

Managementsamenvatting

Overtredingen op het terrein van het ordeningsrecht kunnen strafrechtelijk en bestuursrechtelijk worden aangepakt. Tussen beide stelsels bestaan grote verschillen op het punt van de maximale boete en de wijze van berekening van de boete in concreto. Deze verschillen bestaan niet alleen tussen straf- en bestuursrecht, maar ook binnen het bestuursrecht: er zijn inmiddels ruim 80 bestuurlijke boetestelsels, die onderling sterk uiteenlopen.

Met het oog op deze divergentie in de bestraffende rechtshandhaving heeft de regering in haar Kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel, *Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. 69, p. 12, Kamerstukken I 2008/09, 31 700 VI, D, p. 12*, uitgesproken dat een algemeen beoordelingskader voor bestuursrechtelijke en strafrechtelijke boetes op de verschillende ordeningsterreinen functioneel kan zijn, “om in processen van wetgeving te kunnen beargumenteren hoe hoog de maximaal op te leggen boete is, opdat die goed aansluit op de hoogte van boetes in andere wetgeving.” Ook in het *Handhavingsprogramma 2011-2014*, p. 31, van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt aandacht gevraagd voor de mogelijkheid van bevordering van meer eenheid in de boetheogte en de methode van tarifiering. Tegen deze achtergrond heeft de Rijksuniversiteit Groningen in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie (WODC) onderzoek naar de volgende vraag verricht:

Hoe wordt de boetheogte in het bestuursrecht en het strafrecht bepaald en op welke wijze kan meer eenheid worden gebracht in de systematiek waarmee de boetheogte wordt vastgesteld?

Aan de hand van de wet (Wetboek van Strafrecht; wetten met een bestuurlijke boete), het beleid (Polaris-richtlijnen, rechterlijke oriëntatiepunten straftoemeting; beleidsregels) en toelichtende documenten heeft in het onderzoek een reconstructie plaatsgevonden van de factoren die de hoogte van boetes en de vormgeving van het boetestelsel bepalen. Daarbij is tevens een vergelijking tussen straf- en bestuursrecht gemaakt.

De eerste conclusie is dat het op beide terreinen in essentie om precies dezelfde *factoren* gaat, te weten:

1. De aard van de overtreding, ofwel het betrokken rechtsgoed.
2. De aard van de overtreder.

3. Behaald profijt, herstel van gevolgen en samenhang met andere sanctiemogelijkheden.
4. Recidive.

De tweede conclusie is dat deze factoren op *uiteenlopende* wijze door de regelgevers (wetgevers, beleidsmakers) zijn geoperationaliseerd, en dat de door hen gemaakte keuzes vaak *niet gemotiveerd* zijn. Meer specifiek blijkt voorts het volgende:

- ad 1) In het strafrechtelijk ordeningsrecht en het bestuursrecht gaat het om dezelfde soorten belangen (rechtsgoederen), met name de collectieve belangen van algemene veiligheid en integriteit. Op beide rechtsgebieden zijn deze rechtsgoederen voor de boetehoogte van grote betekenis.
- ad 2) Op beide rechtsgebieden wordt op het punt van de boetehoogte wel uiteenlopend omgegaan met rechtspersonen en bedrijven. Het bestuursrecht kent voor deze categorie overtreders de mogelijkheid van (aanzienlijk) hogere boetes dan het strafrecht.
- ad 3) Op beide rechtsgebieden wordt verschillend omgegaan met behaald profijt, herstel van gevolgen en samenhang met andere sanctiemogelijkheden. Met name de verschillen binnen het bestuursrecht zijn opvallend. Hier is van belang of sprake is van een terugvorderingsbevoegdheid of andere herstelsanctie.
- ad 4) Op beide rechtsgebieden wordt verschillend omgegaan met recidive als boeteverhogende factor. De betekenis van (herhaalde) recidive voor de keuze tussen de bestuursrechtelijke of strafrechtelijke weg loopt uiteen.

