

Bestuurlijk en justitieel bestraffen in Nederland – op zoek naar (nog) meer eenheid

O.J.D.M.L. Jansen

Uit:

Bestuurlijke Boetes

Kenniscentrum Arnhem

R. C. van Houten (redactie)

ISBN: 978-90-5850-822-5

1. Inleiding
 2. Een overzicht van boeteregelingen
 3. Eenheid in wetgeving
 - 3.1 Introductie: de keuzes van de bijzondere wetgever
 - 3.2 Beboetbaar of strafbaar stellen
 - 3.3 Het boetemaximum
 - 3.4 Wettelijk boetetarief of niet
 - 3.5 Zware of lichte procedure
 4. Eenheid in rechtspraak en jurisprudentie
 - 4.1 Introductie: eenheid waarin?
 - 4.2 Daderschap
 - 4.3 Samenloop en voortgezette handeling
 - 4.4 De zwaarte van de bestraffende sanctie
 - 4.5 Enkele vervolgingsbeletselen
 - 4.6 Zwijgrecht en cautie
 5. Conclusies en aanbevelingen
- Bijlage 1 : Boetemaxima
Bijlage 2 : Beboetbare en strafbare feiten
Bijlage 3 : Aanzet tot wijziging boeteregeling Gemeentewet

Bestuurlijk en justitieel bestraffen in Nederland – op zoek naar (nog) meer eenheid

O.J.D.M.L. Jansen

1. Inleiding

Met de inwerkingtreding van de Vierde tranche Awb en de bijbehorende aanpassingswetgeving is er in het publiekrechtelijke sanctierecht grotere eenheid gebracht. Zo worden zowel in het strafrecht als in het bestuursrecht bij zowel bestraffende als herstelsancties dezelfde aanknopingspunten voor aansprakelijkheid gehanteerd; de pleger en de medepleger zijn aansprakelijk, of zij nu natuurlijke personen zijn of rechtspersoon, functioneel dader of leidinggevende. Deze vaststelling neemt niet weg dat het strafrecht ruimere aansprakelijkheid kent voor misdrijven dan het bestuursrecht: zo zijn ook de medeplachtige en de uitlokker onder omstandigheden aansprakelijk voor misdrijven terwijl zij in het bestuursrecht geen overtreder zijn.

Ook op andere onderwerpen heeft de wetgever grotere eenheid gebracht. Zo gelden voor het gehele publiekrechtelijke sanctierecht dezelfde rechtvaardigingsgronden en hetzelfde legaliteitsbeginsel, of het nu om herstelsancties gaat of om bestraffende sancties. In het bestraffende sanctierecht gelden dezelfde schulditsluitingsgronden, dezelfde vervolgingsbeletselen en hetzelfde zwijgrecht.

Binnen het bestuursrecht is vooral ook grotere eenheid gebracht met de aanpassingswetgeving, waarmee de vele boeteregelingen in de bijzondere wetgeving in overeenstemming zijn gebracht met de algemene boeteregel in titel 5.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Het is echter van belang om te beseffen dat deze aanpassingswetgeving een beperkte ambitie heeft. Er is daarmee slechts een technische aanpassing beoogd die in beginsel niet meer bereikt dan het aanpassen van de bijzondere wet aan de algemene, en niet het bereiken van een grotere eenheid in onderwerpen die (nog) verder niet in de Awb zijn geregeld, maar al wel regelmatig in bijzondere wetgeving zijn te zien. Zoals we hierna zullen zien is er in de bijzondere wetgeving met enige regelmaat afgeweken van de algemene Awb-regeling, zoals op het punt van de verjaring.

Na een overzicht en korte analyse van de mij nu bekende boeteregelingen, komen de twee overige delen van deze bijdrage aan de orde: een beschouwing over eenheid in wetgeving en een over de eenheid in rechtspraak in het (be-

stuurlijke) boeterecht. In de bijlagen bij deze beschouwing is een overzicht gegeven van de boeteregelingen, waarbij is aangegeven wat de boetemaxima zijn, en welke overtredingen uitsluitend beboetbaar zijn, zowel beboetbaar als strafbaar zijn en welke beboetbare feiten economisch delict zijn.

2. Een overzicht van boeteregelingen

Er is inmiddels een grote hoeveelheid wetgeving waarin de bestuurlijke boete is opgenomen. Hierna volgt bij wijze van *Bestandsaufnahme* een beschrijving van boeteregelingen per rechtsgebied. De beschrijving blijft globaal en is zeker niet compleet. Hierna wordt op een aantal aspecten van de boeteregelingen in de huidige regelgeving wat dieper ingegaan. Per sector wordt aangegeven welke bestuursrechter bevoegd is.

Economisch bestuursrecht

De bestuurlijke boete is in het economisch bestuursrecht een belangrijke sanctie. In dit rechtsgebied is net als in financieel bestuursrecht deze bestuurlijke sanctie in betrekkelijk korte tijd gemeengoed geworden.

Een van de eerste voorbeelden van een bestuurlijke boete in dit rechtsgebied was de Mediawet, die op 1 januari 2009 is vervangen door de Mediawet 2008.¹ Op grond van deze wet heeft het Commissariaat voor de Media de bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen van maximaal € 225 000, of bij één bepaalde overtreding tien procent van het totale bedrag aan gelden dat gemiddeld in de kalenderjaren voorafgaand aan de overtreding tijdens de lopende erkenningsperiode aan de omroepvereniging ter beschikking is gesteld voor de verzorging van media-aanbod voor de landelijke publieke mediadienst. Het CvdM is vrij om binnen dit wettelijk maximum de bestuurlijke boete te bepalen. Het Commissariaat heeft deze bevoegdheid met beleidsregels ingevuld, te weten de Beleidslijn Sanctiemaatregelen 2007² die van toepassing blijft onder de nieuwe wet op grond van de Regeling toepasselijkheid beleid onder de Mediawet 2008.³ Het Commissariaat voor de Media is overigens ook belast met de uitvoering van de Wet op de vaste boekenprijs. Op grond van die wet gelden maxima van € 90 000 (artikel 18) of van € 4500 (artikel 22). De laatste bestuurlijke boete geldt voor overtreding van de medewerkingsplicht (artikel 5:20, eerste lid, Awb). Ook hier is het CvdM vrij om binnen het wettelijk maximum de hoogte van de bestuurlijke boete te bepalen. Het CvdM heeft de bevoegdheid met beleidsregels nader genormeerd, de Beleidslijn Sanctiemaatregelen

¹ Wet van 29 december 2008, Stb. 2008, 583.

² Stcrt. 2006, 133.

³ Stcrt. 2009, 13. Met deze Beleidslijn verviel de Beleidslijn Sanctiemaatregelen 1999.

Vaste Boekenprijs 2009.⁴ Voor vrijwel alle beboetbare feiten hanteert het CvdM hier veeleer bandbreedtes dan tarieven.

Een belangrijke groep boeteregelingen wordt gevormd door de boeteregelingen die worden toegepast door regulators, marktautoriteiten, zoals de NMa en de OPTA. De NMa past niet alleen de Mededingingswet toe. Haar Energielkammer past de Electriciteitswet 1998, de Gaswet en de Warmtewet toe, haar Vervoerkamer de Wet personenvervoer 2000, de Spoorwegwet, de Wet luchtvaart, en de Loodsenwet toe. Ook past de NMa de Wet implementatie rechtsbeschermingsrichtlijnen aanbesteden⁵ toe. Al deze wetgeving kent een boeteregeling.

Het zal niet verbazen dat de boeteregelingen die door de NMa worden toegepast inmiddels grote gelijkens met elkaar vertonen.⁶

Ik beperk me in het kader van deze bijdrage dan ook tot een korte beschrijving van de Mededingingswet. Op basis daarvan gelden afhankelijk van het beboetbare feit de volgende boetemaxima: € 450 000, of indien dat meer is, 10% van de omzet (indien de overtreder feitelijk leidinggever is blijft het bij € 450 000) (artikel 57 en 74, 75, 76a, Mw),⁷ € 450 000 of 1% van de omzet (onder andere voor overtreding van de medewerkingsplicht van artikel 5:20, eerste lid, Awb) (artikel 69, 57a, 70b, 72, 73 Mw).⁸ De NMa heeft de vrijheid om de hoogte van de bestuurlijke boete te kiezen binnen het wettelijke maximum. De NMa heeft jarenlang zelf haar beleidsregels vastgesteld over de vaststelling van de bestuurlijke boete. Met de door de Minister op grond van artikel 5d Mededingingswet vastgestelde Beleidsregels van de Minister van Economische Zaken voor het opleggen van bestuurlijke boetes door de NMa 2009⁹ is aan die praktijk een einde gekomen. De beleidsregels hebben niet alleen betrekking op de boeteop-

⁴ Stcrt. 2009, 75.

⁵ Stb. 2010, 38.

⁶ Artikel 80 Spoorwegwet regelt voor bepaalde overtredingen nog afwijkende boetemaxima (€ 10 000 en € 50 000) en een formeelwettelijk tariefsysteem. De Wet implementatie rechtsbeschermingsmaatregelen aanbesteding (Wira) kent een geheel afwijkend boetemaximum, te weten vijftien procent van de geraamde waarde van de desbetreffende overheidsopdracht (artikel 14 Wira).

⁷ Zie ook artikel 77i, eerste lid, aanhef en onder b, Electriciteitswet 1998 waar € 450 000 niet maar 10% omzet wel als grens wordt gesteld. Zo ook artikel 60ad, eerste lid, aanhef en onder b, Gaswet; artikel 45f, tweede lid, Loodsenwet; artikel 49 Postwet 2009; artikel 76, derde lid, Spoorwegwet; artikel 15.4, tweede en derde lid, Telecommunicatiewet.

⁸ Zie ook artikel 77i, eerste lid, aanhef en onder a, Electriciteitswet 1998; artikel 60ad, eerste lid, aanhef en onder a, Gaswet; artikel 45g, derde lid, 45h, eerste lid, Loodsenwet; artikel 75, eerste lid, Spoorwegwet; artikel 15.4, vierde en vijfde lid Telecommunicatiewet (voor overtreding van de medewerkingsplicht geldt anders dan in de Mededingingswet het geval is, niet het maximum van 1% van de omzet, maar uitsluitend €450 000).

⁹ Stcrt. 2009, 14079.

legging op grond van de Mededingingswet, maar ook op die op grond van de andere zojuist genoemde wetgeving die door de NMa wordt toegepast. De boeteregeling in de Mededingingswet kent een aantal bijzonderheden die voor het algemeen boeterecht interessant zijn. In de eerste plaats wordt daar bij de voorbereiding van boetebesluiten een onderscheid gemaakt tussen toezicht en onderzoek. Dit onderscheid is geënt op het onderscheid tussen toezicht en opsporing in het economisch strafrecht. In de tweede plaats is er de regeling van het toezeggingsbesluit. De overtreder kan bij de Raad van bestuur van de NMa aanvragen om een bepaalde toezegging bindend te laten verklaren om een bestuurlijke sanctie te voorkomen. Dit kan indien een overtreding van het kartelverbod of van het verbod van misbruik van een economische machtspositie wordt voorkomen of beëindigd (artikel 49a e.v. Mw). In de derde plaats kent de boeteregeling onder invloed van het Europees bestuursrecht een ruimere nemo tenetur-regeling, het legal privilege (artikel 51 Mw). In de vierde plaats zijn voor de feitelijk leidinggever andere, veelal lagere boetemaxima opgenomen. Ten slotte moet worden gewezen op de clementieregeling en de 'klikboete'. Op grond van de clementieregeling kunnen deelnemers aan een kartel volledige of gedeeltelijke immuniteit van het opleggen van een bestuurlijke boete verkrijgen, indien zij een kartel melden bij het clementiebureau van de NMa. Een en ander is neergelegd in de Beleidsregels clementie.¹⁰

De OPTA past de Telecommunicatiewet en de Postwet 2009 toe. Deze wetgeving vertoont grote gelijkenis met de Mededingingswet.

Het dominante systeem van rechtsbescherming is hier de rechtbank Rotterdam als eerstelijnsrechter en het College van Beroep voor het bedrijfsleven als hogerberoepsrechter.

De Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten en de Wet ruimtevaartactiviteiten volgen zo ongeveer het regime van de hierboven weergegeven wetgeving. De wetten kennen ook een boeteregeling (respectievelijk artikel 26 Wet Ion en artikel 15 Wr), met twee boetemaxima: € 450 000 en € 100 000. Tussen deze twee wetten zijn toch opmerkelijke verschillen. In de Wet ion geldt het laagste boetemaximum (€ 100 000) voor de overtreding van de medewerkingsplicht, terwijl de Wet ruimtevaartactiviteiten daarvoor het hoogste boetemaximum regelt. Dat maximum is in de laatste wet bovendien niet alleen € 450 000, maar ook gerelateerd aan de relevante jaaromzet van de overtreder (10%). Het agentschap Telecom van het Ministerie van Economische Zaken is met de toe-

¹⁰ Beleidsregels van de Minister van Economische Zaken tot vermindering van bestuurlijke boetes betreffende kartels (Stcrt. 2009, 14078).

passing van deze wet belast. Hier geldt het algemeen bestuursrechtelijke rechtsbeschermingssysteem (rechtbanken en Afdeling bestuursrechtspraak).

De Minister van Verkeer en Waterstaat ontleent aan artikel 48 Binnenvaartwet de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen van maximaal de vierde categorie uit artikel 23 Sr. Bij recidive wordt het boetemaximum met 50% verhoogd. Bij ministeriële regeling, de bijlage bij de Binnenvaartregeling worden de boetetarieven bepaald.

Bescherming persoonsgegevens

Het College van Bescherming persoonsgegevens is op grond van artikel 71 Wbp bevoegd om een bestuurlijke boete op te leggen van € 4500. Het college heeft hier de vrijheid om binnen dat maximum de hoogte van de bestuurlijke boete te bepalen. Het maximum lijkt me overigens deze autoriteit allerminst de tanden te bieden die noodzakelijk zijn voor een effectieve handhaving. In artikel 35, derde lid, Wet politiegegevens is de boetebevoegdheid van het Cbp van overeenkomstige toepassing verklaard.¹¹

Consumentenbescherming

De centrale autoriteit is hier de Consumentenautoriteit. Zij ontleent haar bevoegdheid om bestuurlijke boetes op te leggen aan de Wet handhaving consumentenbescherming. Op grond van deze wet wordt een groot aantal vanouds civielrechtelijke bepalingen bestuursrechtelijk gehandhaafd. De Consumentenautoriteit is overigens niet de enige autoriteit die belast is met consumentenbescherming. Op basis van dezelfde wet zijn ook AFM (artikel 3.1 e.v. Whc), het Staatstoezicht op de volksgezondheid (artikel Whc), het Commissariaat voor de Media (artikel Whc), de Inspectie Verkeer en Waterstaat (art. 3.9 en 3.10 Whc) en de Voedsel- en warenautoriteit (artikel 3.11 en 3.12 Whc) belast met de consumentenbescherming op hun terreinen. De Wet handhaving consumentenbescherming voorziet voorts in een samenwerkingsregeling met andere overheidsinstanties, te weten de Nederlandse Zorgautoriteit, de Onafhankelijke Post- en Telecomautoriteit (OPTA), de NMa, en de Belastingdienst/FIOD-ECD. Bij AMvB kunnen nog andere overheidsinstanties worden aangewezen, maar dat is bij mijn weten nog niet gebeurd.

Rechtsbescherming wordt geboden volgens het economische model: rechtbank Rotterdam in eerste instantie en het College van Beroep voor het bedrijfsleven in hoger beroep.

¹¹ Dat zou mij voor de Wet Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens en de Wet Justitiële en strafvorderlijke gegevens ook voor de hand lijken te hebben gelegen.

Financieel bestuursrecht

De bestuurlijke boete werd in een groot aantal wetten in het financieel bestuursrecht op 1 januari 2000 ingevoerd met de Wet introductie dwangsom en bestuurlijke boete (Wet Idbb).¹² Een groot deel van deze wetgeving werd opgenomen in de Wet op het financieel toezicht (Wft).¹³ De boeteregelingen van een aantal wetten, zoals bijvoorbeeld de Sanctiewet 1977 en de Wet handhaving consumentenbescherming voor zover het de bevoegdheden van de AFM betreft, zijn geharmoniseerd met de Invoerings- en aanpassingswet Wft.¹⁴ De boeteregeling van de Pensioenwet, die traditioneel tot een andere wetgevingsfamilie zou kunnen worden gerekend, werd afgestemd op de regeling in de Wft. Met de bijbehorende Invoerings- en aanpassingswet Pensioenwet¹⁵ werden ook een aantal boeteregelingen uit de bijzondere pensioenwetgeving geharmoniseerd. Wft, Pensioenwet en de bijbehorende aanpassingswetgeving traden alle op 1 januari 2007 in werking. Met de Wet wijziging boetestelsel financiële wetgeving¹⁶ werd dit hele pakket aangepast en werd nog meer eenheid aangebracht met wijzigingen in overige wetgeving in de financiële sector zoals de Sanctiewet 1977, de Wet financiële betrekkingen buitenland, de Wet inzake de geldtransactiekantoren, de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, de Wet toezicht accountantsorganisaties en de Wet toezicht trustkantoren.

Het dominante systeem van rechtsbescherming is hier de rechtbank Rotterdam als eerstelijnsrechter en het College van Beroep voor het bedrijfsleven als hogereberoepsrechter.

Fiscaal bestuursrecht

In dit rechtsgebied bestaat de bestuurlijke boete al lange tijd. De jurisprudentie van de belastingkamer van de Hoge Raad van kort na het Oztürk-arrest van het EHRM heeft het Nederlandse boeterecht in zeer belangrijke mate gevormd. Diverse keuzes van de wetgever in de Awb-boeteregeling kunnen rechtstreeks tot deze jurisprudentie worden herleid. In het fiscaal bestuursrecht worden enorme aantallen bestuurlijke boeten opgelegd.

¹² Wet van Stb. 1999, 509. De parlementaire geschiedenis is te vinden onder kamerstuknummer 25 821.

¹³ Wet van 28 september 2006, Stb. 2006, 475. De parlementaire geschiedenis is te vinden onder kamerstuknummer 29 708.

¹⁴ Wet van 20 november 2006, Stb. 2006, 605. De parlementaire geschiedenis is te vinden onder kamerstuknummer 30 658.

¹⁵ Wet van 7 december 2006, Stb. 2006, 706. De parlementaire geschiedenis is te vinden onder kamerstuknummer 30 413.

¹⁶ Wet van 31 juli 2009, Stb. 2009, 327. De parlementaire geschiedenis is te vinden onder kamerstuknummer 31 458.

De centrale boeteregeling is uiteraard neergelegd in de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Het is van groot belang om te beseffen dat deze wet ook in andere wetgeving van overeenkomstige toepassing is verklaard.¹⁷ Het werkbereik van de Awr-boeteregeling is dan ook groot. In de Awr-boeteregeling wordt onderscheid gemaakt tussen verzuimboeten en vergrijpboeten (waarbij opzet of grove schuld bestanddeel zijn van de omschrijving van het beboetbare feit). Afhankelijk van het beboetbare feit gelden de volgende boetemaxima voor verzuimboeten: € 123 (artikel 67b, eerste lid, Awr), € 1230 (artikel 67b, tweede lid, Awr),¹⁸ € 4920 (artikel 67a, 67c en 67ca Awr).¹⁹ Voor vergrijpboeten geldt als boetemaximum 100% van de boetegrondslag (bijvoorbeeld het bedrag van de aanslag)(artikel 67d, 67e en 67f Awr). In de artikelen 67pa en 67pb is een aantal opvallende afwijkingen van de Awb-boeteregeling opgenomen. In de eerste plaats wordt de verjaringstermijn van artikel 5:45 Awb buiten toepassing verklaard, en in de tweede plaats wordt de mogelijkheid van een boete-inspecteur, een fiscaal boetrauma, die met artikel 10:3, vierde lid, Awb via de achterdeur zou binnensluipen, uitgesloten.

Voor fiscale boetes geldt het fiscale systeem van bestuursrechtelijke rechtsbescherming (rechtbank, Hof, Hoge Raad).

Ook de Algemene douanewet heeft een boeteregeling. In de artikelen 9:1 e.v. treffen we boetemaxima aan van 100% van het bedrag aan rechten, € 150 en € 300.

De Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen zoekt aansluiting bij het fiscale regime. De hierin opgenomen boeteregeling regelt in de artikelen 40 en 41 maxima van € 1500 en € 5000. Het dominante systeem van rechtsbescherming is de rechtbank Rotterdam als eerstelijnsrechter en het College van Beroep voor het bedrijfsleven als hogerberoepsrechter.

¹⁷ Belangrijke voorbeelden zijn artikel 231 Gemeentewet, artikel 227a Provinciewet en artikel 123, tweede lid, Waterschapswet. In artikel 234, vijfde lid, Gemeentewet is een aantal Awr-boetebevoegdheden weer uitgesloten, te weten die van artikel 67b, 67c en 67f, Awr. Zie ook artikel 13, tweede lid, Wet belasting zware motorrijtuigen, artikel 102a, tweede lid, Wet op de accijns en artikel 13a, zevende lid, Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen.

¹⁸ Dit is ook het boetemaximum in artikel 28b, 28c, Wet op de loonbelasting 1964.

¹⁹ Dit is ook het boetemaximum in artikel 63b Invorderingswet 1990, artikel 13, eerste lid, Wet belasting zware motorrijtuigen, artikel 102a, eerste lid, Wet op de accijns. In artikel 13a, zesde lid, Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen, en in artikel 37d, tweede lid, van de Wet op de motorrijtuigenbelasting is weer een ander fiscaal boetemaximum opgenomen, te weten € 492.

Gezondheidsbestuursrecht

Met de Wet uitbreiding bestuursrechtelijke handhaving volksgezondheid²⁰ is aan de reeds bestaande boeteregelingen in dit rechtsgebied, te weten de Wet geneesmiddelenprijzen²¹en, de Wet marktordening gezondheidszorg, een groot aantal andere boeteregelingen toegevoegd.²² De maxima variëren flink. In de Wet op de medische hulpmiddelen, de Wet veiligheid en kwaliteit lichaamsmateriaal, een boetemaximum van € 900 000, in de Wet Marktordening gezondheidszorg € 2250, € 100 000, € 500 000 of € 10 000 000, in de Geneesmiddelenwet een boetemaximum van € 450 000, in de Kwaliteitswet zorginstellingen, de Wet afbreking zwangerschap, de Wet inzake bloedvoorziening en de Opiumwet € 33 500, in de Wet Bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen € 13 400, in de Wet klachtrecht cliënten zorgsector en de Wet beroepen in de individuele gezondheidszorg € 6700.

In dit rechtsgebied zijn uitsluitend bestuurlijke boetebevoegdheden toegekend, waarbij het bestuursorgaan vrijheid heeft bij het bepalen van de hoogte van de bestuurlijke boete. Er is hier overigens een heel pak beleidsregels vastgesteld,²³ waarin deze bevoegdheid nader is genormeerd. Daarin zijn steeds boetenormbedragen vastgesteld.

In dit rechtsgebied is het algemene bestuursrechtelijke systeem van rechtsbescherming (beroep rechtbank en hoger beroep Afdeling bestuursrechtspraak) regel. Voor de Wet marktordening gezondheidszorg geldt dat de rechtbank Rotterdam de eerstelijnsbestuursrechter is en het CBb de hogerberoepsrechter.

²⁰ Wet van 15 april 2010, Stb. 2010, 191. De parlementaire geschiedenis is te vinden onder Kamerstuknummer.

²¹ In deze wet was van het begin af aan al een boetebevoegdheid opgenomen (zie wet van 25 januari 1996, Stb. 1996, 90). . De parlementaire geschiedenis is te vinden onder Kamerstuknummer 24 266.

²² In een aantal wettelijke regelingen in dit rechtsgebied zou ook een bestuurlijke boete kunnen worden verwacht, die wellicht met deze wijziging had kunnen zijn meegenomen, zoals bijvoorbeeld de Embryowet, de Wet donorgegevens kunstmatige bevruchting en de Wet publieke gezondheid.

²³ De Beleidsregels bestuurlijke boete Geneesmiddelenwet (Strct. 2007, 123), de Beleidsregels bestuurlijke boete Kwaliteitswet zorginstellingen (Strct. 2010, 9212), de Beleidsregels bestuurlijke boete Opiumwet (Strct. 2010, 9189), de Beleidsregels Wet afbreking zwangerschap (Strct. 2010, 9187), de Beleidsregels Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Strct. 2010, 9176), de Beleidsregels bestuurlijke boete Wet inzake bloedvoorziening (Strct. 2010, 9179), de Beleidsregels bestuurlijke boete Wet klachtrecht cliënten zorgsector (Strct. 2010, 9162), de Beleidsregels bestuurlijke boete Wet beroepen in de individuele gezondheidszorg (Strct. 2010, 9177), de Beleidsregels bestuurlijke boete Wet op de medische hulpmiddelen (Strct. 2010, 9147) en, de Beleidsregels bestuurlijke boete Wet veiligheid en kwaliteit lichaamsmateriaal (Strct. 2010, 9145).

Drank, horeca, tabak en Warenwet

Op grond van de Drank- en horecawet kan een bestuurlijke boete worden opgelegd van maximaal € 100 000. De boetetarieven worden bij a.v.v. vastgesteld, het Besluit bestuurlijke boete Drank- en horecawet (zie artikel 44b, eerste lid, Drank- en horecawet). Hier geldt het algemeen bestuursrechtelijke systeem van rechtsbescherming: rechtbanken in eerste aanleg en Afdeling bestuursrechtspraak in hoger beroep.

Op grond van artikel 11b Tabakswet kan de Minister een bestuurlijke boete opleggen voor overtreding van de bepalingen uit die wet. De boetemaxima zijn € 450 000 (reclameverbod) en € 4500 (overige overtredingen, zoals die van het rookverbod). Bij wettelijk voorschrift worden boetetarieven bepaald (de bij AMvB te wijzigen bijlage bij de wet). De minister van VWS ontleent aan artikel 32a Warenwet de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen van maximaal € 4500. Voor beide boetesystemen geldt het economische systeem van rechtsbescherming: rechtbank Rotterdam in eerste aanleg en het College van Beroep voor het bedrijfsleven in hoger beroep.

Ruimtelijk en milieubestuurrecht (omgevingsrecht)

In het omgevingsrecht komt de bestuurlijke boete in afwijking van het beeld in vele andere sectoren nauwelijks voor. Er zou een algemene regeling van de boetebevoegdheid kunnen worden verwacht in de Wro, Wabo en Wet milieubeheer met een groot aantal beboetbare feiten, maar daar is vreemd genoeg geen sprake van. In de Wet milieubeheer is overigens slechts een bijzondere boetebevoegdheid opgenomen, te weten de bevoegdheid van het bestuur van de Emissieautoriteit om een bestuurlijke boete op te leggen op grond van artikel 18.16a Wm. Het boetemaximum is hier € 450 000 of, indien de omzet van de overtreder meer is dan € 4 500 000 10% van de omzet (artikel 18.16e Wm). Het bestuursorgaan heeft hier de vrijheid om de hoogte van de bestuurlijke boete te kiezen. Het algemeen systeem van bestuursrechtelijke rechtsbescherming is hier van toepassing (rechtbanken en Afdeling bestuursrechtspraak).

De Meststoffenwet en de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wg&b) kennen onderling zeer vergelijkbare boeteregelingen. In de Meststoffenwet zijn de maxima deels gerelateerd aan de hoeveelheid stikstof en fosfaat (artikelen € 7 of € 11 per kilo (artikelen 57 en 58 Meststoffenwet), en deels absoluut (€ 11 250 of € 45 000 voor natuurlijke personen en € 45 000 of € 450 000 voor rechtspersonen)(artikel 62 Meststoffenwet). Voor de toepassing van deze laatste boetebevoegdheid zijn bij algemeen verbindend voorschrift boetetarieven vastgesteld in bijlage III bij het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet. Een wettelijke grondslag daarvoor heb ik evenwel in de Meststoffenwet niet aangetrof-

fen. De Wg&b kent dezelfde absolute boetemaxima als de Meststoffenwet (artikel 97).

Sociaal bestuursrecht

Met de Wet BMTI werd in een groot aantal wetten uit het sociaalzekerheidsrecht een boeteregeling opgenomen. Nog steeds is de bestuurlijke boete in deze sector een gebruikelijke sanctie. Het boetemaximum is vrijwel steeds € 2269.²⁴ De Ziektewet kent daarnaast nog een boetemaximum van € 454 (artikel 38, derde lid), € 455 (artikel 38a, achtste lid).

In de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen is een boeteregeling opgenomen met twee maxima: €1500 en bij opzet en grove schuld € 5000 (artikel 83c).

Artikel 69, derde lid, 96, derde lid, Zorgverzekeringswet regelt een boetebevoegdheid met een maximum van 130% van een bij ministeriële regeling te bepalen gedeelte van de bijdrage of premie over een bepaalde periode van maximaal vijf jaren.²⁵

Arbeidstijden, arbeidsomstandigheden, minimumloon

In de boeteregeling van de Arbeidstijdenwet zijn twee boetemaxima opgenomen, € 11 250 voor natuurlijke personen, € 45 000 voor rechtspersonen (artikel 10:7). Bij recidive is het boetemaximum 50% hoger. Daarbinnen heeft het bestuursorgaan vrijheid om de hoogte van de bestuurlijke boete te bepalen. Er zijn twee beleidsregels met boetenormbedragen vastgesteld.²⁶ Opmerkelijk is dat in artikel 10:7, vierde lid, nog steeds een hobby-artikel van het Ministerie van Sociale Zaken is opgenomen zonder enige betekenis en belang in de praktijk (gelukkig maar): 'In afwijking van artikel 8:69 van de Algemene wet bestuursrecht kan de rechter in beroep of hoger beroep de hoogte van de boete ook ten nadele van de belanghebbende wijzigen.'²⁷

²⁴ Zie artikel 17a Algemene kinderbijslagwet, 39 Algemene nabestaandenwet, 17c Algemene ouderdomswet, 27a Werkloosheidswet, 48 Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, 21 Wet inkomensvoorziening oudere werklozen, 29a Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, 2:69 Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten, 91 Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, 45a Ziektewet.

²⁵ Artikel 117 van deze wet is gelet op de artikelen 8:28a en 8:72a Awb ten onrechte in stand gebleven.

²⁶ Dat zijn de Beleidsregel boeteoplegging Arbeidstijdenwet en Arbeidstijdenbesluit (Stcrt. 2009, 14905) en de Beleidsregel boeteoplegging Arbeidstijdenwet en Arbeidstijdenbesluit vervoer (wegvervoer)(Stcrt. 2007, 95).

²⁷ Zie ook artikel 17f Algemene kinderbijslagwet, 44 Algemene nabestaandenwet, 17h Algemene ouderdomswet, 27f Werkloosheidswet, 53 Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, 23 Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, 18f, vierde lid,

In de boeteregeling uit de Arbeidsomstandighedenwet worden twee boetecategorieën onderscheiden, categorie I ad € 9000 en categorie II ad € 22 500. Bij recidive is het maximum 50% hoger (artikel 33 en 34 Arbo-wet). Op grond van de opdracht in artikel 34, vijfde lid, Arbo-wet zijn beleidsregels vastgesteld met boetetarieven.²⁸

Op grond van de boeteregeling uit de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag is het boetemaximum € 6700. Bij recidive is dit maximum 50% hoger. Het bevoegde bestuursorgaan is vrij om binnen dit maximum de hoogte van de bestuurlijke boete te bepalen. In de Beleidsregels bestuurlijke handhaving Wet minimumloon en minimumvakantietoeslag zijn boetetarieven opgenomen.

Vreemdelingenwetgeving

Op grond van artikel 19a Wet arbeid vreemdelingen (Wav) kan de Arbeidsinspectie namens de Minister een bestuurlijke boete opleggen. De boetemaxima bedragen € 11 250 voor een natuurlijke persoon en € 45 000 voor een rechtspersoon (artikel 19d Wav). Bij recidive wordt het maximum met 50% verhoogd. Op grond van artikel 19d, derde lid, Wav heeft de minister de Beleidsregels boeteoplegging Wet arbeid vreemdelingen 2010²⁹ vastgesteld.

Zodra de Wet Modern migratiebeleid³⁰ in werking treedt, krijgt de Minister de bevoegdheid (artikel 55a Vw 2000) om een bestuurlijke boete op te leggen voor bepaalde overtredingen van de Vreemdelingenwet 2000 en de daarop gebaseerde voorschriften met betrekking tot referenten. De boetemaxima bedragen € 1500 voor natuurlijke personen en € 3000 voor rechtspersonen. Bij recidive wordt het maximum met 50% verhoogd.

Bestuurlijke boeten voor het gemeentebestuur

Er bestaat inmiddels een groot aantal boeteregelingen. Ook het gemeentebestuur beschikt over een redelijk groot aantal boetebevoegdheden. De Gemeentewet kent een boeteregeling (artikel 154b – 154n Gemeentewet), op grond waarvan het college van burgemeester en wethouders, of de burgemeester indien het zijn bestuurlijke taken betreft, een bestuurlijke boete zouden kunnen opleggen van maximaal € 340 aan natuurlijke personen en € 2250 voor rechtspersonen, indien de gemeenteraad dat bij verordening bepaalt. Deze boeteregeling had in deze vorm echter nimmer in werking mogen zijn getreden, en mede

Wet Minimumloon en minimumvakantietoeslag, 29f Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, 45f Ziektewet, .

²⁸ Het gaat om de Beleidsregels Arbeidsomstandighedenwet (en daarvan beleidsregel 33 en bijlage 1 bij de beleidsregels).

²⁹ Stcrt 2010, 2166.

³⁰ Stb. 2010, 290.

daarom zal deze op dit moment vrijwel ongebruikt zijn. De boeteregeling uit de Gemeentewet is een vreemde eend in de bijt, en wijkt onnodig en te veel af van het reguliere systeem. Ik volsta met het noemen van slechts enkele voorbeelden.

1. De gemeenteraad heeft een autonome bevoegdheid om strafbare feiten (uitsluitend overtredingen) te creëren (artikel 154, eerste lid, Gemeentewet) en is daarbij beperkt in de maximumstraf die kan worden bepaald: drie maanden hechtenis of een geldboete van de tweede categorie. Daarnaast is de Gemeenteraad uiteraard gebonden aan het Algemeen Deel van het Wetboek van Strafrecht. Een vergelijkbare autonome bevoegdheid zou kunnen worden verwacht bij het creëren van beboetbare feiten. Hier wordt echter diep in de gemeentelijke autonomie gesneden, nu de regering bij AMvB kan bepalen welke overtredingen uit de APV beboetbaar zouden kunnen worden gesteld (artikel 154b, eerste lid, Gemeentewet) en bovendien ook welke tarieven daarvoor binnen het wettelijk maximum zullen gelden. Deze bevoegdheid om de autonomie van gemeenten te beperken moet worden geschrapt en vervangen door een regeling waarbij de raad bij de sanctie op een overtreding zelf kan kiezen voor moet kiezen tussen strafbaarstelling of een beboetbaarstelling. Eventueel kan worden geregeld dat de raad moet kiezen tussen deze twee opties. De vrijheid van de raad om bestuurlijke boeten te creëren dient even groot te zijn als die om strafbare feiten te creëren.

2. In geen enkele andere boeteregeling dan deze en de Wahv is bepaald dat een bestuurlijke boete uitsluitend kan worden opgelegd aan personen ouder dan 12, zoals is bepaald in artikel 154b, zevende lid, Gemeentewet.³¹ In het algemeen boeterrecht bestaat er volgens de regering geen behoefte aan een dergelijke bepaling.³²

3. Artikel 154c Gemeentewet zou in zijn geheel moeten worden geschrapt om de volgende redenen. De bestuurlijke boete waar het hier om gaat is gering en over het algemeen eenvoudig te constateren. De verplichting om eerst een boeterapport uit te brengen is voorgeschreven in de zware boeteprocedure die is voorbehouden aan (relatief) hoge bestuurlijke boetes. In geen enkele boeteregeling, zelfs niet in artikel 3, eerste lid, Wahv, is voorgeschreven dat de toezichthouder die de overtreding constateert en (bij de lichte boeteprocedure) de boetebeschikking neemt, tevens buitengewoon opsporingsambtenaar moet zijn. Het gemeentebestuur zou de vrijheid moeten hebben om in zijn handhavingsbeleid en bij de organisatie van de handhavingsteams te bepalen hoeveel toezichthouders betrokken zijn en welke van deze toezichthouders een opspo-

³¹ Dat neemt niet weg dat een dergelijke regeling in de Awb-boeteregeling niet zou misstaan.

³² Kamerstukken II 2003-2004, 29 702, nr. 3, p. 125. Leeftijd speelt inderdaad een rol bij de boetetoemeting. Zie bijvoorbeeld Rb. Rotterdam 10 maart 2011, LJN BP7350.

ringsbevoegdheid behoeven. De wetgever kan nu eenmaal niet voorzien in welke gevallen die opsporingsbevoegdheid noodzakelijk zal zijn.

4. Ook het in artikel 154k neergelegde systeem van rechtsbescherming zou moeten worden geschrapt. Op grond daarvan is de kantonrechter bevoegd, en geldt het algemeen bestuursprocesrecht niet. De rechtsbescherming bij de bestuursrechtelijke handhaving van alle APV-feiten is het algemeen bestuursrechtelijke systeem: de rechtbank in eerste aanleg en de Afdeling bestuursrechtspraak in hoger beroep. Niet alleen indien een last onder dwangsom of een last onder dwangsom wordt opgelegd voor de overtreding van een bepaling uit de APV, maar ook indien voor deze overtreding een bestuurlijke boete wordt opgelegd dient dit systeem te worden gevolgd.³³ In de bijlage 3 is een aanzet opgenomen voor een nieuwe boeteregeling in de Gemeentewet. Deze kan uiteraard ook model staan voor vergelijkbare wijzigingen in de Provinciewet en de Waterschapswet.

Ondertussen beschikt het gemeentebestuur over een aantal boetebevoegdheden die zijn vormgegeven op een meer gebruikelijke wijze.

Op grond van artikel 85a Huisvestingswet kan de raad bepalen dat voor bepaalde overtredingen uit deze wet een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Het College van Burgemeester en wethouders is hier het bevoegde orgaan. In het tweede lid zijn drie maxima geregeld: € 340, € 7 500 en € 18 500. De raad moet bij deze verordening boetetarieven vaststellen. Hier geldt het gebruikelijke algemeen bestuursrechtelijke systeem van rechtsbescherming.

In artikel 18 Leegstandwet is bepaald dat de gemeenteraad bij verordening kan bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd voor bepaalde overtredingen uit deze wet. Het boetemaximum is € 7 500 en de raad moet in de verordening boetetarieven vaststellen. Ook hier geldt het gebruikelijke algemeen bestuursrechtelijke systeem van rechtsbescherming.

In artikel 64, tweede lid, Wet veiligheidsregio's is bepaald dat de gemeenteraad bij verordening kan bepalen dat overtreding van de brandveiligheidsvoorschriften bestuurlijke wordt beboet. Het boetemaximum is dat van de boetecategorie uit artikel 34, vierde lid, onder 1° Arbeidsomstandighedenwet, te weten € 9000.

Op grond van artikel 1.72, eerste lid, Wet Kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen kan het College van Burgemeester bestuurlijke boetes opleggen voor overtreding van bepalingen uit deze wet. Er gelden drie verschillende boetemaxima: € 45 000, € 5000 en € 2269.

³³ Zelfs bij bijzondere openbare orde-bevoegdheden wordt het algemeen bestuursrechtelijke systeem van rechtsbescherming gevolgd, zoals de gebiedsverboden (artikelen 172a en 172b Gemeentewet en (met aanpassingen) de bestuurlijke ophouding (artikel 154a, elfde lid, Gemeentewet).

Aan artikel 29 e.v. Wet inburgering ontleent het College van burgemeester en wethouders de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen. De boetemaxima zijn hier € 250, € 500 of € 1000 (artikel 34). De boetetarieven moeten bij verordening worden vastgesteld.

Hiervoor kwam bij de bespreking van het fiscale boeterecht al naar voren dat het gemeentebestuur bij het handhaven van de gemeentelijke belastingregulering over de bevoegdheid beschikt om bestuurlijke boeten op te leggen op grond van de Algemene wet inzake rijksbelastingen.

3. Eenheid in wetgeving

3.1 Introductie: de keuzes van de bijzondere wetgever

De wetgever heeft de grondwettelijke opdracht (artikel 107, tweede lid, Grondwet) om een Algemene wet bestuursrecht tot stand te brengen waarmee onderdelen van het algemeen deel van het bestuursrecht worden gecodificeerd. Deze codificatiedoelstelling is een stuk minder ambitieus dan die van de algemene codificaties in het straf- en strafprocesrecht en het civiele recht. De doelstellingen van de Awb zijn:³⁴

- het bevorderen van eenheid binnen de bestuursrechtelijke wetgeving;
- het systematiseren en, waar mogelijk, vereenvoudigen van de bestuursrechtelijke wetgeving;
- het codificeren van ontwikkelingen die zich in de bestuursrechtelijke jurisprudentie hebben voorgedaan;
- het treffen van voorzieningen ten aanzien van onderwerpen die zich naar hun aard niet voor regeling in de bijzondere wet lenen.

Er is meer voor nodig om deze doelstellingen te bereiken dan het in het leven roepen van de Awb. Met het inwerkingtreden van een nieuwe regeling in de Awb moet de bestaande bijzondere wet- en regelgeving worden aangepast en bij het opstellen van bijzondere wetgeving moet steeds rekening worden gehouden met de Algemene wet bestuursrecht. Met de achtereenvolgende tranches traden steeds omvangrijke aanpassingswetten en aanpassingsregelingen in werking om de noodzakelijke aanpassingen te verrichten. Zo wordt bijgedragen aan de vereenvoudiging, harmonisatie en systematisering van het Nederlandse bestuursrecht.

³⁴ Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 4. Zie ook de toelichtende stukken bij de aanpassingswet derde tranche Awb (kamerstukken II 1996/97, 25 280, nr. 3, p. 1-2) en bij de Aanpassingswet Vierde tranche Awb (kamerstukken II 2006/07, 31 124, nr. 3, p. 1-2).

Bij het bezien van de verhouding tussen de Algemene wet bestuursrecht en de bijzondere wetgeving dient te worden beseft dat de bepalingen uit de Awb niet steeds dezelfde harmonisatieambitie hebben. Er wordt onderscheid gemaakt tussen een viertal soorten wettelijke bepalingen: dwingende bepalingen, gangbare bepalingen, vangnetbepalingen en facultatieve bepalingen.³⁵

Dwingende bepalingen zijn bepalingen die zonder uitzondering voor het gehele bestuursrecht behoren te gelden. Bepalingen die met zo'n dwingende bepaling in strijd zijn, dienen te vervallen en dat geldt ook voor bepalingen in de bijzondere wetgeving die hetzelfde regelen als de dwingende Awb-bepaling. Slechts bij uitzondering mag er van een dwingende Awb-bepaling worden afgeweken, en dan moet dat uitdrukkelijk, met gebruikmaking van de formules "In afwijking van artikel ... van de Algemene wet bestuursrecht ..." of "Artikel ... van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing" en uitdrukkelijk gemotiveerd in de toelichting.

Gangbare bepalingen zijn 'de voor normale gevallen beste hoofdregel', waarop echter uitzonderingen kunnen worden gemaakt. Dergelijke bepalingen zijn herkenbaar aan de clauseule 'tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald'. Met de hoofdregel overeenkomende bepalingen in de bijzondere wetgeving kunnen vervallen, terwijl bij afwijkende bepalingen moet worden nagegaan of er voldoende grond is om een uitzondering op de hoofdregel te maken.

Vangnetbepalingen zijn bepalingen waarin de uitdrukkelijk voorrang wordt gegeven aan de bijzondere wetgever. 'Het gaat dan om onderwerpen, waarbij het gelet op de variëteit aan situaties niet goed mogelijk is een algemene regel te geven, maar waarbij het wel wenselijk is om een regel te geven waarop kan worden teruggevallen indien de bijzondere wetgever het onderwerp niet heeft geregeld.'³⁶ De bijzondere wetgever moet dan nagaan of de bijzondere wet dat punt regelt, en indien dat niet het geval is, dient hij na te gaan of en hoe dat alsnog moet gebeuren.

Tenslotte kent de Awb facultatieve bepalingen die slechts gelden indien dit uitdrukkelijk is bepaald, hetzij bij wettelijk voorschrift hetzij bij besluit van het bevoegde bestuursorgaan. Voor de aanpassingswetgeving betekent dit, dat moet worden nagegaan of er bezwaren bestaan tegen toepassing van deze afdeling.

Naast deze indeling in vier categorieën bepalingen is voor de aanpassingswetgeving van belang of de Awb een onderwerp al dan niet uitputtend regelt. In andere gevallen is echter denkbaar dat de bijzondere wetgever de Awb aanvult. Een laatste belangrijke categorie aanpassingen heeft betrekking op de wettelijke

³⁵ Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 17; kamerstukken II 1996/97, 25 280, nr. 3, p. 2-3 en kamerstukken II 2006/07, 31 124, nr. 3, p. 2.

³⁶ Kamerstukken II 1996/97, 25 280, nr. 3, p. 3.

terminologie: in de bijzondere wetgeving is zoveel mogelijk dezelfde terminologie gehanteerd als in de Awb.³⁷

Awb-boeteregeling

De Awb-boeteregeling bevat bijna uitsluitend bepalingen van dwingend recht. Een uitzondering daarop is artikel 5:53 Awb op grond waarvan – kort gezegd – de zware boeteprocedure geldt, indien een bestuurlijke boete van meer dan € 340 kan worden opgelegd, tenzij bij wettelijk voorschrift anders wordt bepaald.

De Awb-boeteregeling gaat er vanuit dat de bijzondere wetgever die een overtreding beboetbaar stelt, een aantal zaken regelt. De bijzondere wetgever dient te bepalen voor welke overtredingen een bestuurlijke boete kan worden opgelegd (artikel 5:4 Awb) en door welk bestuursorgaan. Hier kiest de bijzondere wetgever voor het uitsluitend strafbaar stellen van een overtreding, voor het uitsluitend beboetbaar stellen daarvan of voor het zowel strafbaar als beboetbaar stellen van een overtreding. Voor die laatste situatie is een *una via*-regeling in de artikelen 5:44 en 5:47 Awb en in artikel 243, eerste lid, Sv opgenomen.

Voorts dient de bijzondere wetgever te bepalen wat het boetemaximum is voor de betrokken (groep) overtreding(en) (artikel 5:46, eerste lid, Awb). Ook dient hij te kiezen voor het systeem volgens welke de bestuurlijke boete door het bevoegde bestuursorgaan binnen het wettelijke boetemaximum op basis van wettelijke boetetarieven moet worden bepaald of voor een vrij systeem op grond waarvan de bestuurlijke boete door het bestuursorgaan binnen het wettelijke boetemaximum moet worden afgestemd op het evenredigheidsbeginsel. Voor het vrije boetesysteem geldt artikel 5:46, tweede lid, Awb op grond waarvan de bestuurlijke boete moet worden afgestemd op de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan.³⁸ Het bestuursorgaan kan in een dergelijk systeem overigens tarieven regelen in beleidsregels, of kan daartoe door de wetgever worden verplicht. Een systeem van boetetarieven bij beleidsregel behoort tot het vrije boetesysteem. Voor het systeem van wettelijke boetetarieven geldt artikel 5:46, derde lid, Awb op grond waarvan van het wettelijk voorgeschreven tarief kan worden afgeweken, indien de overtreder aannemelijk maakt dat de bestuurlijke boete om bijzondere omstandigheden te hoog is.

Hierna ga ik uitgebreider in op de wijze waarop de bijzondere wetgever de keuze heeft gemaakt tussen beboetbaar stellen en strafbaar stellen van een overtre-

³⁷ Kamerstukken II 1996/97, 25 280, nr. 3, p. 3.

³⁸ We zullen hierna zien dat naast deze drie wettelijke geregelde groepen van omstandigheden die bij het bepalen van de hoogte van de bestuurlijke boete nog de omstandigheden moeten worden onderscheiden waarin de overtreder verkeert.

ding (par. 3.2), de wijze waarop hij het boetemaximum heeft bepaald (par. 3.3), de keuze voor een wettelijk boetetarief of het vrije systeem (par. 3.4) en de keuze voor de lichte of de zware procedure (par. 3.5).

3.2 Beboetbaar of strafbaar stellen

In de bijlage 2 is een overzicht opgenomen van nu bestaande beboetbare feiten. Daarbij is tevens aangegeven welke beboetbare feiten ook strafbaar zijn en economisch delict. Gelet op de grote hoeveelheid daarvan beperk ik me tot het signaleren van enkele bijzonderheden.

letsel of veiligheid

In een aantal boeteregelingen worden beboetbare feiten strafbare feiten, indien de betrokken overtreder ernstig letsel of de dood ten gevolge heeft. We kennen een dergelijke bepaling uit de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (artikel 2, tweede lid). Artikel 11:3, tweede lid, Arbeidstijdenwet bepaalt iets dergelijks indien het bepaalde overtredingen betreft waarbij een kind is betrokken. Artikel 33, vierde lid, j° artikel 32, eerste lid, Arbeidsonstandighedenwet maakt van een beboetbaar feit een strafbaar feit, indien de overtreder weet of redelijkerwijs moet weten, dat door het beboetbare feit levensgevaar of ernstige schade aan de gezondheid van een of meer werknemers ontstaat of te verwachten is. Op grond van artikel 32, tweede lid, is dit een economisch delict. In artikel 44a, derde lid, aanhef en onder a, Drank- en horecawet is bepaald dat een overtreding niet met een bestuurlijke boete kan worden afgedaan, indien deze een direct gevaar voor de gezondheid of veiligheid van de mens tot gevolg heeft. Een groot aantal overtredingen uit de Drank- en horecawet is aangewezen als economisch delict. In artikel 9, tweede lid, aanhef en onder b, Kwaliteitswet zorginstellingen wordt bepaald dat de opzettelijke of roekeloze gedraging die direct gevaar voor de gezondheid of veiligheid van de mens tot gevolg heeft, een strafbaar feit (overtreding) is.³⁹ In artikel 49, eerste lid, Binnenvaartwet is bepaald dat de beboetbare feiten strafbaar zijn als overtreding indien gevaar voor de openbare veiligheid ontstaat of kan ontstaan.

Derde keer strafbaar feit

In een aantal boeteregelingen is het systeem van derde keer strafbaar feit neergelegd, met allerlei niet onbelangrijke onderlinge verschillen. In artikel 101, tweede lid, Geneesmiddelenwet is bepaald dat een beboetbaar feit dat niet tevens is aangewezen als economisch delict, een strafbaar feit (overtreding) is indien in de voorafgaande 24 maanden voor eenzelfde gedraging een bestuurlijke boete is opgelegd. Een ander voorbeeld is artikel 19c Wet arbeid vreemdelingen op

³⁹ Zo ook artikel 97 Wet Beroepen in de individuele gezondheidszorg.

grond waarvan een beboetbaar feit als strafbaar feit wordt aangemerkt, indien 'tweemaal binnen een aan de dag van het constateren van die overtreding voorafgaande periode van 48 maanden, met respectievelijke tussenliggende perioden van ten hoogste 24 maanden, voor een overtreding bestaande uit het niet naleven van eenzelfde wettelijke verplichting een bestuurlijke boete is opgelegd die onherroepelijk is geworden.'⁴⁰

Economisch voordeel

In artikel 44a, derde lid, aanhef en onder b, Drank- en horecawet is bepaald dat een overtreding niet met een bestuurlijke boete kan worden afgedaan, indien het wettelijk boetetarief aanmerkelijk wordt overschreden door het met de overtreding behaalde economisch voordeel.

Medewerkingsplicht⁴¹

Vanouds is in artikel 184 Sr de sanctie opgenomen voor het niet naleven van een vordering van een toezichthouder. Op grond daarvan is niet-medewerking een misdrijf, waarvoor een gevangenisstraf van maximaal drie maanden en een geldboete van de tweede categorie (€ 3 800) kan worden opgelegd. De artikelen 5:20, eerste lid, en 184 Sr zijn nauw met elkaar verbonden. De regering besteedde in de toelichtende stukken bij de derde tranche Awb relatief veel aandacht aan de centrale rol die artikel 184 Sr diende te hebben als sanctie op niet-medewerking. Met het oog daarop was het uitgangspunt dat bijzondere strafbepalingen, ook die uit de Wet op de economische delicten, zouden worden geschrappt.⁴² Alleen in bijzondere gevallen zou de niet-medewerking met een bestuurlijke boete kunnen worden afgedaan.

Uit de huidige wetgeving komt het beeld op dat de wijze waarop de sancties zijn geregeld voor niet-medewerking soms fors uiteenloopt. Zo bepaalt artikel 34, eerste lid, aanhef en onder a, Wavh nog steeds dat niet-medewerking een overtreding is met als maximumsanctie een geldboete van de tweede categorie (€ 3

⁴⁰ Zeer vergelijkbaar is artikel 11:3, eerste lid, Arbeidstijdenwet. Het beboetbaar feit wordt zo op grond van het derde lid van deze bepaling bovendien een economisch delict. Ook artikel 33, derde lid, Arbeidsomstandighedenwet is zeer vergelijkbaar. Ook hier wordt het beboetbaar feit zo een economisch delict. Andere voorbeelden zijn artikel 9, tweede lid, aanhef en onder a, Kwaliteitswet zorginstellingen, en artikel 97 Wet beroepen in de individuele gezondheidszorg.

⁴¹ De hierna te bespreken bestuurlijke boete is niet de enige bestuurlijke sanctie voor het overtreden van artikel 5:20, eerste lid, Awb. Met grote regelmaat wordt de bevoegdheid gegeven om een last onder bestuursdwang en/of een last onder dwangsom op te leggen, en zo af en toe ook de bevoegdheid om een begunstigende beschikking geheel of gedeeltelijk in te trekken. Deze blijven in het kader van deze bijdrage onbesproken.

⁴² Zie PG Awb III, p. 352-354; kamerstukken II 1994-1995, 23 700, nr. 5, p. 89-90.

800). In de Wet op de economische delicten is overtreding van de daarin opgenomen medewerkingsplicht aangewezen als een economisch delict en als misdrijf (artikel 24a j° 26 j° artikel 1, aanhef en onder 5° j° artikel 2, vijfde lid, Wed). Het strafmaximum is hier twee jaar, een taakstraf of een geldboete van de vierde categorie voor natuurlijke personen (€ 19 000), en een geldboete van de vijfde categorie (€ 76 000) voor rechtspersonen. In een enkel gevallen is het niet-meewerken aan de vordering van een toezichthouder op grond van een bijzondere wet aangewezen als een economisch delict, zoals bijvoorbeeld de Wet toezicht trustkantoren (artikel 1, aanhef en onder 2° Wed). Bij het niet-meewerken op grond van de Wet op het financieel toezicht is wel sprake van een economisch delict indien de vordering door het bestuursorgaan (AFM of DNB) wordt gedaan, maar niet indien dezelfde vordering door een door dit bestuursorgaan aangewezen toezichthouder wordt gedaan, nu uitsluitend artikel 1:74 Wft in de Wed is opgesomd.

In veel boeteregelingen is niet-medewerking aangewezen als beboetbaar feit, in een enkel geval onder uitsluiting van artikel 184 Sr.⁴³ Hoofddregel is dat niet-medewerking zowel beboetbaar is als strafbaar.⁴⁴ Niet alleen de strafmaxima lopen nogal uiteen. Nog sterker geldt dat de boetemaxima uiteenlopen.

3.3 Het boetemaximum

Op grond van artikel 5:46, eerste lid, Awb dient de bijzondere wetgever het maximum te bepalen van de bestuurlijke boete die voor een bepaalde overtreding kan worden opgelegd. In de bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de

⁴³ Een belangrijk voorbeeld daarvan is artikel 69, tweede lid, Mededingingswet.

⁴⁴ Een overzicht: Artikel 77i, aanhef en onder a, Electriciteitswet €450 000 of 1%; Artikel 60ad, eerste lid, aanhef en onder a, Gaswet € 450 000 of 1% omzet; Artikel 69 Mededingingswet: € 450 000 of 1% omzet; Artikel 7.12, eerste lid, Mediawet € 225 000; Artikel 176, eerste lid, Pensioenwet; Artikel 49, eerste lid, Postwet 2009 € 450 000 of 1% relevante netto-omzet; Artikel 75, Spoorwegwet € 450 000 of 1%; Artikel 15.4, eerste en vierde lid, Telecommunicatiewet: € 450 000; Artikel 18, tweede lid, j° 19d Wet arbeid vreemdelingen: natuurlijke personen € 11 250 en rechtspersonen € 45 000 (bij derde keer strafbaar feit); Artikel 26, tweede lid, Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten € 100 000; Artikel 1.72, eerste lid, aanhef en onder a, en 2.28, eerste lid, Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen: € 45 000; Artikel 1:80, eerste lid, aanhef en onder d, Wet op het financieel toezicht (In de Wet inzake de geldtransactiekantoren is overtreding van artikel 5:20 Awb geen beboetbaar feit.); Artikel 15, eerste lid, Wet ruimtevaartactiviteiten: € 450 000 of 10% omzet in Nederland; Artikel 27, eerste lid, Wft; Artikel 54, eerste lid, Wet toezicht accountantsorganisaties; Artikel 21, eerste lid, Wet toezicht trustkantoren; Artikel 171, eerste lid, Wet verplichte beroepspensioenregeling (opvallend: bij de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000 is overtreding van artikel 5:20 Awb niet als beboetbaar feit aangemerkt. Dat lijkt een omissie te zijn, net zoals bij de Wet op de geldtransactiekantoren het geval lijkt te zijn).

maxima die de bijzondere wetgever tot nu toe heeft gekozen. Het overzicht laat zien dat die maxima zeer uiteenlopen, ook al kunnen binnen één wetsfamilie overeenkomsten worden gevonden.⁴⁵ In een aantal gevallen lijkt het boetemaximum van een bijzondere wet te zijn afgestemd op een geldboetemaximum uit het strafrecht dat in de periode tussen de invoering van de euro en 1 februari 2006 gold, waarbij andere wetgeving uit dezelfde sector vervolgens de boetemaxima uit deze ‘voorloper-wet’ overnam. Ondertussen zijn dan de strafrechtelijke maxima waarmee de afstemming werd gezocht verhoogd. In veel boetewetgeving worden daarom nog steeds de volgende van 1 januari 2002 tot 1 februari 2006 geldende geldboetemaxima gehanteerd: € 2250, € 45 000, € 450 000, en de volgende van 1 februari 2006 tot 1 januari 2008 geldende maxima: € 6700 en € 670 000.

De bijzondere wetgever heeft soms een categorie-indeling van boetemaxima geïntroduceerd. In een aantal gevallen is een boetecategorie uit het strafrecht van overeenkomstige toepassing verklaard. Voorbeelden daarvan zijn artikel 120j Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, waarin de vijfde categorie voor natuurlijke personen, en de zesde categorie voor rechtspersonen van overeenkomstige toepassing is verklaard, en artikel 48, tweede lid, Binnenvaartwet, op grond waarvan de strafrechtelijke vierde geldboetecategorie het maximum van de bestuurlijke boete is. Een derde variant zien we in artikel 64, tweede lid, Wet veiligheidsregio's waarin artikel 34, vierde lid, onder 1° Arbeidsomstandighedenwet van overeenkomstige toepassing is verklaard, en daarin is de eerste categorie bepaald op € 9000.

In het strafrecht geldt voor rechtspersonen een hogere geldboetecategorie dan voor natuurlijke personen. Op grond van artikel 23, zevende lid, Sr kan een geldboete worden gekozen van de naast gelegen hogere categorie. Indien het strafbare feit een economisch delict betreft, kan op grond van artikel 6, eerste lid, laatste volzin, WED nog een categorie worden opgeschaald indien de waarde van de goederen, waarmee of met betrekking tot welke het economisch delict is begaan, of die geheel of gedeeltelijk door middel van het economisch delict zijn verkregen, hoger is dan het vierde gedeelte van de geldboete die voor dat feit kan worden opgelegd.

In een aantal boeteregelingen wordt een vergelijkbaar onderscheid gemaakt tussen boetemaxima. In incidentele gevallen wordt uitdrukkelijk onderscheid

⁴⁵ In de Leerplichtwet 1969 is onlangs een bijzondere variant opgenomen van het boetemaximum, dat naar mijn beste weten de enige in zijn soort is. In artikel 27, tweede lid, van de wet is bepaald dat per overtreding een bestuurlijke boete mag worden opgelegd van maximaal € 1000, en het totaal aantal bestuurlijke boeten mag niet meer bedragen dan € 100 000 per schooljaar.

gemaakt tussen de maximale bestuurlijke boete die aan een rechtspersoon kan worden opgelegd, en de maximale geldboete die aan de feitelijk leidinggever (natuurlijke persoon) van die rechtspersoon kan worden opgelegd.⁴⁶ Een dergelijke voorziening zou zowel in het strafrecht als in het bestuursrecht niet mistaan. Voorts wordt in een enkele boeteregeling onderscheid gemaakt naar soort grootte van de rechtspersoon. Ook wordt wel onderscheid gemaakt naar grootte van de onderneming of rechtspersoon. Recidive is meestal geregeld binnen het wettelijk boetemaximum geregeld als boeteverhogende omstandigheid. In een aantal gevallen betekent recidive dat het boetemaximum wordt verhoogd, meestal met 50%,⁴⁷ soms wordt het maximum verdubbeld.⁴⁸ Ook kan recidive betekenen dat het beboetbaar feit een strafbaar feit wordt.⁴⁹

Op grond van artikel 23, negende lid, Sr kunnen elke twee jaar bij AMvB de bedragen van de boetecategorieën worden aangepast. Deze bepaling luidt als volgt:

‘De in het vierde lid genoemde bedragen worden elke twee jaar, met ingang van 1 januari van een jaar, bij algemene maatregel van bestuur aangepast aan de ontwikkeling van de consumentenprijsindex sinds de vorige aanpassing van deze bedragen. Bij deze aanpassing wordt het geldbedrag van de eerste categorie op een veelvoud van € 5 naar beneden afgerond en worden, uitgaande van het geldbedrag van deze eerste categorie en onder instandhouding van de onderlinge verhouding tussen de bedragen van de geldboetecategorieën, de bedragen van de tweede tot en met de zesde geldboetecategorie bepaald.’

Deze mogelijkheid werd op 1 februari 2006⁵⁰ ingevoerd bij de Wet van 22 december 2005 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet 1994, in verband met de herijking van een aantal wettelijke strafmaxima (Stb. 2006, 11). En inmiddels zijn de bedragen – na de aanpassing met de genoemde wetswijziging – drie maal aangepast: de eerste keer met ingang van 1 januari 2008,⁵¹ de tweede keer met ingang 1 januari 2010⁵² en de laatste keer met ingang van 1 januari 2012.⁵³

⁴⁶ Zie bijvoorbeeld art. 57, eerste lid, en 75a Mw, en art. 60ad, tweede lid, Gaswet.

⁴⁷ Zoals in art. 34, zesde lid, Arbeidsomstandighedenwet, art. 10:7, tweede lid, Arbeidstijdenwet, art. 48, derde lid, Binnenvaartwet en art. 19d, tweede lid, Wet arbeid vreemdelingen.

⁴⁸ Zoals art. 1:81, eerste lid, Wft.

⁴⁹ Enkele voorbeelden: 33, derde lid, Arbeidsomstandighedenwet, 11:3, eerste lid, Arbeidstijdenwet, 101, tweede lid, Geneesmiddelenwet, 19c Wet arbeid vreemdelingen.

⁵⁰ Zie Stb. 2006, 23.

⁵¹ Bij besluit van 13 november 2007, Stb 2007, 456.

	Tot 1-1-2002 ⁵⁴	1-1-2002 tot 1-2-2006	1-2-2006 tot 1-1-2008	Tussen 1-1-2008 en 1-1-2010	Vanaf 1-1-2010	Vanaf 1-1-2012
Eerste categorie	Fl. 500	€ 225	€ 335	€ 370	€ 3 80	€ 3 90
Tweede categorie	Fl. 5000	€ 2250	€ 3350	€ 3700	€ 3 800	€ 3 900
Derde categorie	Fl. 10 000	€ 4500	€ 6700	€ 7400	€ 7 600	€ 7 800
Vierde categorie	Fl. 25 000	€ 11 250	€ 16 750	€ 18 500	€ 19 000	€ 19 500
Vijfde categorie	Fl. 100 000	€ 45 000	€ 67 000	€ 74 000	€ 76 000	€ 7 800
Zesde categorie	Fl.1.000 000	€ 450 000	€ 670 000	€ 740 000	€ 760 000	€ 780 000

Men had een vergelijkbaar systeem van boetecategorieën al met de inwerking-treding van de vierde tranche Awb kunnen en moeten invoeren.⁵⁵ Op dat moment zou ook een algemene wettelijke grondslag kunnen zijn opgenomen om de boetemaxima tweejaarlijks op hetzelfde moment als de aanpassing van de strafrechtelijke geldboetemaxima aan te passen.⁵⁶ Op dit moment worden de boetemaxima in het bestuursrecht, met uitzondering van de boetemaxima in het fiscaal bestuursrecht⁵⁷ en de boetemaxima waarbij een geldboetecategorie uit het strafrecht van overeenkomstige toepassing is verklaard, immers niet aangepast.

Er dreigt een situatie in het bestuursrecht te groeien die in 1983 mede aanleiding was om in het strafrecht met de Wet vermogenssancties geldboetecategorieën te introduceren waaruit de bijzondere wetgever zijn maximum moet kie-

⁵² Bij besluit van 13 november 2009, Stb. 2009, 484.

⁵³ Bij besluit van 11 oktober 2011, Stb. 2011, 455.

⁵⁴ Aanpassingswet Euro (Stb. 2001, 481) die op 1 januari 2002 in werking trad.

⁵⁵ Zie reeds O.J.D.M.L. Jansen, De dynamiek van het publiekrechtelijke sanctierecht, NJV-pleidvies, in: J. de Hullu e.a., Herziening van het sanctiestelsel, Kluwer, Deventer 2002, p. 167-255, met name p. 197 en 230-232.

⁵⁶ Het aanpassen van geldbedragen is in het bestuursrecht, en in de Awb niet ongebruikelijk. Zo wordt het griffierecht aangepast op grond van artikel 8:41, vijfde lid, Awb en worden de dwangsommen die verbeuren bij niet tijdig beslissen door het bestuur aangepast op grond van artikel 4:17, achtste lid, Awb.

⁵⁷ Zie artikel 67cb Awr, dat bovendien van toepassing is verklaard in een aantal andere fiscale boeteregelingen.

zen.⁵⁸ In de toelichtende stukken wordt het eerste Interimrapport van de commissie Vermogenssancties uit 1969 geciteerd:

‘Als men het geheel overziet, moet de conclusie wel zijn, dat de bestaande regeling chaotisch is, een lappendeken, uiterlijk ?? honderden stukjes samengesteld, waarbij over grote delen nieuwe lappen zijn genaaid. Het wordt hoog tijd hem bij de lorren te gooien, omdat met deze situatie geen redelijk doel gediend wordt.’⁵⁹

Het is dan ook tijd dat de Awb-boeteregeling wordt aangevuld. Deze regeling zou zoveel mogelijk aansluiting moeten zoeken bij artikel 23 Sr, en dat zou kunnen betekenen dat de maxima uit het strafrecht te laag blijken te zijn, vooral voor overtredingen begaan door rechtspersonen en de overtredingen in het economisch en financieel bestuursrecht, alsmede die in het fiscale recht. De hoogste drie geldboetecategorieën in het strafrecht zouden kunnen worden aangevuld met een maximum dat een relatie aanbrengt met de omzet van de overtreder, en dat zou eventueel kunnen worden beperkt tot rechtspersonen en daaraan gelijkgestelde entiteiten. Zo zou de vierde categorie bijvoorbeeld € 19 000 of – indien dat meer is – 1% van de omzet kunnen zijn, de vijfde categorie € 76 000, of – indien dat meer is – 5% van de omzet, en de zesde categorie € 760 000, of – indien dat meer is – 10% van de omzet. Aan de andere kant ligt het voor de hand om de boetemaxima die zijn afgestemd op een geldboetecategorie vóór indexering worden verhoogd naar de geldboetecategorie na de indexering. Dat geldt bijvoorbeeld voor de in het economisch bestuursrecht gebruikelijke maxima € 45 000 en € 450 000. Er zou behoefte kunnen bestaan aan een zevende categorie van € 7 600 000 of – indien dat meer is – 10% van de omzet.

Aan artikel 5:46, eerste lid, Awb zou kunnen worden toegevoegd dat de bestuurlijke boete gelijk is aan het bedrag van de categorie die voor de overtreding is bepaald en dat de categorieën genoemd in artikel 23, vierde lid, Sr van overeenkomstige toepassing zijn. Voorts dient – om vernummering te voorkomen – te worden bepaald dat de naast hogere boetecategorie geldt indien a. de waarde van de goederen, waarmee of met betrekking tot welke de overtreding is gepleegd, of die geheel of gedeeltelijk door middel van de overtreding zijn verkregen, hoger is dan het vierde gedeelte van de boete die voor die overtreding kan worden opgelegd, of b. indien de overtreder een rechtspersoon als bedoeld in

⁵⁸ Aan de introductie van de geldboetecategorieën ligt een advies ten grondslag van de Commissie Vermogensstraffen uit 1969. De regering week in het wetsvoorstel enigszins af van dit advies met de introductie van een zesde categorie en het vaststellen van hogere bedragen bij de eerste categorieën.

⁵⁹ Kamerstukken II 1977-1978, 15 012, nrs. 1-3, p. 25.

artikel 5:1, derde lid, Awb is. In de aanpassingswetgeving zal moeten worden gekozen voor de juiste boetecategorie, en dat zal betekenen dat in daar de boetemaxima zullen wijzigen.

3.4 Wettelijk boetetarief of niet

De bijzondere wetgever kan binnen het wettelijk boetemaximum kiezen voor een systeem met bij algemeen verbindend voorschrift vastgestelde boetetarieven per overtreding of voor een ‘vrij’ systeem, op grond waarvan het bevoegde bestuursorgaan binnen dat wettelijk boetemaximum zelf de gepaste hoogte kan bepalen. Voor de wettelijke boetetarieven regelt de Awb een matigingsbevoegdheid (artikel 5:46, derde lid, Awb), voor de vrije bevoegdheid een afstemmingsgebod: de hoogte van de bestuurlijke boete moet worden afgestemd op een aantal groepen omstandigheden: de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid, de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan (artikel 5:46, tweede lid, Awb). Daarnaast spelen de omstandigheden waarin de overtreder verkeert een rol, ook al ontbreekt deze belangrijke categorie in de wettelijke regeling. Zoals ik hierna nog uiteen zal zetten, bepaalt het gekozen systeem de techniek van de toetsing door de rechter. Daarbij bestaat spanning tussen de omstandigheden die de wetgever of beleidsregelgever in de algemene tarievenregeling vangt en de omstandigheden die de rechter tot een lagere bestuurlijke boete brengen.

De wijze waarop de boetetarieven bij algemeen verbindend voorschrift worden vastgesteld, loopt uiteen. In een aantal wetten wordt voorzien in een bijlage bij de wet waarin boetetarieven zijn geregeld, die bij AMvB kunnen worden gewijzigd.⁶⁰ In andere wetgeving wordt de grondslag opgenomen om bij AMvB⁶¹ of een ander algemeen verbindend voorschrift, bijvoorbeeld bij ministeriële regeling⁶² of gemeentelijke verordening, boetetarieven te regelen. In een aantal systemen kan de lagere regelgever bepalen of de vrije boetebevoegdheid geldt of niet, doordat is geregeld dat bij AMvB boetetarieven kunnen worden bepaald. Blijft een AMvB uit, dan is de boetebevoegdheid vrij.

⁶⁰ Zie bijvoorbeeld artikel 11c Tabakswet.

⁶¹ Zie bijvoorbeeld Besluit bestuurlijke boete Drank- en Horecawet, Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte, Besluit bestuurlijke boetes financiële sector, Warenwetbesluit bestuurlijke boeten, Boetebesluit socialezekerheidswetten, Vrijstellings- en boetebesluit Wet Bpf 2000.,

⁶² Bijvoorbeeld op grond van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren de Regeling bestuurlijke boetes GWWD.

Bij een vrije boetebevoegdheid kan het bestuursorgaan deze afstemming in beleidsregels regelen, en dat is zeer regelmatig het geval.⁶³ De wijze waarop in de beleidsregels het bepalen van de hoogte van de bestuurlijke boete wordt geregeld, verschilt. Ook zijn er verschillen in het onderscheiden van boeteverlagende omstandigheden en de waardering daarvan. Zeer regelmatig worden tarieven opgenomen, maar het komt ook vaak voor dat enkel wordt bepaald welke omstandigheden meewegen en welke berekeningswijze wordt gehanteerd. Soms verplicht de wetgever het bestuursorgaan om beleidsregels bekend te maken.⁶⁴ Bij een klein aantal zelfstandige bestuursorganen met een boetebevoegdheid worden deze beleidsregels door de Minister vastgesteld.⁶⁵

3.5 Zware of lichte procedure

In de Awb- boeteprocedure wordt een belangrijk onderscheid gemaakt tussen de lichte en de zware procedure (artikel 5:53 Awb). Zodra die bepaling van toepassing is, geldt de zware boeteprocedure. De kern van de zware boeteprocedure is de verplichting om een boeterapport uit te brengen voordat een boetebesluit wordt genomen om de overtreder in staat te stellen zich tijdig tegen een voorgenomen boeteoplegging te verdedigen (artikel 5:53, tweede lid, j° 5:48 Awb). Het boeterapport is dan ook het anker van de verdedigingsrechten in de

⁶³ Zie bijvoorbeeld de Beleidsregels 2008 oplegging bestuurlijke boete bij niet tijdige aanmelding zorgverzekering, Beleidsregels bestuurlijke boete Geneesmiddelenwet, Beleidsregels bestuurlijke boete Kwaliteitswet zorginstellingen, Beleidsregels bestuurlijke boete Wet afbreking zwangerschap, Beleidsregels bestuurlijke boete Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen, Beleidsregels bestuurlijke boete Wet inzake bloedvoorziening, Beleidsregels bestuurlijke boete Wet klachtrecht cliënten zorgsector, Beleidsregels bestuurlijke boete Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg, Beleidsregels bestuurlijke boete Wet op de medische hulpmiddelen, Beleidsregels bestuurlijke boete Wet veiligheid en kwaliteit lichaamsmateriaal, Beleidsregels voor het bestuur van de Nederlandse emissieautoriteit inzake het bepalen van de hoogte van een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete bij de handhaving van de regels voor de handel in emissierechten, Beleidsregels bestuurlijke boeten S&O-afdrachtvermindering, Beleidsregels bestuurlijke handhaving Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag 2010, het Besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst, Besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst/Douane, Beleidsregel boeteoplegging Arbeidstijdenwet en Arbeidstijdenbesluit, Beleidsregel boeteoplegging Arbeidstijdenwet en Arbeidstijdenbesluit vervoer, Beleidsregel sancties frequentiegebruik radio-omroep, Beleidsregels arbeidsomstandighedenwetgeving, Beleidsregels boeteoplegging Wet arbeid vreemdelingen 2010, Circulaire particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus, Besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst/Toeslagen, Beleidsregel Boete werknemer 2010.

⁶⁴ Zoals bijvoorbeeld in artikel 19d, derde lid, Wet arbeid vreemdelingen.

⁶⁵ Zie bijvoorbeeld de Beleidsregels van de Minister van Economische Zaken voor het opleggen van bestuurlijke boetes door de NMa 2009 op grond van artikel 21 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. In artikel 74 Wet bescherming persoonsgegevens is een vergelijkbare bevoegdheid opgenomen, maar deze is bij mijn weten niet gebruikt.

procedure tot voorbereiding van het boetebesluit. Aan het boeterapport en de zware boeteprocedure is dan ook een aantal waarborgen gekoppeld, zoals de hoorplicht (artikel 5:53, derde lid, j° afdeling 4.1.2 Awb j° 5:50 Awb), vertaling/vertolking en tolkenbijstand (artikelen 5:49, tweede lid, en 5:50, eerste lid, aanhef en onder b, Awb), een beslistermijn van 13 weken (artikel 5:51, eerste lid, Awb) en de functiescheidingseis (artikel 10:3, vierde lid, Awb). Voor de beboetbare gedragingen die volgens de zware boeteprocedure moeten worden afgedaan, geldt voorts een langere verjaringstermijn.

Indien de bijzondere wetgever niets bepaalt, dan geldt de zware boeteprocedure indien een bestuurlijke boete kan worden opgelegd van € 340 of meer. In een aantal gevallen heeft de wetgever bepaald dat de zware boeteprocedure ook geldt bij lagere bestuurlijke boetes.⁶⁶ In een aantal andere gevallen heeft de wetgever verzekerd dat de lichte procedure ook geldt voor bepaalde hogere bestuurlijke boetes.⁶⁷ In artikel 9b, derde lid, Zorgverzekeringswet is bepaald dat slechts een deel van de waarborgen van de zware boeteprocedure zal gelden: de boeterapportageverplichting en de hoorplicht gelden niet, andere waarborgen zoals de functiescheidingseis en de langere verjaringstermijn zijn wel van toepassing.

Het lijkt er overigens op dat de zware procedure vrijwel steeds geldt, en dat roept de vraag op of er binnen de zware procedures moet worden onderscheiden tussen lichte zware, middelzware zware en zware boeteprocedures. Voor al deze procedures geldt de boeterapportageverplichting, maar bij de een is het boeterapport meer vergelijkbaar met een enkel proces-verbaal in het strafrecht en bij de andere met een lijvig stam-procesverbaal dat in een complexe grote strafzaak wordt uitgebracht.

De wetgever heeft de aantrekkelijkheid voor de praktijk van de boeteregeling in de Gemeentewet op een aantal manieren drastisch beperkt, en het voorschrijven van de zware boeteprocedure bij het opleggen van de lage bestuurlijke boetes is daarvan zeker een van de voorbeelden. Het is een voorbeeld van een lichte zware boeteprocedure.

De hoge bestuurlijke boetes die op basis van de Mededingingswet voor overtreding van het kartelverbod of voor misbruik van een economische machtspositie worden opgelegd, en de vergelijkbare bestuurlijke boetes in wetgeving

⁶⁶ Zie bijvoorbeeld artikel 34, derde lid, Arbeidsomstandighedenwet, artikel 10:7, derde lid, Arbeidstijdenwet, artikel 154d Gemeentewet, artikel 19d, derde lid, Wet arbeid vreemdelingen, artikel 36 Wet inburgering, artikel 18.16g, eerste lid, Wet milieubeheer, artikel 18f, derde lid, Wet minimumloon en minimumvakantietoeslag.,

⁶⁷ Zie bijvoorbeeld artikel 40, vierde lid, Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, artikel 67pa Algemene wet inzake rijksbelastingen,

zoals de financiële wetgeving, de Telecommunicatiewet en de Wet handhaving consumentenbescherming vallen in de ‘zware categorie’.

In de tussencategorie zouden dan bijvoorbeeld de bestuurlijke boetes vallen die aan etherpiraten worden opgelegd op grond van de Telecommunicatiewet, de overtredingen van de Wet arbeid vreemdelingen, de overtreding van het reclameverbod uit de Tabakswet door kleine Nederlandse bedrijven fabrikanten.

Het bieden van waarborgen bij boeteoplegging lijkt in zijn algemeenheid een mooi streven. Er zit daaraan echter nog een andere kant. Een procedure waarbij eerst een hoorzitting plaatsvindt op een boeterapport, en vervolgens een bezwaarschriftprocedure, een beroepsprocedure bij de rechtbank en hoger beroep bij een van de hogerberoepsrechters brengt voor de overtreder hoge kosten met zich die hem of haar zullen afhouden van de rechtsbescherming die hij of zij verdient.

De praktijk van de Wet arbeid vreemdelingen laat dat zien. Het voeren van effectieve verweren in dat boeterecht is voor de gewone burger bijna niet te doen, omdat aan een verweer zodanig zware eisen worden gesteld dat deze gewone burger het aflegt tegenover de gespecialiseerde rechtsbijstandverlener. De verweerder probeert hier steeds zijn gelijk tot in hoogste instantie te krijgen, en dat betekent dat de overtreder bijna verplicht is om in al deze instanties mee te procederen tegen alle kosten van dien. De proceskosten die de in het gelijk gestelde overtreder vergoed kan krijgen, staan in geen enkele verhouding tot de daadwerkelijk geleden proceskosten. Bij de Wet arbeid vreemdelingen moet voorts worden beseft dat alle werkgevers in een keten rondom de vreemdeling zonder tewerkstellingsvergunning een bestuurlijke boete opgelegd krijgen en in beginsel tot het maken van vergelijkbare proceskosten worden gedwongen. Uiteraard regent het hier dan onderlinge verhaalsacties, waardoor de werkgever onder aan de trechter van de ketenaansprakelijkheid nog met fors hogere kosten wordt geconfronteerd.

4. Eenheid in rechtspraak en jurisprudentie

4.1 Introductie: eenheid waarin?

Het boeterecht maakt samen met het straf- en strafprocesrecht deel uit van het publiekrechtelijke sanctierecht. Zowel het Algemeen deel van het materiële strafrecht als het algemeen deel van het bestuursrecht zijn van toepassing op in algemeen verbindende voorschriften neergelegde regels waarvan de niet-naleving strafbaar is gesteld. De bestuursrechter hanteert deze voorschriften indien op basis daarvan bijvoorbeeld vergunningen of ontheffingen worden verleend of geweigerd of sanctiebesluiten worden genomen. Indien de niet-naleving van deze voorschriften leidt tot strafvervolging, dan past de strafrech-

ter dezelfde voorschriften toe, en dat geldt ook voor de vervolging van ambtenaren of voor strafbare feiten zoals 180 Sr (wederspanning) en 184 Sr (opzettelijk niet meewerken). De civiele rechter past dezelfde voorschriften op zijn beurt toe bij een onrechtmatige overheidsdaadactie. Dit geldt ook voor de ambtenarenrechter en voor instanties zoals de Nationale ombudsman.⁶⁸

Het bestuursrecht in de Awb is op grond van artikel 1:6 Awb niet van toepassing op het strafprocesrecht, maar dat betekent niet dat er geen sprake is van doorwerking van het bestuursrecht in dat strafprocesrecht.⁶⁹ De uit artikel 6 EVRM voortvloeiende normen zijn van toepassing in het gehele bestraffende publiekrecht, maar naar vaste jurisprudentie betekent de toepasselijkheid van artikel 6 EVRM niet dat daarmee de normen uit het straf(proces)recht van toepassing zijn.⁷⁰ Overigens paste de bestuursrechter al vóór de inwerkingtreding van de vierde tranche Awb normen uit het straf- en strafprocesrecht toe in het bestraffende bestuursrecht, en toen het voorontwerp en wetsvoorstel vierde tranche Awb vorm kreeg deed deze rechter dat – voor zover nodig – met impliciete of uitdrukkelijke anticipatie op de daarin vervatte boeteregeling.

Met de vierde tranche Awb werden algemene regelingen geïntroduceerd die als een mijlpaal kunnen worden beschouwd in de ontwikkeling en emancipatie van het bestuursrecht als zelfstandig rechtsgebied naast het strafrecht en het privaatrecht. De daarover opgenomen algemene opmerkingen van de regering in de toelichtende stukken zijn van groot belang voor de verdere ontwikkeling van het bestuursrecht, en voor de verhouding van dat rechtsgebied tot het strafrecht. De passage verdient integrale weergave in deze bijdrage:

‘Het komt regelmatig voor, dat een bepaald verschijnsel of een bepaalde rechtsfiguur in het bestuursrecht niet is geregeld, terwijl dezelfde of een

⁶⁸ Bij de bespreking van het boeterrecht voor gemeentebesturen heb ik al kritiek geleverd op het afwijkende systeem van rechtsbescherming dat in de Gemeentewet is opgenomen bij het daarin geregelde boeterrecht.

⁶⁹ Zie hierover ondermeer: A. Hartmann en L.J.J. Rogier, Verschillen en overeenkomsten tussen strafrecht en bestuursrecht, DD (23) 1993, p. 1042-1058; O.J.D.M.L. Jansen, Bestuursrecht en strafprocesrecht: doorwerken of afgrenzen? In: T. Hoogenboom en L.J.A. Damen (red.), In de sfeer van administratief recht (Konijnenbelt-bundel), Lemma, Utrecht 1994, p. 257 – 283; H.J.B. Sackers, Strafrecht en bestuursrecht, twee geloven op één kussen? In: H.Ph.J.A.M. Hennekens e.a., Bestuursrecht aan de horizon, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1994, p. 101-121 en zijn De Algemene wet bestuursrecht in straf(proces)rechtelijk perspectief, DD 1994, p. 802-813; O.J.D.M.L. Jansen, De eindige toekomst van artikel 1:6 Awb, NTB 1999, p. 150-156 en G. Knigge, De verkalking voorbij: over de verhouding van het strafrecht tot het bestuursrecht, RMThemis 2000, p. 83-96.

⁷⁰ HR 7 september 1988, BNB 1988, 298.

verwante figuur in het privaatrecht of in het strafrecht wel is geregeld. Dit komt doordat het algemeen bestuursrecht veel jonger en daardoor minder ver ontwikkeld is dan de beide andere rechtsgebieden. Hoewel het bijzondere, materiële bestuursrecht zeer veel regels kent, zijn in het algemeen bestuursrecht toch nog veel zaken niet geregeld. Dit betekent dat men in bestuursrechtelijke verhoudingen regelmatig moet terugvallen op regels uit één van de andere rechtsgebieden; vooral uit het privaatrecht, maar in mindere mate ook wel uit het strafrecht. Vaak kan dat zonder problemen, maar soms blijken de privaatrechtelijke en strafrechtelijke regels minder geschikt, omdat zij niet primair voor bestuursrechtelijke verhoudingen zijn geschreven en daardoor soms onvoldoende rekening houden met de specifieke kenmerken daarvan, zoals de machtsongelijkheid tussen burger en overheid. Soms kan dit worden opgelost door aanpassing van de desbetreffende regels. Zo kan bijvoorbeeld de Wet op de economische delicten worden begrepen als een aanvulling van het straf(proces)recht met het oog op de handhaving van bestuursrechtelijke ordeningswetgeving. Maar soms ook heeft het bestuursrecht behoefte aan eigen regels. In het verleden werden die dan veelal neergelegd in bijzondere bestuursrechtelijke wetten. Zo kent bijvoorbeeld het belastingrecht voor de twee in dit wetsvoorstel geregelde onderwerpen – afwikkeling van geldschulden en bestraffing van overtredingen – al heel lang eigen, deels van het privaatrecht, respectievelijk strafrecht afwijkende regels. Indien de behoefte aan eigen bestuursrechtelijke regels zich op meer beleidsterreinen doet gevoelen, is het tegenwoordig echter vaak aantrekkelijker om deze regels in de Algemene wet bestuursrecht op te nemen. Daarom zal zich ook in de toekomst van tijd tot tijd de vraag voordoen of in de Algemene wet bestuursrecht regels moeten worden opgenomen over een onderwerp, waarvoor het privaatrecht of het strafrecht reeds regels geeft. Voor de nabije toekomst valt bijvoorbeeld te denken aan het onderwerp schadevergoeding.

