

Vergaderjaar 2009–2010

32 123 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2010

I

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 maart 2010

In juni van het vorig jaar sprak ik met uw Kamer over de kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel (Kamerstukken I 2008/09, 31 700 VI, D). Bij die gelegenheid zegde ik de Kamer toe om haar een overzicht te zenden – bijgewerkt naar de stand in januari 2010 – van de wetten waarin een bestuurlijke boete is geregeld, alsmede om die regelingen te beoordelen in het licht van de kabinetsnota. Het doel van de Kamer daarbij was «het verkrijgen van een standpunt over de vraag of daarbij ook de OM-afdoening zou moeten worden toegepast» (Handelingen I 23 juni 2009, 36–1624). Bij deze geef ik graag uitvoering aan deze toezegging, met een kleine vertraging, waarvoor ik u mijn excuses aanbied.

1. Stand van zaken met betrekking tot de OM-afdoening

De Wet OM-afdoening (wet van 7 juni 2006, Stb. 330) wordt geleidelijk ingevoerd, zodat de betrokken instanties zich goed kunnen voorbereiden op deze stelselwijziging in het strafrecht. In het bijzonder de aanpassing van ICT-systemen vraagt daarbij tijd en zorg. De wet introduceert de strafbeschikking, die verschillende varianten kent afhankelijk van degene die hem oplegt: de OM-strafbeschikking opgelegd door de officier van justitie, de politiestrafbeschikking opgelegd door een opsporingsambtenaar en de bestuurlijke strafbeschikking opgelegd door een bestuursorgaan. In alle gevallen wordt de zaak, indien de verdachte tegen de strafbeschikking verzet aantekent, aangebracht bij de strafrechter, die de zaak vervolgens op de normale wijze behandelt.

De stand van zaken met betrekking tot de invoering van de strafbeschikking op 1 februari jl. is als volgt. De zaken die thans met een OM-strafbeschikking (257a Sv) worden afgedaan, zijn rijden onder invloed (artikel 8 Wegenverkeerswet 1994) en – in een aantal gemeenten waaronder Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag – overlastfeiten uit de algemene plaatselijke verordening en de plaatselijke afvalstoffenverordening. In 2010 komt gefaseerd de politiestrafbeschikking (257b Sv) beschikbaar

en kunnen ook de buitengewoon opsporingambtenaren van de andere gemeenten strafbeschikkingen uitvaardigen voor de genoemde overlastfeiten. In 2011 wordt de bestuurlijke strafbeschikking ingevoerd. Ook dat vindt gefaseerd plaats.

2. Voornemens tot invoering strafbeschikking in bijzondere wetten

Voor het verzoek van de Eerste Kamer zijn vooral van belang voornemens met betrekking tot de invoering van de strafbeschikking op het terrein van de bijzondere wetten. Op dat terrein zijn immers de afgelopen decennia bestuurlijke boetes geïntroduceerd en kan zich de mogelijkheid voordoen van samenloop met strafrechtelijke sanctionering. Toepassing van de strafbeschikking – al dan niet in bestuurlijke vorm – zou daar een nuttige aanvullende rol kunnen vervullen of mogelijk zelfs de bestuurlijke boete kunnen vervangen.

Op een aantal omvangrijke wetgevingsterreinen zal de strafbeschikking worden ingevoerd. De belastingdienst/douane start naar verwachting eind 2010 met het zelfstandig uitvaardigen van (fiscale) strafbeschikkingen. Deze eigenstandige strafbeschikking van de belastingdienst is een uitloei van de aloude transactiebevoegdheid van het bestuur van 's Rijksbelastingen. Op milieuterrein wordt de bestuurlijke strafbeschikking verkozen boven de bestuurlijke boete om te voldoen aan de wens om het bestuur een eigen punitief instrument te geven. Toepassing van de bestuurlijke strafbeschikking (257ba Sv) op milieugebied per 1 januari 2012 wordt voorbereid. Hiermee wordt voortgebouwd op eerdere positieve ervaringen met de bestuurlijke transactie op grond van de Wet economische delicten (Kamerstukken I 2008/09, 30 844, L, p. 10). In het algemeen zal evenwel de introductie van de strafbeschikking niet leiden tot afschaffing van bestuurlijke boetes maar een nuttige uitbreiding betekenen van het sanctie-instrumentarium.

Verder wordt de strafbeschikking voorzien voor de handhaving van onder meer (onderdelen van) de Wet kilometerprijs en de Wet op de kansspelen. Op andere dossiers is nog geen keuze gemaakt tussen de inzet van een bestuurlijke boete of een bestuurlijke strafbeschikking en wordt aan de hand van de nota sanctiestelsels een grondige analyse van voors en tegens gemaakt, zoals voor de handhaving van de EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen (REACH) en de EG-verordening globally harmonised system, voor de indeling en etikettering van chemische stoffen, en voor een aantal overtredingen van het Gebruiksbesluit.

3. Overzicht van de wetten waarin de bestuurlijke boete is geregeld

Bijgevoegd is zoals toegezegd het overzicht van de wetten waarin op 1 februari 2010 een bestuurlijke boete was geregeld. Op deze lijst is tevens een aantal wetsvoorstellen aangegeven. Het betreft wetsvoorstellen die de bestuurlijke boete introduceren in een wet die deze sanctiemogelijkheid nog niet kende. De ontwikkeling van het aantal wetten met boetebepalingen is als volgt. In februari 2004 waren er 56 wetten die met een bestuurlijke boete konden worden gehandhaafd. Dit nam toe tot 64 op 1 februari in 2007. De stand per 1 februari 2010 is 70 wetten.

4. Beoordeling bestaande bestuurlijke boetes aan de hand van de kabinetsnota

De kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel bevat een aantal criteria en vragen die een rol moeten spelen wanneer de wetgever overweegt in een bepaalde wet of voor bepaalde wetsovertredingen een punitieve sanctie te regelen, hetzij via de bestuurlijke boete, hetzij via het strafrecht, hetzij door beide mogelijkheden op te nemen. Daarbij is het onderscheid tussen overtredingen die zich afspelen in een besloten context en overtredingen in een open context het uitgangspunt. Het stelsel van de nota is genuanceerd en moet met verstand worden toegepast. De nota draagt er aan bij de discussie over de keuze tussen bestuurlijke boete en strafrecht te sturen en te stroomlijnen en tot keuzes te komen indien er overwegingen zijn waarmee men meer kanten uitkan. Zulke overwegingen kunnen bijvoorbeeld de ernst van de overtreding betreffen of de uitrusting van het bestuursorgaan om punitieve sancties op te leggen, zoals hierna onder 5 nader aan de orde komt. De doorlichting van de bestaande boetestelsels laat zien dat de nota – hoewel primair bedoeld voor de voorbereiding van nieuwe wetgeving met punitieve handhavingscomponenten – een bruikbaar instrument is om gemaakte keuzes te analyseren en verantwoorden.

Samen met de betrokken ministeries heb ik de bestaande bestuurlijke-boetestelsels «tegen» de kabinetsnota gehouden. Uit dit onderzoek komen geen wetten naar voren met een bestuurlijke boete die achteraf bezien, in het licht van de uitgangspunten en criteria die in de nota zijn neergelegd, niet verdedigbaar is. Integendeel, steeds waren er goede redenen om voor deze inrichting van de handhaving te kiezen. Deze conclusie is niet heel verrassend. Veel bestuurlijke boetes zijn de afgelopen jaren geïntroduceerd, in een periode dat al veel aandacht bestond voor de principiële en praktische aspecten van de keuze tussen bestuurlijke boete en strafrecht. Aan deze introducties liggen grondige afwegingen ten grondslag, waarover doorgaans duidelijk verantwoording wordt afgelegd in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Te denken valt aan de nota Boetestelsel in financiële wetgeving van de minister van Financiën (Kamerstukken II 2004/05, 30 125, nr. 2) ter onderbouwing van de keuzes die in de Wet wijziging boetestelsel financiële wetgeving tot uitdrukking kwamen, maar ook aan de toelichting bij het wetsvoorstel zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten (Kamerstukken 31 996) die verwijst naar de kabinetsnota (31 700 VI, nr. 69, p. 35), de toelichting op het wetsvoorstel uitbreiding bestuurlijke handhaving volksgezondheidswetgeving (Kamerstukken 31 122, nr. 3, p. 3) die verwijst naar de indicatoren uit de brief van de minister van Justitie uit 2005, en aan de toelichting bij het wetsvoorstel wijziging van de Huisvestingswet (mogelijkheid van bestuurlijke boete voor enkele overtredingen, Kamerstukken 31 556, nr. 3).

Hierbij dient te worden bedacht dat de bestaande boetestelsels tot stand zijn gekomen in een tijd dat het strafrecht nog niet een vergelijkbaar en gelijkwaardig sanctie-instrument voor het bestuur kende. Weliswaar bestaat nu de strafbeschikking, ook in haar bestuurlijke vorm, maar de stand van de invoering is nog niet zover dat die op grote schaal kan worden toegepast. Ik sluit zeker niet uit dat als meer ervaring is opgedaan met de strafbeschikking, op meer terreinen behoefte zal ontstaan aan toepassing ervan, al dan niet in aanvulling op de bestuurlijke boete.

Bij verschillende ministeries hebben inmiddels doorlichtingen plaatsgevonden of vindt er een doorlichting van de keuze van sanctiestelsels plaats. Zo is op het terrein van Financiën in augustus jl. de Wet wijziging boetestelsel financiële wetgeving (wet van 18 juli 2009, Stb. 327) in

werking getreden, waarin weloverwogen keuzes voor sanctiestelsels de hoofdmoot van de regeling vormden. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft bij brief van 18 januari 2010 het evaluatieonderzoek naar het functioneren van de bestuurlijke boete in de Wet arbeid vreemdelingen aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2009/2010, 17 050 en 29 523, nr. 396). In de brief is ook de keuze tussen een bestuursrechtelijke en een strafrechtelijke aanpak van illegale tewerkstelling aan de orde gesteld. Conclusie is dat de bestuursrechtelijke aanpak de effectieve handhaving ten goede komt en dat de keuze voor de bestuurlijke boete aansluit bij de uitgangspunten van de kabinetsnota over de keuze van een sanctiestelsel.

5. Algemene bevindingen en enkele voorbeelden

Het onderzoek van de bestaande boetestelsels biedt een illustratie van de afwegingen die de wetgever moet maken als hij het gedachtegoed van de kabinetsnota over de keuze van een sanctiestelsel in concrete gevallen toepast. Werkendeweg zal met de toepassing van dit gedachtegoed de komende jaren meer ervaring worden opgedaan. Ik noem een aantal van die algemene afwegingen, met voorbeelden geïllustreerd:

- In bijzondere wetten is doorgaans sprake van een besloten context, wat volgens de nota een belangrijke aanwijzing is die wijst in de richting van de bestuurlijke boete. In de meeste gevallen is immers een bepaald orgaan als toezichthouder aangewezen, met de daarbij horende medewerkingsverplichting voor de doelgroep. Dat er soms geen sprake is van een specifieke rechtsbetrekking, bijvoorbeeld in de vorm van een vergunningrelatie, doet hier niet aan af. Dit is bijvoorbeeld het geval bij bepaalde normen in de Arbeidsomstandighedenwet en de Wet op de accijns, die gelden voor iedere werkgever onderscheidenlijk eenieder. Deze wetten kennen gespecialiseerde toezichthouders die hun doelgroepen kennen, wat ondanks de algemene aard van de normstelling wijst op het bestaan van een besloten context. Daarbij is veelal sprake van de bevoegdheid om bestuurlijke herstelsancties op te leggen. De bestuurlijke boete kan hierop een noodzakelijke en adequate aanvulling betekenen.
- De ernst van de overtreding kan een reden vormen om ondanks het bestaan van een besloten context toch voor strafrechtelijke handhaving te kiezen. Volgens de nota is er een grens aan bestuursrechtelijke handhaving waar de overtreding «een zodanig aanzienlijke inbreuk maakt op de belangen van burgers en bedrijven, of een forse bedreiging vormt voor het integere functioneren van (sectoren binnen) de samenleving, (dat) morele afkeuring met strafrechtelijke handhaving niet achterwege kan blijven» (kabinetsnota, a.w., p. 7). Waar ligt die grens in concreto? Veel overtredingen van ordeningswetten zijn administratief van aard maar daarachter kunnen grote maatschappelijke belangen schuilgaan, zoals de bescherming van de collectieve kas (pensioenwetgeving) of de voorkoming van gevaarstelling voor de volksgezondheid (Geneesmiddelenwet). Deze wetten kennen soms zeer hoge bestuurlijke boetes, wat deels wordt verklaard door de aard van de doelgroepen (grote, kapitaalkrachtige organisaties) maar ook wijst op het gewicht van de beschermde belangen. Zulke boetestelsels illustreren dat de wetgever het element van de ernst van het feit dient af te wegen tegen overwegingen die pleiten voor bestuursrechtelijke handhaving (besloten context, gespecialiseerde toezichthouders).
- Decentralisatie van sanctiebevoegdheden naar bijvoorbeeld gemeenten roept de vraag op of er waarborgen (nodig) zijn voor de rechtseenheid in de handhaving. Hierbij dient evenwel te worden bedacht dat inherent is aan decentralisatie dat zekere lokale of regionale verschillen worden geaccepteerd. Waar boetes een beperkt wettelijk maximum hebben, zijn verschillen in boetehoogtes aanvaardbaar

en hoeft niet omwille van de rechtseenheid naar het strafrecht te worden uitgeweken. Zie bijvoorbeeld de Wet inburgering.

In de Wet werk en bijstand is anders met dit dilemma omgegaan: in het kader van de decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor bijstandsverstrekking is de verplichte oplegging van een bestuurlijke boete omgezet in het instrument van de bestuurlijke maatregel, respectievelijk het afstemmen van de uitkering op de ernst van de overtreding.

- Soms is er behoefte om binnen één wet voor dezelfde norm te voorzien in bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving: duale handhaving. Dit is bijvoorbeeld het geval bij overtredingen van informatieverplichtingen. Deze hebben doorgaans een administratief karakter, maar soms ook een maatschappelijk zeer ernstig karakter wanneer ze met frauduleuze opzet, gericht op onrechtmatige bevoordeling, worden gepleegd. Dan wordt er niet op wettelijk niveau een onderscheid gemaakt, maar wordt de keuze overgelaten aan de praktijk. In handhavingsarrangementen wordt dit vastgelegd en in de memorie van toelichting bij een wetsvoorstel toegelicht. Hierbij zijn overigens nog twee stelsels mogelijk. Ten eerste de duale handhaving waarbij de bijzondere wet ter zake van overtreding van één norm zowel in een bestuurlijke boete als in strafbaarstelling (doorgaans op grond van de WED) voorziet. Daarnaast is er het stelsel waarbij de wetgever over de hele linie voor de bestuurlijke boete kiest en de ernstige, frauduleuze gevallen overlaat aan het commune strafrecht (valsheid in geschrift, oplichting). Dit komt bijvoorbeeld voor in sociale-zekerheidswetten.
- Soms is de doelmatigheid van de handhaving van doorslaggevend belang. Gelet op de bij het bestuursorgaan aanwezige specifieke deskundigheid en capaciteit zou toebedeling aan het strafrecht dan een onevenredig zware wissel trekken op de middelen van het openbaar ministerie, bijvoorbeeld bij de handhaving van normen uit de Telecommunicatiewet. Mogelijk zal deze afweging in de toekomst voor sommige wetten anders komen te liggen wanneer ervaring is opgedaan met de bestuurlijke strafbeschikking. De gedachte achter dat instrument is immers dat het OM wel het evenwicht in de (strafrechtelijke) handhaving zal kunnen bewaken maar de feitelijke handhaving toch grotendeels aan het bestuur zal kunnen overlaten. De ontwikkelingen op dit punt zullen moeten worden afgewacht.
- Bij een beschouwing van de bestaande bestuurlijke-boetestelsels is interessant om te kijken naar de wettelijke (maximum)hoogte van de verschillende boetes. De kabinetsnota gaf al aan dat het functioneel is te zoeken naar het samenbrengen van systemen, waar die alleen door toevallige historie tot verschillen hebben geleid (kabinetsnota, a.w., p. 11). Bij nadere beschouwing blijkt dat de verschillen in boetehoogte, zowel tussen bestuurlijke boetes onderling als in vergelijking met het strafrecht, minder groot zijn dan wellicht soms wordt gedacht. In het algemeen kiest de wetgever voor boetemaxima die vergelijkbaar zijn met de hoogtes van de boetecategorieën in het strafrecht. Een uitzondering geldt voor een aantal wetten die, naast absolute boetemaxima, een open boetemaximum kennen, dat in de toepassing aanzienlijk hoger kan uitpakken dan het hoogste boetemaximum in het strafrecht. Zie bijvoorbeeld de omzetgerelateerde bestuurlijke boetes in de Spoorwagwet of de Wet milieubeheer. Deze hoge maxima worden gerechtvaardigd door de omstandigheden op de markt waarin die wetten functioneren, en de kenmerken van de doelgroepen.
- Dat een enkele keer de keuze voor een sanctiestelsel wordt ingegeven door geheel andere redenen dan vervat in de kabinetsnota, wordt geïllustreerd door artikel 18.16a, tweede lid, van de Wet milieubeheer. Deze bepaling bevat een *verplichte* bestuurlijke boete, op te leggen door het bestuur van de Nederlandse emissieautoriteit wegens het niet nakomen van de plicht om jaarlijks een bepaald aantal broeikasgas-

emissierechten in te leveren. Omdat een verplicht op te leggen straf niet past in het Nederlandse strafrechtstelsel, is hier – ter uitvoering van een Europese richtlijn – gekozen voor de bestuurlijke boete (zie Kamerstukken II 2003/04, 29 565, nr. 3, p. 57/58).

Het bovenstaande overzicht laat zien dat de keuzes van de wetgever voor het ene of het andere sanctiestelsel niet lichtvaardig worden gemaakt. Zeker de laatste jaren is er terecht veel aandacht voor de principiële en praktische aspecten die met die keuze samenhangen. Vanuit mijn verantwoordelijkheid voor de wetgevingskwaliteit zal ik het gedachtegoed van de kabinetsnota, samen met mijn ambtgenoten, blijven uitdragen en bij nieuwe wetgeving en bij herziening van bestaande wetgeving in de afweging betrekken.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

Overzicht van wetten en wetsvoorstellen met bestuurlijke boetes per ministerie per 1 februari 2010

In het wettenbestand is op 1 februari 2010 gezocht naar bestuurlijke boeten in wetten en wetsvoorstellen. In de lijst van wetten die naar voren kwam, zijn wijzigingen van wetten (wijzigingswetten, verzamelwetten, aanpassingswetten en invoeringswetten) niet meegenomen. Ook wetten waarin wel gesproken wordt over bestuurlijke boeten, maar geen boete-bevoegdheden worden gecreëerd (Algemene wet bestuursrecht, Wet OM-afdoening, etc.) staan niet in deze lijst.

In de lijst van wetsvoorstellen die naar voren kwam, zijn extra bestuurlijke boeten in wetten waarin reeds een bestuurlijke boete-bevoegdheid voorkomt (Invorderingswet 1990, Wet op het financieel toezicht, Wet op de kinderopvang, Wet luchtvaart, Huisvestingwet, Wet milieubeheer, Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten) niet meegenomen.

In onderstaand overzicht zijn deze wetten gegroepeerd naar ministerie. De eerste ondertekenaar is leidend bij meerdere ondertekenaars van een wet.

AZ

Geen wetten of wetsvoorstellen met bestuurlijke boeten

BZK

1. Gemeentewet

BUITENLANDSE ZAKEN

2. Sanctiewet 1977

DEFENSIE

Geen wetten of wetsvoorstellen met bestuurlijke boeten

ECONOMISCHE ZAKEN

3. Mededingingswet
4. Postwet 2009
5. Wet handhaving consumentenbescherming
6. Telecommunicatiewet
7. Elektriciteitswet 1998
8. Gaswet
9. Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten
10. Wet op het Centraal bureau voor de statistiek
11. Wet ruimtevaartactiviteiten

- I. Wet implementatie EG-richtlijn energie-efficiëntie (KS 31 320)
- II. Wet implementatie rechtsbeschermingsrichtlijnen aanbesteden (KS 32 027)

FINANCIËN

12. Algemene douanewet
13. Algemene wet inzake rijksbelastingen
14. Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen
15. Invorderingswet 1990
16. Wet op de accijns

17. Wet op het financieel toezicht
18. Wet toezicht accountantsorganisaties
19. Wet inzake de geldtransactiekantoren
20. Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme
21. Wet toezicht trustkantoren
22. Wet financiële betrekkingen buitenland 1994
23. Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992
24. Wet op de loonbelasting 1964
25. Wet op de omzetbelasting 1968
26. Wet belasting zware motorrijtuigen
27. Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994
28. Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen
29. Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen

JUSTITIE

30. Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus
31. Wet bescherming persoonsgegevens
32. Wet politiegegevens

III. Vreemdelingenwet 2000 (KS 32 052)

IV. Wet toezicht collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten (KS 31 766)

LANDBOUW

33. Meststoffenwet
34. Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden

V. Wet dieren (KS 31 389)

VI. Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (KS 31 814)

OCW

35. Mediawet 2008
36. Wet kinderopvang
37. Wet op de vaste boekenprijs

VII. Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (KS 31 821)

SZW

38. Arbeidstijdenwet
39. Ziektewet
40. Arbeidsomstandighedenwet
41. Werkloosheidswet
42. Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen
43. Wet inkomensvoorziening oudere werklozen
44. Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
45. Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten
46. Pensioenwet
47. Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
48. Algemene nabestaandenwet
49. Algemene Ouderdomswet
50. Toeslagenwet
51. Wet arbeid vreemdelingen
52. Wet minimumloon en minimum vakantiebijslag

- 53. Wet verplichte beroepspensioenregeling
- 54. Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000
- 55. Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen

VIII. Wet basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering (KS 30 479)

VERKEER EN WATERSTAAT

- 56. Spoorwegwet
- 57. Binnenvaartwet
- 58. Wet luchtvaart
- 59. Loodsenwet

VWS/J&G

- 60. Algemene Kinderbijslagwet
- 61. Drank- en Horecawet
- 62. Tabakswet
- 63. Zorgverzekeringswet
- 64. Geneesmiddelenwet
- 65. Warenwet
- 66. Wet geneesmiddelenprijzen
- 67. Wet marktordening gezondheidszorg

IX. Wet uitbreiding bestuurlijke handhaving volksgezondheidswetgeving (KS 31 122)

X. Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten (KS 31 996)

VROM/WWI

- 68. Wet inburgering
- 69. Wet milieubeheer
- 70. Huisvestingswet

XI. Leegstandwet (KS 31 560, Wet kraken en leegstand)