Behalve naar deze vier factoren is gekeken naar de *vormgeving* van de boetestels. In het bestuursrecht komen stelsels met wettelijk gefixeerde boetes, stelsels met via beleidsregels gefixeerde boetes, open stelsels en gemengde stelsels voor. Ook keuzes inzake deze vormgeving blijken veelal *niet gemotiveerd* te zijn. De vormgeving van bestuurlijke boetestels laat zich verklaren door het aantal bestuurlijke boetes, het ministerie dat de betrokken boeteregeling heeft ontworpen en de duidelijkheid van de delictsomschrijving en de kenbaarheid van de overtreder.

Het algemene beeld van de bestraffende rechtshandhaving van het ordeningsrecht op het punt van de boetehoogte en de vormgeving is er een van *grote verscheidenheid*, zelfs van willekeur. Met het oog op meer eenheid in de boetesystematiek heeft het onderzoek geresulteerd in een *referentiekader*: een *checklist* aan de hand waarvan stelselmatig aandacht wordt besteed aan de vier voor de boetehoogte relevante factoren en aan de vormgeving van het boetestel. Onder meer worden concrete richtsnoeren en voorbeelden gegeven ter bepaling van de maximale boetehoogte, de invloed van het type overtreder op de boetehoogte (natuurlijk of rechtspersoon, bedrijfsomvang, draagkracht), de invloed van recidive en de wijze van berekening van de boete in concreto (feit-

codering, rekensom, bandbreedte). In een bijlage is de checklist gepresenteerd in de stijl van het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK).

Met het oog op meer eenheid in de boetesystematiek zijn voorts aanbevelingen voor *eenmalige maatregelen* gedaan. Het gaat onder meer om:

- a. Wijziging van artikel 23 Sr: flexibilisering boetemaxima.
- b. Aansluiting van het bestuursrecht bij de (aangepaste) boetecategorisering van artikel 23 lid 4 Sr en tevens de indexeringsregeling van artikel 23 lid 9 Sr in het bestuursrecht van overeenkomstige toepassing verklaren.
- c. Invoering van recidiveregelingen inzake boetes in het strafrecht en het bestuursrecht die aansluiten bij de bestaande normering in OM-beleidsregels en zoveel mogelijk eenvormig zijn (hetzelfde verhogingspercentage, dezelfde recidivetermijn; regeling in het bestuursrecht van wat soortgelijke overtredingen zijn).

Hiernaast zou voor het bestuursrecht eventueel een regeling getroffen kunnen worden over de betekenis van (herhaalde) recidive voor verwijzing naar het strafrecht. In geval van high trust-beleid (verlaging toezichtsintensiteit gecombineerd met extra zware sancties als de normadressaten het geschonken vertrouwen beschamen) is regeling daarvan in beleidsregels aangewezen. Voor het strafrecht is wijziging van artikel 23 Sr wenselijk (zie boven), waardoor in het strafrecht met name bij zeer lucratieve feiten hogere – met bestuurlijke boetes vergelijkbare – boetes mogelijk worden. Daarnaast is nader onderzoek aangewezen naar de wenselijkheid van een grondslag in de Wet op de economische delicten voor lagere regelgeving ter nadere normering van geldboetes. Op basis van een dergelijke grondslag zouden enkele van de deelfactoren die thans in OM-beleid dan wel rechterlijke oriëntatiepunten zijn neergelegd de status van algemeen verbindend voorschrift kunnen krijgen. Dit sluit aan bij de voor het bestuursrecht uitgesproken voorkeur voor nadere normering in bestuurswetgeving, volgens het uitgangspunt ‘fixatie waar het kan’.

Een keuze voor nadere op de wet berustende normering van geldboetes zou ook verschillen reduceren tussen bestuurlijke boetestelsels (besluitoetsingsmodel; nadere normstelling door het bestuur waarmee de bestuursrechter rekening houdt) en de OM-afdoening (nadere normstelling door het OM waarmee de rechter als volle beslisser, die eigen nadere normstelling kan hanteren, geen rekening hoeft te houden). De op basis van het onderzoek verwoorde wenselijkheden, aandachtspunten en oplossingsrichtingen kunnen daarom eveneens behulpzaam zijn bij een verdere *toenadering* tussen bestuurlijke boetestelsels en de OM-afdoening.

Voor welke wettelijke boetheogte en vormgeving echter ook wordt gekozen, de uitkomst van de afweging door de sanctietoepasser moet steeds een evenredige sanctie zijn.