Vaak zal de reden om een elders geregeld onderwerp ook in de Awb te regelen ook gelegen zijn in onduidelijkheid over het antwoord op de vraag in hoeverre regels uit andere rechtsgebieden in het bestuursrecht kunnen worden toegepast. Juist omdat de eigen aard van het bestuursrecht met zich meebrengt dat andere regels dan in het strafrecht en het privaatrecht nodig kunnen zijn, behoort de wetgever daarover zoveel mogelijk duidelijkheid te verschaffen. Dit geldt zowel voor het geval dat niet als voor het geval dat wel bij die andere rechtsgebieden kan worden aangesloten. In het laatste geval kan het aangewezen zijn om duidelijkheid te verschaffen door de bewuste bepalingen van het Burgerlijk Wetboek of van het Wetboek van Strafrecht uitdrukkelijk van overeenkomstige toepassing te verklaren op bestuursrechtelijke verhoudingen. Het onderhavige wetsvoorstel biedt

daarvan diverse voorbeelden. Uitgangspunt moet daarbij zijn, dat nodeloze verschillen tussen de rechtsgebieden moeten worden voorkomen. Wanneer de privaatrechtelijke of strafrechtelijke regels ook voor bestuursrechtelijke verhoudingen goed voldoen, moet daarbij worden aangesloten. Dat moet en dat kan ook, omdat veel van wat op het eerste gezicht typisch bestuurs-, straf- of privaatrechtelijk lijkt, bij nadere beschouwing een uitwerking is van aan de verschillende rechtsgebieden gemeenschappelijke rechtsbeginselen. Zo berust ook de thans voorgestelde regeling inzake de bestuurlijke boete op beginselen als «geen straf zonder schuld», ne bis in idem en nulla poena sine lege. Bestrafing door het bestuur in plaats van door de rechter vraagt een iets andere uitwerking op het niveau van de precieze regels, maar de dragende beginselen zijn dezelfde.

Het gaat in deze gevallen dus steeds om het vinden van een evenwicht tussen enerzijds het geven van eigen, afwijkende regels voor het bestuursrecht waar dat nodig is en anderzijds het aansluiten bij bestaande privaot- of strafrechtelijke regels waar dat mogelijk is. Het wiel behoeft niet opnieuw te worden uitgevonden, maar het moet soms wel op de bestuursrechtelijke maat worden gemaakt.⁷¹

De wetgever wil nodeloze verschillen tussen de rechtsgebieden voorkomen. Voor ons onderwerp is van belang dat dit betekent dat nauwe aansluiting op het straf- en strafprocesrecht bij het boeterecht het uitgangspunt is. In een aantal gevallen heeft de wetgever dat expliciet tot uitdrukking gebracht met uit het strafrecht overgenomen begrippen en expliciete verwijzingen naar bepalingen uit het strafrecht.⁷² Ook waar de wetgever dat niet expliciet heeft aangegeven, moet worden aangenomen dat door de praktijk (rechtsbijstandverleners, bestuursorganen en rechterlijke macht) zo nauw mogelijk aansluiting dient te worden gezocht bij het strafrecht.⁷³ Dit sluit overigens nauw aan bij de benadering van de bestuursrechter van vóór de inwerkingtreding van de Awb-boeteregel.

⁷¹ Kamerstukken II 29 702, nr. 3, p. 6-7.

⁷² Zie bijvoorbeeld artikel 5:1, tweede lid, (plegen en medeplegen), artikel 5:1, derde lid, (artikel 51, tweede en derde lid, Sr van overeenkomstige toepassing), 5:5 (rechtvaardigingsgronden), 5:10a (verhoor), 5:41 (avas), 5:42 (afgestemd op artikel 69 Sr), 5:43 (afgestemd op artikel 68 Sr), 5:45 (afgestemd op artikel 70 Sr), 5:46, vierde lid (artikel 1, tweede lid, Sr van overeenkomstige toepassing verklaard).

⁷³ Op dit uitgangspunt is één – vermoedelijk kleine – uitzondering: in het bestraffende bestuursrecht is blijkens de parlementaire geschiedenis anders dan in het strafrecht de immuniteit van krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen vrijwel geheel uitgesloten.

Institutionele garanties voor eenheid

Zoals hierna nog nader wordt uiteengezet zoeken wetgever, rechtspraak en rechtsbijstandverleners in het boeterecht zoveel mogelijk aansluiting bij het strafrecht. Het gaat daarbij om het toepassen van strafrechtelijke jurisprudentie door een bestuursrechter. Er zijn geen institutionele garanties voor eenheid in het bestraffende publiekrecht, net zo min als er op dit moment institutionele garanties zijn om eenheid binnen het bestuursrecht tussen de hoogste rechters (Centrale Raad van Beroep, College van Beroep voor het Bedrijfsleven, (belastingkamer) Hoge Raad en Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) af te dwingen, of – bij de uitleg van wettelijke voorschriften – tussen de bestuursrechter, de strafrechter en de civiele rechter.⁷⁴

Rechtbanken kunnen bepaalde meer algemene of principiële kwesties in het bestraffende bestuursrecht beslissen in een meervoudige kamer waarbij de benodigde strafrechtelijke kennis – voor zover deze nodig is – uit de strafsector wordt gehaald of met rechter-plaatsvervangers wordt ingevuld.⁷⁵ Daarmee zouden informeel ‘sanctiekamers’ kunnen worden gevormd. Indien dergelijke kamers uitsluitend voor de afstemming tussen het strafrecht en het bestraffende boeterecht worden ingericht, vraag ik mij af of de noodzaak daarvoor niet ook voor andere terreinen zou kunnen gelden, zoals bijvoorbeeld waar het de afstemming tussen het bestuursrechtelijke en civielrechtelijke schadevergoedingsrecht betreft, of tussen het belastingrecht en het bestuursrecht, of tussen de toepassing van de regelingen over de inning van bestuursrechtelijke geldvorderingen, die van de inning van strafrechtelijke geldvorderingen en het civiele recht op dit punt. Ik heb de indruk dat de rechterlijke macht al enige ervaring heeft met het samenstellen van dergelijke kamers.⁷⁶ Dat lijkt ook bij de hoogste rechters

⁷⁴ In een interview noemt de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak enkele voorbeelden van uitspraken waarmee eenheid van rechtspraak in het bestuursrecht wordt tot uitdrukking gebracht, (Rechtspraak als collectief goed, NJB 2011, p. 1602 t/m 1607, met name p. 1607, noot 2.

⁷⁵ Op een vergelijkbare wijze zouden strafkamers van rechtbanken bestuursrechtelijke of fiscale kennis kunnen ‘invliegen’ waar dat geboden is, bijvoorbeeld bij economische strafzaken of fraudezaken. Naar ik heb begrepen gebeurt dat met enige regelmaat, maar loopt het beeld per rechtbank uiteen. Een goed recent voorbeeld van coördinatie van rechtspraak met een speciale kamer samengesteld uit de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak, de president van het College van Beroep voor het bedrijfsleven en een raadsheer uit de Hoge Raad is ABRvS 10 mei 2011, LJN BQ4616. In deze uitspraak werd in het belang van de rechtseenheid de rechtspraak van de Hoge Raad (belastingrechter) en die van de andere hoogste bestuursrechters over het bewijs van ontvangst van door het bestuursorgaan niet aangetekend verzonden stukken op elkaar afgestemd.

⁷⁶ Wellicht ten overvloede: al enige tijd zijn de voorzitters van de hogerberoepsrechters over en weer plaatsvervanger in elkaars colleges. De voorzitter van de Afdeling bestuursrecht-

het geval te zijn: er zijn onlangs twee raadsheren tot staatsraad in buitengewone dienst benoemd bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, en een aantal staatsraden en raadsheren van de hogerberoepsrechters zijn tevens plaatsvervanger in een van de gerechtshoven. Zie ik het goed, dan zijn er geen hogerberoepsrechters als raadsheer aan de Hoge Raad verbonden.⁷⁷

Inmiddels kan worden vastgesteld dat de Hoge Raad, althans de procureur-generaal, zijn bevoegdheden inzet om de rechtseenheid in het bestraffende publiekrecht te dienen.⁷⁸

Van belang is hier nog het wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht (kamerstuk 32 450), waarin onder meer wordt voorgesteld om naast de huidige mogelijkheid van enkelvoudige en de meervoudige kamers in hoger beroep de mogelijkheid van een grote kamer (met vijf rechters) te introduceren (voorgesteld artikel 8:10a, vierde lid, Awb). Een dergelijke kamer zou kunnen worden samengesteld uit leden van elke hogerberoepsrechter en een vertegenwoordiger van de Hoge Raad. Het verdient vermelding dat met dit wetsvoorstel ook de mogelijkheid wordt geïntroduceerd in hoger beroep om bij behandeling in een meervoudige kamer of een grote kamer een lid van een van de hogerberoepsrechters in het bestuursrecht aan te wijzen om in een bepaalde zaak te concluderen (voorgesteld artikel 8:12a Awb). Een dergelijke grote kamer zou ook kunnen worden ingesteld om op het terrein van het bestraffende bestuursrecht over bepaalde thema's uitspraak te doen.

De meest vergaande optie om institutionele eenheid te creëren zou zijn het afschaffen van de Nederlandse overblijfselen van de Franse dualité des juridictions en het afschaffen van de tweedeling tussen het bestuursrechtelijke systeem van rechtsbescherming en het 'gewone' systeem (civiel, straf en fiscaal). Dat zou betekenen dat de mogelijkheid van cassatie bij een bestuursrechtelijke kamer van de Hoge Raad wordt gecreëerd, en dat niet alleen het beroep maar ook het hoger beroep bij de gewone rechterlijke macht (bestuurssectoren bij de gerechtshoven, dan wel een afzonderlijk administratief hof) wordt vormgegeven. De Raad van State zou in dat systeem zijn rechtsprekende functie geheel

spraak is nog niet nog plaatsvervanger bij een andere hogerberoepsrechter, wel is een aantal staatsraden plaatsvervanger bij de andere hogerberoepsrechters.

⁷⁷ De argeloze buitenstaander zou hier kunnen veronderstellen dat de Afdeling bestuursrechtspraak zichzelf ziet als een hogere hogerberoepsrechter dan de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven, en de Hoge Raad zichzelf als hogere rechter ten opzichte van de Afdeling bestuursrechtspraak.

⁷⁸ Zie de belangrijke conclusie van AG Knigge van 8 maart 2011, LJN BP6878 waarop het belangrijke arrest HR 12 juli 2011, LJN BP6878; AB 2011, 312 (artikel 1, tweede lid, Sr) volgde en HR 1 februari 2011, LJN BM9102; NJ 2011, 394; AB 2011, 225 (ne bis in idem).

verliezen, en de Centrale Raad van Beroep zou evenals het College van Beroep voor het bedrijfsleven ophouden te bestaan. De rechtseenheid zou in dat systeem uiteindelijk in handen van de Hoge Raad zijn. Het zou een ontwikkeling zijn die aansluit bij die in een aantal andere EU-landen (bijvoorbeeld Spanje), maar het lijkt vooralsnog toekomstmuziek te zijn.

Door Ettekoven werd in 2008 de gedachte geopperd om het parket van de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad aan te vullen met een sectie van algemeen bestuursrechtelijk georiënteerde advocaten-generaal.⁷⁹ Zij zouden dan de conclusies kunnen nemen bij een van de hoogste instanties.⁸⁰ Ik vind dat een beduidend betere regeling dan de regeling die nu wordt voorgesteld. Bovendien kunnen deze advocaten-generaal ook de Hoge Raad bedienen. Op deze wijze leveren deze advocaten-generaal daadwerkelijk een bijdrage aan de benodigde grotere rechtseenheid. Ook zouden deze advocaten-generaal op deze wijze niet alleen worden gerekruteerd uit de groep staatsraden en raadsheren, maar ook uit de advocatuur en de wetenschap.⁸¹

Ettekoven stelt ook voor om cassatie op de Hoge Raad in te stellen voor het bestraffend bestuursrecht, om zo zeker te stellen dat de strafrechtelijke begrippen die daarin een rol spelen op uniforme wijze worden uitgelegd. Op deze wijze zou inderdaad een bijdrage aan de rechtseenheid worden geleverd. Het systeem van rechtsbescherming is echter inmiddels zo ingewikkeld geworden met allerlei incidentele procedures en afzonderlijke rechtsgangen dat alleen al daarom dit voorstel zou moeten worden afgewezen, tenzij er een administratieve kamer bij de Hoge Raad wordt gerealiseerd die bijvoorbeeld niet alleen de rechtseenheid in het hanteren van de strafrechtelijke begrippen zou bewaken,

⁷⁹ B.J. van Ettekoven, *Rechtseenheid en de advocaat-generaal in het bestuursrecht*, NJB 2008, p. 14-18. Zie ook zijn *Rechtseenheid vanuit het perspectief van de rechtbanken. Over de toekomstige organisatie van de bestuursrechtspraak*, in: T. Barkhuysen e.a., *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb, Bju, 's-Gravenhage 2010*, p. 281-297. Zie over het voorstel van de bestuursrechtelijke advocaat-generaal ook nog M. Scheltema, *Nieuwe perspectieven voor rechtseenheid in het bestuursrecht*, NTB 2010, p. 219-220.

⁸⁰ Scheltema wijst nog op de mogelijkheid van het benoemen van een advocaat-generaal tot staatsraad in buitengewone dienst waardoor de rechtseenheid ook met de werkerreinen van de Hoge Raad zou kunnen worden bereikt (Scheltema wijst met name op het privaatrecht en het strafrecht). Dat is weliswaar praktisch en daarom ook een aantrekkelijke gedachte, maar mijn voorkeur verdient een principiële *institutionele* scheiding tussen rechtspraak en het uitlokken van de rechtspraak met conclusies door een of meer onafhankelijke advocaten-generaal.

⁸¹ Uiteraard kunnen deze twee beroepsgroepen binnen bereik komen door hen als plaatsvervangers of staatsraad in buitengewone dienst te benoemen. In het geval van advocaten is dat echter lastig. Het probleem is veel minder indien zij zouden kunnen worden benoemd tot advocaat-generaal zonder tevens rechter, raadsheer of staatsraad te zijn.

maar ook de rechtseenheid in het overige boeterecht, en zelfs het overige bestuursrecht, zoals bijvoorbeeld de uitleg van de wet- en regelgeving waarvan de overtreding een beboetbaar feit oplevert.

Hierna komt een aantal thema's aan de orde waarbij de afstemming tussen het straf- en strafprocesrecht enerzijds en het bestraffende bestuursrecht anderzijds en de daarmee de eenheid binnen het bestraffende publiekrecht worden besproken.

4.2 Daderschap

In het publiekrechtelijke sanctierecht (althans het bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sanctierecht) geldt hetzelfde daderbegrip waar het gaat om de pleger, medepleger, de functioneel dader, en vrijwel dezelfde aansprakelijkheid van rechtspersonen. De kernbepaling is hier artikel 5:1 Awb. Deze bepaling luidt als volgt:

1. In deze wet wordt verstaan onder overtreding: een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.
2. Onder overtreder wordt verstaan: degene die de overtreding pleegt of medepleegt.
3. Overtredingen kunnen worden begaan door natuurlijke personen en rechtspersonen. Artikel 51, tweede en derde lid, van het Wetboek van Strafrecht is van overeenkomstige toepassing.

De regering heeft de keuzen bij de afstemming van deze bepaling op het strafrecht als volgt toegelicht:

'Medeplichtigheid aan overtredingen is dus niet strafbaar. Gelet daarop is geen aanleiding de figuur van de medeplichtigheid in het bestuurlijke sanctierecht te introduceren. Aan een bestuursrechtelijke regeling van doen plegen of uitlokking bestaat evenmin veel behoefte. (...). Doen plegen (...) is ook in het strafrecht een zeldzame figuur; de problemen die zij beoogt op te lossen kunnen veelal ook wel met de leer van het functioneel daderschap worden opgelost. Uitlokking – het een ander door giften, beloften, bedreiging enzovoort bewegen tot het plegen van een delict – komt bij lichtere delicten evenmin veel voor en vergt bovendien veelal een uitvoerig feitenonderzoek waarvoor de bestuursrechtelijke procedure zich minder goed leent.

Aan de figuur van het medeplegen kan daarentegen wel behoefte bestaan. Medeplegen doet zich voor als twee of meer personen gezamenlijk een delict plegen. Voor strafbaarheid als medepleger is dan niet vereist dat de

medeplegers ieder afzonderlijk alle bestanddelen van het delict vervullen, mits sprake is van bewuste samenwerking en gezamenlijk uitvoering. Net als in het strafrecht kunnen in het bestuursrecht personen die geen adreessaat zijn van de geschonden norm, omdat de daarvoor noodzakelijke kwaliteit ontbreekt (bijvoorbeeld die van vergunninghouder), als medepleger en dus als overtreder worden aangeduid ingeval zij een handeling verrichten waarmee een deel van de delictomschrijving wordt vervuld, mits de geadresseerde ook deelneemt aan de overtreding. Dit betekent dat onder omstandigheden, bijvoorbeeld, een werknemer die een vergunningvoorschrift overtreedt of een belastingadviseur die tot de belastingplichtige gerichte normen overtreedt als medeplegers en daarmee als overtreders zouden kunnen worden beschouwd, ondanks het feit dat de overtreden norm niet tot hen is gericht'.⁸²

Het moet worden benadrukt dat deze bepaling niet alleen de aansprakelijkheid regelt bij bestraffende sancties, maar ook die voor herstelsancties (de last onder dwangsom en de last onder bestuursdwang). De medeplichtige is geen overtreder in het bestuursrecht, maar het begrip zal zeker een rol gaan spelen in de jurisprudentie omdat het verweer dat de overtreder weliswaar een link met de overtreding heeft maar hooguit als medeplichtige, interessant is.⁸³

Medeplegen

Volgens een aantal auteurs betekent het daderschap van de medepleger een uitbreiding van de bestuursrechtelijke aansprakelijkheid. In de bestuursrechtelijke jurisprudentie heb ik slechts een uitspraak kunnen vinden waarin het leerstuk uitdrukkelijk is toegepast. In een uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 22 december 2009 oordeelde dit college over een bestuurlijke boete opgelegd aan twee rechtspersonen, en aan de feitelijk leidinggever van die twee rechtspersonen voor de overtreding van de Meststoffenwet met 530 vrachten mest. De twee bedrijven waren gevestigd op dezelfde locatie. De rechtbank liet de bestuurlijke boeten (€ 450 000 voor elke rechtspersoon, en tweemaal € 45 000 voor de feitelijk leidinggever) in stand. Het

⁸² Kamerstukken II 2003-2004, 29 702, nr. 3, p. 79-80. De regering verwijst onder andere naar J.T.K. Bos, De bestuurlijke boete, raakvlakken van bestuurs- en strafrecht, VAR-preadvies, in: J.T.K. Bos e.a., Handhaving van bestuursrecht, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn 1995, p. 121-167, met name p. 150 en A.B. Blomberg, Integrale handhaving van milieurecht, proefschrift UU, Boom Juridische uitgevers, 's-Gravenhage 2000, p. 50-51 en 417.

⁸³ Een voorbeeld daarvan is VzCbb 8 april 2003, AB 2003, 247. Zie daarover ook mijn noot onder Rb. Rotterdam 15 juli 2002, AB 2003, 343.

College komt tot een vernietiging van de aangevallen uitspraak en overwoog daartoe als volgt:

‘Uit de feiten, zoals die uit de gedingstukken en het verhandelde ter zitting naar voren zijn gekomen, is het College gebleken dat tussen appellante 1 en appellante 2, wat betreft de bedrijfsvoering, een zeer nauwe samenhang bestaat. Het College wijst er daartoe op dat appellant bij beide bedrijven de feitelijk leidinggevende is, dat beide bedrijven op dezelfde locatie zijn gesitueerd en dat het gaat om dezelfde 530 vrachten mest die zijn aangevoerd op de locatie van appellante 1 en van daaruit zijn vervoerd door appellante 2. Daarmee is per vracht mest de facto sprake van het slechts één maal niet (kunnen) verantwoorden van de afvoer van de desbetreffende hoeveelheid dierlijke mest en derhalve van één overtreding in de zin van artikel 50, eerste lid, onder a, Msw. De conclusie is derhalve dat appellanten 1 en 2 de overtreding gezamenlijk, als medeplegers, hebben gepleegd. Onder deze omstandigheden is het onjuist dat ter zake van de geconstateerde overtreding van 530 vrachten mest aan zowel appellante 1 als appellante 2 de maximale boete is opgelegd en — in het verlengde daarvan — aan appellant als feitelijk leidinggevende van zowel appellante 1 als appellante 2. Wel kan aan appellanten 1 en 2, nu zij beide als medepleger van de overtreding zijn aan te merken, op grond van artikel 50, eerste lid, onder b, in samenhang met artikel 51, eerste lid, Msw ter zake van deze overtreding ieder afzonderlijk een bestuurlijke boete worden opgelegd. Aangezien op grond van de vaststaande feiten en omstandigheden geen verschil in de bijdrage aan de overtreding tussen appellante 1 en appellante 2 valt aan te wijzen, dient deze boete voor beiden gelijk te zijn.’⁸⁴

Het CBb voorziet zelf in de zaak en legt aan elke rechtspersoon € 225 000 op en aan de feitelijk leidinggever eenmaal € 45 000.

Daderschap rechtspersonen

In het gehele publiekrechtelijk sanctierecht geldt dat niet alleen de rechtspersoon (of daaraan gelijkgestelde entiteit) aansprakelijk is, maar ook de feitelijk leidinggever of opdrachtgever.⁸⁵ In het gehele publiekrechtelijke sanctierecht dient nu dezelfde wijze van toerekening van een gedraging aan een rechtspersoon te worden gehanteerd.

⁸⁴ CBb 22 december 2009, AB 2010, 216.

⁸⁵ Uit CBb 26 juni 2008, AB 2009, 404 kan worden afgeleid dat er een wettelijke grondslag vereist is om de aansprakelijkheid van rechtspersonen uit te breiden naar de feitelijk leidinggever of opdrachtgever. Artikel 5:1, derde lid, Awb voorziet daarin.

Er is overigens nog nauwelijks jurisprudentie van de hogerberoepsrechters over deze toerekening onder de Awb-boeteregeling. Het enige duidelijke voorbeeld is een uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 22 maart 2011. Door een varkenshandel werd met een beroep op het standaardarrest van de Hoge Raad van 21 oktober 2003⁸⁶, aangevoerd dat de geconstateerde overtredingen van de voorschriften over het vervoer van varkens ten onrechte aan de rechtspersoon werden toegerekend. De overtredingen zouden niet in de sfeer van de rechtspersoon hebben plaatsgevonden, omdat het vervoer van zieke of gewonde varkens binnen het bedrijf niet is toegestaan, en het bedrijf er alles aan zou doen om overtredingen te voorkomen. Het College overwoog als volgt:

‘Appellante meent voorts dat de overtredingen haar als rechtspersoon niet aangerekend kunnen worden nu deze niet passen in haar normale bedrijfsvoering. Zij heeft daartoe verwezen naar het eerdergenoemde arrest van de Hoge Raad van 21 oktober 2003. In dat arrest is de omstandigheid dat een gedraging past in de normale bedrijfsvoering van de rechtspersoon, door de Hoge Raad genoemd als één van de omstandigheden die van belang zijn bij de vaststelling of een gedraging heeft plaatsgevonden in de sfeer van de rechtspersoon. Heeft een gedraging in die sfeer plaatsgevonden dan kan die gedraging in beginsel aan de rechtspersoon worden toegerekend en kan de rechtspersoon dus worden aangemerkt als dader van een strafbaar feit.

Het College overweegt dat de onderhavige last onder dwangsom is opgelegd wegens het vervoeren van varkens die ziek of gewond waren. Vast staat dat de normale bedrijfsvoering van appellante bestaat uit het vervoeren van varkens. Derhalve valt niet in te zien dat de overtredingen aan appellante om de door haar genoemde reden niet toegerekend zou kunnen worden.’

Aansprakelijkheid krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen

Ook krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen zijn overtreder en hun feitelijk leidinggevers en/of opdrachtgevers zijn aansprakelijk. Indien in het strafrecht zou worden aangenomen dat in bepaalde gevallen deze rechtspersonen immuun zijn voor strafvervolging, zal deze lijn niet noodzakelijk worden doorgetrokken naar het bestuursrecht. Dit leerstuk is het enige voorbeeld waar de wetgever het mogelijk uiteenlopen van het strafrecht en het bestuursrecht onder ogen heeft gezien. Aanvankelijk liet de Afdeling bestuursrechtspraak in het midden of deze rechtspersonen in het bestraffende bestuursrecht immuun

⁸⁶ AB 2004, 310 nt. O.J.D.M.L. Jansen; NJ 2006, 328 nt. P.A.M. Mevis

zouden zijn,⁸⁷ maar toen artikel 5:1, derde lid, Awb definitief vorm had gekregen in de parlementaire geschiedenis, deed ze in een reeks uitspraken van 12 mei 2010 over de boeteoplegging aan de Staat wegens overtredingen van uiteenlopende ministeries afstand van de mogelijkheid van sanctie-immuniteit voor krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen.⁸⁸ De Afdeling overwoog als volgt:

‘De strafrechtelijke immuniteit die de Staat volgens voormeld arrest van de HR van 25 januari 1994 geniet, plaatst hem binnen het strafrecht in een uitzonderingspositie. De Wav noch de totstandkominggeschiedenis van deze wet biedt een aanknopingspunt om aan te nemen dat de Staat ook bij het opleggen van bestuurlijke boetes op grond van deze wet een dergelijke positie toekomt. Blijkens de memorie van toelichting (*Kamerstukken II* 1993/1994, 23 574, nr. 3, p. 14) bij de artikelen 1 en 2 van de Wav heeft de wetgever juist beoogd de reikwijdte van de Wav ten opzichte van die van de – voordien geldende – Wet arbeid buitenlandse werknemers te verruimen, in die zin dat ook aanstelling in overheidsdienst onder de reikwijdte van de Wav valt. Uit de memorie van toelichting bij de wijziging van de Wav in verband met invoering van bestuursrechtelijke handhaving (Wet bestuurlijke boete arbeid vreemdelingen, *Kamerstukken II*, 2003/2004, 29 523, nr. 3, p. 1) kan niet worden afgeleid dat de wetgever voormelde reikwijdte vervolgens weer heeft willen inperken door de overheid uit te sluiten van boeteoplegging bij overtreding van de Wav. Steun voor de opvatting dat boetes op grond van de Wav ook aan de Staat kunnen worden opgelegd, vindt de Afdeling in het arrest van de HR van 3 maart 1998 (*VR* 1998/130). In dit arrest wordt overwogen dat, aangezien er, gelet op het bestuursrechtelijke karakter van de in de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften voorziene sanctionering van verkeersovertredingen, geen grond bestaat publiekrechtelijke overheidsorganen, waaronder begrepen de Staat, ten aanzien van die sanctionering anders te bejegenen dan natuurlijke personen of privaatrechtelijke rechtspersonen, moet worden aangenomen dat ook publiekrechtelijke rechtspersonen binnen het bereik van die wet vallen.

De verwijzing door de Staat naar voormelde uitspraak van de Afdeling van 23 april 2008 leidt niet tot een andere conclusie. In die uitspraak heeft de Afdeling de algemene vraag of strafrechtelijke immuniteit ook geldt bij het opleggen van een bestuurlijke boete uitdrukkelijk in het midden gelaten.’

⁸⁷ Zie ABRvS 22 november 2006, AB 2007, 25 en ABRvS 23 april 2008, AB 2010, 180.

⁸⁸ ABRvS 12 mei 2010, AB 2010, 185, *LJNB*M4166 en *LJNB*M4167.

4.3 Samenloop en voortgezette handeling

De strafrechtelijke leerstukken van een- en meerdaadse samenloop, alsmede dat van de voortgezette handeling zijn ook van belang voor het bestraffende bestuursrecht. Ze kunnen alle worden beschouwd als nadere uitwerkingen van het evenredigheidsbeginsel. In het voorontwerp Vierde tranche Awb was de eendaadse samenloop nog geregeld, maar in het wetsvoorstel keerde dit onderwerp niet terug. Aan het leerstuk van de voortgezette handeling werden door de regering geen woorden gewijd.⁸⁹ De regering lichtte de gekozen samenloopregeling (in artikel 5:8 Awb)⁹⁰ als volgt toe:

‘Meerdaadse samenloop is veruit de meest voorkomende vorm van samenloop. Artikel 5.0.8 bepaalt dat dan voor iedere overtreding afzonderlijk de daartoe bedreigde bestuurlijke sanctie kan worden opgelegd. Indien voor beide overtredingen een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, kunnen deze boeten dus cumuleren. Dit is in overeenstemming met de regeling in het strafrecht, waar geldboeten krachtens artikel 57, tweede lid, WvSr eveneens kunnen cumuleren. (...)’

