

Inleiding

Buitengerechtigde sanctietoepassing heeft in de afgelopen decennia in Nederland een grote vlucht genomen. Zozeer dat inmiddels kan worden gesproken van naast elkaar bestaande sanctiestelsels. In dit themanummer wordt geschetst welke dilemma's de co-existentie van die verschillende sanctiestelsels in Nederland met zich meebrengt. Zo wordt vaak gesteld dat de rechtsbescherming van burgers in het strafrecht beter geregeld is dan in het punitieve bestuursrecht. Drie jaar geleden was het de Afdeling advisering van de Raad van State die deze kwestie aan de orde stelde in een spontaan ('ongevraagd') advies aan het kabinet.¹ Bij de keuze van een sanctiestelsel is de rechtsbescherming van de burger volgens de AARvS onderbelicht geraakt, terwijl efficiency-overwegingen de overhand hebben. Ook constateert de AARvS aanzienlijke, soms onverklaarbare verschillen in boetehoogte tussen strafrechtelijke boetes en bestuurlijke boetes voor dezelfde of vergelijkbare overtredingen en zij adviseert daarin meer eenheid te brengen.

Het kabinet is afgelopen mei met een reactie gekomen op genoemd advies. De regering is het met de AARvS eens dat harmonisering van bestuurlijke en strafrechtelijke boetes noodzakelijk is. In dit themanummer wordt hier dieper op ingegaan.

Het is tegen deze achtergrond dat de opmars van het aantal bestuursorganen met bevoegdheden sancties op te leggen wordt besproken, evenals de gelijktijdige terugtrekkende beweging van de rechterlijke macht. Als het gaat om ernstige misdrijven speelt de klassieke strafrechtspleging nog altijd een dominante rol. Maar in een toenemend aantal situaties waarin sprake is van een overtreding of een minder ernstig delict wordt een verdachte in eerste instantie niet voorgeleid voor een rechter. Het Openbaar Ministerie (OM) of de politie kunnen in zulke gevallen een strafbeschikking opleggen. Alleen door in verzet te gaan kan een verdachte toegang krijgen tot de rechter.

Een soortgelijke terugdringing van rechterlijke bemoeienis zien we in het civiele recht, waarin op allerlei manieren wordt gepoogd burgers te stimuleren problemen zelf op te lossen via mediation of via speciale organen die belast zijn met de afhandeling van geschillen.

¹ Analyse van enige verschillen in rechtsbescherming en rechtspositie van de justitiabele in het strafrecht en het bestuursrecht. Advies van 13 juli 2015, nr. W03.15.0138/II. *Start* 2015, 30280. Zie www.raadvanstate.nl/adviezen/zoeken-in-adviezen/tekst-advies.html?pid=11821.

De afkalving van de positie van rechters in de maatschappij baart velen zorgen, zo komt naar voren in dit themanummer. De rechten van de verdachte, de waarheidsvinding en de beoordeling van de kwaliteit van bewijsmiddelen lijken bij de rechter uiteindelijk in betere handen dan in allerlei vormen van buitengerechterlijke afdoening.

In het eerste artikel stellen *Frank van Tulder* en *Saskia Sicking*, beiden werkzaam bij de Raad voor de rechtspraak, de vraag of de oplegging van sancties feitelijk verschoven is van het rechterlijke naar het buitengerechterlijke domein. De auteurs bespreken de oplegging van sancties door het OM naast die door de rechter, achtereenvolgens in overtredingszaken en misdrijfzaken. Daarna vergelijken zij de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke oplegging van sancties. In de slotparagraaf geven zij de visie van de Raad voor de rechtspraak op de geschetste ontwikkelingen.

Vervolgens bekijkt *Debora Moolenaar* hoe het aantal door bestuursorganen behandelde overtredingen zich in absolute cijfers heeft ontwikkeld sinds 2005. In de loop der jaren zijn steeds meer instanties met die bevoegdheid bekleed. Toch heeft dit niet geleid tot een sterke stijging van het absolute aantal opgelegde sancties. Sinds 2014 is er zelfs sprake van een daling bij vrijwel alle instanties, zo blijkt uit dit artikel.

De bijdrage van *Arnt Mein* en *Benny van der Vorm* biedt een analyse van de eerder genoemde reactie van het kabinet op het recente advies van de Raad van State inzake de verhouding tussen het bestuursrechtelijke en het strafrechtelijke sanctiestelsel. De auteurs beargumenteren waarom de kabinetsreactie in hun ogen niet leidt tot de duidelijkheid waaraan behoefte is als het gaat om een betere afstemming tussen beide stelsels. Zo noemt het kabinet geen criteria die de keuze voor afhandeling via de strafrechter dan wel via het bestuursrecht zouden kunnen vereenvoudigen.

Marijke Malsch beschrijft de tendens van de afgelopen decennia waarbij taken van de rechter worden overgedragen aan andere instanties, zoals politie en Openbaar Ministerie (OM), bestuursorganen of aan private partijen. Zij signaleert dat het doorgaans de wetgever is die kiest voor een dergelijke overheveling van taken, maar dat ook de rechtspraak zelf verantwoordelijk is voor de vermindering van de eigen taken en het afnemen van de eigen invloed op de maatschappij. De centrale vraag in dit artikel luidt of de instanties die taken hebben overgenomen van de rechter, deze ook daadwerkelijk kunnen vervan-

gen. Om daarop het antwoord te vinden vergelijkt de auteur de procedures voor de rechter en procedures voor andere instanties op de aspecten waarheidsvinding, openbaarheid en rechtsbescherming. Zij concludeert dat burgers en de rechtstaat in het algemeen gediend zijn bij een substantiële rol van de rechter. Het weghalen van taken bij de rechter is volgens de auteur doorgeschoten.

Burgemeesters hebben er in het afgelopen decennium naast hun algemene en noodbevoegdheden op basis van de Gemeentewet een fikse aantal specifieke bevoegdheden bijgekregen om op te treden in situaties die een bedreiging voor de openbare orde of voor personen vormen. Zo kan de burgemeester een tijdelijk huisverbod opleggen bij huiselijk geweld, een drugspand sluiten en een gedwongen opname in een psychiatrisch ziekenhuis gelasten, om maar enkele voorbeelden te geven. Burgemeester *Lucas Bolsius* van Arnhem beschrijft in een column welke afwegingen hij maakt bij het gebruikmaken van deze bevoegdheden. Het is niet de bedoeling om individuen te straffen, zo verzekert Bolsius, al toont hij er begrip voor dat betrokkenen dat soms wel zo beleven.

De Groningse advocate *Maartje Schaap* heeft in haar praktijk veel ervaring opgedaan met cliënten die op last van de burgemeester hun woning moesten verlaten nadat de politie daar een hennepkwekerij en/of handelshoeveelheid drugs aan had getroffen. De wettelijke basis voor sluiting van een drugspand is artikel 13b Opiumwet, ook wel de Wet Damocles genoemd. De periode van sluiting varieert van drie tot zes maanden. Aan de hand van een casus beschrijft Schaap de ingrijpende gevolgen van toepassing van deze wetsbepaling voor de betrokkenen, evenals de rechtsmiddelen die zij eventueel kunnen inzetten. De meeste daarvan hebben echter geen schorsende werking. Ook de wetsgeschiedenis wordt kort besproken. Daaruit blijkt, zo betoogt de auteur, dat de huidige toepassing van artikel 13b Opiumwet niet strookt met de bedoeling van de wetgever. Zij stelt dat deze bestuursrechtelijke herstelsanctie in de praktijk een puur punitief karakter heeft.

We besluiten dit themanummer met een artikel over een vorm van 'doe-het-zelf-rechtspraak' buiten justitie om, namelijk jongerenrechtbanken. *Gert-Jan Slump* en *Jessica Asscher* doen verslag van twee onderzoeken naar een experiment met jongerenrechtbanken op een aantal middelbare scholen in Nederland. De auteurs menen dat dit project de trend reflecteert waarbij overheid en burgers op zoek zijn

naar nieuwe onderlinge verhoudingen en verantwoordelijkheid en regie meer bij de burger komen te liggen. Ook passen deze jongerenrechtbanken in de ontwikkeling van herstelrecht en herstelgericht werken binnen het strafrecht. Voor daders geldt dat zij via de jongerenrechtbank worden geconfronteerd met de gevolgen van hun gedrag voor het slachtoffer en vervolgens de kans krijgen de aangerichte schade te herstellen. Aangenomen wordt dat de acceptatie van een dergelijke herstelsanctie groot is omdat deze wordt opgelegd door leeftijdgenoten, die in deze levensfase erg belangrijk zijn. Voor de leden van de jongerenrechtbank zelf is het een leerzame ervaring waarbij de kennis van het rechtssysteem toeneemt en zij leren om verschillende belangen af te wegen.

Tot slot willen de redactie en redactieraad hun dank uitspreken aan Peter van der Laan², die met het voorstel kwam om een themanummer te wijden aan de opmars van buitengerechtelijke sanctietoepassing en die een belangrijke rol heeft gespeeld bij de samenstelling van dit nummer.

Marit Scheepmaker*

2 Prof.dr. P.H. van der Laan is bijzonder hoogleraar reclassering aan de Vrije Universiteit en senior onderzoeker bij het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR).

* Mr. drs. Marit Scheepmaker is hoofdredacteur van *Justitiële verkenningen*.