

Boetehogten in het recht

Een onderzoek naar de verhouding in boetehogten tussen het
bestuursrechtelijke en strafrechtelijk boetestelsel.

Universiteit Twente
Masterthesis Public Administration
April 2013

Boetehoogten in het recht

Begeleiders Universiteit Twente :

Mr. Drs. M. Harmsen

Prof. Mr. Dr. M.A. Heldeweg

Voorwoord

Naar aanleiding van het onderzoeksrapport 'Tarifiering bij bestuurlijke en strafrechtelijke boetes' rees de vraag naar hoe de verhoudingen zijn tussen de boetehogten bij bestuursrechtelijke en strafrechtelijke boetes. Naar aanleiding van deze vraag is dit onderzoeksrapport geschreven.

In dit onderzoek wordt er een vergelijking gemaakt tussen twee boetestelsels, die bekeken dienen te worden aan de hand van overtredingen die zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd. Allereerst wordt er gekeken welke overwegingen er zijn voor het opleggen van een bestuurlijke boete, waarna deze overwegingen met elkaar worden vergeleken. In dit onderzoek wordt ook gekeken welke overwegingen er zijn voor het opleggen van een strafrechtelijke boete. Aan de hand van deze resultaten kan er een vergelijking worden gemaakt tussen de twee boetestelsels.

Graag zou ik twee mensen willen bedanken voor de begeleiding tijdens het onderzoek. Allereerst wil ik bedanken Mr. Drs. M. Harmsen voor de begeleiding tijdens het schrijven van dit rapport. Ook een woord van dank voor Prof. Mr. Dr. M.A. Heldeweg voor het meelesen van mijn onderzoeksrapport.

Enschede, april 2013

Marjolijn Heerts

Summary

In the early nineties of the previous century the shortage of maintenance in criminal law came forward. At that moment, there was a lack of attention for the administrative law maintenance. That led to pressure on the criminal law maintenance. To release the pressure on the criminal law, the administrative bodies had to take more responsibility for maintenance of administrative law maintenance. To release the pressure on the criminal law maintenance, they proposed to introduce the administrative fine. Through this proposition many administrative fines were introduced in the legislation. Currently there are 83 legal arrangements that have the authorization to apply the administrative fine. In some cases, this means that there is administrative law maintenance instead of criminal law maintenance. It is also possible to maintain in both administrative law and criminal law.

The increase of the number of different administrative law fine leads to the question what the differences are between the fine standard in administrative law and criminal law. There is the expectation that the fine standard in the criminal law is high, but is this the correct conclusion? This question leads to the central question of this study, which investigates the conditions of the fine standards in administrative law and criminal law and the relation between these two, namely: *'How are the fine standards in administrative law and criminal law determined and how do the fine standards between these two jurisdictions relate?'*

The relation between the two jurisdictions is analyzed using 18 legal arrangements that could be preserved in administrative law as well in criminal law. At first it is necessary to research what leads to the decision for a administrative or criminal law fine. In 1994 the Commission of Testing for the Legislative projects presented a report which gives criteria and models for the choice of administrative or criminal law maintenance. These criteria lead to the choice of maintenance and the two models give the possibility which law is preserved.

To compare the two penalty systems, this study first examines administrative law. It is necessary to research what the maximum fines are, which factors have an influence on the concrete fine and which standard fines are mentioned. The maximum fines in the 18 investigated legal arrangements diverge between € 4.500 and € 4.000.000. But the motives for these maximum fines are rare. In only 7 of the 18 investigated legal arrangements there is a motive for a maximum fine. These motives are very divergent from 'equality to the criminal law' to 'reasonable because of the earnestness of the contravention'. Prominent is that for the highest maximum fines in the financial sector, these fines are € 4.000.000, there are no motives given. Next to the maximum fines it is also necessary to know with factors have an influence on the concrete fine. In the general administrative law there are four factors which influence the concrete fine, namely the seriousness of the contravention, the culpability, the circumstances of the contravention and the financial strength of the offender. Besides these four general factors there are also other factors which influence the concrete fines. These factors apply only for the concerning legal arrangement. These are factors like relapse and enterprise dimension. Next to the determining fine factors there are also standard fines. These standard fines diverge from € 50 to € 2.000.000. The highest standard fines are found once more in the financial sector. Now the results of the study with regard to administrative law are known, the conclusion can be drawn that there is a major difference between the investigated legal arrangements with regard to the maximum fine and the standard fine. In the financial legal arrangements this can lead to a minimum difference of € 2.000.000. Also in other legal arrangements there are high difference between the maximum and standard fine.

To compare the two penalty systems, it is also necessary to research the maximum fines in criminal law. Besides it is necessary to know which factors influence the concrete fine and which standard fines are mentioned. The maximum fines in criminal law are recorded in the Law of Economic Offences and the Penal criminal code. At first it is determined whether the contravention is appointed as a contravention or as a crime. When this is recorded, it can be determined which fine category is applicable. The maximum fines in criminal law diverge from € 19.500 to € 78.000. These fines are from the third and fourth fine category. There are no motives given in criminal law for these maximum fines. When the concrete fines are imposed they are influenced by determining fine factors. In criminal law there are four general factors which influence the concrete fine. These four factors are the seriousness of the contravention, the culpability, the circumstances of the contravention and the financial strength of the offender. Next to these four factors, there are six assessments factors that are mentioned in the policy rules of the Public Prosecutor. Beside these general factors there are also specific factors that are only applicable for the concerning legal arrangement. All these factors can influence the concrete fine, but these concrete fines are based also on the standard fines. The standard fines are general valid for all legal arrangements that are maintenance in criminal law. These general standard fines diverge from € 34 to € 1020. Some of the legal arrangements have standard fines which are only valid for that specific legal arrangement.

The results from the analysis lead to a comparison between administrative law and criminal law. A comparison of the maximum fines leads to the fact that there is a big difference between the maximum fines in administrative law and in criminal law. Of 16 of the 18 investigated legal arrangements the maximum fine in administrative law is higher than in criminal law. In some of the legal arrangements this leads to a difference of hundred thousand or millions euros. This conclusion is in conflict with the statement that criminal law is the 'ultimum remedium'. This research shows that for the 18 investigated legal arrangements the opposite is true. Next to that, for the majority of the legal arrangements, the highest maximum fine is part of administrative law. In both penalty systems the same four factors influence the concrete fines: the seriousness of the contravention, the culpability, the circumstances of the contravention and the financial strength of the offender. Besides these four determining fine factors, there are more factors which influence the concrete fine. Also those factors overlap the two penalty systems. Factors like relapse and enterprise dimension are both in the administrative law as in the criminal law determining fine factors. A comparison with regard to the standard fines is not possible, because in criminal law the standard fines are not defined per contravention, but only in general. Only two legal arrangements can be compared because, standard fines for specific contraventions are mentioned in the policy rules of these legal arrangements. A comparison of only two legal arrangements is not sufficient for a general comparison.

Overall, the conclusion is that the administrative law and criminal law are in an unbalanced scale with regard to the maximum fines. The maximum fines in the administrative laws are generally higher than in the criminal law. The differences between the maximum fines are large. With regard to the fine factors, both penalty systems are equal. In both systems the same factors influence the concrete fine. The definition for the standard fines are not similar, therefore no comparison can be made.

Inhoud

Voorwoord	1
Summary	2
Inhoud	4
Afkortingenlijst	6
1 Inleiding	8
1.1 Aanleiding van het onderzoek	8
1.2 Onderzoeksvragen	9
1.3 Onderzoeksopzet	10
1.4 Opbouw van het onderzoeksrapport	11
2 Bestuursrechtelijke of Strafrechtelijke handhaving	12
2.1 Rapport 'Handhaving door bestuurlijke boeten: advies aan de Minister van Justitie'	12
2.2 Overwegingen voor een boetestelsel binnen de wetgeving	14
2.2.1 Memorie van toelichting Awb vierde tranche	14
2.2.2 Boetewetten	16
2.3 Bevindingen	21
3 Factoren voor de boetehoogte in het bestuursrecht	23
3.1 Inleiding	23
3.2 De bepaling van en reden(en) voor de maximale hoogte van bestuurlijke boetes volgens de wetgever in formele zin	23
3.2.1 Maximale boetehogten in het bestuursrecht	23
3.2.2 Motieven voor de maximale bestuurlijke boetes op wetgevingsniveau	25
3.2.3 Verklaring voor uiteenlopende boetehogten in bestuursrechtelijke wetgeving	32
3.3 Boetehogten in concrete gevallen	34
3.3.1 Discretionaire bevoegdheden voor bestuursorganen	35
3.3.2 Factoren bepalend voor de boetehoogte	35
3.3.2.1 Factoren in de Algemene wet bestuursrecht	36
3.3.2.2 Factoren in de bijzondere wet	36
3.3.2.3 Factoren in beleidsregels	41
3.3.2.4 Factoren die een rol spelen in de bepaling van de concrete boetehoogte	43
3.3.3 Boetebedragen	45
3.4 Bevindingen	48
4 Factoren voor de boetehoogte in het strafrecht	50
4.1 Inleiding	50

4.2	De bepaling van en reden(en) voor de maximale hoogte van strafrechtelijke boetes	50
4.2.1	Strafrechtelijke sancties	50
4.2.2	Maximale boetehogten in het strafrecht	51
4.3	Boetehogten in concrete gevallen	53
4.3.1	Factoren ter bepaling van voor de boetehogte in concrete gevallen	53
4.3.1.1	Factoren in het Wetboek van Strafrecht	53
4.3.1.2	Factoren in beleidsregels van het Om	54
4.3.1.3	Factoren die een rol spelen in de bepaling van de concrete boetehogte	55
4.3.2	Boetebedragen opgenomen in de strafeis van het OM	56
4.4	Bevindingen	58
5	Vergelijking tussen het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk boetestelsel	60
5.1	Inleiding	60
5.2	Algemene bevindingen	60
5.2.1	Bestuursrechtelijk boetestelsel	60
5.2.2	Strafrechtelijk boetestelsel	61
5.3	Vergelijking van de twee boetestelsels	61
5.3.1	Vergelijking van de maximale boetehogten	62
5.3.2	Vergelijking van de boetebepalende factoren	64
5.3.3	Vergelijking van de concrete boetebedragen	67
5.4	Analyse en conclusies	68
6	Conclusies	70
6.1	Inleiding	70
6.2	Conclusies van het onderzoek	70
6.2.1	Bestuursrechtelijk of strafrechtelijk boetestelsel	70
6.2.2	Bestuursrechtelijk boetestelsel	71
6.2.3	Strafrechtelijk boetestelsel	73
6.2.4	Vergelijking tussen het bestuursrechtelijke en strafrechtelijke boetestelsel	74
6.2.5	Beantwoording onderzoeksvraag	77
6.3	Slotbeschouwing	78
	Geraadpleegde bronnen	79
	Bijlagen	83
	Bijlage 1	83
	Bijlage 2	88

Afkortingenlijst

AFM	Autoriteit Financiële Markten
AMvB	Algemene Maatregelen van Bestuur
Arbowet	Arbidsomstandighedenwet
ATW	Arbeidstijdenwet
Awb	Algemene wet bestuursrecht
CTW	Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten
DHw	Drank en Horecawet
Gwwd	Gezondheids- en welzijnswet voor dieren
Mw	Mededingingswet
Sr	Wetboek van Strafrecht
Sv	Wetboek van Strafvordering
TBS	Terbeschikkingstelling
Wav	Wet arbeid vreemdelingen
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
WED	Wet op de Economische Delicten
Wion	Wet informatie- uitwisseling ondergrondse netten
Wmg	Wet marktordening gezondheidszorg
Wmh	Wet op de medische hulpmiddelen
Wta	Wet toezicht accountantsorganisaties
Wtt	Wet toezicht trustkantoren
Wvkl	Wet veiligheid en kwaliteit lichaamsmateriaal

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek

Begin jaren negentig werd in de nota 'Met vaste hand, verbetering van de kwaliteit van rechtshandhaving' (TK 1990-1991, 22045, p.6) voor het eerst gesproken over een handhavingstekort binnen het strafrecht. Hierin stond geschreven dat op dat moment nog niet veel aandacht besteed werd aan de bestuurlijke handhaving en dat bestuursrechtelijke overtredingen werden doorgeschoven naar het Openbaar Ministerie. Hierdoor kwam het strafrechtelijke apparaat steeds meer onder druk te staan. Vanaf het moment dat duidelijk werd dat het handhavingstekort binnen het strafrecht te groot werd, moest er voor worden gezorgd om bestuursorganen meer verantwoording te laten dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van bestuursrechtelijke overtredingen. Om het handhavingstekort terug te dringen werd er voorgesteld om de bestuurlijke boete in te voeren, waardoor er meer mogelijkheden kwamen voor bestuursorganen om handhavend op te treden. De bestuurlijke boete kwam niet in plaats van strafrechtelijke handhaving, maar moest binnen het bestuursrecht meer mogelijkheden geven om een overtreding te kunnen handhaven door middel van het opleggen van boetes.

De uitspraken gedaan in de nota 'Met vaste hand, verbetering van de kwaliteit van rechtshandhaving' (TK 1990-1991, 22045) leiden ertoe dat de bestuurlijke boete in toenemende mate in wet- en regelgeving wordt geïntroduceerd. In 2004 werd er in een bijlage van de Memorie van Toelichting op de Vierde Tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)(TK 2003-2004, 29 702, nr. 3) een overzicht gegeven van 54 wettelijke regelingen waarin de bevoegdheid van het opleggen van een bestuurlijke boete voorkwam. Anno 2012 zijn er al 83 wettelijke regelingen waarin een bestuurlijke boete mag worden opgelegd. Al deze besluiten werden genomen om ervoor te zorgen dat het handhavingstekort van bestuursrechtelijke overtredingen door middel van de bestuurlijke boete werden verminderd. Binnen enkele van deze wetten, zoals de Mededingingswet (Mw), wordt bestuursrechtelijke handhaving gehanteerd in plaats van strafrechtelijke handhaving. Daarnaast is het ook mogelijk dat een wet zowel strafrechtelijk als ook bestuursrechtelijk kan worden gehandhaafd, zoals het geval is in de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet).

Wanneer het gaat om een bestuursrechtelijke overtreding kan deze, mits de wet dat bepaalt, ook strafrechtelijk worden gehandhaafd. Dit kan wanneer een bestuursrechtelijke overtreding als strafbaar feit is aangesteld. In artikel 9, eerste lid onder a Wetboek van Strafrecht (Sr) wordt over vier hoofdstraffen gesproken, te noemen gevangenisstraf, hechtenis, taakstraf en een geldboete. De geldboete wordt volgens Kronenberg en de Wilde (2007) binnen het strafrecht gezien als de minst ingrijpende straf. Het boetebedrag wordt begrensd door het strafminimum van drie euro (art. 23, tweede lid Sr) en het strafmaximum is verbonden aan het desbetreffende delict en vastgelegd in de strafrechtelijke bepaling (Kronenberg & de Wilde, 2007, p. 15). Binnen het strafrecht kan een bestuursrechtelijke overtreding worden gehandhaafd door middel van een geldboete. De handhaving binnen het strafrecht van een bestuursrechtelijke overtreding verloopt veelal via de Wet op de Economische Delicten (WED). In artikel 1 en 1a WED is vermeld welke overtredingen van bestuursrechtelijke bepalingen worden aangemerkt als een economisch delict en dus als een strafbaar feit. Of een overtreding ook daadwerkelijk bestuurlijk beboetbaar is wordt afzonderlijk binnen de wet geregeld.

Nu duidelijk is dat overtredingen van de wet zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd, kan er worden gekeken naar de hoogte van een bestuurlijke- en strafrechtelijke boete en of deze sterk van elkaar verschillen. Zo staat in artikel 57 Mw en artikel 11b, tweede lid onder a Tabakswet dat een bestuurlijke boete een maximale hoogte mag hebben van 450.000 euro. Deze hoge bestuurlijke boetes worden niet binnen elke wet gehanteerd. Artikel 17a, eerste lid Algemene Kinderbijslag wet kent een bestuurlijke boete die 2.269 euro bedraagt.

Boetes in het strafrecht worden uitgedrukt in categorieën. Artikel 23, vierde lid Sr laat zien dat er zes verschillende categorieën zijn met elk een eigen maximale boetehoogte. De eerste categorie kent een maximale boete van 390 euro, waarbij een boete kan oplopen tot een maximum van 780.000 euro binnen de zesde categorie.

Binnen het strafrecht is de verwachting dat op te leggen boetes hoog zijn, zodat mensen de overtreding niet nogmaals begaan. Het strafrecht wordt als het 'ultimum remedium' beschouwd (Kelk, 2005, p.8). 'Men is zich ten onzent terdege van bewust geraakt en gebleven van het ingrijpende en pijnlijke karakter van het strafrecht en van wat een straf wezenlijk is : een opzettelijk (door de overheid) aan de burger toegebracht leed op grond van een normoverschrijding' (Kelk, 2005, p.9). Het strafrecht wordt gezien als het uiterste redmiddel voor het handhaven van overtredingen, waarbij dus de verwachting is dat de strafrechtelijke boete de hoogst op te leggen boete is. Echter uit de Mw en Tabakswet blijkt dat ook binnen het bestuursrecht een overtreding kan leiden tot het opleggen van een hoge boete. Binnen de Wet Arbeid Vreemdelingen (Wav) kan het in dienst nemen van illegale werknemers leiden tot een hogere bestuurlijke boete dan een strafrechtelijke boete dat kan bij recidive. Een ernstiger feit, recidive, kan dus in het strafrecht leiden tot een lagere boete. Dit roept de vraag op of boetes binnen het bestuursrecht een hogere maximale boetehoogte hebben dan binnen het strafrecht. Het strafrecht dient namelijk het 'ultimum remedium' te zijn en dus een hogere maximale boete te hebben dan in het bestuursrecht. Om dit te kunnen onderzoeken moet er worden gekeken naar de hoogte van bestuurlijke en strafrechtelijke boetes, maar daarnaast ook naar de overwegingen die aan de hoogten van boetes ten grondslag liggen. Wat is de maximale hoogte voor op te leggen boetes en welke overwegingen liggen hieraan ten grondslag?

1.2 Onderzoeksvragen

Uit de aanleiding komt naar voren dat in dit onderzoek wordt beoogt om een vergelijking te maken van boetehogten binnen het bestuursrecht en de overwegingen die aan deze boetehogten ten grondslag liggen. Daarnaast dient er ook een vergelijking te worden gemaakt van de boetehogten binnen het strafrecht en de overwegingen die daaraan ten grondslag liggen. Dit moet er uiteindelijk tot leiden dat er een vergelijking kan worden gemaakt van de boetehogten binnen het bestuursrecht en strafrecht en tenslotte te achterhalen hoe deze boetehogten zich tot elkaar verhouden. Om dit te kunnen onderzoeken is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

'Hoe wordt de hoogte van boetes in het bestuursrecht en het strafrecht bepaald en hoe verhouden de boetehogten in deze rechtsgebieden zich tot elkaar?'

Deelvragen

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende vier deelvragen opgesteld.

- ✓ Welke overwegingen liggen ten grondslag aan de keuze voor bestuursrechtelijke/strafrechtelijke boetestelsel?
- ✓ Hoe hoog zijn de boetes in het bestuursrecht en welke factoren liggen te grondslag aan de boetehoogten?
- ✓ Welke overwegingen en factoren liggen ten grondslag aan de hoogte van straffen in het strafrecht en de strafrechtelijke boete in het bijzonder?
- ✓ Hoe verhoudt zich de hoogte van bestuurlijke boetes tot strafrechtelijke boetes?

1.3 Onderzoeksopzet

In deze paragraaf wordt de opzet van het onderzoek besproken. Het onderzoek is verdeeld in een onderzoeksvraag die word beantwoord aan de hand van vier deelvragen. Hieronder wordt elke deelvraag apart besproken en de gebruikte methodologie toegelicht.

Welke overwegingen liggen ten grondslag aan de keuze voor bestuursrechtelijke/strafrechtelijke boetestelsel?

Om richting te geven aan het onderzoek start het onderzoek met een beschouwing op de overwegingen die ten grondslag kunnen liggen aan de keuze voor een bestuursrechtelijk of strafrechtelijk boetestelsel. Hiervoor zal het rapport uit 1994 *'Handhaving door bestuurlijke boeten: advies aan de Minister van Justitie'* van de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten (CTW) het uitgangspunt zijn.

In dit rapport van de CTW worden voordelen genoemd van het toepassen van de bestuurlijke boete ten opzichte van de strafrechtelijke boete. Daarnaast heeft de CTW een onderscheid gemaakt in twee typen van boeteregelingen. Deze modellen verschillen op twee punten, namelijk de verhouding tussen het strafrecht en het bestuursrecht en de vaststelling van de hoogte van de boete. Aan de hand van deze twee modellen moet er meer inzicht komen in de overwegingen die ten grondslag liggen aan de keuze tussen een van de twee boetestelsels.

Voorts wordt binnen de wetsgeschiedenis gekeken naar overwegingen die van invloed zijn geweest bij de keuze voor de invoering van het bestuursrechtelijk boetestelsel. Er worden zeven wetten bekeken waarin de bestuurlijke boete reeds wordt toegepast. Deze wetten ressorteren onder verschillende ministeries, zodat er uiteindelijk ook een conclusie kan worden getrokken voor wat betreft de eventuele beïnvloeding van het ministerie op de overwegingen voor het kiezen van een bestuurlijke boete.

Hoe hoog zijn de boetes in het bestuursrecht en welke factoren liggen te grondslag aan de boetehoogten?

Door het raadplegen van de wetsgeschiedenis kan worden nagegaan welke motieven ten grondslag liggen aan de maximale boetehoogten in het bestuursrecht en hoe hoog deze maximale boete is. Daarna wordt de wetgeving zelf bestudeerd voor het vinden van factoren die van invloed zijn op de concrete boetehoogte. Door middel van deze motieven en factoren die een rol spelen bij de

bepaling van de maximale en concrete boetehoogten, kan er uiteindelijk in het onderzoek een vergelijking worden gedaan ten opzichte van boetehoogten binnen het bestuursrecht.

In de Awb staan artikelen, zoals artikel 5:46, waarvan de inhoud verwijst waarnaar gekeken moet worden om tot de bepaling van de concrete boetehoogte te komen. Deze artikelen zijn van belang om factoren te kunnen benoemen die ten grondslag liggen aan de bepaling van de boetehoogte. Naast de Awb wordt de bijzondere wetgeving zelf bestudeerd voor wat betreft het vinden van factoren die van invloed zijn op de concrete boetehoogte. Daarna wordt er gekeken in gedelegeerde wetgeving om tenslotte de beleidsregels die zijn opgesteld door bestuursorganen te onderzoeken voor wat betreft het vinden van factoren die van invloed zijn op de bepaling van de concrete boetehoogte.

Welke overwegingen en factoren liggen ten grondslag aan de hoogte van straffen in het strafrecht en de strafrechtelijke boete in het bijzonder?

Om de bestuurlijke en strafrechtelijke boete met elkaar te kunnen vergelijken wordt er ook voor het strafrecht onderzocht of er motieven zijn die de maximale boetehoogte bepalen en hoe hoog de maximale boete in het strafrecht is. Naast de motieven voor de maximale boetehoogte is het ook van belang voor het onderzoek om te weten welke factoren van invloed zijn op de concrete boetehoogte. Deze factoren worden gevonden door middel van onderzoek in de richtlijnen die zijn opgesteld door het Openbaar Ministerie (OM).

Hoe verhoudt zich de hoogte van bestuurlijke boetes tot strafrechtelijke boetes?

Nadat duidelijk is welke overwegingen ten grondslag liggen aan de bepaling van de boetehoogte in zowel het bestuursrecht als het strafrecht, kan er een vergelijking tot stand komen tussen de boetestelsels voor wat betreft de maximale boetehoogten, de boetebepalende factoren en de concrete boetebedragen. Om deze vergelijking te kunnen uitvoeren wordt er ook gekeken naar de verschillende sectoren waaronder de soorten overtredingen vallen. Aan de hand van deze vergelijking zal er een analyse worden gedaan, waaruit conclusies worden getrokken.

1.4 Opbouw van het onderzoeksrapport

Dit onderzoeksrapport is opgebouwd in zes hoofdstukken. In hoofdstuk twee wordt er gekeken naar de eerste deelvraag en wordt er onderzocht welke overwegingen ten grondslag liggen aan de keuze voor het bestuursrechtelijke of strafrechtelijke boetestelsel. In hoofdstuk drie wordt er onderzocht welke factoren van invloed zijn op de boetehoogten in het bestuursrecht. De factoren die van invloed zijn op de boetehoogten in het strafrecht worden bestudeerd in hoofdstuk vier. Uiteindelijk komt er in hoofdstuk vijf een vergelijking tot stand tussen de boetestelsels van het bestuursrecht en het strafrecht. In hoofdstuk zes wordt er een antwoord gegeven op de onderzoeksvraag die aan het begin van dit onderzoek is geformuleerd. Daarnaast worden in dit hoofdstuk de conclusies en bevindingen van het onderzoek gepresenteerd.

Hoofdstuk 2 Bestuursrechtelijke of Strafrechtelijke handhaving

In dit hoofdstuk wordt er een antwoord geformuleerd op de volgende vraag: ‘Welke overwegingen liggen ten grondslag aan de keuze voor het bestuursrechtelijke- of het strafrechtelijke boetestelsel?’ In het eerst deel van dit hoofdstuk wordt er gekeken naar de bevindingen van de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten die zijn gepresenteerd in het rapport ‘*Handhaving door bestuurlijke boeten: advies aan de Minister van Justitie*’ (1994). Vanuit de systematiek die in dit rapport naar voren komt, wordt er in de tweede paragraaf van dit hoofdstuk gekeken naar de toepassing binnen de wetgeving waarna er uiteindelijk een antwoord kan worden geven op de deelvraag van hoofdstuk 2.

2.1 **Rapport ‘Handhaving door bestuurlijke boeten: advies aan de Minister van Justitie’**

Door een voortdurende druk op het strafrechtelijk apparaat werd er begin jaren 90 van de vorige eeuw door de regering het verzoek gedaan aan de CTW om te kijken naar de mogelijkheden voor het op grote schaal invoeren van de bestuurlijke boete, naast of in plaats van strafrechtelijke handhaving. Uit het rapport van de CTW blijkt dat zij voorstander is van het op grote schaal invoeren van bestuurlijke boetes. Hiervoor hebben zij drie redenen. Ten eerste heeft het bestuursorgaan een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van de handhaving van eigen regelgeving. Het invoeren van de bestuurlijke boete leidt tot meer betrokkenheid van het bestuursorgaan bij de handhaving van overtredingen, waardoor handhaving een onderdeel wordt van de uitvoering van de regelgeving. Daarnaast is de CTW van oordeel dat het op grote schaal toepassen van de bestuurlijke boete bijdraagt aan het oplossen van het handhavingstekort door het verkleinen van de werklast van het strafrechtelijk apparaat. Ten derde ziet de CTW het gebruik van bestuurlijke boetes passen binnen het uitgangspunt dat het strafrecht een ‘ultimum remedium’ behoort te zijn. Hiermee bedoeld de CTW voornamelijk dat het strafrechtelijk apparaat niet belast dient te worden met zaken waar strafrechtelijke sancties te zwaar voor zijn. Het strafrecht dient enkel gebruikt te worden als ‘ultimum remedium’ bij ernstige feiten die van wezenlijk belang zijn (Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten, 1994, p.8). Dit standpunt is volgens De Vries (2005, p.24-25) ook het belangrijkste karakteristiek van het strafrecht, omdat het enkel gebruikt dient te worden wanneer de ernst van de overtreding daarom vraagt.

Het pleidooi van de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten om op grote schaal over te gaan op bestuurlijke boetes, is gepaard gegaan met het ontwerp van een tweetal modellen voor bestuursrechtelijke boeteoplegging. In model A wordt het strafrecht in beginsel uitgesloten. Wanneer er een bestuurlijke boete wordt opgelegd is een strafrechtelijke sanctie vanuit de wetgeving niet meer mogelijk. In model B worden in beginsel zowel de bestuursrechtelijke- als strafrechtelijke weg opengehouden. Echter kan een bestuurlijke boete niet gelijktijdig worden opgelegd met een strafrechtelijke boete en vice versa (Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten, 1994, p. 68-69). In het vervolg van deze paragraaf zullen beide modellen worden besproken en zal er op beide modellen dieper worden ingegaan.

Model A – Alleen bestuurlijke boeteoplegging

In dit model wordt in beginsel gekozen voor de bestuurlijke boeteoplegging en mag er daarnaast niet voor dezelfde feiten een strafrechtelijke sanctie worden opgelegd. Echter blijft de strafrechtelijke weg open ten aanzien van feiten waarvan de ernst van de gevolgen de rechtsorde kan schokken. In dit model wordt in de desbetreffende wet aangegeven wat de maximaal op te leggen boete is. In de wet wordt een bijlage opgenomen waarin per afzonderlijke overtreding is aangegeven wat de op te leggen boete is. Het bestuursorgaan heeft hierin geen beleidsruimte, maar dient zich te houden aan de boetehoogten voortvloeiend uit de wet. Wanneer er sprake is van een recidive, dan voorziet de wet dat de boete met 50% dient te worden verhoogd. Volgens de CTW dient er wel een hardheidsclausule te worden opgenomen, zodat het betreffende bestuursorgaan enig beleidsvrijheid kent en de bevoegdheid heeft om een lagere boete op te leggen. Het betreffende bestuursorgaan mag een lagere boete opleggen dan waarin de bijlage van de wet voorziet, indien het bedrag van de boete door bijzondere omstandigheden onevenredig hoog wordt geacht. Echter geeft de CTW hierbij wel de kanttekening dat de boetes niet te laag dienen te worden, omdat anders de hardheidsclausule in zijn geheel de essentie mist. Dit houdt in dat een bestuursorgaan beleidsvrijheid heeft, maar daar wel naar ratio mee om dient te gaan om bijvoorbeeld ‘vriendjespolitiek’ tegen te gaan. (Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten, 1994, p. 68-69).

Model B- Bestuurlijke- en Strafrechtelijke boeteoplegging

De CTW heeft er bij model B voor gekozen om zowel de bestuurlijke- als strafrechtelijke weg open te houden voor wat betreft de handhaving van overtredingen. Echter mag er niet voor worden gekozen om de sancties gelijktijdig op te leggen. Dit model houdt in dat strafrechtelijke handhaving is uitgesloten, wanneer er reeds een bestuurlijke boete is opgelegd door een bestuursorgaan en anderzijds er geen bestuurlijke boete mag worden opgelegd indien er al reeds strafrechtelijke vervolging heeft plaatsgevonden. Dit laatste betekent dat wanneer er van strafvervolging wordt afgezien er weer een mogelijkheid is tot boeteoplegging vanuit het bestuursrecht. Wat van groot belang is in dit model, is dat er voorzieningen worden getroffen die dubbele bestraffing voorkomen. In beginsel wordt in dit model opengelaten wanneer er strafrechtelijk, dan wel bestuursrechtelijk moet worden opgetreden. De CTW stelt hierover ten tijde van het uitbrengen van het rapport dat dit gezamenlijk door het OM en het desbetreffende bestuursorgaan moet worden vastgesteld. In dit model wordt er binnen de wet gezorgd voor een maximaal op te leggen boete door het bestuursorgaan en kan de hoogte van de boete worden vastgesteld aan de hand van de ernst van de feiten en de mate waarin de overtreder de feiten kan worden aangerekend, en de omstandigheden waaronder de overtreding plaatsvond. Binnen dit model wordt het betreffende bestuursorgaan vrijgelaten in het opleggen van de boete en de hoogte van de boete (Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten, 1994, p.69).

In het rapport spreekt de CTW uit dat het wenselijk is om te kiezen voor model A, omdat in dit model de wetgever de norm stelt en er verder geen beleidsvrijheid is voor het bestuursorgaan. In beginsel is het voor het bestuursorgaan alleen mogelijk om te kiezen voor het wel of niet opleggen van een bestuurlijke boete. Echter geeft de CTW wel aan dat het in bepaalde gevallen model A niet uitvoerbaar is, omdat het tot onwenselijke gevolgen kan zorgen. In dit soort gevallen geeft de CTW dan ook aan dat er moet worden gekozen voor model B, zodat het ook mogelijk is om strafrechtelijk te vervolgen (Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten, 1994, p.69-70).

2.2 Overwegingen voor een boetestelsel binnen de wetgeving

In deze paragraaf wordt onderzocht welke overwegingen de wetgever heeft om te kiezen voor bestuurlijke of strafrechtelijke boeteoplegging. De systematiek die door de CTW is aangebracht binnen de bestuursrechtelijke boeteoplegging, is van belang om conclusies te kunnen trekken over de gedachtegang die terug te vinden is binnen de parlementaire wetsgeschiedenis op de Memorie van toelichting Awb vierde tranche en de verschillende wettelijke regelingen voor wat betreft het kiezen voor een bestuursrechtelijke of strafrechtelijke boete.

2.2.1 Memorie van toelichting Awb vierde tranche

Naar aanleiding van het rapport van de CTW waren er tot aan het verschijnen van de vierde tranche Awb enkele wetten waarin de strafrechtelijke handhaving was vervangen of aangevuld door bestuursrechtelijke handhaving. In de memorie van toelichting werd ook de verwachting geuit dat dit aantal wetten in de loop van de jaren zou toenemen, omdat het belang van bestuurlijke boeteoplegging destijds werd ingezien door de wetgever (TK 2002-2003, 28 637, nr. 19).

Kijkend naar het rapport werd door de CTW in haar advies de voorkeur uitgesproken voor het invoeren van model A. Echter werd deze voorkeur door de wetgever enigszins gerelativeerd. De wetgever erkende de eenvoud van model A, maar achtte model B als een bruikbaar alternatief. Model B zou een goed alternatief zijn voor model A wanneer de behoefte bestaat om rekening te houden met omstandigheden van de betreffende overtreding, de ernst van de gedane feiten en het voor- of nadeel wat binnen de feiten is behaald. Een invoering van model A leidt tot het niet hebben van flexibiliteit omtrent het bepalen van de boete, omdat model A een stelsel van gefixeerde boetes nastreeft. Daarnaast kan het ook wenselijk zijn om zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk te kunnen handhaven, wanneer het gaat om ernstige overtredingen. In de memorie van toelichting is terug te vinden dat het van belang is dat de bijzondere wetgever zelf de keuze heeft om te kiezen voor bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving. Zowel in de bestaande wetgeving als in de voorbereidende wetgeving komen beide modellen voor. Wat in de memorie van toelichting ook naar voren komt is dat binnen wetgeving ook kan worden gekozen voor een mengvorm van de twee modellen, met als voorbeeld de Mededingingswet. Binnen de Mw wordt bestuursrechtelijk gehandhaafd (voor zover model A), maar binnen de Mw wordt enkel het maximale boetebedrag geregeld (voor zover model B) (TK 2003-2004, 29 702, nr. 3).

Naast de twee verschillende modellen, uitgewerkt in het rapport van de CTW, worden er in de memorie van toelichting enkele criteria genoemd waardoor er meer duidelijkheid kan worden gecreëerd over welke type overtreding, welke type handhaving behoeft. Deze criteria zijn ook opgesteld door de CTW en van belang om de keuze te maken tot bestuursrechtelijk of strafrechtelijk handhaven:

- Wanneer voor een adequate handhaving vrijheidsstraffen nodig zijn, dient er uitsluitend strafrechtelijk te worden gehandhaafd.
- Strafrechtelijke handhaving komt eerder in aanmerking wanneer de te handhaven norm aansluit bij waarden die leven binnen de maatschappij en wanneer er behoefte bestaat aan openbare berechting.

- Wanneer er een grote kans is dat de betreffende overtreding leidt tot individuele schade of letsels, dient er strafrechtelijk te worden gehandhaafd.
- Wanneer er ingrijpende (vrijheidsbenemende) dwangmiddelen nodig zijn om een sanctie op te leggen, is dat een indicatie voor strafrechtelijke handhaving.
- Een indicatie voor handhaving door middel van een bestuurlijke boete is wanneer de vaststelling van de feiten geen ingrijpende dwangmiddelen nodig zijn en wanneer de verwachting is dat er geen beroep bij de rechter zal worden ingesteld.
- Wanneer het opleggen van een bestuurlijke boete met alle waarschijnlijkheid dient te gebeuren door strafrechtelijke middelen, is het efficiënter om de onderliggende norm ook strafrechtelijk te handhaven.
- Het bestuursorgaan moet over voldoende deskundigheid beschikken om handhavend te kunnen optreden middels een bestuurlijke boete. Wanneer handhaving deskundigheid vergt, kan dit een reden zijn om een gespecialiseerd bestuursorgaan hiermee te belasten.
- Wanneer plaatselijke verschillen in handhaving ongewenst zijn of plaatselijke situatie niet relevant zijn voor handhaving, dient bestuursrechtelijke handhaving door een decentraal bestuursorgaan niet plaats te vinden.
- Indien bij de handhaving een algemeen rechtsinstrument moet worden toegepast dat specifiek op een van beide rechtsgebieden is uitgewerkt, dan is dat een reden om de handhaving geheel onder te brengen onder dat rechtsgebied. Internationaal gezien zal deze samenwerking een indicatie zijn voor strafrechtelijke handhaving, omdat internationale rechtshulp enkel strafrecht kent en geen bestuursrecht (TK 2003-2004, 29 702, nr. 3).

De bijzondere wetgever dient aan de hand van deze criteria een keuze te maken voor strafrechtelijke of bestuursrechtelijke handhaving of een combinatie van de twee vormen van handhaving. Deze criteria voorzien niet in eventuele onderzoeksbevoegdheden of dwangmiddelen die toezichthouders wel toekomen op grond van afdeling 5.2 Awb (TK 2003-2004, 29 702, nr. 3).

Naast deze criteria moeten er ook voldoende waarborgen zijn voor de burger om de bestuurlijke boetes rechtsstatelijk te kunnen aanvaarden. Nu deze waarborgen voldoende worden geacht, stelt de memorie van toelichting dan ook om een algemene regeling in de Awb te treffen. Dit in opvolging van het advies van de CTW om de bestuurlijke boete op te nemen in de Awb. De procedure van bestuurlijke boetes is opgenomen in afdeling 5.4 Awb. Hierin is de procedure opgenomen die moet worden gevolgd om een bestuurlijke boete op te leggen en daarnaast de overige aspecten die behoren bij boeteoplegging (TK 2003-2004, 29 702, nr. 3).

Uit de memorie van toelichting kan worden afgeleid dat het volgen van de systematiek van de CTW wenselijk is, maar het model voor volledige uitsluiting van strafrechtelijke handhaving nog niet als ideaal wordt geacht en daarmee dus ook de strafrechtelijke handhaving nog mogelijk is. De bijzondere wetgever zal aan de hand van bovenstaande criteria zelf mogen bepalen of er wordt gekozen voor strafrechtelijke, bestuursrechtelijke handhaving of beide. Deze keuze leidt er toe dat de bijzondere wetgever een van de modellen kiest die zijn vastgelegd in het rapport van de CTW. Deze (volledige) vrijheid wordt neergelegd bij de bijzondere wetgever die de verschillende boetewetten vaststelt.

2.2.2

Boetewetten

Uit de memorie van toelichting Awb vierde tranche komt naar voren dat de bijzondere wetgever zelf de keuze mag maken voor strafrechtelijke of bestuursrechtelijke handhaving of een combinatie van de twee. Dit leidt tot de vraag of de bijzondere wetgever ook daadwerkelijk kiest voor een van de modellen van de CTW en zich houdt aan de voorgelegde criteria voor het kiezen voor strafrechtelijke of bestuursrechtelijke handhaving. Dit wordt bekeken aan de hand van een aantal van deze boetewetten te weten : de Arbowet, de Binnenvaartwet, de Mw, de Tabakswet, de Warenwet, de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), de Wet marktordening gezondheidszorg, de Wet op de kansspelen en de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta). Deze negen wetten zijn gekozen, omdat in deze wetten een bestuurlijke boete is geregeld en in de memories van toelichting is beschreven wat hiervoor de motieven zijn. In de memorie van toelichting van deze negen wetten staat beschreven wat de gedachtegang is geweest voor het kiezen van strafrechtelijke of bestuursrechtelijke handhaving. Er kan daarbij gekeken worden of er rekening is gehouden met de criteria, die in de memorie van toelichting Awb vierde tranche zijn uitgewerkt, of dat er andere motieven zijn gehanteerd om te kiezen voor strafrechtelijke of bestuursrechtelijke handhaving.

✓ Arbeidsomstandighedenwet

Uit de memorie van toelichting op de Arbowet (TK 1997-1998, 25879, nr.3) komt naar voren dat de bijzondere wetgeving tot stand is gekomen door middel van het rapport van de CTW voor wat betreft de keuze voor strafrechtelijke dan wel bestuursrechtelijke handhaving.

Veel voorschriften in de Arbowet voldoen aan de criteria van de CTW voor wat betreft de keuze voor bestuursrechtelijke handhaving. De vergroting van de effectiviteit van de handhaving is een criterium die van belang is in de keuze voor bestuursrechtelijke handhaving. Daarnaast is er nog een criterium die van belang is voor de keuze voor bestuursrechtelijke handhaving, namelijk wanneer er geen letsel aan personen of schade aan goederen wordt toegebracht. Dit criterium is omgekeerd juist de reden om strafrechtelijke handhaving te behouden, namelijk wanneer het gaat om een ernstige inbreuk op de rechtsorde; overtredingen die hebben geleid of zeer aannemelijk zullen leiden tot ongevallen of dodelijke afloop, ernstig letsel dan wel blijvende gezondheidsschade (TK 1997-1998, 25879, nr.3, p.31). Binnen de Arbowet wordt gekozen voor model B, zoals bedoeld in het rapport van de CTW, omdat in beginsel zowel strafrechtelijke als bestuursrechtelijke handhaving openstaat. De vorm van handhaving is afhankelijk van de overtreding die begaan wordt.

Uit de memorie van toelichting op de Arbowet mag geconcludeerd worden dat de bijzondere wetgever er voor heeft gekozen om de systematiek en criteria uit het rapport van de CTW te volgen. Door het volgen van deze systematiek en criteria is er voor gekozen om in beginsel strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving open te stellen, zodat afhankelijk van het soort overtreding moet worden gekozen voor de vorm van handhaving.

✓ Binnenvaartwet

In de memorie van toelichting op de Binnenvaartwet (TK 2005-2006, 30523, nr.3) staan een aantal criteria genoemd die van invloed zijn op de keuze voor bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving.

De keuze voor het opleggen van een bestuurlijke boete in de Binnenvaartwet gebeurt niet op basis van de vastgestelde criteria in het rapport van de CTW. De bijzondere wetgever heeft ervoor

gekozen om zelf drie criteria op te stellen die van belang zijn in de keuze voor bestuursrechtelijke dan wel strafrechtelijke handhaving. In beginsel wordt bestuursrechtelijke handhaving opengesteld. Er dient bestuursrechtelijk te worden gehandhaafd indien de overtreding op relatief eenvoudige wijze en zonder ingrijpende bevoegdheden kan worden vastgesteld, er is geen behoefte aan zware (vrijheid)straffen en de situatie waarin de overtreding plaats vindt is minder ernstig waardoor met een bestuurlijke boete kan worden volstaan (TK 2005-2006, 30523, nr.3, p.26).

Uit de memorie van toelichting op de Binnenvaartwet kan afgeleid worden dat het rapport van de CTW niet van invloed is geweest op de wetgever, voor wat betreft de keuze van handhaving. De criteria die van invloed zijn op de keuze voor bestuursrechtelijke handhaving in plaats van strafrechtelijke handhaving zijn door de wetgever zelf bepaald.

✓ Mededingingswet

In de memorie van toelichting op de Mw (TK 1995-1996, 24707, nr.3) staat dat er binnen de Mw een overstap wordt gedaan op een verbodstelsel, wat voordelen met zich meebrengt voor de handhaving. Een overtreding van een verbod opent de rechtsgang naar de burgerlijke rechter. Civielrechtelijke handhaving gaat sneller dan wanneer een overtreding aan strafrechtelijk of bestuursrechtelijk handhaving wordt onderworpen. Het gaat hier wel om overtreding die enkel en alleen het individu treft, want wanneer er belangen van derden worden getroffen bij een overtreding dient er gebruik worden gemaakt van een bestuursrechtelijk handhavinginstrument.

Voorvloeiend uit de Mw wordt er besloten om te kiezen voor enkel bestuursrechtelijke handhaving, waarbij het strafrecht wordt uitgesloten. De aard van de overtredingen behoeven geen strafrechtelijke handhaving, zoals het opleggen van gevangenisstraffen. In de lijn van de CTW wordt er dus gekozen voor model A, enkel bestuursrechtelijke handhaving terwijl strafrechtelijke handhaving in beginsel wordt uitgesloten (TK 1995-1996, 24707, nr.3, p.42-43). De keuze om in beginsel alleen bestuursrechtelijke handhaving open te stellen is tot stand gekomen door criteria te volgen die voortvloeien uit het rapport van de CTW. De normen die moet worden gehandhaafd vallen niet onder de levendige maatschappelijke kwesties die spelen, de overtredingen leiden niet tot letsel voor personen, of schade aan goederen en binnen de Mw zijn vrijheidsbenemende of andere ingrijpende dwangbevoegdheden niet nodig voor de te handhaven normen. In de memorie van toelichting Mw komt ook naar voren dat er een gespecialiseerd orgaan komt dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van de Mw, wat ook behoort tot een van de criteria van de CTW om te kiezen voor bestuursrechtelijke handhaving (TK 1995-1996, 24707, nr.3, p.43).

Naar aanleiding van de memorie van toelichting op de Mw mag er geconcludeerd worden dat de bijzondere wetgever, in de zin van de Mw, de systematiek en criteria van de CTW heeft gevolgd. Door het volgen van deze systematiek en criteria is er binnen de Mw voor gekozen om enkel bestuursrechtelijk te handhaven en er voor te kiezen om strafrechtelijke handhaving in beginsel uit te sluiten.

✓ Tabakswet

Uit de memorie van toelichting op de Tabakswet (TK 1998-1999, 26472, nr.3) komt naar voren dat het rapport van de CTW van belang is geweest voor wat betreft de keuze voor strafrechtelijke- of bestuursrechtelijke handhaving.

Binnen de Tabakswet komen divers geboden en verboden in aanmerking voor handhaving door bestuurlijke boetes. Veel voorschriften voldoen aan de criteria die gesteld zijn door de CTW voor wat

betreft bestuursrechtelijke handhaving. Ook wordt aangegeven dat voor een aantal delicten het strafrecht behouden moet blijven. Doordat de meeste overtredingen uit economische motieven geschieden blijft de Wet op de economische delicten van toepassing op de Tabakswet. Binnen de Tabakswet wordt daarom gekozen voor een mengvorm voor model A en B, zoals benoemd in het rapport van de CTW. In beginsel staat voor een groot aantal overtredingen binnen de Tabakswet zowel de strafrechtelijke als bestuursrechtelijke weg open. Voor zover volgt dit de lijn van model B. Wanneer er wordt gekozen voor handhaving door middel van een bestuurlijke boete, dan wordt de hoogte van de boete gehanteerd die is vastgelegd in de bijlage van de Tabakswet, wat in de lijn ligt van model A. Er is gekozen voor deze mengvorm, omdat hiermee in de praktijk enerzijds voldoende rechtszekerheid wordt geboden aan betrokken en anderzijds het de nodige flexibiliteit met zich meebrengt om te bepalen welke handhavingvorm wordt gehanteerd (TK 1998-1999, 26472, nr.3, p.16). De keuze voor deze vorm van handhaving is tot stand gekomen door middel van de criteria, vastgesteld door de CTW in de memorie van toelichting Awb vierde tranche. Er zijn twee belangrijke criteria in de Tabakswet om te kiezen voor bestuursrechtelijke handhaving. Het eerste criterium is dat overtredingen in de regel geen letsel aan personen of schade aan goederen toe brengen of een direct gevaar daarvoor op te leveren. Het tweede criterium is dat de ernst van de overtredingen niet direct een situatie in het leven roept die de maatschappij ernstig schokt (TK 1998-1999, 26472, nr.3, p.15).

Naar aanleiding van de memorie van toelichting Tabakswet, mag er geconcludeerd worden dat de bijzondere wetgever Tabakswet ervoor heeft gekozen om de systematiek en criteria van de CTW te volgen. Dit resulteert er uiteindelijk in dat in beginsel strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving openstaan, maar wanneer er gekozen wordt voor bestuursrechtelijke handhaving dient de hoogte van de op te leggen boete worden vastgesteld uit de bijlage van de Tabakswet.

✓ Warenwet

Uit de memorie van toelichting op de Warenwet (TK 1998-1999, 26698, nr.3) komt naar voren dat overtredingen op grond van de Warenwet in aanmerking komen voor handhaving middels een bestuurlijke boete. De keuze voor de vorm van handhaving wordt bepaald door de uitkomsten uit het rapport van de CTW.

Veel voorschriften die binnen de Warenwet vallen voldoen aan de criteria van de CTW voor wat betreft bestuursrechtelijke handhaving. Daarbij komt wel naar voren dat strafrechtelijke handhaving bij bepaalde overtredingen niet kan worden gemist. Het gaat hierbij om overtredingen die letsel aan personen of schade aan goederen hebben toegebracht of overtredingen die een ernstig gevaar zijn voor de gezondheid en/of veiligheid van mensen (TK 1998-1999, 26698, nr.3, p.2). Dit soort overtredingen dienen, binnen de criteria van de CTW, te worden gehandhaafd via het strafrecht. Echter wanneer er geen letsel aan personen of schade aan goederen wordt toegebracht en er geen ernstige gevaren zijn voor de gezondheid of veiligheid van mensen, dient volgens de CTW bestuursrechtelijke handhaving plaats te vinden wat ook beaamd wordt door de wetgever binnen de Warenwet (TK 1998-1999, 26698, nr.3, p.2-3). Binnen de Warenwet wordt, net zoals bij de Tabakswet, gekozen voor een mengvorm van de modellen A en B die voortvloeien uit het rapport van de CTW. In beginsel staat zowel strafrechtelijke als bestuursrechtelijke handhaving open, wat overeenkomt met model B. Als er wordt gekozen voor handhaving middels een bestuurlijke boete, dan wordt de hoogte van de boete vastgesteld middels een bijlage in de wet. Deze procedure komt overeen met model A. Binnen de wetgeving van de Warenwet worden wel enkele overtredingen vastgelegd die enkel strafrechtelijk dienen te worden gehandhaafd (TK 1998-1999, 26698, nr.3, p.4).

Kijkend naar de memorie van toelichting op de Warenwet, kan er geconcludeerd worden dat de systematiek en criteria uit het rapport van de CTW worden gehanteerd. Dit zorgt er uiteindelijk voor dat er binnen de Warenwet voor is gekozen om in beginsel zowel strafrechtelijke als bestuursrechtelijke handhaving open laten staan. Echter wanneer er wordt gekozen voor bestuursrechtelijke handhaving dient de wetgever zich te houden aan de boetehoogte die is vastgelegd in de Warenwet.

✓ Wet bescherming persoonsgegevens

In de memorie van toelichting op de Wbp (TK 1997-1998, 25892, nr.3) staat vermeld dat het rapport van de CTW degelijk van belang is geweest om binnen de wetgeving de keuze te maken tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving.

Binnen de Wbp is de registratiekamer bevoegd tot bestuursrechtelijke handhaving, middels een bestuurlijke boete. Het gaat hier in eerste instantie voornamelijk om overtredingen omtrent de meldingsplicht die mensen hebben. Eerder werd deze vorm van overtreding strafrechtelijk gehandhaafd, echter heeft strafrechtelijke vervolging van een overtreding nooit plaats gevonden. Het tekortschieten van het strafrechtelijke apparaat is de voornaamste reden geweest binnen de Wbp om te kiezen voor bestuursrechtelijke handhaving in plaats van strafrechtelijke handhaving (TK 1997-1998, 25892, nr.3, p.30). Dit criterium is niet een van de criteria bepaald door de CTW, het is echter wel een van de belangrijkste aspecten om te kiezen voor bestuursrechtelijke handhaving boven strafrechtelijke handhaving. Uit de memorie van toelichting op de Wbp komt naar voren dat er wordt gekozen voor model B voor wat betreft het strafrechtelijk dan wel bestuursrechtelijk handhaven van een overtreding. In beginsel worden overtredingen binnen de Wbp bestuursrechtelijk gehandhaafd, echter blijft strafrechtelijke handhaving mogelijk voor twee soorten overtredingen, te weten het in werking hebben van een niet-aangemelde persoonsregistratie en overtredingen van de regels voor het international gegevensverkeer. De belangrijkste reden dat strafrechtelijke handhaving niet gemist kan worden binnen de Wbp, is dat overtredders zich vaak fysiek in het buitenland bevinden (TK 1997-1998, 25892, nr.3, p.31).

Uit de memorie van toelichting op de Wbp komt naar voren dat de systematiek van de CTW van belang is geweest voor de keuze tot strafrechtelijke of bestuursrechtelijke handhaving. In beginsel wordt er voor gekozen om bestuursrechtelijk te handhaven, maar het strafrecht wordt niet geheel uitgesloten met als criterium dat overtredingen/overtreders zich vaak in het buitenland bevinden.

✓ Wet marktordening gezondheidszorg

In de memorie van toelichting op de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg) (TK 2004-2005, 30186, nr.3) zijn een aantal criteria benoemd die van belang zijn bij de keuze voor bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving.

Er zijn drie criteria van belang op de keuze voor bestuursrechtelijke handhaving. Deze criteria zijn echter niet gelijk aan de criteria die in het rapport van de CTW zijn opgesteld voor de keuze van bestuursrechtelijke handhaving. In beginsel staan zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke handhaving open. Er dient bestuursrechtelijke te worden gehandhaafd wanneer de overtreding vooral gaat om de naleving van voorschriften van technische aard, door de zorgautoriteit opgelegde verplichtingen en gegeven aanwijzingen worden overtreden of wanneer het gaat om lichte overtredingen van de wet (TK 2004-2005, 30186, nr.3, p.25)

Uit de memorie van toelichting op de Wmg kan worden geconcludeerd dat de bijzondere

wetgever zelf een drietal criteria heeft vastgelegd die van belang zijn in de keuze voor bestuursrechtelijke handhaving. Deze criteria komen niet overeen met de criteria die de CTW in haar rapport heeft besproken. De keuze voor bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving ligt bij de wetgever.

✓ Wet op de kansspelen

In de memorie van toelichting op de Wet op de kansspelen (TK 2009-2010, 32264, p.17-18) staat dat de systematiek van de CTW is gevolgd in de keuze voor bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving wanneer er een overtreding is begaan.

De voorschriften voor het opleggen van een boete bij een overtreding van de Wet op de kansspelen, voldoen aan de criteria die zijn vastgesteld door de CTW. Overtredingen die bestuursrechtelijk worden gehandhaafd worden niet meer gezien als strafbare feiten. Een aantal van deze overtredingen worden hierin uitgezonderd, in lijn van de criteria die door de CTW zijn opgesteld. Een overtreding dient strafrechtelijk te worden gehandhaafd indien er letsel aan personen of schade aan goederen wordt toegebracht. Binnen de wet op de kansspelen is er gekozen voor model A: overtredingen van vergunningsvoorschriften kunnen alleen nog bestuursrechtelijk worden beboet. Voor het vaststellen van de boete is een maximale boetehoogte in de wet opgenomen, wat aansluit bij model B. Binnen de Wet op de kansspelen is gekozen voor een mengvorm van model A en model B.

Gelet op de memorie van toelichting op de Wet op de kansspelen, mag geconcludeerd worden dat de bijzondere wetgever van de Wet op de kansspelen ervoor heeft gekozen om de systematiek en criteria van de CTW te volgen. In beginsel wordt er voor gekozen om overtredingen bestuursrechtelijk te beboeten, maar verzwarende omstandigheden zorgen ervoor dat de overtredingen strafrechtelijk worden beboet. De maximaal op te leggen bestuurlijke boete is vastgelegd in de Wet op de kansspelen.

✓ Wet toezicht accountantsorganisaties

In de memorie van toelichting op de Wta (TK 2003-2004, 29658, p.69) worden de criteria die de CTW heeft vastgesteld benoemd en wordt er aangegeven dat deze criteria van belang zijn in de keuze voor bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving.

De Autoriteit Financiële Markten (AFM) is belast met het opleggen van een bestuurlijke boete van de Wta, wanneer er sprake is van een overtreding. In de Wta worden overtredingen in beginsel bestuursrechtelijk gehandhaafd, overeenkomstig met model A uit het rapport van de CTW. De wetgever heeft in de wetgeving vastgesteld wat de maximale boetehoogte is die de AFM mag opleggen bij een overtreding. Dit komt overeen met model B uit het rapport van de CTW. Ook binnen de Wta is gekozen voor een mengvorm van model A en model B voor wat betreft het opleggen van een bestuurlijke boete (TK 2003-2004, 29658, p.69). Binnen de Wta zijn vier criteria van de CTW gevolgd die van belang om te kiezen voor bestuursrechtelijke handhaving. De begaande overtreding is niet schokkend voor de rechtsorde, de overtreding brengt geen letsel aan persoon of schade aan goederen toe, de AFM beschikt over voldoende deskundigheid om de bestuurlijke boete op te kunnen leggen en de overtreding behoeft geen vrijheidsbenemende of andere ingrijpende dwangbevoegdheden (TK 2003-2004, 29658, p.69-70).

Uit de memorie van toelichting op de Wta kan geconcludeerd worden dat de bestuursrechtelijke handhaving van de Wta is beïnvloed door de systematiek en criteria die zijn vastgesteld in het

rapport van de CTW. Bestuursrechtelijke handhaving staat in beginsel open, waarbij de maximaal op te leggen bestuurlijke boete in de wetgeving wordt bepaald.

2.3 Bevindingen

In dit hoofdstuk is geprobeerd om een systematiek neer te zetten die antwoord kan geven op de deelvraag van dit hoofdstuk: *‘Welke overwegingen liggen ten grondslag aan de keuze voor het bestuursrechtelijke of het strafrechtelijke boetestelsel?’*

De CTW heeft in haar rapport ‘Handhaving door bestuurlijke boeten; advies aan de minister van justitie’ uit 1994 criteria vastgesteld die de wetgever zou moeten leiden in zijn keuze voor strafrechtelijke en/of bestuursrechtelijke handhaving. Naast deze negen criteria, heeft de CTW twee modellen neergezet die een leidraad moeten zijn voor de toetsing van de bijzondere wetgeving voor wat betreft het voorschrijven van strafrechtelijke of bestuursrechtelijke handhaving. De systematiek houdt in dat ofwel wordt gekozen om strafrecht in beginsel uit te sluiten en enkel bestuursrechtelijk te handhaven ofwel er wordt voor gekozen om strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving in beginsel beide open te laten, zodat de wetgever zelf kan kiezen voor welke vorm van handhaving er wordt gekozen. Teneinde na te gaan of de systematiek en criteria van de CTW in de wet navolging heeft gehad, zijn in dit hoofdstuk een negental wetten onderzocht waarin de wetgever de mogelijkheid heeft om de overtreder een bestuurlijke boete op te leggen. Dit is gebeurd door deze negen wetten te bestuderen aan de hand van de memorie van toelichting en te onderzoeken of de systematiek en criteria van de CTW van belang zijn geweest voor de bepaling van strafrechtelijke dan wel bestuursrechtelijke handhaving. Dit is gedaan om te kijken of de lijn die de CTW heeft neergezet, in de praktijk ook wordt gevolgd door de bijzondere wetgever voor wat betreft de keuze van de handhavingvorm.

Er zijn negen wetten onderzocht, namelijk de Arbowet, de Binnenvaartwet, de Mw, de Tabakswet, de Warenwet, de Wbp, de Wmg, de Wet op de kansspelen en de Wta. Hieruit is naar voren gekomen dat in zeven wetten, uitgezonderd de Binnenvaartwet en de Wmg, het rapport van de CTW inderdaad als leidraad is genomen door de wetgever om de uiteindelijk keuze tot strafrechtelijke of bestuursrechtelijke handhaving vast te stellen. Dit komt tot uiting in twee aspecten, namelijk de criteria waaraan is vastgehouden om te kiezen voor een van de twee handhavingvormen en daarnaast door het kiezen voor model A of B. Het voornaamste criterium, binnen de bijzondere wetgeving, om te kiezen voor bestuursrechtelijke handhaving is wanneer de overtreding niet leidt tot direct letsel aan personen of schade aan goederen. Maar ook belangrijke criteria om te kiezen voor bestuursrechtelijke handhaving zijn de deskundigheid die een bepaald bestuursorgaan heeft en de ernst van de situatie leidt niet direct tot schokreacties binnen de maatschappij. Ook van belang om te kiezen voor bestuursrechtelijke handhaving is dat niet alle overtredingen handhaving dienen te hebben in de vorm van vrijheidsbenemende sancties of andere dwangbevoegdheden.

Naast deze criteria heeft de CTW ook een systematiek ontwikkeld in de vorm van model A en B. In model A staat in beginsel alleen de bestuursrechtelijke handhaving open. In model B staan in beginsel zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke handhaving open en is de maximaal op te leggen boete vastgelegd in de wetgeving. Doordat de wetgever voor een van deze modellen kiest, zorgt dit ervoor dat in de bijzondere wetgeving duidelijk wordt of in beginsel strafrechtelijke handhaving nog open staat of niet. Ook deze systematiek is in een zeven boetewetten door de bijzondere wetgever gevolgd, zodat er in het beginsel meer duidelijkheid bestaat over het gebruik

van een van de twee handhavingvormen of beide handhavingvormen.

Er zijn twee onderzochte boetewetten die de systematiek en criteria van de CTW niet hebben gevolgd, te noemen de Binnenvaartwet en de Wmg. In de memorie van toelichting van beide wetten staat beschreven dat de wetgever zelf een aantal criteria heeft opgesteld die moet leiden tot de keuze voor bestuursrechtelijke dan wel strafrechtelijke handhaving. Bij deze twee wetten is er ook niet gekeken naar de systematiek in de vorm van modellen die de CTW heeft ontwikkeld. Er wordt in deze twee wetten geen leidraad gevormd in de vorm van model A of model B.

Aan de hand van de negen onderzochte wettelijke regelingen kan geconcludeerd worden dat voor zeven wetten de criteria en systematiek, die gesteld zijn door de CTW, gelijk worden gesteld aan de overwegingen die bij de bijzonder wetgever ten grondslag ligt aan de keuze voor het strafrechtelijke of het bestuursrechtelijke boetestelsel. Daarnaast zijn er twee wetten, de Binnenvaartwet en de Wmg, waarin de wetgever ervoor heeft gekozen om zelf een aantal criteria op te stellen die van belang zijn voor de keuze tussen bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving. Hierin heeft de wetgever de systematiek en criteria die zijn opgesteld door de CTW niet gevolgd.

Hoofdstuk 3 Factoren voor de boetehoogte in het bestuursrecht

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt onderzocht welke factoren bepalend zijn voor de boetehoogten in het bestuursrecht. Er is geen uniforme dogmatiek in de literatuur of parlementaire geschiedenis die de hoogte van de boete verklaard. Om te kunnen onderzoeken hoe deze boetehoogten tot stand komen worden verschillende wetten waarin een boetebevoegdheid voorkomt bestudeerd. Ondertussen zijn er 83 bestuurlijke boetewetten (Bröring, Den Uijl, Tollenaar, Kwakman & Keulen, 2012, p.2). Uit deze 83 wettelijke regelingen met een boetebevoegdheid wordt een selectie gemaakt van de wetten waarin een overtreding zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk handhaafbaar is. Er blijven 18 boetewetten over om te onderzoeken.

In § 3.2 wordt op wetgevingsniveau nagegaan welke de maximale boetehoogte is en welke motieven daarvoor aanwezig zijn. Dit wordt onderzocht door de wetten zelf en de parlementaire geschiedenis te raadplegen. De wetgever stelt slechts maximumbedragen vast, waardoor bestuursorganen veel speelruimte hebben om de hoogte van de boetes te bepalen. In § 3.3 wordt daarom nagegaan hoe bestuursorganen deze speelruimte hebben ingevuld. Er wordt gekeken welke de hoogte is die bestuursorganen voor overtredingen opleggen en voorts wordt er nagegaan welke factoren daarbij van belang zijn. Het onderzoek beperkt zich hierbij tot raadpleging van beleidsregels. In § 3.4 wordt een samenvattend overzicht gegeven van de motieven die in het bestuursrecht een rol spelen bij de bepaling van de boetehoogte. Hierdoor kan er uiteindelijk een antwoord worden gegeven op de deelvraag van dit hoofdstuk: 'Hoe hoog zijn de boetes in het bestuursrecht en welke factoren liggen ten grondslag aan de boetehoogten?'

3.2 De bepaling van en reden(en) voor de maximale hoogte van bestuurlijke boetes volgens de wetgever in formele zin

3.2.1 Maximale boetehoogten in het bestuursrecht

De bestuurlijke boetebevoegdheid is opgenomen in 83 bijzondere wetten. Dit leidt tot de vraag wat de maximaal op te leggen boetehoogten in het bestuursrecht zijn. Voordat er wordt gekeken naar de factoren die ten grondslag liggen aan deze boetehoogten, wordt nagegaan hoe hoog de maximale bestuurlijke boetes bedragen. Tabel 3.1 (bijlage 1) geeft een overzicht van de wettelijke regelingen die bestuursrechtelijk handhaafbaar en beboetbaar zijn en wat de maximale op te leggen bestuurlijke boete is bij een overtreding van de wettelijke regeling. Dit betreft een selectie van 18 van de 83 wettelijke regelingen waarin een boetebevoegdheid is opgenomen. Deze selectie is tot stand gekomen door alleen de boetewetten te nemen waarvoor geldt dat de overtreding ook strafrechtelijk handhaafbaar en beboetbaar is.

Tabel 3.1 Overzicht van de maximale boetehoogten.

Wettelijke regelingen	Ministerie	Maximale boetehoogte bestuursrecht
Gezondheids- en Welzijnswet Dieren	EL&I	€ 78.000/€ 780.000

Meststoffenwet	EL&I	€ 78.000
Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten	EL&I	€ 100.000/ € 450.000
Wet ruimtevaartactiviteiten	EL&I	€ 100.000/ € 450.000
Wet inzake de geldtransactiekantoren	Financiën	€ 4.000.000
Wet toezicht accountantsorganisaties	Financiën	€ 4.000.000
Wet toezicht trustkantoren	Financiën	€ 4.000.000
Binnenvaartwet	I&M	€ 19.500
Arbeidsomstandighedenwet	SZW	€ 22.500
Drank- en Horecawet	VWS	€ 100.000
Geneesmiddelenwet	VWS	€ 450.000
Tabakswet	VWS	€ 4.500/ € 450.000
Warenwet	VWS	€ 4.500
Wet marktordening gezondheidszorg	VWS	€ 500.000
Wet op de medische hulpmiddelen	VWS	€ 900.000
Wet veiligheid en kwaliteit lichaamsmateriaal	VWS	€ 900.000
Spoorwegwet	V&W	€ 10.000/€ 50.000
Wet op de kansspelen	Veiligheid & Justitie	€ 780.000

Uit tabel 3.1 kan geconcludeerd worden dat de maximaal op te leggen bestuurlijke boetes wat betreft de hoogte uiteen lopen van € 4.500 tot € 4.000.000. Het laagste boetebedrag wordt bijvoorbeeld opgelegd wanneer er een overtreding wordt begaan van de voorafgestelde doelstellingen die ressorteren onder de Warenwet. De maximale boete van 4.000.000 euro kan worden opgelegd bij bijvoorbeeld een overtreding van vergunningsvoorschriften in de Wet toezicht trustkantoren. Er moet echter wel worden gesteld dat de boetehogtes soms hoger kunnen zijn, zoals bijvoorbeeld het geval is in de Mededingingswet. Artikel 57 Mw stelt vast dat een bestuurlijke boete ten hoogste 450.000 euro bedraagt, of indien dat meer is, 10% van de omzet. Daar waar de

omzet meer bedraagt dan 4.500.000 euro, is de maximaal op te leggen boete hoger dan 450.000 euro.

Op basis van tabel 3.1 kan er een belangrijke conclusie getrokken worden. Financiële wetgeving kent de hoogste maximale boetes, namelijk 4.000.000 euro en volksgezondheidswetgeving kent de laagste. Opvallend hierin is dat volksgezondheidswetgeving uiteenlopen van een relatief gering (4.500 euro) tot een zeer hoog bedrag (900.000 euro). In § 3.3 wordt gezocht naar een verklaring voor deze uiteenlopende maximale boetebedragen.

3.2.2 Motieven voor de maximale bestuurlijke boetes op wetgevingsniveau

Nu de maximaal op te leggen boetes van de onderzochte boetewetten zijn vastgesteld en er is geconstateerd dat de boetebedragen sterk uiteenlopen, wordt onderzocht welke motieven de wetgever heeft gehad bij het bepalen van deze boetehogten. Om dit te kunnen onderzoeken wordt de wet zelf geraadpleegd, maar vooral de toelichtingen daarop in de parlementaire geschiedenis, in het bijzonder de memorie van toelichting. De memorie van toelichting is afkomstig van de regering, maar het is feitelijk het verantwoordelijke ministerie die de toelichting opstelt. Voor de 18 wettelijke regelingen wordt er onderzocht welke motieven er in de parlementaire geschiedenis te vinden zijn voor de bepaling van de maximaal op te leggen boetes in het bestuursrecht. Hierbij zal ook worden gekeken naar de ministeries waar de regelingen onder ressorteren, omdat zij feitelijk de motieven voor de maximale boetehogte hebben opgesteld.

In de onderstaande tekst wordt voor de betrokken wettelijke regelingen afzonderlijk onderzocht, welke maximale boetehogte is vastgesteld en welke redenen daarvoor zijn gegeven in de parlementaire geschiedenis.

Ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie

✓ Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren (Gwwd)

Artikel 120j Gwwd geeft een maximaal op te leggen bestuurlijke boete van 78.000 euro wanneer de overtreding wordt begaan door een natuurlijk persoon. Er wordt een maximaal bestuurlijke boete opgelegd van 780.000 euro wanneer de overtreding is begaan door een rechtspersoon of een vennootschap. Het gaat hier de artikelen die staan beschreven in bijlage 1. Het gaat hierbij om overtredingen van vastgestelde verboden die schadelijk zijn voor de gezondheid en het welzijn van dieren. In de parlementaire geschiedenis op de Gwwd worden geen specifieke redenen gegeven voor de maximale op te leggen bestuurlijke boete van 78.000 euro of 780.000 euro. Wel kan uit het verschil in maximale boetehogten worden afgeleid dat de wetgever overtredingen die zijn begaan door bedrijven aanmerkelijk ernstiger vindt dan overtredingen die worden begaan door natuurlijke personen.

✓ Meststoffenwet

Artikel 62, derde lid Meststoffenwet geeft aan dat er een maximale bestuurlijke boete mag worden opgelegd van 78.000 euro. Het gaat hier voornamelijk om overtredingen van verboden voor de verantwoordelijkheid van en hoeveelheidbepaling van meststoffen. De maximale boete voor een overtreding van artikel 7 en artikel 14, eerste lid Meststoffenwet wordt in artikel 57 en artikel 58 Meststoffenwet genoemd. Het gaat hier om overtredingen op het afvoeren van het overschot aan meststoffen.

In de parlementaire geschiedenis op de Meststoffenwet staat dat het motief voor deze boetehoogte te maken heeft met de sanctionering via het strafrecht. De boetehoogte is gelijk aan de boete die voor dezelfde overtreding zou leiden tot een boete van de vijfde categorie artikel 23, vierde lid Wetboek van Strafrecht. In de memorie van toelichting op de Meststoffenwet (TK 2004-2005, 29930, nr.3, p.20-21) staat beschreven dat de boetehoogte wordt afgestemd op de maximale boete die de rechter kan opleggen ingevolge de Wet op de economische delicten.

✓ Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten (Wion)

In artikel 26, eerste lid Wion staat dat een overtreding van artikel 2, tweede en derde lid en artikel 13, derde lid kan leiden tot een maximale bestuurlijke boete van 450.000 euro. Het gaat hierbij om een overtreding van het niet zorgvuldig begaan van graafwerkzaamheden en een overtreding van het voorkomen van letsel. Een overtreding van artikel 13, eerste, vierde en vijfde lid leidt uit artikel 26, tweede lid tot een maximale bestuurlijke boete van 100.000 euro. Het gaat hier om een overtreding van het niet nakomen van de voorzorgsmaatregelen bij de graafwerkzaamheden. Voor beide maximale boetehoogten wordt geen motivering gegeven in de parlementaire geschiedenis op de Wet informatie- uitwisseling ondergrondse netten.

✓ Wet ruimtevaartactiviteiten

In artikel 15, eerste lid Wet ruimtevaartactiviteiten staat dat een overtreding van artikel 3, eerste en derde lid, artikel 7, derde lid en artikel 10 leidt tot een maximale bestuurlijke boete van 450.000 euro. Het gaat hier om overtredingen voor wat betreft het niet hebben van een vergunning of het niet volgen van vergunningsvoorschriften. In artikel 15, tweede lid staat dat een overtreding van artikel 11, tweede en vierde lid leidt tot een maximale bestuurlijke boete van 100.000 euro. Het gaat hierbij om een overtreding voor het gebruik van geregistreerde ruimtevaartartikelen zonder toestemming of het overtreden van vergunningsvoorschriften. In de parlementaire geschiedenis op de Wet ruimtevaartactiviteiten is geen motivering gegeven voor de boetehoogten van 100.000 euro en 450.000 euro.

Ministerie van Financiën

✓ Wet inzake de geldtransactiekantoren

Artikel 22, eerste lid Wet inzake de geldtransactiekantoren geeft aan dat er een maximale bestuurlijke boete mag worden opgelegd van 4.000.000 euro. Het gaat hierbij om overtredingen van de opgelegde werkzaamheden van geldtransactiekantoren en eventuele informatie-uitwisseling. De maximale boetehoogte van 4.000.000 euro wordt niet gemotiveerd in de parlementaire geschiedenis op de Wet inzake de geldtransactiekantoren.

✓ Wet toezicht accountantsorganisaties

Artikel 55, eerste lid Wta geeft dat er een maximale bestuurlijke boete mag worden opgelegd van 4.000.000 euro, indien er een overtreding wordt begaan van artikel 5, eerste lid of artikel 6, derde lid. Bij artikel 5, eerste lid gaat het om een overtreding van het doen van een wettelijke controle, zonder dat daar een vergunning voor is gegeven door de AFM. Bij artikel 6, derde lid gaat het om een overtreding van vergunningsvoorschriften die zijn afgegeven door de AFM. De maximaal op te leggen

boete van 4.000.000 euro, bij een overtreding van de wetgeving in de Wta, wordt niet gemotiveerd in de parlementaire geschiedenis.

✓ Wet toezicht trustkantoren (Wtt)

Artikel 22, eerste lid Wtt geeft dat er een maximale bestuurlijke boete mag worden opgelegd van 4.000.000 euro. Hierbij gaat het om overtredingen van de vergunningsvoorschriften, het niet toestaan van toezicht of het niet of verkeerd geven van informatie aan de inlichtingendiensten. In de parlementaire geschiedenis is niet terug te vinden wat de motivering is voor de maximale boetehoogte in de Wtt.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

✓ Arbeidsomstandighedenwet

In artikel 34, vierde lid Arbowet is bepaald dat de maximaal op te leggen boete bij een overtreding van artikel 16, tiende lid 22.500 euro bedraagt. Het gaat hierbij om een overtreding van voorschriften of verboden in de werkomgeving, begaan door een werkgever of een werknemer.

In de parlementaire geschiedenis op de Arbowet (TK 1997-1998, 25879, nr.3, p.48) wordt aangegeven dat de maximale op te leggen boete van 22.500 euro goed aansluit bij de maximale boete die de rechter kan opleggen ingevolge de Wet op de economische delicten.

Ministerie van Veiligheid en Justitie

✓ Wet op de kansspelen

Artikel 35a, eerste en tweede lid Wet op de kansspelen geeft aan dat er een maximale bestuurlijke boete mag worden opgelegd van 780.000 euro. Het gaat hierbij om bijvoorbeeld het overtreden van de vastgestelde minimumleeftijd voor deelname.

In de parlementaire geschiedenis op de Wet op de kansspelen staat dat de maximale boetehoogte van 780.000 euro goed aansluit bij de maximale boete die de rechter kan opleggen ingevolge de Wet op de economische delicten. De maximale boete is gelijk aan een boete van de zesde categorie artikel 23 lid 4 Wetboek van Strafrecht.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

✓ Binnenvaartwet

Artikel 48, eerste lid Binnenvaartwet geeft een maximaal op te leggen bestuurlijke boete van 19.500 euro. Het gaat hierbij om een overtreding van voorschriften of verboden binnen de vaargebieden of het gebruik van de schepen.

In de parlementaire geschiedenis op de Binnenvaartwet (TK 2005-2006, 30528, nr3, p.27-28) staat dat de maximale op te leggen bestuurlijke boete van 19.500 euro aansluit bij de boetecategorieën in het strafrecht. In de Binnenvaartwet wordt de bestuurlijke boete gezien als oplossing voor het 'handhavingtekort' in het strafrecht. Dat is ook de reden dat de maximaal op te leggen bestuurlijke boete hetzelfde bedrag bedraagt, dan wanneer de overtreding strafrechtelijk zou worden gehandhaafd met een boete uit de vierde categorie artikel 23, vierde lid Wetboek van Strafrecht.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

✓ Drank- en Horecawet (DHw)

Artikel 44a, tweede lid DHw geeft een maximaal op te leggen bestuurlijke boete van 100.000 euro. Het gaat hierbij vaak om het overtreden van verboden en het overtreden van vergunningen. In de parlementaire geschiedenis op de DHw worden geen redenen gegeven voor de bepaling van de maximale boetehoogte van 100.000 euro.

✓ Geneesmiddelenwet

Artikel 101, eerste lid Geneesmiddelwet geeft aan dat er een maximale bestuurlijke boete mag worden opgelegd van 450.000 euro. Het gaat hierbij om overtredingen van vergunningen en overtredingen van het terhandstelling van geneesmiddelen en het voorschrijven daarvan. In de parlementaire geschiedenis op de Geneesmiddelenwet worden geen redenen gegeven waarom de maximaal op te leggen bestuurlijke boete 450.000 euro bedraagt.

✓ Tabakswet

Artikel 11b, tweede lid onder b Tabakswet geeft aan dat er een maximale bestuurlijke boete mag worden opgelegd van 4.500 euro. Hierbij gaat het om overtredingen van aanduiding, samenstelling en verbod van tabaksproducten. Artikel 11b, tweede lid onder a geeft hier twee uitzonderingen op, namelijk artikel 5 en artikel 5a Tabakswet. Wanneer er een overtreding van artikel 5 of artikel 5a Tabakswet wordt begaan, door een fabrikant, groothandel of importeur van tabaksproducten bedraagt de maximaal op te leggen bestuurlijke boete 450.000 euro. Het gaat hier om overtredingen van de reclame- en sponsoringbeperkingen.

In de parlementaire geschiedenis op de Tabakswet (TK 1998-1999, 26472,nr.3, p.23) wordt aangegeven dat de maximaal op te leggen bestuurlijke boete van 4.500 euro als redelijk wordt gezien gelet op de aard en de ernst van de overtreding. Over de maximaal op te leggen boete van 450.000 euro wordt in de wetsgeschiedenis aangegeven dat de hoogte van dit bedrag gezien worden als preventief middel om overtredingen in de toekomst tegen te gaan.

✓ Warenwet

Artikel 32a, tweede lid Warenwet geeft aan dat er een maximale bestuurlijke boete mag worden opgelegd van 4.500 euro. Het gaat hierbij om een overtreding van de vooraf vastgestelde doelstellingen. De wetsgeschiedenis op de Warenwet geeft geen motivering voor deze maximale boetehoogte.

✓ Wet marktordening gezondheidszorg

Artikel 85, eerste en tweede lid Wmg geeft aan dat er een maximale bestuurlijke boete mag worden opgelegd van 500.000 euro. Het gaat hierbij om overtredingen van de marktontwikkeling en de marktordening. In de parlementaire geschiedenis op de Wmg staat niet beschreven waarom de maximale boetehoogte 500.000 euro bedraagt.

✓ Wet op de medische hulpmiddelen (Wmh)

Artikel 14 Wmh geeft dat er een maximale bestuurlijke boete mag worden opgelegd van 900.000 euro. Het gaat hier om overtredingen van verboden die de volksgezondheid kunnen schaden. De parlementaire geschiedenis op de Wet op de medische hulpmiddelen geeft geen motivering voor wat betreft de maximale boetehoogte van 900.000 euro.

✓ Wet veiligheid en kwaliteit lichaamsmateriaal (Wvkl)

In artikel 20a Wvkl staat dat er een maximale bestuurlijke boete mag worden opgelegd van 900.000 euro. Het gaat hierbij om overtredingen van de behandeling van lichaamsmaterialen.

In de parlementaire geschiedenis op de Wvkl wordt de maximale boete van 900.000 euro gemotiveerd. Deze hoogte wordt gehanteerd vanwege haar preventieve karakter. Daarnaast vindt de wetgever het zeer verontrustend dat er overtredingen worden begaan binnen de gezondheidszorg en overtreders hiervoor moeten boeten.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

✓ Spoorwegwet

Artikel 80, eerste lid onder a geeft aan dat er voor een overtreding van artikel 36, eerste lid en artikel 53 een maximale bestuurlijke boete kan worden opgelegd van 10.000 euro. Het gaat hier bij een artikel 36, eerste lid om een overtreding van vergunningsvoorschriften en bij artikel 53 om een overtreding van een verbod voor het uitvoeren van handelingen door veiligheidspersoneel. Artikel 80, eerste lid onder b geeft aan dat een overtreding van artikel 33, zevende lid en artikel 96, tweede lid kan leiden tot een maximale boetehoogte van 50.000 euro. In artikel 33, zevende lid gaat het om een overtreding van een vergunningsvoorschrift. In artikel 96, tweede lid gaat het om het niet geven van goede informatie wanneer dit wordt gevraagd door betrokken beheerder.

Uit de parlementaire geschiedenis op de Spoorwegwet blijkt dat deze maximale boetehoogte is bepaald aan de hand van de omzet die is behaald met het begaan van de overtreding. De omzet wordt vermenigvuldigd met een factor, deze factor is afhankelijk van de hoogte van de omzet, maar het maximum van 10.000 euro of 50.000 euro mag niet worden overschreden.

