwe regels omtrent de economische mededinging (Mededingingswet), Stb. 1997, 242 (Kamerstukken vanaf 1995/96, 24 707).

114 Swaab, Chr. A. & M.H. van der Woude, De Nederlandse Mededingingswet, Deel 1, teksten, Memorie van Toelichting-Algemeen, p. 302.

hetgeen bij bestuursrechtelijke handhaving eenvoudiger zou zijn te realiseren dan met strafrechtelijke handhaving.¹¹⁵

2.2 Strafrechtelijke handhaving (voorheen)

De Wem werd strafrechtelijk gehandhaafd. De strafbaarstelling werd geregeld in artikel 1 sub 2 van de Wet op de economische delicten (WED). Het opzettelijk begaan van de desbetreffende delicten impliceerde een misdrijf en in het andere, niet-doleuse geval een overtreding (artikel 2, lid 1 WED). De strafmaxima voor het begaan van een misdrijf waren een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of een geldboete van de vierde categorie (indertijd fl. 11.250), alsmede, in het geval een overtreding, hechtenis van ten hoogste zes maanden of een geldboete van eveneens de vierde categorie (zie artikel 6 WED). Met de inwerkingtreding van de Mw is overtreding van de mededingingsregelgeving niet langer een strafbaar feit.¹¹⁶

2.3 Bestuursrechtelijke handhaving

Indien sprake is van schending van het kartelverbod (artikel 6) of misbruik van economische machtspositie (artikel 24) is de raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa)¹¹⁷ (op grond van artikel 56 Mw) bevoegd om een last onder dwangsom en/of een bestuurlijke boete op te leggen.

Indien geen medewerking wordt verleend aan onderzoeksbevoegdheden door de NMa is de raad van bestuur NMa voorts op grond van artikel 69 Mw nog bevoegd om een boete op te leggen.¹¹⁸

Karakter boetebevoegdheid in de Mw

Artikel 57 Mw geeft enkele voorschriften over de hoogte van de door de raad van bestuur van de NMa op te leggen boete. Het maximum daarvan

115 Swaab, Chr. A. & M.H. van der Woude, De Nederlandse Mededingingswet, Deel 1, teksten, Memorie van Toelichting-Algemeen, p. 342.

116 Medio 2006 is een politieke discussie ontstaan over de mogelijkheid van strafrechtelijke vervolging in te voeren. In dit onderzoek wordt hier niet nader op ingegaan.

117 Per 1 april 2005 is de NMa een zelfstandig bestuursorgaan geworden, met de raad van bestuur als bestuursorgaan (art. 2 lid 1 Mw). Daarvoor was de NMa een onderdeel van het Ministerie van Economische Zaken. Door de Mw waren aan de directeur-generaal van de NMa bestuursbevoegdheden, waaronder het opleggen van bestuurlijke sancties, geatribueerd.

118 In het navolgende ligt de focus op artikel 56 en 57 Mw.

is vastgesteld op € 450.000 of, indien hoger, op 10% van de omzet van de onderneming of van de gezamenlijke omzet voorafgaande aan de beschikking, indien de overtreding door een ondernemingsvereniging is begaan, (artikel 57 lid 1).

Behalve met de maximale hoogte, dient bij de op te leggen boete steeds rekening te worden gehouden met ernst en duur van de overtreding, aldus artikel 57 lid 2. In de memorie van toelichting worden nog enkele andere wegingsfactoren genoemd, zoals recidive, de bereidheid om mee te werken aan het beëindigen van de overtreding en het behaalde financiële voordeel. Volgens de memorie van toelichting mag echter de financiële positie van een onderneming niet meewegen, tenzij een faillissement waarschijnlijk zou worden.¹¹⁹

Nu ernst noch duur zijn in de Mw nader uitgewerkt en evenmin worden andere factoren worden gegeven, die de raad van bestuur van de NMa bij het opleggen van een boete in acht moet nemen, kan worden gezegd dat de raad van bestuur een ruime mate van bestuurlijke vrijheid geniet bij het bepalen van de hoogte van de op te leggen boete in het geval van een concrete schending van de Mw door een onderneming.

Bij de overtreding als bedoeld in artikel 69 geldt eveneens een boetemaximum van € 450.000, maar nu met het alternatief (indien hoger) van ten hoogste 1% van de (gezamenlijke) omzet. De factoren ernst en duur van de overtreding spelen nu geen rol.

Indien de belanghebbende aannemelijk maakt dat hem van de overtreding geen verwijt kan worden gemaakt, wordt een bestuurlijke boete evenwel niet opgelegd (artikel 69 lid 2 Mw).

Factoren die een rol spelen bij de tarifiering door de NMa

In de *Richtsnoeren boetetoemeting*,¹²⁰ (nog) vastgesteld door de directeur-generaal van de NMa, is de boetebevoegdheid ingevolge de artikelen 56 en 57 Mw nader genormeerd. De 'basisboete' wordt bepaald door de factoren 'ernst' en 'duur', welke factoren nog weer nader zijn verfijnd in subfactoren.

¹¹⁹ Ibidem.

¹²⁰ Strct.t. 21 december 2001, nr 248. Deze richtsnoeren (juridisch gezien beleidsregels in de zin van art. 1:3 lid 4 jo art. 4:81 Awb) zijn inhoudelijk ongewijzigd gebleven bij de omvorming van de NMa tot een zelfstandig bestuursorgaan. Voorts hebben deze richtsnoeren geen betrekking op de boetebevoegdheid ingevolge art. 69 Mw – daarvoor bestaan geen afzonderlijke richtsnoeren. Overigens gelden voor verscheidene deelsectoren, zoals de burgerlijke- en utiliteitsbouw, installatiesector alsmede de GWW-sector, specifieke boetetoemetingsrichtsnoeren. Laatstgenoemde beleidsregels blijven hieronder buiten beschouwing.

Het gewicht van de factor 'duur' wordt in de Richtsnoeren tot uitdrukking gebracht in een 'boetgrondslag' van 10% van de behaalde omzet van de onderneming. De omzet is de waarde die is behaald met transacties (verkoop van goederen en/of levering van diensten waarop de overtreding betrekking heeft) die tijdens de duur van de overtreding zijn verricht (randnummers 9, 15 en 18).¹²¹ In het geval deze omzet niet kan worden vastgesteld, wordt de totale jaaromzet in aanmerking gekomen (randnummer 19).

Gegeven de boetgrondslag wordt de factor 'ernst' getarifeerd in termen van een rekenfactor die afhankelijk is van de zwaarte van de overtreding. Hierbij worden de volgende drie categorieën onderscheiden:

- 'zeer zware overtredingen', niet-limitatief omschreven in randnummer 11. De boetgrondslag wordt bij deze categorie vermenigvuldigd met een factor tussen 1,5 en 3.;
- 'zware overtredingen', in randnummer 12 omschreven als 'niet zeer zwaar' en getypeerd aan de hand van enkele voorbeelden. De boetgrondslag wordt bij deze categorie vermenigvuldigd met een factor van ten hoogste 2;
- 'minder zware overtredingen', in randnummer 13 (eenvoudig) omschreven als overtredingen die de mededinging minder zwaar verstoren. De boetgrondslag wordt bij deze categorie vermenigvuldigd met een factor van ten hoogste 1.

De boetgrondslag wordt, kortom, vermenigvuldigd met categoriale zwaartefactoren. Daarmee is binnen de categorieën differentiatie in hoogte mogelijk. Deze differentiatie gaat zover dat niet is uitgesloten dat bij toepassing in concreto een overtreding van een lagere zwaarte even hoog of zelfs hoger wordt beboet dan een overtreding van een zwaardere categorie.

De mate van toegelaten differentiatie per categorie wordt bepaald door nadere verfijning van de factor ernst, te weten:

- enerzijds in het licht van de 'economische context waarin de overtreding heeft plaatsgevonden' (waarbij gekeken wordt naar de aard van de producten of diensten, de omvang van de markt, de grootte van de onderneming(en) alsmede het gezamenlijke marktaandeel, de structuur van de markt en de geldende regelgeving);
- anderzijds in het licht van 'de (potentiële) schade die door de overtreding is toegebracht aan concurrenten, afnemers en consumenten'. (Randnummers 22 jo 14).

¹²¹ Randnummers zijn vergelijkbaar met artikelnummers.

Naast de bovengenoemde factoren 'ernst' en 'duur' van de overtreding, waarmee de basisboete wordt vastgesteld, worden *boeteverhogende* en *boeteverlagende omstandigheden* onderscheiden.

Boeteverhogende omstandigheden zijn volgens randnummer 27: recidive, het aanzetten tot de overtreding of het hebben gehad van een leidinggevende rol bij de uitvoering daarvan, het gebruikmaken van of voorzien in controle- of dwangmiddelen ter handhaving van de overtreding en het belemmeren van het onderzoek door de NMa (hetgeen ook een aparte in de wet geregelde overtreding is; zie artikel 69 Mw).

Bedragen waarmee de boete kan worden verhoogd, worden in de richtsnoeren evenwel niet genoemd. Wel wordt in de richtsnoeren opgemerkt dat de verhoging redelijk dient te zijn, hetgeen niet wegneemt dat door deze boeteverhogende omstandigheden de boete zelfs hoger kan uitvallen dan 30% van de omzet (randnummer 26).

Boeteverlagende omstandigheden zijn volgens randnummer 28: het verlenen van meer medewerking aan het NMa-onderzoek dan de wet vereist, het uit eigen beweging beëindigen van de overtreding en het uit eigen beweging schadeloos stellen van benadeelden. De Richtsnoeren boetetoemeting vermelden geen bedragen waarmee de boete kan worden verlaagd, doch ingevolge de Richtsnoeren Clementietoezegging¹²² kunnen de twee eerstgenoemde omstandigheden onder zekere voorwaarden leiden tot boete-immuniteit, een verlaging van meer dan 50% of een verlaging van 10-50%. 'Evidente onbillijkheid' is eveneens reden tot verlaging van de boete (randnummer 29) en 'bijzondere omstandigheden van het geval' kunnen leiden tot een symbolische boete van € 1.000 (randnummer 30).

Overigens kan de boete hoger uitvallen indien dat uit een oogpunt van preventieve werking wenselijk is. Daarbij wordt het 'gewicht van de onderneming' (uitgedrukt in de omzet van de onderneming in Nederland) in aanmerking genomen), aldus randnummer 23.

2.4 Bekendmaking boetetarieven

De boetebepalingen van de Mw zijn, vanzelfsprekend, bekendgemaakt in het Staatsblad. De *Richtsnoeren Boetetoemeting* zijn gepubliceerd in de Staatscourant¹²³ en op de website van de NMa.¹²⁴ Op laatstgenoemde

122 Stcrt. 2002, 122.

123 Stcrt. 2001, 248.

124 www.nma.nl.

website worden ook de (uitvoerig gemotiveerde) boetebesluiten, die vanzelfsprekend ook aan de belanghebbenden zelf worden uitgereikt of toegezonden (vgl. artikel 3:40 Awb), bekendgemaakt.

Aanleiding voor deze wijze van openbaarmaking is deels gelegen in de door de NMa gehanteerde Clementieregeling: als karteldeelnemers bereid zijn tot helpen bij opsporing en sanctionering van het desbetreffende kartel bestaat de mogelijkheid tot boete-immuniteit of boeteverlaging. Voor karteldeelnemers is van belang inzicht te hebben in de mogelijke boetes die kunnen worden opgelegd. De openbaarmaking van vastgelegd beleid strookt bovendien met het beginsel van rechtszekerheid en bevordert de effectiviteit van de handhaving. Een gevolg van de gekozen manier van bekendmaking is dat de boetesystematiek van de NMa transparant is, zeker in vergelijking met buitenlandse mededingingsautoriteiten.¹²⁵

2.5 Praktijkervaringen

Net is bij de Wahv wordt de totstandkoming van de tarifiering in de praktijk beschreven aan de hand van vier subparagrafen: de procedure op hoofdlijnen, betrokken actoren, de totstandkoming van tarieven en knelpunten bij de tarifiering. De interviews vormen de belangrijkste bron, naast informatie van internet en relevante (onderzoeks)rapporten.

2.5.1 Hoofdlijnen van de procedure

De maximale boete is vastgelegd in de wettelijke regeling. In tegenstelling tot de andere geselecteerde boeteregelingen is de introductie van de bestuurlijke boete in de Mededingingswet gepaard gegaan met een (forse) verhoging van de maximale boete bij het overtreden van mededingingsregelingen (zie paragraaf 2.5.3). De NMa is zelf verantwoordelijk voor de uitwerking van de tarifiering. Zij stelt hiervoor boeterichtsnoeren op. In subparagraaf 4.5.3 worden de overwegingen besproken die hieraan ten grondslag lagen. Vervolgens wordt ingegaan op de uitwerking van het tarifieringsbeleid door de NMa.

¹²⁵ Oers, M.T.P.J. van & B.M.J. van der Meulen, Het NMa-clementiebeleid, Leniency in Nederland, in: Markt en Mededinging 2002, nr. 5/6.

2.5.2 Betrokken actoren

Tarifering

Voor de invoering van de Mw, eind 1997, werden overtredingen met betrekking tot misbruik van kartels en economische machtspositie gehandhaafd door het OM, op basis van de WEM. In de praktijk had de handhaving van de WEM lage prioriteit. Dit had volgens respondenten mede te maken met beperkte capaciteit en onvoldoende specialistische kennis bij het OM. De invoering van de Mw en de oprichting van de NMa had als doel de mededingingsregels aan te scherpen en de handhaving te verbeteren. Daarnaast moet het besluit voor de oprichting van de NMa worden gezien in het kader van Europese regelgeving en aanbevelingen van het Mededingingscomité van de Organisatie voor Europese Samenwerking en Ontwikkeling (OESO).¹²⁶

Ook de tarifiering is mede beïnvloed door internationale ontwikkelingen. De NMa houdt intensief contact met het Mededingingscomité van de OESO. De boeterichtsnoeren van de NMa zijn volgens de geïnterviewde respondent behalve door Europese ook door Amerikaanse regelgeving beïnvloed.

Boeteopbrengsten

De door de NMa opgelegde boetes vormen een inkomenspost op de begroting van het Ministerie van Economische Zaken.

2.5.3 Totstandkoming tarieven

Verhoging van het maximumtarief (wettelijke regeling)

Met de invoering van de bestuurlijke boete in de Mw is het maximumtarief voor overtredingen van mededingingsregelgeving sterk verhoogd. Onder het daarvoor geldende strafrechtelijk handhavingsregime (Wem) bedroeg de maximumboete € 11.250. Onder de Mw is dat € 450.000 of meer (maximaal 10% van de omzet van de onderneming). Uit de wetsgeschiedenis van de Mw blijkt dat de wetgever uitdrukkelijk voor deze verhoging heeft gekozen. Oogmerk was aansluiting te vinden bij de bevoegdheid van de Europese Commissie om een boete van 1 miljoen ECU op te leggen, alsmede bij de hoogte van de boetes die in andere Europese landen wer-

¹²⁶ OESO, "De rol van de OESO bij Nederlandse beleidsvorming", uit: Handboek voor de Overheidsmanager, Kluwer, 2004.

den opgelegd. Tevens is rekening gehouden met de schaal van de Nederlandse markt.¹²⁷

Uitwerking van de tarifiering in de Richtsnoeren boetetoemeting

Het vaststellen van het maximumtarief (door de wetgever) kan als de eerste stap in het proces van tarifiering worden beschouwd. De tweede stap is – in het geval van de Mw - de uitwerking in de Richtsnoeren Boetetoemeting. Dit is een beleidsregel waarin de NMa de uitgangspunten noemt die zij hanteert bij het vaststellen van een boete bij concrete overtredingen van het kartelverbod¹²⁸ en van het verbod van misbruik van een economische machtspositie.¹²⁹ De Richtsnoeren bevatten geen concrete tarieven, maar wel een indeling in zwaartecategorieën en andere boeteverhogende of -verlagende factoren.¹³⁰ De Richtsnoeren Boetetoemeting laten de NMa bovendien de nodige ruimte om boetes af te stemmen op het individuele geval. Deze mogelijkheid tot maatwerk acht de geïnterviewde vertegenwoordiger van de NMa als zeer wenselijk vanwege de complexiteit die veel gevallen kenmerkt. Voor 'lichte overtredingen', zoals het niet mee werken aan onderzoek of het verzuim om een fusie te melden, bestaan geen richtsnoeren.

Sinds de directeur-generaal van de NMa de Richtsnoeren Boetetoemeting 21 december 2001 heeft gepubliceerd, is de beleidsregel een aantal keer geactualiseerd. Ter voorbereiding van actualisatie wint de Juridische Dienst van de NMa regelmatig advies in bij internationale Mededingingsautoriteiten binnen en buiten Europa, bij de OESO, de Europese Commissie en bij Nederlandse bestuursorganen met vergelijkbare taken, zoals de Autoriteit Financiële Markten.¹³¹

De uitwerking van de tarifiering in de Richtsnoeren Boetetoemeting is nog in ontwikkeling. Een nieuwe aanpassing ligt volgens de geïnterviewde respondent dan ook voor de hand. Daarbij kan het gaan om *finetuning*, maar ook om meer ingrijpende aanpassingen. Binnen de NMa wordt bijvoorbeeld nagedacht over de vraag of de huidige systematiek van categorieën, percentages en factoren. In hoeverre uitspraken van de rechter daarbij een rol gaan spelen is volgens de geraadpleegde respondent moeilijk te zeggen omdat er vanwege de lange doorlooptijd van mededingingszaken nog relatief weinig zaken zijn waardoor de NMa niet eenduidig kan vaststellen hoe de rechter oordeelt over de thans gehanteerde systematiek.

127 TK 1995-1996, 24 707, nr. 3, p. 88.

128 Art. 6 Mw.

129 Art. 24 Mw.

130 Zie hiervoor in paragraaf 4.3.

131 Oers, M.T.P.J. van & B.M.J. van der Meulen, Het NMa boetebeleid, in: Markt en Mededinging 2002, nr. 1.

2.5.4 Knelpunten

Het boetebeleid van de NMa wordt regelmatig aangepast. Dit heeft te maken met de complexiteit van veel feiten waarop de Mw van toepassing is en de relatief korte tijd sinds de invoering van de richtsnoeren. Gaandeweg blijken zich situaties voor te doen, waarbij de Richtsnoeren niet toereikend zijn, bijvoorbeeld bij het ten onrechte niet aanleveren van goederen. Bij dergelijk misbruik van economische macht is het erg moeilijk om de betrokken omzet te bepalen; er is immers minder omzet, niet méér. Een andere situatie waar de Richtsnoeren niet goed op aansluiten, is die waarbij een aantal ondernemingen aanbestedingsafspraken maken, terwijl in feite maar één onderneming de betrokken omzet realiseert (zoals het geval was bij de zogenaamde 'bouwfraude').

Meer fundamentele kritiek komt van VerLoren van Themaat (2004).¹³² In een kritische beschouwing over de boetepraktijk van de NMa stelt de auteur dat de boeterichtsnoeren onvoldoende rekening houden met het wettelijk kader en zelfs op gespannen voet met de wet zouden staan. Ook wijst VerLoren van Themaat erop dat de NMa in bijna de helft van de gevallen afwijkt van de eigen richtsnoeren; hetgeen zich laat vertalen als een impliciete erkenning van het tekortschieten van de richtsnoeren.

