

Redactioneel

Bestuursrechtelijke criminologie: relevant voor het bijzondere strafrecht?

Mr. dr. drs. B. van der Vorm*

Op 26 april 2018 verscheen het ‘Nader Rapport bestuurlijke boetestelsels’ van het kabinet.¹ Dit rapport is de langverwachte reactie op het ongevraagde advies inzake sanctiestelsels van de Afdeling advisering van de Raad van State.² Uit het nadere rapport van het kabinet blijkt enerzijds dat de boetehoogtes – bestuurlijke boete en geldboete – dienen te worden geharmoniseerd en anderzijds dat het kabinet er niet in is geslaagd om een eenduidig criterium aan te wijzen in de keuze tussen bestuursrecht en strafrecht. Het lijkt erop dat het kabinet minder ver is gekomen dan is gehoopt.³ Dit geldt in ieder geval voor de keuze tussen bestuursrecht en strafrecht; het standpunt van het kabinet is dat alle reeds ontwikkelde criteria kunnen worden gebruikt. Door het kabinet wordt benadrukt dat de keuze tussen bestuursrecht en strafrecht vooral goed moet worden gemotiveerd. Dient deze keuze niet altijd goed te worden gemotiveerd, zo kan worden afgevraagd. In ieder geval wordt het onderscheid tussen bestuursrecht en strafrecht er met dit nadere rapport (helaas) niet duidelijker op.⁴

In dit nadere rapport wordt door het kabinet terecht opgemerkt dat zowel het strafrecht als het bestraffende bestuursrecht (middels de toepassing van de bestuurlijke

ke boete) onmisbaar is geworden voor een effectieve handhaving van grote delen van het recht. Vanuit een academisch, maar zeer zeker ook vanuit een praktisch perspectief, blijft de verhouding tussen bestuursrecht en strafrecht relevant. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gewezen op een opvallende annotatie van Reijntjes. Hij heeft betoogd dat de oplegging van een last onder dwangsom bezwaarlijk kan worden aangemerkt als een herstelsanctie; dit is naar zijn mening een ‘listige juristenredenering’ en hij beschouwt deze sanctie als bestuursstrafrecht.⁵ Het gevolg van zijn standpunt is evenwel dat – indien sprake is van ‘hetzelfde feit’ – na de oplegging van een last onder dwangsom, een strafrechtelijke vervolging niet meer mogelijk is wegens strijd met het ne bis in idem-beginsel. De opvatting van Reijntjes wordt terecht niet gedeeld door de Hoge Raad. Het is mogelijk dat na de oplegging van een last onder dwangsom een strafrechtelijke vervolging wordt geïnitieerd. Wel zou in de strafrechtelijke sanctieoplegging rekening moeten worden gehouden met het feit dat reeds een last onder dwangsom is opgelegd. Het totaalpakket aan sancties dient immers evenredig te zijn.⁶

Het nadere rapport van het kabinet wijst op het belang van een effectieve rechtshandhaving. Wanneer is nu sprake van een effectieve rechtshandhaving? Deze vraag is niet juridisch, maar empirisch van aard. In zijn oratie heeft Hartmann erop gewezen dat de verhouding tussen bestuursrecht en strafrecht binnen de publieke rechtshandhaving niet uitsluitend dient te worden onderzocht vanuit een juridisch perspectief; door hem wordt een

* Mr. dr. drs. B. van der Vorm is universitair docent straf(proces)recht en is verbonden aan het Willem Pompe Instituut en het Montaigne Centrum voor Rechtspleging en Conflictoplossing van de Universiteit Utrecht en tevens redacteur van dit tijdschrift.

1. *Stcr.* 2018, 31269.

2. *Stcr.* 2015, 30280.

3. A.R. Mein & B. van der Vorm, ‘Het Nader Rapport bestuurlijke boetestelsels: een stap terug in duidelijkheid?’, *JV* 2018, p. 37-48.

4. Vgl. B. van der Vorm, ‘De keuze tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sanctieoplegging en het criterium van de ernstige gedraging’, *PROCES* 2017, p. 267-280.

5. Zie de eerste en de zesde opmerking in de annotatie van J.M. Reijntjes onder HR 12 december 2017, *NJ* 2018/94.

6. Zie J.H. Crijns & M.L. van Emmerik, ‘Samenloop tussen strafrecht en punitief bestuursrecht. Zoeken naar evenredige bestraffing’, *NJB* 2018, p. 1102.

discipline-overstijgende benadering voorgestaan.⁷ Waar Hartmann vooral lijkt te denken aan de bestuurskunde, richt de criminologie zich eveneens op de rechtshandhaving. Hoewel het object van de criminologie door het strafrecht wordt bepaald, is de criminologie zich ook gaan richten op ontwikkelingen die buiten het strafrecht liggen. Het gevolg hiervan is dat criminologen niet uitsluitend samenwerkingsverbanden aangaan met strafrechtjuristen, maar eveneens met privaatrechtelijk en bestuursrechtelijk geschoolde juristen. Huisman wijst in dit verband onder andere op de samenwerking tussen criminologen en bestuursrechtjuristen met betrekking tot de praktijk van de bestuursrechtelijke handhaving.⁸ Een voorbeeld van onderzoek dat is voortkomen uit een dergelijke samenwerking is het proefschrift van Mein over de toepassing van de bestuurlijke boete in de financiële sector.⁹

De deeldiscipline van de criminologie die is gericht op de werking van de bestuursrechtelijke handhaving kan worden aangeduid als 'bestuursrechtelijke criminologie'. Deze deeldiscipline wordt gedefinieerd 'als een empirische wetenschap, die zich bezighoudt met de wijze waarop de bestuursorganen toepassing geven aan de bestuursrechtelijke handhaving.'¹⁰ Uit deze definitie vloeit ten eerste voort dat de bestuursrechtelijke criminologie is gericht op de bestuursrechtelijke handhaving. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gewezen op bestuurlijke sancties, zoals de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete, maar eveneens aan toezichthoudende bevoegdheden. Een strikte toepassing van deze definitie betekent dat de bestuurlijke strafbeschikking niet onder het bereik van de bestuursrechtelijke criminologie valt, omdat deze strafbeschikking dient te worden aangemerkt als strafrecht.¹¹ Ten tweede blijkt uit deze definitie dat de bestuursrechtelijke criminologie een empirische wetenschap is. Dit betekent dat de bestuursrechtelijke criminologie niet op één lijn kan worden gezet met het door Fijnaut voorgestane concept van de geïntegreerde strafrechtswetenschap.¹² De bestuurlijke sancties zijn immers geen strafrechtelijke sancties en vallen derhalve strikt genomen niet onder het concept van de geïntegreerde strafrechtswetenschap.¹³ Het belangrijkste verschil is naar mijn mening gelegen in het feit dat de geïntegreerde strafrechtswetenschap naast empirisch onderzoek per definitie ook is gericht op normatieve kwesties.¹⁴ In de

bestuursrechtelijke criminologie is het verrichten van een normatieve analyse naar aanleiding van empirische bevindingen geen vereiste; de bestuursrechtelijke criminologie is namelijk een *empirische* wetenschap.¹⁵

Wat is nu de relevantie van de bestuursrechtelijke criminologie voor het bijzondere strafrecht? Om deze vraag te kunnen beantwoorden is het van belang om vast te stellen wat precies wordt bedoeld met het bijzondere strafrecht. Wordt met 'bijzonder strafrecht' al het strafrecht bedoeld dat niet is neergelegd in de Wetboeken van Strafrecht en Strafvordering, zoals het bepaalde in de Opiumwet en de Wet op de economische delicten? Of kan het bijzondere strafrecht ook ruimer worden opgevat in de zin dat het eveneens bestuurlijke sancties omvat? Een blik op de ontwikkeling tussen het bijzondere strafrecht en het bestraffende bestuursrecht laat zien dat sprake is van twee verschillende rechtsgebieden. De opmars van het bestraffende bestuursrecht is een van de ontwikkelingen die het primaat van het bijzondere strafrecht heeft ondergraven.¹⁶ Niet kan worden ontkend dat bijzondere strafwetten naast strafrechtelijke handhaving eveneens voorzien in bestuursrechtelijke handhaving. Vooral ten aanzien van het sociaal-economisch recht bestaan tussen beide rechtsgebieden nauwe onderlinge banden.¹⁷ In strikt juridische zin is het object van de bestuursrechtelijke criminologie niet het bijzondere strafrecht, omdat dit rechtsgebied niet is aan te merken als bestuursrecht. De praktijk is echter weerbarstiger. Zo kan worden gewezen op het bepaalde in artikel 13b Opiumwet. Op grond van deze bepaling kan de burgemeester – bij wijze van het opleggen van een last onder bestuursdwang – een woning sluiten, indien hier een middel als bedoeld in lijst I of II wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is. Artikel 13b Opiumwet is een bestuurlijke (herstel)sanctie, die is neergelegd in een bijzondere strafwet. Empirisch onderzoek naar de toepassing van deze sanctie valt zonder enige twijfel onder het bereik van de bestuursrechtelijke criminologie. Het zou van onvoldoende kijk op de werkelijkheid getuigen, indien de bestuursrechtelijke criminologie geen oog zou hebben voor bijvoorbeeld de samenloop tussen bestuurlijke en strafrechtelijke sancties in het verband van de handhaving van het bijzondere strafrecht. Dit past in de juridische ontwikkeling, waarin het bestraffende bestuursrecht en het (bijzondere) strafrecht steeds verder naar elkaar toegroeien. De bestuursrechtelijke criminologie dient zich hiervan rekening te geven.

7. A.R. Hartmann, *Over de grenzen van de dogmatiek en into fuzzy law* (oratie Rotterdam), Apeldoorn/Antwerpen: Maklu 2011, p. 41 e.v.

8. W. Huisman, 'Criminologisch onderwijs binnen en buiten de strafrechtswetenschappen', *DD* 2018, p. 461.

9. A.G. Mein, *De boete uit balans. Het gebruik van de bestuurlijke boete in het kader van het financieel toezicht* (diss. Rotterdam), Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2015.

10. B. van der Vorm, *Bestuursrechtelijke criminologie. Een verkenning naar de relatie tussen criminologie en bestuursrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2018, p. 91.

11. Van der Vorm 2018, p. 91.

12. C.J.C.F. Fijnaut, *Verleden, heden en toekomst van de geïntegreerde strafrechtswetenschap* (oratie Rotterdam), Arnhem: Gouda Quint 1986.

13. Van der Vorm 2018, p. 132.

14. Van der Vorm 2018, p. 132.

15. Van der Vorm 2018, p. 132.

16. J.A.E. Vervaele, 'Historische ontwikkeling van het bijzonder strafrecht', in: F.G.H. Kristen, R.M.I. Lamp, J.M.W. Lindeman & M.J.J.P. Luchtman (red.), *Bijzonder strafrecht. Strafrechtelijke handhaving van sociaal-economisch en fiscaal recht in Nederland*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2011, p. 23.

17. R.M.I. Lamp, J.M.W. Lindeman & M.J.J.P. Luchtman, 'Algemeen', in: F.G.H. Kristen, R.M.I. Lamp, J.M.W. Lindeman & M.J.J.P. Luchtman (red.), *Bijzonder strafrecht. Strafrechtelijke handhaving van sociaal-economisch en fiscaal recht in Nederland*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2011, p. 62.

Het bestuurlijke sanctierecht heeft zich een permanente rol in de rechtshandhaving verworven. Enerzijds blijft juridisch onderzoek naar de verhouding tussen bestuursrecht en strafrecht van eminent belang. Zo kan worden gewezen op de integrale aanpak van ondermijning, waar een belangrijke rol bestaat voor zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke handhaving. Anderzijds kan ook de waarde van empirisch onderzoek naar de werking van de bestuursrechtelijke handhaving nauwelijks worden onderschat. De bestuursrechtelijke criminologie kan hier een rol spelen. Het is mijn verwachting dat deze criminologische deeldiscipline zich – in academische zin – verder zal gaan ontwikkelen. In dit verband biedt het *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving* een goed platform voor empirisch onderzoek naar de werking van de bestuursrechtelijke handhaving van bijzondere strafwetten.