Dit laat echter onverlet, dat ook bij meerdaadse samenloop het totaal van de opgelegde bestuurlijke sancties in overeenstemming moet zijn met het evenredigheidsbeginsel. Een bestuursorgaan dat voor te onderscheiden, maar wel samenhangende overtredingen twee of meer bestuurlijke boeten oplegt, zal zich dan ook moeten afvragen of het totaal van de boeten nog wel aansluit bij de ernst van de overtreding. Evenzo zal een bestuursorgaan dat een boete oplegt voor een overtreding die samenhangt

met een overtreding waarvoor reeds door een ander bestuursorgaan een boete is opgelegd, dan wel een strafsancie is opgelegd of een strafrechtelijke transactie heeft plaatsgevonden, zo nodig rekening moeten houden met eerder door andere organen opgelegde straffen. Artikel [5:46] biedt daartoe de ruimte. Toepassing van dit artikel kan er dus toe leiden dat een bestuurlijke boete die voor de betreffende overtreding in het algemeen redelijk is, in het concrete geval als onevenredig moet worden beschouwd in verband met door andere bestuursorganen of de strafrechtelijke autoriteiten voor samenhangende overtredingen opgelegde bestraffende sancties.

⁸⁹ Bos gaf in 1995 aan niet alleen aan dat in het boeterecht het leerstuk van de voortgezette toepassing niet zou dienen te worden toegepast, maar ook dat een wettelijke regeling daarvan in het boeterecht niet wenselijk is. Zie zijn J.T.K. Bos, De bestuurlijke boete, raakvlakken van bestuurs- en strafrecht, VAR-preadvies, in: J.T.K. Bos e.a., Handhaving van het bestuursrecht, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn 1995, p. 119-167, met name p. 157-159.

⁹⁰ Deze bepaling luidt als volgt: ‘Indien twee of meer voorschriften zijn overtreden, kan voor de overtreding van elk afzonderlijk voorschrift een bestuurlijke sanctie worden opgelegd.’

Het voorontwerp maakte op de hoofddregel van artikel [5:8] een uitzondering voor wat in het strafrecht eendaadse samenloop heet. Daarvan is kort gezegd sprake als door één gedraging twee of meer voorschriften worden overtreden die naar hun strekking zodanig nauw samenhangen dat in wezen slechts één overtreding plaatsvindt (vgl. art. 55, eerste lid, WvSr). De wijze waarop deze uitzondering in het voorontwerp was vormgegeven en toegelicht, heeft blijkens de reacties op het voorontwerp nogal wat vragen opgeroepen. Nu eendaadse samenloop in de praktijk – ook in de strafrechtspraktijk – maar zelden voorkomt, is het uit een oogpunt van eenvoud van wetgeving beter daarvoor in het bestuursrecht geen afzonderlijke regeling te treffen. Het door de opstellers van het voorontwerp beoogde doel – het tegengaan van onredelijke cumulatie van sancties – kan ook door toepassing van het evenredigheidsbeginsel worden bereikt. In de schaarse gevallen waarin eendaadse samenloop zich voordoet, zal steeds ook moeten worden gezegd dat het evenredigheidsbeginsel zich in concreto verzet tegen de door artikel [5:8] in abstracto toegelaten cumulatie van sancties. Bij bestuurlijke boeten geeft artikel [5:46], tweede en derde lid, het bestuursorgaan dan de bevoegdheid en de verplichting om met één sanctie te volstaan. Het ligt in de rede dat de bestuursrechter bij de beantwoording van de vraag of sprake is van eendaadse samenloop, aansluiting zal zoeken bij de rechtspraak van de Hoge Raad inzake artikel 55, eerste lid, WvSr. In dat geval zal eendaadse samenloop zich, als gezegd, in de praktijk slechts uiterst zelden voordoen.⁹¹

Kort nadat het wetsvoorstel vierde tranche Awb werd aangeboden aan de Staten-Generaal wees de belastingkamer van de Hoge Raad een arrest waarin een met het strafrecht overeenkomende regel van eendaadse samenloop werd afgeleid uit het evenredigheidsbeginsel. De Hoge Raad overwoog als volgt:

‘Het gaat in art. 67a AWR om een discretionaire bevoegdheid van de inspecteur. De inspecteur moet deze bevoegdheid uitoefenen met inachtneming van geschreven en ongeschreven rechtsbeginselen, waarvan hier van belang is het in art. 3:4 lid 2 Awb neergelegde evenredigheidsbeginsel. Dat beginsel brengt mee dat de boete niet onevenredig mag zijn in verhouding tot de ernst van de gedraging op grond waarvan zij is opgelegd. In een geval als het onderhavige, waarin een belastingplichtige die gegevens voor meer dan één heffing moet verstrekken dat dient te doen op één aangiftebiljet, zodat door het niet of te laat indienen van dat biljet meer dan één verzuim wordt gepleegd, brengt dat beginsel mee dat de op

⁹¹ Kamerstukken II 2003-2004, 29 702, nr. 3, p. 91.

elk van die verzuimen gestelde sancties niet cumulatief behoren te worden toegepast.

In de regel zal in een dergelijk geval het opleggen van boeten tot een totaalbedrag ter grootte van de boete die volgens par. 21 van het BBBB 1998 voor één verzuim zou worden opgelegd – indien de verzuimen niet dezelfde plaats in de verzuimenreeks innemen: het zwaarst te beboeten verzuim – tot een uitkomst leiden die recht doet aan de omstandigheid dat de verzuimen het gevolg zijn van het niet of te laat indienen van één en hetzelfde aangiftebiljet. Bijzondere omstandigheden kunnen aanleiding zijn tot een lichtere of zwaardere beboeting, waarbij art. 4:84 Awb alsmede de paragrafen 44 en 45 van het BBBB 1998 van belang zijn.⁹²

Dit arrest werd door de Afdeling bestuursrechtspraak toegepast in zijn uitspraak van 28 november 2007.⁹³ In deze uitspraak verwierp de Afdeling de met een beroep op dit arrest voorgedragen grief dat de rechtbank Zutphen ten onrechte had overwogen dat er geen aanleiding was voor matiging van de opgelegde bestuurlijke boete omdat er geen sprake was van eendaadse samenloop tussen het niet aanvragen van tewerkstellingsvergunningen voor de door twee vreemdelingen verrichte werkzaamheden en het tevens nalaten om de identiteit van de vreemdelingen te controleren en een afschrift van hun identiteitsdocumenten in de administratie op te nemen. Het is inmiddels vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak dat de overtredingen van de artikelen 2, 15, eerste lid, en 15, tweede lid, Wet arbeid vreemdelingen (resp. het doen verrichten van arbeid zonder tewerkstellingsvergunning, het verstrekken van identificatiedocumentatie door de ene werkgever aan de feitelijke werkgever, en de verplichting van de werkgever om deze documentatie te controleren en in zijn eigen administratie op te nemen) geen eendaadse samenloop opleveren maar als twee afzonderlijke overtredingen moeten worden beschouwd.⁹⁴

⁹² HR 13 augustus 2004, BNB 2005/42 nt. Feteris; AB 2006, 25 nt. O.J.D.M.L. Jansen.

⁹³ ABRvS 28 november 2007, LJN BB8945.

⁹⁴ ABRvS 25 maart 2009, AB 2009, 165 nt. O.J.D.M.L. Jansen, ABRvS 14 oktober 2009, LJN BK0138 (verwijzing naar ABRvS 28 november 2007), ABRvS 16 juni 2010, LJN BM7746 (verwijzing naar parlementaire geschiedenis 5:8 Awb). Zie overigens ook ABRvS 9 september 2009, LJN BJ7217 waar een beroep op meerdaadse samenloop werd gedaan om matiging van de boete te verkrijgen.

*Voortgezette handeling*⁹⁵

De stelling dat er sprake is van een voortgezette handeling is een beroep op het evenredigheidsbeginsel, nu een bepaling zoals artikel 56, eerste lid, Sr ontbreekt. Om te kunnen spreken van een voortgezette handeling dient allereerst sprake te zijn van afzonderlijke feiten, niet van één voortdurend feit. Bovendien moet er een bepaald verband zijn tussen die feiten en handelingen: ze moeten de uiting zijn van één ongeoorloofd wilsbesluit.⁹⁶ Dat betekent dat de handelingen gelijksoortig moeten zijn en dat er veelal een kort tijdsverloop tussen de handelingen zal moeten zijn. Er is inmiddels een aantal uitspraken waarin het leerstuk is toegepast.

Het begrip voortgezette handeling werd in de wat oudere boeterechtelijke jurisprudentie al vaker gehanteerd, met name door de CRvB.⁹⁷

In haar uitspraak van 17 februari 2010⁹⁸ oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak dat het niet beschikken over tewerkstellingsvergunningen voor de door twaalf vreemdelingen verrichte werkzaamheden en het nalaten de identiteit van deze vreemdelingen te controleren en een afschrift van hun identiteitsdocumenten in haar administratie op te nemen, niet zijn aan te merken als gelijksoortige overtredingen en dat derhalve geen sprake kan zijn van voortgezette handeling.

Ook het College van Beroep voor het bedrijfsleven heeft een aantal uitspraken gedaan waarin het leerstuk een rol speelde.⁹⁹ Zo werd het leerstuk een aantal keren tevergeefs ingeroepen bij overtreding van het reclameverbod op grond van de Tabakswet. In zijn uitspraak van 4 mei 2009 oordeelde het CBB:

‘Wat betreft het standpunt van C dat sprake is van een voortgezette handeling, zodat de minister – indien al sprake zou zijn van het bij verschillende gelegenheden overtreden van artikel 5, eerste lid, Tabakswet – slechts gerechtigd zou zijn één maal een boete op te leggen, is het College van oordeel dat de beboetbare gedragingen niet voortkomen uit de door C be-

⁹⁵ Zie hierover onder meer H.E. Bröring, *De bestuurlijke boete*, Deventer,; Kluwer 2005, p. 224-225.

⁹⁶ Zie bijvoorbeeld HR 11 juni 1894, W 6516; HR 19 oktober 1931, NJ 1932, p. 1319; HR 23 september 1980, NJ 1981, 7 en HR 4 december 1990, NJ 1991, 345.

⁹⁷ Zie bijvoorbeeld CRvB 16 mei 2001, AB 2003, 17 m.nt. HBr; CRvB 10 mei 2000, AB 343 m.nt. FP; JB 228 m.nt. C.L.G.F.H. A (waar overigens van voortgezette overtreding sprake was) en CRvB 7 februari 2001, JB 2001, 116 m.nt. C.L.G.F.H. A.

⁹⁸ ABRvS 17 februari 2010, LJN BL4163

⁹⁹ Zie nog naast de hierna besproken jurisprudentie CBb 29 juni 2006, LJN AZ3839 AB 2007, 248 (Warenwet), en CBBb 15 december 1981, AB 1982, 279 (tuchtrecht)..

doelde achterliggende, eenmalige beslissing om een nieuw ontwerp voor het bedrijfslogo (en dat van het sigarettenmerk) te introduceren, maar uit de beslissing, die telkens opnieuw wordt genomen, van dit logo in het kader van een evenement, activiteit of anderszins gebruik te maken op zodanige wijze dat dit het bekendheid geven aan of het aanprijzen van een tabaksproduct tot doel dan wel rechtstreeks of onrechtstreeks tot gevolg heeft.¹⁰⁰

In zijn uitspraak van 16 november 2010 met betrekking tot overtredingen van de Meststoffenwet oordeelde het CBb dat ten onrechte meer bestuurlijke boetes werden opgelegd, nu ten onrechte niet was aangenomen dat er sprake was van een voortgezette handeling. Het CBb overwoog:

‘Wel dienen naar het oordeel van het College de overtredingen met betrekking tot het niet op juiste wijze bemonsteren van een vracht vaste mest door de vervoerder en het niet laten bepalen van de stikstof- en fosfaatgehalten (analyseren) van aan- en afgevoerde vrachten dierlijke mest te worden aangemerkt als één voortgezette gedraging. Het laten analyseren van een monster kan immers alleen plaatsvinden als ook daadwerkelijk een monster is genomen. Als het bemonsteren achterwege is gebleven, kan daarvoor een boete worden opgelegd, maar in dat geval kan niet ook een boete worden opgelegd voor het niet laten bepalen van de stikstof- en fosfaatgehalten van dat niet genomen monster. Voor deze twee overtredingen kan derhalve slechts één boete worden opgelegd. Het beroep is in zoverre dan ook gegrond.’

4.4 De zwaarte van de bestraffende sanctie

Eén van de belangrijkste thema's in de jurisprudentie in het bestraffende bestuursrecht is de zwaarte van de sanctie, en dat is bij bestuurlijke boetes uiteraard de hoogte daarvan. De jurisprudentie over de hoogte van de bestuurlijke boete is overvloedig. De jurisprudentie heeft op dit moment overigens vrijwel uitsluitend betrekking op het recht van voor de inwerkingtreding van de Awb-boeteregeling. Er wordt daarbij echter duidelijk geanticipeerd op de regeling in de artikelen 5:41 en 5:46, tweede en derde lid, Awb. Ik neem dan ook deze bepalingen als uitgangspunt. Ik beperk mij in het kader van deze bijdrage tot het verschil tussen toetsing van boetetarieven in beleidsregels en die in algemeen verbindende voorschriften.

¹⁰⁰ CBb 4 mei 2009, LJN BJ6450. Deze uitspraak is ook interessant omdat in deze zaak niet alleen voortgezette handeling, maar ook eendaadse en meerdaadse samenloop een rol speelden. Zie ook CBb 28 mei 2009, LJN BK4860, CBb 28 mei 2009, LJN BK4874 en CBb 28 mei 2009, LJN BK4968.

De rechter dient de evenredigheid van de bestuurlijke boete 'vol' of 'indringend' te toetsen. Wetgever, literatuur en rechtspraak worstelen met de vraag wat deze uit artikel 6 EVRM voortvloeiende eis precies betekent voor boetetarieven en voor de toepassing van artikel 8:72a, de verplichting van de rechter om zelf in de zaak te voorzien indien hij het boetebesluit vernietigt.¹⁰¹

Indien de verwijtbaarheid volledig ontbreekt, heeft het bestuursorgaan niet de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen (artikel 5:41 Awb). Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen wordt dit aangenomen. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelt dat bij Wav-overtredingen door de overtreder aannemelijk moet worden gemaakt dat door hem de maximale van hem te vergen zorg is betracht ter voorkoming van de overtreding.¹⁰² Een daartoe strekkend avasverweer wordt vrijwel steeds verworpen.¹⁰³ Vergis ik mij niet, dan heeft de Afdeling bestuursrechtspraak in Wav-zaken slechts in een enkele uitspraak aangenomen dat de verwijtbaarheid geheel ontbrak.¹⁰⁴

Indien er geen sprake is van het geheel ontbreken van verwijtbaarheid, is het bestuursorgaan bevoegd om een bestuurlijke boete op te leggen. Daarbij dienen rechter en bestuursorgaan de hoogte van de bestuurlijke boete af te stemmen op vier groepen omstandigheden: de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid, de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd, en de omstandigheden waarin de overtreder verkeert.¹⁰⁵ Indien de wetgever geen boetetarieven heeft opgenomen in een algemeen verbindend voorschrift (de 'vrije' boetebevoegdheid) geldt het afstemmingsgebod van artikel 5:46, tweede lid, Awb. Dat gebod lijkt te zijn beperkt tot de ernst van de gedraging en de mate van verwijtbaarheid. De omstandigheden waaronder de overtreding is

¹⁰¹ Zie over deze thema's recentelijk H.E. Bröring en H.K. Naves, Waarborgen bij bestraffende bestuurlijke sancties: onvoltooid bestuursrecht, en B.W.N. de Waard, De matigende rechter. Evenredigheid en bestuurlijke boeten, in: T. Barkhuysen e.a., Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb, Bju, 's-Gravenhage 2010, resp. p. 449-467 en 469-486.

¹⁰² Standaarduitspraken zijn hier ABRvS 11 juli 2007, AB 2007, 311 en ABRvS 12 maart 2008, AB 2009, 111. Zie voorts ABRvS 22 juni 2011, LJNBQ8855; AB 2011, 263.

¹⁰³ Zie bijvoorbeeld recent nog ABRvS 6 april 2011, LJNBQ0302.

¹⁰⁴ Te weten ABRvS 23 september 2009, AB 2009, 401. De uitspraak van 17 december 2008, LJNBG7170 komt dicht bij het volledig ontbreken van verwijtbaarheid. De eerste uitspraak waarin de Afdeling bestuursrechtspraak wegens verminderde verwijtbaarheid met 50% matigde was bij mijn weten ABRvS 26 september 2007, AB 2007, 401.

¹⁰⁵ Op basis van de jurisprudentie (vergelijk de hierna geciteerde overweging van de Afdeling uit haar uitspraak van 17 juni 2009 met die uit de uitspraak van 27 januari 2010) zou ook kunnen verdedigd dat de rechter op basis van artikel 6 EVRM de vier groepen omstandigheden moet meewegen en het bestuursorgaan slechts twee (of drie). Het bestuursorgaan moet echter vooruitlopen op het rechterlijk oordeel van de rechter op dit punt...

begaan, lijken slechts ‘zo nodig’ te moeten worden meegewogen en over de persoonlijke omstandigheden van de overtreder is niets bepaald. In de toelichtende stukken heeft de regering aangegeven dat ook de draagkracht moet worden meegewogen, en dat zijn persoonlijke omstandigheden. Ook uit de jurisprudentie blijkt dat de persoonlijke omstandigheden moeten worden meegewogen.¹⁰⁶ In beginsel gaat het hier om omstandigheden die door de overtreder onderbouwd moeten worden aangevoerd.

Met grote regelmaat heeft het bestuursorgaan de door hem te hanteren boetetarieven neergelegd in een beleidsregel. Hier moet een drietal uitspraken als standaarduitspraak worden beschouwd: de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van 17 juni 2009 en 27 januari 2010 en de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 27 mei 2010.¹⁰⁷ In haar uitspraak van 17 juni 2009 overwoog de Afdeling bestuursrechtspraak:

‘Anders dan de minister betoogt, dient niet uitsluitend in geval van het ontbreken van dan wel een verminderde mate van verwijtbaarheid of bijzondere omstandigheden in de zin van artikel 4:84 van de Awb van de in de Tarieflijst neergelegde boetenormbedragen te worden afgeweken. Artikel 6 van het EVRM brengt met zich dat de rechter dient te toetsen of de bestuurlijke boete in overeenstemming is met de ernst van de overtreding, de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten, de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan en die waarin de overtreder verkeert. Het in artikel 3:4, tweede lid, van de Awb neergelegde evenredigheidsbeginsel kan ook aanleiding geven de beleidsregels in het concrete geval buiten toepassing te laten en een lagere boete op te leggen.’¹⁰⁸

In de uitspraak van de Afdeling van 27 januari 2010¹⁰⁹ en die van de Centrale Raad van Beroep van 27 mei 2010 wordt een nieuwe standaardoverweging gehanteerd waarmee werd geanticipeerd op het huidige Awb-boeterecht. De Afdeling bestuursrechtspraak overwoog als volgt:

‘De minister heeft in redelijkheid de in de beleidsregels opgenomen boetenormbedragen kunnen vaststellen, zodat hij deze bij de vaststelling van

¹⁰⁶ Financiële omstandigheden: ABRvS 11 maart 2009, AB 2009, 143. Psychische omstandigheden: Rb. Rotterdam 10 maart 2011, LJN BP7350.

¹⁰⁷ AB 2010, 229 nt. Stijnen.

¹⁰⁸ ABRvS 17 juni 2009, AB 2009, 350. Kritisch over deze uitspraak zijn H.E. Bröring en H.K. Naves in hun zojuist geciteerde bijdrage *Waarborgen bij bestraffende bestuurlijke sancties: onvoltooid bestuursrecht*. Zie ook ABRvS 16 september 2009, AB 2009, 362.

¹⁰⁹ Zie ook ABRvS 21 juli 2010, LJN BN1905.

de hoogte van de boete als uitgangspunt dient te nemen. Gelet op de aard van het te nemen besluit zal de minister bij de besluitvorming in het concrete geval echter ook het in artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht neergelegde evenredigheidsbeginsel in acht dienen te nemen. Dit betekent dat de minister zich bij het vaststellen van de hoogte van een boete moet afvragen of de uit de boetenormbedragen voortvloeiende boete, gelet op alle omstandigheden van het geval, evenredig is aan het door de wetgever beoogde doel. Tot de omstandigheden van het geval behoren in ieder geval de aard en de ernst van de overtreding, de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten en de omstandigheden waaronder deze is gepleegd. Wanneer het toepassen van het boetenormbedrag niet evenredig is, is matiging van dit bedrag passend en geboden.

Artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dat op het opleggen van boete als waarom het hier gaat van toepassing is, brengt met zich dat de rechter zonder terughoudendheid dient te toetsen of de door de minister in het concrete geval opgelegde boete in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel.

Indien de rechter van oordeel is dat dit niet het geval is en hij op die grond het besluit vernietigt, neemt hij bij het zelf bepalen van de hoogte van de boete de boetenormbedragen eveneens als uitgangspunt.'

Indien het bestuursorgaan boetetarieven in beleidsregels opneemt, zijn deze in beginsel bindend.¹¹⁰ Op basis van artikel 4:84 Awb kan alleen in bijzondere omstandigheden worden afgeweken van deze tarieven, en dat zijn omstandigheden waarmee de beleidsregelgever geen rekening heeft gehouden. Met andere woorden: is de bestuurlijke boete overeenkomstig het in een beleidsregel neergelegd boetetarief onevenredig in het concrete geval, dan dient op grond van artikel 4:84 Awb te worden afgeweken indien de onevenredigheid valt terug te voeren op omstandigheden waarmee de beleidsregelgever geen rekening heeft gehouden. Indien deze onevenredigheid uit andere omstandigheden voortkomt, dan dient de beleidsregel in het concrete geval buiten toepassing te worden gelaten.

Zijn boetetarieven in een algemeen verbindend voorschrift vastgelegd, dan geldt de matigingsbevoegdheid van artikel 5:46, derde lid, Awb. De standaarduitspraak is hier CBb 29 april 2004, waarin het College onder meer overwoog:

¹¹⁰ Zie hierover nog ABRvS 16 januari 2008, AB 2008, 50.

‘De onderhavige bestuurlijke boete is aan te merken als punitieve sanctie. Art. 6 EVRM brengt mee, dat de rechter dient te toetsen of de hoogte van de opgelegde boete in redelijke verhouding staat tot de ernst en de verwijtbaarheid van de overtreding. De omstandigheid dat art. 48d lid 1 en 2 van de wet voorschrijven dat het bedrag van de boete wordt bepaald door de bijlage bij de wet, kan hieraan niet afdoen. Overigens — zo overweegt het college mede in reactie op hetgeen in het verweerschrift hieromtrent naar voren is gebracht — is het college van oordeel dat de wetstekst — ook voor de toezichthouder zelf — niet uitsluit dat evenbedoelde evenredigheidstoets wordt voltrokken binnen het door lid 4 van art. 48d gegeven wettelijk kader. Weliswaar getuigt de toelichting op deze bepaling van een beperkte opvatting van de wetgever, waar zij toepassing van dit artikellid slechts geraden acht ‘bij uitzondering in een buitengewoon individueel geval’ en waar zij de bewijslast van de uitzonderlijkheid geheel bij de overtreder legt, de redactie van de bepaling zelf staat er niet aan in de weg de evenredigheid volledig te toetsen. Dit betekent dat het bestuursorgaan steeds gehouden is van de hem in art. 48d lid 4 gegeven bevoegdheid gebruik te maken, zodra sprake is van onevenredigheid tussen de hoogte van de boete enerzijds en de ernst en verwijtbaarheid van de overtreding anderzijds.’¹¹¹

In de toelichtende stukken wordt de uitleg van de regering van de matigingsbevoegdheid van artikel 5:46, derde lid, Awb op deze uitspraak gebaseerd. Dat betekent dat het uitgangspunt is dat de rechter de matigingsbevoegdheid zonnig ‘oprekt’ om aan het gebod van de volle toetsing uit artikel 6 EVRM te voldoen. Bestuursorgaan en rechter dienen daartoe zelfs over te gaan, indien er sprake is van bijzondere omstandigheden waarmee de regelgever rekening heeft gehouden. Met andere woorden: anders dan bij in beleidsregels neergelegde tarieven het geval is, wordt hier de regeling niet buiten toepassing verklaard, maar wordt de matigingsbevoegdheid opgerekt. Bij beleidsregels wordt artikel 4:84 Awb niet ‘opgerekt’, maar wordt de beleidsregel in voorkomend geval buiten toepassing verklaard.

4.5 Enkele vervolgingsbeletselen

¹¹¹ CBb 29 april 2004, AB 2004, 317; JOR 2004, 173. Zie daarna CBb 15 februari 2005, AB 2006, 71; CBb 5 april 2005, AB 2006, 81 (Warenwet), CBb 15 december 2006, AB 2007, 280 (Tabakswet); CBb 1 april 2008, LjN BC8271/BC8268; CBb 22 mei 2008, LjN BD2542, CBb 11 december 2008, LjN BG8906; CBb 22 december 2008, LjN BG8819 en LjN BG8869 (Tabakswet) en CBb 30 januari 2009, LjN BH3320 en LjN BH3316; CBb 1 september 2011, AB 2011, 310.

In het strafprocesrecht wordt een aantal vervolgingsbeletselen onderscheiden, en ik noem met name: rechtsmacht,¹¹² leeftijd (12 jaar), *ne bis in idem/una via*, overlijden verdachte en verjaring. Om de omvang van deze bijdrage toch nog enigszins te beperken, volsta ik met een kort overzicht van jurisprudentie over enkele thema's, te weten *ne bis in idem* en *una via* en overlijden verdachte.

ne bis in idem en una via

Met de Awb-boeteregeling wordt beoogd om dubbele bestraffing te voorkomen. Het is verboden om twee bestuurlijke boeten op te leggen voor de dezelfde gedraging (artikel 5:43 Awb), en op grond van de *una via*-regeling moet er worden gekozen tussen een bestuurlijke boete of een strafrechtelijke vervolging (de artikelen 5:44, 5:47, 5:51, tweede lid, Awb en 243, tweede lid, Sv). Er is in de literatuur redelijk veel aandacht besteed aan de details van deze regeling. In het kader van deze bijdrage beperk ik me tot een korte weergave van enige jurisprudentie over dit leerstuk.

Voor de *una via*-regeling in de Awb is een tweetal uitspraken interessant. In de eerste plaats de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 8 juli 2009 waarin werd beslist dat ondanks het ontbreken van een voorziening daarover in de toepasselijke *una via*-regeling (deze ontbreekt ook in artikel 5:44 Awb) ook het voorwaardelijk sepot in het strafprocesrecht in de weg staat aan boeteoplegging in het bestuursrecht.¹¹³ In de tweede plaats de procedures die zijn gevoerd over de vraag of de beboetbare gedraging van het toenmalige artikel 82 Wtk hetzelfde feit oplevert als het strafbare feit van de artikelen 326 en 321 Sr.¹¹⁴ De sector bestuursrecht van de rechtbank Rotterdam oordeelde dat sprake was van hetzelfde feit, de strafrechter (uiteindelijk de Hoge Raad) oordeelde dat sprake was van verschillende feiten.

Ook in het fiscale boeterecht is sprake van een redelijke hoeveelheid uitspraken over de fiscale *una via*-regeling.¹¹⁵

Over dubbele bestraffing is een redelijk grote hoeveelheid jurisprudentie vorhanden van de bestuursrechtelijke hogerberoepsrechters.¹¹⁶ Zo is het sinds de

¹¹² Een voorbeeld van een boeterechtelijke zaak waar ten onrechte rechtsmacht werd aangenomen biedt CBb 1 november 2005, LJN AU5647.

¹¹³ CRvB 8 juli 2009, AB 2009, 379; JB 2009, 209; RSV 2009, 244; USZ 2009, 258; JIN 2009, 248.

¹¹⁴ Rb. Rotterdam 28 juni 2005, JOR 2005, 214; AB 2006, 24; Hof's-Hertogenbosch 8 maart 2006, JOR 2006, 131; HR 30 september 2008, NJ 2008, 531; JOR 2009, 11.

¹¹⁵ Zie bijvoorbeeld ...