Op basis van een analyse van 16 sanctiebesluiten¹³³ van de NMa worden door VerLoren van Themaat daarnaast nog de volgende kritische opmerkingen gemaakt:

- De 'betrokken omzet' blijkt een te grof uitgangspunt (een te grove afspiegeling van de schade) om een boete op te baseren die recht doet aan de schade aan de mededinging of het voordeel voor de overtreder;
- De bijzondere 'betrokken omzetregel' voor 'bid-rigging'¹³⁴ leidt tot onevenredig zware sancties voor niet-uitvoerende aannemers. De NMa heeft deze regel inmiddels aangepast en meer in lijn gebracht met andere overtredingen;
- De aanpassingen die de NMa heeft gemaakt met betrekking tot het betrokken omzetcriterium en de gevolgen daarvan zijn onvoldoende inzichtelijk;
- De gehanteerde vermenigvuldigingsfactoren voor minder zware, zware en zeer zware overtredingen geven geen adequate weerspiegeling van het wederrechtelijk verkregen voordeel;
- In de praktijk wordt zelden gewicht toegekend aan de (potentiële) schade die als gevolg van de overtreding wordt toegebracht;

132 VerLoren van Themaat, I.W., De toepassing van het kartelverbod door de Nma in 2003, In: Markt en Mededinging, mei 2004, pp. 72-92.

133 Op grond van art. 56 en 57 Mw, genomen tussen 21 december 2001 en 26 april 2004.

134 Het maken van verboden aanbestedingsafspraken.

- De boeterichtsnoeren worden niet altijd toegepast. De NMa heeft een grote beleidsvrijheid ten aanzien van het vaststellen van de boetes. Niet alleen worden de boeterichtsnoeren door de NMa zelf opgesteld, maar in de praktijk wordt in de helft van de gevallen hiervan in ruime mate afgeweken.

De respondent van de NMa herkent de kritiek van VerLoren van Themaat grotendeels. Deels zijn de genoemde punten aanleiding voor de aanpassingen in de richtsnoeren die de NMa regelmatig doorvoert.

2.6 Schema

Schema 2.1 Kenmerken van de regeling Mw samengevat

| | | |
|---|-------------------------|---|
| 1 | ONTWIKKELING HANDHAVING | Voor 03/10/1997: alleen strafrecht Vanaf 03/10/1997: alleen bestuursrecht Una Via: n.v.t. |
| 2 | BOETEBEVOEGDHEID | RvB NMa Bestuursrechter (Artikel 56 en 69 Mw) |
| 3 | TARIFERENDE INSTANTIE | Wetgever in formele zin (maxima) en (beleidsmatig) RvB NMa |
| 4 | TYPERING REGELING | Gemaximeerd o.b.v wet Weging in beleid NMa (zie 6) |
| 5 | MAX. BOETE | € 450.000 of (indien hoger) 10% omzet bij artikel 56 en 1% bij artikel 69 Mw. |
| 6 | CRITERIA TARIFERING | Wet: -duur -ernst Beleid: Grondslag: -duur: 10% omzet -ernst: zwaar, zwaar, minder zwaar (factor 1-3; economische context/schade) Boeteverhogend: recidive, aanzetten tot, leidinggeven aan, controle/dwang, belemmeren onderzoek Boeteverlagend: medewerking, zelf beëindigen/schadeloosstellen, evidente onbillijkheid, bijzondere omstandigheden |

3 TRANSACTIEBESLUIT MILIEUDELICTEN

3.1 Algemeen

Het pilot-project Bestuurlijke Transactie Milieudelicten is in november 2000 van start gegaan. De pilot is een reactie op door bestuursorganen ervaren oplossingstekorten en in het verlengde daarvan overbelasting van de strafrechter. Twaalf met name genoemde bestuursorganen hebben de bevoegdheid tot transigeren gekregen. Dit zijn:

- Het college van gedeputeerde staten van de provincie Noord-Brabant;
- De colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten:
 - Beverwijk,
 - Castricum,
 - Heemskerk,
 - Veere,
 - Velzen en
 - Vlissingen;
- Het dagelijks bestuur van het waterschap Friesland;
- De hoofdinspecteur van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid, belast met het toezicht op de hygiëne van het milieu;
- De directeur van de Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselveiligheid;
- De directeur-generaal van de Rijkswaterstaat van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat;
- De directeur van de directie Douane van de Belastingdienst van het Ministerie van Financiën.

De oorspronkelijke einddatum van de pilot is verschoven van mei 2003 naar januari 2006. Inmiddels is bij Besluit van 24 oktober 2005 de werkingsduur van het Transactie Besluit Milieudelicten (Tbm) met ingang van 1 januari 2006 wederom verlengd.¹³⁵ Het Tbm zal aldus de Nota van toelichting bij het genoemde Besluit naar verwachting worden ingetrokken op het moment dat het wetsvoorstel OM-afdoening tot wet is verheven en in werking treedt.

135 Stb. 2005, 545.

Het Tbm¹³⁶ legt de handhaving van eenvoudige en veel voorkomende overtredingen en misdrijven op het terrein van het milieu in handen van het bestuur. Indien tegen overtreding van een milieudelict de bestuursrechtelijke weg openstaat, kan het bestuursorgaan kiezen tussen de toepassing van een bestuursrechtelijke herstelsanctie of van de strafrechtelijke transactie,¹³⁷ terwijl ook kan worden gekozen voor toepassing van beide sancties tegelijkertijd.¹³⁸

Het bestuursorgaan heeft op grond van het Tbm de mogelijkheid om zelf strafrechtelijk handhavend op te treden in situaties waarin dat met de bestuursrechtelijke handhavingmiddelen niet goed of niet mogelijk was.

Duidelijk moge zijn dat het hier in strikte zin niet gaat om een bestuurlijke boete, maar om de bestuurlijke uitoefening van een strafrechtelijk sanctiemiddel, te weten de transactie. Omdat tarifiering bij bestuurs- respectievelijk strafrechtelijke afdoening door geldsancties hoofdonderwerp is van deze studie, is gevraagd ook Tbm daarin te betrekken.

3.2 Strafrechtelijke handhaving

3.2.1 Strafrechtelijke transactie door het bestuur

Bevoegdheid

Het Tbm is gebaseerd op artikel 37 van de WED. Dat artikel biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur 'lichamen of personen, met een publieke taak belast' aan te wijzen die ter zake van het begaan van bepaalde strafbare feiten exclusief bevoegd zijn om een transactie aan te bieden. Het betreft dezelfde (transactie)bevoegdheid, die artikel 74 Sr aan de officier van justitie toekent. Op grond van deze bepaling heeft de officier van justitie de mogelijkheid om een transactie aan te bieden voor misdrijven waarop een maximale gevangenisstraf staat van zes jaren en voor overtredingen. Voor milieudelicten, die worden aangemerkt als economische delicten in de zin van de WED, is de maximum gevangenisstraf

136 AMvB van 8 juli 2000 Stb. 2001, 575, inwerking getreden op 1 november 2000.

137 Een wetsvoorstel is ahangig, inmiddels aangenomen door de Tweede Kamer, tot omvorming van deze rechtsfiguur tot een zogenoemde 'strafbeschikking'. Zie wetsvoorstel OM-afdoening, Kamerstukken 29 849.

138 Tot heden bestaat voor deze strafrechtelijk te handhaven feiten niet de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen. Wel kan naast strafrechtelijke handhaving door middel van bestuursrechtelijke sancties, anders dan boetes, worden gehandhaafd.

op grond van artikel 6 WED zes jaren. Bestuursorganen kunnen hun bevoegdheid slechts uitoefenen binnen in de maatregel te bepalen grenzen en onder toezicht en volgens richtlijnen van het OM.

In artikel 2 Tbm is per transigeerbaar feit aangegeven bij welk overheidsorgaan de bevoegdheid ligt. Voor de proefperiode is een aantal met name genoemde overheidsorganen aangewezen (zie paragraaf 5.5). De transactiebevoegdheid van het bestuur kan uitsluitend worden uitgeoefend voor in het Tbm (in samenhang met de daarbij behorende bijlage) opgesomde milieudelicten, welke onder meer zijn gelegen op het terrein van de Wet milieubeheer, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en het Besluit gebruik dierlijke meststoffen 1998.

Kenmerkend voor de transigeerbare feiten is dat deze eenvoudig van aard zijn, veel voorkomen, gemakkelijk op te sporen en bewijsbaar zijn, alsmede niet tot veel discussie met de verdachte leiden. Deze criteria sluiten aan bij de criteria die het OM hanteert voor zogenaamde *lik-op-stukzaken*. Artikel 3 Tbm legt enkele beperkingen op aan de mogelijkheden tot transigeren.¹³⁹

Het maximumbedrag voor een transactie is per strafbaar feit op € 1.200 gesteld (artikel 5 lid 1 Tbm). In de *Nota van Toelichting* wordt opgemerkt dat dit transactiebedrag meer dan het drievoudige is van het voor een politietransactie geldende maximum van thans € 350.¹⁴⁰ Omdat in het geval van economische delicten veelal hogere transacties worden aangeboden, is het bedrag op ten hoogste € 1.200 gesteld, mede gelet op het lichte(re) karakter van de feiten. Voorts wordt in de *Nota van Toelichting* opgemerkt, dat het van belang is dat het transactiebedrag niet te hoog wordt gesteld omdat de transactiepraktijk van het OM heeft uitgewezen dat de bereidheid van een verdachte om in te gaan op een aangeboden transactie afneemt naarmate het transactiebedrag hoger ligt.¹⁴¹

139 Daarvan wordt door het bevoegd bestuursorgaan afgezien indien: (a) over het feit dan wel de strafbaarheid daarvan verschil van inzicht bestaat met de verdachte; (b) het feit wordt geconstateerd tezamen met drie of meer andere feiten waarvoor transactiebevoegdheid is verleend; (c) het feit wordt geconstateerd tezamen met een of meer andere feiten waarvoor geen transactiebevoegdheid is verleend; (d) het feit daadwerkelijk milieuschade tot gevolg heeft gehad en de kosten van herstel van die schade dan wel de kosten van het treffen van voorzieningen om de gevolgen van die schade te compenseren op meer dan € 1.200 worden geraamd; (e) voorwerpen in beslag zijn genomen met het oog op verbeurdverklaring daarvan; (f) het een overtreding betreft die is begaan door een persoon die jonger is dan twaalf jaar; (g) het een misdrijf betreft dat is begaan door een persoon die jonger is dan achttien jaar; (h) het een feit betreft dat is begaan door het lichaam of de persoon of een ander bestuursorgaan.

140 Nota van Toelichting, p. 23.

141 Ibidem, p. 25.

Beleidsregel OM

De *Aanwijzing bestuurlijke transactie milieudelicten* en de *Richtlijn voor strafvordering Bestuurlijke transactiemilieudelicten*¹⁴² hebben tot doel eenheid te brengen in de wijze van het afdoen van de transigeerbare milieudelicten.

De bijlage bij het Tbm geeft een limitatieve opsomming van wettelijke voorschriften, waarbij het bestuur gebruik mag maken van de hem toegekende bevoegdheid; de Richtlijn voor Strafvordering bestuurlijke transactie milieudelicten geeft per situatie en type overtreder aan welk transactiebedrag door het bestuursorgaan mag worden aangeboden.

Blijkens deze richtlijn liggen deze tarieven voor de bestuurlijke transactie vast; in die zin kan worden gesproken van een (in de beleidspraktijk) *gefixeerd transactiesysteem*. De tarieven zijn afgestemd op de doorsnee, voor transactie vatbare overtredingen en misdrijven. Echter, indien het vermelde bedrag in de gegeven situatie als *niet passend* wordt ervaren kan het bestuur afzien van het gebruik maken van de transactiebevoegdheid en een uitgebreid procesverbaal ter zake inzenden ter beoordeling van de officier van justitie.

Het maximumbedrag voor een transactie is in de richtlijn gesteld op € 1.125 per strafbaar feit.¹⁴³ De transactiebedragen zijn laatstelijk per 1 januari 2004 gewijzigd op grond van de Wijziging richtlijn bestuurlijke transactie milieudelicten, waarbij het maximumbedrag ongewijzigd is gebleven.¹⁴⁴

3.2.2 Strafrechtelijke handhaving

De transigeerbare feiten zijn economische delicten in de zin van artikel 1a WED en zijn derhalve als overtreding dan wel als misdrijf aan te merken. Op grond van artikel 6 WED geldt met betrekking tot de economische milieudelicten voor overtredingen een ten hoogste op te leggen boete van de vierde categorie (€ 16.750) en voor misdrijven ten hoogste een boete van de vierde of vijfde categorie (respectievelijk € 16.750 en € 67.000). Op grond van artikel 23 lid 7 Sr kan de boete voor rechtspersonen in het laatstgenoemde geval worden verhoogd tot maximaal € 670.000.

142 Aanwijzing in de zin van art. 130 lid 4 Wet RO van het College van procureurs-generaal d.d. 13-06-2000, Stcrt.t 2000, 18. Onlangs is de Aanwijzing verlengd tot 31 december 2007 (Stcrt.t 2005, 253). Richtlijn gepubliceerd in Stcrt. 2000, 185, de wijziging in Stcrt. 2003, 248, 2003, 61 en 2005, 252.

143 Stcrt. 2002, 22, p. 18. Vreemd genoeg wordt in bedoelde lijst voor een enkele overtreding van dit beleidsmatige maximumbedrag afgeweken door een maximum aan te wijzen van € 1200.

144 Stcrt. 2003, 248.

3.2.3 Bestuurlijke boete

Voor de transigeerbare feiten die het Tbm aanwijst, bestaat geen mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Er is derhalve waar het de oplegging van boetes aangaat, maar één handhavingsweg (una via).

3.3 Bekendmaking transactietarieven

Het Tbm is bekend gemaakt in het Staatsblad.¹⁴⁵ De *Aanwijzing bestuurlijke transactie milieudelicten* en de *Richtlijn voor strafvordering Bestuurlijke transactiemilieudelicten* zijn gepubliceerd in de Staatscourant.¹⁴⁶ In de Wijziging richtlijn bestuurlijke transactie milieudelicten zijn de transactiebedragen laatstelijk gewijzigd.¹⁴⁷ Beide beleidsregels zijn eveneens op de website van het OM te vinden.

3.4 Praktijkervaringen

Op grond van interviews en aanvullend deskresearch (internet, onderzoeksrapporten) wordt in deze paragraaf de totstandkoming van de tarifiering in de praktijk beschreven. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de procedure op hoofdlijnen, betrokken actoren, de totstandkoming van tarieven en knelpunten bij de tarifiering.

3.4.1 Hoofdlijnen van de procedure

Met betrekking tot de tarifiering voor Tbm-tarieven kunnen twee fasen worden onderscheiden. In het Tbm is een maximumtarief opgenomen voor een bestuurlijke transactie. Vervolgens heeft het OM in een beleidsregel een gefixeerd transactiesysteem ontwikkeld, waarbinnen aan elk type overtreding een vast tarief is gekoppeld.

145 Stb. 2001, 575.

146 Zie hiervoor noten 88 en 94 tot en met 96.

147 Stcrt. 2003, 248.

3.4.2 *Betrokken actoren*

Tarifering

De pilot Bestuurlijke Transactie Milieudelicten (zie inleiding) wordt uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van het Functioneel Parket (FP) van het OM. Deze verantwoordelijkheid strekt zich niet alleen uit tot de organisatorische kant. Het FP heeft tevens een centrale rol bij het vaststellen van de tarieven, zowel het in de regeling genoemde maximumtarief als de uitwerking daarvan in de richtlijn voor de handhavende bestuursorganen. Het FP heeft de concept-transactieregels intern besproken met milieu-officieren en parketsecretarissen. De Commissie Feiten en Tarieven (CFT)¹⁴⁸ heeft een adviserende rol bij de tarifiering. De eindverantwoordelijkheid voor de tarifiering ligt vanzelfsprekend bij het College van procureurs-generaal.

Opbrengsten van de transactie

De door het bestuur aangeboden transacties worden geïnd door het CJIB. De boeteopbrengsten zijn opgenomen in de begroting van het Ministerie van Justitie.

3.4.3 *Totstandkoming tarieven*

Wettelijk maximum

De bestuurlijke transactie is ingevoerd om de handhaving van relatief eenvoudige overtredingen te verbeteren. Dit uitgangspunt is leidend geweest bij het bepalen van het maximumtarief voor Tbm-transacties. In de regeling (het Tbm) is gekozen voor een financiële begrenzing van € 1.200. Overtredingen waardoor schade aan het milieu is ontstaan en herstel of compensatie daarvan (vermoedelijk) meer dan € 1.200 bedraagt, komen niet in aanmerking voor een transactie.¹⁴⁹

Gefixeerde tarieven

Vervolgens heeft het FP van het OM voor de verschillende Tbm-overtredingen gefixeerde tarieven vastgesteld. Daarbij is zoveel mogelijk aan-

148 Zie hoofdstuk 3 paragraaf 3.1.5.

149 Art. 3, sub d Tbm.

gesloten bij strafrechtelijke boetes, die op grond van de WED kunnen worden opgelegd. Volgens de respondenten heeft er geen heroverweging van de hoogte van tarieven plaatsgevonden. Voor overtredingen waar dat niet mogelijk bleek te zijn, zijn aan de hand van de BOS-Polaris richtlijnen¹⁵⁰, transactiebedragen opgesteld.

3.4.4 Knelpunten

In de loop van de pilot is een evaluatieonderzoek uitgevoerd.¹⁵¹ Het rapport noemt een aantal knelpunten in de tarifiering, die ook door de geïnterviewde respondenten worden herkend. In de eerste plaats hebben uitvoerders kritiek op het systeem van gefixeerde tarieven. In de handhaving blijkt behoefte te zijn aan meer mogelijkheden om te variëren met het transactiebedrag, afhankelijk van de van ernst van de overtreding. In de tweede plaats hebben betrokkenen kritiek op de hoogte van enkele specifieke transacties, die te hoog of te laag zouden zijn in verhouding tot de ernst van de overtreding.¹⁵²

Een consequentie van bovengenoemde knelpunten is volgens respondenten dat de Buitengewoon opsporingsambtenaar (Boa) kan besluiten om af te zien van het aanbieden van een transactie omdat hij of zij het tarief te hoog vindt. Daarnaast leiden hoge transactiebedragen ertoe dat sommige overtreders weigeren het transactiebedrag te betalen. Zij gokken erop dat de rechter een lagere boete zal opleggen dan het transactiebedrag, aangezien de rechter wel rekening kan houden met individuele omstandigheden.

150 Het Parket Generaal van het OM heeft, om een grotere overeenstemming tussen de verschillende parketten te bereiken, op 33 gebieden richtlijnen opgesteld en ondergebracht in het Beslissing Ondersteunend Systeem (BOS) Polaris. Dit is een computerondersteund beslissingsysteem, gehanteerd om richting te geven aan de toe te passen strafmaat.

151 Blomberg, A.B., S. Verberk & F.C.M.A. Michiels, Een gunstig aanbod, Een onderzoek naar de werking van het Transactiebesluit milieudelicten, Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/NILOS en B&A Groep, november 2002.

152 Blomberg, e.a., p. 17.

3.5 Schema

Schema 3.1 Kenmerken van de regeling Tbm samengevat

| | | | |
|---|-------------------------|--|---|
| 1 | ONTWIKKELING HANDHAVING | Alleen strafrecht (delegatie transactiebevoegdheid) Una via: n.v.t. | |
| 2 | BOETEBEVOEGDHEID | Bestuursorganen (ingevolge artikel 37 WED; vgl. artikel 2 Tbm) | |
| 3 | TARIFERENDE INSTANTIE | Regering: Tbm (maxima) OM: Richtlijn Tbm (Aanwijzing – gefixeerde tarieven) | |
| 4 | TYPERING REGELING | Wettelijke regeling: AMvB | Beleid OM: richtlijnen |
| 5 | MAX. BOETE | € 1.200 | |
| 6 | CRITERIA TARIFERING | Gemaximeerd o.b.v. AMvB | Gefixeerd o.b.v. OM-beleid Aansluiting op strafrechtelijke tarieven |

4 WET ARBEID VREEMDELINGEN

4.1 Algemeen

De Wet Arbeid Vreemdelingen (Wav) kende tot 1 januari 2005, wat betreft boetesancties, een louter strafrechtelijk handhavingstelsel.¹⁵³ Vanaf genoemde datum zijn bijna alle strafrechtelijke boetebevoegdheden vervangen door de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Alleen voor één bijzonder geval, van dubbele recidive binnen beperkte tijd, kent de Wav (in artikel 19c jo artikel 1 sub 4 WED) thans nog een strafrechtelijke sanctie.

Volgens het kabinet gold als belangrijkste reden voor de vervanging van het (vrijwel gehele) strafrechtelijk sanctiestelsel door een bestuursrechtelijk sanctiesysteem, dat het bestuurlijke boetesysteem effectiever en efficiënter is. Onder het oude regime werden, volgens het kabinet, werkgevers onvoldoende geprikkeld om zich te onthouden van het illegaal tewerkstellen van vreemdelingen, door de lange tijd tussen de constatering van de overtreding en de sanctionering enerzijds en de hoogte van de sanctionering anderzijds.¹⁵⁴

De vigerende Wav kent, kortom, in hoofdzaak bestuurlijke boetes en voor een enkel geval (van dubbele recidive binnen beperkte tijd) nog een strafrechtelijke boete. Dit gezegd zijnde moet worden bedacht dat in het Wetboek van Strafrecht (in artikel 197b-d Sr) nog enkele delicten voorkomen met betrekking tot het laten verrichten van arbeid door illegale vreemdelingen. De gedragingen waarop deze strafbaarstellingen zien, kunnen samenvallen met gedragingen die ook uit hoofde van de Wav kunnen worden bestraft.

153 Op 1 september 1995 is de Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers (WABW) vervangen door de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Handhaving van de WABW vond plaats op basis van het handhavingssysteem WABW, waarin ook de belangrijkste beleidsuitgangspunten waren verwoord die golden bij strafrechtelijke opsporing en vervolging (Stcrt. 119, 24 juni 1992). Dit handhavingssysteem is met de vervanging van de WABW door de Wav aangepast. (Circulaire Handhavingssysteem Wet arbeid Vreemdelingen, vastgesteld op 6 september 1995).

154 TK 2003–2004, 29 523, nr. 32.

4.2 Strafrechtelijke handhaving

Situatie voor 1 januari 2005

Tot 1 januari 2005 was illegale tewerkstelling door werkgevers een strafbaar feit. Op grond van artikel 1 sub 4 WED, werd de overtreding van artikel 2 lid 1 Wav aangemerkt als een economisch delict, dat kon worden bestraft met een maximale boete van € 11.250 per illegaal tewerkgestelde vreemdeling, waarbij de maximale boete (althans) voor een rechtspersoon per werknemer kon oplopen tot € 45.000. Voorts kon eveneens hechtenis van ten hoogste zes maanden worden opgelegd, alsmede de bijkomende straf van het ontnemen van het wederrechtelijk genoten voordeel.

Thans is (enkel nog) strafbaar:

- op grond van artikel 19c Wav, het plegen van een krachtens de Wav bestuursrechtelijk beboetbaar feit, waarvoor binnen een periode van 24 maanden voorafgaand aan dat feit reeds tweemaal, binnen een periode van 48 maanden, een onherroepelijk geworden bestuurlijke boete is opgelegd. Op grond van artikel 2 lid 4 WED j° artikel 19c Wav wordt dit delict aangemerkt als overtreding en op grond van artikel 6 lid 1 onder 4 WED wordt deze overtreding (in beginsel) ten hoogste bestraft met hechtenis van 6 maanden, een taakstraf of een geldboete van de vierde categorie van artikel 23 WvSr (€ 16.750). Artikel 5 WED bepaalt dat tenzij bij wet anders is bepaald, kort gezegd, ter zake van krachtens de WED strafbare gedragingen geen andere straffen kunnen worden opgelegd dan krachtens de WED. Voorts dient nog te worden opgemerkt dat artikel 6 lid 4 WED bepaalt dat indien de waarde der goederen waarmee het economisch delict is begaan of die daardoor geheel of gedeeltelijk zijn verkregen, hoger is dan een kwart van de maximale geldboete, een geldboete kan worden opgelegd van de naasthogere categorie (€ 67.000)
- op grond van artikel 197b-d Sr, de werkgever die een illegaal verblijvende vreemdeling arbeid laat verrichten, terwijl hij weet of ernstige redenen heeft om te vermoeden dat de vreemdeling illegaal in Nederland verblijft. Op overtreding staat een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van de vijfde categorie (€ 67.000). Als iemand van het plegen van dit strafbaar feit zijn beroep of gewoonte maakt kan een gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren worden opgelegd – artikel 197c Sr. Het verschil tussen de delicten van artikel 197b-d Sr en de (op grond van artikel 18 Wav) bestuurlijk beboetbare overtredingen van artikel 2 en 15 Wav (zie hierna), is dat alleen de strafrechtelijke delicten de bestanddelen 'opzet' en 'wetenschap bij de

werkgever' omvatten en derhalve als zwaardere overtredingen worden aangemerkt.

Ten aanzien van het bovenstaande moet nog worden opgemerkt dat in geval een rechtspersoon een van de bovenstaande delicten heeft gepleegd, een naasthogere boete kan worden opgelegd. Dit zou dus kunnen leiden tot een maximale boete van € 670.000.

Criteria voor de tarifiering van de strafrechtelijke sanctie

Het (gevoerde) strafvorderingsbeleid, in verband met artikel 197b-d Sr, is vastgelegd in de Circulaire handavingsarrangement Wav.¹⁵⁵ Deze circulaire neemt de maatschappelijke ernst van de illegale tewerkstelling als uitgangspunt.¹⁵⁶ Daarnaast is in het gevoerde strafvorderingbeleid een aantal omstandigheden opgesomd waarin de 'ernst' van het delict tot uitdrukking werd gebracht, te weten:

- de mate waarin sprake is geweest van bestuurlijk-preventief optreden;
- de arbeidsomstandigheden waaronder is gewerkt, waarbij met name uitbuitingssituaties als zeer ernstig worden aangemerkt;¹⁵⁷
- het (niet) voldoen aan belasting- en premieverplichtingen;
- het aantal illegaal tewerkgestelden;
- recidive.

Afhankelijk van deze factoren, wordt een straf geëist tussen € 900 en € 2.200 per illegaal tewerkgestelde vreemdeling indien het om 'first offenders' gaat.

Bij recidive wordt de geëiste straf verdubbeld tot tussen de € 1.800 en € 4.500 per illegaal tewerkgestelde, als het een werkgever-rechtspersoon betreft. Gaat het om een natuurlijk persoon, dan wordt een maand hechtenis voorwaardelijk geëist.

155 Vastgesteld door het College van procureurs-generaal (6 september 1995 Het handavingsarrangement is in 2004 verlengd t/m 30-06-2006 (Stcrt. 21 december 2004, p. 246).

156 In de Circulaire wordt opgemerkt, dat door het inschakelen van goedkope arbeidskrachten de werkgever in staat is veelal zijn concurrentiepositie te verbeteren waardoor marktverhoudingen nationaal en internationaal worden ontregeld. Daarom dient het tewerkstellen van illegalen financieel onaantrekkelijk te worden gemaakt door hoge sancties, die voorkomen dat sancties ingecalculeerd worden door de verdachte of zelfs worden afgewenteld op de illegale vreemdelingen zelf.

157 De in de vorige noot genoemde circulaire stelt voorts dat juist in gevallen waarin sprake is van een uitbuitingssituatie een zware straf goed kan worden beargumenteerd. De voordelen die worden verkregen door het niet voldoen aan arbeidsrechtelijke bepalingen zijn niet gemakkelijk teniet te doen. Volgens de circulaire is niet enkel sprake van een overtreding van het ordeningsrecht, maar van een elementaire normschending die in het breder kader van het immigratiebeleid gezien een acute gevaarzetting oplevert.

In voornoemde circulaire is een nadere tarifiering aangebracht; 'indicatief' is daarin een aantal criteria genoemd waarmee de mate van ernst van de overtreding nader is geduid:

- I. De werkgever die verzuimd heeft het Centrum voor werk en inkomen (voorheen het Arbeidsbureau) te benaderen en een enkele illegaal voor korte tijd tewerk heeft gesteld, maar wel premies en belastingen heeft afgedragen en goede arbeidsomstandigheden biedt: bij een eerste overtreding: € 900 en bij recidive: € 1.800.
- II. De werkgever in een sector waar de overheid een gericht aanbiedingsbeleid voert, waarvan hij geen gebruik maakt, maar die wel premies en belastingen betaalt en goede arbeidsomstandigheden biedt: bij eerste overtreding € 1.500 en bij recidive van een natuurlijk persoon: € 2.200 + twee weken voorwaardelijke hechtenis of in geval van een rechtspersoon: € 3.500.
- III. De werkgever in een sector waar de overheid een gericht aanbiedingsbeleid voert, waarvan hij geen gebruik maakt en die in slechte omstandigheden laat werken en geen premies en/of belastingen betaalt: bij eerste overtreding: € 2.200. Bij recidive van natuurlijk persoon: 1 maand hechtenis onvoorwaardelijk + stilleggen onderneming, in geval van een rechtspersoon € 4.500 + stilleggen onderneming.

Naast artikel 197 b-d Sr, bestaat er thans nog één strafbaar feit, te weten het hiervoor genoemde delict van artikel 19c Wav.

Artikel 19c Wav bepaalt dat een bestuurlijk beboetbaar feit (zie 6.3) wordt aangemerkt als een strafbaar feit, indien binnen een periode van 48 maanden tweemaal voor een zelfde feit, elk afzonderlijk in een periode van maximaal 24 maanden voorafgaand aan dat feit, een bestuurlijke boete is opgelegd en onherroepelijk is geworden.

Het betreft een economisch delict in de zin van artikel 1 sub 4, dat op grond van artikel 6 onder 4 kan worden bestraft met een hechtenis van ten hoogste zes maanden of een geldboete van de vierde categorie (€ 16.750); onder omstandigheden (gelegen in de waarde van de betrokken respectievelijk verworven goederen) kan een boete uit de naast hogere categorie worden opgelegd.

Er zijn geen beleidsdocumenten gevonden die inzicht verschaffen in het straftoemingsbeleid dat het OM in het kader van artikel 19c Wav voert.

In het kader van het '*una via*'- beginsel kan nog worden opgemerkt dat op grond van artikel 19b lid 2 Wav geen bestuurlijke boete mag worden opgelegd, indien een bestuurlijk beboetbaar feit tevens een strafbaar feit ople-

vert. Daarmee wordt zowel ten opzichte van artikel 197b-d Sr als ten opzichte van artikel 19c Wav een afbakening gehanteerd die uitgaat van het strafrechtelijk primaat over strafbare feiten.¹⁵⁸

4.3 Bestuurlijke boete

Het karakter van de bevoegdheid

Bij Wet van 2 december 2004 is de Wav gewijzigd in verband met de invoering van de bestuurlijke boete.¹⁵⁹ Deze wet is inwerking getreden op 1 januari 2005. Met deze wet is paragraaf IV, *Bestuursrechtelijke handhaving* aan de Wav toegevoegd.

Het nieuwe artikel 18 voorziet in de invoering van een bestuurlijke boete voor een tweetal zogeheten 'beboetbare feiten', te weten:

- de overtreding van artikelen 2, eerste lid (het zonder tewerkstellingsvergunning arbeid laten verrichten door een vreemdeling);¹⁶⁰
- de niet-naleving van artikel 15 (onder meer het overleggen van een identificatiedocument van een tewerkgestelde vreemdeling door een werkgever) van de Wav.

Paragraaf IV maakt onderscheid tussen degene die de overtreding constateert (de inspecteur van de Arbeidsinspectie) en degene die de boete oplegt (de boeteoplegger op het hoofdkantoor van de Arbeidsinspectie). Er bestaat geen verplichting tot het opleggen van een boete; in die zin is sprake van beleidsvrijheid van het bestuursorgaan.

De hoogte van de bestuurlijke boete

Wettelijke bepalingen

De ten hoogste op te leggen boete die voor een beboetbaar feit kan worden opgelegd verschilt al naargelang het gaat om een natuurlijk persoon of een rechtspersoon (artikel 18a lid 1 jo 19d lid 1 Wav). Bij een natuurlijk persoon bedraagt deze boete € 11.250 en bij een rechtspersoon € 45.000. De wet zelf kent in artikel 19d lid 2 een recidivebepaling, die blijkens de tekst een verplichting behelst tot een verhoging met 50% bij recidive bin-

158 Eerder werd, wat betreft art. 19c Wav, reeds gewezen op art. 5 WED dat eveneens een samenloop in sancties uitsluit.

159 Wet bestuurlijke boete arbeid vreemdelingen, Stb. 2004, 905.

160 Dat wil zeggen ook niet-opzettelijk en onbewust.

nen 24 maanden van het hetzelfde beboetbare feit (onverminderd de boetemaxima van artikel 19d lid 1 Wav).

De bestuursrechter heeft, blijkens artikel 19d lid 1 onder 3 Wav, de bevoegdheid om de boete ten nadele van de belanghebbende te wijzigen en daarmee hoger vast te stellen dan het bestuursorgaan heeft gedaan.

Artikel 19a lid 2 Wav is het cumulatieartikel. Het uitgangspunt van dit artikel is dat de beboetbaar gestelde feiten gelden ten opzichte van elk persoon met of ten aanzien van wie het beboetbare feit is begaan. Met andere woorden: voor de berekening van de hoogte van de totale boete in de boetebeschikking geldt het beginsel: per persoon per beboetbaar feit. De hoogte van de totale boete is derhalve niet gemaximeerd.

Beleidsregel

De *Beleidsregels boeteoplegging Wet arbeid vreemdelingen (hierna: Beleidsregel Wav)*¹⁶¹ behelst het in het kader van de artikelen 19a en 19d Wav door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met ingang van 1 januari 2005 met betrekking tot het berekenen en opleggen van de bestuurlijke boete gevoerde beleid.¹⁶²

Bij de berekening van een boete als bedoeld in artikel 19a lid 1 Wav worden voor alle beboetbare feiten de normbedragen die zijn neergelegd in de *Tarieflijst boetenormbedragen bestuurlijke boete Wav (een bijlage bij de beleidsregel Wav)* als uitgangspunt gehanteerd.

Voorts bepaalt deze beleidsregel dat voor de berekening van de boete bij een overtreding van artikel 2 lid 1 Wav door een werkgever als natuurlijk persoon, wordt uitgegaan van de helft van ('0,5 maal') het boetenormbedrag. Bij een werkgever-rechtspersoon wordt gewoon ('1 maal') het normbedrag aangehouden.

In dezelfde beleidsregel ('*Tarieflijst enz.*') is de bestuurlijke ruimte die de Arbeidsinspectie heeft bij het bepalen van de hoogte van de boete nader genormeerd. Voor elke overtreding is (in een tarieflijst) een normbedrag vastgesteld; als uitgangspunt voor de berekening van een op te leggen boete. Bij het berekenen van de boete die aan een bedrijf wordt opgelegd, telt de bedrijfsomvang mee, waarbij als stelregel geldt: hoe kleiner het bedrijf hoe lager de boete.

161 Stcrt. 2004, 248, laatstelijk gewijzigd met ingang van 1 december 2005, Stcrt. 2005, 232.

162 Zie ook de wettelijke opdracht tot beleidsregelgeving in art. 19d lid 3 Wav.

Tabel B1 4.1 Schematische illustratie tarievenlijst

| Artikel | Lid | Beboetbaar feit | Normbedrag |
|---------|-----|---|------------|
| 2 | 1 | Het is een werkgever verboden een vreemdeling in Nederland arbeid te laten verrichten zonder tewerkstellingsvergunning. | € 8.000 |
| 15 | 1 | Indien de werkgever door een vreemdeling arbeid laat verrichten waarbij die arbeid feitelijk wordt verricht bij een andere werkgever, draagt de eerstgenoemde werkgever er bij aanvang van de arbeid onverwijld zorg voor dat de andere werkgever een afschrift van het document, bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht, van de vreemdeling ontvangt. | € 1.500 |
| 15 | 2 | De werkgever die het afschrift van het document, bedoeld in het eerste lid ontvangt, stelt de identiteit van de vreemdeling vast aan de hand van het genoemde document en neemt het afschrift op in de administratie. | € 1.500 |
| 15 | 3 | De werkgever bedoeld in het tweede lid, bewaart het afschrift tot ten minste vijf jaren na het einde van het kalenderjaar waarin de arbeid door de vreemdeling is beëindigd. | € 1.500 |
| 15 | 4 | De vreemdeling verstrekt een op hem betrekking hebbend document als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de Identificatieplicht aan de werkgever, die het afschrift van het document, bedoeld in het eerste lid, ontvangt, en stelt die werkgever in de gelegenheid een afschrift van dit document te maken. | € 150 |

De boeteoplegging volgens de *Beleidsregel Wav* in samenhang met de *Tarieflijst boetenormbedragen* kan worden aangemerkt als een gefixeerd boetestelsel. Het voorziet zelf niet in boeteverlagende omstandigheden. Niettemin bestaat een dergelijke verplichting tot afwijking van de beleidsregel wel in het geval van bijzondere omstandigheden op grond van artikel 4:84 Awb.

4.4 Bekendmaking boetetarieven

De Wav is, vanzelfsprekend, bekend gemaakt in het Staatsblad.¹⁶³ Op 1 januari 2005 is deze wet in werking getreden. De beleidsregel Wav is bekendgemaakt in de Staatscourant.¹⁶⁴ Op de website van het OM bevindt zich de circulaire Handhavingsarrangement Wet arbeid vreemdelingen.¹⁶⁵

163 Stb. 2004, 905.
 164 Stcrt. 2004, 248.
 165 www.om.nl.

Op de website van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Arbeidsinspectie¹⁶⁶ staat een uitgebreide uitleg over de wet en de toepassing ervan bij overtredingen (het boetebeleid). Ook in mediacampagnes van het Ministerie van SZW wordt op het boetebeleid van de AI bij het overtreden van de Wav gewezen (onder andere via Postbus 51).

4.5 Praktijkervaringen

Net is bij de vorige drie regelingen wordt de totstandkoming van de tarifiering in de praktijk beschreven in vier subparagrafen: de procedure op hoofdlijnen, betrokken actoren, de totstandkoming van tarieven en knelpunten bij de tarifiering. De bevindingen zijn grotendeels gebaseerd op de interviews, aangevuld met informatie van internet en relevante (onderzoeks)rapporten.

4.5.1 Hoofdlijnen van de procedure

Voor de overtredingen waarop de Wav van toepassing is, gelden gefixeerde tarieven. Aan de tarifiering kunnen twee fase worden onderscheid. Ten eerste de vaststelling van het maximumtarief. De maximale bestuurlijke boete op grond van de Wav wijkt niet af van de maximale boete die voorheen kon worden opgelegd onder de WED.¹⁶⁷ Ten tweede de vaststelling van de tarieven per type overtreding. Het Ministerie van SZW heeft hiervoor een tarieflijst met boetenormbedragen opgesteld. Deze tarieven zijn hoger dan de strafrechtelijke boetes die vóór de invoering van de Wav werden opgelegd.

4.5.2 Betrokken actoren

Tarifiering

De belangrijkste actoren bij de tarifiering zijn het Ministerie van SZW, de Arbeidsinspectie, het Ministerie van Justitie en het OM. De directie Arbeidsmarkt van het Ministerie van SZW is de eerst verantwoordelijke voor de regeling; zij zorgt voor de afstemming met de overige actoren. De Ar-

¹⁶⁶ www.minszw.nl.

¹⁶⁷ Indexering per 01-02-2006 daargelaten.

beidsinspectie heeft een handhavingtoets uitgevoerd. Het FP van het OM was betrokken bij het opstellen van de praktische handhavingsrichtlijnen, zoals gebruikelijk bij economische delicten, fraude en overtredingen van milieuwetgeving. Het wetsvoorstel en de concept-richtlijnen zijn besproken met het Ministerie van Justitie.

Boeteopbrengsten

De bestuurlijke boetes worden opgelegd door de Arbeidsinspectie en komen ten bate van de begroting van het Ministerie van SZW.

4.5.3 Totstandkoming van de tarieven

Discussie over bestuursrechtelijke handhaving

De aanleiding voor de invoering van de Bestuurlijke boetes is de motie-Dittrich.¹⁶⁸ In deze motie werd de regering gevraagd hoe de kosten van uitzetting van illegaal verblijvenden en werkenden kunnen worden doorberekend aan degene die deze personen illegaal tewerkstelt. Onderzoek door de Immigratie en Naturalisatie Dienst wees uit dat doorberekening niet goed mogelijk is.¹⁶⁹ Om desondanks het gewenste effect te bereiken, is de bestuurlijke boete ingevoerd. Tegelijkertijd zijn de boetetarieven fors verhoogd. Bijkomend argument voor de bestuurlijke boetes was het meer in een hand brengen van uitvoering en handhaving. Door de arbeidsinspectie zelf de mogelijkheid te geven boetes op te leggen, zou de handhaving effectief kunnen plaatsvinden.¹⁷⁰

Aanvankelijk bestond bij het Ministerie van SZW de voorkeur om de gehele handhaving bestuursrechtelijk te laten plaatsvinden. Het Ministerie van Justitie wilde echter de mogelijkheid van strafrechtelijk optreden open laten, in het bijzonder voor gevallen van meervoudige recidive. Vanaf de tweede recidive wordt de overtreding strafrechtelijk afgedaan.¹⁷¹ Bij de eerste recidive vindt een verhoging van de bestuurlijke boete plaats (met de factor anderhalf).

168 TK 1999-2000, 27 022, nr. 8.

169 Hieraan kleven dermate veel praktische en juridische bezwaren dat dit niet het meest geëigende middel is om de motie te realiseren, zie TK 2003-2004, 29 523, nr. 3.

170 Op basis van interviews.

171 Van tweede recidive is sprake wanneer binnen 24 maanden voorafgaand aan de geconstateerde overtreding 2 keer binnen 48 maanden een onherroepelijke bestuurlijke boete is opgelegd.

Discussie over de hoogte van de boetes

Ook over de hoogte van de bestuurlijke boetes ontstond politieke discussie. Het eerste voorstel van het Ministerie van SZW, dat in lijn met de motie-Dittrich een aanzienlijke verhoging van de boetes zou betekenen, werd door de Tweede Kamer als niet toereikend beschouwd.¹⁷² Hogere tarieven zouden een grotere preventieve werking hebben. Het College van procureurs-generaal daarentegen was de mening toegedaan dat de voorgestelde tarieven disproportioneel ten opzichte van de oude situatie waren. Bovendien wees het college op het risico dat een onevenwichtige verhouding met strafrechtelijke boetes er toe zou kunnen leiden, dat de strafrechtelijke boetes bij meervoudige recidive lager uitvallen dan de bestuurlijke boetes op grond van de Wav. De rechter zou immers rekening houden met de hoogte van strafrechtelijke boetes in het verleden en de hoogte van strafrechtelijke boetes voor vergelijkbare overtredingen die niet onder de Wav vallen. Uiteindelijk zijn de tarieven in de regeling hoger vastgesteld dan in het oorspronkelijke voorstel van het Ministerie van SZW: € 4.000 respectievelijk € 8.000 voor natuurlijke en rechtspersonen.

4.5.4 Knelpunten

De Wav is nog maar kort van kracht. Het is volgens de geïnterviewde vertegenwoordigers van het OM, de directie Arbeidsmarkt van het Ministerie van SZW en de Arbeidsinspectie dan ook nog te vroeg om definitieve uitspraken te doen over knelpunten bij de tarifiering. Er is nog maar weinig jurisprudentie beschikbaar.

Een mogelijk knelpunt dat zich in de toekomst kan manifesteren is de verhouding tussen strafrechtelijke boetes en de bestuurlijke boetes op grond van de Wav. Zoals hiervoor al beschreven houdt het OM er rekening mee dat de rechter bij meervoudige recidive lagere boetes oplegt dan de bestuurlijke boetes op grond van de Wav, omdat rechter het evenredigheidsbeginsel zwaarder weegt dan criterium van preventie. Ook de andere respondenten wijzen overigens op dit risico.

¹⁷² EK 2004-2005, 29 523 C.

4.6 Schema

Schema 4.1 Kenmerken van de regeling Wav samengevat

| | | |
|-------------------------------|---|--|
| 1. ONTWIKKELING HANDHAVING | Tot 01/01/2005 alleen strafrecht (WED/Sr) Vanaf 01/01/2005: strafrecht (WED/Sr) en vooral be- stuursrecht (Wav) Una via: artikel 19b lid 2 Wav | |
| 2. BOETEBEVOEGDHEID | Strafrecht: OM/strafrechter Artr. 197b-d Sr; artikel 19c Wav | Bestuursrecht: min SZW (arb inspectie)/bestuursrechter (artikel 15 en 18 Wav) |
| 3. TARIFERENDE INSTANTIE | Strafrecht: Wetgever in formele zin; Beleid OM | Bestuursrecht: Wetgever in formele zin; Beleid Min. SZW |
| 4. TYPERING REGELING | Strafrecht: - gemaximeerd o.b.v. wet - beleid OM | Bestuursrecht: - gemaximeerd o.b.v. wet; - gefixeerd o.b.v. beleid |
| 5. MAX. BOETE | Strafrecht: € 67.000 (Sr); € 16.750 (WED) € 670.000 (rp) | Bestuursrecht: € 45.000 (rp), € 11.250 (niet rp) |
| 6. CRITERIA TARIFERING | Wet: | Beleid: |
| 6a. STRAFRECHT | - waarde goederen > kwart geldboete - natuurlijk/rechtspersoon | ernst: - voorafgaand bestuurlijk pre- ventief optreden - arbeidsomstandigheden (uit- buiting) - aantal illegale tewerkgestel- de - betalen premie/belast. |
| 6b. BESTUURSRECHT | - natuurlijk/rechtspersoon - recidive + 50% - bevoegdheid rechter ver- hogen | - basisboete: € 8.000/€ 4000/€ 1.500/€ 150 - natuurlijk persoon: factor 0,5; rechtspersoon: 1 |

5 WERKLOOSHEIDSWET

5.1 Algemeen

In sociale zekerheidsregelingen rusten op de (toekomstige) uitkeringsgerechtigde diverse verplichtingen. De Werkloosheidswet (WW) heeft in dat kader altijd de kroon gespannen.¹⁷³ De WW kent al geruime tijd een strafrechtelijk én een *bestuursrechtelijk* handhavingstelsel met betrekking tot deze verplichtingen.

Het bestuursrechtelijke handhavingstelsel in het gehele sociale zekerheidsrecht is halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw verscherpt door de invoering van de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid¹⁷⁴ per 1 januari 1996. Daarmee werd onder meer de bestuurlijke boete in het sociale zekerheidsrecht geïntroduceerd. Naast de verruiming van de mogelijkheden van bestuursrechtelijke handhaving bleef echter een *strafrechtelijk* handhavingstelsel bestaan.

Hieronder zal worden aangegeven ter zake van welke schendingen van de WW een bestuurlijke boete en/of een strafrechtelijke sanctie kan worden opgelegd, welke maximale hoogten daarbij gelden en welke factoren overigens de hoogte van de op te leggen boete bepalen.

5.2 Strafrechtelijke handhaving

Algemeen

Tot 1 juli 2000 werden schendingen van de informatieverplichtingen van de (toekomstig) uitkeringsgerechtigde in de WW zelf, te weten in artikel 133 WW (oud) en 134 WW (oud), strafbaar gesteld. Het betrof hier de verplichting tot het verstrekken van inlichtingen of gegevens, een aangifte of mededeling te doen, of een verklaring af te leggen en daarbij opzettelijk een valse opgave te doen dan wel het opzettelijk in strijd met deze gehoudenheid iets verzwijgen (met het oogmerk een (hogere) uitkering te krij-

173 Noordam, F.M., Inleiding in het sociale zekerheidsrecht, Deventer 1996, p. 89.

174 Wet van 25 april 1996, Stb. 1996, 248.

gen). Het ging om misdrijven, waarop een straf werd bedreigd van ten hoogste twee jaren gevangenisstraf of een geldboete van de vierde categorie (omgerekend € 11.250).

Sinds de inwerkingtreding van de Wet Concentratie strafbaarstelling frauduleuze gedragingen in juli 2000,¹⁷⁵ zijn in het Wetboek van Strafrecht de bepalingen van artikel 227a (niet naar waarheid gegevens verstrekken) en artikel 227b, (nalaten nadere gegevens te verstrekken) alsmede 447c (actieve valsheid in geschrifte) en 447d (passieve valsheid in geschrifte) van kracht. Tegelijkertijd zijn voornoemde artikelen 133 en 134 WW geschrapt.

- De delicten van artikelen 227a en 227b Sr zijn aangemerkt als misdrijven. De maximale bestraffing voor deze misdrijven bedraagt vier jaren gevangenisstraf of een geldboete van de vijfde categorie (€ 67.000). De *publica fides*, die in andere 'valsheidsbepalingen' in Sr wel centraal staat, speelt in deze artikelen geen rol; de benadeling van de wederpartij (de uitkeringsinstantie) echter wel.¹⁷⁶
- De delicten van artikelen 447c en 447d Sr betreffen de varianten hiervan, die worden aangemerkt als overtredingen. De maximale bestraffing voor de overtredingen van artikel 447c en 447d Sr is een hechtenis van een half jaar of een geldboete van de derde categorie (€ 6.700).

De WW zelf kent thans nog twee strafbepalingen, te weten in artikel 131 en artikel 132, die zijn aangemerkt als overtredingen (artikel 136 WW).

- Artikel 131 lid 1 WW bepaalt dat de werkgever, die zijn verplichting als bedoeld in artikel 13 (gelegenheid bieden aan werknemer tot vervulling van op hem krachtens de WW rustende verplichtingen) niet nakomt, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste een maand of geldboete van de tweede categorie (€ 3.350). Lid 2 van artikel 131 WW bepaalt dat met gelijke straf wordt gestraft hij, die door hem op grond van deze wet betaalde of verschuldigde premie inhoudt op het loon van, of op enige andere wijze verhaalt op een werknemer of gewezen werknemer, zonder dat dit bij deze wet is toegestaan.
- Artikel 132 WW verwijst naar strafbare feiten ingevolge een op de WW gebaseerde AMvB (met een zelfde strafmaat als artikel 131).

Artikel 27d WW kent een anti-cumulatiebepaling: cumulatie van bestuurlijke boetes en strafrechtelijke sancties is uitgesloten.

175 Wet van 20 januari 2000, Stb. 40.

176 Tekst en Commentaar Strafrecht, C.P.M. Cleiren & J.F. Nijboer (red) 2004, p. 872.

Strafrechtelijk tariferingsbeleid

Op 1 januari 2001 is de *Richtlijn voor strafvordering sociale zekerheidsfraude* inwerking getreden.¹⁷⁷ Deze richtlijn is onder meer relevant voor de strafbare feiten zoals bedoeld in 227a, 227b, 447c en 447d Sr, strafbepalingen in de ABW, AKW, ANW, AOW, AWBZ, IOAW, IOAZ, WAO, WAJONG, WAZ, WIK, WW, TW en ZW alsmede alle strafbare feiten met betrekking tot sociale uitkeringen, waarop in beginsel de bestuurlijke boete van toepassing kan zijn.¹⁷⁸

In de meest recente aanwijzing sociale zekerheidsfraude van het college van PG's (d.d. 6 juli 2004)¹⁷⁹ wordt, wat betreft de straftoemeting, onderscheid gemaakt tussen categorie I- en categorie II-zaken.¹⁸⁰

- *Categorie I-zaken* betreffen zaken waar de benadeling voor de uitkeringsinstantie lager ligt dan € 6.000. In deze zaken vindt geen strafvervolgning plaats; zij worden sinds 1 april 2000 in beginsel bestuursrechtelijk afgedaan (zie § 7.3). Indien een persoon zich binnen vijf jaar voor een tweede maal schuldig maakt aan sociale zekerheidsfraude van meer dan € 3.000 per keer, wordt alsnog strafvervolgning ingesteld.¹⁸¹
- Ter zake van *categorie II-zaken*, waarbij het nadeel boven € 6.000 ligt, wordt steeds strafvervolgning ingesteld.

Uit voornoemde richtlijn is af te leiden dat het brutobedrag aan uitkering dat ten onrechte ten laste van de uitvoerende instantie is gekomen, het uitgangspunt vormt voor het strafvorderingsbeleid. Boetes lijken gelet op de richtlijn niet te worden geëist door het OM. In zaken van categorie II wordt blijkens de OM-richtlijn steeds een vrijheidsstraf door het OM gevorderd. Achtergrond hiervan is dat de inbaarheid van de boete niet zelden problematisch is en dat een gevorderde vrijheidstraf door de rechter kan worden omgezet in een taakstraf.

177 Richtlijn van het College van PG's en gepubliceerd in de Stcrt. 2000, 251, die is verlengd tot 31 december 2008.

178 De richtlijn is verlengd tot 31 december 2005.

179 Stcrt. 2004, 170.

180 De aanwijzing bestrijkt het opsporings- en vervolgingsbeleid met betrekking tot fraude met uitkeringen, verstrekt krachtens de sociale zekerheidswetgeving. De beleidsregels voor het rekwireerbeleid zijn opgenomen in de bij deze aanwijzing behorende richtlijn voor strafvordering sociale zekerheidsfraude.

181 Het kan daarbij gaan om een eerder opgelegde bestuurlijke boete, maar ook een bestuurlijke maatregel kan leiden tot strafvervolgning.

5.3 Bestuursrechtelijke handhaving

Met inwerkingtreding van de Wet Boeten en Maatregelen¹⁸² is een sanctiesysteem in vrijwel alle sociale zekerheidswetten opgenomen, dat in twee delen uiteenvalt, te weten de boete en de maatregel. Het boetesysteem kent de algemene inlichtingenplicht. Naast deze algemene inlichtingenplicht kennen de sociale zekerheidswetten nog een aantal afzonderlijke verplichtingen. Aan de overtreding van deze verplichtingen is het opleggen van een zogeheten maatregel gekoppeld (artikel 27 WW). Aangezien een maatregel niet kan worden aangemerkt als een punitieve sanctie, blijft deze hieronder onbesproken.

Karakter boetebevoegdheid

Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) heeft op grond van artikel 27a lid 1 WW de verplichting tot het opleggen van een boete indien de werknemer een informatieverplichting als bedoeld in artikel 25 niet of niet behoorlijk is nagekomen. Deze gebonden boetebevoegdheid van het UWV geldt voor schendingen van inlichtingenverplichtingen van de (toekomstige) uitkeringsgerechtigde.¹⁸³

Op grond van artikel 27a WW mag de boete ten hoogste € 2.269 bedragen. In de wet zelf wordt een aantal factoren genoemd die de tarifiering van de boete bepalen.

- Artikel 27 a lid 1 bepaalt dat de hoogte van de op te leggen boete dient te worden afgestemd op de 'ernst van de gedraging', op 'verwijtbaarheid' en op 'omstandigheden waarin de overtreder verkeert'. Indien er geen sprake is van verwijtbaarheid, mag geen boete worden opgelegd.
- Voorts bepaalt artikel 27a lid 3 dat geen boete hoeft te worden opgelegd, indien het niet of niet behoorlijk nakomen van een verplichting als bedoeld in artikel 25 niet heeft geleid tot het ten onrechte of tot een te hoog bedrag verlenen van een uitkering. Alsdan kan worden volstaan met het geven van een schriftelijke waarschuwing, tenzij reeds eerder een zodanige waarschuwing is gegeven en sindsdien nog geen twee jaren zijn verstreken.

182 Wet van 25 april 1996, Stb. 1996, 248.

183 Op grond van art. 25 is de werknemer verplicht het UWV op zijn verzoek of onverwijld uit eigen beweging alle feiten en omstandigheden mede te delen, waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op het recht op uitkering, het geldend maken van het recht op uitkering, de hoogte of de duur van de uitkering, of op het bedrag van de uitkering dat aan de werknemer wordt betaald. Deze verplichting geldt niet, voor zover een recht op uitkering niet geldend kan worden gemaakt als gevolg van een blijvend algehele weigering. Overtreding van art. 25 WW is niet in de WW strafbaar gesteld. Het handelen zoals bedoeld in art. 25 WW is wel strafbaar gesteld in de bepalingen van art. 227a en 227b, alsmede die van art. 447c en 447d Sr.

- Dringende redenen kunnen een grond vormen om van het opleggen van een boete af te zien (artikel 27a lid 5).
- De bestuursrechter heeft op grond van artikel 27f WW de bevoegdheid het bedrag waarop de boete is vastgesteld ook ten nadele van de werknemer wijzigen en derhalve te verhogen.

Boetebepalende factoren

De boetebepalende factoren die de WW zelf vermeldt, zijn daarin niet nader uitgewerkt. Artikel 27a lid 7 WW bepaalt evenwel dat ter zake nadere regels kunnen worden gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

Basisboete

In dit kader is het *Boetebesluit sociale zekerheidswetten*¹⁸⁴ in werking getreden op 1 februari 2001. In deze AMvB is bepaald dat de basisboete wordt vastgesteld op 10% van het benadelingsbedrag, waarbij € 45 het minimum is (artikel 2 lid 1). Het desbetreffende percentage is afgestemd op het strafrechtelijke boetebeleid, aldus de Nota van toelichting.

Het benadelingsbedrag bestaat uit het bruto uitkeringbedrag, dat als gevolg van het niet of niet behoorlijk nakomen van een inlichtingenverplichting ten onrechte is verstrekt. Indien het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenverplichting niet heeft geleid tot een benadelingsbedrag en geen schriftelijke waarschuwing wordt gegeven, dient een boete te worden opgelegd van € 45 (artikel 2 lid 3).

Boeteverhoging of -verlaging

De basisboete kan evenwel op grond van artikel 3 *Boetebesluit* worden verhoogd of verlaagd, indien de ernst van de gedraging, de mate waarin de belanghebbende de gedraging verweten kan worden of de omstandigheden waarin hij verkeert daartoe aanleiding geven. Deze factoren zijn in de AMvB, evenwel niet nader uitgewerkt. Het *Besluit afstemming boete werknemers* van het Landelijk Instituut Sociale verzekeringen (Lisv – voorloper van de UWV), een beleidsregel die in werking is getreden op 1 februari 2001, bevat in een bijlage wel een nadere uitwerking van voornoemde voorschriften met betrekking tot het verhogen en het verlagen van de basisboete.

Hoewel recidive in de WW noch het *Boetebesluit recidive* als een *boeteverhogende* omstandigheid is aangemerkt, is blijkens artikel 2 van de bijlage

184 Besluit van 14 oktober 2000, Stb. 2000, 462.

bij het Lisv-boetebesluit, recidive wel een mogelijke grond voor een verhoging van de boete met 50%.

Andere *boeteverhogende* factoren kunnen zijn gelegen in de 'ernst van de gedraging'. Van dergelijke verhoogde 'ernst' is sprake indien:

- de belanghebbende, zonder daarvan mededeling te doen, tenminste nagenoeg twee jaar onafgebroken inkomsten uit arbeid heeft genoten en in de desbetreffende periode ten minste tweemaal in de gelegenheid is geweest om de juiste en volledige informatie te verstrekken of;
- als de overtreding heeft plaatsgevonden in een fraudeconstructie, waarin de belanghebbende gezamenlijk met anderen geen, onvolledige of onjuiste informatie heeft verstrekt met de bedoeling de uitvoeringsinstelling te benadelen.

Ook in deze gevallen wordt de basisboete met 50% verhoogd, maar het wettelijk bepaalde maximum geldt als bovengrens.

Boeteverlagende omstandigheden worden gevormd door een verminderde verwijtbaarheid. Daarvan is in ieder geval sprake indien de belanghebbende onjuiste of onvolledige informatie heeft verstrekt, maar uit eigen beweging alsnog de juiste informatie verstrekt. Ook kan de geestelijk toestand van belanghebbende reden zijn voor vermindering. De boete wordt dan verlaagd met 50%. Voorts kan ook de financiële situatie van de overtreder nopen tot verlaging van de boete. De boete wordt afgestemd op het bedrag dat de overtreder kan betalen indien wordt aangetoond dat de boete niet binnen twaalf maanden kan worden voldaan. Ten slotte wordt de minimale boete in de beleidsregel bepaald op € 23.¹⁸⁵

Typering

Het bestuurlijke boetesysteem kan gelet op artikel 27a WW jo artikel 2 *Boetebesluit sociale zekerheidswetten* in zekere zin worden getypeerd als een gefixeerd boetestelsel met een drietal boetecategorieën: er wordt een basisboete van 10% van het benadelingsbedrag opgelegd ofwel € 45 of geen boete. Niettemin kunnen op grond van de beleidsregel van het UWV omstandigheden aanleiding zijn tot een verlaging en zelfs tot nihilstelling van de boete. Boeteverhogende omstandigheden leiden tot een verhoging met 50%.

¹⁸⁵ Aldus art. 6 van het Besluit boete-afstemming. Volgens de toelichting op deze bepaling kan het minimumbedrag zoals genoemd in het Boetebesluit Sociale zekerheidswetten worden verlaagd 'vanwege een evenredige afstemming met inachtneming van deze beleidsregels.' Het is evenwel de vraag of (thans) aan het UWV ter zake van het bepalen van de minimale hoogte enige beleidsruimte toekomt, nu het Boetebesluit sociale zekerheidswetten – een algemeen verbindend voorschrift – daartoe geen ruimte lijkt te bieden.

Strafrecht of bestuursrecht?

Is het ten onrechte verstrekte bruto-uitkeringsbedrag minder dan € 6.000 dan wordt geen *strafvervolging* ingesteld doch volgt een bestuurlijke boete. Wel wordt, bij overtredingen die als eenmalig feit niet strafrechtelijk worden aangepakt, strafvervolging ingesteld in het geval van recidive binnen vijf jaar.

Onduidelijk is welk straftoematingsbeleid in dat geval door het OM wordt gevoerd; wordt de hoogte van de aangeboden transactie of de gevorderde boete afgestemd op de hoogte van de bestuurlijke boete of wordt een gevangenisstraf geëist? Uit de Richtlijn noch uit de Aanwijzing is dit af te leiden.

Bij een benadelingsbedrag van meer dan € 6.000 volgt strafvervolging. Op grond van de wettelijke anticumulatiebepaling (van artikel 27d WW) kan voor een dergelijke schending geen bestuurlijke boete worden opgelegd.

5.4 Bekendmaking boetetarieven

De bepalingen van de Werkloosheidswet zijn, uiteraard, bekendgemaakt in het Staatsblad.¹⁸⁶ Het Boetebesluit sociale zekerheidswetten is eveneens in het Staatsblad gepubliceerd.¹⁸⁷ Op de website van het Ministerie van SZW¹⁸⁸ en het UWV¹⁸⁹ staat uitgebreide informatie over de rol van SZW en het UWV bij het toezicht op de Werkloosheidswet. Op geen van beide websites wordt hierbij verwezen naar specifieke wetgeving of beleidsregels.

186 Stb. 2005, 274.

187 Stb. 2000, 462.

188 www.minszw.nl.

189 www.uwv.nl.

5.5 Schema

Schema 5.1 Kenmerken van de regeling WW samengevat

| | | |
|-------------------------------|--|---|
| 1. ONTWIKKELING HANDHAVING | Alleen strafrecht tot 01/01/1996 Miv 01/01/1996: ook bestuurlijke boete naast/ipv strafrechtelijke Una via: artikel 27d WW, OM-beleid | |
| 2. BOETEBEVOEGDHEID | Strafrecht: OM/strafrechter | UWV/bestuurlicher |
| 3. TARIFERENDE INSTANTIE | Wetgever in formele zin (WW) OM (richtlijn) | Regering/UWV |
| 4. TYPERING REGELING | Strafrecht: gemaximeerd o.b.v. wet | Bestuursrecht: gemaximeerd o.b.v. wet |
| 5. MAX. BOETE | Strafrechtelijk: € 67.000 (misdrijf); € 6.700 (overtreding) | Bestuursrechtelijk: € 2.269 |
| 6. CRITERIA TARIFERING | Wet: | Beleid: |
| 6A. STRAFRECHT | Sr: overtredingen misdrijven | OM-beleid: strafvervolg. 1. nadeel > € 6.000 : gevangenisstraf (geen boete) 2. 2x bsr recidive, nadeel > € 3.000 |
| 6B. BESTUURSRECHT | - ernst gedraging - verwijtbaarheid - omstandigheden overtreder - geen nadeel geen boete - dringende redenen - bevoegdheid rechter AMvB: Basisboete: 10% benadelingsbedrag (ernst) Geen nadeel: € 45 | - Boeteverhogend (50%): schending > 2 jr, fraudeconstructie, recidive - Boeteverlagend (50%): juiste info eigen beweging, geestelijke, financiële toestand |

6 ARBEIDSOMSTANDIGHEDENWET

6.1 Algemeen

Met de invoering van de bestuurlijke boete als handhavinginstrument, per 1 november 1999, is de strafrechtelijke handhaving van de bepalingen van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 (Arbowet) teruggedrongen. De meeste schendingen van de Arbowet worden gehandhaafd door de oplegging van een bestuurlijke boete, maar de meer ernstige overtredingen, waarbij letsel is ontstaan, worden nog steeds via het strafrecht afgedaan.

6.2 Strafrechtelijke handhaving

Strafbare feiten

Via artikel 1 sub 3 WED is overtreding van diverse bepalingen uit de Arbowet strafbaar gesteld. Hierbij geeft de Arbowet aan of de desbetreffende normschendingen een overtreding of een misdrijf zijn.

De Arbowet kent twee misdrijven:

- de opzettelijke overtreding van artikel 28 lid 7 (het opzettelijk negeren van een bevel tot stillegging) en
- artikel 32 (verbod van gedrag met levensgevaarlijke consequenties of ernstige gezondheidsschade).

De overige in artikel 1, sub 3 WED vermelde bepalingen zijn blijkens de Arbowet overtredingen. Het betreft de schending van artikel 6¹⁹⁰, artikel 10¹⁹¹, artikel 16 lid 10¹⁹² (voor zover aangewezen als strafbaar feit), arti-

190 De werkgever neemt bij het voeren van het arbeidsomstandighedenbeleid de maatregelen die nodig zijn ter voorkoming en beperking van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken en de gevolgen daarvan voor de veiligheid en de gezondheid van de in het bedrijf, de inrichting, of een deel daarvan werkzame werknemers.

191 Indien bij of in rechtstreeks verband met de arbeid die de werkgever door zijn werknemers doet verrichten in een bedrijf of een inrichting of in de onmiddellijke omgeving daarvan gevaar kan ontstaan voor de veiligheid of de gezondheid van andere personen dan die werknemers, neemt de werkgever doeltreffende maatregelen ter voorkoming van dat gevaar (overtreding).

192 De werkgever, dan wel een ander dan de werkgever bedoeld in het zevende, achtste of negende lid en de werknemers zijn verplicht tot naleving van de voorschriften en verboden als bedoeld in de op grond van dit artikel vastgestelde algemene maatregel van bestuur voor zover en op de wijze als bij deze maatregel is bepaald.

kel 28, zevende lid¹⁹³, en de handeling of het nalaten als bedoeld in artikel 33, derde lid¹⁹⁴.

Maximumhoogte van de strafrechtelijke boete

Wat de straftoemeting van deze economische delicten betreft biedt artikel 6 WED uitsluitend:

- Voor de bovengenoemde *misdrijven* geldt op grond van artikel 6, lid 1 aanhef en onder 2 een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of een geldboete van de vierde categorie (€ 16.750).
- Voor de *overtredingen* geldt, ingevolge artikel 6 lid 1 onder 4, een hechtenis van ten hoogste zes maanden of een geldboete van eveneens de vierde categorie.

Indien de waarde der goederen waarmede of met betrekking tot welke het economische delict is begaan, of die geheel of gedeeltelijk door middel van het economische delict zijn verkregen, hoger is dan het vierde gedeelte van de maximale geldboete, is ook een boete uit de naasthogere categorie (€ 67.000) mogelijk.

In aanvulling op deze boetes bestaat, op grond van artikel 6 lid 1 WED, de mogelijkheid om in geval van een veroordeling ter zake van een of meer economische delicten een afroomboete op te leggen. Deze mogelijkheid bestaat naast de mogelijkheid van artikel 23 lid 7 Sr, op grond waarvan bij veroordeling van een rechtspersoon een geldboete van de naasthogere categorie kan worden opgelegd.

Het is, kortom, mogelijk dat een rechtspersoon voor een eenvoudige economische overtreding, waarop naar de wettelijke overtreding een geldboete van de vierde categorie staat, wordt bestraft met een geldboete van de zesde categorie.

Naast een vervolging op grond van schending van de Arbowet, kan overigens ook strafvervolging plaatsvinden op grond van het commune strafrecht, bijvoorbeeld dood door schuld (artikel 307) of zwaar lichamelijk letsel door schuld (artikel 308 Sr).¹⁹⁵ In beide gevallen kan een maximale geldboete uit de vierde categorie worden opgelegd.

193 Het niet-opzettelijk negeren van het bevel tot stillegging.

194 Zie ook hieronder: twee keer een beboetbaar feit plegen impliceert een strafbaar feit.

195 Swart, A.J.M. de, in *ArbeidsRecht* 2002/12: 'Het strafrecht via de achterdeur terug in de Arbowet', p. 14.

Richtlijnen ten aanzien van de strafrechtelijke boete

In de *Richtlijn voor strafvordering arbeidsomstandighedenwet 1998* (d.d. 8 maart 2005)¹⁹⁶ wordt een nadere normering voor de door het OM te vorderen straffen gegeven. Wat betreft de bestraffing van overtredingen (artikelen 6, 10 en 16 lid 10 Arbowet) alsmede van voornoemde misdrijven wordt een onderscheid gemaakt naar:

- Het soort overtreder (bedrijf of werknemer);
- De omvang van het bedrijf;
- De gevolgen van de overtreding (geen of licht letsel, ernstig letsel en dodelijk letsel).

Voorts wordt daarin bepaald dat deze normbedragen bij eerste en tweede/herhaalde recidive wordt verhoogd met 50% respectievelijk 100%.

Overtredingen

Binnen de categorie overtredingen worden volgens de Richtlijn de volgende gevallen onderscheiden:

- Overtredingen, begaan door een kleine werkgever, *zonder letsel* of met *licht letsel* - hiervoor gelden normbedragen die variëren van € 1.100 (transactie) *casu quo* € 1.320.¹⁹⁷ Voor een middelgrote werkgever gelden bedragen van € 2.200 *casu quo* € 2.660 en voor een grote werkgever € 3.300 *casu quo* € 3.960. Voor hetzelfde vergrijp wordt aan een werknemer € 330 *casu quo* € 396 opgelegd.
- Overtredingen waarbij *ernstig letsel* is ontstaan - hiervoor gelden achtereenvolgens normbedragen van € 2.750, € 4.125 en € 5.500 (dit zijn transactiebedragen; ter terechtzitting wordt 20% meer gevorderd).
- Overtredingen waarbij *dodelijk letsel* is ontstaan - deze worden niet getransigeerd en de te vorderen boetebedragen variëren in dat geval van € 4.125, € 5.500 tot € 8.250.

In geval van het strafbare feit van artikel 33 lid 3 Arbowet, gaat het om overtreding van een bestuurlijk beboetbaar feit binnen 24 maanden nadat tot twee keer toe binnen 48 maanden, met respectieve tussengelegen periodes van ten hoogste 24 maanden, een bestuurlijke boete voor hetzelfde feit werd opgelegd die onherroepelijk is geworden. Voor de vaststelling van deze strafrechtelijke boete worden de twee voorafgaande boetebeschikkingen als uitgangspunt genomen. Voor zowel de werkgever als de werknemer geldt als uitgangspunt voor het vaststellen van het transactie-

196 Stcrt. 2005, 73.

197 In de richtlijn zelf worden overigens punten gehanteerd. Eén punt staat voor € 22. In verband met vergelijkbaarheid van boetes zijn de punten hier getransformeerd in bedragen.

bedrag de hoogte van de eerste opgelegde bestuurlijke boete, maar dan verhoogd met 100%. De eis ter zitting is weer 20% hoger.

Tabel B6.1 Schematisch weergave boetebedragen Arbowet

Overtreding Arbowet

*Normbedragen, bij transactie, afhankelijk van (aard) letsel, aard overtreder;
recidive*

| | Geen/licht letsel | Ernstig letsel | Dodelijk letsel |
|-----------------------|-------------------|----------------|-----------------|
| Kleine werkgever | € 1.100 - € 1.320 | € 2.750 | € 4.125 |
| Middelgrote werkgever | € 2.200 - € 2.660 | € 4.125 | € 5.500 |
| Grote werkgever | € 3.300 - € 3.960 | € 5.500 | € 8.250 |
| Werknemer | € 330 - € 396 | | |
| Recidive | 1e: + 50% | 2e : + 100% | |

Misdrijven

Voor de misdrijven ex artikel 28 lid 7 Arbowet (opzettelijk niet naleven stillegging) is het transactie- of boetebedrag afhankelijk van de feiten en omstandigheden waaronder het feit is begaan, doch geldt een minimaal transactiebedrag van € 2.200 of een eis ter zitting van € 2.750.

Voor misdrijven ex artikel 32 Arbowet (ontstaan van levensgevaar of ernstige schade aan de gezondheid van een of meer werknemers) kan de hoogte van de boete worden bepaald door de som van de bestuurlijke boetes die zouden kunnen worden opgelegd voor de onderliggende beboetbare feiten, waarbij de som daarvan ten minste wordt verdubbeld.

6.3 Bestuursrechtelijke handhaving

Karakter boetebevoegdheid

Tot 1 november 1999 was men voor de handhaving van de Arbowet aangewezen op het strafrecht. Sindsdien worden de meeste Arbo-delicten echter juist gesanctioneerd door het opleggen van een bestuurlijke boete. Niettemin speelt het strafrecht bij de handhaving nog een prominente rol, omdat de meest ernstige overtredingen nog altijd via het strafrecht worden afgedaan.

De normen die in de Arbowet zijn gegeven, zijn nader uitgewerkt in het *Arbeidsomstandighedenbesluit*, met per onderwerp nader geconcretiseerde voorschriften. Bepaalde onderdelen uit het Arbobesluit zijn op hun beurt in

de *Arbeidsomstandighedenregeling* nader uitgewerkt. Ten slotte geven beleidsregels aan hoe aan de verplichtingen uit het Arbobesluit voldaan kan worden.

Artikel 33 Arbowet geeft een opsomming van de beboetbare feiten. Naar aanleiding van deze feiten heeft de door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangewezen ambtenaar (de Arbeidsinspectie) de bevoegdheid tot het opleggen van bestuurlijke boetes (artikel 34, lid 1). Uit de wettekst kan worden afgeleid dat het hier gaat om een bevoegdheid en geen verplichting.

Het gaat om de volgende beboetbare feiten:

- (lid 1) de handeling of het nalaten in strijd met de artikelen 3¹⁹⁸, 4¹⁹⁹, 5²⁰⁰ (met uitzondering van de derde en vierde zin van het derde lid), 8²⁰¹, 9 eerste lid,²⁰² 11²⁰³, 13 eerste tot en met vierde lid, negende en tiende lid²⁰⁴, 14, eerste, tweede en zesde lid,²⁰⁵ 14a, tweede, derde en vierde lid,²⁰⁶ 15 eerste en derde lid²⁰⁷, 18²⁰⁸, 19²⁰⁹ (artikel 33 lid 1);
- (lid 2) de handeling of het nalaten in strijd met artikel 16 tiende lid, zover het niet naleven van de in dat artikellid bedoelde voorschriften en verboden bij algemene maatregel van bestuur is aangemerkt als beboetbaar feit.

198 Het voeren van een goed arbobeleid.

199 Registratie van ziekteverzuim.

200 Risico-inventarisatie.

201 De werkgever zorgt ervoor dat de werknemers doeltreffend worden ingelicht over de te verrichten werkzaamheden en de daaraan verbonden risico's, alsmede over de maatregelen die erop gericht zijn deze risico's te voorkomen of te beperken.

202 Indien een werknemer een arbeidsongeval overkomt dat ernstig lichamenlijk of geestelijk letsel of de dood tot gevolg heeft, doet de werkgever hiervan onverwijld mededeling aan een daartoe aangewezen ambtenaar als bedoeld in art. 24 en rapporteert hierover zo spoedig mogelijk schriftelijk. Onder ernstig lichamenlijk of geestelijk letsel wordt voor de toepassing van dit artikellid verstaan: schade aan de gezondheid, die binnen 24 uur na het tijdstip van de gebeurtenis leidt tot opname in een ziekenhuis ter observatie of behandeling, dan wel naar redelijk oordeel blijvend zal zijn.

203 De werknemer is verplicht om in verband met de arbeid de nodige voorzichtigheid en zorgvuldigheid in acht te nemen en naar vermogen zorg te dragen voor de eigen veiligheid en gezondheid en die van andere personen.

204 De werkgever laat zich ten aanzien van de naleving van zijn verplichtingen op grond van deze wet bijstaan door een of meer deskundige werknemers.

205 Als art. 13, voor gecertificeerde deskundigen (zgn. maatwerkregeling).

206 Als art. 14, voor Arbodienst (zgn. vangnetregeling).

207 De werkgever laat zich ten aanzien van verplichtingen op grond van art. 3, eerste lid, onder e, van deze wet bijstaan door een of meer werknemers die door hem zijn aangewezen als bedrijfshulpverleners.

208 De werkgever stelt de werknemers periodiek in de gelegenheid een onderzoek te ondergaan, dat erop is gericht de risico's die de arbeid voor de gezondheid van de werknemers met zich brengt zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken.

209 Indien in een bedrijf of een inrichting verschillende werkgevers arbeid doen verrichten, werken zij onderling op doelmatige wijze samen teneinde de naleving van het bij of krachtens deze wet bepaalde te verzekeren.

