

Vergaderjaar 2011–2012

33 000 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2012

Nr. 77

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 januari 2012

Bij deze bied ik u aan het rapport «Referentiekader geldboetes, Verslag van een onderzoek naar de hoogte en wijze van berekening van geldboetes in het bestuursrecht en het strafrecht»¹. In dit onderzoek, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), heeft de Rijksuniversiteit Groningen gekeken naar de vraag hoe de boetehoogte in het bestuursrecht en het strafrecht wordt bepaald en op welke wijze daarin meer eenheid kan worden gebracht.

In de Kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel (oktober 2008, Kamerstukken I 2008/09, 31 700 VI, nr. 69) heeft het kabinet criteria neergelegd voor de keuze tussen de bestuurlijke boete en strafrechtelijke sanctie. Voor de bepaling van de hoogte van de (bestuurlijke of strafrechtelijke) boete bevat de nota geen criteria. Daarnaast zal onderzoek worden gedaan, zo kondigt de nota aan. Hierbij wordt opgemerkt dat een algemeen beoordelingskader voor bestuursrechtelijke en strafrechtelijke boetes op de verschillende ordeningsterreinen functioneel kan zijn, «om in processen van wetgeving te kunnen beargumenteren hoe hoog de maximaal op te leggen boete is, opdat die goed aansluit op de hoogte van boetes in andere wetgeving.» Tegen deze achtergrond heeft het onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen plaatsgevonden. Het onderzoek stond onder leiding van prof. mr. dr. H.E. Bröring.

Bij diverse gelegenheden de afgelopen jaren hebben mijn ambtsvoorganger en ik met het parlement van gedachten gewisseld over de wettelijke hoogte van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties en over de onderlinge verhouding daarvan. Ik wijs op het verzoek van de Eerste Kamer om een overzicht van wetten waarin een bestuurlijke boete is geregeld en om een beoordeling daarvan in het licht van de kabinetsnota (zie de brief van de Minister van Justitie van 17 maart 2010, Kamerstukken I 2009/10, 32 123 VI, I), op mijn recente brief inzake

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

financieel-economische criminaliteit, waarin ik inga op de wenselijkheid van meer flexibiliteit bij de bepaling van de maximumboete in het strafrecht (brief van 14 december 2011, Kamerstukken II 2011/12, 29 911, nr. 57), en op de toezegging van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie bij gelegenheid van de behandeling van enkele strafrechtelijke wetsvoorstellen om te kijken naar de mogelijkheden van een evaluatie van het strafrechtelijk en bestuursrechtelijk sanctiestelsel in den brede (Handelingen I 8 november 2011, p. 29). Het voorliggende rapport raakt aan al deze discussies.

De onderzoekers hebben uitvoerig literatuurstudie verricht, een kwantitatieve en kwalitatieve analyse uitgevoerd van alle (ruim 80) bestuurlijke boetestelsels en, tot slot, enkele casestudies gedaan. De eerste conclusie van het onderzoek is dat het op beide terreinen (strafrecht en bestuursrecht) in essentie om dezelfde strafmaatbepalende factoren gaat, te weten:

- De aard van de overtreding, ofwel het betrokken rechtsgoed;
- De aard van de overtreder;
- Behaald profijt, herstel van gevolgen en samenhang met andere sanctiemogelijkheden;
- Recidive.

De tweede conclusie is dat deze factoren op uiteenlopende wijze door de regelgevers (wetgevers, beleidsmakers) zijn geoperationaliseerd, en dat de door hen gemaakte keuzes vaak niet gemotiveerd zijn. Meer in het algemeen concluderen de onderzoekers dat het algemene beeld van de bestraffende rechtshandhaving van het ordeningsrecht op het punt van de boetehoogte en de vormgeving er één is van grote verscheidenheid, waarbij naast begrijpelijke redenen voor differentiatie ook niet uit te leggen verschillen bestaan. Om meer eenheid te brengen in de manier waarop in beleid en wetgeving boetehoogtes worden bepaald, doen zij een aantal aanbevelingen. Zo worden suggesties gedaan voor de opstelling van een referentiekader, in de vorm van een checklist aan de hand waarvan – bij de voorbereiding van nieuwe wetgeving – stelselmatig aandacht aan de vier voor de boetehoogte relevante factoren en aan de vormgeving van het boetestelsel wordt besteed. Verder worden enkele eenmalige wettelijke maatregelen in overweging gegeven, zoals flexibilisering van het hoogste boetemaximum in het strafrecht en enkele aanpassingen van de Algemene wet bestuursrecht.

Ik heb met waardering van het rapport «Referentiekader geldboetes» kennisgenomen. Het bevat een gedegen analyse en geeft de nodige aanknopingspunten aan de wetgever en aan beleidsmakers om bij de bepaling van nieuwe boetes meer afstemming te bereiken met aanpalende sanctiestelsels. Naar mijn mening dient te worden onderzocht hoe ongerechtvaardigde verschillen kunnen worden weggenomen. De huidige verschillen in wetgeving en beleid zijn niet alle goed uit te leggen en dragen niet bij aan een behoorlijke en effectieve wetshandhaving. Hiermee is niet gezegd dat die verschillen met enkele simpele maatregelen kunnen worden weggenomen. Het terrein waarop strafrecht en bestuurlijke boetes naast elkaar een rol (kunnen) spelen, is omvangrijk en zeer gevarieerd. Iedere wet en ieder sanctiestelsel heeft zijn eigen juridische en politiek-beleidsmatige rationaliteit, die maakt dat – naast de overeenkomsten – de verschillen met andere wetten en stelsels van belang zijn. Een bepaalde mate van verscheidenheid in boetestelsels en boetehoogtes zal dan ook zeker blijven bestaan. Ondertussen moet ook het werk aan concrete beleidsdossiers op het terrein van de handhaving en sanctionering doorgang vinden.

In nauwe samenwerking met de andere betrokken bewindspersonen bereid ik thans een beleidsreactie van het kabinet op dit rapport, waarin meer concreet op de aanbevelingen wordt ingegaan, voor. Ik streef ernaar de beleidsreactie vóór de zomer van dit jaar naar Uw Kamer te zenden.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten