Dit artikel uit Tijdschrift voor Toezicht is gepubliceerd door Boom juridisch en is bestemd voor Universiteit van Amsterdam

**OPINIE**

# Moet de opmars van de bestuurlijke boete worden gestuit?

*G.A. Biezeveld & Arnt Mein*

*In de rubriek opinie legt de redactie een stelling over een toezichtonderwerp voor aan een tweetal experts. Ditmaal gaat de stelling over de opmars van de bestuurlijke boete die omstreeks 1990 is begonnen.*
*De bestuurlijke boete begon zijn opmars door het sociaaleconomisch ordeningsrecht in de jaren negentig van de vorige eeuw. Momenteel is in wel meer dan honderd wetten de bevoegdheid opgenomen om een bestuurlijke boete op te leggen in het kader van het nalevingstoezicht. Bijzonder kenmerk van de bestuurlijke boete is dat die kan worden opgelegd door het bestuursorgaan, zonder rechterlijke toetsing vooraf. Het omvat de verplichting tot het betalen van een geldbedrag aan het betreffende bestuursorgaan. Wel is achteraf beroep mogelijk bij de bestuursrechter tegen het besluit waarbij de boete is opgelegd, nadat eerst de bezwaarfase is doorlopen.*
*Reden voor de introductie van de bestuurlijke boete was het zogenoemde handhavingstekort ten aanzien van overtredingen van het sociaaleconomisch ordeningsrecht. Het strafrecht bleek steeds minder passend om op te treden tegen deze veelvoorkomende en relatief lichte overtredingen. Strafrechtelijke handhaving bleek arbeidsintensief, tijdrovend en kostbaar. Het strafrecht moest dan ook als ultimum remedium worden gereserveerd voor ernstige overtredingen. De bestuurlijke boete leek door zijn 'lik op stukkarakter' een uiterst doelmatig alternatief voor het strafrecht. Tegelijkertijd was er ook kritiek op de bestuurlijke boete. Die zou niet voldoen aan dezelfde kwaliteitsstandaard en waarborgen zoals in het strafrecht gebruikelijk was. Ook de bestuursrechtelijke rechtsbescherming zou minder sterk zijn dan die door de strafrechter.*
*Na verloop van tijd heeft de strafrechtspleging een moderniseringsslag doorgemaakt, waardoor het niet meer nodig lijkt om redenen van doelmatigheid te kiezen voor de bestuurlijke boete. Zo kunnen op basis van de Wet OM-afdoening veelvoorkomende en relatief lichte overtredingen door de officier van justitie worden afgedaan, onder meer door middel van een boete. Deze bevoegdheid kan ook worden toegekend aan bestuursorganen. Reden waarom er in toenemende mate stemmen opgaan om de opmars van de bestuurlijke boete te stuiten en (weer) over te gaan tot de vertrouwde strafrechtelijke handhaving.*

## De bestuurlijke boete is een aanwinst

A.G. Mein

Moet de opmars van de bestuurlijke boete worden gestuit? De vraag is of dat nog wel mogelijk is... De bestuurlijke boete heeft immers de afgelopen tien jaar een


Tijdschrift voor Toezicht 2015 (6) 1
doi: 10.5553/TvT/187987052015006001007

Dit artikel uit Tijdschrift voor Toezicht is gepubliceerd door Boom juridisch en is bestemd voor Universiteit van Amsterdam



vaste plaats verworven in ons sanctiestelsel. Er is bijna geen inspectie, toezichthouder of autoriteit meer aan te wijzen die niet beschikt over de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen.[1] De introductie van de bestuurlijke boete betekende een belangrijke systeemdoorbraak in de handhaving van het sociaaleconomisch ordeningsrecht: straffen door het bestuur in plaats van door de rechter. Naar mijn inschatting is het rechtspolitieke *point of no return* al ruimschoots gepasseerd en zullen de toezichthouders deze bevoegdheid niet meer willen opgeven of inruilen voor het strafrecht.[2] Los daarvan zie ik drie redenen waarom de bestuurlijke boete juist een aanwinst is, waarvan de opmars helemaal niet behoeft te worden gestuit: de boete sluit aan bij toenemende specialisatie binnen de handhaving, ze versterkt de sanctiekracht van het betreffende bestuursorgaan en er zijn waarborgen voor een professionele afdoening.

*Specialisatie in de handhaving*

De bestuurlijke boete is in de eerste plaats bij uitstek geschikt voor de afdoening van overtredingen van voorschriften in de sfeer van het sociaaleconomische ordeningsrecht. Afdoening van deze overtredingen vraagt immers om specialistische kennis en ervaring, zowel van de regelgeving als van het veld. Deze kennis en ervaring is ruimschoots voorhanden bij de betreffende bestuursorganen, in het bijzonder de hooggekwalificeerde inspecties en markttoezichthouders. Naast het toezicht zijn zij vaak ook belast met vergunningverlening en spelen zij een belangrijke agenderende en adviserende rol bij de totstandkoming van de betreffende regelgeving. Het Openbaar Ministerie kan een dergelijke specialisatiegraad eenvoudigweg niet meer opbrengen. Het Openbaar Ministerie heeft zich dan ook steeds meer toegelegd op de handhaving van het reguliere, commune strafrecht. Zelfs het gespecialiseerde Functioneel Parket vervolgt bij voorkeur op basis van algemene delicten als valsheid in geschrifte of oplichting. Zo blijkt in de praktijk van het financieel toezicht, het strafrecht een minder effectief handhavingsinstrument dan het bestuursrecht.[3] De handhaving van het sociaaleconomisch ordeningsrecht is daarmee een niche geworden en de inspecties en toezichthouders nichespelers. In ons sanctiestelsel tekent zich aldus een driedeling af: buitengerechtelijke afdoening van lichtere strafbare feiten door middel van de OM-strafbeschikking en afdoening van ernstige strafbare feiten door de strafrechter enerzijds,[4] bestuursrechtelijke afdoening van overtredingen in het sociaaleconomisch ordeningsrecht door inspecties en toezichthouders anderzijds.

1 In de literatuur worden maar liefst tachtig tot honderd wetten genoemd waarin een boetebevoegdheid is opgenomen: C.L.G.F.H. Albers, Bestraffend bestuur, in: M.L. van Emmerik e.a. (red.), Boetes en andere bestraffende sancties: een nieuw perspectief? Preadviezen voor de VAR, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014, p. 7-108 en H.E. Bröring e.a., Referentiekader geldboetes, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, faculteit rechtsgeleerdheid, 2012.

2 Vgl. F.C.M.A. Michiels, Bewegingen in het handhavingsrecht, JBPlus 2012, p. 167-179.

3 Vgl. A.R. Hartmann, Strafrechtelijke handhaving van de financiële wetgeving: houden of weggeven?, NJB 2004, 21, p. 1068-1073.

4 Vgl. de Contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie 2015, p. 6.

Dit artikel uit Tijdschrift voor Toezicht is gepubliceerd door Boom juridisch en is bestemd voor Universiteit van Amsterdam



*Versterking van de sanctiekracht*

In de tweede plaats draagt de bestuurlijke boete als zodanig bij aan de effectiviteit van de handhaving. Zo vult de bestuurlijke boete het spreekwoordelijke gat tussen bestuursrechtelijke herstelsancties (de last onder bestuursdwang of de last onder dwangsom) en aangifte bij het Openbaar Ministerie. Toezichthouders beschikten aanvankelijk slechts over de mogelijkheid een herstelsanctie op te leggen of een vergunning in te trekken. Dit bleken niet altijd passende maatregelen. Tegelijkertijd was het doen van aangifte betrekkelijk ongewis: zou het Openbaar Ministerie de zaak doorzetten en zo ja, hoe zou de rechter reageren? Met andere woorden: de bestuurlijke boete voorziet in een lacune in de handhaving. Verder heeft de beschikbaarheid van de bestuurlijke boete als sanctie-instrument een afschrikwekkend effect. Het enkele feit dat de toezichthouder beschikt over de bevoegdheid om een boete op te leggen, draagt bij aan de bereidheid tot naleving, temeer nu die boete ook nog eens bijzonder hoog kan oplopen en openbaar kan worden gemaakt. De boetebevoegdheid werpt haar schaduw dus vooruit en versterkt zo de (onderhandelings)positie van de toezichthouder.

*Waarborgen voor professionele afdoening*

Tot slot blijkt de bestuurlijke boetebevoegdheid aan het bestuur en de bestuursrechter toe te vertrouwen. Dit in weerwil van de aanvankelijke kritiek op de invoering van de bestuurlijke boete.[5] De boetebevoegdheid is over het algemeen genomen in professionele handen bij de hooggekwalificeerde inspecties en toezichthouders. Zij hebben zich ontwikkeld tot heuse boeteateliers, waar boetebesluiten doorgaans op zorgvuldige wijze tot stand komen.[6] Uit de jurisprudentie blijkt over het geheel genomen niet dat zij daarvan op onzorgvuldige of disproportionele wijze gebruikmaken.[7] De bestuursrechter toetst de bestuurlijke boete weliswaar anders dan de strafrechter, maar niet minder kritisch. In tegenstelling tot de verwachting van eerdergenoemde critici gaat de bestuursrechter wel degelijk grondig na of er sprake is van een overtreding (het bewijs) en of de hoogte van de boete in overeenstemming is met de ernst, verwijtbaarheid en omstandigheden van het geval. De hoogte van de boete toetst de bestuursrechter in het licht

5 O.a. G.J.M. Corstens, Een stille revolutie in het strafrecht, Arnhem: Gouda Quint 1995, C.L.G.F.H. Albers, Rechtsbescherming bij bestuurlijke boeten. Balanceren op een magische lijn?, Den Haag: Sdu Uitgevers 2002 en P.A.M. Mevis, Bestuurlijke boete in Absurdistan, Ars Aequi 2005, 7/8, p. 580-587.

6 Dat dit anders kan liggen in het strafrecht blijkt wel uit het recente rapport van de P-G bij de Hoge Raad: Beschikt en gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen (een rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad in het kader van het in art. 122 lid 1 Wet RO bedoelde toezicht), Den Haag 2014. Uit dit rapport bleek onder meer dat in 8% van de geselecteerde zaken het bewijs ontoereikend was ten behoeve van de schuldvaststelling.

7 Op een enkele uitschieter of uitglijder na. Ik verwijs daartoe naar mijn promotieonderzoek over het gebruik van de bestuurlijke boete door de AFM en DNB, dat naar verwachting in de zomer van 2015 verschijnt. Andere toezichthouders heb ik minder goed gedocumenteerd. ACM (voorheen NMa) lijkt wel meer moeite te moeten doen om de kritische toets van de rechter te doorstaan. Maar dit hangt vermoedelijk samen met de mate waarin kan worden aangetoond dat daadwerkelijk sprake is van oneerlijke mededinging.


doi: 10.5553/TvT/187987052015006001007

Dit artikel uit Tijdschrift voor Toezicht is gepubliceerd door Boom juridisch en is bestemd voor Universiteit van Amsterdam



van het evenredigheidsbeginsel; dat beginsel werkt mitigerend op de hoogte van de boete.[8] De overtreder is dus niet per se slechter af dan onder de strafrechter.

Het stuiten van de opmars van de bestuurlijke boete, bijvoorbeeld door punitieve sancties weer te brengen onder de werkingssfeer van het strafrecht, lijkt mij dus onnodig. Nog los van mijn indruk dat dit inmiddels een gepasseerd station is.

Dit betekent niet dat er niets te wensen overblijft en dat de boetepraktijk niet zou kunnen worden verbeterd. Zo zouden de waarborgen voor een professionele hantering van de boetebevoegdheid door bestuursorganen verder moeten worden versterkt. Dit kan prima binnen het huidige bestuursrechtelijke systeem, door middel van transparantie en tegenwicht. Transparantie (ex ante) over het te voeren boetebeleid en (ex post) over de belangenafweging dat aan het boetebesluit ten grondslag ligt. Dit draagt bij aan de rechtszekerheid en controleerbaarheid van de toezichthouder. Tegenwicht of tegenspraak door een kritischer interne toets binnen de organisatie van de toezichthouders van het voorgenomen boetebesluit. Een toets waarbij niet alleen wordt stilgestaan bij de juridische haalbaarheid van de boete (de rechtmatigheid), maar ook gekeken wordt naar nut en noodzaak van de boete (de opportuniteit). Dit versterkt het stelsel van *checks and balances*.[9] De verzelfstandigde en hooggespecialiseerde inspecties en toezichthouders ondervinden bij het gebruik van hun boetebevoegdheid immers relatief weinig weerwerk van politiek en professionals.

## Bestraffend bestuur hoort thuis in het strafrecht

G.A. Biezeveld

'Betaal nooit meer een boete meteen maar ga altijd in verzet'. Dit adviseerde de hoofdredactie van *NRC Handelsblad* op 14 januari jl. haar lezers naar aanleiding van een onderzoek van de procureur-generaal bij de Hoge Raad naar de kwaliteit van de strafbeschikkingen van het Openbaar Ministerie.[10] Hieruit bleek dat het bewijs voor de schuld van de verdachte onder de maat was bij 8% van de – door middel van een steekproef geselecteerde – uitgevaardigde strafbeschikkingen die via een speciale procedure tot stand waren gekomen. Ook op andere punten werden tekortkomingen in de naleving van de regelgeving geconstateerd.
Deze uitkomst vraagt natuurlijk om maatregelen ter verbetering van de wijze waarop het OM strafzaken buiten de rechter om afhandelt door middel van een

8 Ook hiervoor verwijs ik naar mijn promotieonderzoek. Zie ook de bespreking van een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep in de rubriek 'Notenkraker' in dit nummer.

9 Zie in dit verband ook M. Aelen, Beginselen van goed toezicht, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014.

10 G. Knigge & C.H. de Jonge van Ellemeet (onderzoekers), Beschikt en gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen (een rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad in het kader van het in art. 122 lid 1 Wet RO bedoelde toezicht), Den Haag: 2014.

Dit artikel uit Tijdschrift voor Toezicht is gepubliceerd door Boom juridisch en is bestemd voor Universiteit van Amsterdam



strafbeschikking. De procureur-generaal van de Hoge Raad heeft hiertoe concrete aanbevelingen gedaan.

Kan aan dit onderzoek enig argument worden ontleend om op nog meer terreinen de bestuurlijke boete in te voeren, bijvoorbeeld op dat van het omgevingsrecht? Volgens mij niet.

Om te beginnen geeft het onderzoek geen enkele reden om aan te nemen dat het bij de toepassing van de bestuurlijke boetebevoegdheid beter gaat dan bij de strafbeschikkingsbevoegdheid. Vergelijkbaar onderzoek naar de naleving van de regelgeving voor de bestuurlijke boete in den brede is, voor zover mij bekend, nooit verricht. Ik zou ook niet goed weten wie zo'n onderzoek zou moeten initieren omdat, anders dan bij het strafrecht, de verantwoordelijkheid voor en het (onafhankelijke) toezicht op het punitieve bestuursrecht niet eenduidig zijn geregeld.

Voorts moet worden bedacht dat de onderliggende oorzaken van de bij het OM geconstateerde tekortschietende kwaliteit niet uniek zijn voor het strafrecht. Hierbij doel ik vooral op het efficiencydenken en de opvatting van de wetgever dat de rol van de rechter bij de bestraffing van normschendingen moet worden beperkt. Voor dit laatste wordt doorgaans als argument gebruikt dat overbelasting van de rechter moet worden voorkomen.
De vanuit deze drijfveren in de afgelopen vijfentwintig jaar getroffen wettelijke en niet-wettelijke maatregelen hebben op het terrein van de strafrechtspleging onmiskenbaar ertoe geleid dat de kwaliteit in het gedrang is gekomen; meestal ten nadele van de (vermoedelijke) normschender. Op het terrein van het punitieve bestuursrecht is de nadelige invloed die deze drijfveren hebben gehad op de positie en rechten van de (vermoedelijke) normschender nog groter geweest. Weliswaar is artikel 6 EVRM ook op het punitieve bestuursrecht van toepassing, maar aan de bestraffing van feiten met een bestuurlijke boete zijn veelal minder vergaande wettelijke eisen gesteld dan aan de bestraffing van feiten met een strafrechtelijke sanctie. Dit geldt in elk geval voor:

1 het constateren van het strafbare feit;
2 het vergaren en vaststellen van het bewijs voor het strafbare feit en de schuld van de (vermoedelijke) overtreder(s), dat wil zeggen de bewijslast;
3 de rechtswaarborgen voor de (vermoedelijke) overtreder; en
4 de rol en taak van de onafhankelijke rechter. Hierbij heb ik vooral het oog op het verschil in opdracht. De bestuursrechter moet een door een bestuursorgaan opgelegde boete toetsen. Dit vergt van de bestuursrechter een minder breed en diepgaand onderzoek dan het onderzoek dat de strafrechter in een verzetszaak tegen een opgelegde strafrechtelijke boete moet doen om zelf tot het oordeel te kunnen komen of het in de tenlastelegging omschreven feit bewezen kan worden verklaard en de verdachte hieraan schuldig is. Als een en ander het geval is, moet de strafrechter vervolgens beslissen of een boete moet worden opgelegd en, zo ja, hoe hoog die moet zijn. De strafrechter heeft hierbij meer ruimte om recht te doen aan het evenredigheidsbeginsel en


Tijdschrift voor Toezicht 2015 (6) 1
doi: 10.5553/TvT/187987052015006001007

Dit artikel uit Tijdschrift voor Toezicht is gepubliceerd door Boom juridisch en is bestemd voor Universiteit van Amsterdam



rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden van de overtreder dan de bestuursrechter bij zijn toets kan doen.

Bezien vanuit de positie van degene die binnen dit systeem bestraft wordt, zijn de vier bedoelde verschillen in mijn ogen stuk voor stuk verslechteringen ten opzichte van het strafrechtelijk systeem. Daar is inmiddels de verplichting bijgekomen tot betaling van griffierechten in geval van beroep tegen een bestuurlijke boete.
Veelzeggend is dat de bestuursrechter zich bij herhaling genoodzaakt ziet door middel van jurisprudentie de wetgeving te 'verbeteren' ten gunste van de (vermoedelijke) overtreders.[11] Met als gevolg dat het punitieve bestuursrecht en het strafrechtelijke sanctierecht materieel steeds meer op elkaar gaan lijken. Deze op zichzelf gunstige ontwikkeling ondermijnt in toenemende mate de argumenten voor het in stand houden van twee sanctiestelsels.

Met recht beschouwde Corstens in 1995 de toekenning door de wetgever van een bestraffende rol aan het bestuur bij de rechtshandhaving door middel van de bestuurlijke boete als een 'stille revolutie in het strafrecht'.[12] Een revolutie waarvan de essentie in mijn ogen is dat de wetgever het strafrecht niet langer ziet als het uitsluitende kader voor de bestraffing van normschendingen. Deze omwenteling heeft er inmiddels toe geleid dat er in Nederland twee sterk verschillende boetestelsels naast elkaar staan. Dit schept verwarring voor burgers en ondernemingen. En rechtsongelijkheid: een bestuurlijke boete leidt niet tot een strafblad, een strafrechtelijke boete wel. En ongerechtvaardigde verschillen want:
- Waarom kunnen bij economische normschendingen van vergelijkbare aard en ernst bestuurlijke boetes veel hoger uitvallen dan strafrechtelijke?
- Waarom moeten bij beroep tegen een bestuurlijke boete wel griffierechten worden betaald en bij verzet of beroep tegen een strafrechtelijke boete niet?
- Waarom vallen bestuurlijke boetes wel toe aan de instantie die ze oplegt, terwijl dit bij strafrechtelijke boetes niet het geval is?

Bovendien is het vanuit het oogpunt van de scheiding der machten een ongewenste situatie dat binnen het bestuursrechtelijke stelsel de bevoegdheden tot het stellen van normen, het 'opsporen' en bestraffen van normschendingen en het beslissen op ingediende bezwaren tegen een opgelegde bestuurlijke boete in één hand (kunnen) liggen.

11 Zie bijv. de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep d.d. 24 november 2014, ECLI:NL:2014:CRVB:3754, die in de rubriek 'Notenkraker' elders in dit nummer van het tijdschrift wordt besproken. In deze uitspraak in een zaak waarin de UWV een hoge boete voor uitkeringsfraude had opgelegd, heeft de CRvB het nogal stringente boetestelsel van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving genuanceerd. Zie ook het recente advies van advocaat-generaal Keus aan de Grote Kamer, waarin leden van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven zitting hebben, inzake daderschap en medeplegen in een zaak waarin een bestuurlijke boete was opgelegd (ECLI:NL:CBB:2015:5).

12 G.J.M. Corstens, De stille revolutie in het strafrecht (afscheidsrede Nijmegen), Arnhem: Gouda Quint 1995.

Dit artikel uit Tijdschrift voor Toezicht is gepubliceerd door Boom juridisch en is bestemd voor Universiteit van Amsterdam



Wanneer dit alles in beschouwing wordt genomen dringt zich de vraag op of de prijs die onze samenleving betaalt voor een zo efficiënt mogelijke rechtshandhaving niet te hoog is. Ongemerkt heeft het rechtsbeginsel dat iemand onschuldig is zolang zijn schuld niet is bewezen, sterk aan betekenis ingeboet. We zijn in een situatie terechtgekomen dat degene die beboet wordt voor een normschending – wat elke burger en onderneming kan overkomen – , maar meent hieraan niet schuldig te zijn, het risico loopt zelf zijn of haar onschuld te moeten aantonen.

Daarom ben ik van mening dat we terug moeten keren naar het oorspronkelijke uitgangspunt: bestraffen hoort thuis in het strafrecht, zonder de ogen te sluiten voor het verkregen inzicht dat er behoefte is aan een bestraffend bestuur. De oplossing ligt in het bieden van een plaats in ons strafrechtelijk stelsel aan het bestuur, naast de officier van justitie. Hiervoor is geen nieuwe revolutie nodig. De wetgever heeft door middel van artikel 257ba Wetboek van Strafvordering (Sv) al ruimte gemaakt voor een bestraffend bestuur (bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid).[13]
De ruimte is in beginsel onbeperkt: alle normschendingen waarvoor nu een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, kunnen onder de werking van artikel 257ba Sv worden gebracht, mits zij binnen het strafrecht strafbaar zijn of worden gesteld. De formulering van dit artikel laat een veel ruimhartiger wijze van invullen toe dan tot nu toe is gebeurd.[14] Zo zou niet langer gewerkt moeten worden met vaste boetebedragen, omdat die de bevoegde bestuursorganen geen ruimte laten om rekening te houden met het evenredigheidsbeginsel en de persoonlijke omstandigheden.
Door de geldboetecategorieën in artikel 23 Wetboek van Strafrecht (Sr) te herijken kan, desgewenst, ruimte worden gecreëerd voor hogere boetes voor economische overtredingen. Tevens zou door wijziging van artikel 576a Sv moeten worden verzekerd dat alle bevoegde lichamen en personen uit de opbrengst van de boetes een redelijke tegemoetkoming krijgen in de door hen gemaakte handhavingskosten. Dit alles om te verzekeren dat het bestraffende bestuur er qua mogelijkheden tot een slagvaardig sanctionerend optreden niet op achteruitgaat.

Onderbrengen van het bestraffend bestuur in het strafrechtelijk stelsel houdt de situatie in stand dat een bestuursorgaan dat normen stelt tevens bevoegd is tot

13 Wet van 7 juli 2006, Stb. 2006, 330 (Kamerstuk 29 849). Art. 257ba Sv biedt de mogelijkheid bij AMvB de strafbeschikkingsbevoegdheid te verlenen aan 'lichamen en personen met een publieke taak belast'. De grondslag voor het opleggen van een geldboete is een proces-verbaal, opgemaakt door een opsporingsambtenaar. Tegen een bestuurlijke strafbeschikking kan de verdachte in verzet gaan. In dat geval neemt de officier van justitie de zaak over van het bestuurlijk bevoegde gezag, teneinde die voor te leggen aan de strafrechter. De officier van justitie treedt hierbij op als 'procureur van het bestuurlijk bevoegde gezag'. Verzet schort de betalingsverplichting op.

14 Zie het Besluit van 5 april 2012, houdende wijziging van het Besluit OM-afdoening en enkele andere besluiten in verband met de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking, Stb. 2012, 150. Hiermee is de bestuurlijke strafbeschikking ingevoerd voor eenvoudige milieudelicten en overtredingen van waterschapskeuren. De nadere invulling is geschied in de Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid milieu- en keurfeiten (art. 257ba Sv) van het College van procureurs-generaal (meest recente versie gepubliceerd in Stcrt. 2015, 3941).


doi: 10.5553/TvT/187987052015006001007

Dit artikel uit Tijdschrift voor Toezicht is gepubliceerd door Boom juridisch en is bestemd voor Universiteit van Amsterdam



sanctionering ervan, maar de bezwaren ervan worden in belangrijke mate ondervangen door een stelsel van *checks and balances*. De huidige regeling van de bestuurlijke strafbeschikking voorziet namelijk in een rol van het College van procureurs-generaal (richtlijn en toezicht), verzet bij de strafrechter door tussenkomst van de officier van justitie in plaats van bezwaar bij het betrokken bestuursorgaan (bijgestaan door een bezwarencommissie) en een volledige behandeling van de strafzaak door de strafrechter.

Vervanging van de bestuurlijkeboetebevoegdheid door de bestuurlijkestrafbeschikkingsbevoegdheid is een logische stap die voortbouwt op de eind jaren tachtig in gang gezette vernieuwing van de punitieve rechtshandhaving. Dankzij de hiermee opgedane positieve en minder positieve ervaringen kan nu worden gekomen tot een sterk vereenvoudigd stelsel met eenduidige, behoorlijke rechtswaarborgen voor (vermoedelijke) normschenders, terwijl de behaalde efficiencywinst niet alleen wordt geconsolideerd, maar zelfs vergroot. Binnen de rechterlijke macht treedt een verschuiving op vanuit de bestuurssector naar de strafsector, maar de belasting wordt niet groter.

Dit alles natuurlijk wel onder de aanname dat door zowel het OM en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) als door elk bestuurlijk bevoegd gezag binnen de eigen organisatie toereikende voorzieningen worden getroffen om duurzaam een behoorlijke kwaliteit van bestuurlijke strafbeschikkingen te verzekeren.

Kortom, een hervorming waarbij zowel de rechtsstaat als de samenleving veel wint. Voor een advies om altijd in verzet te gaan tegen een opgelegde boete zal dan geen reden meer zijn.
De wetgever doet er daarom wijs aan niet nog meer soorten normschendingen onder het bereik van de bestuurlijke boete te brengen, dus voortaan consequent te kiezen voor de bestuurlijke strafbeschikking als sanctiemiddel. Vervolgens zou de wetgever in alle rust en in overleg met de betrokken organen moeten bezien hoe en wanneer reeds bestaande bestuurlijkeboetebevoegdheden zouden kunnen worden vervangen door een bestuurlijkestrafbeschikkingsbevoegdheid en welke aanpassingen van de huidige regeling in het Wetboek van Strafvordering en de bijbehorende uitvoeringsorganisatie hiervoor wenselijk zijn. De in voorbereiding zijnde herziening van het Wetboek van Strafvordering is hiervoor een bij uitstek geschikt kader.