Tarifiering van de boetes geschiedt aan de hand van de in artikel 34 lid 4 Arbowet onderscheiden twee boetecategorieën:

- Ter zake van de feiten bedoeld in eerste volzin van het eerste lid van artikel 34, kan een boete worden opgelegd van de eerste categorie (maximaal € 4.538).
- Terzake van de feiten, bedoeld in de eerste volzin van het tweede lid van artikel 34, wordt bij algemene maatregel van bestuur bepaald of een boete kan worden opgelegd van de eerste of tweede categorie (in het laatste geval van maximaal € 11.345).

Recidive binnen twee jaar leidt tot een verhoging met 50%, aldus artikel 34 lid 5.

Het vierde lid van artikel 33 Arbowet betreft de regeling van het '*una via'-beginnel*: geen boete kan worden opgelegd ter zake van bij of krachtens deze wet strafbaar gestelde feiten.

De hoogte van de bestuurlijke boete

Bij de berekening van een boete als bedoeld in artikel 33 lid 1 en 2 en artikel 34 van de Arbowet worden voor alle beboetbare feiten normbedragen toegepast van de Tarieflijst boetenormbedragen bestuurlijke boete (bijlage 1 bij *Beleidsregel 33*.²¹⁰ Voor de handhavingspraktijk worden drie soorten beboetbare feiten onderscheiden, te weten:

- feiten waarvoor een waarschuwing wordt gegeven en waarbij pas in tweede instantie wordt overgegaan tot boeteoplegging;
- ernstig beboetbare feiten (opgenomen in bijlage 2);
- direct beboetbare feiten (opgenomen in bijlage 3)(artikel 1 *Beleidsregel 33*).

Voorts geldt volgens deze beleidsregel: :

- de minimale boete die een werkgever kan worden opgelegd, bedraagt € 113;
- de maximale boete voor een werkgever bedraagt € 4.538 (delicten 1e categorie) of € 11.345 per delict (delicten 2e categorie);
- de maximale boete die aan een werknemer kan worden opgelegd bedraagt € 225.

Normbedrag

Binnen deze bandbreedten wordt de hoogte van de boete bepaald door verscheidene factoren. In *Beleidsregel 33* wordt voor de berekening van de boete onder meer verwezen naar de *Tarieflijst Boetenormbedragen Be-*

²¹⁰ Besluit van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 27 januari 2001 (<http://Www.arbo.nl/legislation/index2.stm#arbobeleidsregels>).

stuurlijke Boete Arbeidsomstandighedenwet 1998. In deze tarieflijst is voor ieder beboetbaar feit een normbedrag voor de boete vastgelegd. In de verschillende bijlagen (1 tot en met 3) zijn de normbedragen voor beboetbare feiten op grond van de Arbowet, het Arbobesluit en de Arboregeling opgenomen.

Deze normbedragen nemen grote bedrijven (> 250 werknemers) als uitgangspunt. Bij middelgrote bedrijven wordt tweederde en bij kleine bedrijven eenderde als normbedrag voor de boeteoplegging genomen. Samenloop van soortgelijke overtredingen kan maximaal drie keer worden meegerekend in de boeteoplegging.

Vermenigvuldigingsfactor (ernst)

Naast de factor 'omvang van het bedrijf', spelen enkele andere factoren die uitdrukking geven aan de ernst van de overtreding, een rol. In het geval sprake is van een 'ernstig beboetbaar feit' wordt het normbedrag met 1,5 vermenigvuldigd. Voorts wordt de ernst uitgedrukt in het aantal werknemers dat aan het beboetbare feit is blootgesteld: is dat aantal groter dan 10 respectievelijk 50 dan wordt het normbedrag met 1,5 en 2 vermenigvuldigd.

Bij beboetbare feiten, zoals bedoeld in artikel 9 Arbowet, waarbij zich arbeidsongevallen met ernstig of dodelijk letsel hebben voorgedaan is de tarieflijst niet van toepassing, maar gelden de normbedragen van artikel 8 van de *Beleidsregel 33*. Deze bepaling hanteert vaste boetebedragen van standaardbedragen, waarin de categorie-indeling zoals bedoeld in artikel 34 een rol speelt, de ernst van het letsel alsmede de omvang van het bedrijf zijn verdisconteerd. De boetebedragen variëren van een normbedrag van € 2.025 voor een klein bedrijf dat een beboetbaar feit heeft begaan uit categorie I waarbij sprake is van niet-dodelijk letsel tot een boete van € 11.250 voor een groot bedrijf dat een beboetbaar feit uit categorie II heeft begaan waarbij sprake is van dodelijk letsel.

Bij twee slachtoffers (dodelijk of met ernstig letsel) wordt het standaardbedrag met 1,5 vermenigvuldigd, terwijl bij meer dan twee een vermenigvuldiging met 2 plaatsvindt; in beide gevallen mag het maximum dat is genoemd in de tabel van beleidsregel 33.8 evenwel niet worden overschreden. Onder bepaalde omstandigheden wordt bij één slachtoffer de boete met een kwart verlaagd.

In de toelichting op Beleidsregel 33 is een recidivebepaling opgenomen, die als volgt luidt:

- a. In geval van recidive kan de boete voor het betreffende feit met ten hoogste 50% worden verhoogd indien terzake van het plegen van een beboetbaar feit nog geen 2 jaar zijn verlopen sinds een vroegere boete wegens het plegen van eenzelfde beboetbaar feit onherroepelijk is geworden.
- b. Een beboetbaar feit wordt aangemerkt als een strafbaar feit indien twee maal binnen 4 jaar voorafgaand aan dat beboetbare feit terzake van eenzelfde feit een bestuurlijke boete is opgelegd. In dat geval wordt proces-verbaal opgemaakt.

In bijzondere situaties, onder meer in geval van overmacht, kan geen of een lagere boete worden opgelegd (artikel 1 *Beleidsregel 33*).

6.4 Bekendmaking boetetarieven

De bepalingen van de Arbowet zijn, vanzelfsprekend, bekendgemaakt in het Staatsblad²¹¹. De regelgeving is nader uitgewerkt in het Arbeidsomstandighedenbesluit,²¹² de Arbeidsomstandighedenregeling,²¹³ en de Beleidsregels Arbowetgeving. Op de website van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid²¹⁴ en van de Arbeidsinspectie (AI)²¹⁵ staan links naar het *Arbeidsomstandighedenbesluit*, de *Arbeidsomstandighedenregeling* en de *Beleidsregels Arbowetgeving*. Ook bevindt zich op deze sites uitgebreide informatie over de rol van SZW en de AI bij het toezicht op de Arbowet. Daarnaast is alle arboregelgeving (inclusief beleidsregels) beschikbaar via www.arbo.nl.

211 Stb. 1999, 184.

212 Stb. 1999, 435.

213 Stcrt. 1999, 208.

214 www.minszw.nl.

215 www.arbeidsinspectie.nl

6.5 Schema

Schema 6.1 Kenmerken van de regeling Arbowet samengevat

| | | |
|-------------------------------|---|--|
| 1. ONTWIKKELING HANDHAVING | Tot 01/01/1999 alleen strafrecht (WED/Sr) Na 01/01/1999: strafrecht (Sr/WED) en bestuursrecht (Arbowet) Una via: artikel 33 lid 4 Arbowet | |
| 2. BOETEBEVOEGDHEID | Strafrecht: OM/strafrechter | Bestuursrecht: min SZW (arbeidsinspectie)/bestuursrechter |
| 3. TARIFERENDE INSTANTIE | Strafrecht: Wetgever in formele zin (WED en Arbowet) OM (richtlijn) | Min. SZW/ bestuursrechter |
| 4. TYPERING REGELING | Gemaximeerd o.b.v. wet | Gemaximeerd o.b.v. wet, gefixeerd o.b.v. beleid |
| 5. MAX. BOETE | Strafrecht: € 16.750 (misdrijven/overtredingen; WED), evt. € 67.000 bij rechtspersoon (Sr), | Bestuursrecht: - Werkgever € 11.345 (1e cat.) <i>casu quo</i> € 4538 (2e cat.) - werknemer € 225 |
| 6. CRITERIA TARIFERING | Wet: | Beleid: |
| 6A. STRAFRECHT | - misdrijven (opzet) of overtredingen - boeteverhogend: waarde goederen, lucrativiteit delicten, rechtspersoon | - werkgever/nemer - omvang bedrijf - gevolgen overtreding - recidive (verdubbeling bsr-boete) |
| 6B. BESTUURSRECHT | - indeling categorie 1 en - recidive < 2 jr (+50%) | Indeling feiten: - licht (geen boete maar waarschuwing) - direct - ernstig Boetefactoren: - werkgever of werknemer - basisboete per overtreding omvang bedrijf - aard letsel - aantal (pot) slachtoffers - samenloop: max. 3 x - overmacht recidive |

7 ALGEMENE WET INZAKE RIJKSBELASTINGEN

7.1 Algemeen

Op de meeste in de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) opgenomen overtredingen en misdrijven kan worden gereageerd door middel van een bestuurlijke boete of door het instellen van strafvervolgning dan wel het aanbieden van een transactie ter voorkoming van strafvervolgning. In het belastingrecht is de bestuurlijke boete een reeds langer bestaand verschijnsel, dat voorheen bekend stond onder de term 'verhoging'.

Met de wijziging van de wetgeving, in werking getreden op 1 januari 1998 (Stb. 1997, 737), rond de bestuurlijke boetes in het belastingrecht is het '*una via*'-beginsel geïntroduceerd; zodra een bestuurlijke boete is opgelegd, is strafvervolgning terzake van een vergrijp als bedoeld in artikel 67d/67^e AWR niet meer mogelijk. Omgekeerd bepaalt het '*una via*'-beginsel dat een bestuurlijke boete terzake van dat feit niet meer opgelegd kan worden als een strafvervolgning is ingesteld en het onderzoek ter terechtzitting een aanvang heeft genomen, dan wel het recht tot strafvervolgning is vervallen omdat belanghebbende aan de hem gestelde voorwaarden heeft voldaan (transactie).

7.2 De strafrechtelijke boete

De wettelijke regeling

De artikelen 68 en 69 Awr bevatten strafbare feiten:

- De delicten van artikel 68 lid 1 Awr betreffen, voor zover het verplichtingen en gedragingen omschreven in de Awr zelf betreft, om de uitnodiging tot het doen van aangifte (artikel 6 lid 3), de verplichtingen van bewindsvoerder/curatoren tot het nakomen van verplichtingen (artikel 43), soortgelijke verplichtingen wat betreft nalatenschappen (artikel 44), de identificatieplicht (artikel 47b), het toelaten van het kopiëren van gegevens (artikel 49 lid 2), de plicht tot verlenen van toegang aan de inspecteur (artikel 50 lid 1) en verplichtingen inzake gegevensverstrekking van administratieplichtigen (artikel 52a). Voorts ziet deze be-

paling op overtreding van bepaalde voorschriften uit de Wet op de kansspelbelasting, de Wet op de loonbelasting 1964, de Wet op de dividendbelasting 1965 en de Wet op de omzetbelasting 1968.

- Bij de delicten van artikel 68 lid 2 Awr gaat het, in hoofdzaak, om het onjuist of onvolledig verstrekken van inlichtingen, gegevens of aanwijzingen; het niet of vervalst beschikbaar stellen van boeken, bescheiden, andere gegevensdragers; het niet voeren van een administratie die is vereist volgens belastingwetgeving; het niet bewaren van boeken; het niet verlenen van medewerking artikel 52 lid 6; het uitreiken van onjuiste en onvolledige nota's of facturen.
- Artikel 68 lid 3 ziet op de overtreding van artikel 47 lid 3 Awr (op vordering van de inspecteur inzage bieden in identiteitsbewijs).
- Volgens artikel 69 lid 1 wordt een delict als omschreven in artikel 68 lid 2 onder a, b, d, e, f of g Awr, indien dit opzettelijk is begaan en indien het feit ertoe straft dat te weinig belasting wordt geheven, aangemerkt als misdrijf.
- Hetzelfde artikel 69 lid 1 bepaalt voorts dat het opzettelijk niet (tijdig) doen van een bij de belastingwet voorziene aangifte, eveneens wordt aangemerkt als een misdrijf.
- Ten slotte is volgens artikel 69 lid 2 Awr het onjuist of onvolledig doen van aangifte of het opzettelijk plegen van het delict als omschreven in artikel 68 lid 2 onder c een misdrijf.

Mede gelet op het gestelde in artikel 72 Awr zijn de delicten van artikel 68 overtredingen en de delicten van artikel 69 misdrijven. Wat betreft de hoogtes van voornoemde strafrechtelijke delicten geldt:

- voor de *overtredingen* zoals bedoeld in artikel 68 lid 1 - een maximum geldboete van de derde categorie (€ 6.700).
- voor overtredingen als bedoeld in artikel 68 lid 2 geldt een strafmaximum van hechtenis voor de duur van zes maanden of een maximale geldboete van eveneens de derde categorie.
- voor de overtreding als bedoeld in artikel 68 lid 3 - een maximale geldboete van de tweede categorie (€ 3.350).
- voor *misdrijven* zoals bedoeld in artikel 69 lid 1 - een maximum gevangenisstraf van vier jaren of een maximale geldboete van de vierde categorie (€ 16.750) of, indien dat hoger is, eenmaal het bedrag van de te weinig geheven belasting.
- voor *misdrijven* als bedoeld in artikel 69 lid 2 - een strafmaximum van gevangenisstraf van zes jaren of geldboete van de vijfde categorie (€ 67.000) of, indien dat hoger is, éénmaal het bedrag van de te weinig geheven belasting.

De artikelen 70 en 71 Awr betreffen gedragingen strafbaar gesteld bij krachtens de belastingwet vastgestelde AMvB respectievelijk ministeriële regeling. De ten hoogste op te leggen strafrechtelijke boetes bedragen € 6.700 respectievelijk € 3.350.

Het strafvorderingsbeleid

Uit de artikelen 68 en 69 Awr valt af te leiden dat de meeste van de bestuurlijk 'beoetbare feiten' van afdeling I van Hoofdstuk VIIIa Awr tevens strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd. Artikel 69a Awr bepaalt evenwel dat indien op voet van artikel 69 reeds voor een vergrijp als bedoeld in artikel 67d of 67e een bestuurlijke boete is opgelegd het recht tot strafvervolgning vervalt. Artikel 67o Awr bepaalt voorts dat de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete vervalt indien ter zake van dezelfde gedraging reeds strafvervolgning is ingesteld en het onderzoek ter terechtzitting een aanvang heeft genomen, dan wel het recht op strafvervolgning is vervallen ingevolge artikel 76 Awr of artikel 74 Sr. Deze regeling sluit een samenloop van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sanctieering niet uit; meer specifiek niet voor de bestuurlijk beoetbare feiten van artikel 67 a tot en met c en 67f Awr. Mede in het licht hiervan is inzicht in het strafrechtelijk beleid een vereiste.

De met ingang van 1 januari 2006 ingetreden herziene *Aanmeldings-, Transactie- en Vervolgingsrichtlijnen* d.d. 12 december 2005²¹⁶ (hierna: Richtlijnen ATV) beogen duidelijk te maken welke zaken in aanmerking komen voor strafrechtelijke aanpak. In vergelijking met de richtlijnen die tot 1 januari 2006 van kracht waren²¹⁷ wordt met de nieuwe richtlijnen beoogd dat het strafrecht meer ingezet zal worden bij fiscale fraudezaken waarbij van de inzet van het strafrecht redelijkerwijs een extra maatschappelijk effect verwacht mag worden ten opzichte van een bestuurlijke afdoening. Volgens de richtlijnen gaat het om zaken met een sterk generaal preventief effect. In het algemeen zijn dit zaken, waarbij sprake is van een combinatie van hierna te noemen 'wegingsaspecten', maar het kan ook gaan om, gelet op het fiscale nadeel, 'kleinere' zaken. Afwijking van de richtlijnen is mogelijk in geval van 'bestuursondersteunende' inzet

216 Stcrt. 2005, 247. De aanmeldingsrichtlijnen geven aan in welke gevallen de ambtenaren de door hen ontdekte strafbare feiten moeten aanmelden. De transactierichtlijnen geven aan welke fiscale zaken voor transactie door het bestuur van 's Rijksbelastingen in aanmerking komen. De vervolgingsrichtlijnen bevatten minimumeisen voor strafrechtelijke vervolging en behelzen eveneens de aspecten die in aanmerking worden genomen bij de beslissing tot het wel of niet instellen van een strafrechtelijk onderzoek. De aanmeldingsrichtlijnen zijn vastgesteld door de directeur-generaal Belastingdienst van het Ministerie van Financiën na overleg met het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie. De transactierichtlijnen zijn in gezamenlijk overleg van het College en genoemde directeur-generaal tot stand gekomen. De vervolgingsrichtlijnen zijn vastgesteld door het College van procureurs-generaal na overleg met genoemde directeur-generaal.

217 Stcrt. 2001, 248.

van het strafrecht. Daarbij gaat het om bijzondere acties van de Belastingdienst, gericht op specifieke groepen belanghebbenden en specifieke acties met betrekking tot bepaalde delicten.

Het uitgangspunt van de ATV-richtlijnen is dat zaken met een fiscaal nadeel tot € 6.000 (particulieren) of € 12.500 (ondernemingen) bestuurlijk worden afgedaan. Strafvervolging wordt alleen ingesteld ingeval sprake is van opzet. Zaken met een relatief gering gewicht (categorie I: fiscaal nadeel tussen € 6.000 en € 25.000) worden in beginsel bestuursrechtelijk afgedaan, terwijl tegen zaken uit categorie II (fiscaal nadeel tussen € 25.000 en € 125.000) wordt in beginsel strafrechtelijk opgetreden, indien van één van de hierna te noemen wegingsaspecten sprake is. Is daarvan geen sprake dan kan het zogeheten tripartiete-overleg²¹⁸ besluiten om deze zaken bestuursrechtelijk af te doen. Voor zaken uit de categorieën III (€ 125.000 tot € 500.000) en categorie IV (€ 500.000 en meer) geldt dat strafvervolging wordt ingesteld, hoewel in uitzonderingsgevallen het tripartiete overleg kan besluiten tot bestuursrechtelijke afdoening.

Blijkens de Vervolgingsrichtlijnen spelen een aantal overwegingen een rol voor het tripartiete-overleg bij het bepalen of het strafrecht zal worden ingezet. Naast de hoogte van het fiscaal nadeel (het bedrag aan belasting dat in de onderzoeksperiode vermoedelijk te weinig is of zou zijn geheven, dan wel is of zou zijn betaald indien de inspecteur de aangifte van belanghebbende had gevolgd) zijn een aantal andere aspecten van belang. Deze aspecten zijn:

- de status van de verdachte/voorbeeldfunctie (gevallen waarin bijvoorbeeld sprake is van status verdachte/voorbeeldfunctie zijn situaties waarin verdachte regionaal of landelijk een maatschappelijk aansprekende persoon is),
- recidive (de verdachte reeds eerder in de afgelopen vijf jaar wegens een fiscaal delict, dan wel een financieel (niet-fiscaal) delict is veroordeeld, een transactie heeft aanvaard of een vergrijpboete heeft gekregen),
- verhaal is onmogelijk (het opleggen van een bestuurlijke (vergrijp-)boete is geen adequaat alternatief voor het strafrecht indien deze boete niet geïnd kan worden),

²¹⁸ Aan het tripartiete overleg nemen deel het Openbaar Ministerie, de contactambtenaar formeel recht, de boete-fraudecoördinator/contactambtenaar Douane en de FIOD-ECD. Het tripartiete overleg toetst eerst of een zaak voldoet aan de transactie- of vervolgingsrichtlijnen. Mocht blijken dat de zaak niet voldoet aan deze richtlijnen, dan wordt de zaak terugverwezen naar de regio. Vervolgens wordt in het tripartiete overleg beslist óf tot het instellen van een strafrechtelijk onderzoek zal worden overgegaan, dan wel óf de zaak voor verdere bestuurlijke behandeling zal worden geretourneerd aan de Belastingdienst.

- de combinatie van een fiscaal delict met een of meer (niet-fiscale) delicten (delicten die betrekking hebben op steekpenningen, omkoping, faillissementsfraude, verduistering, onttrekking aan het beslag, bedreiging personen/ambtenaren, handel in drugs),
- het belang van een evenwichtige rechtshandhaving (bijvoorbeeld in het geval dat fiscale fraude maatschappelijke gevolgen heeft, zoals gevaar voor de volksgezondheid of veiligheid of aantasting van de integriteit van het financiële verkeer),
- er geen bestuurlijke boete mogelijk (douanezaken),
- het belang van de waarheidsvinding (het is noodzakelijk om, met het oog op een wenselijk geachte sanctionering en in het kader van waarheidsvinding, met toepassing van opsporingsbevoegdheden nader strafrechtelijk onderzoeken te verrichten naar die feiten en omstandigheden) en
- slagvaardigheid (het belang van openbaarheid van een strafrechtelijke vervolging en de rechtsgelijkheid).

De (nieuwe) ATV-richtlijnen bevatten geen bedragen of aanwijzingen voor de hoogte van de op te leggen straffen (boetes).

7.3 De bestuurlijke boete

Het karakter van de bevoegdheid

Op grond van de Awr heeft de belastinginspecteur de bevoegdheid een tweetal soorten bestuurlijke boetes op te leggen:

- *Verzuimboetes* – deze boetes hebben tot doel een gebod tot nakoming van fiscale verplichtingen in te scherpen, in het bijzonder waar het eenvoudig te constateren feiten betreft. Zij worden, kortgezegd, opgelegd ter zake van het niet of niet tijdig doen van aangifte, zoals bedoeld in de artikelen 9²¹⁹, 10²²⁰ en 19²²¹ Awr. De maximale hoogte van deze verzuimboetes heeft de Awr bepaald in de artikelen 67a, 67b lid 1, 67b lid 2 en 67c Awr en zijn gesteld op respectievelijk € 1.134, € 113, € 1.134 en € 4.537.
- *Vergrijpboetes* – deze boetes zijn van toepassing op meer ernstige handelingen of nalatigheden, waarbij sprake is van opzet of grove

219 Doen van aangifte van een aanslagbelasting.

220 Belasting te voldoen of af te dragen op aangifte.

221 Termijn van betaling afdrachtbelasting.

schuld. De artikelen 67d²²², 67e²²³ en artikel 67f²²⁴ stellen voor de aldaar beschreven vergrijpen de maximaal op te leggen boetes op ten hoogste 100% van de grondslag van de boetes. Deze grondslag van de boetes wordt bepaald door het bedrag van de (navorderings)aanslag of de niet betaalde belasting of, indien verliezen in aanmerking genomen zijn of worden, het bedrag waarop de aanslag zou zijn berekend zonder rekening te houden met die verliezen. Ook indien door verliezen geen aanslag kan worden opgelegd, kan de inspecteur een boete opleggen van 100%.

Deze bestuurlijke boetebevoegdheden worden gekenmerkt door een ruime mate van beslissingsvrijheid voor de inspecteur. Weliswaar wordt de maximale hoogte van de boetes in de Awr zelf bepaald, factoren voor het in concreto vaststellen van de hoogte van de bestuurlijke boetes geeft de Awr niet.

De inspecteur mag echter, zoals gezegd, geen gebruik maken van zijn boetebevoegdheid indien ter zake van het feit op grond waarvan de boete kan worden opgelegd, tegen de belastingplichtige of de inhoudingsplichtige een strafvervolging is ingesteld en het onderzoek ter terechtzitting een aanvang heeft genomen, dan wel het recht tot strafvervolging is vervallen ingevolge artikel 76 Awr (aldus artikel 67o Awr).

Beleidsregels

De bevoegdheid van de inspecteur tot het opleggen van de bestuurlijke boete bij de heffing van 's-rijksbelastingen in de zin van de Awr is nader ingevuld en begrensd in het *Besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst 1998* (Beleidsbesluit).²²⁵ Deze beleidsregel, opvolger van het *Voorschrift administratieve boeten 1993*, is een besluit van de staatssecretaris van Financiën. In het Beleidsbesluit wordt ingegaan op de achtergronden van de verzuim- en vergrijpboetes.

Paragraaf 5 stelt – onder meer - dat een eenmaal opgelegde verzuimboete het opleggen van een vergrijpboete uitsluit en vice versa. Zo kan een eenmaal opgelegde vergrijpboete, indien het bewijs voor opzet of grove schuld in bezwaar of beroep ontoereikend blijkt te zijn, niet worden omgezet in een verzuimboete.

222 Het niet, onjuist of onvolledig doen van aangifte van aanslagbelastingen.

223 Het aan opzet of grove schuld te wijten zijn dat de aanslag tot een te laag bedrag is vastgesteld of anderszins te weinig belasting is geheven.

224 Het niet of gedeeltelijk betalen van de belastingen.

225 Stcrt. 1999, 206.

Paragraaf 7 geeft de inspecteur (na een daartoe strekkend verzoek) de mogelijkheid tot ambtshalve vermindering van de boete indien blijkt dat deze tot een te hoog bedrag is vastgesteld en het boetebesluit in rechte onaantastbaar is.

Verzuimboetes

Paragraaf 21 is een uitwerking van de boetebevoegdheid uit hoofde van artikel 67a en heeft derhalve betrekking op verzuimboetes wegens het niet of niet tijdig doen van aangifte voor een belasting die bij wege van aanslag wordt geheven. Deze paragraaf kent een recidiveregeling en geeft vaste, in beginsel van de hoogte van de aanslag onafhankelijke, boetebedragen. In het geval van een eerste, tweede, derde, vierde of vijfde en volgend verzuim wordt een boete van respectievelijk € 340, € 567, € 794 of € 1.134 opgelegd in geval de aanslag op een positief bedrag wordt vastgesteld (derde lid). Bij een nihilstelling van de aanslag legt de inspecteur een boete op van € 22, € 68, € 113, € 158 of € 226.

Paragraaf 22 behelst een uitwerking van de boetebevoegdheid ex artikel 67b. Het betreft hier de verzuimboetebevoegdheid wegens het niet of niet tijdig doen van aangifte voor een belasting die op aangifte moet worden voldaan of afgedragen (tijdvak- en tijdstipbelastingen). Ook deze paragraaf kent een recidivebepaling binnen de maximale wettelijk toegestane hoogte. Het vijfde lid bepaalt dat de inspecteur in het geval van een eerste verzuim geen boete oplegt, in het geval van een tweede verzuim € 56 en in het geval van een derde verzuim de maximale hoogte van € 113.

Paragraaf 23 heeft betrekking op verzuimboetes wegens het niet of niet tijdig betalen van belastingen. In het geval van een verzuim van het niet tijdig betalen van de verschuldigde belasting, legt de inspecteur bij een eerste verzuim geen boete op. Bij een tweede verzuim legt de inspecteur een boete van 1% van de niet tijdig betaalde belasting met een maximum van € 1.134. Bij een derde en volgend verzuim volgt een boete van 5% van de niet tijdig betaalde belasting met een maximum van € 2.268 (lid 4).

Het niet of gedeeltelijk niet betalen leidt tot een verzuimboete van 1% van de niet betaalde belasting bij het eerste verzuim, 5% bij het tweede met een maximum van € 2.268. Een derde of volgend verzuim leidt tot een boete van 10% van de niet betaalde belasting met een maximum van € 4.537.

Paragraaf 24 heeft eveneens betrekking op verzuimboetes wegens het niet of niet tijdig betalen, doch om reden dat te weinig belasting is aangege-

ven. De boete bedraagt 10% van de verschuldigde belasting, tenzij sprake is van een vrijwillige verbetering. In dat geval wordt 5% opgelegd. Geen verzuimboete wordt opgelegd indien de hoogte daarvan minder dan € 12 is.

Vergrijpboetes

Vergrijpboetes in de zin van artikel 67d Awr kunnen alleen worden opgelegd indien sprake is van grove schuld of opzet. In geval van grove schuld wordt een vergrijpboete van 25% opgelegd, in geval van opzet 50%. De vergrijpboete wordt berekend over het bedrag van de aanslag, naar de mate van tekortkomingen in de aangifte die aan opzet zijn toe te rekenen. Deze vergrijpboete bij aanslag (par. 26) is bedoeld voor gevallen van opzet, fraude of zwendel. Het gaat daarbij om ernstige gevallen.²²⁶ Geen vergrijpboete wordt opgelegd indien de belastingplichtige alsnog een juiste en volledige aangifte et cetera doet voordat hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat de inspecteur met de onjuistheid of onvolledigheid bekend is of zal worden (artikel 67n Awr).

Bij aanslagbelastingen zoals genoemd in artikel 67e kan een vergrijpboete worden opgelegd indien sprake is van opzet of grove schuld. Hetzelfde geldt voor aangiftebelastingen (artikel 67f).

In hoofdstuk VI van het Beleidsbesluit worden strafverzwarende omstandigheden voor vergrijpboetes opgevoerd. In geval van recidive wordt de vergrijpboete bij grove schuld verhoogd tot maximaal 50% en de vergrijpboete bij opzet tot maximaal 100%. Voorts kan in bepaalde gevallen de ernst van de te beboeten gedraging (listigheid, samenspanning) aanleiding geven de boete te verhogen tot maximaal 100%.

Op grond van hoofdstuk VI bestaat de mogelijkheid van boetevermindering in geval van 'wanverhouding' (disproportionaliteit) en verzachtende omstandigheden die buiten de invloedssfeer van betrokkene zijn gelegen. Tenslotte maakt hoofdstuk VI nog gewag van twee financiële gronden voor vermindering, welke niet nader worden uitgewerkt: de mate van verwijtbaarheid en de mate waarin de straf de persoon van de dader betreft.

7.4 Bekendmaking boetetarieven

De Awr is vanzelfsprekend bekend gemaakt in het Staatsblad.²²⁷ Het Besluit bestuurlijke boete belastingdienst is bekendgemaakt in de Staatscou-

226 EK 1997-98, 24 800, nr. 154b.

227 Stb. 1997, 737.

rant.²²⁸ De richtlijnen ATV zijn eveneens in de Staatscourant bekend gemaakt.²²⁹ Op de website van de Belastingdienst is geen verdere informatie over wetgeving of beleidsregels beschikbaar. Op de website van het OM bevinden zich de richtlijnen ATV.²³⁰

7.5 Schema

Schema 7.1 Kenmerken van de regeling Awr samengevat

| | | |
|----------------------------|--|---|
| 1. ONTWIKKELING HANDHAVING | Strafrecht: Sr Bestuursrecht: Awr Una via: artikelen 67o en 69a Awr (samenloop is mogelijk) | |
| 2. BOETEBEVOEGDHEID | Strafrecht: OM- belastinginspec- teur/strafrechter | Bestuursrecht: belastinginspecteur/ bestuursrechter |
| 3. TARIFERENDE INSTANTIE | Strafrecht: OM | Bestuursrecht: Wetgever in formele zin (maxima) Regering (AMvB) Staatssecretaris Financiën (beleid) |
| 4. TYPERING REGELING | Gemaximeerd o.b.v. wet | Gemaximeerd o.b.v. wet |
| 5. MAX. BOETE | Strafrecht: € 16.750/67.000/eenmaal te weinig geheven belasting (misdrijven); € 6.700 (overtreding) | Bestuursrecht: - Verzuimboetes: 4.537 - vergrijpboetes: 100% verhoging |
| 6. CRITERIA TARIFERING | Wet: | Beleid: |
| 6A. IN STRAFRECHT | - misdrijven - overtredingen | - voorwaarden strafvervolgung - indien strafvervolgung: boete > bestuurlijke boete |
| 6B. IN BESTUURSRECHT | - categorie: vergrijp/verzuimboetes - geen boete bij alsnog juiste aangifte | - vergrijpboete: opzet (+50%), grove schuld (+25%) Boeteverlagend: ambtshalve vermindering; wanverhouding, verzachtende omstandigheden, verwijtbaarheid, persoon dader Boeteverhogend: recidive: gefixeerde bedragen verzuimboetes; verhoging 50-100% vergrijpboetes; 'ernst' : max 100% |

228 Stcrt. 1999, 206.

229 Stcrt. 2001, 248.

230 www.om.nl.

8 BESLUIT GEMEENTELIJKE PARKEERBELASTINGEN (ARTIKEL 225 GEMEENTEWET)

8.1 Algemeen

Het Besluit gemeentelijke parkeerbelastingen (Bgp) biedt de mogelijkheid tot belastingheffing ter zake van het parkeren op aangewezen plaatsen binnen de gemeente. Op grond van het Bgp kan de bestuursrechtelijke handhaving van parkeerovertredingen ingevolge de Wet Administratieve Handhaving Verkeersvoorschriften (Wahv) terzijde worden gesteld door de toepassing van een stelsel van belastingheffing.

Deze regeling is in die zin uniek (ten opzichte van de andere in dit onderzoek bestudeerde regelingen) dat het in het Bgp niet gaat om de oplegging van een boete, maar om een fiscaal-bestuursrechtelijk instrument: de fiscale (na)heffing. Deze heffing dient daarbij ook nog eens als alternatief voor een bestuursrechtelijk boetesysteem, dat zelf (bij Wahv) is ingevoerd ter vervanging van strafrechtelijke boeteoplegging.

8.2 Bestuurlijke boetes

Uitgangspunt is dat parkeerboetes kunnen worden opgelegd bij overtreding van de artikelen 24-26 Reglement verkeersregels en verkeerstekens (Rvv; § 10 Parkeren). Deze overtredingen zijn ingevolge artikel 92 Rvv aan te merken als strafbaar feit. Bijgevolg lijkt op grond van artikel 177 lid 1, onder d Wvw bestraffing van deze overtreding met hechtenis van ten hoogste twee maanden of een geldboete van de 2e categorie (maximaal € 3.350) mogelijk.

Parkeerovertredingen in de zin van het Rvv en op grond van plaatselijke verordeningen zijn echter opgenomen in de bijlage bij de Wahv. Dit brengt mee dat niet de strafrechtelijke maar de in de Wahv beschreven bestuurlijke afdoening toegepast dient te worden. Voor de meeste parkeerovertredingen in de Wahv-bijlage geldt een gefixeerde boetehoogte van € 45.

Voorzover relevant voor de mogelijkheid tot toepassing van een stelsel van belastingheffing op grond van artikel 225 Gemeentewet (ingevoerd bij

Bgp en te bespreken onder par. 10.3) gaat het om de volgende parkeer-overtredingen en bijbehorende Wahv-boetes (Tabel B1 8.1):

Tabel B1 8.1 Overtredingen waarvoor ex artikel 225 Gemeentewet een naheffingsaanslag kan worden opgelegd

Als bestuurders een voertuig parkeren op een parkeerterrein waar dit slechts met gebruikmaking van een ter plaatse aangebrachte parkeerautomaat is toegestaan

| | | |
|--------|--|------|
| R 409a | anders dan voorzien van een door de parkeerautomaat afgegeven parkeerkaart, aangebracht op de voorgeschreven wijze | € 45 |
| R 409b | terwijl de op de parkeerkaart aangegeven parkeertijd is verstreken | € 45 |
| R 409c | zonder de aangebrachte parkeerautomaat in werking te stellen | € 45 |
| R 409d | terwijl de op de parkeerautomaat aangegeven parkeertijd is verstreken | € 45 |

Bron: Bijlage zoals bedoeld in artikel 2 Wahv.

Indien geen toepassing wordt gegeven aan het Bgp zijn dit de parkeer-overtredingen en geldende bestuurlijke boetes die ingevolge de Wahv dienen te worden toegepast.

8.3 Fiscale afhandeling

Op grond van artikel 225 lid 1 Gemeentewet kan, in het kader van parkeerregulering, een belasting worden geheven ter zake van het parkeren van een voertuig op een bij of krachtens de plaatselijke belastingverordening aangewezen plaats, tijdstip en wijze (lid 1 onder a).

Ook kan een belasting worden geheven ter zake van een van gemeente-wege verleende vergunning voor het parkeren van een voertuig op de in die vergunning aangewezen plaats (artikel 225, lid 1 onder b).

Het tarief van de belastingen kan, volgens lid 8 van artikel 225 Gemeentewet, afhankelijk worden gesteld van de parkeerduur, van de parkeertijd, van de ingenomen oppervlakte en van de ligging van de terreinen of weggedeelten. De tarieven worden vastgesteld bij gemeentelijke belastingverordening (aldus lid 1). De fiscale naheffingsaanslag is, anders dan de boete van de Wahv, geen 'criminal charge'.²³¹

De wijze van heffing van de onder lid sub a bedoelde belasting kan geschieden bij wijze van voldoening op aangifte of op andere wijze, aldus artikel 234 lid 1 (denk aan betaling bij een parkeermeter).

²³¹ Bröring, H.E., De bestuurlijke boete, Kluwer 2005, p. 269.

Het vierde lid van dit artikel betreft de mogelijkheid van het opleggen van een naheffingsaanslag. Het artikellid schrijft ter zake voor dat deze dient te worden berekend over een parkeerduur van een uur, tenzij aannemelijk is dat het voertuig langer dan een uur zonder betaling geparkeerd heeft gestaan.

De naheffingsaanslag, die wordt opgelegd indien de parkeerbelasting niet is voldaan, bestaat uit het bedrag van de niet-betaalde belasting zelf en de kosten voor het opleggen van de aanslag. Deze kosten worden afzonderlijk op het aanslagbiljet vermeld. Deze kosten mogen voor hetzelfde voertuig per aaneengesloten periode niet vaker dan eenmaal per kalenderdag in rekening worden gebracht, aldus artikel 234 lid 6. De maximaal in rekening te brengen kosten voor het opleggen van de naheffingsaanslag worden bij AMvB geregeld; ook dienen de door de gemeente in rekening te brengen kosten in de desbetreffende belastingverordening te zijn vermeld (lid 7). Artikel 234 lid 5 Gemeentewet sluit de toepasselijkheid van de boeteregels van artikelen 67b, 76c en 67f Awr uit.

Van 1990 tot 1 januari 1999 bedroeg het maximumtarief voor het in rekening brengen van de kosten voor het opleggen van de naheffingsaanslag parkeerbelastingen steeds f 65. Aangezien voor vele gemeenten dat maximumtarief niet kostendekkend bleek te zijn is, bij het Besluit gemeentelijke parkeerbelastingen²³² de verhoging vastgesteld op maximaal f 82 (€ 41) per 1 januari 1999, waarna jaarlijks een indexatie heeft plaatsgevonden. Met ingang van 1 januari 2006 bedraagt het bedrag dat gemeenten ten hoogste in rekening mogen brengen € 47 (in 2005; € 46).²³³

8.4 Bekendmaking boetetarieven

De bepalingen van het Besluit gemeentelijke parkeerbelastingen zijn bekend gemaakt in het Staatsblad.²³⁴ De invulling per individuele gemeente kan per gemeente verschillen. De tarieven worden vastgesteld bij gemeentelijke belastingverordening en zijn vaak te vinden op websites van de gemeenten. Een quick-scan van twintig gemeentelijke websites leert dat 70% van de grote gemeenten deze boetes op hun websites heeft ge-

232 Besluit d.d. 22 december 1998, Stb. 1998, 696.

233 Bekendmaking van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 28 juli 2005, in de zin van art. 3, eerste lid Besluit gemeentelijke parkeerbelastingen.

234 Besluit van 22 november 1990, Stb. 1990, 574. In de jaren daarna is het besluit enkele keren gewijzigd.

plaatst. Van de onderzochte kleine gemeenten heeft geen enkele gemeente deze informatie op haar website.²³⁵

8.5 Schema

Schema 8.1 Kenmerken van de regeling Bgp samengevat

| | | |
|----------------------------|---|--|
| 1. ONTWIKKELING HANDHAVING | Strafrecht: niet van toepassing – bij niet-fiscalisering afdoening volgens bestuursrechtelijke(!) boeteregels Wahv Bestuursrecht: Wahv of artikel 225 Gemeentewet jo. Parkeerverordening (PV) Una via: geen bestuurlijke boete als parkeren is gefiscaliseerd | |
| 2. BOETEBEVOEGDHEID | Wahv: Politie | PV: gem. toezichthouder/politie |
| 3. TARIFERENDE INSTANTIE | Wahv: wetgever | PV: gemeenteraad |
| 4. TYPERING REGELING | Wahv: gemaximeerd o.b.v. wet | PV: gemaximeerd o.b.v. besluit min. BZK, gefixeerd o.b.v. PV |
| 5. MAX. BOETE | Wahv: € 45 (vlgs. Wahv) | PV: € 46 (vlgs. Besluit gem. parkeerbelastingen) |
| 6. CRITERIA TARIFERING | Wet: overgelaten aan PV | PV: plaatselijke opvattingen |

²³⁵ Voor deze quick-scan zijn ad random tien websites geselecteerd van de G27 plus de G4 en tien websites van de overige gemeenten.

9 SAMENVATTING VAN DE ACHT REGULINGEN

In de onderstaande tabel is een schematische samenvatting gegeven van enkele belangrijke bevindingen uit het onderzoek naar de acht boeteregelingen. Per regeling komt aan de orde:

- Relevante overige regelgeving (inclusief beleidsregels),
- Welke instantie(s) verantwoordelijk is/zijn voor de tarifiering,
- Welke instantie(s) verantwoordelijk is/zijn voor de handhaving
- De demarcatie tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving.

Tabel B1 9.1 Overzicht van de acht regelingen op enkele hoofdkenmerken

| <i>Regeling</i> | <i>Relevante overige regelgeving (incl. beleidsregels*)</i> | <i>Tariferende instantie</i> | <i>Handhavende instantie</i> | <i>Demarcatie bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving</i> |
|-----------------|---|---|--|--|
| Wahv | <ul style="list-style-type: none"> • Wvw; Rvv; plaatselijke verordening • zie ook: Richtlijn voor strafvordering tarieven en feitomschrijvingen voor misdrijven, overtredingen en gedragingen als bedoeld in de Wahv*) | Wetgever in formele zin (Wahv) Regering (AMvB) (advies: Commissie Feiten en Tarieven (CFT)) | Politie/Boa's, Kon. Mare- chaussee | Uitsluitend BR (artikel 2 lid 1 Wahv) |
| Mw | <ul style="list-style-type: none"> • Mw • Richtsnoeren boetetoemeting* • Richtsnoeren clementietoezegging* | Wetgever in formele zin (maxima) (RvB)NMa | (RvB)NMa | Uitsluitend BR (artikelen 56 en 69 Mw) |
| Tbm | <ul style="list-style-type: none"> • Sr • WED • Aanwijzing Tbm* | Regering (AMvB - maximum) OM (aanwijzing – gefixeerde tarieven) (advies CFT) | Bestuursorganen | Uitsluitend SR (artikel 37 WED jo artikel 2 Tbm) |
| Wav | <ul style="list-style-type: none"> • Sr • WED • Circulaire handhavingsarrangement Wav* • Beleidsregel Wav* (met tarieflijst) | Wetgever in formele zin (maxima) Beleid: Min. SZW | AI | SR en BR SR (artikel 19c Wav of artikel 197b-d Sr) BR (artikel 15 en 18 Wav) Una via: artikel 19b lid 2 Wav |
| WW | <ul style="list-style-type: none"> • Wet concentratie strafbaarstelling frauduleuze gedragingen • Wet boeten en maatregelen • Boetebesluit sociale zekerheidswetten • Besluit afstemming boetes werkne- | Wetgever in formele zin (maximum) Regering (AMvB) UWV (beleid) | UWV | BR en SR SR (227a en 227b, alsmede 447c en 447d Sr) (artikelen 131 en 132 WW): BR |

| Regeling | Relevante overige regelgeving (incl. beleidsregels*) | Tariferende instantie | Handhavende instantie | Demarcatie bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving |
|----------|--|--|----------------------------|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • mers* • Boetebesluit recidive* • Richtlijn voor strafvordering sociale zekerheidsfraude* | | | (artikel 27a WW) Una via: geen cumulatie van BR en SR (artikel 27d WW) |
| Arbowet | <ul style="list-style-type: none"> • Sr • WED • Richtlijn strafvordering Arbowet* • Arbo-besluit • Arbo-regeling • Beleidsregel 33* • Tarieflijst bestuurlijke boete Arbowet* | Wetgever in formele zin (maxima) Regering (AMvB) Min SZW (Beleid) AI | AI | BR en SR SR (artikel 33 lid 3 Arbowet – recidive) indien (artikel 1 sub 3 WED) BR (artikel 33 jo artikel 34 Arbowet) Una via: artikel 33 lid 4 Arbowet |
| Awr | <ul style="list-style-type: none"> • Awr • Richtlijnen ATV* • Besluit bestuurlijke boeten belastingdienst 1998* | Wetgever in formele zin (maxima) Regering (AMvB) Staatssecretaris van Financiën (Beleid) | Inspecteur Belastingdienst | BR en SR SR (artikelen 68-69 Awr) BR (artikel 67a-f Awr) Una via: artikel 69a en artikel 76o Awr. |
| Bgp | <ul style="list-style-type: none"> • Gemeentewet • Wahv; • Rvv • Bgp • Gemeentelijke verordeningen | Regering (AMvB) Gemeenteraad (Verordening) | Gemeente / Politie** | BR (artikel 225 jo 234 Gemeentewet) |

* Beleidsregels.

** Gemeenten kunnen er voor kiezen om al of niet de parkeerbelasting zelf te handhaven.

BIJLAGE 2 - CHECKLIST DESKRESEARCH

Voor de beantwoording van onderzoeksvragen 2 tot en met 5 is ondermeer deskresearch uitgevoerd. Eerst is vastgesteld welke wettelijke regelingen, AMvB's, beleidsregels en/of richtlijnen relevant zijn voor onderzoek naar de tarifiering. Daarbij is niet alleen gekeken naar regelingen (in de brede zin van het woord) die betrekking hebben op de bestuurlijke boete. Ook regelingen (inclusief OM richtlijnen) die relevant zijn voor de strafrechtelijke handhaving zijn in het onderzoek betrokken. Daarbij kan het gaan om de situatie voorafgaand aan de introductie van de bestuurlijke boete of – voor zover relevant - om de huidige situatie. Vervolgens is een checklist opgesteld voor het raadplegen van de genoemde bronnen. Deze bijlage geeft hiervan een overzicht (per onderzoeksvraag).

Procedures voor tarifiering (onderzoeksvraag 2)

Bij het verzamelen van informatie uit de regelingen is een checklist gebruikt, waarin de volgende aandachtspunten zijn opgenomen:

- Het type overtredingen waarop de regeling betrekking heeft (beboetbare feiten).
- Welke instanties bevoegd zijn boetes op te leggen.
- Het moment van invoering van de bestuurlijke boete.
- Verschillen met de strafrechtelijke handhaving voorafgaand aan de invoering van de bestuurlijke boete.
- De wijze van afbakening van bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving, in het geval voor dezelfde rechtsschending een bestuurlijke en een strafrechtelijke boete kan worden opgelegd.
- De procedure voorafgaand aan het vaststellen van avv's, beleidsregels en richtlijnen (inclusief rol van het OM).

Criteria voor tarifiering (onderzoeksvraag 3)

Per regeling is onderzocht welke criteria voor tarifiering zijn genoemd in de wettelijke regeling en (voor zover relevant) AMvB's, beleidsregels en richtlijnen. Twee aspecten stonden vooraf centraal:

- De relatie tussen de ernst van de overtreding en hoogte van het (maximum)tarief (evenredigheidsbeginsel).
Daarvoor is onderzocht welke factoren een rol spelen bij het bepalen van ernst, bijvoorbeeld:
 - benadeling van de samenleving/rechtsorde/het algemeen belang (doel regeling)

- de benadeling van derden
- kwaliteit als bestanddeel ('vertrouwen' in overtreder)
- opzet en schuld als bestanddeel
- Boeteverhogende en/of boeteverlagende omstandigheden.
Voorafgaand aan het onderzoek werd voorondersteld dat de volgende mogelijke omstandigheden hierbij een rol zouden kunnen spelen:
 - persoon van de verdachte (minder- of meerderjarigheid, leidinggevende/ondergeschikte, natuurlijke, of rechtspersoon, ambtenaar, bestuursorgaan, particulier).
 - persoonlijke omstandigheden van de verdachte (buiten het delict/elementen), te denken valt aan schulduitsluitingsgronden, draagkracht/voordeel, recidive.
 - feitelijke omstandigheden met betrekking tot de overtreding, zoals rechtvaardigingsgronden, samenloop of cumulatie.
 - overige omstandigheden, onder andere clementie/medewerking aan opsporing, generale preventie, handhaafbaarheid/inbaarheid, inkomsten uit boetes.
 - specifieke preventie.

Bij deze analyse is rekening gehouden met de kenmerken van het boetestelsel. zo kan sprake zijn van een open stelsel, stelsels met een gefixeerd tarief waarbinnen afwijken mogelijk is wegens bijzondere omstandigheden met onevenredig nadeel, en stelsels met een maximaal tarief.

Bekendmaking boetebeleid (onderzoeksvraag 4)

Voor de beantwoording van de vraag naar de wijze van bekendmaking van het boetebeleid zijn de volgende acties verricht:

- Inventariseren in hoeverre beleidsregels en richtlijnen zijn gepubliceerd in de Staatscourant. De wettelijke regelingen zelf zijn overigens (verplicht) gepubliceerd in het Staatsblad.
- Raadplegen websites van de tarifierende en/of handhavende instanties. Bij regelingen met gefixeerde regelingen is gekeken of de boetetarieven op de website van de betrokken organisatie zijn vermeld. Bij de overige regelingen is onderzocht of de website informatie bevat over de criteria die een rol kunnen spelen bij de boetebepaling. In beide gevallen is gekeken of relevante beleidsregels en/of richtlijnen integraal te raadplegen zijn.
- Voor twee regelingen zijn aanvullende acties ondernomen:
 - Wahv: raadplegen OM-boetecomputer voor informatie over de boetetarieven.

- Bgp: raadplegen websites gemeenten voor informatie over de boetetarieven. Hiervoor is een steekproef getrokken van tien grote (G31) en tien kleine gemeenten (overig). De resultaten van de quick-scan zijn indicatief.

Bestuurlijke en strafrechtelijke boetetarieven (onderzoeksvraag 5)

Voor de vergelijking boetehoogtes (onderzoeksvraag 5) zijn de regelingen (inclusief beleidsregels, et cetera) gecheckt op de volgende aandachtspunten:

- De maximumtarieven bestuurlijke boete, zoals vastgelegd in de wettelijke regelingen.
- Gefixeerde tarieven of basisboetes, zoals vastgelegd in avv's of beleidsregels/richtlijnen.
- Het maximumtarief voor strafrechtelijke boetes. Daarbij gaat het zowel om de strafrechtelijke tarieven die golden voorafgaand aan de introductie van de bestuurlijke afhandeling als om de actuele strafrechtelijke tarieven in het geval bestuurlijke en strafrechtelijke afhandeling beide worden toegepast.
- Voorbeeldboetes per regeling, zowel voor lichte als zware overtredingen.

BIJLAGE 3 - OVERZICHT RESPONDENTEN INTERVIEWS

Instantie

Openbaar Ministerie
Openbaar Ministerie
Openbaar Ministerie
Openbaar Ministerie
Openbaar Ministerie
Openbaar Ministerie
Ministerie van Justitie
Ministerie van SZW
Ministerie van SZW
NMa

Afdeling

Functioneel Parket (economie)
Functioneel Parket (economie)
Functioneel Parket (milieu)
Parket-Generaal
Parket-Generaal
Bureau Verkeershandhaving
Directie Handhaving
Directie Arbeidsmarkt
Arbeidsinspectie
Juridische Dienst

BIJLAGE 4 - CHECKLIST INTERVIEWS

Per interview een op de specifieke instantie toegespitste vragenlijst opgesteld. De onderstaande vragen en aandachtspunten dienden daarbij als basis:

- Hoe vaak komt het op jaarbasis voor dat uw organisatie een boete oplegt? Over welke soorten boetes gaat het?
- Wat is de aanleiding geweest om de bestuurlijke boete in te voeren?
- Is tarifiering binnen uw organisatie momenteel onderwerp van discussie?
- Hoe verhouden zich de bestuurlijke boetes die door uw organisatie worden opgelegd zich tot de boetes zoals deze in het strafrecht (voorheen werden) worden opgelegd? [voor zover relevant]
- Volgens welke procedure komt de tarifiering van boetes tot stand (Wie zijn daarbij betrokken? Wie is eindverantwoordelijk voor de boetetarieven?)?
- Welke criteria spelen een rol bij de tarifiering van boetes?
- In hoeverre zijn deze criteria (vooraf) vastgesteld?
- Ziet u knelpunten bij de tarifiering? (Hoe uiten die zich? [voor zover relevant]) Ziet u knelpunten in de huidige hoogte van tarieven? (Hoe uiten die zich? [voor zover relevant])
- Stuit uw organisatie bij boeteoplegging in de praktijk op problemen die te maken kunnen hebben bij de wijze van tarifiering?
- Op welke wijze worden boetetarieven bekendgemaakt?

BIJLAGE 5 - SAMENSTELLING BEGELEIDINGSCOMMISSIE

Dhr. dr. M.P. Schinkel, Universiteit van Amsterdam (voorzitter)

Dhr. mr. dr. J.L.M. Boek, Ministerie van Justitie

Mw. mr. dr. K.E. van Tuijn, Ministerie van Justitie

Dhr. dr. H.C.J. van der Veen, Ministerie van Justitie/WODC

GERAADPLEEGDE BRONNEN

Literatuur

- Albers, C.L.G.F.H., Handhaving, in: Jurisprudentie Bestuursrecht select, 2004.
- Blomberg, A.B., S. Verberk & F.C.M.A. Michiels, Een gunstig aanbod, Een onderzoek naar de werking van het Transactiebesluit milieudelicten, Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/Nilos en B&A Groep, november 2002.
- Bröring, H.E., De bestuurlijke boete, Kluwer 2005.
- Cleiren, C.P.M. en Nijboer, J.F., Tekst en Commentaar Strafrecht, Kluwer 2002.
- Enschedé, Ch.J., Beginselen van Strafrecht, Kluwer 9e druk, 2000.
- Erp, J.G. van & M.D. van Ewijk, Werklast bestuurlijke boete: determinanten van de werkbelasting in de bestuursrechtspleging, uitgeverij BOOM, Den Haag, 2005.
- De Hullu, J., Materieel Strafrecht, Deventer, 2000.
- Hartmann, A.R. en Van Russen Groen, P.M., Contouren van het bestuursstrafrecht, Deventer 1998.
- Hartmann, A.R., in: Handhaving (deel 1), 2002.
- Houdijker, F.M.J. den, Rechtsbescherming bij bestuurlijke punitieve sancties: een bron van spanning? in: Bestuurlijk punitieve sancties VAR Vereniging voor Bestuursrecht, Preadviezen jonge VAR 2005, Boom Juridische uitgevers,
- Mevis, P.A.M., Hoofdlijnen van het strafrechtelijk sanctiestelsel, W.E.J. Tjeenk Willink, tweede druk, 1997
- Noordam, F.M., Inleiding in het sociale zekerheidsrecht, Deventer, 1996.
- Openbaar Ministerie, Tekstenbundel voor misdrijven, overtredingen en Muldergedragingen, 2004.
- Swaab, Chr.A. en Van der Woude M.H., De Nederlandse Mededingingswet, Deel 1, teksten, Memoirie van Toelichting-Algemeen.
- De Swart, A.J.M., 'Het strafrecht via de achterdeur terug in de Arbowet', in ArbeidRecht 12, 2002.
- De rol van de OESO bij Nederlandse beleidsvorming, uit: Handboek voor de Overheidsmanager, Kluwer 2004.
- Oers, M.T.P.J. van en Meulen, B.M.J. van der, Het NMa boetebeleid, in: Markt en mededinging, nr.1, 2002.

- Oers, M.T.P.J. van en Meulen, B.M.J. van der, Het NMa-clementiebeleid, Leniency in Nederland, in: *Markt en Mededinging*, nr. 5/6, 2002.
- VerLoren van Themaat, I.W., De toepassing van het kartelverbod door de NMa in 2003, in: *Markt en Mededinging*, mei 2004, pp. 72-92

Eerste Kamerstukken

- Eerste Kamerstukken 29523 C, 2004-2005
- Eerste Kamerstukken 24800, nr. 154b, 1997-1998

Tweede Kamerstukken

- Tweede Kamerstukken 29702, nr.3 vergaderjaar 2003-2004
- Tweede Kamerstukken 22045, nr. 1-2 vergaderjaar 1990-1991
- Tweede Kamerstukken 29702, MvT, vergaderjaar 2003-2004
- Tweede Kamerstukken 26800, nr. 6, vergaderjaar 1999-2000
- Tweede Kamerstukken 24707, nr. 3, MvT, vergaderjaar 1995-1996
- Tweede Kamerstukken 29523, nr. 32, vergaderjaar 2003-2004
- Tweede Kamerstukken 27022, nr. 8, vergaderjaar 1999-2000
- Tweede Kamerstukken 29523, nr. 3, vergaderjaar 2003-2004
- Tweede Kamerstukken 29523, nr. 36, vergaderjaar 2003-2004
- Tweede Kamerstukken 27664, nr. 20, vergaderjaar 2003-2004

Staatscourant

- Staatscourant 1997, nr. 236, 1997
- Staatscourant 2003, nr. 223, 2003
- Staatscourant 2001, nr. 248, 2001
- Staatscourant 2002, nr. 122, 2002
- Staatscourant 2004, nr. 170, 2004
- Staatscourant 2004, nr. 246, 2004
- Staatscourant 2004, nr. 248, 2004
- Staatscourant 1999, nr. 206, 1999
- Staatscourant 1992, nr. 119, 1992
- Staatscourant 2005, nr. 73, 2005
- Staatscourant 2000, nr. 185, 2000
- Staatscourant 2002, nr. 22, 2002
- Staatscourant 2003, nr. 248, 2003

Staatsblad

- Staatsblad 1989, 300
- Staatsblad 1881, 35
- Staatsblad 1994, 475
- Staatsblad 2001, 575

- Staatsblad 1990, 459
- Staatsblad 1997, 242
- Staatsblad 1996, 248
- Staatsblad 2000, 40
- Staatsblad 2004, 905
- Staatsblad 1998, 696