Hieronder worden nogmaals de verschillende maximale boetehogten en (het ontbreken van) de motieven daarvoor in de parlementaire geschiedenis op de boetewetten (in alfabetische volgorde) weergegeven. Voor elke onderzochte wettelijke regeling wordt achtereenvolgens het soort overtreding, de maximale boetehoogte en de motieven in tabel 3.2 weergegeven.

Tabel 3.2 Overzicht van de het soort overtreding, de maximale boetehoogte en de motieven voor de maximale boetehogten per wettelijke regeling.

Wettelijke regeling	Overtreding	Maximale boetehoogte	Motieven in de parlementaire geschiedenis
Arbeidsomstandighedenwet	overtreding van voorschriften of verboden in de werkomgeving	€ 22.500	Boetehoogte sluit aan bij boetehoogte die de rechter mag opleggen

	vanuit de WED		
Binnenvaartwet	overtreding van voorschriften of verboden binnen de vaargebieden of het gebruik van de schepen	€ 19.500	Boetehoogte gelijk aan de boetecategorie in het strafrecht
	overtreding van verboden en overtreiding van vergunningen	€ 100.000	Geen motieven genoemd
Geneesmiddelenwet	overtreding van een vergunning en overtreiding van het terhandstelling van geneesmiddelen en het voorschrijven daarvan	€ 450.000	Geen motieven genoemd
Gezondheids- en Welzijnswet Dieren	overtreding van verboden voor de gezondheid en de welzijn van dieren in de maatschappij	€ 78.000/ € 780.000	Geen motieven genoemd
Meststoffenwet	overtreding van verboden voor de verantwoordelijkheid en hoeveelheidbepaling van meststoffen en overtreiding op het afvoeren van het overschot aan meststoffen	€ 78.000	Boetehoogte gelijk aan de boetecategorie in het strafrecht
Spoorwegwet	overtreding van vergunningsvoorschriften of overtreiding van een verbod voor veiligheidspersoneel	€ 10.000	Boetehoogte afhankelijk van de omzet die is behaald bij de overtreiding
	overtreding van vergunningsvoorschriften of het achterhouden van informatie aan de beheerder	€ 50.000	Boetehoogte afhankelijk van de omzet die is behaald bij de overtreiding
Tabakswet	overtreding van verboden	€ 4.500	Boetehoogte is redelijk gelet op de aard en de ernst van de overtreiding
	overtreding van de reclame- en sponsoringbeperkingen	€ 450.000	Het zijn bedrijven die de overtreiding begaan en de boetehoogte dient

			preventief van aard te zijn
Warenwet	overtreding van verboden	€ 4.500	Geen motieven genoemd
Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten	niet nakomen van de voorzorgsmaatregelen bij de graafwerkzaamheden	€ 100.000	Geen motieven genoemd
	niet zorgvuldig begaan van graafwerkzaamheden en wanneer er geen voorzorgsmaatregelen zijn getroffen	€ 450.000	Geen motieven genoemd
Wet inzake de geldtransactiekantoren	overtreding van de opgelegde werkzaamheden van geldtransactiekantoren en overtreding van de informatie uitwisseling	€ 4.000.000	Geen motieven genoemd
Wet marktordening gezondheidszorg	overtreding van de marktontwikkeling en de marktordening	€ 500.000	Geen motieven genoemd
Wet op de kansspelen	overtreding van verboden	€ 780.000	Gelijk aan een boete van de zesde categorie artikel 23 lid 4 Wetboek van Strafrecht
Wet op de medische hulpmiddelen	overtreding van verboden die de volksgezondheid kunnen schaden	€ 900.000	Geen motieven genoemd
Wet ruimtevaartactiviteiten	gebruik van geregistreerde ruimtevaartartikelen en de daarbij horende vergunningsvoorschriften	€ 100.000	Geen motieven genoemd
	niet hebben of niet volgen van vergunningsvoorschriften	€ 450.000	Geen motieven genoemd
Wet toezicht accountantsorganisaties	doen van een wettelijke controle, zonder een vergunning van de AFM en vergunningsvoorschriften van de AFM overtreden	€ 4.000.000	Geen motieven genoemd

Wet toezicht trustkantoren	overtreding van de vergunningsvoorschriften, het niet toestaan van toezicht of het niet of verkeerd geven van informatie aan de inlichtingendiensten	€ 4.000.000	Geen motieven genoemd
Wet veiligheid en kwaliteit lichaamsmateriaal	overtreding van de behandeling van lichaamsmaterialen	€ 900.000	Verontrustend dat er overtredingen binnen de gezondheidszorg worden begaan

3.2.3 Verklaring voor uiteenlopende boetehoogten in bestuursrechtelijke wetgeving

Uit tabel 3.2 is af te leiden dat in het merendeel van de onderzochte wetten door de wetgever niet wordt beargumenteerd waarom er voor het betreffende maximale boetebedrag is gekozen. In het geval van zeven wetten is er echter wel een motief gegeven voor de maximale boetehoogte. Twee van deze boetewetten ressorteren onder het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de andere vijf boetewetten ressorteren onder verschillende ministeries.

In vier wetten, de Arbowet, de Binnenvaartwet, de Meststoffenwet en de Wet op de kansspelen, is het motief voor het vaststellen van de maximale boetehoogte dat deze gelijk gesteld dient te worden met de maximale boetehoogte die in het strafrecht kan worden opgelegd. De overige motieven voor het vaststellen van de maximale boetehoogte zijn erg uiteenlopend. Variërend van de omzet die de overtreder bij de overtreding heeft behaald (Spoorwegwet), tot de redelijkheid gezien de aard en de ernst van de overtreding (Tabakswet), tot de verontrusting van het begaan van overtredingen binnen de gezondheidszorg (Wvkl). Voor de resterende 11 onderzochte wetten heeft de wetgever geen specifieke motieven gegeven voor het vaststellen van de maximale boetehoogte.

Door bovenstaande feiten reist de vraag waarom in de ene wet wel een motief wordt gegeven voor de maximale boetehoogte en voor de andere wet er geen motief aanwezig is? Wellicht is de oorzaak daarvoor te vinden in de 'herkomst' van de wet. Hiermee wordt bedoeld van welk ministerie het betreffende wetsvoorstel afkomstig is.

Van de vier onderzochte wetten die ressorteren onder het ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie, wordt enkel voor de Meststoffenwet een motief gegeven. Voor de andere drie wettelijke regelingen zijn geen motieven vastgesteld.

Van de drie onderzochte wetten die ressorteren onder het ministerie van Financiën is er voor geen van de wettelijke regelingen een motief gegeven voor de maximale boetehoogte. Het lijkt erop dat financiële overtredingen voor de bijzondere wetgever reden genoeg zijn om te kiezen voor een hoge maximale bestuurlijke boete.

Een van de onderzochte wetten ressorteert onder het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Voor de Arbowet is een motief vastgesteld in de parlementaire geschiedenis, namelijk dat de maximale boetehoogte gelijk moet worden gesteld aan de maximale boete die vanuit

het strafrecht kan worden opgelegd. Om dat er slechts een wettelijke regeling van dit ministerie onderzocht is, is het niet mogelijk om conclusies te trekken.

Ook van het ministerie van Veiligheid en Justitie is er slechts een wettelijke regeling onderzocht. Het motief dat voor de maximale boetehoogte in het bestuursrecht wordt gegeven, is dat de boete gelijk dient te zijn aan een boete van zesde categorie artikel 23, vierde lid Sr. Ook hier is gelijkstelling aan het strafrecht het motief voor de bijzondere wetgever om de maximale boetehoogte vast te stellen. Echter is ook van dit ministerie slechts een wettelijke regeling onderzocht, waardoor er geen vergaande conclusies, voor wat betreft de motieven, kunnen worden getrokken.

Eén onderzochte wettelijke regeling ressorteert onder het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Ook hier wordt als motief gegeven dat de maximale bestuurlijke boete gelijk dient te zijn aan een boete van de vierde categorie artikel 23, vierde lid Sr. Ook voor dit ministerie geldt dat geen grote conclusies kunnen worden getrokken op basis van een onderzochte wettelijke regeling.

Van de zeven onderzochte wetten die ressorteren onder het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is voor twee wetten een motief gegeven voor de maximale boetehoogte. Voornamelijk de ernst en de aard van de overtreding is van belang geweest bij de bepaling van de maximale boetehoogte. Voor de andere vijf wettelijke regelingen zijn er geen motieven gegeven in de parlementaire geschiedenis voor de maximale boetehoogte. Het lijkt erop dat de bijzondere wetgever van de Tabakswet en de Wvkl het nodig achtten om een motief te geven voor de maximale boetehoogte.

Eén van de onderzochte wetten ressorteert onder het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Voor deze wettelijke regeling is een motief vastgesteld in de parlementaire geschiedenis, namelijk de omzet die de overtreder bij de overtreding heeft behaald. Dit motief heeft geleid tot het vaststellen van een maximale boetehoogte. Ook voor dit ministerie geldt dat er geen conclusies getrokken kunnen worden ten aanzien van de motieven voor de maximale boetehoogte, aan de hand van slechts een onderzochte wettelijke regeling.

Het valt op dat het ene ministerie vaker voorziet in een specifiek motief voor de maximale boetehoogte dan een ander ministerie. Het ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voorzien vaker in een motief dan het ministerie van Financiën, waarin helemaal niet wordt voorzien van een motief. Dit duidt erop dat het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport ervoor hebben gekozen om bij het opstellen van de memorie van toelichting het bij enkele wettelijke regelingen noodzakelijk vond om een motief te geven voor de maximale boetehoogte. Het ministerie van Financiën vond het niet noodzakelijk om het motief voor de maximale boetehoogte op te nemen in de memorie van toelichting. Voor de overige ministeries waarbij voor de wettelijke regelingen wel motieven zijn gegeven in de parlementaire geschiedenis geldt dat er slechts één wet onderzocht is waardoor het moeilijk is om uit deze informatie conclusies te trekken. Omreden er slechts een klein gedeelte van de 83 wetten met een boetebevoegdheid is onderzocht, kan er geen conclusie worden getrokken voor wat betreft de keuze van een ministeries om een motief voor de maximale boetehoogte op te nemen in de memorie van toelichting.

Er zijn een aantal dingen die opvallen uit tabel 3.2. Aangezien er slechts 18 van de 83 wetten met een boetebevoegdheid zijn onderzocht, kunnen er geen conclusies worden getrokken voor wat betreft de motieven voor een maximale boetehoogte. Wel opvallend is dat het er op lijkt dat de wetgever zich laat leiden door het strafrecht voor wat betreft het vaststellen van de maximale boetehoogte. Voor vier wetten is de maximale boetehoogte in het bestuursrecht gelijk aan die in het strafrecht. Ook

kijkend naar de wetten waarvoor geen motieven aanwezig zijn valt het op dat de boetebedragen aansluiten op de boetecategorieën in artikel 23, vierde lid Sr.

Opvallend is ook dat er voor de financiële overtredingen geen motieven aanwezig zijn in de parlementaire geschiedenis, echter lijkt het er wel op dat de bijzondere wetgever de ernst van financiële overtreding reden vind om een maximale boetehoogte van 4.000.000 euro vast te stellen.

Ook volksgezondheidsovertredingen lijken voor de bijzondere wetgever dusdanig ernstig dat ook hier is gekozen voor een hoge maximale op te leggen bestuurlijke boete. Echter is er enkel voor de Wvkl in de parlementaire geschiedenis als motief gesteld dat de maximale boete dusdanig hoog dient te zijn, omdat overtredingen in de gezondheidszorg niet wenselijk zijn en overtreders ook flink moeten boeten voor hun daden. Dit motief is door de bijzondere wetgever in de parlementaire geschiedenis niet in de overige wettelijke regelingen als motief gegeven. Kijkend naar de maximale boetehoogten in de overige wettelijke regelingen, gerelateerd aan de volksgezondheid, kan echter geconcludeerd worden dat dit 'motief' wel is meegenomen in de bepaling van de maximale boetehoogte.

Naast de conclusies die uit tabel 3.2 kunnen worden getrokken ten aanzien van de ministeries, zijn er ook nog enkele andere conclusies. Voor de onderzochte wettelijke regelingen geldt dat vaak in de wetsgeschiedenis van de wetten niet terug te vinden is wat de exacte motieven zijn geweest voor de keuze van de maximale boetehoogte. Toch zal de bijzondere wetgever niet willekeurig maximale boetehoogten hebben vastgesteld, zonder dat er achterliggende argumenten zijn geweest.

Wat opvalt aan de onderzochte wettelijke regelingen is dat gelijkstelling aan het strafrecht in een aantal gevallen als motief wordt genoemd in de parlementaire geschiedenis. Binnen het strafrecht wordt de ernst van het delict gezien als het ijkpunt voor het vaststellen van stafmaxima (Schoep, 2008, p.125). Dit argument lijkt ook in het bestuursrecht van groot belang te zijn voor het bepalen van de maximale boetehoogte. Wanneer we dit motief meenemen in de bestudering van tabel 3.2, dan lijkt het er inderdaad op dat de bijzondere wetgever bepaalde overtreding dusdanig ernstig acht dat er een hoge maximale boete voor vastgelegd is. Klaarblijkelijk vindt de bijzondere wetgever financiële overtredingen, (enkele) volksgezondheid overtredingen en economische overtreding dusdanig ernstig om er een hoge maximale boete voor vast te stellen, althans voor dit soort overtreding geldt dat de wetgever de hoogste maximale boetes heeft vastgesteld. Deze drie vormen van overtredingen worden hoger beboet door de bijzondere wetgever dan infrastructurele overtredingen. Blijkbaar wordt de ernst van dit soort overtredingen minder zwaar bevonden door de bijzondere wetgever, dan de ernst van financiële, volksgezondheid of economische overtredingen.

3.3 Boetehogten in concrete gevallen

In § 3.2 is beschreven welke motieven gehanteerd worden voor op de boetemaxima in de 18 bestuurlijke boeteregelingen. Er is echter nog niets gezegd over de concrete boeteoplegging. Daarom wordt er in deze paragraaf gekeken hoe bestuursorganen toepassing geven aan hun boetebevoegdheid voor wat betreft het bepalen van de boetehoogte. Welke factoren hanteren bestuursorganen bij het bepalen van de boetehoogte in concrete gevallen? Er wordt onderscheid gemaakt in factoren die de wetgever zelf onderscheidt, dus in de Awb en bijzondere wetgeving, en die welke door bestuursorganen in beleidsregels worden onderscheiden.

3.3.1 Discretionaire bevoegdheden voor bestuursorganen

Nu is geconstateerd dat de wetgever alleen de maximale boete bepaald, kan er geconcludeerd worden dat er geen gebonden bevoegdheden zijn voor bestuursorgaan voor wat betreft het opleggen van concrete boetes. Bestuursorganen beschikken over discretionaire bevoegdheden, waarbij aan bestuursorganen wordt overgelaten om de hoogte van boetes in concrete gevallen te bepalen (Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male, 2008, p.148). Deze constatering sluit, voor wat betreft het bepalen van de maximale boetehoogte, aan bij het rapport van de CTW waarbij werd uitgesproken dat het wenselijk is om te kiezen voor model A. In model A stelt de wetgever de norm, de wetgever kiest de maximale boetehoogte, waardoor het bestuursorgaan enkel beleidsvrijheid heeft ten opzichte van het bepalen van de concrete boetehoogte. Het beleid voor de bepaling van de maximale boetehoogte is reeds gemaakt door de wetgever, waardoor het bestuursorgaan geen beleidsvrijheid heeft voor wat betreft de bepaling van de maximale boetehoogte. In beginsel heeft het bestuursorgaan alleen beoordelingsvrijheid en kiest het voor het wel of niet opleggen van een bestuurlijke boete. Daarentegen heeft het bestuursorgaan wel beleidsvrijheid gekregen voor wat betreft de bepaling van de concrete boetehoogte, wat aansluit bij de theorie conform model A uit het rapport van de CTW.

Over het algemeen wordt de bepaling van de hoogte van de op te leggen bestuurlijke boete in concrete gevallen overgelaten aan bestuursorganen. Er is echter ook de omstandigheid dat deze ruimte van de wetgever in formele zin nader is ingevuld door een lagere wetgever, zoals het geval is in het Arbeidsomstandighedenbesluit. Door deze beleidsvrijheid is er een algemene maatregel van bestuur opgesteld waarin één boetehoogte staat geldt voor elke overtreding die wordt begaan binnen de Arbowet (Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male, 2008, p.82). Wanneer een bestuursorgaan discretionaire bevoegdheden verkrijgt van de wetgever in formele zin, heeft het bestuursorgaan twee mogelijkheden voor de bepaling van de op te leggen bestuurlijke boete. Het bestuursorgaan heeft de mogelijkheid om het per geval te beoordelen, maar het kan ook beleid voeren. Wanneer dit beleid schriftelijk door het bestuursorgaan wordt vastgesteld, wordt er conform artikel 1:3, vierde lid Awb en artikel 4:81 Awb gesproken van een beleidsregel.

Doordat de wetgever in formele zin er voor heeft gekozen om het bestuursorgaan vrij te laten in de bepaling van de boetehogten, kan er gesproken worden van beleidsvrijheid. Het bestuursorgaan heeft dan zelf de keuze om de hoogte van boetes in concrete gevallen te bepalen (Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male, 2008, p.152-153).

Nu duidelijk is dat bestuursorganen veelal beleidsvrijheid hebben om te bepalen wat de boetehogten in concrete gevallen worden, is het van belang om te weten hoe zij dit doen. Enerzijds dient er dan gekeken te worden naar de factoren die te onderscheiden zijn voor wat betreft het bepalen van de op te leggen boete en anderzijds naar de concrete bedragen.

3.3.2 Factoren bepalend voor de boetehoogte

In deze subparagraaf wordt onderzocht welke factoren voor de wetgever bepalend zijn voor de concrete boetehoogte. Allereerst wordt de Awb bestudeerd om te zien welke factoren volgens deze wet in formele zin in acht dienen te worden genomen bij de bepaling van de boetehoogte. De Awb is van aanzienlijk belang vanwege haar algemeenheid, maar zij gaat niet boven andere wetten in formele zin. Een van de voorrangsregels met betrekking tot de verhouding van wetten is dat de bijzondere wet voorgaat op de algemene wet (Michiels, 2009, p.21-22). Daarom wordt er, nadat de factoren in de Awb zijn bepaald, gekeken in bijzondere wetgeving welke factoren zijn opgenomen die

bepalend zijn voor de boetehoogte. Wanneer duidelijk is welke factoren bepalend zijn in de wetgeving zelf wordt er gekeken in de gedelegeerde wetgeving zoals, AMvB's en ministeriele regelingen. Als de factoren op wetgevingsniveau in beeld gebracht zijn, wordt de beleidsregelgeving bestudeerd om te kijken welke factoren zijn beschreven in beleidsregels die door bestuurorganen zelf zijn opgesteld.

3.3.2.1 Factoren in de Algemene wet bestuursrecht

In hoofdstuk 5, titel 5.4 van de Awb wordt een algemene regeling gegeven voor de uitoefening van toegekende bevoegdheden tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Afdeling 5.4.1 geeft de algemene regeling voor het opleggen van een bestuurlijke boete. In afdeling 5.4.2 is de procedure vastgelegd die moet worden gevolgd bij het opleggen van een bestuurlijke boete.

Artikel 5:46, afdeling 5.4.1 Awb geeft voorschriften die bepalend zijn voor de boetehoogte in concrete gevallen. In artikel 5:46, eerste lid staat dat de wet de bestuurlijke boete bepaalt die ten hoogste kan worden opgelegd wegens het begaan van een bepaalde overtreding. Hiermee wordt gerefereerd naar de wetgeving die van toepassing is op de begane overtreding (Van Buuren & Borman, 2011, p.410). Wanneer in de wetgeving de hoogte van de boete wordt bepaald gelden er twee factoren die bepalend zijn, namelijk de ernst van de overtreding en de verwijtbaarheid. Zijn er geen boetehogten in de wetgeving vastgesteld, dan kunnen bestuursorganen deze boetehogten zelf vaststellen in beleidsregels. Indien de boetehogten zijn vastgelegd in beleidsregels is het voor een bestuursorgaan van belang dat er, naast de ernst van de overtreding en de verwijtbaarheid, ook rekening wordt gehouden met de omstandigheden van de overtreding (Van Buuren & Borman, 2011, p.411).

Er zijn vier factoren die in acht moeten worden genomen bij de bepaling van de maximaal op te leggen bestuurlijke boete. Drie factoren zijn genoemd in artikel 5:46, tweede lid Awb. Hierin staat vermeld, dat de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten moeten worden getoetst bij het bepalen van de boetehoogte. Indien het gaat om boetehogten die zijn vastgelegd in beleidsregels is het ook noodzakelijk dat de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd in acht worden genomen.

Naast deze drie factoren, de ernst van de overtreding, de verwijtbaarheid en de omstandigheden, staat in artikel 5:46, derde lid Awb dat er een lagere bestuurlijke boete wordt opgelegd indien de overtreder aannemelijk maakt dat de bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is. Deze vier factoren zijn voor bestuursorganen van belang bij het opleggen van concrete boetes. Daarnaast kunnen ook in bijzondere regelingen factoren zijn opgenomen die de bijzondere wetgever van belang heeft geacht om mee te nemen in de bepaling voor de concrete boetehoogte.

3.3.2.2 Factoren in de bijzondere wet

Nu duidelijk is welke factoren in de Awb aanwezig zijn voor de bepaling van de op te leggen boetehoogte, wordt nagegaan of daarnaast ook in of krachtens bijzondere wetgeving factoren gelden die bepalend zijn voor de boetehogten. Het kan hierbij gaan om factoren in de wet zelf, maar ook om die welke worden genoemd in gedelegeerde wetgeving, zoals AMvB's en ministeriele regelingen. Om dit te kunnen onderzoeken wordt in deze subparagraaf een overzicht gegeven per wettelijke regeling wat betreft factoren die in de wet zelf of in gedelegeerde wetgeving vastgelegd zijn

Ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie

✓ Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren

Binnen de Gwvd worden er twee factoren genoemd die bepalend zijn voor de concrete boetehoogte, welke gelijk zijn aan de factoren in de Awb. Deze factoren worden benoemd op wetgevingsniveau in Eerste Kamerstuk 'Wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren strekkende tot het opnemen van bepalingen inzake bestuurlijke boetes' (2010, 31814).

1. De ernst van de overtreding en de mate waarin de overtreding aan de overtreder verweten kan worden.
2. Er dient rekening te worden gehouden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.

✓ Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten

Op wetgevingsniveau zijn er twee factoren die van invloed zijn op de concrete boetehoogte, waarvan de eerste factor overeenkomt met een van de factoren in de Awb. De twee factoren staan in de memorie van toelichting Wet informatie- uitwisseling ondergrondse netten (TK 2005-2006, 30475).

1. De ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder verweten kan worden.
2. De doorberekening van de kosten. De bestuurlijke boete moet dusdanig hoog zijn dat de kosten niet worden doorberekend in de graafwerkzaamheden, maar dat het echt een treffende sanctie is voor de overtreder van het feit .

Ministerie van Financiën

✓ Wet inzake de geldtransactiekantoren

Er zijn drie factoren bepalend voor de boetehoogte die op wetgevingsniveau zijn vastgelegd. De eerste factor staat in de wet zelf, factoren twee en drie zijn vastgelegd in de AMvB Besluit bestuurlijke boete financiële sector (Staatsblad, 2009, nr.328).

1. Recidive. In artikel 22, eerste lid Wet inzake de geldtransactiekantoren is deze factor vastgelegd. Wanneer de overtreder in de afgelopen 60 maanden eerder in beboet voor eenzelfde overtreding, dan wordt de boete verdubbeld tot het maximum van 4.000.000 euro.
2. De ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder verweten kan worden. In artikel 2, tweede en derde lid Besluit bestuurlijke boete financiële sector staat daarnaast ook da deze factor kan leiden tot verhoging of verlaging van de op te leggen boete.
3. De financiële draagkracht van de overtreder. In artikel 4 Besluit bestuurlijke boete financiële sector staat dat, rekening houdend met de financiële draagkracht, de op te leggen bestuurlijke boete eventueel verlaagd kan worden.

✓ Wet toezicht accountantsorganisaties

Er zijn drie factoren op wetgevingsniveau die de boetehoogte in de Wta bepalen. De eerste factor staat in de boetewet zelf, factor twee en drie staan in het Besluit bestuurlijke boete financiële sector (Staatsblad, 2009, nr.328).

1. Recidive. Deze factor wordt benoemd in artikel 55, eerste lid Wta. Wanneer de overtreder in de afgelopen periode van 60 maanden is beboet voor dezelfde overtreding, wordt het boetebedrag verdubbeld tot een maximum van 4.000.000 euro.
2. De ernst van de overtreding en de mate waarin de overtreder deze verweten kan worden. Dit staat beschreven in artikel 2, eerste en tweede lid Besluit bestuurlijke boete financiële sector. Deze factor kan leiden tot een verhoging of verlaging van de boetehoogte.
3. De financiële draagkracht van de overtreder. Dit is vastgelegd in artikel 4, eerste lid, Besluit bestuurlijke boete financiële sector. Deze derde factor kan de toezichthouder doen besluiten om de bestuurlijke boete met maximaal 100% te verlagen.

✓ Wet toezicht trustkantoren

Er zijn drie factoren op wetgevingsniveau die de boetehoogte in de Wtt bepalen. De eerste factor staat in de boetewet zelf, factor twee en drie staan in het Besluit bestuurlijke boete financiële sector (Staatsblad, 2009, nr.328). Factoren twee en drie zijn gelijk aan de andere twee financiële wetten. Deze staan in de AMvB Besluit bestuurlijke boete financiële sector.

1. Recidive. Artikel 22, eerste lid Wtt geeft aan dat het boetebedrag verdubbeld wordt indien de overtreder in de voorafgaande 60 maanden beboet is geweest voor dezelfde overtreding.
2. De ernst van de overtreding en de mate van verwijtbaarheid voor de overtreder. Deze factor staat beschreven in het Besluit bestuurlijk boete financiële sector.
3. De financiële draagkracht van de overtreder. Ook deze factor staat beschreven in het Besluit bestuurlijk boete financiële sector.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

✓ Binnenvaartwet

Op wetgevingsniveau wordt er slechts één factor benoemd in de Binnenvaartwet die van invloed is op de concrete boetehoogte. Wanneer er sprake is van recidive, de overtreder is in de 48 maanden daarvoor twee maal eerder beboet elk afzonderlijk binnen 24 maanden voor dezelfde overtreding, kan de boete met maximaal 50% worden verhoogd tot een maximale boetehoogte van 19.500 euro.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

✓ Arbeidsomstandighedenwet

Op wetgevingsniveau staat in artikel 34, zesde lid Arbowet dat recidive een factor is die van belang is voor het opleggen van de concrete boete. In artikel 34, zesde lid is bepaald dat wanneer er sprake is

van recidive, en de overtreder is in de 24 maanden daarvoor ook al bestuurlijk beboet voor dezelfde overtreding, de boete met 50% wordt verhoogd.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

✓ Drank- en Horecawet

Een drietal factoren kunnen van invloed zijn op de op te leggen bestuurlijke boete in concreto. Deze factoren zijn vastgelegd op wetgevingsniveau in het besluit bestuurlijke boete Drank- en Horecawet (Staatsblad, 2004, nr.647).

1. Recidive. In de DHw wordt er een onderscheid gemaakt tussen twee vormen van herhaling van de overtreding. Artikel 3, derde lid besluit bestuurlijke boete Drank- en Horecawet geeft aan dat de bestuurlijke boete met 50% word verhoogd indien in de afgelopen 12 maanden voor dezelfde overtreding al een bestuurlijke boete is opgelegd. In artikel 3, vierde lid besluit bestuurlijke boete Drank- en Horecawet staat dat een bestuurlijke boete met 100% word verhoogd wanneer in de 12 maanden daarvoor twee maal of vaker een bestuurlijke boete is opgelegd voor dezelfde overtreding.
2. De omvang van het bedrijf die de overtreding heeft begaan. Dit staat in artikel 3, eerste en tweede lid besluit bestuurlijke boete Drank- en Horecawet. Er wordt hierin een onderscheid gemaakt tussen een bedrijf met minder dan 50 werknemers en een bedrijf met 50 of meer werknemers. Wanneer een bedrijf 50 of meer werknemers in dienst heeft, is de maximaal op te leggen bestuurlijke boete hoger dan wanneer het bedrijf minder dan 50 werknemers in dienst heeft.
3. De financiële draagkracht. Het gaat hierbij om de financiële draagkracht van de overtreder, in het geval van de DHw gaat het veelal om bedrijven. Artikel 3, vijfde lid besluit bestuurlijke boete Drank- en Horecawet geeft aan dat wanneer een bestuurlijke boete op grond van bijzondere omstandigheden onevenredig wordt geacht, de boetehoogte kan worden verlaagd.

✓ Tabakswet

Op wetgevingsniveau, in de bijlage van de Tabakswet, zijn twee factoren te vinden die van invloed kunnen zijn op de bepaling van de boetehoogte in concreto.

1. Recidive. In de bijlage van de Tabakswet wordt een verdeling gemaakt in drie categorieën overtredingen, waarbij alle drie categorieën een andere opzet hebben van de verhoging van de boete wanneer er sprake is van recidive. Wanneer er sprake is van recidive wordt de boete verhoogd tot het maximale boetebedrag van 4.500 euro.
2. De ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten.

✓ Warenwet

Factoren die bepalend zijn voor de boetehoogte in concreto zijn voor de Warenwet enkel op wetgevingsniveau vastgesteld. In artikel 3 Warenwet besluit bestuurlijke boete (Staatsblad, 2000, nr.527) staan drie factoren die van belang zijn voor het bepalen van de boetehoogte.

1. Recidive. Artikel 3, derde lid Warenwetbesluit bestuurlijke boete geeft aan dat wanneer in de afgelopen 24 maanden een soortgelijke overtreding is begaan door de overtreder, de op te leggen boete wordt verhoogd.
2. De omvang van het bedrijf die de overtreding heeft begaan. Dit staat beschreven in artikel 3, eerste en tweede lid Warenwetbesluit bestuurlijke boete. Er wordt hierin onderscheid gemaakt tussen bedrijven met minder dan 50 werknemers en bedrijven met 50 werknemers of meer. De grootte van het bedrijf bepaald de op te leggen bestuurlijke boete binnen de Warenwet.
3. De ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Afhankelijk van de conclusie hierover kan de op te leggen bestuurlijke boete worden verhoogd of verlaagd.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

✓ Spoorwegwet

Op wetgevingsniveau is er een factor bepalend voor de op te leggen boetehoogte. Artikel 80, tweede lid Spoorwegwet geeft aan dat het van belang is om te weten welke omzetvergroting de overtreding met zich heeft meegebracht. Hierbij gaat het om de omzet van het kalenderjaar voorafgaand op de overtreding. De hoogte van de omzet is een factor die wordt meegenomen om de boetehoogte van de overtreding te bepalen.

Ministerie van Veiligheid en Justitie

✓ Wet op de kansspelen

Op wetgevingsniveau zijn in de memorie van toelichting op de Wet op de kansspelen (TK 2009-2010, 32264) drie factoren vastgelegd die bepalend zijn voor de boetehoogte.

1. Recidive. Wanneer er sprake is van recidive, ongeacht binnen welk tijdsbestek, wordt de boete verhoogd.
2. De ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. De omstandigheden waaronder de overtreding is begaan zijn daarnaast ook van belang voor de op te leggen bestuurlijk boete voor een overtreding van de Wet op de kansspelen.

De financiële draagkracht van de overtreder. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de meeste kansspel aanbieder een voordeel behalen bij de overtreding, wat er toe leidt dat er bij het bepalen van de boetehoogte moet worden gekeken naar de omzet van de overtreder.

3.3.2.3 Factoren in beleidsregels

Uit het voorgaande blijkt dat in de wetgeving factoren worden genoemd die bestuursorganen in aanmerking (moeten) nemen bij het bepalen van de boetehoogte naar aanleiding van een overtreding. In enkele gevallen wordt op wetgevingsniveau een factor uit de Awb herhaald, in andere gevallen worden specifieke factoren genoemd. In deze paragraaf wordt nagegaan op welke wijze bestuursorganen zelf de boetehoogte vaststellen. Zoals eerder gezegd kan een bestuursorgaan er voor kiezen om van geval tot geval te bepalen wat de hoogte van de boete dient te zijn, maar die boete kan op voorhand ook worden vastgesteld in beleid. Dit laatste wordt onderzocht. In hoeverre hebben bestuursorganen in beleidsregels vastgelegd wat de boetehoogte dient te zijn in concrete gevallen en waar worden ook andere of nadere factoren, in aanvulling op die welke in de wetgeving zijn genoemd, relevant geacht.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

✓ Arbeidsomstandighedenwet

Op bestuurlijk niveau worden er factoren genoemd die van invloed zijn op de concrete op te leggen boete, wat bepaald is in artikel 34, vijfde lid Arbowet. In de beleidsregels Arbeidsomstandighedenwet (Staatscourant, 2002, nr.62) worden twee factoren benoemd.

1. De omvang van het bedrijf die de overtreding begaat. In beleidsregel 33, tweede lid Arbeidsomstandighedenwetgeving (2012) is een indeling gemaakt naar het aantal werknemers dat een bedrijf heeft, waarin de grootte van het bedrijf van invloed is op de boetehoogte. Hoe meer werknemers het bedrijf in dienst heeft, hoe groter het bedrijf, hoe hoger de bestuurlijke boete is bij het begaan van een overtreding.
2. De omstandigheden en veiligheidsomgeving waarin een werknemer zich bevindt. In beleidsregel 33, vierde lid onder b Arbeidsomstandighedenwetgeving (2012) worden omstandigheden omschreven die kunnen bijdragen aan eventuele verlagingen van een bestuurlijke boete.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

✓ Geneesmiddelenwet

Op bestuurlijk niveau staan in de beleidsregels bestuurlijke boete Geneesmiddelenwet (Staatscourant, 2007, nr.123) vier factoren beschreven die van belang zijn bij de bepaling van de boetehoogte.

1. Recidive. In de beleidregels wordt onderscheid gemaakt tussen twee vormen van recidive. Wanneer een bedrijf binnen 24 maanden voor hetzelfde feit twee maal beboet wordt dan wordt de boete verdubbeld. Als het gaat om een overtreding van de reclameregels en een bedrijf is binnen 24 maanden al twee maal beboet, dan wordt voor de derde overtreding een boete opgelegd die het oorspronkelijke boetebedrag verdrievoudigd.
2. De omvang van het bedrijf die de overtreding heeft begaan. Binnen de beleidsregels van de Geneesmiddelenwet wordt onderscheid gemaakt tussen een klein bedrijf, middelgroot bedrijf of groot bedrijf/multinational. Hoe groter het bedrijf, hoe hoger de bestuurlijke boete.

3. De ernst van het feit en in hoeverre deze aan de overtreder verweten kan worden. Hierbij dient ook te worden gekeken of de overtreding een risico oplevert voor de volksgezondheid.
4. De commerciële voordelen die een overtreder heeft behaald binnen de begaande overtreding. De boetehoogte is dus afhankelijk van de financiële voordelen die er voor de overtreder zijn geweest.

✓ Wet marktordening gezondheidszorg

Voor de Wmg zijn er op bestuurlijk niveau vijf factoren vastgesteld die van invloed kunnen zijn op de op te leggen boete in concreto. In de beleidsregel bestuurlijke boete Wet marktordening gezondheidszorg (Staatscourant, 2012, nr.6189) staan de factoren die van invloed zijn op de boetehoogte in de Wet marktordening gezondheidszorg.

1. Recidive. Wanneer een overtreder eenzelfde overtreding nogmaals begaat, ongeacht in welk tijdsbestek, wordt de boete met 100% verhoogd. Hierbij dient wel rekening te worden gehouden met de omstandigheden waarin de overtreding heeft plaats gevonden.
2. De ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Deze factor is van groot belang voor wat betreft het verhogen of verlagen van de maximaal op te leggen bestuurlijke boete.
3. De omstandigheden waarin de overtreding heeft plaats gevonden. Dit wordt van groot belang geacht voor de op te leggen bestuurlijke boete in de Wmg.
4. De financiële draagkracht van de overtreder. In beginsel wordt de boetehoogte vastgesteld aan de hand van de omzet van de onderneming die de overtreding begaat.
5. De boete dient zo hoog te zijn dat het de overtreder weerhoudt om de overtreding in de toekomst nogmaals te begaan. Het moet potentiële overtreders afschrikken.

✓ Wet op de medische hulpmiddelen

Op bestuurlijk niveau worden drie factoren gegeven die bepalend zijn voor de boetehoogte welke benoemd worden in de beleidsregels bestuurlijke boete Wet op de medische hulpmiddelen (Staatscourant, 2010, nr.9147).

1. Recidive. In artikel 3 en artikel 4 beleidsregels bestuurlijke boete Wmh staat dat wanneer er sprake is van dezelfde overtreding in de voorafgaande periode van 24 maanden, de boete wordt verhoogd tot een maximum van 900.000 euro.
2. De omvang van het bedrijf die de overtreding heeft begaan. Deze factor hangt samen met recidive. Bij het vaststellen van recidive en de daarbij behorende boetehoogte, wordt er gekeken naar de omvang van het bedrijf die de overtreding heeft begaan.
3. De ernst van de overtreding en de mate waarin de overtreder de overtreding kan worden toegekend. Dit staat in artikel 6 beleidsregels bestuurlijke boete Wmh. Indien nodig kan er ook nog worden gekeken naar de omstandigheden waaronder de overtreding heeft plaatsgevonden.

✓ Wet veiligheid en kwaliteit lichaamsmateriaal

De factoren die van invloed zijn op de concrete boetehoogte zijn op bestuurlijk niveau vastgesteld. In de beleidsregels bestuurlijke boete Wet veiligheid kwaliteit lichaamsmateriaal (Staatscourant, 2010, nr.9145) staan drie verklarende factoren die van invloed zijn op de boetehoogte.

1. Recidive. Artikel 3 en artikel 4 beleidsregels bestuurlijke boete Wvkl geven aan dat wanneer er sprake is van dezelfde overtreding in de voorafgaande periode van 24 maanden, het boetebedrag wordt verhoogd.
2. De omvang van het bedrijf die de overtreding heeft begaan. Bij het vaststellen van recidive en de daarbij behorende boetehoogte, wordt er gekeken naar de omvang van het bedrijf die de overtreding heeft begaan.
3. De ernst van de overtreding en de mate waarin de overtreder de overtreding kan worden toegekend. Dit staat beschreven in artikel 6 beleidsregels bestuurlijke boete Wvkl. Indien dit nodig wordt bevonden kan er worden gekeken naar de omstandigheden waaronder de overtreding heeft plaatsgevonden.

3.3.2.4 Factoren die een rol spelen in de bepaling van de concrete boetehoogte

Uit bovenstaande blijkt welke factoren voor de wetgever van invloed zijn voor de bepaling van de op te leggen bestuurlijke boete. Bij sommige wetten zijn deze beschreven in de wet zelf, maar dat geldt niet voor alle wetten die zijn bestudeerd. Staat het niet in de wet zelf, dan wordt het gedelegeerd aan een lagere wetgever die dan een algemene maatregel van bestuur kan opstellen. Tot slot kunnen deze factoren door een bestuursorgaan in beleidsregels worden benoemd. Hieronder worden deze factoren opgesomd en vervolgens besproken.

- In 13 van de 18 boetewetten, recidive.
- In 12 van de 18 boetewetten, de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder verweten kan worden.
- In 6 van de 18 boetewetten, de financiële draagkracht van de overtreder.
- In 6 van de 18 boetewetten, de omvang van het bedrijf dat de overtreding begaat.
- In 2 van de 18 boetewetten, de omstandigheden waaronder de overtreding plaatsvindt.
- In 1 van de 18 boetewetten, de omzetverhoging die ten gevolge van de overtreding is begaan.
- In 1 van de 18 boetewetten, het doorberekening van de gedane kosten aan de opdrachtgever.
- In 1 van de 18 boetewetten, de commerciële voordelen die met de overtreding gepaard zijn.
- In 1 van de 18 boetewetten, de omstandigheden en de veiligheidsomgeving van de werknemers.

- In 1 van de 18 boetewetten, de boetehoogte zodanig hoog te zijn dat de overtreding niet nogmaals wordt begaan.

Uit bovenstaand schema kan geconcludeerd worden dat er drie factoren zijn die, voor een groot deel van de onderzochte boetewetten, bepalend zijn voor de concrete boetehoogte. Daarnaast is het opvallend dat er in enkele boetewetten door de wetgever of het bestuursorgaan voor is gekozen om een factor te nemen die enkel en alleen op die boetewet van toepassing is.

De eerste factor die bepalend is voor de concrete boetehoogte is recidive. Dat de wetgever of een bestuursorgaan recidive ziet als een factor die belangrijk is voor de bepaling van de boetehoogte, is niet vreemd. Wanneer een overtreder twee keer dezelfde overtreding begaat dient dit zwaarder bestraft te worden, omdat de overtreder al eerder is bestraft voor dezelfde overtreding. Wordt de overtreding nogmaals begaan, dient logischerwijs de boete te worden verhoogd.

De ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten is een factor voor de wetgever of een bestuursorgaan van belang is om de boetehoogte te bepalen. Ook de omstandigheden waaronder de overtreding heeft plaats gevonden is van invloed op de boetehoogte die wordt opgelegd. Wanneer een overtreding minder ernstig wordt bevonden, bijvoorbeeld wanneer iemand informatie achterhoudt, zal de op te leggen boete niet zo hoog zijn dat wanneer het om een ernstiger feit gaat, bijvoorbeeld het schaden van de volksgezondheid.

Een andere factor die in veel wettelijke regelingen van invloed is op de boetehoogte is de financiële draagkracht van de overtreder. Deze factor wordt enkel en alleen gebruikt in wetgeving welke grote financiële belangen hebben.

De omvang van het bedrijf dat de overtreding begaat is een factor die bepalend is voor de op te leggen concrete boete. Dit geldt voor de wettelijke regelingen waarin bedrijven centraal staan en waar de grootte van het bedrijf van invloed kan zijn op de voordelen die behaald zijn door de overtreder bij het begaan van de overtreding.

Naast de factoren die in meerdere boeteregelingen terugkomen, zijn er ook enkele factoren die van invloed zijn op slechts één of twee van de onderzochte wettelijke regelingen. De omstandigheden waaronder de overtreding plaatsvindt is slechts bepalend voor de boetehoogte bij een overtreding van de Gwvd en de Wmg. Het gaat hier om wetgeving waarbij de gezondheid van mens en dier centraal staat.

Voor de Spoorwegwet is het van belang om het weten wat de omzetverhoging is geweest ten gevolge van het begaan van de overtreding. Omdat de Spoorwegensector is geprivatiseerd, is het van belang om overtredingen tijdig vast te stellen. Mogelijkerwijs is deze factor mede bepalend voor de concrete boetehoogte, omdat het behalen van omzet niet wenselijk is wanneer dit ten koste gaat van de maatschappij.

Het doorberekenen van de kosten aan een opdrachtgever is in de Wion een bepaalde factor voor de op te leggen concrete boete. Wanneer een bedrijf de kosten van eventuele graafwerkzaamheden zonder toestemming doorberekend aan een opdrachtgever, benadeelt de overtreder de opdrachtgever hierin.

Bij het opleggen van een boete voor een overtreding van de Wet ruimtevaartactiviteiten is het vooral bepalend wat de financiële voordelen zijn geweest van de overtreding. De financiële belangen die gepaard gaan bij de uitvoering van ruimtevaartactiviteiten zijn groot, voor zowel de ruimtevaart als de samenleving.

Voor overtredingen van de Geneesmiddelenwet is één van de bepalende factoren voor de op te

leggen concrete boete, de commerciële voordelen die met de overtreding zijn gedaan. De Geneesmiddelenwet dient ervoor om een goede volksgezondheid te behouden. Wanneer deze schade wordt toegebracht en dit gepaard gaat met commerciële voordelen voor de overtreder, is dat bepalend voor de op te leggen concrete bestuurlijk boete.

Voor de Arbowet is het van belang dat de omstandigheden en de veiligheidsomgeving van de werknemers correct gehouden blijven. Dit is een bepalende factor voor de concreet op te leggen boete, wanneer er een overtreding van de Arbowet plaatsvindt.

Bij het opleggen van een boete in de Wmg is een factor voor de bepaling van de concrete boetehoogte, dat de boete zodanig hoog dient te zijn dat de overtreding niet nogmaals begaan wordt. Ook in de wetgeving van de Wmg geldt dat het gaat om een overtreding van de volksgezondheid, waarbij schade aan de volksgezondheid niet wenselijk is.

3.3.3 Boetebedragen

Uit bovenstaande blijkt welke factoren van belang zijn voor de bepaling van de op te leggen boetehoogte. Echter kiest het verantwoordelijke orgaan ervoor om elke concreet geval afzonderlijk te beoordelen of zijn er normbedragen vastgesteld?

Van de 18 onderzochte boeteregelingen zijn voor 5 boeteregelingen geen normbedragen vastgesteld. De verantwoordelijke organen van de Wion, de Wet ruimtevaartactiviteiten, de Wet inzake geldtransactiekantoren, de Binnenvaartwet en de Wet op de kansspelen stellen voor elke afzonderlijke overtreding een concreet boetebedrag op. Voor deze vijf boeteregelingen zijn geen normbedragen opgesteld die het verantwoordelijke orgaan kunnen volgen bij het opleggen van een concrete boete. Voor de andere 13 onderzochte boeteregelingen zijn er normbedragen vastgesteld die in beleidsregels van de boeteregelingen staan. Vanuit het normbedrag kan er worden gekeken welke factoren er aanwezig zijn om het boetebedrag eventueel te verhogen. In het vervolg van deze paragraaf wordt er voor de 13 wettelijke regeling onderzocht welke het vastgestelde normbedrag is waar het bestuursorgaan voor gekozen heeft.

Ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie

✓ Gezondheidswet- en Welzijnswet Dieren

In artikel 2 van de regeling bestuurlijke boetes Gwwd (Staatscourant, 2010, nr. 13633) zijn normbedragen vastgesteld variërend van € 500 tot € 6.000, voor het begaan van verschillende overtredingen. Een normbedrag van 500 euro is vastgesteld voor bijvoorbeeld het niet volgen van de voorschriften voor het transport van dieren. Voor het aantreffen van meer dan 5 procent van het aantal dieren op een transport is een normbedrag vastgesteld van 6000 euro.

✓ Meststoffenwet

In bijlage 1 van de beleidsregels bestuurlijke boete Meststoffenwet (Staatscourant, 2005, nr.246) worden normbedragen genoemd die variëren van € 50 tot € 300. Een normbedrag van 50 euro is vastgesteld voor het niet op voorgeschreven wijze doorgeven van gegevens of informatie. Voor het verzenden van niet volledige analyseresultaten van het diervoedermonster door het laboratorium naar de leverancier van het diervoeder is een normbedrag vastgesteld van 300 euro.

Ministerie van Financiën

✓ Wet toezicht accountantsorganisaties

In artikel 55, tweede lid Wta staan normbedragen genoemd variërend van € 10.000 tot € 2.000.000, voor het begaan van diverse overtredingen. Een bedrag van 10.000 euro kan worden opgelegd wanneer de betrouwbaarheid van de personen die het dagelijks beleid van de accountantsorganisatie bepalen of mede bepalen wordt betwijfeld. Het normbedrag van 2.000.000 euro wordt aangehouden wanneer er een overtreding wordt begaan op het volgende: “een accountantsorganisatie die bij het verrichten van een wettelijke controle de beschikking krijgt over gegevens waarvan zij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, is verplicht tot geheimhouding van die gegevens, behoudens voor zover zij bij of krachtens wettelijk voorschrift tot mededeling verplicht is.”

✓ Wet toezicht trustkantoren

In artikel 22, tweede lid Wtt staan normbedragen genoemd die variëren van € 10.000 tot € 2.000.000. Deze bedragen zijn gelijk aan de normbedragen die worden aangehouden in de Wta. Het bedrag van 10.000 euro kan worden opgelegd bij het niet verlenen van informatie wanneer er een vergunningsaanvraag wordt gedaan. Het normbedrag van 2.000.000 euro wordt aangehouden wanneer een trustkantoor werkzaamheden uitoefent zonder dat daar een vergunning voor is verleent.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

✓ Arbeidsomstandighedenwet

In bijlage 1 van de beleidsregels arbeidsomstandighedenwetgeving (Staatscourant, 2002, nr.62) staan normbedragen genoemd variërend van € 90 tot € 4.500, voor het begaan van diverse overtredingen. Een bedrag van 90 euro kan worden opgelegd wanneer het gaat om het niet doen van een onderzoek onder de werknemers naar de mogelijke risico's van de werkzaamheden. Voor het niet melden van een bedrijfsongeval is een normbedrag vastgesteld van 4.500 euro.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

✓ Drank- en Horecawet

In het besluit bestuurlijke boete Drank- en Horecawet (Staatsblad, 2004, nr.647) is het vastgestelde normbedrag afhankelijk van het aantal werknemers dat de natuurlijke persoon of rechtspersoon die de overtreding begaat in dienst heeft. Wanneer de overtreder minder dan 50 werknemers in dienst heeft varieert het normbedrag van € 450 tot € 900. Indien de overtreder 50 of meer werknemers in dienst heeft varieert het normbedrag van € 900 tot € 1800. Voor het laagst vastgestelde normbedrag (€ 450 of € 900) gaat het bijvoorbeeld om het overtreden van de vastgestelde dagen en tijdstippen waarop bedrijfsmatig alcoholische dranken geschonken mogen worden. Het hoogste normbedrag (€ 900 of € 1800) is vastgesteld voor het overtreden van het verbod om in een horecalokaleiteit of op een terras alcoholhoudende drank te verstrekken voor gebruik elders dan ter plaatse.

✓ Geneesmiddelenwet

In de bijlage van de beleidsregels bestuurlijke boete Geneesmiddelwet (Staatscourant, 2007, nr.123) is te vinden dat de normbedragen, die voor een overtreding van de wet gelden, variëren van € 2.250 tot € 150.000. Een normbedrag van 2.250 is vastgesteld voor bijvoorbeeld het begaan van een overtreding doordat de fabrikant niet voldoet aan de verplichting om de verpakking van een geneesmiddel van een zodanige sluiting te voorzien dat opening van de verpakking leidt tot zichtbare beschadiging. Een ander voorbeeld is het overtreden van het verbod om gratis monsters te verspreiden, waarbij als normbedrag 150.000 euro is vastgesteld.

✓ Tabakswet

In de bijlage van de Tabakswet staan de normbedragen genoemd variërend van € 450 tot € 150.000. Een bestuurlijke boete van 450 euro kan worden opgelegd wanneer bijvoorbeeld iemand tabak verkoopt aan minderjarigen. Een voorbeeld van het opleggen van een bestuurlijke boete van 150.000 euro, is het overtreden van het verbod om bedrijfsmatig tabaksproducten gratis aan particulieren uit te reiken, toe te zenden, of op enigerlei andere wijze beschikbaar te stellen.

✓ Warenwet

In de bijlage van het Warenwetbesluit bestuurlijke boeten (Staatsblad, 2000, nr.527) zijn de normbedragen vastgesteld in twee categorieën. Net als voor de Drank- en Horecawet geldt dat de normbedragen gelden voor een natuurlijke persoon of rechtspersoon met minder dan 50 werknemers (categorie 1) of met 50 werknemers of meer (categorie 2). De normbedragen variëren in categorie 1 van € 525 tot € 795 en in categorie 2 van € 1050 tot € 1590. Een voorbeeld van een overtreding waar het laagste normbedrag voor is vastgesteld is het overtreden van het verbod om producten te verhandelen zonder het in acht nemen van de voorschriften. Het hoogste normbedrag is vastgesteld voor bijvoorbeeld het verbod om eet- of drinkwaren te verhandelen met gebruikmaking van vermeldingen of voorstellingen, die aan de waar eigenschappen toeschrijven inzake het voorkomen, behandelen of genezen van een ziekte van de mens, of die toespelingen maken op zodanige eigenschappen.

✓ Wet marktordening gezondheidszorg

Voor de Wmg zijn er geen normbedragen in wetgeving of beleidsregels terug te vinden. Enkel wordt er gesproken over de bepaling van het normbedrag. Allereerst wordt de ernst van de overtreding bepaald door het bestuursorgaan, waardoor er een boetegrondslag tot stand komt. Vervolgens wordt er door het bestuursorgaan gekeken naar de context waarin de overtreding heeft plaatsgevonden, wat ook wel de ernstfactor wordt genoemd. Het normbedrag wordt vastgesteld door de boetegrondslag te vermenigvuldigen met de ernstfactor (Staatscourant, 2012, nr.6189).

✓ Wet op de medische hulpmiddelen

In de bijlage beleidsregels bestuurlijke boete Wet op de medische hulpmiddelen (Staatscourant, 2010, nr.9147) staat een normbedrag genoemd van 450.000 euro. Deze is vastgesteld voor bijvoorbeeld het zonder vergunning of in strijd met gestelde eisen invoeren, voorhanden hebben, afleveren of toepassen van een bij maatregel aangewezen medisch hulpmiddel.

✓ Wet veiligheid en kwaliteit lichaamsmaterialen

In de bijlage beleidsregels bestuurlijke boete Wet veiligheid en kwaliteit lichaamsmaterialen (Staatscourant, 2010, nr.9145) staat een normbedrag vastgesteld op 450.000 euro. Hierbij gaat het om bijvoorbeeld een overtreding van het verbod om weefsels, cellen, foetale weefsels e.d. die bij het verkrijgen uitsluitend bestemd waren voor een ander doel dan toepassing op de mens, alsnog voor die toepassing te gebruiken.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

✓ Spoorwegwet

In artikel 80, eerste lid Spoorwegwet staat dat er normbedragen zijn vastgesteld variërend van 10.000 euro tot 50.000 euro. Het normbedrag van 10.000 euro is vastgesteld voor bijvoorbeeld het verbod voor een spoorwegonderneming om, anders dan voor het testen, van hoofdspoorweginfrastructuur gebruik te maken, met een spoorvoertuig waarvoor de minister van Verkeer en Waterstaat geen vergunning voor indienststelling heeft verleend. Het overtreden van de voorschriften in het belang van de veiligheid op en in de directe nabijheid van de spoorweg, is een voorbeeld van een overtreding waar het normbedrag van 50.000 euro voor is vastgesteld.

3.4 Bevindingen

In dit hoofdstuk is onderzocht welke factoren de hoogte van een bestuurlijke boete bepalen. Allereerst is bekeken wat de maximale boetehoogte is binnen de wetgeving en welke motieven de wetgever hiervoor heeft gegeven. Daarna is gekeken welke factoren de concrete boetehoogte bepalen en welke normbedragen er in de wetgeving en beleidsregels zijn vastgesteld bij een overtreding van de wet. Met deze resultaten kan er een antwoord worden geformuleerd op de deelvraag van dit hoofdstuk: *'Hoe hoog zijn de boetes in het bestuursrecht en welke factoren liggen te grondslag aan de boetehogten?'*

Tabel 3.1 geeft een overzicht van de maximale bestuurlijke boetes die zijn vastgesteld in de onderzochte wettelijke regelingen. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de maximale boetes uiteenlopen van 4.500 euro (Tabakswet en Warenwet) tot 4.000.000 euro (Wet inzake de geldtransactiekantoren, Wet toezicht accountantsorganisaties en Wet toezicht trustkantoren). Hiervan is enkel in de Tabakswet een motief genoemd voor de maximale boetehoogte, namelijk dat het bedrag redelijk is gezien de ernst van de overtreding. Voor de hoge maximale boetes in de financiële sector worden geen motieven gegeven in de wetsgeschiedenis, maar de hoogte van de boetes is mogelijk het gevolg van het feit dat financiële overtreding niet wenselijk zijn. Dit heeft vooral te maken met het feit dat een samenleving kan bouwen op een stabiele financiële sector.

Uit tabel 3.2 kan geconcludeerd worden dat voor slechts zeven van de achttien boeteregelingen een motief is gegeven in de wetsgeschiedenis voor de maximale boetehoogte. Voor vier wetten geldt het motief dat de boetehoogte gelijk is aan de boetehoogte die in het strafrecht kan worden opgelegd voor dezelfde overtreding. In de Spoorwegwet wordt het motief genoemd dat de maximale boetehoogte afgestemd wordt op de omzet die de overtreder bij de overtreding heeft behaald. Voor de maximale boete van 4.500 euro in de Tabakswet geldt dat deze boete redelijk word geacht gelet op de aard en ernst van de overtreding. Als laatste wordt in de wetsgeschiedenis van de Wet

veiligheid en kwaliteit lichaamsmateriaal als motief gegeven voor de maximale boetehoogte, dat het verontrustend is dat er overtredingen worden begaan binnen de gezondheidszorg.

Naast het bepalen van de maximale boetehoogte en de motieven daarvoor, is het ook van belang om te weten welke factoren van belang zijn bij de bepaling van de concrete boetehoogte en welke normbedragen hierin worden aangehouden. In zowel wetgeving, gedelegeerde wetgeving en beleidsregels zijn factoren benoemd die van invloed zijn op de bepaling van de concrete boete. Er zijn vier factoren die algemeen geldend zijn voor de wettelijke regelingen. Deze vier factoren zijn genoemd in de Awb, namelijk de ernst van de overtreding, de verwijtbaarheid aan de overtreder, de omstandigheden van de overtreding en de financiële draagkracht van de overtreder. Daarnaast zijn er in een overgroot deel van de onderzochte boeteregelingen andere factoren genoemd die bepalend zijn voor de concrete boetehoogte. Naast deze andere factoren zijn er ook algemeen geldende factoren terug te vinden in gedelegeerde wetgeving of beleidsregels. In 13 boeteregelingen is recidive een factor die de boetehoogte bepaald, voor 12 boeteregelingen is de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder verweten kan worden een bepalende factor, voor 6 boeteregelingen is de financiële draagkracht van de overtreder een bepalende factor en voor 6 boeteregelingen is de omvang van het bedrijf dat de overtreding begaat een bepalende factor. Andere factoren die bepalend zijn voor de concrete boetehoogte zijn enkel bepalend voor die concrete wet, omdat er specifieke aspecten in naar voren komen die alleen gelden voor die specifieke wettelijke regeling.

Voor wat betreft de normbedragen die zijn vastgesteld in wetgeving en/of beleidsregels kan vastgesteld worden dat deze variëren van 50 euro (Meststoffenwet) tot 2.000.000 euro (Wet toezicht accountantsorganisaties en Wet toezicht trustkantoren). Wederom komt hierin naar voren dat de financiële wetgeving hoge (norm)bedragen hanteert.

Wanneer de maximale boetehoogte vergeleken worden met de normbedragen die zijn vastgesteld, kan geconcludeerd worden dat in een overgroot deel van de boeteregelingen dit tot grote verschillen leidt. De normbedragen die zijn vastgesteld wijken dus erg af van de maximale boetehoogten die door de wetgever zijn vastgesteld. Enkele boeteregelingen zijn hierin een uitzondering, te noemen de Warenwet, de Wet marktordening gezondheidszorg en de Spoorwegwet. Deze boeteregelingen hebben de normbedragen (bijna) gelijk gesteld aan de maximale op te leggen bestuurlijke boete.

Hoofdstuk 4 Factoren voor de boetehoogte in het strafrecht

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt onderzocht welke factoren van belang zijn voor de bepaling van de boetehoogten in het strafrecht en welke de maximale hoogte is. Het Wetboek van Strafrecht kent enkel algemene, lage strafminima. Voor het maken van een vergelijking tussen de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke boetestelsels, is het van belang om te weten hoe hoog de boetemaxima in het strafrecht zijn.

In § 4.2 zal allereerst worden nagegaan welke soorten van strafrechtelijke sancties er zijn en welke overtredingen kunnen leiden tot het opleggen van een strafrechtelijke boete. In § 4.3 wordt op wetgevingsniveau nagegaan welke de maximale boetehoogte is en welke redenen aanwezig zijn voor de bepaling van de boetehoogten. Hiervoor zullen het Wetboek van Strafrecht en de Wet Economische Delicten worden geraadpleegd. Omdat in deze wetten alleen de maximale boetehoogtes worden vastgesteld, hebben het OM in zijn strafeis en de strafrechter de speelruimte boetehoogten in concrete gevallen te bepalen. Vervolgens zal er worden nagegaan hoe het OM deze speelruimte heeft ingevuld en waarom er door het OM is gekozen voor die concrete boetehoogte in de strafeis wordt uitgesproken. Alleen het OM wordt onderzocht, omdat het van belang is om te weten welke normbedragen er door het OM zijn vastgesteld. Hierdoor kan er uiteindelijk een vergelijking plaatsvinden tussen het bestuursrechtelijke- en het strafrechtelijke boetestelsel. Uiteindelijk zullen in § 4.4 de bevindingen worden gepresenteerd en zal er door middel van de resultaten een antwoord worden gegeven op de deelvraag van dit hoofdstuk: ‘Welke overwegingen en factoren liggen ten grondslag aan de hoogte van straffen in het strafrecht en de strafrechtelijke boete in het bijzonder?’

4.2 De bepaling van en reden(en) voor de maximale hoogte van strafrechtelijke boetes

4.2.1 Strafrechtelijke sancties

Strafrechtelijke sancties worden opgelegd nadat de rechter bij zijn beraadslaging tot de conclusie is gekomen dat de overtreder een strafbaar feit heeft begaan. In artikel 1 Sr wordt een strafbaar feit omschreven als: ‘Geen feit is strafbaar dan uit kracht van een daaraan voorafgaande wettelijke strafbepaling’. Wanneer een rechter een strafbaar feit heeft vastgesteld rest hem volgens artikel 350 Sv enkel nog te beraadslagen over de vraag of er een straf of een maatregel dient te worden opgelegd. Straffen en maatregelen zijn twee soorten van een strafrechtelijke sanctie. Met het opleggen van een straf wordt in eerste instantie vergelding beoogd. Gevangenisstraf, hechtenis, taakstraf en een geldboete zijn straffen die kunnen worden opgelegd. Een maatregel heeft als doel om de samenleving te beveiligen of rechtsherstel te bewerkstelligen. Hierbij kan worden gedacht aan het opleggen van terbeschikkingstelling (TBS). Bij een maatregel is het ook vooral van belang om herhaling te minimaliseren (Kronenberg & de Wilde, 2007, p. 281-282).

Van dit onderzoek is het van belang om te weten welke straffen maxima er in het strafrecht kunnen worden opgelegd. In het Wetboek van Strafrecht worden enkel algemene, lage strafminima vastgesteld. De duur van de tijdelijke gevangenisstraf is tenminste een dag (art. 10 lid 2 Sr), en ook de duur van de hechtenis is tenminste een dag (art. 18 lid 1 Sr). Het bedrag der geldboete is tenminste

€ 3, volgens artikel 23 Sr.1 Voor de taakstraf geeft de wet geen minimum (art. 22c Sr). De maximaal op te leggen straffen zijn voor zover het om vrijheidsstraffen en geldboetes gaat per strafbaar feit vastgelegd. Tussen de algemene strafminima en de specifieke strafmaxima geeft het Wetboek van Strafrecht de strafoplegger veel vrijheid (Bröring, Den Uijl, Tollenaar, Kwakman, Keulen, 2012, p. 13).

In artikel 9 Sr worden de straffen onderverdeeld in hoofdstraffen en bijkomende straffen. Voor dit onderzoek zijn enkel de hoofdstraffen van belang, te weten gevangenisstraf, hechtenis, taakstraf en de geldboete. Deze volgorde geeft aan hoe zwaar de straffen door de wetgever worden bevonden. De geldboete wordt gezien als de minst ingrijpende straf van de hoofdstraffen binnen het strafrecht (Kronenberg & de Wilde, 2007, p. 285). De vrijheidsstraf wordt binnen de wetgeving gezien als de belangrijkste straf die mag worden opgelegd bij het begaan van een overtreding. Toch is de geldboete, naast de vrijheidsstraffen, ook een belangrijke sanctie in het strafrecht. Dit heeft er voornamelijk mee te maken dat tegen de vrijheidsstraffen bezwaren bestaan, die een geldboete niet heeft. Dit heeft vooral te maken met de ontwrichting van het leven van een overtreder bij het opleggen van een vrijheidsstraf. Dit heeft er toe geleid dat in de afgelopen eeuw de geldboete strafrechtelijke sanctie nummer één is geworden (Remmelink/Hazewinkel – Suringa's, 2010, p.699).

4.2.2 Maximale boetehogten in het strafrecht

Het is nu duidelijk dat het ook in het strafrecht mogelijk is om boetes op te leggen. Dit onderzoek zal zich ook enkel op de boete richten. Allereerst wordt er gekeken naar de algemeen geldende procedures voor de oplegging van een geldboete in het strafrecht. Daarna wordt voor de 18 wettelijke regelingen in kaart gebracht wat in het strafrecht de maximaal op te leggen boete is voor een overtreding of misdrijf.

Artikel 23, tweede lid Sr geeft aan dat de hoogte van de geldboete in het strafrecht wordt begrensd door een strafminimum van drie euro en het strafmaximum dat de wet aan de desbetreffende overtreding of misdrijf verbonden heeft. De maximaal op te leggen boetes worden in artikel 23 Sr uitgedrukt in boetecategorieën. Er worden zes categorieën onderscheiden die ieder maxima kennen. In artikel 23, vierde lid Sr staat dat de eerste categorie een maximale boete kan opleveren van 390 euro, de zesde categorie kent een maximum van 780.000 euro¹.

Teneinde een vergelijking te kunnen maken tussen de hoogte van boetes in het bestuursrecht en het strafrecht is voor overtredingen in 18 wettelijke regelingen vastgesteld dat deze niet alleen bestuurlijk beboetbaar zijn, maar ook strafrechtelijk handhaafbaar. Zo mogelijk kan derhalve ook een strafrechtelijke boete worden opgelegd in plaats van een bestuurlijke boete.

In artikel 1 en artikel 1a WED is een opsomming te vinden van overtredingen van bestuursrechtelijke voorschriften die zijn aangemerkt als strafbaar feit, in dit geval als een economisch delict. Vervolgens kan uit artikel 1 en artikel 1a WED in combinatie gelezen met art 2 WED worden opgemaakt of sprake is van een overtreding of een misdrijf. Wanneer een overtreding opzettelijk is begaan is het een misdrijf, indien de overtreding niet opzettelijk is begaan wordt het aangemerkt als een overtreding. Wanneer het vaststaat of het om een overtreding of misdrijf gaat, is er in artikel 6 WED te vinden welke boetecategorie, die zijn genoemd in art 23 Sr, van toepassing is op de betreffende overtreding.

¹ Deze bedragen zijn ingegaan op 1 januari 2012. De geldboetebedragen worden iedere twee jaar opnieuw vastgesteld (zie artikel 23 lid 9 Sr).

In tabel 4.1 wordt een overzicht gegeven voor de 18 wettelijke regelingen, wat betreft de maximale boetehoogten in het strafrecht. In artikel 6, eerste lid WED wordt verwezen naar de boetecategorie die hoort bij de overtreding of misdrijf. Tabel 4.1 is een samenvatting van het complete overzicht dat is opgenomen in bijlage 2, waarin de boetemaxima per overtreding zijn weergegeven. Het is opvallend dat in de WED de maximale boetehoogte is gesteld op de vijfde boetecategorie, uit artikel 23 Sr. Daarnaast valt op dat de maximale boetehoogte niet lager is dan €19.500, een boete van de vierde categorie uit het Sr. Dit geldt zowel voor overtredingen als misdrijven.

Tabel 4.1 Overzicht van de maximale boetehoogten.

Wettelijke regelingen	Ministerie	Maximale boetehoogte bestuurlijke boete
Gezondheids- en Welzijnswet Dieren	EL&I	€ 19.500/€ 78.000
Meststoffenwet	EL&I	€ 19.500/€ 78.000
Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten	EL&I	€ 19.500
Wet ruimtevaartactiviteiten	EL&I	€ 19.500/€ 78.000
Wet inzake de geldtransactiekantoren	Financiën	€ 19.500
Wet toezicht accountantsorganisaties	Financiën	€ 19.500
Wet toezicht trustkantoren	Financiën	€ 19.500
Binnenvaartwet	I&M	€ 19.500
Arbeidsomstandighedenwet	SZW	€ 19.500
Drank- en Horecawet	VWS	€ 19.500
Geneesmiddelenwet	VWS	€ 78.000
Tabakswet	VWS	€ 19.500
Warenwet	VWS	€ 19.500
Wet marktordening gezondheidszorg	VWS	€ 19.500
Wet op de medische hulpmiddelen	VWS	€ 19.500
Wet veiligheid en kwaliteit lichaamsmateriaal	VWS	€ 19.500

Spoorwegwet	V&W	€ 19.500/€ 78.000
Wet op de kansspelen	Veiligheid &	€ 19.500
	Justitie	

4.3 Boetehoogten in concrete gevallen

In § 4.2 staat beschreven welke maximale boete hoogte er wordt opgelegd wanneer er een overtreding of misdrijf plaatsvindt van evenzeer bestuurlijk beboetbare voorschriften uit de 18 wettelijke regelingen. Hiermee is nog niets gezegd over het opleggen van de hoogte van de boete in concrete gevallen. De concrete boete hoogte wordt bepaald door het Openbaar Ministerie of door de strafrechter. Sinds de Wet OM-afdoening in werking is getreden, kan het OM strafbare feiten zelf bestraffen door een strafbeschikking uit te vaardigen. Het gaat hier om strafbare feiten waarop maximaal zes jaar gevangenisstraf staat. Als degene aan wie een strafbeschikking is uitgevaardigd het niet eens is met de boete hoogte, kan hij bij het OM 'verzet' instellen. Hierdoor komt de zaak alsnog bij de strafrechter terecht, die de zaak beoordeelt. Voor dit onderzoek wordt alleen het OM betrokken.

4.3.1 Factoren ter bepaling van de boete hoogte in concrete gevallen

In deze subparagraaf wordt onderzocht welke factoren het OM relevant acht voor het bepalen van de boete hoogte in concrete gevallen. In de strafrechtelijke literatuur is veel geschreven over mogelijke factoren die van invloed (moeten) zijn op de boete hoogte in concrete gevallen. Daarnaast heeft het OM in beleidsregels factoren opgenomen die volgens het OM van invloed zijn op de bepaling van concrete boete hoogten.

4.3.1.1 Factoren volgens het Wetboek van Strafrecht

In het Wetboek van Strafrecht staan twee artikelen waaruit factoren naar voren komen die van invloed zijn op hoogte van een strafrechtelijke sanctie. Uit artikel 9a Sr kan afgeleid worden dat de rechter factoren als de ernst van het feit, de persoonlijkheid van de dader en de omstandigheden waaronder het feit is begaan dient mee te nemen in de bepaling van de hoogte van de strafrechtelijke boete. In artikel 24 Sr staat dat bij het vaststellen van een geldboete rekening dient te worden gehouden met de draagkracht van de verdachte in de mate waarin dat nodig is met het oog op een passende bestraffing van de verdachte zonder dat deze in zijn inkomen en vermogen onevenredig wordt getroffen. Deze factor wordt in de strafrechtelijke literatuur door verschillende auteurs genoemd, zoals Kronenberg en De Wilde (2007, p.290), als een belangrijke factor die van invloed dient te zijn op de concrete boete hoogte. Volgens Remmelink/Hazewinkel – Suringa's (2010, p. 702) moet de overtreder zodanig gestraft worden dat het een passende straf is, echter dient daarbij niet het inkomen en vermogen van de overtreder onevenredig getroffen te worden. Wanneer een rechter een boete oplegt moet hij uitgaan van de minimale draagkracht. Dit is het minimale bedrag waarvan een rechter moet uitgaan bij het opleggen van een strafrechtelijke boete. In beginsel is er geen mogelijkheid om de minimale draagkracht naar beneden te corrigeren. . Het

draagkrachtbeginsel heeft volgens Cleiren en Nijboer (2008, p.130) een secundaire functie, omdat er allereerst moet worden gekeken naar de ernst van het feit. Binnen de marges van de ernst van het feit kan er daarnaast worden gekeken naar de draagkracht van de overtreder. Ook Cleiren en Nijboer (2008, p.130) geven aan dat de ernst van het feit en het draagkrachtbeginsel twee belangrijke factoren zijn die van invloed zijn op de concrete boetehoogte.

In artikel 6, eerste lid WED is opgenomen dat een strafrechtelijke boete hoger dient te zijn indien de waarde der goederen, waarmede 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 het maximum der geldboete. Het verkrijgen van economische voordelen bij het begaan van de overtreding is een factor die van invloed is op de bepaling van de concrete boetehoogte.

Uit de artikelen 9a en 24 Sr en artikel 6, eerste lid WED kunnen derhalve vijf factoren worden afgeleid die van invloed zijn op de bepaling van de concrete strafrechtelijke boete, wanneer er een strafbaar feit is begaan. Naast deze vijf factoren die in het Wetboek van Strafrecht en de WED zijn genoemd, worden er ook factoren beschreven in de beleidsregels die zijn opgesteld door het OM. Deze worden in de volgende subparagraaf behandeld.

4.3.1.2 Factoren in beleidsregels van het OM

Het OM mag beleidsregels vaststellen, omdat het OM vrij is om de hoogte van de strafeis te bepalen. Door deze discretionaire bevoegdheden heeft het OM vrijheid gekregen ten opzichte van vervolging. Hierdoor heeft OM beleidsregels vastgesteld die geconcentreerd zijn op het vervolgen van overtreders van de wet. Deze beleidsregels die het OM vaststelt worden ook wel Aanwijzingen genoemd (Universiteit Tilburg, 2006, p.25).

In de 'Aanwijzing Kader voor Strafvordering' (Staatscourant, 2011, nr.22989) staat beschreven hoe de delictspecifieke strafforderingsrichtlijnen gehanteerd dienen te worden. Deze richtlijnen hebben het doel om een indicatie te geven van de modaliteit en strafmaat bij de beoordeling van strafbare feiten. Deze beoordelingfactoren zijn algemeen geldend voor alle overtredingen van wettelijke regelingen.

In de beoordeling van het begane strafbare feit en in de bepaling van de concrete boetehoogte wordt er, in aanvulling op de vier genoemde factoren in Sr, gebruik gemaakt van de zogenoemde beoordelingsfactoren die zijn ingedeeld in een zestal categorieën (Staatscourant, 2011, nr.22989). De beoordelingsfactoren zijn ingedeeld in basisfactoren, delictspecifieke factoren, wettelijke factoren, recidiveregeling, draagkracht en maatwerk.

Afhankelijk van het strafbare feit dat is begaan, spelen bepaalde basisfactoren een rol bij de beoordeling. Basisfactoren zijn concreet aanwijsbare omstandigheden die ten alle tijde verzwarend moeten worden geacht. Enkele voorbeelden van basisfactoren zijn de waarde van de goederen, wapengebruik en letsel bij het slachtoffer.

Delictspecifieke factoren betreffen de relatie tussen de verdachte en het slachtoffer of benadeelde. Wanneer de verdachte een willekeurig slachtoffer of benadeeld heeft gekozen geldt dit direct als een strafverzwarende omstandigheid. Ook wanneer er sprake is van discriminatie wordt dit als strafverzwarend gezien. Enkele voorbeelden van delictspecifieke factoren zijn medeplichtigheid, discriminatoire aspecten en de keuze voor een willekeurig slachtoffer.

Wettelijke factoren zijn de beoordelingsfactoren die op algemeen geldende wetsartikelen gebaseerd zijn en die in principe bij elke beoordeling van een strafbaar feit een rol moeten spelen.

Wettelijke factoren zijn medeplichtigheid, het doen plegen van een strafbaar feit, uitlokking en de poging tot.

De recidiveregeling betreft het strafrechtelijke verleden van de verdachte. Indien een verdachte al eens eerder een delict heeft gepleegd, leidt dit ertoe dat de strafeis van het OM wordt vermenigvuldigd met een vastgesteld percentage en daarmee is het een strafverzwarende omstandigheid.

De vijfde factor draagkracht dient volgens de 'Aanwijzing Kader van Strafvordering' te worden toegepast bij milieudelicten en economische delicten. De draagkracht van de verdachte is mede bepalend voor de bepaling van de boetehoogte die het OM in de strafeis neerlegt.

De laatste factor die wordt genoemd is maatwerk en is vooral een factor die wordt genoemd vanwege de ontwikkelingen van de opgestelde richtlijnen. Deze factor is slechts gericht op de modaliteit van het begane strafbare feit. Hierbij moet worden gedacht aan een reclasseringsrapport of eventuele uitzonderlijke gevolgen die tot stand kunnen komen na de oplegging van de boete.

Naast de factoren die in de 'Aanwijzing Kader voor Strafvordering' staan beschreven, gelden er voor één van de onderzochte wettelijke regelingen ook specifieke factoren die zijn benoemd in beleidsregels. In de 'Richtlijn voor strafvordering Binnenvaartwet' (Staatscourant, 2011, nr. 10934) staan enkele factoren beschreven die van invloed zijn op de bepaling van de boetehoogte die het OM als eis indient als voorstel aan de rechter. Voor overtredingen die worden begaan op de Binnenvaartwet is het bepalend welk schip bij de begaande overtredingen is betrokken. Het soort schip is van invloed op de boetehoogte in de strafeis. Daarnaast geldt dat het alcoholgehalte van de schipper van invloed is op de boetehoogte die het OM als eis indient bij de rechter. Indien er sprake is van alcohol overtredingen die gepaard zijn gegaan met de overtreding op de Binnenvaartwet, wordt dit als een strafverzwarende factor gezien.

4.3.1.3 Factoren die een rol spelen bij de bepaling van de concrete boetehoogte

Uit het bovenstaande blijkt welke factoren van invloed worden geacht op de bepaling van de concrete boetehoogte in het strafrecht. In het strafrecht zijn de factoren die voortvloeien uit Sr algemeen geldend voor elke overtreding of misdrijf die strafrechtelijk handhaafbaar zijn.

In het Sr staan vier factoren genoemd die van invloed zijn op de bepaling van de concrete boetehoogte. Indien er een overtreding of misdrijf strafrechtelijk wordt gehandhaafd dient er gekeken te worden naar als de ernst van het feit, de persoonlijkheid van de dader, de omstandigheden waaronder het feit is begaan en de financiële draagkracht van de overtreder. Deze vier factoren zijn van invloed op de bepaling van de op te leggen concrete boete in het strafrecht.

Behalve dat er factoren zijn opgenomen in de wet in formele zin, zijn er ook factoren vastgesteld in de beleidsregels die zijn opgesteld door het OM. Het OM heeft zes beoordelingfactoren opgesteld welke moeten worden meegenomen in de bepaling van de concrete boetehoogte. Het gaat hier om basisfactoren, delictspecifieke factoren, wettelijke factoren, recidiveregeling, draagkracht en maatwerk.

4.3.2 Boetebedragen opgenomen in de strafeis van het OM

Uit het voorgaande komt naar voren welke factoren van belang zijn bij de bepaling van de concrete boetehoogte. Nu is het van belang om te weten welke normbedragen er voor een overtreding of misdrijf zijn vastgesteld door het OM. In de 'Aanwijzing Kader voor Strafvordering' (Staatscourant, 2011, nr.22989) staan de richtlijnen beschreven hoe een boetehoogte moet worden vastgesteld. Middels het opstellen van deze richtlijnen zijn er ook normbedragen vastgesteld. Deze richtlijnen zijn algemeen geldend, echter deze richtlijnen kunnen op een specifieke casus tekort schieten voor wat betreft de vaststelling van normbedragen. Dat is de reden dat er voor bepaalde wettelijke regelingen aparte richtlijnen zijn opgesteld, die de algemene richtlijnen in de 'Aanwijzing Kader van Strafvordering' aanvullen. Dit geldt ook voor 3 van de 18 onderzochte wettelijke regelingen te weten de Arbowet, de Binnenvaartwet en de Warenwet. Deze zullen later in deze paragraaf worden besproken.

De strafeis van het OM wordt bepaald door middel van een systeem van sanctiepunten. Dit systeem staat beschreven in de 'Aanwijzing Kader voor Strafvordering' (Staatscourant, 2011, nr.22989). Voor de overtreding worden in beginsel basispunten gegeven. Deze basispunten worden vermeerderd met sanctiepunten. De factoren die aanwezig zijn bij een overtreding bepalen de vermeerdering van de sanctiepunten en daarmee ook de boetehoogte die wordt opgelegd aan de overtreder. Een strafeis wordt opgelegd tot een maximum van 30 sanctiepunten. Heeft de overtreding meer sanctiepunten, dan wordt er een taakstraf of gevangenisstraf opgelegd. Wanneer er sprake is van recidive worden de sanctiepunten in eerste instantie verhoogd, waardoor het opleggen van een boete niet meer in aanmerking komt. Hierop zijn echter twee uitzonderingen, namelijk wanneer het economische of milieudelicten betreft. Ongeacht de mate van recidive worden bij deze overtredingsvormen te allen tijde een strafrechtelijke boete opgelegd. De Gwvd, de Meststoffenwet, de Wion, de Wet ruimtevaartactiviteiten en de Binnenvaartwet zijn vijf onderzochte wettelijke regelingen die onder een van deze twee vormen vallen. Een overtreding van een van deze vijf wettelijke regelingen zal derhalve, ook wanneer er sprake is van recidive, leiden tot een strafrechtelijke boete.

Nu de richtlijnen van het opleggen van een strafrechtelijke boete duidelijk zijn, kan er gekeken worden naar de bedragen die gepaard gaan met het aantal sanctiepunten dat een overtreding krijgt. Eén sanctiepunt staat gelijk aan een bedrag van €34, wat leidt tot een bedrag van €1020 wanneer een overtreding 30 sanctiepunten bedraagt (Staatscourant, 2011, nr.22989). De boetebedragen die in de strafeis van het OM worden neergelegd, kunnen worden opgelegd tot de maximale boetehoogte die per wettelijke regeling beschreven staan in tabel 4.1.

Bovenstaande zijn de algemene normbedragen voor een overtreding van een wettelijke regeling. Zoals eerder genoemd zijn er drie wettelijke regelingen waar specifieke richtlijnen voor zijn opgesteld bij het vaststellen van normbedragen. Deze drie wettelijke regelingen zullen hieronder een voor een worden behandeld.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

✓ Binnenvaartwet

In de 'Richtlijn voor strafvordering Binnenvaartwet' (Staatscourant, 2011, nr. 10934) staan normbedragen genoemd die afwijken van de algemeen geldende richtlijnen. Niet voor elke overtreding van een artikel uit de Binnenvaartwet zijn specifieke normbedragen vastgesteld. Voor

slechts zes artikelen van de Binnenvaartwet is een specifieke normbedrag vastgesteld. Slechts twee van de zes artikelen kunnen zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden gehandhaafd. Dit zijn artikel 8, eerste lid en artikel 22, negende lid. Voor een overtreding van artikel 8, eerste lid is het normbedrag vastgesteld op €1600 tot €2600. Het gaat hier om een overtreding van het vervoer van meer passagiers dan ten hoogste toegelaten voor een passagiersschip, vanaf een overschrijding met 10% of meer van het ten hoogste toegelaten aantal personen. Artikel 22, negende lid wordt in deze richtlijnen opgesplitst in twee soorten overtredingen. Voor het nemen van onvoldoende rust, bij een tekort van zes uren of meer, is het normbedrag vastgesteld op €1000 tot €2600. Voor onderbemanning van 50% of meer van de voorgeschreven bemanning (de helft of minder van de voorgeschreven bemanning is aanwezig) is een normbedrag vastgesteld van €1600 tot €2600.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

✓ Arbeidsomstandighedenwet

In de 'Aanwijzing handhaving Arbeidsomstandighedenwet' (Staatscourant, 2005, nr.75) staat geschreven dat indien wordt besloten om een overtreding van de Arbowet strafrechtelijk te handhaven er gebruik dient te worden gemaakt van de normbedragen uit het bestuursrecht. Deze normbedragen zijn overgenomen vanuit het bestuursrecht, omdat er voor de handhaving van de Arbowet voor is gekozen om in beginsel enkel bestuursrechtelijke handhaving open te stellen. De normbedragen variëren van € 90 tot € 4.500, voor het begaan van diverse overtredingen. Een bedrag van 90 euro kan worden opgelegd wanneer het gaat om het niet doen van een onderzoek onder de werknemers naar de mogelijke risico's van de werkzaamheden. Voor het niet melden van een bedrijfsongeval is een normbedrag vastgesteld van 4.500 euro. Opvallend is dat voor overtredingen van de Arbowet, die in dit onderzoek zijn onderzocht, geen concrete bedragen worden genoemd.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

✓ Warenwet

In de 'Richtlijn voor strafvordering Warenwet' (Staatscourant, 2011, nr.22932) is te vinden dat de bepaling van normbedragen geldt voor alle overtredingen die ressorteren onder de Warenwet. Het normbedrag dat in het strafrecht is vastgelegd, is het bedrag van de bestuurlijke boete, vermeerderd met 10% per feit. Wanneer een overtreder twee feiten heeft begaan wordt de boete verhoogd met 20%. In de Warenwet zijn de normbedragen vastgesteld in twee categorieën. De normbedragen gelden voor een natuurlijk persoon of rechtspersoon met minder dan 50 werknemers (categorie 1) of met 50 werknemers of meer (categorie 2). De normbedragen variëren in categorie 1 van € 580 tot € 880 en in categorie 2 van € 1155 tot € 1750. Een voorbeeld van een overtreding waar het laagste normbedrag voor is vastgesteld is het overtreden van het verbod om producten te verhandelen zonder het in acht nemen van de voorschriften. Het hoogste normbedrag is vastgesteld voor bijvoorbeeld het verbod om eet- of drinkwaren te verhandelen met gebruikmaking van vermeldingen of voorstellingen, die aan de waar eigenschappen toeschrijven inzake het voorkomen, behandelen of genezen van een ziekte van de mens, of die toespelingen maken op zodanige eigenschappen. Ook hier is het opvallend dat voor overtredingen van de Warenwet, die in dit onderzoek zijn onderzocht, geen concrete bedragen worden genoemd.

4.4 Bevindingen

In dit hoofdstuk is onderzocht welke factoren de hoogte van de strafrechtelijke boete bepalen. Allereerst is gekeken welke de maximale boetehoogte is, die in het strafrecht is vastgesteld. Daarna is gekeken welke factoren de concrete boetehoogte in het strafrecht bepalen en welke normbedragen er in beleidsregels zijn vastgesteld bij een overtreding van de wet. Dit alles leidt uiteindelijk tot de beantwoording van de deelvraag van dit hoofdstuk: *‘Welke overwegingen en factoren liggen ten grondslag aan de hoogte van straffen in het strafrecht en de strafrechtelijke boete in het bijzonder?’*

Tabel 4.1 geeft een overzicht van de maximale strafrechtelijke boetes die zijn geregeld in artikel 6 WED, waarin wordt terugverwezen naar de zes boetecategorieën van artikel 23 Sr. Allereerst dient er gekeken te worden in artikel 1 en artikel 1a WED of een bestuurlijke overtreding is aangemerkt als economische delict. Vervolgens kan er uit artikel 1 en artikel 1a WED worden opgemaakt of er sprake is van een overtreding of een misdrijf. Wanneer het vaststaat of het om een overtreding of misdrijf gaat, is er in artikel 6 WED te vinden welke boetecategorie van toepassing is voor het delict. In artikel 23 Sr staan de zes boetecategorieën die gelden in het strafrecht, waarbij de minimale boete 390 euro bedraagt tot een maximale boete van de zesde categorie van 780.000 euro. Uit tabel 4.1 kan geconcludeerd worden dat de maximale boetes uiteenlopen van 19.500 euro tot 78.000 euro, wat overeenkomst met boetecategorie vier of vijf uit artikel 23 Sr.

Voor de 18 onderzochte wettelijke regelingen geldt een uniforme boetehoogte bepaling, namelijk dat van de WED. De maximale boetehogten vloeien voort uit de WED en de bepaling of het feit als overtreding of als een misdrijf wordt benoemd. De WED hanteert twee maximale boetehoogte categorieën, te weten die van de vierde en vijfde categorie. Dit onderzoek heeft echter geen antwoord kunnen geven op de vraag welke overwegingen ten grondslag liggen aan de maximale boetehoogte.

Naast het bepalen van de maximale boetehogten, is het noodzakelijk om te weten welke factoren van belang zijn bij de bepaling van de concrete boetehogten en welke normbedragen hierin worden aangehouden. In zowel wetgeving als beleidsregels zijn factoren genoemd die van invloed zijn op de bepaling van de concrete boete. In het Sr worden vier factoren genoemd die bepalend zijn voor de concrete boetehoogte. In artikel 9a en artikel 24 Sr worden tezamen vier factoren genoemd die van invloed zijn op de boetehoogte, namelijk de ernst van het feit, de persoonlijkheid van de dader, de omstandigheden waaronder het feit is begaan en de financiële draagkracht van de overtreder.

Naast de factoren genoemd in de wet in formele zin, zijn er ook factoren vastgesteld in beleidsregels die zijn opgesteld door het OM. In de beleidsregels zijn zes beoordelingfactoren opgesteld welke moeten worden meegenomen in de bepaling van de concrete boetehoogte. Het gaat hier om basisfactoren, delictspecifieke factoren, wettelijke factoren, recidiveregeling, draagkracht en maatwerk.

Voor de Binnenvaartwet is er door het OM ook een beleidsregel opgesteld waarin bepalende factoren zijn genoemd die van invloed zijn op de boetehoogte. Het gaat hier om welk schip er is gebruikt ten tijde van het begaan van de overtreding op de Binnenvaartwet en ook het gebruik van alcohol ten tijde van de overtreding is van invloed op de boetehoogte die wordt opgelegd.

De normbedragen die zijn vastgesteld in beleidsregels zijn algemeen geldend en kunnen, afhankelijk van de soort overtreding, uiteenlopen van €34 tot €1020. Vanuit het systeem van sanctiepunten kan

het OM dit strafmaximum eisen voor een begane overtreding of misdrijf. Het OM kan voor het begaan van recidive bij een economisch of milieudelict een straf eisen tot aan het wettelijk vastgestelde maxima. Voor 3 van de 18 onderzochte wettelijke regelingen gelden specifieke normbedragen, te noemen de Binnenvaartwet, de Arbowet en de Warenwet. In de Binnenvaartwet lopen deze normbedragen op tot €2600, voor de Arbowet is dit een bedrag van €4500 en voor de Warenwet kan het normbedrag oplopen tot €1750. Er is echter geen duidelijkheid te geven over het feit of het OM deze normbedragen ook voor andere overtredingen of misdrijven kan laten gelden. In eerste instantie moet het OM de normbedragen die zijn vastgesteld in het systeem van sanctiepunten volgen voor de bepaling van de strafeis.

Wanneer de maximale boetehoogte vergeleken worden met de normbedragen die zijn vastgesteld, kan geconcludeerd worden dat dit in alle onderzochte wettelijke regelingen tot grote verschillen leidt. De normbedragen die zijn vastgesteld wijken erg af van de maximale boetehogten die door de wetgever zijn vastgesteld.

Hoofdstuk 5

Vergelijking tussen het bestuursrechtelijke en strafrechtelijke boetestelsel

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een vergelijking gemaakt tussen de hoogte van de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke boete. Nu duidelijk is welke overwegingen ten grondslag liggen aan de bepaling van de boetehoogte in zowel het bestuursrecht als het strafrecht, kan er een vergelijking tot stand komen tussen de twee boetestelsels.

In § 5.2 zal een korte samenvatting worden gegeven van het bestuursrechtelijke en strafrechtelijke boetestelsel. Hierdoor kan er in § 5.3 een vergelijking tot stand komen tussen de twee boetestelsels op drie punten, namelijk de maximale boetehoogte, de boetebepalende factoren en de concrete boetebedragen. Dit leidt uiteindelijk in § 5.4 tot een analyse van de vergelijking en de daarbij behorende conclusies. In deze paragraaf zal er ook antwoord worden geformuleerd op de volgende vraag: ‘Hoe verhoudt zich de hoogte van bestuurlijke boetes tot strafrechtelijke boetes?’

5.2 Algemene bevindingen

In dit onderzoek is het van belang om een reconstructie te maken van de maximale boetehoogte, de factoren die van invloed zijn op de boetehoogte en de concrete boetebedragen in het bestuursrecht en het strafrecht. Alvorens er een vergelijking tot stand kan komen voor deze drie aspecten, worden er een aantal algemene bevindingen aan de orde gesteld.

5.2.1 Bestuursrechtelijk boetestelsel

Het bestuursrecht kent geen wettelijke maximale boetehoogte (artikel 5:46, eerste lid Awb). Bestuursorganen hebben een discretionaire bevoegdheid ten opzichte van het bepalen van de concrete boetehoogte, met de inachtneming van de maximale boetehoogte die bij wet is vastgesteld. In de wettelijke regeling of binnen het kader van de wettelijke bevoegdheid zijn boetebepalende factoren opgenomen die bepalend zijn voor de op te leggen concrete boete.

Bijlage 1 geeft een overzicht van de maximale bestuurlijke boetes die zijn vastgesteld in de 18 onderzochte wettelijke regelingen. In dit overzicht is per overtreding, die zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd, te zien wat de maximale op te leggen bestuurlijke boete is. De maximale boetehoogten komen voort uit de wetgeving van de wettelijke regelingen zelf. Uit bijlage 1 kan geconcludeerd worden dat de maximale boeten uiteenlopen van 4.500 euro tot 4.000.000 euro. Voor zeven van de achttien boeteregelingen is een motief gegeven voor deze maximale boetehoogte. Deze motieven worden afgeleid uit de parlementaire wetsgeschiedenis van de wettelijke regelingen. Het gaat hierbij om verschillende motieven, zoals dat de boetehoogte gelijk dient te zijn aan de boetehoogte die in het strafrecht kan worden opgelegd, de maximale boetehoogte moet worden afgestemd op de omzet die de overtreder bij de overtreding heeft behaald, de boete moet redelijk worden geacht gelet op de aard en ernst van de overtreding of de verontrusting dat er overtredingen worden begaan binnen bijvoorbeeld de gezondheidszorg.

Naast het bepalen van de maximale boetehoogte, is het van belang om te weten welke factoren bepalend zijn voor de concrete boetehoogte. In zowel wetgeving, gedelegeerde wetgeving en beleidsregels worden factoren genoemd die van invloed zijn op de bepaling van de concrete boete. Naast dat er algemeen geldende factoren zijn, zoals de factoren die zijn neergelegd in de Awb,

zijn er ook in de beleidsregels van de wettelijke regelingen factoren benoemd die specifiek bepalend zijn voor de boetehoogte in die betreffende wettelijke regeling.

Voor wat betreft de normbedragen die zijn vastgesteld in wetgeving en/of beleidsregels kan vastgesteld worden dat deze variëren van 50 euro (Meststoffenwet) tot 2.000.000 euro (Wet toezicht accountantsorganisaties en Wet toezicht trustkantoren).

5.2.2 Strafrechtelijk boetestelsel

Het strafrecht kent een stelsel van maximum straffen, wat als gevolg heeft dat er in beginsel veel vrijheid is voor de bepaling van de boetehoogte. Dit betekent echter niet dat richtlijnen voor de vaststelling van een boetehoogte geheel ontbreken. Zowel op wetgevingniveau als in de beleidsregels van het OM zijn factoren aanwezig die de vrijheid voor de bepaling van de concrete boetehoogte in zekere mate beperken. Sterker nog, deze wetgeving en beleidsregels zijn opgesteld om de handhaving van de strafrechtelijke boete te structureren.

Bijlage 2 geeft een overzicht van de maximale strafrechtelijke boetes die zijn vastgesteld voor de 18 onderzochte wettelijke regelingen. Ook hierin wordt, in navolging van bijlage 1, een overzicht gegeven per overtreding van de wettelijke regelingen die zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd. De maximale boetehoogten komen voort uit artikel 23 Sr, waarin zes boetecategorieën zijn vastgelegd. Uit bijlage 2 kan geconcludeerd worden dat de maximale strafrechtelijke boetes uiteenlopen van 19.500 euro tot 78.000 euro. Hiervoor zijn echter in geen van de 18 onderzochte wettelijke regelingen motieven gegeven.

Ondanks dat in artikel 23 Sr de boetecategorieën reeds zijn vastgesteld, is het wel degelijk van belang om te weten welke factoren de concrete boetehoogte bepalen. In zowel wetgeving als beleidsregels zijn factoren genoemd die van invloed zijn op de bepaling van de concrete boete. Artikel 23 Sr is slecht een afbakening van de maximale boetehoogte in het strafrecht, terwijl de boetebepalende factoren in de wetgeving in door het OM zijn opgesteld om de concrete boete voor de overtreder op te stellen.

De concrete boetehoogte wordt opgelegd aan de overtreder nadat de handhaver de opgestelde normbedragen in acht heeft genomen. Deze normbedragen zijn vastgesteld in beleidsregels, zijn algemeen geldend en kunnen, afhankelijk van de soort overtreding, uiteenlopen van €34 tot €1020. Voor slechts 3 van de 18 onderzochte wettelijke regelingen gelden specifieke normbedragen, te noemen de Binnenvaartwet, de Arbowet en de Warenwet. In de Binnenvaartwet lopen deze normbedragen op tot €2600, voor de Arbowet is dit een bedrag van €4500 en voor de Warenwet kan het normbedrag oplopen tot €1750.

5.3 Vergelijking van de twee boetstelsels

Om een antwoord te kunnen geven op de deelvraag van dit hoofdstuk, dient er een vergelijking tot stand te komen tussen het bestuursrechtelijke en het strafrechtelijke boetestelsel. Deze vergelijking komt tot stand door naar drie verschillende vergelijkingspunten te kijken, namelijk de maximale boetehoogte die wordt opgelegd in de twee boetstelsels, de boetebepalende factoren en de concrete boetebedragen die worden opgelegd voor een overtreding.

5.3.1 Vergelijking van de maximale boetehoogte

Voor de 18 onderzochte wettelijke regelingen geldt dat er zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk maximale boetehoogten zijn vastgesteld. Deze maximale boetehoogten zijn zowel in het bestuursrecht als in het strafrecht vastgesteld in de wetgeving. Voor het bestuursrecht geldt dat de maximale boetehoogte is vastgesteld in de wettelijke regelingen zelf. Voor het strafrecht geldt dat de maximale boetehoogte is vastgesteld in de WED en het Sr.

Kijkend naar bijlage 1 en bijlage 2 is te zien hoe hoog de maximale boeten zijn in het bestuursrecht en het strafrecht. Wanneer deze twee tabellen naast elkaar worden gelegd kan er een vergelijking plaats vinden voor wat betreft welk van de twee boetestelsels de hoogste maximale boete heeft vastgesteld en het verschil in de hoogte van de maximale boeten van de twee boetestelsels. In tabel 5.1 staan de maximale bestuurlijke boete en maximale strafrechtelijke boete naast elkaar in twee kolommen. In de laatste kolom staat geschreven welke boetestelsel de hoogste maximale boete heeft of dat de twee boetestelsels aan elkaar gelijk zijn.

Tabel 5.1 Overzicht van een vergelijking van de maximale boetehoogten tussen het bestuursrecht en het strafrecht.

Wettelijke regelingen	Hoogste maximale boete Bestuursrecht	Hoogste maximale boete Strafrecht	Vergelijking maximale boetehoogte
Gezondheids- en Welzijnswet Dieren	€ 78.000/€ 780.000	€ 19.500	Bestuursrecht
Meststoffenwet	€ 78.000	€ 19.500	Bestuursrecht
* Artikel 7 en artikel 14, eerste lid	€ 78.000	€ 78.000	Gelijk
Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten	€ 100.000/ € 450.000	€ 19.500	Bestuursrecht
Wet ruimtevaartactiviteiten	€ 100.000/ € 450.000	€ 19.500/€ 78.000	Bestuursrecht
Wet inzake de geldtransactiekantoren	€ 4.000.000	€ 19.500	Bestuursrecht
Wet toezicht accountantsorganisaties	€ 4.000.000	€ 19.500	Bestuursrecht
Wet toezicht trustkantoren	€ 4.000.000	€ 19.500	Bestuursrecht
Binnenvaartwet	€ 19.500	€ 19.500	Gelijk
Arbeidsomstandighedenwet	€ 22.500	€ 19.500	Bestuursrecht
Drank- en Horecawet	€ 100.000	€ 19.500	Bestuursrecht
Geneesmiddelenwet	€ 450.000	€ 78.000	Bestuursrecht
Tabakswet	€ 4.500	€ 19.500	Strafrecht

* Artikel 4 en artikel 5	€ 450.000	€ 19.500	Bestuursrecht
Warenwet	€ 4.500	€ 19.500	Strafrecht
Wet marktordening gezondheidszorg	€ 500.000	€ 19.500	Bestuursrecht
Wet op de medische hulpmiddelen	€ 900.000	€ 19.500	Bestuursrecht
Wet veiligheid en kwaliteit lichaamsmateriaal	€ 900.000	€ 19.500	Bestuursrecht
Spoorwegwet			
* artikel 33, zevende lid	€ 50.000	€ 19.500	Bestuursrecht
* artikel 36, eerste lid en artikel 53	€ 10.000	€ 19.500	Strafrecht
* artikel 96, tweede lid	€ 50.000	€ 78.000	Strafrecht
Wet op de kansspelen	€ 780.000	€ 19.500	Bestuursrecht

Tabel 5.1 geeft een overzicht van de onderzochte wettelijke regelingen en daarmee komt een vergelijking tot stand tussen de twee boetestelsels voor wat betreft de maximale boetehogten. Hierin is te zien dat voor 16 van de 18 onderzochte wettelijke regelingen de maximale boetehogte in het bestuursrecht hoger is dan in het strafrecht. Hierbij moet worden aangegeven dat voor 2 van de 16 wettelijke regelingen, de Tabakswet en de Spoorwegwet, geldt dat voor enkele artikelen de maximale boete in het bestuursrecht hoger is en voor enkele andere artikelen geldt dat de maximale boete in het strafrecht hoger is. Voor overtredingen van de Warenwet geldt dat de maximale boetehogte in het strafrecht hoger is dan in het bestuursrecht. Voor overtredingen van de Binnenvaartwet geldt dat de maximale boeten in het bestuursrecht en het strafrecht gelijk aan elkaar zijn. Ook voor twee artikelen in de Meststoffenwet, artikel 7 en artikel 14, eerste lid, geldt dat de maximale boetehogte in het bestuursrecht en strafrecht gelijk is. Voor de overige artikelen van de Meststoffenwet geldt dat de maximale boete in het bestuursrecht hoger is.

Wanneer er in § 3.2.2 wordt gekeken naar de motieven die worden gegeven voor de maximale boetehogte kunnen er een aantal conclusies worden getrokken ten opzichte van de maximaal op te leggen boete. Voor zowel de Binnenvaartwet als voor de Meststoffenwet wordt als motief in de wetsgeschiedenis gegeven dat de maximale boetehogte gelijk moet zijn aan de maximale boetehogte in het strafrecht. Dit is dan ook de reden dat voor de Binnenvaartwet en voor enkele artikelen in de Meststoffenwet geldt dat de maximale boetehogten in de twee boetestelsels gelijk zijn. Voor de overige artikelen uit de Meststoffenwet geldt dat maximale boete in het bestuursrecht hoger is. Dit lijkt te maken te hebben met het feit dat een overtreding op een van deze artikelen grotere gevolgen heeft voor het milieu en schade kan toebrengen aan de volksgezondheid.

Kijkend naar de Warenwet, artikel 4 en artikel 5 Tabakswet en artikel 36, eerste lid, artikel 53 en artikel 96, tweede lid Spoorwegwet dan worden er in de wetsgeschiedenis geen motieven gegeven over het feit dat het strafrecht het 'ultimum remedium' is. Dit motief zou logischerwijs verklaren waarom er voor een hoger maximale strafrechtelijke boete is gekozen. Voor de Warenwet wordt echter geen motief gegeven, voor artikel 4 en artikel 5 Tabakswet wordt aangegeven dat de

boetehoogte in het bestuursrecht redelijk is gezien de ernst en de aard van de overtreding en voor de Spoorwegwet is vooral de behaalde omzet een belangrijk motief geweest om te kiezen voor de maximale bestuurlijke boete. Voor deze drie wettelijke regelingen zijn geen duidelijke motieven gegeven waarom er is gekozen om de maximale boete in het bestuursrecht lager te houden dan die in het strafrecht. Mogelijk is het onderliggende motief toch geweest om het strafrecht ten allen tijde als 'ultimum remedium' te behouden.

Voor de 16 wettelijke regelingen waarvan de maximale boete in het bestuursrecht hoger is dan die in het strafrecht, worden voor 13 wettelijke regelingen geen motieven gegeven in de wetsgeschiedenis. Echter kijkend naar de hoogte van de maximale boete in de financiële sector, de gezondheid sector, de economische sector en de milieu sector kan geconcludeerd worden dat een overtreding in een van deze vier sectoren klaarblijkelijk door de wetgever als zeer ernstig wordt geacht. Het gaat hier bijvoorbeeld in de gezondheidssector om een verschil van ruim 800.000 euro tussen de maximale bestuurlijke boete en de maximale strafrechtelijke boete. Dit verschil tussen de twee boetestelsels kan in de financiële wet zelfs oplopen tot ruim 3 miljoen euro.

5.3.2 Vergelijking van de boetebepalende factoren

Nu de maximale boetehoogten in het bestuursrecht en strafrecht met elkaar zijn vergeleken, wordt er nagegaan welke factoren de concrete boetehoogte bepalen. Zowel in het bestuursrecht als in het strafrecht zijn deze factoren bepaald in wetgeving en beleidsregels. In het bestuursrecht zijn er daarnaast ook nog boetebepalende factoren genoemd in gedelegeerde wetgeving. In tabel 5.2 wordt een overzicht gegeven van de boetebepalende factoren in het bestuursrecht en strafrecht waarin onderscheid wordt gemaakt tussen boetebepalende factoren in de wet in formele zin en boetebepalende factoren in gedelegeerde wetgeving of beleidsregels.

Tabel 5.2 Overzicht van een vergelijking van de boetebepalende factoren tussen het bestuursrecht en het strafrecht.

Boetebepalende factoren in de wet in formele zin		Boetebepalende factoren in gedelegeerde wetgeving en beleidsregels
Bestuursrecht	Awb:	Gedelegeerde wetgeving:
	• De ernst van de overtreding	• Recidive
	• De verwijtbaarheid aan de overtreder	• De omvang van het bedrijf
	• De omstandigheden waarin de overtreding is gepleegd	• Doorberekening van kosten
	• Financiële draagkracht	• Behaalde economische voordelen bij de overtreding
		Beleidsregels:
		• Recidive

Strafrecht		De omvang van het bedrijf
		Omstandigheden en veiligheidsomgeving van werknemers
		Behaalde economische voordelen bij de overtreding
		Afschrikkeffect
	Wetboek van Strafrecht:	Beleidsregels OM:
	De ernst van de overtreding	Basisfactoren
	De verwijtbaarheid aan de overtreder	Delictspecifieke factoren
	De omstandigheden waarin de overtreding is gepleegd	Wettelijke factoren
	Financiële draagkracht	Recidive
	WED:	Draagkracht
	Behaalde economische voordelen met het begaan van de overtreding	Maatwerk → modaliteit
		Beleidsregels Binnenvaartwet:
		Betrokken schip
		Soort schip
		Alcoholgehalte van schipper

Op basis van tabel 5.2 kunnen er een aantal conclusies worden getrokken wat betreft de boetebepalende factoren in het bestuursrecht en in het strafrecht. Er worden zowel in het bestuursrecht als in het strafrecht meerdere factoren gegeven die bepalend zijn voor de op te leggen concrete boete. In de Awb (bestuursrecht) en het Sr (strafrecht) worden dezelfde vier boetebepalende factoren genoemd, namelijk de ernst van de overtreding, de verwijtbaarheid van de overtreding aan de overtreder, de omstandigheden waaronder de overtreding heeft plaatsgevonden en de financiële draagkracht van de overtreder. Geconcludeerd kan worden dat op de handhaving van beide vormen van recht dezelfde boetebepalende factoren van invloed zijn. De eerste drie factoren zijn de basisbeginselen bij het beoordelen van een gepleegd feit en daarom zijn deze drie boetebepalende factoren ook niet verrassend. Wel opvallend is dat zowel in het bestuursrecht als in het strafrecht tegenwoordig de financiële draagkracht van de overtreder een boetebepalende factor is die is opgenomen in de algemeen geldende wetgeving. Voor beide vormen van handhaving geldt dus dat de boete moet worden gezien als rechtvaardig, maar de overtreder niet onnodig financiële

moet beschadigen.

In de WED is voor de strafrechtelijke handhaving één boetebepalende factor opgenomen. Indien een overtreding meer economische voordelen heeft behaald voor de overtreder dan de opgelegde boetehoogte, dan dient de boetehoogte te worden verhoogd. Deze factor komt in de algemeen geldende wetgeving van het bestuursrecht niet voor. Echter is deze boetebepalende factor wel in enkele afzonderlijke wettelijke regelingen opgenomen. Het gaat om wettelijke regelingen waar een groot economisch voordeel te behalen valt voor de overtreder, zoals de Spoorwegwet en de Geneesmiddelenwet. Hieruit kan geconcludeerd worden dat ook in het bestuursrecht aandacht is voor deze boetebepalende factor, maar nog niet als dusdanig belangrijk wordt gezien om deze factor algemeen geldend te maken voor bestuursrechtelijke handhaving.

Wanneer er wordt gekeken naar de beleidsregels die in het bestuursrecht en het strafrecht zijn opgesteld, is er een verschil voor betreft de bepaling van de beleidsregels. In het bestuursrecht zijn deze beleidsregels opgesteld voor één specifieke wettelijke regelingen. In het strafrecht zijn de opgestelde beleidsregels algemeen geldend voor alle wettelijke regelingen. Deze zes beoordelingsfactoren staan genoemd in de beleidsregels van het OM. De enige uitzondering in het strafrecht is de Binnenvaartwet, waarin wel specifieke factoren zijn benoemd voor de bepaling van de boetehoogte.

Wat betreft de boetebepalende factoren is er een grote overeenkomst tussen de twee boetestelsels. Recidive is een boetebepalende factor die zowel in de beleidsregels van het OM als in het bestuursrecht in 13 van de 18 onderzochte wettelijke regelingen in de beleidsregels is opgenomen. Hieruit kan geconcludeerd worden dat zowel in het bestuursrecht als in het strafrecht recidive een belangrijke factor is die van invloed is op de concrete boetehoogte. Deze conclusie is zeker niet onverwacht, want wanneer een overtreder met regelmaat hetzelfde feit begaat en niet zwaarder wordt gestraft dan voor de andere feiten is de drempel om de overtreding nogmaals te begaan niet hoog.

In het bestuursrecht zijn er daarnaast nog vier boetebepalende factoren die worden benoemd in de beleidsregels, namelijk de omvang van het bedrijf dat de overtreding begaat, de onnodig doorberekening van gemaakte kosten door de overtreder aan de opdrachtgever, de omstandigheden en veiligheidsomgeving van werknemers en het afschrikkende effect. Deze vier factoren worden niet expliciet genoemd in het strafrecht. Echter zijn deze vier factoren voor de wettelijke regelingen waar ze voor gelden van belang, omdat bijvoorbeeld de omvang van het bedrijf van invloed dient te zijn op boetehoogte. Iemand met een eenmansbedrijf dient een andere boete opgelegd te krijgen dan wanneer een overtreding door een multinational wordt begaan. Voor de Wion is het van belang om te weten of er doorberekening van kosten heeft plaats gevonden, omdat er hoge kosten gepaard gaan bij het uitvoeren van handelingen. Deze kosten mogen niet geheel verhaald worden op de opdrachtgever. In de Arbomw is het van belang om toe te zien op de werkomstandigheden van werknemers. Zodra deze omstandigheden niet redelijk worden geacht dient er ingegrepen te worden. Voor de Wmg geldt dat ze overtredingen in de gezondheidssector willen voorkomen door een dusdanig hoge boete op te leggen, die een afschrikkende effect heeft voor toekomstige overtreders.

Daarnaast is erin als het strafrecht ook één wettelijke regeling die eigen specifieke boetebepalende factoren heeft, te weten de Binnenvaartwet. Voor de bepaling van een concrete boete is het van belang om te weten welke het betrokken schip is, welke type schip de overtreding heeft begaan en wat het alcoholgehalte van de schipper van het betreffende schip is. Deze drie

factoren zijn alleen geldend voor een overtreding van de Binnenvaartwet, omdat ze ook enkel en alleen specifiek van toepassing zijn op deze wet.

5.3.3 Vergelijking van de concrete boetebedragen

Behalve dat er een vergelijking tot stand is gekomen van de maximale boetehoogte en de boetebepalende factoren, dient er ook een vergelijking tot stand te komen op basis van de concrete normbedragen die zijn vastgesteld in het bestuursrecht en het strafrecht.

In het bestuursrecht zijn voor de Wion, de Wet ruimtevaartactiviteiten, de Wet inzake de geldtransactiekantoren, de Binnenvaartwet en de Wet op de kansspelen geen normbedragen vastgesteld, maar dient het handhavend bestuursorgaan elke overtreding concreet te bekijken en te beoordelen. Voor de overige 13 wettelijke regelingen zijn wel concrete normbedragen vastgesteld die het handhavende bestuursorgaan in beginsel dient te volgen.

Voor het strafrecht zijn erdoor het OM normbedragen vastgesteld die van toepassing zijn op elke wettelijke regeling, tenzij er in beleidsregels van de wettelijke regelingen eigen normbedragen zijn vastgesteld. Dit is het geval voor de Binnenvaartwet, de Arbowet en de Warenwet. Voor de Arbowet en de Warenwet kan er een vergelijking tot stand komen tussen de normbedragen in het bestuursrecht en het strafrecht. Voor de Binnenvaartwet kan er geen vergelijking tot stand komen, omdat er in het bestuursrecht geen normbedragen voor deze wettelijke regeling zijn vastgesteld. Voor de overige 15 wettelijke regelingen kan er geen vergelijking tot stand komen tussen de twee boetestelsels, omdat voor de vastgestelde normbedragen door het OM niet is aangegeven voor welke overtredingen ze zijn vastgesteld. In de beleidsregels van het OM komt niet duidelijk naar voren voor welke overtredingen het laagste normbedrag (€ 34) is vastgesteld en voor welke overtreding het hoogste normbedrag (€ 1020).

✓ Arbeidsomstandighedenwet

De normbedragen die zijn vastgesteld in het bestuursrecht en het strafrecht voor de Arbowet zijn gelijk aan elkaar. In de 'Aanwijzing handhaving Arbeidsomstandighedenwet' (Staatscourant, 2005, nr.75) staat geschreven dat de normbedragen uit het bestuursrecht dienen te worden overgenomen, omdat in de Arbowet in beginsel alleen bestuursrechtelijke handhaving open staat. Dit is conform aan model A uit het rapport van de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten. De normbedragen in beide boetestelsels variëren van € 90 tot € 4.500. Indien er geen onderzoek wordt gedaan onder de werknemers naar de mogelijke risico's van de werkzaamheden is er een bedrag van € 90 vastgesteld voor de overtreder. Wanneer een bedrijfsongeval niet wordt gemeld kan de overtreder rekenen op een boetebedrag van 4.500 euro.

✓ Warenwet

In zowel het bestuursrecht als in het strafrecht is er voor gekozen om overtredingen binnen de Warenwet onder te verdelen in twee categorieën. Categorie 1 is een natuurlijk persoon of rechtspersoon met minder dan 50 werknemers en categorie 2 is een natuurlijk persoon of rechtspersoon met meer dan 50 werknemers. In het bestuursrecht variëren de normbedragen in categorie 1 van € 525 tot € 795 en in categorie 2 van € 1050 tot € 1590. In het strafrecht variëren de normbedragen in categorie 1 van € 580 tot € 880 en in categorie 2 van € 1155 tot € 1750. In zowel het bestuursrecht als in het strafrecht geldt dat het laagst vastgestelde normbedrag geldt voor het

overtreden van het verbod om producten te verhandelen zonder het in acht nemen van de voorschriften. Het hoogste normbedrag is vastgesteld voor bijvoorbeeld het verbod om eet- of drinkwaren te verhandelen met gebruikmaking van vermeldingen of voorstellingen, die aan de waar eigenschappen toeschrijven inzake het voorkomen, behandelen of genezen van een ziekte van de mens, of die toespelingen maken op zodanige eigenschappen.

Uit bovenstaande vergelijking, in het vaststellen van de normbedragen in het bestuursrecht en het strafrecht, kunnen enkele conclusies worden getrokken. Voor slechts twee wettelijke regelingen kan er een vergelijking gemaakt worden. De overige 16 wettelijke regelingen kunnen niet worden vergeleken, omdat de normbedragen niet voor dezelfde soorten overtredingen gelden binnen het bestuursrecht en het strafrecht. Hierdoor kunnen er geen conclusies worden getrokken voor wat betreft de algemene normbedragen die in het bestuursrecht en het strafrecht worden vastgesteld, voor overtredingen die zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd.

Voor de Arbowet geldt dat de normbedragen in het bestuursrecht en het strafrecht gelijk zijn aan elkaar. Hiervoor is gekozen, omdat de Arbowet in beginsel bestuursrechtelijk wordt gehandhaafd. Deze redenering is enigszins vreemd, omdat het strafrecht in beginsel wordt gezien als het 'ultimum remedium'. Hiermee is de verwachting gecreëerd dat de boetebedragen in het strafrecht hoger liggen. Echter nu geconcludeerd is dat de normbedragen in beide boetestelsels gelijk zijn is er geen sprake meer van 'ultimum remedium' en krijgt een overtreder in beide boetestelsels in beginsel dezelfde boete opgelegd.

Voor de Warenwet geldt dat de normbedragen in het strafrecht hoger zijn dan die in het bestuursrecht. Echter zijn de verschillen tussen de normbedragen niet erg groot. Waar in het bestuursrecht een laagste normbedrag van € 525 wordt vastgesteld in categorie 1, is dit bedrag in het strafrecht voor dezelfde categorie € 580. Deze verhouding tussen de normbedragen geldt ook voor de ander genoemde normbedragen. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het binnen het strafrecht van belang is geweest om de normbedragen hoger te houden dan voor het bestuursrecht, echter zijn de overtreding niet zo zwaar dat het verschil in normbedragen dusdanig hoog dient te zijn.

5.4 Analyse en conclusies

Nu er een vergelijking is gemaakt tussen het bestuursrecht en het strafrecht op basis van de maximale boetehoogte, de boetebepalende factoren en de concrete boetebedragen, kunnen de resultaten worden geanalyseerd en worden er conclusies getrokken. Uiteindelijk kan er een antwoord worden gegeven op de deelvraag: *'Hoe verhoudt zich de hoogte van bestuurlijke boetes tot strafrechtelijke boetes?'*

Tabel 5.1 geeft een overzicht van de onderzochte wettelijke regelingen waarmee een vergelijking tot stand is gekomen voor de twee boetestelsels wat betreft de maximale boetehogten. Hierin is te zien dat voor 16 van de 18 onderzochte wettelijke regelingen de maximale boetehoogte in het bestuursrecht hoger is dan in het strafrecht. Voor het merendeel van de 16 wettelijke regelingen lopen de maximale boetehogten in het bestuursrecht en het strafrecht sterk uiteen. Maximale boetehogten in het bestuursrecht kunnen in enkele gevallen honderdduizenden of zelf miljoenen euro's hoger zijn dan voor dezelfde wettelijke regelingen in het strafrecht.

Uit § 3.2.2 komt naar voren dat voor 7 van de 18 wettelijke regelingen een motief is gegeven voor de maximale boetehoogte in het bestuursrecht. In het strafrecht wordt er verder geen expliciet

motief gegeven aan het feit dat de maximale boetehoogten in het strafrecht worden ontleend op basis van de WED. De motieven die zijn gegeven in het bestuursrecht verklaren het grote verschil tussen de maximale boetehoogten in het bestuursrecht en het strafrecht niet, maar er kan geconcludeerd worden dat de wetgever het van belang vond om de bestuursrechtelijke boete veel hoger te maken dan de strafrechtelijke boete. Dit lijkt dan ook het algemeen geldende motief voor de bepaling van de maximale boetehoogten in het bestuursrecht. Opvallend is dat de verschillen tussen maximale bestuursrechtelijke boeten en maximale strafrechtelijke boeten in de financiële, gezondheid, economische en milieu sectoren het grootst zijn.

Op basis van de vergelijking die is gemaakt tussen het bestuursrecht en strafrecht voor wat betreft de boetebepalende factoren in tabel 5.2, kunnen er een aantal zaken geconcludeerd worden. Er zijn zowel in het bestuursrecht als in het strafrecht vier algemeen geldende factoren, te weten de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid, de omstandigheden waaronder de overtreding plaatsvindt en de financiële draagkracht van de overtreder. Dit zijn generieke factoren, waardoor ze logische wijs in beide boetestelsels zijn opgenomen. Er zijn echter meerdere factoren gegeven die bepalend zijn voor de op te leggen concrete boete. De eerste drie factoren zijn de basisbeginselen bij het beoordelen van een gepleegd feit en daarom zijn deze drie boetebepalende factoren ook niet verrassend. Wel opvallend is dat zowel in het bestuursrecht als ook in het strafrecht tegenwoordig de financiële draagkracht van de overtreder een boetebepalende factor is die is opgenomen in de algemeen geldende wetgeving. Voor beide vormen van handhaving geldt dus dat de boete moet worden gezien als rechtvaardig, maar de overtreder niet onnodig financiële moet beschadigen.

In de WED is voor de strafrechtelijke handhaving één boetebepalende factor opgenomen. Indien een overtreding meer economische voordelen heeft behaald voor de overtreder dan de opgelegde boetehoogte, dan dient de boetehoogte te worden verhoogd. Deze factor komt in de algemeen geldende wetgeving van het bestuursrecht niet voor. Echter is deze boetebepalende factor wel in enkele afzonderlijke wettelijke regelingen opgenomen.

Zowel in het bestuursrecht als in het strafrecht zijn er voor de onderzochte wettelijke regelingen specifieke boetebepalende factoren opgesteld in gedelegeerde wetgeving en beleidsregels, die staan geschreven in tabel 5.2. Hieruit kan geconcludeerd worden dat er overeenkomstige boetebepalende factoren zijn zoals recidive, maar daarnaast zijn er ook veel specifieke factoren vastgesteld die enkel gelden voor een bepaalde wettelijke regeling.

In § 5.3 is getracht een vergelijking te maken tussen de normbedragen die zijn vastgesteld in het bestuursrecht en het strafrecht, echter kan er slechts voor twee wettelijke regelingen, de Arbowet en de Warenwet, een vergelijking gemaakt worden. Voor de overige 16 wettelijke regelingen kan geen vergelijking tot stand komen, omdat de normbedragen niet voor dezelfde soorten overtredingen gelden binnen het bestuursrecht en het strafrecht. Hierdoor kan er ook geen conclusie worden getrokken voor wat betreft de algemene normbedragen die in het bestuursrecht en het strafrecht worden vastgesteld voor overtredingen die zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd.

Hoofdstuk 6

Conclusies

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten gepresenteerd en conclusies getrokken aan de hand van de onderzoeksresultaten. In § 6.2 zullen conclusies worden getrokken aan de hand van de beantwoording van de vier deelvragen en de onderzoeksvraag uit dit onderzoek. Hierin zullen de conclusies ook vergeleken worden met de onderzoeksresultaten van twee gerelateerde onderzoeken die zijn gedaan naar de tarifiering van bestuurlijke boeten. Het gaat hier om het onderzoek 'Referentiekader geldboete' door Bröring, Den Uijl, Tollenaar, Kwakman & Keulen (2012) en het onderzoek 'Tarifiering bij bestuurlijke en strafrechtelijke boetes' door Van den Hauten, Heldeweg, Harmsen en Aarts (2006). Deze vergelijking wordt gedaan om allereerst te kijken of er in de afgelopen jaren zaken zijn veranderd ten aanzien van de bestuurlijke boete en anderzijds is het van belang om te kijken welke verschillen er aanwezig zijn tussen de drie verschillende onderzoeken. In § 6.3 deelt de onderzoeker ten slotte zijn eigen mening ten opzichte van de resultaten en bevindingen van dit onderzoek in de slotbeschouwing.

6.2 Conclusies van het onderzoek

De aanleiding van dit onderzoek heeft geleid tot de vraag hoe de verhouding tussen het bestuursrecht en het strafrecht is wat betreft de maximale boetehoogte en de overwegingen die ten grondslag liggen aan de bepaling van zowel de maximale boetehoogte als de concrete boetebedragen. In deze paragraaf zullen de deelvragen en de onderzoeksvraag uit het onderzoek nogmaals worden besproken.

6.2.1 Bestuursrechtelijk of strafrechtelijk boetestelsel

Deelvraag 1 : 'Welke overwegingen liggen ten grondslag aan de keuze voor bestuursrechtelijke/strafrechtelijke boetestelsel?'

De Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten heeft in haar rapport 'Handhaving door bestuurlijke boeten; advies aan de minister van justitie' (1994) negen criteria vastgesteld die de wetgever zou moeten leiden in de keuze voor bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke handhaving. Deze negen criteria zijn :

- Wanneer voor een adequate handhaving vrijheidsstraffen nodig zijn, dient er uitsluitend strafrechtelijk te worden gehandhaafd.
- Strafrechtelijke handhaving komt eerder in aanmerking wanneer de te handhaven norm aansluit bij waarden die leven binnen de maatschappij en wanneer er behoefte bestaat aan openbare berechting.
- Wanneer er een grote kans is dat de betreffende overtreding leidt tot individuele schade of letsels, dient er strafrechtelijk te worden gehandhaafd.
- Wanneer er ingrijpende (vrijheidsbenemende) dwangmiddelen nodig zijn om een sanctie op te leggen, is dat een indicatie voor strafrechtelijke handhaving.

- Een indicatie voor handhaving door middel van een bestuurlijke boete is wanneer de vaststelling van de feiten geen ingrijpende dwangmiddelen nodig zijn en wanneer de verwachting is dat er geen beroep bij de rechter zal worden ingesteld.
- Wanneer het opleggen van een bestuurlijke boete met alle waarschijnlijkheid dient te gebeuren door strafrechtelijke middelen, is het efficiënter om de onderliggende norm ook strafrechtelijk te handhaven.
- Het bestuursorgaan moet over voldoende deskundigheid beschikken om handhavend te kunnen optreden middels een bestuurlijke boete. Wanneer handhaving deskundigheid vergt, kan dit een reden zijn om een gespecialiseerd bestuursorgaan hiermee te belasten.
- Wanneer plaatselijke verschillen in handhaving ongewenst zijn of plaatselijke situatie niet relevant zijn voor handhaving, dient bestuursrechtelijke handhaving door een decentraal bestuursorgaan niet plaats te vinden.
- Indien bij de handhaving een algemeen rechtsinstrument moet worden toegepast dat specifiek op een van beide rechtsgebieden is uitgewerkt, dan is dat een reden om de handhaving geheel onder te brengen onder dat rechtsgebied. Internationaal gezien zal deze samenwerking een indicatie zijn voor strafrechtelijke handhaving, omdat internationale rechtshulp enkel strafrecht kent en geen bestuursrecht.

Bovenstaande criteria zijn toegepast op negen wettelijke regelingen, te weten de Arbowet, de Binnenvaartwet, de Mw, de Tabakswet, de Warenwet, de Wbp, de Wet marktordening gezondheidszorg, de Wet op de kansspelen en de Wta. Er is voor deze negen wetten gekozen, omdat in deze wetten een bestuurlijke boete is geregeld en in de memorie van toelichting is beschreven wat hiervoor het motief is. Deze toepassing leidt tot de conclusie dat wanneer de overtreding niet leidt tot direct letsel aan personen of schade aan goederen dat voor de bijzondere wetgever de voornaamste reden is om te kiezen voor bestuursrechtelijke handhaving. Andere belangrijke criteria om te kiezen voor bestuursrechtelijke handhaving zijn de deskundigheid die een bepaald bestuursorgaan heeft, de ernst van de situatie leidt niet direct tot schokreacties binnen de maatschappij en niet alle overtredingen handhaving dienen te hebben in de vorm van vrijheidsbenemende sancties of andere dwangbevoegdheden.

Naast de bovenstaande negen criteria heeft de CTW ook een systematiek ontwikkeld in de vorm van model A en B. In model A staat in beginsel alleen de bestuursrechtelijke handhaving open. In model B staan in beginsel zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke handhaving open en is de maximaal op te leggen boete vastgelegd in de wetgeving. De wetgever dient te kiezen voor een van de twee modellen, wat ervoor zorgt dat het in de bijzondere wetgeving duidelijk wordt of in beginsel strafrechtelijke handhaving nog open staat of niet.

6.2.2 Bestuursrechtelijk boetestelsel

Deelvraag 2: 'Hoe hoog zijn de boetes in het bestuursrecht en welke factoren liggen ten grondslag aan de boetehoogten?'

Om een antwoord te kunnen formuleren op bovenstaande deelvraag en uiteindelijk een vergelijking te maken tussen de twee boetestelsels, is het van belang om te weten welke wettelijke regelingen

zijn onderzocht. Er is een selectie gemaakt van 18 wettelijke regelingen, welke zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd. Na deze 18 wettelijke regelingen onderzocht te hebben, kan geconcludeerd worden dat de maximale boetehoogten in het bestuursrecht uiteenlopen van 4.500 euro tot 4.000.000 euro. Voor slechts een klein deel van de onderzochte wettelijke regelingen is een motief gegeven voor de vastgestelde maximale boetehoogte, te weten de Arbowet, de Binnenvaartwet, de Meststoffenwet, de Spoorwegwet, de Tabakswet, de Wet op de kansspelen en de Wvkl. Voor deze wettelijke regelingen waar wel een motief voor is gegeven in de parlementaire geschiedenis, zijn de motieven verschillend van aard. Voor de Arbowet, de Binnenvaartwet, de Meststoffenwet en de Wet op de kansspelen geldt het motief dat de maximale bestuursrechtelijke boete gelijk is aan de maximale boetehoogte in het strafrecht voor dezelfde soort overtreding. Voor de wetgever is het strafrecht voor deze wettelijke regelingen leidend geweest voor de bepaling van de maximale boetehoogte, echter heeft de wetgever dit motief niet algemeen geldend gemaakt. Voor de Spoorwegwet is het geldende motief voor de maximale boetehoogte in het bestuursrecht, dat de boetehoogte afhankelijk is van de omzet die behaald is bij de overtreding. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de wetgever voorzag dat er grote omzetten behaald konden worden met overtredingen van de Spoorwegwet. Dit was voor de wetgever de reden om maximale boetehoogte van € 10.000 en € 50.000 vast te stellen. Voor de Tabakswet gelden twee motieven, namelijk dat de boetehoogte redelijk moet zijn gelet op de aard van de overtreding en dat het bedrijven zijn die de overtredingen begaan en de boetehoogte daarom ook preventief van aard moet zijn. Voor de Tabakswet geldt dat de maximale boetehoogte afhankelijk is van het feit of het om particulieren of bedrijven gaat. Voor de wetgever is het van belang geweest om deze scheiding tussen particulieren en bedrijven aan te brengen. Echter is dit motief alleen voor de Tabakswet gegeven, maar mogelijk ook leidend geweest voor de wetgever voor andere wettelijke regelingen zoals de Drank- en Horecawet en de Warenwet. Als laatste heeft de wetgever voor de Wvkl het motief gegeven dat het verontrustend is dat er overtredingen worden begaan binnen de gezondheidszorg. Dit heeft de wetgever doen besluiten om een maximale bestuurlijke boete van € 900.000 vast te stellen.

Voor de overige 11 onderzochte wettelijke regelingen zijn geen motieven gegeven in de parlementaire geschiedenis voor wat betreft de maximale bestuurlijke boete. De financiële, gezondheid, economische en milieudelicten worden door de wetgever wel als zeer ernstig beschouwd, gelet op de hoogte van de maximale boete. De maximale boetehoogten voor deze vier sectoren zijn minimaal € 78.000 tot een maximum van € 4.000.000. Dit motief heeft de wetgever voor de Wvkl wel in de parlementaire geschiedenis vastgelegd en is mogelijk ook leidend geweest voor de bepaling van de maximale boetehoogte in het bestuursrecht voor wat betreft de overige financiële, gezondheid, economische en milieudelicten.

Naast het bepalen van de maximale boetehoogte en de motieven daarvoor, is het ook van belang om te weten welke factoren van belang zijn bij de bepaling van de concrete boetehoogte. Er zijn vier factoren benoemd in de Awb die algemeen geldend zijn voor alle wettelijke regelingen die bestuursrechtelijk worden gehandhaafd. Het gaat hier om de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid, de omstandigheden van de overtreding en de financiële draagkracht van de overtreder. Naast deze vier algemeen geldende factoren worden er ook nog andere factoren genoemd in gedelegeerde wetgeving of beleidsregels van de wettelijke regelingen. De twee meest voorkomende factoren die van invloed zijn op de concrete boetehoogte zijn recidive en de omvang van het bedrijf.

Voor de concrete boetebedragen die worden opgelegd aan de overtreder zijn richtlijnen gegeven in de vorm van normbedragen die zijn vastgesteld in de wettelijke regelingen. Deze normbedragen die in de wettelijke regelingen zijn vastgesteld variëren van € 50 in de Meststoffenwet tot € 2.000.000 in de financiële wetgeving. De normbedragen verschillen voor een groot deel erg van de onderzochte wettelijke regelingen welke in de wetgeving een maximale boetehoogte is vastgesteld. De maximale boetehoogten zijn veel hoger dan de vastgestelde normbedragen voor dezelfde overtreding. Hierop zijn drie uitzonderingen, namelijk de Warenwet, de Wet marktordening gezondheidszorg en de Spoorwegwet. Voor deze wettelijke regelingen geldt dat de normbedragen (bijna) gelijk zijn aan de maximale boetehoogte.

6.2.3 Strafrechtelijk boetestelsel

Deelvraag 3: 'Welke overwegingen en factoren liggen ten grondslag aan de hoogte van straffen in het strafrecht en de strafrechtelijke boete in het bijzonder?'

De maximale boetehoogten in het strafrecht lopen uiteen van € 19.500 tot € 78.000. Deze maximale boetehoogten zijn bepaald aan de hand artikel 1 en artikel 1a WED, waarin het delict als overtreding of misdrijf wordt aangemerkt. Wanneer is bepaald of het om een overtreding of om een misdrijf gaat, is in artikel 6 WED te vinden welke boetecategorie van toepassing is. Het gaat hier om een van de zes boetecategorieën uit artikel 23 Sr. Voor geen van de onderzochte wettelijke regelingen worden er motieven genoemd voor de maximale boetehoogte in de specifieke wettelijke regeling, enkel dat de maximale boetehoogten voortvloeien uit de WED.

Naast het bepalen van de maximale boetehoogten, is het noodzakelijk om te weten welke factoren van belang zijn bij de bepaling van de concrete boetehoogte. In het Sr worden vier algemeen geldende factoren genoemd die bepalend zijn voor de concrete boetehoogte, namelijk de ernst van het feit, de persoonlijkheid van de dader, de omstandigheden waaronder het feit is begaan en de financiële draagkracht van de overtreder. Daarnaast is er in de WED ook een boetebepalende factor opgenomen. Indien een overtreding meer economische voordelen heeft behaald voor de overtreder dan de hoogte van de op te leggen boete, dan dient de boete te worden verhoogd. Ook in de beleidsregels die zijn opgesteld door het OM zijn boetebepalende factoren vastgesteld. Deze factoren zijn ook algemeen geldend voor de onderzochte wettelijke regelingen. De zes beoordelingfactoren zijn basisfactoren, delictspecifieke factoren, wettelijke factoren, recidiveregeling, draagkracht en maatwerk. Deze beoordelingsfactoren zijn erg algemeen, waardoor het OM rekening dient te houden met allerlei factoren die uiteindelijk weer van invloed zijn op de strafreis die het OM neerlegt voor de overtreder.

Het vaststellen van concrete boetehoogten wordt mede bepaald door de normbedragen die voor de wettelijke regelingen door het OM zijn opgesteld. Deze normbedragen voor de wettelijke regelingen die door het OM zijn bepaald variëren van € 34 tot € 1020. Voor slechts 3 van de 18 onderzochte wettelijke regelingen gelden specifiek normbedragen, te weten de Binnenvaartwet, de Arbowet en de Warenwet. De maximale boetehoogten in het strafrecht zijn veel hoger dan de normbedragen die door het OM zijn vastgesteld. Het feit is wel dat het OM rekening houdt met allerlei factoren voor de bepaling van de strafeis voor de overtreder. Het lijkt er echter op dat het OM ervoor heeft gekozen om de normbedragen laag aan te houden, zodat er nog voldoende speelruimte is voor de concreet op te leggen strafeis. Er kan echter geen conclusie worden getrokken voor het feit waarom de

maximale boetehogten in het strafrecht hoger zijn dan de vastgestelde normbedragen door het OM, omdat in dit onderzoek de wetsgeschiedenis van de WED niet is onderzocht wat betreft de vraag waarom de strafrechtelijke boetecategorieën op een bepaalde hoogte zijn vastgesteld.

In het onderzoek 'