

De minister voor Rechtsbescherming
F.M. Weerwind
p/a Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Datum

12 juli 2022

Contactpersoon

J.M.E. Smilde

Onderwerp

Wet stroomlijning bestuurlijke boetemaxima en termijnen

Geachte heer Weerwind,

Begin juni ontvingen wij uw consultatieverzoek inzake het voorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enkele andere wetten in verband met de aansluiting van maximale boetehogtes en termijnen op het Wetboek van Strafrecht (Wet stroomlijning bestuurlijke boetemaxima en termijnen). De Wetenschappelijke Commissie van de NVvR heeft het voorstel bestudeerd en maakt de volgende opmerkingen:

I. Strekking en achtergrond van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel heeft betrekking op duale sanctiestelsels, dat wil zeggen dat dezelfde overtreding zowel langs bestuursrechtelijke als strafrechtelijke weg gesanctioneerd kan worden. De systematiek van boetetoemeting in het bestuursrecht wordt in deze duale stelsels gelijkgetrokken met die in het strafrecht. De wettelijke maximumhoogte van een bestuurlijke boete kan in beginsel niet hoger zijn dan de boete die in het strafrecht voor overtreding van dezelfde norm kan worden opgelegd. Om deze twee doelen te bereiken wordt de Algemene wet bestuursrecht (Awb) aangepast, met name artikel 5:46. Daarnaast wordt een (vrij groot) aantal bijzondere wetten aangepast, door daarin, kort gezegd, de bestaande bepalingen omtrent boetetoemeting te vervangen door de boetecategorieën in het Wetboek van Strafrecht.

Deze voorgestelde aanpassing van de regels in het bestuursrecht over bestuurlijke boetes vloeit voort uit het advies van de Raad van State van 13 juli 2015 over sanctiestelsels (Stcrt 2015, 30280, zie de bijlage bij dit conceptadvies). Naar aanleiding van dit advies heeft het kabinet besloten tot (zoals het in de memorie van toelichting wordt genoemd) “bijsturing” ten aanzien van onverklaarbare verschillen in de hoogte van boetes voor dezelfde overtreding in het bestuursrecht en het strafrecht. Die verschillen worden in dit wetsvoorstel weggenomen door de boetemaxima in het bestuursrecht gelijk te trekken met die het strafrecht, en wel door de boete-categorieën in het strafrecht tevens van toepassing te verklaren in bestuursrechtelijke boetestelsels, waar dat nog niet gebeurd was. In verschillende bestuursrechtelijke boetestelsels (bijvoorbeeld de Wet Dieren) is dat al het

geval, volgens de memorie van toelichting betreft het ongeveer een derde van het totaal aantal duale boetestelsels. Dit gebeurt door middel van de nieuwe leden 2 en 3 van artikel 5:46 van de Awb en door aanpassing van ongeveer vijftig bijzondere wetten waarin de boetecategorieën van het Wetboek van Strafrecht van toepassing worden verklaard in plaats van de bestaande bepalingen omtrent boetetoemeting. Verder wordt in een nieuw zevende lid van artikel 5:46 van de Awb een algemene waarborg opgenomen om de maximale boetehoogte in het bestuursrecht gelijk te houden met die in het strafrecht. Daarvan kan wel worden afgeweken, maar vanuit de systematiek van de Awb in verhouding tot bijzondere wetten kan dat alleen bij formele wet. Een dergelijke afwijking vergt een specifieke motivering van de wetgever.

Ten slotte worden de verjaringstermijnen in het bestuurlijke boeterecht gelijkgetrokken met die in het Wetboek van Strafrecht.

2. Opmerkingen over het wetsvoorstel zelf

Het is naar de mening van de WeCo een goede zaak dat onverklaarbare verschillen in boetemaxima tussen het bestuursrecht en het strafrecht worden weggenomen in die zin dat het maximum gelijk wordt getrokken. Uit de toelichting blijkt dat veel van de aan te passen boetestelsels zonder duidelijke reden en soms ook onbedoeld afwijken van de boetemaxima uit het Wetboek van Strafrecht. Zo is in sommige stelsels een concreet bedrag als maximum opgenomen dat oorspronkelijk overeenkwam met het maximumbedrag in een boetecategorie in het Wetboek van Strafrecht, maar is dit bedrag niet aangepast aan wijzigingen in dat wetboek. Dergelijke verschillen zijn helemaal vreemd in een duaal stelsel. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan de constatering van de Raad van State dat er onverklaarbare verschillen bestaan tussen boetemaxima in het bestuursrecht en het strafrecht en aan de constatering dat sommige bestuurlijke boetes onverklaarbaar hoog zijn in verhouding tot de zwaarte van de overtreding.

Hoewel een groot aantal bijzondere wetten wordt gewijzigd, blijft een aantal bestuurlijke boetestelsels buiten dit wetsvoorstel. Uitgaande van de getallen genoemd in de memorie van toelichting en het aantal wetten dat wordt aangepast (een stuk of vijftig), blijven er circa 25-30 wetten ongewijzigd, met name financiële toezichtwetten, zoals ze in de memorie van toelichting worden genoemd. De reden die in de memorie van toelichting wordt gegeven is dat in die wetgeving in 2009 bewust voor een regime is gekozen dat veel zwaarder is dan dat van het Wetboek van Strafrecht. De WeCo kan deze uitleg volgen.

Een belangrijke categorie die buiten deze aanpassing is gelaten, is de fiscale vergrijpboete (de fiscale verzuimboete is wel meegenomen). De reden daarvoor is dat de hoogte van die boetes in beginsel wordt bepaald door het bedrag aan belasting dat is ontdoken (kort gezegd). Een geheel andere systematiek om boetehogtes te bepalen dus, die zich moeilijk laat vertalen naar een systeem met boetecategorieën. Ook deze uitleg vindt de WeCo te volgen.

Daarnaast zijn boetes waarvan de maximale hoogte rechtstreeks is neergelegd in gemeenschapsrecht buiten beschouwing gelaten.

3. Bestuurlijke lasten

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de bestuurlijke lasten als gevolg van dit wetsvoorstel niet zullen toenemen, omdat er geen wijziging komt in de regeldruk (paragraaf 6). Dat klopt op zichzelf, maar zoals ook wordt geconstateerd in paragraaf 7 zullen sommige bestuursorganen wel hun boetebeleid moeten aanpassen. Daarnaast wordt in paragraaf 3 terecht geconstateerd dat meer afstemming zal moeten plaatsvinden tussen het ter

uitvoering van een bijzondere wet bevoegde bestuursorgaan en het Openbaar Ministerie (OM). Naar het de WeCo voorkomt beperkt die afstemming zich niet tot boetebeleid respectievelijk rekwireerbeleid, zoals in de memorie van toelichting (t.a.p.) wordt opgemerkt, maar gaat het ook over de vraag of een overtreding door het bestuursorgaan met een bestuurlijke boete wordt bestraft of door het OM wordt vervolgd ten overstaan van de strafrechter. De WeCo verwijst naar de afstemmingsregeling van artikel 5:44 van de Awb. Dat zou een werklastverzwaring voor het OM kunnen betekenen.


4. Overige opmerkingen

Dit wetsvoorstel draagt bij aan verbetering van het sanctiestelsel als geheel, door verbetering van de afstemming tussen bestuursrecht en strafrecht. Maar het voorstel laat een aantal andere door de Raad van State aangeroerde kwesties onberoerd. Het advies van de Raad van State zag immers vooral op geconstateerde gebreken in de rechtsbescherming van de burger tegen bestuurlijke boetes, zowel de zuiver bestuursrechtelijke als de strafbeschikkingen, waarbij het OM optreedt als bestuursorgaan. De Raad van State deed in totaal zeven aanbevelingen ter verbetering van de rechtsbescherming (zie paragraaf 6 van zijn advies), waarvan er slechts één in dit wetsvoorstel terugkomt, namelijk de verjaringstermijnen (genoemd onder d in paragraaf 6 van het advies). De onder e en f in paragraaf 6 van het advies genoemde gebreken in de rechtsbescherming tegen strafbeschikkingen bestaan nog steeds, namelijk de korte beroepstermijn (twee weken in plaats van de gebruikelijke zes in het algemeen bestuursrecht) en de hoge drempel voor een hoorplicht (pas bij boetes vanaf € 2.000 in plaats van € 340 in de Awb). Ook de onder b (griffierecht verplicht in het algemeen bestuursrecht), c (geen schorsende werking van rechtswege van rechtsmiddelen in het algemeen bestuursrecht) en g (verschillen in gevolgen van boetes voor justitiële documentatie) worden niet in dit wetsvoorstel behandeld. De WeCo acht het van wezenlijk belang voor de rechtsbescherming dat zowel de Awb op deze punten (b en c) wordt aangepast als de rechtsbescherming tegen strafbeschikkingen van het OM wordt verbeterd. De WeCo adviseert de minister in de memorie van toelichting in te gaan op de overige door de Raad van State gesignaleerde gebreken in de rechtsbescherming tegen bestuurlijke boetes en strafbeschikkingen. Kan de minister aangeven wanneer hij ook deze door middel van wijzigingen in de wetgeving gaat aanpakken? Als dat (nog) niet het geval is, kan de minister dan motiveren waarom niet?

5. Conclusie

Dit wetsvoorstel is een stap in de goede richting voor het verbeteren van het sanctiestelsel in Nederland. Maar het is van belang dat de wetgever werk gaat maken van de aanbevelingen van de Raad van State tot verbetering van de rechtsbescherming tegen bestuurlijke sancties.

De Wetenschappelijke Commissie van de NVvR,


Prof. mr. Th. A. de Roos
voorzitter