¹¹⁶ Zie voor enkele hier niet nader besproken voorbeelden van uitspraken van de CRvB: CRvB 16 februari 2010, LJN BL4283; CRvB 3 mei 2006, LJN AX3056; CRvB 25 april 2006, LJN AW5322 en CRvB 25 april 2006, LJN AW5281

standaardspraak van 21 maart 2007¹¹⁷ vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak dat de overtredingen van artikel 2 en 15 Wet arbeid vreemdelingen aan verschillende werkgevers, dus ook aan een rechtspersoon in verschillende hoedanigheden, kunnen worden opgelegd, en dat zulks geen strijd oplevert met het verbod van dubbele bestraffing.¹¹⁸ Deze uitspraken lijken in lijn te liggen met de jurisprudentie van het College van Beroep voor het bedrijfsleven.¹¹⁹ In haar uitspraak van 4 mei 2010¹²⁰ oordeelde de Afdeling dat de ratio van artikel 2, eerste lid en artikel 15, eerste lid, van de Wav enerzijds en artikel 197b Sr anderzijds verschillend is. Hier was overigens sprake van een onherroepelijke strafrechtelijke veroordeling voor overtreding van artikel 197b Sr van de bestuurders van de voor overtreding van de artikelen 2 en 15 Wav beboete vennootschap.

Van belang is nog het arrest van de Hoge Raad van 1 februari 2011.¹²¹ Hierin betreft de Hoge Raad uitdrukkelijk de pendants in het bestraffende bestuursrecht bij een standaardarrest over de uitleg van het ne bis in idem-beginsel mede in het licht van artikel 54 Uitvoeringsovereenkomst Schengen, artikel 50 Handvest van de grondrechten van de EU en artikel 4, eerste lid, van het zevende protocol bij het EVRM.

Overlijden (rechts-)persoon

In artikel 5:42 Awb is bepaald dat geen bestuurlijke boete wordt opgelegd of verder wordt tenuitvoergelegd, indien de overtreder is overleden. Deze bepaling is afgestemd op artikel 69 Sr. In het strafrecht wordt artikel 69 Sr ook toegepast op rechtspersonen.¹²² Uit de toelichtende stukken bij de Awb-boeteregeling blijkt niet of de wetgever zich daarvan bewust was.

Met de uitspraken van 4 mei 2010 en 16 juni 2010¹²³ lijkt de Afdeling bestuursrechtspraak nodeloos af te wijken van het strafrecht op dit punt. Beide uitspra-

¹¹⁷ ABRvS 21 maart 2007, LJN BA1198; AB 2009, 167

¹¹⁸ Zie voorts ABRvS 12 augustus 2009, LJN BJ5111; ABRvS 29 juli 2009, LJN BJ4137; LJN BJ4139; ABRvS 6 mei 2009, LJN BI2970; ABRvS 6 mei 2009, LJN BI2971; ABRvS 10 september 2008, LJN BF0302; ABRvS 26 maart 2008, LJNBC7601; ABRvS 5 maart 2008, LJN BC5795; ABRvS 7 november 2007, LJN BB7320;

¹¹⁹ Zie bijvoorbeeld CBb 12 september 2006, LJN AY8029.

¹²⁰ ABRvS 4 mei 2010, AB 2010, 160;

¹²¹ HR 1 februari 2011, LJN BM9102: AB 2011, 225.

¹²² Zie Handboek Strafzaken, 108.5.3 en Rb. Rotterdam 7 december 1982, *NJ* 1983, 294; HR 8 maart 1994, *NJ* 1994, 408; HR 24 september 2002, *NbSr* 2002, 239; *JM* 2003, 18; *NJ* 2004/186; HR 15 oktober 2002, *NJ* 2004, 187; HR 2 oktober 2007, *NJ* 2008, 550; HR 16 november 2010, *NJ* 2010, 625.

¹²³ ABRvS 4 mei 2010, AB 2011, 14; ABRvS 16 juni 2010, AB 2011, 15. Zie ook meer recent ABRvS 29 juni 2011, LJN BQ9676

ken van de Afdeling hebben betrekking op aangevallen uitspraken van de Rechtbank Arnhem, die het leerstuk van de overleden rechtspersoon toepaste in het boeterecht, voor zover ik heb kunnen nagaan voor de eerste keer. De afdelingsuitspraak van 4 mei 2010 heeft betrekking op de aangevallen uitspraak van 13 mei 2009¹²⁴ en de afdelingsuitspraak van 16 juni 2010 op de uitspraak van de Rechtbank Arnhem van 14 mei 2009.¹²⁵ De Afdeling wijdt geen woord aan het leerstuk van de overleden rechtspersoon, en we weten dus niet of de Afdeling meent dat dat leerstuk ook in het boeterecht moet worden toegepast. De Afdeling houdt vast aan de benadering uit haar uitspraak van 7 april 2010¹²⁶ volgens welke de op de dag van de overtreding voor derden kenbare rechtsvorm bepalend is voor de vraag wie overtreder is, en geeft niet aan of ook moet worden aangenomen dat deze overtreder op basis van dezelfde voor derden kenbare informatie (de inschrijving in het handelsregister) later kan zijn overleden, zodat de boetebeschikking niet kan worden bekendgemaakt aan deze persoon, of de inning van de reeds opgelegde bestuurlijke boete moet worden gestaakt.

4.6 Zwijgrecht en cautie

In artikel 5:10a Awb zijn het zwijgrecht en de cautieplicht neergelegd. Deze bepaling geldt voor alle bestraffende sancties en niet alleen voor de bestuurlijke boete. De bepaling geldt zowel in de primaire besluitvormingsfase als in de bezwaarschriftprocedure. Voor de rechterlijke fase is artikel 8:28a Awb geschreven, en daar zijn het zwijgrecht en de cautie wel beperkt tot de bestuurlijke boete. Zwijgrecht en cautie zijn beide gekoppeld aan het verhoor. Deze koppeling betekende voor veel boeteregelingen, met uitzondering van bijvoorbeeld die in het economisch en financieel alsmede het fiscale bestuursrecht een wijziging in boeterecht.

Het ligt voor de hand om bij de interpretatie van het begrip ‘verhoor’ aansluiting te zoeken bij de strafrechtelijke jurisprudentie. Verhoor is daar het stellen van vragen naar de betrokkenheid van de verdachte bij een strafbaar feit. Het zwijgrecht geldt voor vragen van elke ambtenaar, niet slechts van toezichthouders of van medewerkers die met de voorbereiding van een boetebesluit zijn belast.¹²⁷¹²⁸ Het is een onjuiste gedachte om aan te nemen dat alleen de laatste

¹²⁴ LjNBJ9058

¹²⁵ LjNBJ1228

¹²⁶ ABRvS 7 april 2010, AB 2011, 6.

¹²⁷ Kamerstukken II 2003-2004, 29 702, nr. 3, p. 94-95: ‘Gekozen is voor plaatsing in titel 5.1, omdat het zwijgrecht onder meer derogert aan de in artikel 5:16 jo. 5:20 neergelegde verplichtingen om inlichtingen te verschaffen aan toezichthouders. Ter vermijding van misverstand zij er overigens op gewezen, dat de betekenis van het zwijgrecht daartoe niet is be-

groep medewerkers vragen kan stellen naar de betrokkenheid van de overtreder bij een beboetbaar feit, al is dat een aantrekkelijke gedachte bij het vormgeven van het boeteonderzoek en de functiescheiding.

Indien de vragen naar de betrokkenheid bij een beboetbaar feit betrekkelijk laat in het voorbereidend onderzoek worden gesteld, bijvoorbeeld om het reeds verkregen bewijsmateriaal aan de overtreder voor te leggen, zal dat verhoor vaak het beginpunt van de criminal charge zijn. Bij deze gedachte past het koppelen van zwijgrecht en cautie aan het boeteonderzoek. Echter, dergelijke vragen worden uiteraard ook vaak eerder in het onderzoek gesteld.

De regering benadrukt dat het verhoor vaak een criminal charge is en een moment a quo kan zijn. De regering schreef immers:

‘Praktisch zal dat overigens vaak niet tot een ander resultaat leiden dan toetsing aan de bestaande formulering. Het «verhoor» is immers ook een «handeling waaraan betrokkene redelijkerwijs de gevolgtrekking kan verbinden dat aan hem een boete zal worden opgelegd» en zal in veel gevallen de eerste zodanige handeling zijn waarmee de overtreder wordt geconfronteerd.’

Bij mijn weten heeft de strafrechter tot op heden uitsluitend aangenomen dat het verhoor een moment a quo kan zijn, maar nimmer dat zulks in een concreet geval ook het geval is.¹²⁹ Uit de recente redelijke termijn-jurisprudentie komt naar voren dat in boetezaken de kennisgeving van het voornemen een bestuurlijke boete op te leggen, in beginsel als moment a quo wordt beschouwd en dat in bijzondere omstandigheden een eerder moment als zodanig kan worden beschouwd. Deze lijn is in overeenstemming met de strafprocesrechtelijke jurisprudentie.

perkt. Het zwijgrecht geldt evenzeer tegenover bestuursorganen en tegenover ambtenaren die geen toezichthouder in de zin van artikel 5:11 zijn.’

¹²⁸ In het licht van de omvang van deze bijdrage volsta ik hier met de verwijzing naar het verband dat door bepaalde marktautoriteiten wel wordt aangebracht tussen een bepaalde interpretatie van het zwijgrecht en de functiescheiding. Zie onder andere: O.J.D.M.L. Jansen, De bestuurlijke boete in het financieel bestuursrecht – enkele opmerkingen, in: R.C.P. Haentjens en M. Jurgens (red.), *Fraude op de financiële markten*, Kluwer, Deventer 2011, p. 115 – 129. Zie voorts de annotaties onder CBb 30 augustus 2011, LJN BR6737; CBb 6 november 2009, AB 2010,215 en CBb 9 februari 2006, AB 2006, 292 en Jansen 2011 (T&C Mededingingswet), art. 54a.

¹²⁹ Zie hierover nader mijn annotatie onder Rb. Rotterdam 21 november 2005, AB 2006, 47.

In haar uitspraak van 26 januari 2011¹³⁰ overwoog de Afdeling bestuursrecht-spraak bijvoorbeeld over een redelijke termijn-verweer:

‘in de regel [*wordt OJ*] eerst met de in artikel 19 van de Wav bedoelde kennisgeving van de boete jegens de beboete een handeling verricht waaraan deze de verwachting kan ontlennen dat hem een boete zal worden opgelegd. In de grote meerderheid van de gevallen zal derhalve de dag waarop deze kennisgeving wordt gedaan gelden als het tijdstip waarop de redelijke termijn, bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het EVRM een aanvang neemt. Zoals ook tot uitdrukking is gebracht in de geschiedenis van de totstandkoming van de Wav (Kamerstukken II 2003/04, 23 523, nr. 3, blz. 14) valt evenwel niet uit te sluiten dat in een concreet geval sprake is van specifieke omstandigheden waarbij, in afwijking van voormeld uitgangspunt, reeds voordat de boetekennisgeving wordt gedaan, jegens de beboete een concrete handeling wordt verricht waaraan hij in redelijkheid de verwachting kan ontlennen dat hem een boete zal worden opgelegd. Het enkele geven van de cautie, dan wel de enkele toezending van het boeterapport zijn in dat opzicht te onbepaald van aard om als een zodanige handeling te kunnen worden aangemerkt. Anders dan [*appellante*] betoogt, heeft de omstandigheid dat voorafgaande aan het gehoor op 4 september 2007 aan (...) de cautie is gegeven, noch de op 16 juni 2008 gedateerde brief waarbij het boeterapport aan [*appellante*] is toegezonden, derhalve tot gevolg gehad dat de redelijke termijn op een van deze momenten een aanvang heeft genomen.’

Deze benadering van de Afdeling bestuursrecht-spraak en de strafrechter kan ook in de jurisprudentie van het CBb worden herkend. Zo overwoog deze bestuursrechter in zijn uitspraak van 16 september 2010:

‘Het College vermag niet in te zien dat A aan het feit dat zij, althans haar vertegenwoordiger, werd verhoord omtrent een door de opsporingsambtenaar geconstateerde overtreding van de Tabakswet in redelijkheid de verwachting heeft ontleend, en in redelijkheid ook de verwachting heeft kunnen ontlennen, dat haar een boete zal kunnen worden opgelegd. Het verhoor is een onderdeel van het opsporingsonderzoek. Degene die omtrent vermoedelijke overtreding van de Tabakswet wordt verhoord, en aan wie in verband daarmee wordt meegedeeld dat hij niet gehouden is op de

¹³⁰ ABRvS 26 januari 2011 LJN BP2120. Dit is een standaardoverweging. Zie bijvoorbeeld eerder al ABRvS 7 april 2010, LJN BM0221. In beide uitspraken verwijst de Afdeling naar de standaarduitspraak ABRvS 9 december 2009, LJN BK5859; JB 2010, 28; JV 2010, 37. Zie voor een vergelijkbare lijn ook CBb 16 september 2010, LJN BO5309;

gestelde vragen te antwoorden, zal duidelijk zijn dat zijn gedragingen onderwerp vormen van een onderzoek. Of de feiten en omstandigheden die uit dit onderzoek naar voren komen uiteindelijk aanleiding zullen zijn een boete op te leggen, valt in zijn algemeenheid uit de enkele handeling van het afnemen van een verhoor echter niet op te maken. Dat ten tijde van het verhoor door de opsporingsambtenaar mededelingen zijn gedaan waaraan A die verwachting heeft kunnen ontleen, is het College niet gebleken. Echter, ook indien zou worden aangenomen dat bij die gelegenheid door de opsporingsambtenaar mededelingen omtrent het opleggen van een boete zijn gedaan, is duidelijk dat de taken en bevoegdheden binnen VWA zodanig zijn verdeeld dat zulke mededelingen niet kunnen worden geacht afkomstig te zijn van een inzake de oplegging van een boete beslissingsbevoegde ambtenaar. Het opsporingsonderzoek, waar het verhoor, zoals gezegd, deel van uitmaakt, mondt uit in een zogenoemd boeterapport. Naar de minister onweersproken heeft gesteld, behelst dit rapport slechts het advies een sanctie op te leggen. Of hiertoe daadwerkelijk wordt overgegaan, wordt op een ander niveau in de organisatie beslist.¹³¹

Ondertussen doet zich ook een aantal andere interessante ontwikkelingen voor bij de interpretatie van het zwijgrecht en de cautie die van belang zijn voor het financieel bestuursrecht. Het gaat daarbij om zwijgrecht en cautie bij schriftelijke verklaringen, en het zwijgrecht en de cautie bij rechtspersonen.

Mondeling of schriftelijk verhoor: cautie

In het bestraffende bestuursrecht is de wetgever er steeds vanuit gegaan dat de cautie niet hoeft te worden gegeven bij schriftelijke verhoren, bijvoorbeeld met een schriftelijke inlichtingenvordering.¹³² De wetgever ging daarbij uit van HR 1 oktober 1985, NJ 1986, 405, waarin werd overwogen:¹³³

‘Blijkens de [wetsgeschiedenis] heeft aan de wetgever bij het begrip ‘verhoor’ telkens voor ogen gestaan: een ondervraging waarbij sprake is van een confrontatie van de ondervraagde met degene die hem ondervraagt, persoonlijk en – behoudens de eventuele bijstand door een of meer tolken – rechtstreeks contact tussen de ondervrager en de ondervraagde, waarbij laatstgenoemde beoogt tussen hem en de ondervraagde een communicatie tot stand te brengen tijdens welke van eerstgenoemde wordt verwacht dat hij aanstonds de hem gestelde vragen beantwoordt. De in verband met dit

¹³¹ LJN BO5309

¹³² Zie mijn annotatie onder CBb 2 februari 2010, AB 2010, 317.

¹³³ Zie over dit arrest onder meer P.J. Wattèl, Is een schriftelijk verhoor geen verhoor? *NJB* 1986, p. 254.

laatste rijzende vraag of de ondervraagde al dan niet verplicht is de hem gestelde vragen te beantwoorden, is ten aanzien van personen die als verdachten in de zin van art. 27 Sv kunnen worden aangemerkt uitdrukkelijk ontkennend beantwoord in de tweede volzin van het eerste lid van art. 29 Sv, luidende: 'De verdachte is niet tot antwoorden verplicht'. Deze bepaling berust op het beginsel, dat een verdachte – behoudens in bij de wet voorziene uitzonderingsgevallen – niet mag worden verplicht actief medewerking te verlenen aan hetgeen tot zijn veroordeling kan leiden. Ten einde nu verdachten die laatstgemelde wetsbepaling niet kennen, dan wel tijdens de ondervraging zich van het bestaan daarvan niet voldoende bewust zijn, te behoeden tegen ongewilde medewerking aan hun veroordeling, is (...) een tweede lid ingevoegd, luidende: 'Voor het verhoor wordt de verdachte medegedeeld dat hij niet verplicht is tot antwoorden'.

[Het voorgaande] leidt tot het oordeel, dat toezending van op schrift gestelde vragen aan een verdachte met het verzoek om deze vragen – eveneens schriftelijk – te beantwoorden niet kan worden aangemerkt als een verhoor in de zin van art. 29 Sv, aangezien een zodanige toezending valt buiten het kader van hetgeen de wetgever bij het begrip 'verhoor' voor ogen heeft gestaan en aanleiding heeft gegeven tot invoeging van het huidige tweede lid van art. 29 Sv. Immers, van een confrontatie van een ondervrager met een ondervraagde (...) is geen sprake indien op schrift gestelde vragen worden toegezonden aan en ontvangen door een persoon aan wie wordt verzocht die vragen – eveneens schriftelijk – te beantwoorden. Laatstgenoemde behoeft (...) niet aanstonds en niet onder de psychische druk welke een verhoorsituatie kan medebrengen te beslissen of hij de gestelde vragen al dan niet zal beantwoorden, doch hij kan zich gedurende enige tijd erover beraden of – en zo ja hoe – hij de op schrift gestelde vragen zal beantwoorden.

[Dit] vindt bevestiging in de laatste volzin van het derde lid van art. 29 Sv, luidende: 'De mededeling bedoeld in het tweede lid wordt in het p.-v. opgenomen', welk voorschrift wel past binnen het kader van een verhoor als onder 5.1.1 bedoeld doch niet past bij een verzoek om schriftelijk gestelde en aan de betrokkene toegezonden vragen te beantwoorden.

Uit het vorenoverwogene vloeit voort, dat de stelling (...) dat de strekking van het tweede lid van art. 29 Sv medebrengt dat op de aan de verdachte toegezonden antwoordkaart had behoren te worden vermeld, dat de verdachte niet verplicht was een (schriftelijke) verklaring af te leggen – niet als juist kan worden aanvaard.'

Ook de Awb-wetgever gaat ervan uit dat de cautie in beginsel uitsluitend behoort te worden gegeven bij mondelinge verhoren. Zo overweegt de regering in de toelichtende stukken:

‘De plicht om de cautie te geven geldt indien sprake is van een verhoor. Een verhoor is een mondelinge ondervraging met het oog op het opleggen van een bestraffende sanctie. De achtergrond van de cautieplicht is immers het ervaringsgegeven, dat van een mondelinge ondervraging een zekere psychische druk om te antwoorden kan uitgaan. De cautie wil voorkomen, dat de ondervraagde onder deze druk verklaringen aflegt, waarvan niet meer kan worden gezegd dat zij in vrijheid zijn afgelegd. Van schriftelijke vragen gaat, door het ontbreken van de directe confrontatie met de ondervrager, veel minder druk om te antwoorden uit. Bij schriftelijke vragen is als regel geen sprake van een verhoor en behoeft dus geen cautie te worden gegeven. Dit is slechts anders indien in bijzondere omstandigheden van een schriftelijke vraag een zodanige druk om te antwoorden zou uitgaan, dat materieel sprake is van een verhoor.’

De regering gaat er terecht vanuit dat het zwijgrecht bij zowel mondelinge als schriftelijke verhoren geldt. Toch heeft ze vooropgesteld dat een cautie in beginsel uitsluitend behoort te worden gegeven bij mondelinge verhoren, en alleen in bijzondere omstandigheden ook bij schriftelijke verhoren.

Deze opvatting van de regering lijkt inmiddels door de jurisprudentie achterhaald, en terecht. Zo heeft de strafkamer van de Hoge Raad in een aantal arresten uitgemaakt dat het zwijgrecht (en dus de cautie) ook voor schriftelijke vorderingen geldt.¹³⁴ Hierbij interpreteerde de Hoge Raad het begrip ‘verhoor’ waarbij door de Awb-wetgever aansluiting is gezocht.

Het College van Beroep voor het bedrijfsleven ging onlangs nog een stap verder door aan te nemen dat de cautieplicht ook voor schriftelijke vorderingen geldt indien de wetgever deze uitdrukkelijk tot mondelinge verklaringen heeft beperkt. Nadat het College had vastgesteld dat ten tijde van de schriftelijke vordering er sprake was van een verdenking, en de vordering was gericht op de bestraffing van de verdachte overwoog het College als volgt:

¹³⁴ HR 29 oktober 1996, NJ 1997, 232 en HR 21 oktober 1997, NJ 1998, 173. Zie ook de annotatie van Schalken onder HR 22 november 1994, NJ 1995/240, en voorts Handboek Strafzaken, 20.7, 20.9 en 108.7.5., alsmede O.J.D.M.L. Jansen, ‘Het zwijgrecht van ondernemingen in het Nederlandse boeterecht’, *Tijdschrift voor onderneming en strafrecht (TOS)* 2004, p. 67-77.

‘Naar het oordeel van het College heeft OPTA in strijd met het bepaalde in de tweede volzin van artikel 15.6 Tw (oud) nagelaten Tele2 hiervan bij de brief van 7 mei 2007 in kennis te stellen. Weliswaar schrijft die bepaling slechts voor dat de cautie moet worden gegeven voordat mondeling om informatie wordt gevraagd, maar naar het oordeel van het College dient dit voorschrift aldus te worden verstaan dat de natuurlijke persoon of rechtspersoon ten aanzien van wie sprake is van de in de eerste volzin van voormeld artikel genoemde situatie onder omstandigheden eveneens op het zwijgrecht dient te worden gewezen voordat de betrokkenen schriftelijk om informatie wordt gevraagd. Het College is van oordeel dat dergelijke omstandigheden hier aan de orde zijn, nu Tele2 ingevolge artikel 18.7, tweede lid, Tw verplicht was de door OPTA bij brief van 7 mei 2007 op grond van artikel 18.7, eerste lid, Tw gevorderde inlichtingen te geven en bijgevolg moet worden aangenomen dat van deze vordering op Tele2 een dermate grote druk uitging om schriftelijk een verklaring af te leggen dat Tele2 zich bevond in een situatie die materieel kon worden gelijkgesteld aan een verhoor, gericht op het mondeling verkrijgen van informatie.’¹³⁵

Vergelijkbare uitspraken van de andere hogerberoepsrechters in het bestuursrecht zijn mij niet bekend. We moeten dus afwachten of deze jurisprudentielijn zich doorzet.

Zwijgrecht rechtspersonen

Het zwijgrecht geldt zowel voor natuurlijke personen als voor rechtspersonen. Bij rechtspersonen komt daarbij de bijzondere rechtsvraag op, die in het strafprocesrecht weinig aandacht lijkt te hebben gekregen, welke natuurlijke persoon dat zwijgrecht van de rechtspersoon kan invoeren.¹³⁶ In het mededingingsrecht is het zwijgrecht op dit punt niet aangepast aan de Awb-boeteregeling. Het is nog steeds toegekend aan degene die ‘van de zijde van de onderneming’ ter zake van de overtreding een verklaring aflegt (artikel 53 Mw). Op basis daarvan oordeelde de rechtbank Rotterdam dat iedere natuurlijke persoon die door de rechtspersoon wordt aangewezen of door de toezichthouder wordt

¹³⁵ CBb 2 februari 2010, AB 2010, 317.

¹³⁶ Zie onder andere mijn uitvoerige annotatie op dit punt onder Rechtbank Rotterdam 7 augustus 2003, AB 2004, 92; A.R. Hartmann en M.E. de Meijer ‘De personele werkingssfeer van het zwijgrecht en de cautieverplichting bij de verdachte rechtspersoon’, *NJB* 1996, p. 1768–1773; J.A.W. Lensing, *Het verhoor van de verdachte in strafzaken*, proefschrift Nijmegen, Gouda Quint, Arnhem 1988, p. 143; R.A. Topping, *Strafbaarheid van rechtspersonen*, 1984, p. 134–135, J. Wortel, *De onderneming in het strafrecht*, 1987, p. 96 en A.L.J. van Strien, *De rechtspersoon in het strafproces*, 1996, p. 166–174 en 186–190.

gevorderd om van de zijde van de rechtspersoon te verklaren dit zwijgrecht van de rechtspersoon kan invoeren.¹³⁷

De wetgever heeft met artikel 5:10a Awb het zwijgrecht gekoppeld aan het verhoor en daarmee een recht toegekend aan de verdachte rechtspersoon, maar heeft dit niet – zoals in het mededingingsrecht – uitdrukkelijk toegekend aan iedere persoon die van de zijde van de verdachte rechtspersoon een verklaring aflegt. Uit een aantal recente uitspraken lijkt Afdeling bestuursrechtspraak het zwijgrecht uitsluitend toe te kennen aan de directie van een rechtspersoon.¹³⁸

Een interessante vraag is of het zwijgrecht van de rechtspersoon ook geldt voor werknemers¹³⁹ tot wie de inlichtingenvordering rechtstreeks, en dus niet via de rechtspersoon, is gericht. Het gaat hier dan om inlichtingen over de betrokkenheid van de rechtspersoon bij wie de natuurlijke persoon werkzaam is.¹⁴⁰ Indien de betrokken werknemer bestuurder of bedrijfsleider is van de betrokken rechtspersoon, en derhalve bevoegd is om te beslissen over de vraag of de onderneming wordt belast met zijn verklaring of niet, dan behoort deze persoon het zwijgrecht van de rechtspersoon te kunnen uitoefenen. Maar deze kring van personen is tamelijk beperkt. Het zwijgrecht van de rechtspersoon komt niet aan andere werknemers van de rechtspersoon toe. Zij zijn ‘getuigen.’¹⁴¹

¹³⁷ Rb. Rotterdam 28 november 2003, AB 2004, 102 (m.nt. OJ); Rb. Rotterdam 7 augustus 2003, AB 2004, 92 (m.nt. OJ) en O.J.D.M.L. Jansen, ‘Het zwijgrecht van ondernemingen in het Nederlandse boeterecht’, *Tijdschrift voor onderneming en strafrecht (TOS)* 2004, p. 67–77). Zie ook Rb. Rotterdam 11 juli 2006, AB 2007, 35 en ABRvS 3 mei 2006, AB 317 (m.nt. O.J.D.M.L. Jansen).

¹³⁸ ABRvS 27 januari 2010, AB 2010, 48 en ABRvS 9 december 2009, LJN BK5835; ABRvS 17 juni 2009, LJN BI8490;.

¹³⁹ Een variant hierop is of de vorderingen ook tot ex-werknemers mogen worden gericht. Deze vraag heeft tot twee recente uitspraken van de Rechtbank Rotterdam geleid, waarin de Rechtbank aannam dat ex-werknemers geen zwijgrecht toekomt: Rb. Rotterdam 9 juni 2011, LJN BQ7658 en LJNBQ7633) en zal naar verwachting op korte termijn tot jurisprudentie leiden in het mededingingsrecht, vermoedelijk naar aanleiding van de besluiten van de Raad van Bestuur van de NMa van 7 mei 2010 in de zaken 6719 en 6622 (besluiten op bezwaar van de primaire besluiten van 10 november 2009 in zaak 6719 en 9 juli 2009 in zaak 6622).

¹⁴⁰ De toezichthouder heeft niet alleen de bevoegdheid om zijn inlichtingenvordering tot de rechtspersoon te richten, maar ook om deze vordering aan personeel en derden, bijvoorbeeld accountants, te doen. Het evenredigheidsbeginsel (artikel 5:13 Awb) normeert de keuze van de toezichthouder om de vordering tot personeel te richten. Daarbij zijn de gevolgen van een dergelijke vordering voor de positie van dat personeel van groot gewicht.

¹⁴¹ De aanhalingstekens heb ik geplaatst omdat getuigen slechts de personen zijn die ten overstaan van de rechter (of de parlementaire enquêtecommissie) een getuigplicht hebben.

5. Conclusies en aanbevelingen

Uit wetgeving en jurisprudentie in het bestraffende bestuursrecht blijkt dat er nauwe aansluiting wordt gezocht met het strafrecht. Toch heb ik in een aantal gevallen gesignaleerd dat met name de wet- en regelgever grotere eenheid zowel tussen de verschillende regelingen binnen het bestraffende bestuursrecht als tussen het bestraffende bestuursrecht en het strafrecht dient aan te brengen. Ik beperk me tot twee aanbevelingen voor de wetgever.

In de eerste plaats betreft dat de boetemaxima. De wetgever heeft in een niet onaanzienlijk aantal boeteregelingen weliswaar een boetemaximum gekozen dat is afgestemd op een of meer geldboetemaxima uit artikel 23 Sr, maar deze maxima lopen vervolgens uiteen als gevolg van de indexering in het strafrecht. In de Awb-boeteregeling moet een algemene regeling van boetemaxima worden opgenomen met een indexeringsregeling. Het verdient de voorkeur om deze maxima vorm te geven met het van overeenkomstige toepassing verklaren van de geldboetecategorieën uit het strafrecht. Ook moet een algemeen onderscheid worden gemaakt tussen de maxima die voor natuurlijke personen gelden en de maxima die voor rechtspersonen en daaraan gelijkgestelde entiteiten gelden. Verder dient (in zowel het strafrecht als in het bestuursrecht) een voorziening te worden getroffen voor de maxima die voor feitelijk leidinggevers en opdrachtgevers gelden (er zou bijvoorbeeld aansluiting kunnen worden gezocht bij het onderscheid tussen natuurlijke personen en rechtspersonen). Omdat de geldboetecategorieën niet toereikend zijn voor de bestraffing van overtredingen in het economische en financiële alsmede fiscale bestuursrecht dienen deze te worden verhoogd met een verwijzing naar de omzet van de overtreding (1%, 5% en 10% daarvan). Voorts bestaat behoefte aan een nieuwe hoogste categorie van € 7 600 000. Er bestaat behoefte aan een algemene regeling van een aantal boeteverhogende omstandigheden, zoals bijvoorbeeld recidive. Onrechtmatig verkregen voordeel behoort niet in de hoogte van de bestuurlijke boete te worden verdisconteerd, maar te worden vormgegeven als een afzonderlijke sanctie. Het afstemmen van de hoogte van de bestuurlijke boete op de draagkracht en financiële omstandigheden dient uitdrukkelijk te worden geregeld om de bestuurlijke boetepraktijk in te scherpen dat deze daadwerkelijk een rol dienen te spelen.

In de tweede plaats betreft dat de beboetbare feiten. Er dient een algemene regeling te komen van de overtreding van de medewerkingsplicht in de Awb. Overtreding van de medewerkingsplicht dient te worden aangemerkt als een beboetbaar feit, en als een overtreding waartegen met een last onder dwangsom en de intrekking van een begunstigende beschikking kan worden opgetreden. Daarnaast is dit een misdrijf (artikel 184 Sr). De bestuurlijke boete is een sanc-

tie die – tenzij het tegendeel blijkt – tot het algemeen sanctiepallet behoort van bestuursorganen, ook wanneer deze niet tot het rijk behoren. In de Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet dient een algemene boetebevoegdheid te worden opgenomen – ook bij de regeling van de rechtsbescherming – volgens het algemene bestuursrechtelijke model. Ook indien decentrale bestuursorganen tot medebewind worden geroepen dienen hen effectieve boetebevoegdheden te worden gegeven.¹⁴² In een aantal sectoren (bijvoorbeeld in het omgevingsrecht, en in de onderwijswetgeving) is de bestuurlijke boete ondervertegenwoordigd, en ook daaraan moet een einde worden gemaakt.

¹⁴² Ik wil mede in het licht van de op dit punt zeer verstoorde discussie bij de Wahv-boete en de bestuurlijke boete voor overtredingen in de openbare ruimte benadrukken dat ik op zoek ben naar een effectief handhavingsinstrumentarium, en niet naar een mogelijkheid om te ‘cashen.’ Ik zou haast zeggen: handhaving mag en moet geld kosten.

Bijlage I boetemaxima

Wet	Maxima
Algemene bijstandswet	Art. 14a: € 2 269
Algemene douanewet	€ 150: Art. 9:5 € 300: Art. 9:1, eerste lid, Art. 9:2, eerste en tweede lid, Art. 9:3, eerste lid, Art. 9:4, eerste lid, Art. 9:5 100%: Art. 9:1, tweede lid, Art. 9:2, derde lid, Art. 9:3, tweede lid, Art. 9:4, tweede lid,
Algemene Kinderbijslagwet	Art. 17a: € 2 269
Algemene nabestaandenwet	Art. 39 lid 1: ten hoogste € 2 269
Algemene Ouderdomswet	Art. 17c lid 1: ten hoogste € 2 269
Algemene wet inkomens-afhankelijke regelingen	Art. 40/41 lid 1: ten hoogste € 1.500 Art. 40/41 lid 2: ten hoogste € 5.000
Algemene wet inzake rijksbelastingen	Art. 67a: ten hoogste € 4.920 Art. 67b: ten hoogste € 123 Art. 67c: ten hoogste € 4.920 Art. 67ca: ten hoogste € 4.920 Art. 67d: ten hoogste 100% grondslag Art. 67e: ten hoogste 100% grondslag Art. 67f: ten hoogste 100% grondslag
Arbeidsomstandighedenwet	Art. 34 lid 4 Eerste categorie: € 9.000 Tweede categorie: € 22.500

Arbeidstijdenwet	Art. 10:7 ten hoogste € 11.250 natuurlijk persoon € 45.000 rechtspersoon
Bankwet 1998	Art. 6a € 500.000 Bij recidive verdubbeld
Binnenvaartwet	Art. 43 lid 1: € 19.000
Drank- en horecawet	Art. 44a lid 2: ten hoogste € 100.000
Elektriciteitswet 1998	Art. 77i Lid 1 sub a: ten hoogste € 450.000, als meer dan 1% van de omzet van overtreder Lid 1 sub b: ten hoogste 10% van de omzet van overtreder
Gaswet	Art. 60ad Lid 1 sub a: ten hoogste € 450.000, als meer dan 1% van de omzet van overtreder Lid 1 sub b: ten hoogste 10% van de omzet van overtreder
Gemeentewet	Art. 154b lid 7 Per gedraging: € 340 natuurlijk persoon € 2250 rechtspersoon
Geneesmiddelenwet	Art. 101 lid 1: ten hoogste € 450.000
Gezondheids- en welzijnswet voor dieren	Art. 120j Natuurlijk persoon: ten hoogste € 76.000 Rechtspersoon of vennootschap: ten hoogste € 760.000

Huisvestingswet	Art. 85a € 340 € 7 500 € 18 500
Invorderingswet 1990	Art. 63b: € 4920
Kwaliteitswet zorginstellingen	Art. 9 lid 1: ten hoogste € 33 500
Leegstandwet	Art. 18 lid 2: € 7.500
Leerplichtwet 1969	Art 27: € 1000 per overtreding, maximum € 100.000 per jaar
Loodsenwet	Art. 45f lid 2: € 450.000, als meer dan 10% van de gezamenlijke omzet van organisaties
Mededingingswet	-art. 57, 71, 72,73, 74 sub a 75 sub a: € 450 000, of, indien dat meer is, 10% omzet - 69, lid 1, 70a sub a, 70b, lid 1, art. 75a sub a: €450 000
Mediawet 2008	Art. 7.12 lid 1: ten hoogste € 225.000
Meststoffenwet	Art. 57 lid 1 Sub a € 7 per kilogram stikstof Sub b € 7 per kilogram stikstof Sub c €11 per kilogram fosfaat Art. 58 Lid 1 € 11 per kilogram fosfaat Lid 2 € 7 per kilogram stikstof Art. 62 Lid 1 ten hoogste € 45.000 voor natuurlijk persoon en ten hoogste € 450.000 voor rechtspersoon, een vennootschap of een maatschap Lid 2 ten hoogste € 11.250 voor natuurlijk persoon en ten hoogste € 45.000 voor rechtspersoon, een vennootschap of een maatschap

Opiumwet	Art. 9a: ten hoogste € 33 500
Pensioenwet	Art. 179 lid 2 Categorieën 1. basis €10.000 max. €10.000 2. basis € 500.000 max. € 1.000.000 3. basis € 2.000.000 max. € 4.000.000
Postwet 2009	Art. 49 lid en 2: ten hoogste € 450.000 als meer dan 10% van de relevante netto-omzet van de onderneming in Nederland
Sanctiewet 1977	Art. 10e lid 2 Categorieën 1. basis €10.000 max. €10.000 2. basis € 500.000 max. € 1.000.000 3. basis € 2.000.000 max. € 4.000.000
Spoorwegwet	Art. 75: ten hoogste € 450.000 als meer dan ten hoogste 1% van de omzet. Art. 80 lid 1: vast bedrag van € 10.000 (a) of € 50.000 (b)
Tabakswet	Art.11b, tweede lid: € 450 000 € 4 500
Telecommunicatiewet	Art. 15.4 lid 1-5: € 450.000 als meer dan 10 % van relevante omzet van onderneming in Nederland
Toeslagenwet	Art. 14a lid 1: € 2 269
Warenwet	Art. 32a, tweede lid, € 4 500
Werkloosheidswet	Art.27a lid 1: € 2 269

Wet afbreking zwangerschap	Art. 19a: € 33 500
Wet arbeid en zorg	art. 3:27m juncto art. 48 Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandige: € 2 269
Wet arbeid vreemdelingen	Art. 19d lid 1: Sub a: natuurlijk persoon € 11.250 Sub b: rechtspersoon € 45.000
Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen	Art. 48 lid 1: € 2 269
Wet belasting zware motorrijtuigen	Art. 13 lid 1: € 4.920
Wet bescherming persoonsgegevens	Art. 66: € 4 500
Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen	Art. 70a: ten hoogste € 13 400
Wet financiële betrekkingen buitenland 1994	Art. 9b lid 2 Categorieën 1. basis €10.000., max. €10.000 2. basis € 500.000 max. € 1.000.000 3. basis € 2.000.000 max. € 4.000.000
Wet geneesmiddelenprijzen	Art. 11: € 45 000

Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden	Art. 97 Lid 1 ten hoogste € 45.000 voor natuurlijk persoon en ten hoogste € 450.000 voor rechtspersoon, een vennootschap of een maatschap Lid 2 ten hoogste € 11.250 voor natuurlijk persoon en ten hoogste € 45.000 voor rechtspersoon, een vennootschap of een maatschap
Wet handhaving consumentenbescherming	Art. 2.15 lid 1: ten hoogste € 76.000 maar als overtreding van art. 8.8 dan ten hoogste € 450.000 (lid 2)
Wet implementatie EG-richtlijnen energie-efficiëntie	Art. 22: € 450 000
Wet implementatie rechtsbeschermingsrichtlijnen aanbesteden	Art. 14 lid 4 ten hoogste vijftien procent van de geraamde waarde van de desbetreffende overheidsopdracht
Wet inburgering	Art. 66: € 250, € 500, € 1000
Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten	Art. 26 Lid 1: € 450.000 Lid 2: € 100.000
Wet inkomensvoorziening oudere werklozen	Art. 21: € 2269
Wet inzake bloedvoorziening	Art. 19a: € 33 500
Wet inzake de geldtransactiekantoren	Art. 22 lid 2 Categorieën 1. basis €10.000 max. €10.000 2. basis € 500.000 max. € 1.000.000 3. basis € 2.000.000 max. € 4.000.000

Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen	Art. 1.72: € 45 000, € 5000, € 2269 Art. 2.28: € 45 000
Wet klachtrecht cliënten zorgsector	Art. 3b: € 6700
Wet luchtvaart	Art. 11.16 lid 3 ten hoogste Sub a: € 500.000 Sub b: € 1.000 Sub c: € 100.000 Sub d: € 1.000.000 Sub e: € 74.000
Wet marktordening gezondheidszorg	Art. 85, tweede lid: € 500 000, of indien dat meer is, 10% van de omzet in Nederland Art. 86, derde lid, € 500 000 Art. 87, 88: € 10 000 000 Art. 89: € 2 250
Wet milieubeheer	Art. 18.16e: ten hoogste € 450 000 per overtreding of, indien de omzet van de betrokken onderneming in het boekjaar voorafgaand aan het jaar waarin de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete is gegeven, meer dan € 4 500 000 bedraagt, ten hoogste 10% van die omzet
Wet minimumloon en vakantiebijslag	Art. 18f lid 1: ten hoogste € 6.700
Wet mogelijkheid koopkracht-tegemoetkoming oudere belastingplichtigen	Art. 12: 100 % tegemoetkoming

Wet op de accijns	Art. 102a: € 4.920, of indien dat hoger is, tweemaal bedrag accijns dat zou moeten zijn geheven
Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering	Art. 29a: € 2 269
Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992	Art. 13a lid 6: € 492 Art. 13a lid 11: € 492
Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg	Art. 100: € 6 700
Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen	Art. 4o: € 4 920
Wet op de loonbelasting 1964	Art. 28b, 28c, 39b, : € 1 230
Wet op de medische hulpmiddelen	Art. 14: € 900 000
Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994	Art. 37d: € 492
Wet op de omzetbelasting 1968	Art. 40: € 4920
Wet op de vaste boekenprijs	Art. 18: ten hoogste € 90.000
Wet op het Centraal Bureau voor de Statistiek	Art. 43: ten hoogste € 5.000

Wet op het financieel toezicht	Art. 1:81 lid 2 Categorieën 1. basis €10.000 max. €10.000 2. basis € 500.000 max. € 1.000.000 3. basis € 2.000.000 max. € 4.000.000
Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek	Art. 5a.12, vierde lid, € 500 voor iedere dag dat termijn van zes weken wordt overschreden
Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus	Art. 15: € 11 250
Wet politiegegevens	Art. 35: € 4 500
Wet ruimtevaartactiviteiten	Art. 15 lid 1: ten hoogste € 450.000, of, indien dat meer is, 10 procent van de relevante jaaromzet van de onderneming in Nederland
Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen	Art. 83c: € 1 500, € 5000
Wet studiefinanciering 2000	Art. 9.9: maximaal 50% van het bij herziening teruggevorderde bedrag. Bij beboeting voor de tweede maal 100% (art. 9.9a)
Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme	Art. 28 lid 3 Categorieën 1. basis €10.000 max. €10.000 2. basis € 500.000 max. € 1.000.000 3. basis € 2.000.000 max. € 4.000.000
Wet toezicht accountantsorganisaties	Art. 55: € 4 000 000 (bij recidive € 8 000 000) en bij voordeel twee maal dat voordeel indien voordeel hoger is dan € 2 000 000

Wet toezicht trustkantoren	Art. 22 lid 2 Categorieën 1. basis €10.000 max. €10.000 2. basis € 500.000 max. € 1.000.000 3. basis € 2.000.000 max. € 4.000.000
Wet veiligheid en kwaliteit lichaamsmateriaal	Art. 20a: € 900 000
Wet veiligheidsregio's	Art. 34 categorie 1: € 9 000, categorie 2: € 22 500, bij recidive +50%
Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen	Art. 26, eerste lid: € 100 000 of indien dat meer is 20% van het vastgestelde bedrag afdrachtsvermindering, Art. 26, tweede lid: hoogte bedrag correctie-S&O-verklaring
Wet verplichte beroepspensioenregeling	Art. 174 lid 2 Categorieën 1. basis €10.000 max. €10.000 2. basis € 500.000 max. € 1.000.000 3. basis € 2.000.000 max. € 4.000.000
Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000	Art. 20 lid 2 Categorieën 1. basis €10.000 max. €10.000 2. basis € 500.000 max. € 1.000.000 3. basis € 2.000.000 max. € 4.000.000
Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten	Art. 2:69 en 3:40: maximaal € 2269

Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen	Art. 91 lid 1: € 2 269
Ziektewet	Art. 45a lid 1: € 2 269
Zorgverzekeringswet	Art. 9b, 9c en 69: driemaal de tot een maandbedrag herleide standaardpremie op grond van de Wet op de zorgtoeslag

Bijlage 2: beboetbare feiten, strafbare feiten, economische delicten

<i>Wet</i>	<i>Beboetbaar feit</i>	<i>Strafbaar feit, geen beboetbaar feit</i>	<i>Beboetbaar feit tevens strafbaar feit</i>	<i>Beboetbaar feit tevens economisch delict</i>
Algemene bijstandswet	Art. 14a	Zie Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen		
Algemene douanewet	Art. 9:1-9:5	-art. 10:1;-art. 10:2;-art. 10:3;-art. 10:4;-art. 10:5;-art. 10:6;-art. 10:7;-art. 10:8;-art. 10:9		
Algemene kinderbijslagwet	Art. 17a	Art. 36; Zie voorts de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen		
Algemene nabestaandenwet	Art. 39	Art. 77, zie voorts de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen		
Algemene ouderdomswet	Art. 17c	Art. 65, zie voorts de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen		
Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen	Art. 40, 41	225 t/m 227b,, 447c en 447d Sr		
Algemene wet inzake rijksbelastingen	Art. 67a ;Art. 67b;Art. 67c;Art. 67ca;Art. 67d;Art. 67e;Art. 67f	- art. 68 - art. 69		
Arbeidsomstandighedenwet	art. 3;-art. 4 lid 1;-art. 5;-art. 8;-art. 9 lid 1 en 2;-art. 11;-art. 13 lid 1-4, 9 en 10;-art. 14 lid 1, 2 en 7;-art. 14 a lid 2,3 en 4;-art. 15 lid 1 en 3;-art. 16 lid 10;-art. 18;-art. 19;-art. 33 lid 1:			Bij recidive strafbaar feit Art. 1, 3e categorie WED (de feiten genoemd in de kolom beboetbaar feit)
Arbeidstijdenwet	Art. 10:1;- 3:2, eerste en vierde lid, ;-3:3, tweede lid, ;-3:4, ;-3:5, eerste lid, -4:1, zesde lid, -4:3, eerste lid, -4:6, ;-5:3, eerste en tweede lid, ;-5:4, eerste lid, -5:5, eerste en tweede lid, ;- 5:7, eerste en tweede lid, ;-5:8, eerste tot en met vijfde lid, zevende en negende lid,;-5:9, eerste tot en met zevende lid,;- 5:14, derde lid,;-5:15, zevende lid,;- 5:16, eerste lid,;- 8:6, tweede lid,;- 2:7, eerste lid,;- 4:3, tweede tot en met vierde lid,;-5:12, eerste en tweede lid,;- 8:1, vijfde lid,;-9:2, eerste lid,			Art. 1, 3e categorie WED;-art. 8:3 lid 1;-art. 11:3 lid 1-3 (de feiten genoemd in de kolom beboetbaar feit)
Binnenvaartwet	Art. 48 lid 1: artn. 5, eerste lid, 6, eerste lid en zesde lid, 7, eerste lid, 8, derde lid, 10, tweede lid, 11, 12, 13, vierde lid, 21, eerste lid, 22, negende lid, 23, eerste lid, 25, vierde			Art. 1, 4e categorie WED -art. 5 lid 1;-art. 6 lid 1 en 6;-art. 7 lid 1;-art. 8 lid 3 ;-art. 10 lid 2;-art. 11 ;-art. 12;-art. 13 lid 4;-art. 17 lid 5;-art. 21 lid 1;-art. 22 lid 9;-art. 23 lid 1;-art. 36 lid

	lid en vijfde lid, 28, zevende lid, 31, vierde lid, 33, tweede lid, 36, vierde lid, 37, tweede lid, 39c, derde lid, 39e, 43, tweede lid, en 46, tweede lid			4;-art. 37 lid 2;-art. 39c lid 3;-art. 39e;-art. 43 lid 2
Drank- en horecawet	Art. 44a lid 1: Art. 2, 3, 9, tweede lid, 12 tot en met 20, vierde lid, 20, zesde lid, 22, 24, 25 of 29, tweede lid.			Art. 1, 4 ^e categorie WED -art. 2;-art. 3;-art. 12-25;-art. 35 lid 2;-art. 38
Elektriciteitswet 1998	Art. 77i: de artn. 4a, derde lid, 7, tweede lid, 11 a, tweede lid, 11b, derde lid, 12, eerste en tweede lid, 16, eerste lid, onderdelen g, k en l, en tweede lid, onderdeel g, 16Aa, derde en vierde lid, 16a, 17, vierde lid, 17a, derde en vierde lid, 18, derde lid, 19b, 19c, 19d, 19e, 21, negende lid, tweede volzin, 24, tweede lid, 24a, 26ae, twaalfde lid, 38, derde lid, 39, 42, derde lid, 68, tweede lid, 71, 78, tweede lid, 95b, tweede en achtste lid, 95e, 95k, 95l en 95o alsmede art. 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht artn. 5, zesde lid, 10, tweede en derde lid, 10a, eerste en tweede lid, 10b, tweede en derde lid, 11, eerste lid, 11a, derde lid, 11b, eerste en tweede lid, 16, eerste lid, onderdelen a tot en met f, h tot en met j, n, o en p, tweede lid, onderdelen a tot en met f, vierde lid en zesde lid, 16Aa, eerste en tweede lid, 17, eerste en tweede lid, 17a, eerste en tweede lid, 18, eerste lid, 18a, 19a, 20, derde lid, 21, 23, 24, eerste en derde lid, 26ab, 26ac, 26ad, eerste tot en met vierde lid, 26ae, eerste tot en met vierde lid, zesde, zevende en negende lid, 31, eerste lid, 31a, eerste en tweede lid, 31b, 36, 37, 43, 44, 45, 46, 47, 55, 56, tweede lid, 57, derde en vierde lid, 68, eerste lid, 79, 84, 86, 86d, 86e, 93b, 95a, eerste lid, 95b, eerste en vijfde lid, 95ca, 95cb, eerste, tweede, vijfde en zesde lid, 95f, tweede lid en 95m			

<i>Wet</i>	<i>Beboetbaar feit</i>	<i>Strafbaar feit, geen beboetbaar feit</i>	<i>Beboetbaar feit tevens strafbaar feit</i>	<i>Beboetbaar feit tevens economisch delict</i>
Gaswet	Art. 60ad: artn. 3c, derde lid, 4, eerste en tweede lid, 7a, derde en vierde lid, 10, tweede lid en derde lid, onderdeel b, 10b, vierde lid, 10c, derde en vierde lid, 10d, derde lid, 12i, derde lid, 13e, twaalfde lid, 17a, 18b, tweede en derde lid, 18g, vierde lid, 34, tweede lid, 35, 35b, 35c, 35d, 35e, 40, tweede lid, 42, 44, tweede en achtste lid, 52a, derde lid, 52d, 56, art. 66d, eerste en derde lid, 82, eerste en derde lid, en 83, alsmede art. 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht, de artn. 2, eerste en tweede lid, 2c, tweede en derde lid, 3, eerste lid, 3b, eerste en tweede lid, 3c, eerste en tweede lid, 7, 7a, eerste en tweede lid, 8, 9a, 10, eerste lid, derde lid, onderdeel a, en vierde tot en met zesde lid, 10a, eerste, tweede en derde lid, 10b, eerste en tweede lid, 10c, eerste en tweede lid, 10d, eerste lid, 10e, 12a, 12b, 12e, eerste lid, 12f, 12g, 13b, 13c, 13d, eerste tot en met vierde lid, 13e, eerste tot en met vierde lid, zesde, zevende en negende lid, 12f, 18a, tweede lid, 18b, eerste lid, 18g, eerste tot en met derde lid, 23, 24, tweede lid, 25, derde en vierde lid, 32, 35a, 37, 39, tweede lid, 40, eerste, derde en vierde lid, 43, eerste lid, 44, eerste en vijfde lid, 44a, 44b eerste, tweede, vijfde en zesde lid, 47, tweede lid, 51, 52b, 63, 66a, 66b, 66c, 72, 73, vierde lid en 85b			
Gemeentewet	Art. 154b (beboetbaarstelling bij verordening van de bij verordening aangewezen strafbare feiten (veelal APV)	Afhankelijk van gemeentelijke verordening (veelal APV)	Afhankelijk van gemeentelijke verordening (veelal APV)	
Geneesmiddelenwet	Art. 101;-art. 18;-art. 26-40;-art. 48-50;-art. 61;-art. 62;-art. 64;-art. 65;-art. 66;-art. 69;-art. 70-75;-art. 77;-art. 80;-art. 84-89;-art. 91-96;-art. 120	Bij recidive (art. 101, tweede lid, de beboetbare feiten uit kolom 1, die geen economisch delict zijn)		Art. 1, 1 ^e categorie WED -art. 18 lid 1;-art. 28 lid 1;-art. 39 lid 2;-art. 40 lid 1 en 2;-art. 61 lid 1;-art. 62
Gezondheids- en welzijnswet voor dieren	Art. 120a: artn. 3, eerste lid, onderdelen b tot en met e, i en j, 4, 6, 7, 10, 11, eerste lid, onderdeel a, 12, 13, eerste lid, 17, 18, 44, eerste, achtste en negende lid, 59, 59a, 59b,	Art. 1, 1e categorie WED - art. 19 -art. 20 ;-art. 21;-art. 25;-art. 26;-art. 29;-art. 30;-art. 31b;- art. 100;-art. 101a;Art. 1, 2e categorie WED;-art. 5;-art. 8;-art. 9;- art. 66;-art. 68;-art. 73 lid 1;-art. 79;-art. 97 ;- art. 101;-art. 102;-art. 103;-art. 104;-art. 105;-art. 107;-art. 111;-art. 120;Art. 1, 4e categorie		Art. 1, 1 ^e categorie WED -art. 17;-art. 18;-art. 44;-art. 98;;;Art. 1, 2 ^e categorie WED;-art. 3;-art. 4;-art. 6;-art. 7;-art. 10;-art. 11;-art. 12;-art. 13;-art. 59;-art. 59b lid 1 en 2;-art. 77;-art. 78;-art. 80;-art. 96;-art. 99

	77, 78, 80, 96, 98, eerste, tweede, vierde en vijfde lid, en 99, eerste lid	WED;-art. 34;-art. 35;-art. 38;-art. 39;-art. 41 lid 3;-art. 42;-art. 45;-art. 46;-art. 47 lid 6;-art. 52 lid 1;-art. 53;-art. 54;-art. 55;-art. 56;-art. 57;-art. 65;-art. 76;Art. 1a, sub 1° WED;;artn. 81b, 81c, 81d, 81m, 81n en 81o;		
Huisvestingswet	Art. 85a lid 1: artn. 7, eerste en tweede lid, 8, 18, eerste lid, en 30, eerste lid.	-art. 17;-art. 33;-art. 45;-art. 49 lid 4;-art. 59;-art. 83;-art. 84		
Invorderingswet 1990	Art. 63b	Art. 64		
Kwaliteitswet zorginstellingen	Art. 9: art. 4a, 4b, tweede lid, of 5.		Art. 9 lid 2;;-art. 4a;-art. 4b lid 2;-art. 5	
Leegstandwet	Art. 18 lid 1: (indien bij verordening bepaald): artn. 3, eerste lid, en 7, derde lid.			
Leerplichtwet 1969				
Loodsenwet	Art. 45f lid 1 sub a: de artn. 27c, 27i, 27j, 27k en 27l, eerste lid, en 45c, tweede lid, Art. 45g: 5:20, eerste lid, Awb Art. 45h	Art. 47: -art. 2 lid 3 -art.4 lid 2 -art. 52 -art. 53 -art. 55		
Mededingingswet	-art. 56: art. 6, 24;- art. 69 lid 1;- art. 70a;- art. 70b;-art. 71;-art. 72;- art. 73;-art. 74 ;-art. 75;-art. 75a;- art. 76			
Mediawet 2008	Art. 7.12 lid 1 5:20 Awb			
Meststoffenwet	Art. 51: de artn. 7, 9, tweede en derde lid, 11, vijfde lid, 13, vierde lid, 14, eerste lid, 15, 34, 35, 36, 37, 38, derde lid, of 40	Art. 1a, sub 1° Wed: 19, 20, eerste lid, 21, 22, derde lid, en 26, zesde		Art. 1a, sub 1° Wed: artn. 7, 14, eerste lid, 19, 20, eerste lid, 21, 22, derde lid, en 26, zesde
Opiumwet	Art. 9a: art. 3c, 4, eerste of tweede lid, of 5, eerste lid.	-art. 10;-art. 10a;-art. 11		

Wet	Beboetbaar feit	Strafbaar feit, geen beboetbaar feit	Beboetbaar feit tevens strafbaar feit	Beboetbaar feit tevens economisch delict
Pensioenwet	Art. 176: gesteld bij of krachtens de artn. 21, eerste lid, tweede lid, tweede volzin en vierde lid, 23, 25, 26, 28, 29, eerste lid, 29, zevende lid, voor zover het betreft de overeenkomstige toepassing van art. 29, eerste lid, 34 tot en met 48, 49, 50, tweede en vierde lid, 51, 52, 58, 60, 61, 62, 63, 66, derde tot en met zesde, negende en elfde lid, 67, tweede lid, 68, tweede lid, art. 69, tweede, derde en zesde lid, 71, eerste tot en met vijfde en zevende lid, 74, tweede en derde lid, 76, eerste tot en met vierde en negende lid, 83, tweede en zevende lid, 84, tweede en zevende lid, 85, eerste lid, 86, eerste en tweede lid, 87, 91, 94, tweede lid, 95, 96, 99, 100, 101, 102, 103, 105, eerste tot en met derde, vijfde tot en met achtste en tiende lid, 106, 109, 110, 111, 113, 114, 115, 116, 117, 118, eerste tot en met derde lid, 119, eerste tot en met derde lid, 120, eerste tot en met derde lid, 125, 128, 129, 130, 134, tweede, vierde en vijfde lid, 135, 136, 137, 138, eerste tot en met vierde en zesde lid, 139, 140, 143, 145, 146, 147, eerste tot en met derde, vijfde en zesde lid, 150, 167, 169, 170, eerste tot en met vierde lid, 171, eerste lid, 172, vijfde lid, 194, 197, 199, 203, derde en vierde lid, 204 en van art. 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht		Art. 215 lid 1: -art. 23 -art. 102 -art. 167 -art. 169 -art. 170 lid 1-4 -art. 171 lid 1 -art. 172 lid 5 sub a	
Postwet 2009	Art. 49 lid 1 en 2: overtreding van een bindende aanwijzing als bedoeld in art. 47, eerste lid, artn. 4, 5, 8, 9, 10, 12, 13, 16, vijfde lid, 18, 19, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 31, vierde lid, 32, 35, 36, 39, derde lid, 41, art. 47, tweede lid, 59, 61, 63, tweede lid, en 64, hoofdstuk 11, art. 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht			
Sanctiewet 1977	Art. 10d lid 1, Art. 10b, Art. 1:85 Wft v.o.t., Art. 26, 27 Wgt v.o.t., Art. 183, 184 Pensioenwet v.o.t., Art. 174, 178, 179 Wvb v.o.t.	Artikel 1, 1e categorie WED de artikelen 2, 7 en 9, voor zover betrekking hebbend op de onderwerpen, bedoeld in artikel 3		
Spoorwegwet	Art. 75: 5:20, eerste lid, Awb Artikel 76 lid 2 sub a: artikel 17, eerste lid, onderdeel d, of het	art. 4 lid 4; -art. 19; -art. 21; -art. 22 lid 1 sub c en d; -art. 51 lid 3; -art. 64 lid 2; -art. 65 lid 1; -art. 94; -art. 3; -art. 22 lid 1 sub a en b; -art. 65 lid 2; -art. 4		Artikel 1, 1e categorie WED -art. 96 lid 2

	bepaalde bij of krachtens de artikelen 27, eerste lid, artikelen 33, zevende lid, 36, eerste lid, 53, 57 tot en met 62, 63, eerste lid, 67, 68 en 95, eerste volzin, en 96, tweede lid	lid 1, 2 en 3; art. 87 -art. 88 lid 3; -art. 89 lid 2, 6, 8 en 9; Artikel 1, 4e categorie WED -art. 10; -art. 13; -art. 27 lid 2 sub a-c; - art. 36, lid 4; - art. 39; -art. 42; -art. 45; -art. 46 lid 3; -art. 47; -art. 48		Artikel 1, 4e categorie WED -art. 33 lid 7 -art. 36 lid 1 -art. 53, En overtredingen van voorschriften krachtens hoofdstukken 3 en 4 voor zover aangeduid als strafbare feiten
Tabakswet	Art. 11b: 2, 3, 3a, 3b, 3c, 3e, 4, 5, 5a, 7, 8, 9, 10, 11, 11a of 18.			Art. 1, 4e categorie WED: -art. 2; -art. 3; -art. 3a; -art. 3b; -art. 3c; -art. 3e; -art. 4; -art. 5; -art. 5a; -art. 7-11; -art. 11a; -art. 18;
Telecommunica- tiewet	Art. 15.4 lid 1-5: 5:20, eerste lid, Awb			Art. 1, 1e categorie WED -art. 3.3 lid 1; -art. 3.10; -art. 10.1; -art. 10.5 lid 2; -art. 10.9 lid 1; -art. 10.11 lid 1; -art. 15.2a; -art. 18.8; -art. 18.9; Art. 1, 2e categorie WED -art. 2.1 lid 1 en 5; -art. 3.8 lid 1-3; -art. 4.1 lid 4; -art. 4.2 lid 5 en 10; -art. 4.4 lid 5; -art. 10.2; -art. 10.10 lid 1; -art. 11.7 lid 3; -art. 13.1; -art. 13.2; -art. 13.2a; -art. 13.2b; -art. 13.4 lid 1; -art. 13.5; -art. 13.8
Toeslagenwet;	Art. 14a	Zie Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen;		
Warenwet	Art. 32a: art.en 1a, 4 tot en met 7, 8 tot en met 11, 13 tot en met 20, 21b, 22, 24, 26, 27, eerste lid, laatste volzin, en derde lid, 31, 32c of 32k.	Art. 1, 3e categorie WED: -art. 21 lid 2 -art. 30 lid 3 Art. 1, 4e categorie WED: -art. 11a		Art. 1, 3e categorie WED: -art. 27 lid 3 Art. 1, 4e categorie WED: -art. 1a; -art. 4-11; -art. 13-20; -art. 21 lid 1; -art. 21b; -art. 22; -art. 26 lid 2; -art. 27 lid 1; -art. 31; -art. 32k
Werkloosheidswet	Art. 27a	Zie Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen		
Wet afbreking zwangerschap	Art. 19a	Art. 19: -art. 15; -art. 16 lid 1 en 3; -art. 17 -art. 18		

Wet	Beoetbaar feit	Strafbaar feit, geen beoetbaar feit	Beoetbaar feit tevens strafbaar feit	Beoetbaar feit tevens economisch delict
Wet arbeid en zorg	Zie art. 3:27m jo. 48 Waz			
Wet arbeid vreemdelingen	Art. 2 lid 1, Art. 15 5:20, eerste lid Art. 18:			Bij recidive: Art. 1, 4e categorie WED -art. 19c
Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandige	Art. 48 lid 1	Zie Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen		
Wet bescherming persoonsgegevens	Art. 66: art. 27, 28 of 79, eerste lid	Art. 75: art. 4, derde lid, of 78, tweede lid, onder a	Art. 75: 27, 28	
Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen	art. 3; art. 38, zesde lid; art. 39, eerste, tweede of derde lid; art. 40, tweede, derde, vierde, vijfde of zesde lid; art. 45, zesde lid; art. 46, eerste lid, laatste volzin; art. 47, tweede lid; art. 53, eerste of derde lid; art. 54, eerste of tweede lid; art. 56, derde lid; art.. 70a	-art. 69 -art. 70	Art. 70 (bij recidive) art. 3, 38, zesde lid, 39, derde lid, of 47, tweede lid,	
Wet financiële betrekkingen buitenland 1994	Art. 9b lid 1: art. 7, eerste tot en met vierde lid	Art. 1, 1e categorie WED -art. 5 lid 1		
Wet geneesmiddelenprijzen	Art. 11: Art. 4, 5			
Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden	Art. 90: art. 1, 8, 19, 20, 22, eerste, tweede of vierde lid, 40, derde lid, 64, achtste lid, 67, tweede lid, 71, eerste lid, 72, eerste, tweede of derde lid, 73, eerste lid, 74, tweede lid, 75, 76, eerste lid, 77 tot en met 81, 115 of 118	Art. 1a, sub 1° WED: 37, vierde, vijfde en zesde lid, 38, derde en vierde lid, 64, vierde, vijfde en zesde lid, 65, derde en vierde lid, 87, zesde lid		Art. 1a, sub 1° WED: Art.18, 19, 20, 22, eerste lid, , 40, derde lid, , 67, tweede lid, 78, eerste lid, 79, 80, 81, , en 118
Wet handhaving consumentenbescherming	Art. 2.9 lid 1 sub b			
Wet implementatie EG-richtlijnen energie-efficiëntie	Art. 22: Art. 2, 4, 5, 6, 7, derde lid, en 9 bepaalde of van art. 5:20, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht			
Wet implementatie	Art. 14 lid 1			

rechtsbescher- mingsrichtlijnen aanbesteden				
Wet inburgering	Art. 30: art. 23, eerste, derde lid, Art. 29: Art. 25, vierde lid, Art. 31, 33			
Wet informatie- uitwisseling onder- grondse netten	Art. 26: Art. 2, 13, derde lid; artn. 6, tweede lid, 8, 10, eerste lid, 13, eerste, vierde en vijfde lid, 15, eerste lid, 16, 17, eerste en derde lid, 18, eerste en derde lid, 21, eerste en tweede lid, derde lid, onder a, b en c, vierde lid, onder a en b, 22, eerste lid, 23, 45, 46, tweede, derde en vierde lid, 48 en 49, eerste lid, of van art. 5:20 van de Algemene wet be- stuursrecht			Art. 1, 4e categorie WED -art. 2 lid 2 en 3 -art. 13
Wet inkomens- voorziening oudere werklozen	Art. 21			
Wet inzake bloed- voorziening	Art. 19a: art. 4, eerste of tweede lid, 12, 13, eerste of derde lid, 14, 15, eerste of derde lid, 16, eerste of derde lid, of 17, eerste lid	10, vierde lid,	Art. 19: 4, eerste of tweede lid, 12, eerste of tweede lid, 13, eerste lid, 14, 15, eerste lid, 16, eerste lid, of 17, eerste lid;	
Wet inzake de geldtransactiekana- len	Art. 21 lid 1 : artn. 2, vierde, vijfde en zesde lid, 3, eerste lid, 4, derde lid, 5, derde lid, 8, derde en vijfde lid, 9, 10, 11, 15, tweede en derde lid			Art. 1, 2e categorie WED -art. 3 lid 1; -art. 4 lid 3; -art. 5 lid 3 -art. 8 lid 3 en 5; -art. 9 lid 1; -art. 10 -art. 11; -art. 15 lid 2 en 3
Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen	Art. 1.72: 1.67 Wet op het primair onderwijs 1.65; 5:20, eerste lid, Awb	Art. 1, sub 1° WED: Art. 1.45, 1.66, 2.2 en 2.24		
Wet klachtrecht cliënten zorgsector	Art. 3b			

<i>Wet</i>	<i>Beoetbaar feit</i>	<i>Strafbaar feit, geen beoetbaar feit</i>	<i>Beoetbaar feit tevens strafbaar feit</i>	<i>Beoetbaar feit tevens economisch delict</i>
Wet luchtvaart	Art. 11.16 lid 1, 11.22, 11.23, 11.24 (Mw v.o.t.)	Art. 6:52; Art. 11.9 lid 1 sub a en b juncto art. 11.9 lid 2 en 3;; -art. 1.3; -art. 2.1 lid 1, 2 en 4; -art. 2.3 lid 8; -art. 2.6 lid 3; -art. 2.10 lid 2; -art. 2.11; -art. 3.1; -art. 3.2; -art. 3.5 lid 4; -art. 3.8 lid 2; -art. 3.16 lid 3; -art. 3.19 lid 1; -art. 3.19a lid 1 en 5; -art. 3.19c lid 4; -art. 3.19e lid 2, 3 en 4; -art. 3.19f lid 5 en 7; -art. 3.22 lid 1 en 2; -art. 3.25 lid 4; -art. 3.30 lid 2; -art. 4.8; -art. 5.2; -art. 5.3; -art. 5.4; -art. 5.6; -art. 5.7; -art. 5.8; -art. 5.9; -art. 5.10 lid 5; -art. 5.16; -art. 6.59; -art. 7.4 lid 1 en 2; -art. 8.1a lid 1-4 en 6; ; -art. 10.1 lid 2 en 3; -art. 10.2; -art. 10.13 lid 1; -art. 11.2a; -art. 11.4; -art. 11.7 lid 1; -art. 11.8a; -art. 2.1 lid 3; -art. 2.3 lid 5; -art. 3.7; -art. 3.23; -art. 3.31; -art. 5.5; -art. 5.11; -art. 5.12 lid 2 Art. 1, 3e categorie WED - art. 6.52 Art. 1, 4e categorie WED - de artn. 4.1, eerste en derde lid, alsmede – voor zover aangeduid als strafbare feiten – overtredingen van voorschriften krachtens hoofdstuk 4 van die wet gegeven Art. 1a, sub 1°, WED: artn. 6.51, eerste lid, 6.54, vierde lid, 6.55, eerste lid en 6.58, tweede lid, titel 6.5 Art. 1a, sub 3°, WED: artn. 6.60, eerste lid, 6.61, tweede lid, 6.61a, en 6.62, tweede lid		
Wet marktordening gezondheidszorg	artn. 23, 34 tot en met 45, 48, eerste lid, 49, 61, 62, 68, 68a.artn. 3, artn. 4, tweede tot en met vijfde lid, 5, derde lid, 9, 25, eerste, tweede en derde lid, 28, of 29, eerste en tweede lid, 30, 32 tot en met 34, 35, tweede lid, 37, 38, eerste en vierde lid, 64, tweede lid, 68, tweede lid, 86, 90, art. 87, vijfde of zesde lid, 88 of 89 92, 114 of 118a, derde lid, van de Zorgverzekeringswet	Art.1, sub 2°, WED: artn. 25, tweede lid, 35, 36, eerste en tweede lid, 38, eerste, tweede en vierde lid, 40, eerste, tweede en derde lid, 60, 63 en 66, eerste lid, alsmede de regels, vastgesteld krachtens de artn. 36, derde lid, 38, zevende lid, 40, vierde lid, en 45		
Wet milieubeheer	Art. 18.16a	1a, sub 1° WED: art. 1.2, eerste lid, – voor zover aangeduid als strafbare feiten –, en de artn. 1.3a, vierde lid, 2.5, 8.40, eerste lid, 9.2.1.2, 9.2.1.5, 9.2.2.1, 9.2.2.6, 9.2.2.6a, 9.3.1, 9.3.3, eerste lid, 9.3a.3, eerste lid, 10.1, 10.2, eerste lid, 10.37, eerste lid, 10.39, eerste lid, 10.45, eerste lid, onderdeel b, 10.47, eerste lid, 10.54, eerste lid, 10.54a, eerste en derde lid, 10.56, eerste en tweede lid, 10.57, 10.60, eerste,		

		tweede, derde en vierde lid, 16.5, eerste lid, 16.5, eerste lid, in verbinding met art. 16.5, tweede lid, 16.12, derde lid, 16.12, derde lid, in verbinding met art. 16.49, tweede lid, 16.13, 16.13 in verbinding met art. 16.39h, 16.13 in verbinding met art. 16.49, tweede lid, 16.14, 16.14 in verbinding met art. 16.49, tweede lid, 16.21, 16.21 in verbinding met art. 16.39h, 16.21 in verbinding met art. 16.49, tweede lid, 16.39c, 16.39d, 16.39e, 16.39f, 16.39g, 16.39i, eerste lid, 16.49, eerste lid, 17.4 eerste lid, 17.12, eerste lid, 17.13, eerste lid, 17.19, vijfde lid 17.5b, 17.5c, tweede lid, en 17.5d in verbinding met 17.5b en 17.5c, tweede lid, en 18.18.		
Wet minimumloon en vakantiebijslag	Art. 18c lid 1			
Wet mogelijkheid koopkrachttegroei	Art. 12			
Wet op de accijns	Art. 102a	Art. 97-102		
Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering	Art. 29a			
Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992	Art. 13a lid 6 Art. 13a lid 11			
Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg	Art. 100: art. 4, tweede lid; art. 17, tweede lid; art. 34, vierde lid; art. 35; art. 38; art. 40, vierde lid; art. 41, derde lid, onder b; art. 48, eerste lid, onder e; art. 80, eerste lid, onder a of b; art. 88; art. 96; art. 105, derde lid; art. 108, tweede lid	Art. 96a, 96b	Art. 4, tweede lid, 17, tweede lid, 35, 38, art. 40, vierde lid (bij recidive), art. 41, derde lid, onder b; 48, eerste lid, onder e, 80, eerste lid, onder b, of 105, derde lid,	
Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen	Art. 4o			

<i>Wet</i>	<i>Beoetbaar feit</i>	<i>Strafbaar feit, geen beoetbaar feit</i>	<i>Beoetbaar feit tevens strafbaar feit</i>	<i>Beoetbaar feit tevens economisch delict</i>
Wet op de loonbelasting 1964	Art. 28b, 28c			
Wet op de medische hulpmiddelen	art. 2, 3, 4, 5, 7, eerste lid, 9, eerste of derde lid, of 13	Art. 1 WED: Art. 12, eerste lid		Art. 1 WED: art. 2, 3, 4, 5, 7, eerste lid, 9, eerste of derde lid, of 13
Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994	Art. 37d			
Wet op de omzetbelasting	Art. 40 lid 1	Art. 42 juncto art. 38		
Wet op de vaste boekenprijs	Art. 17 sub a: Art. 2 t/m 14			
Wet op het Centraal Bureau voor de Statistiek	Art. 43			
Wet op het financieel toezicht	Art. 1:80 lid 1: lijst opgenomen in bijlage bij wet plus art. 5:20, eerste lid, Awb			Art. 1, 2e categorie WED -art. 1:10; -art. 1:74 lid 1; -art. 2:3a lid 1; -art. 2:3e lid 1; -art. 2:3f lid 1; -art. 2:4 lid 1; -art. 2:6 lid 1; -art. 2:8 lid 1; -art. 2:11 lid 1; -art. 2:15 lid 2; -art. 2:16 lid 1 en 3; -art. 2:18 lid 2; -art. 2:20 lid 1; -art. 2:25 lid 2; -art. 2:26; -art. 2:27 lid 1; -art. 2:36 lid 1 en 2; -art. 2:40; -art. 2:48 lid 1; -art. 2:50 lid 1; -art. 2:55 lid 1; -art. 2:60 lid 1; -art. 2:65 lid 1 en 2; -art. 2:75 lid 1; -art. 2:80 lid 1; -art. 2:86 lid 1; -art. 2:92 lid 1; -art. 2:96; -art. 2:106a lid 1; -art. 3:5 lid 1; -art. 3:6 lid 1; -art. 3:7 lid 1 en 4; -art. 3:20a; -art. 3:29a; -art. 3:29b; -art. 3:29c lid 1; -art. 3:30 lid 1; -art. 3:35; -art. 3:44 lid 1; -art. 3:51; -art. 3:53 lid 1; -art. 3:54 lid 3; -art. 3:55 lid 2; -art. 3:57 lid 1 en 5; -art. 3:59; -art. 3:62 lid 2; -art. 3:63 lid 1-3; -art. 3:67 lid 1-4; -art. 3:68 lid 1 en 3; -art. 3:69 lid 1; -art. 3:74b; -art. 3:77; -art. 3:88 lid 1 en 2; -art. 3:89 lid 1; -art. 3:95 lid 1; -art. 3:96 lid 1; -art. 3:104 lid 3; -art. 3:132 lid 1 en 3; -art. 3:136 lid 1 en 2; -art. 3:135 lid 1; -art. 3:137; -art. 3:138 lid 1; -art. 3:139 lid 1; -art. 3:143; -art. 3:144 lid 1; -art. 3:155 lid 2; -art. 3:158 lid 3 en 4; -art. 3:175 lid 3; -art. 3:196; -art. 3:279 lid 1 en 4; -art. 3:285 lid 1 en 2; -art. 3:286 lid 1 en 2; -

			art. 3:296 lid 1,2,3,4 en 8; -art. 3:297 lid 1,2 en 5; -art. 3:298 lid 1 en 2; -art. 4:3 lid 1; -art. 4:4a; -art. 4:24 lid 2; -art. 4:26 lid 1; -art. 4:27 lid 1,2 en 4; -art. 4:31 lid 1; -art. 4:49 lid 1-3; -art. 4:50 lid 2; -art. 4:52 lid 1; -art. 4:53; -art. 4:60 lid 5; -art. 4:62 lid 1; -art. 4:90b lid 4-6; -art. 4:91a lid 9; -art. 4:100c; -art. 5:26 lid 1; -art. 5:28 lid 2; -art. 5:30; -art. 5:32 lid 1 en 4; -art. 5:32d lid 1; -art. 5:34 lid 1 en 2; -art. 5:35 lid 1-4; -art. 5:36; -art. 5:38 lid 1 en 2; -art. 5:39 lid 1; -art. 5:40; -art. 5:41 lid 1 en 2; -art. 5:42; -art. 5:43 lid 1 en 2; -art. 5:48 lid 3-8; -art. 5:59 lid 1 en 2; -art. 5:60 lid 1 en 3; -art. 5:63 lid 3; -art. 5:64 lid 1 en 3-7; -art. 5:65; -art. 5:68 lid 1; -art. 5:79; ; Art. 1, 3e categorie WED; -art. 5:53 lid 1 en 2; -art. 5:56; -art. 5:57; -art. 5:58; -art. 5:70 lid 1; -art. 5:72; -art. 5:74 lid 1 en 4; -art. 5:76; -art. 5:77;
Wet op het hoger onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek	Art. 5a.12, vierde lid		
Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus	Art. 15: art. 4, vijfde of zesde lid, 6, 7, eerste, tweede of vijfde lid, 8, tweede lid, 9, 10, eerste, derde of vierde lid, 11, tweede lid, of 12, eerste of tweede lid		
Wet politiegegevens	Art. 35		
Wet ruimtevaartactiviteiten	Art. 15: artn. 3, eerste, derde en vierde lid, 7, derde lid, derde volzin, 10, of van art. 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht	Art. 1, 4e categorie WED -art. 11 lid 2 en 4	Art. 1, 1e categorie WED -art. 3 lid 1 en 3 -art. 7 lid 3 -art.10
Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen	Art. 83c		

Wet	Beoetbaar feit	Strafbaar feit, geen beoetbaar feit	Beoetbaar feit tevens strafbaar feit	Beoetbaar feit tevens economisch delict
Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme	Art. 27 lid 1: artn. 2, 3, eerste tot en met derde en zevende lid, 4, eerste lid, tweede lid, tweede volzin, derde lid, tweede volzin, en vierde lid, 5, eerste en derde lid, 6, tweede lid, 7, tweede lid, 8, 10, tweede lid, 11, 16, eerste en tweede lid, 17, tweede lid, 23, eerste en tweede lid, 33, 34, en 35 van deze wet, art. 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht			Art. 1, 2e categorie WED -art. 2 -art. 3 lid 1 -art. 4 lid 1 -art. 5 lid 1 en 3 -art. 8 -art. 16 -art. 17 lid 2 -art. 23 lid 1 en 2 -art. 33 -art. 34
Wet toezicht accountantsorganisaties	Art. 54: artn. 5, eerste lid, 6, derde lid, 14, 15, 16a, 18, 19, 20, eerste en derde lid, 21, 22, 23, 24 en 24a van deze wet en van art. 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht	Art. 1, sub 2° WED: 21a en 29a		Art. 1, sub 2° WED: artn. 5, eerste lid, 6, derde lid,
Wet toezicht trustkantoren	Art. 21 lid 1: Art. 2, eerste en derde tot en met vijfde lid, 3, derde lid, 5, 9, tweede en derde lid, 10, 11, 14, tweede lid, en 16, tweede lid			Art. 1, 2e categorie WED -art. 2 lid 1, 3-5; -art. 3 lid 3; -art. 5; -art. 9 lid 2 en 3; -art. 10; -art. 11; -art. 14 lid 2; -art. 16 lid 2
Wet veiligheid en kwaliteit lichaamsmateriaal	Art. 20a: art. 3, 4, eerste of derde lid, 5, 7, eerste, tweede of vierde lid, of 20			
Wet veiligheidsregio's	Art. 64: Art. 3, tweede, derde lid	Art. 30, 31, tweede, vijfde, zesde lid, 48, eerste lid, 50, tweede lid Art. 1a, sub °1, WED: 48, eerste en zesde lid, en 50, tweede en derde lid		
Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen	Art. 26			
Wet verplichte	Art. 171 lid 1:		Art. 209 lid 1:	

beroepspensioen- regeling	8, 21, 22, 23, 25, 26, 35, 36, 38, 39, eerste lid, 39, zevende lid, voor zover het betreft de overeenkomstige toepassing van art. 39, eerste lid, 43, 44, 46 tot en met 59, 60, 61, tweede en vierde lid, 62, 63, 69, 72, 73, 74, 75, 78, derde tot en met zesde, negende en elfde lid, 79, tweede lid, 80, tweede lid, 82, eerste tot en met vijfde en zevende lid, 85, tweede en derde lid, 91, tweede en zevende lid, 92, tweede en zevende lid, 93, eerste lid, 94, eerste en tweede lid, 95, 99, 102, tweede lid, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, eerste, tweede, derde, vijfde tot en met achtste en tiende lid, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 123, 124, 125, 129, tweede, vierde en vijfde lid, 130, 131, 132, 133, eerste tot en met vierde en zesde lid, 134, 135, 138, 140, 141, 142, eerste, tweede, derde, vijfde en zesde lid, 145, 162, 164, 165, eerste tot en met vierde lid, 166, eerste lid, 167, vijfde lid, 191, 193, 197, derde en vierde lid, 198 en van art. 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht		-art. 107 -art. 162 -art. 164 -art. 165 lid 1-4 -art. 167 lid 5 sub a -art. 166 lid 1	
Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensi- oenfonds 2000	Art. 19 lid 1: de artn. 5, 6, 7, 8 en 9, eerste en tweede lid			
Wajong	Art. 3.40	Zie Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen		
Wet Werk en Inkomen naar arbeidsvermogen	Art. 91			
Ziektewet	Art. 45a	Zie Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen		

Bijlage 3 Aanzet tot wijziging boeteregeling Gemeentewet

Nieuw artikel 154

1. De raad kan op overtreding van zijn verordeningen en van die van organen waaraan ingevolge artikel 156 verordenende bevoegdheid is gedelegeerd:

a. straf stellen maar geen andere of zwaardere dan hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie, al dan niet met openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak;

b. een bestuurlijke boete opleggen waarvan de hoogte ten aanzien van natuurlijke personen gelijk is aan tweede categorie en ten aanzien van rechtspersonen en de entiteiten genoemd in artikel 51, derde lid, Wetboek van Strafrecht gelijk is aan de vierde categorie.

2. Op de krachtens het eerste lid strafbaar gestelde overtreding van voorschriften met betrekking tot het plaatsen of laten staan van motorrijtuigen op parkeerterreinen of weggedeelten bedoeld in artikel 225 zijn de artikelen 181 en 182 van de Wegenverkeerswet 1994 van overeenkomstige toepassing.

3. De in het eerste lid bedoelde strafbare feiten zijn overtredingen.

(...)

Nieuw artikel 154b:

1. De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete wordt uitgeoefend door het college. Deze bevoegdheid wordt uitgeoefend door de burgemeester, indien de toepassing van dit middel dient tot handhaving van regels welke hij uitvoert.

2. Een bestuurlijke boete kan slechts worden opgelegd aan personen die ten tijde van de overtreding 12 jaar of ouder waren. De bestuurlijke boete wordt voor personen die ten tijde van de overtreding nog geen zestien jaar oud waren, gehalveerd.

3. Het rapport wordt zo mogelijk terstond na constatering van de overtreding daarvan opgemaakt en een afschrift daarvan aan de overtreder uitgereikt. Onverminderd artikel 5:48, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, vermeldt het rapport het bestuursorgaan dat de bestuurlijke boete zal opleggen.

154c en 154d komen te vervallen

Nieuw artikel 154e:

Indien de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete niet terstond na de constatering van de overtreding wordt uitgereikt wordt deze bekendgemaakt door toezending naar het adres dat de overtreder heeft opgegeven. Indien de beschikking onbestelbaar blijkt te zijn, wordt deze gezonden naar het in de basisregistratie laatst vermelde adres, tenzij dit hetzelfde is als het opgegeven adres. Indien de beschikking op het in de basisadministratie persoonsgegevens vermelde adres onbestelbaar blijkt te zijn, wordt de beschikking geacht aan de overtreder bekend te zijn.

(de artikelen 154f t/m 154j waren al verwijderd met de Vierde tranche Awb)

Artikel 154k komt te vervallen

Artikel 154l komt te luiden:

De bestuurlijke boete wordt betaald aan het bestuursorgaan binnen zes weken na de bekendmaking.

Artikel 154m (ongewijzigd)

1. De invordering vindt plaats met overeenkomstige toepassing van de wettelijke bepalingen inzake invordering van gemeentelijke belastingen.
2. In afwijking van het eerste lid:
 - a. vindt kwijtschelding wegens onvermogen tot betalen niet plaats; en
 - b. verjaart de bevoegdheid tot invordering van de geldsom twee jaren nadat de bestuurlijke boete onherroepelijk is geworden.

Nieuw 154n:

1. De behandeling van het beroep vindt plaats binnen zes weken nadat de indiener zekerheid heeft gesteld voor de betaling van de sanctie, ter hoogte van het bedrag van de opgelegde bestuurlijke boete, dan wel nadat de termijn daarvoor is verstreken.
2. Indien het bestuursorgaan geheel of gedeeltelijk aan de indiener van het beroepschrift is tegemoet gekomen, kan de in het eerste lid bedoelde termijn zonodig met vier weken worden verlengd.
3. De zekerheid wordt door de indiener gesteld bij het bestuursorgaan dat de bestuurlijke boete heeft opgelegd, hetzij door middel van een aan betrokkene toegezonden acceptgiro, hetzij anderszins door storting op de rekening van de het bestuursorgaan. De griffie van de rechtbank wijst de indiener van het beroepschrift na de ontvangst ervan op de verplichting tot zekerheidsstelling en deelt hem mee dat de zekerheidsstelling dient te geschieden binnen twee weken na de dag van zijn mededeling. Indien de zekerheidsstelling niet binnen deze termijn is geschied, wordt het beroep niet-

ontvankelijk verklaard, tenzij redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest.

4. De verplichting tot zekerheidsstelling vervalt nadat ten aanzien van de opgelegde bestuurlijke boete een onherroepelijke beslissing is genomen.

5. Indien de in het vierde lid bedoelde beslissing inhoudt dat de opgelegde bestuurlijke boete geheel of gedeeltelijk blijft gehandhaafd, wordt de verschuldigde bestuurlijke boete op de zekerheidsstelling verhaald.

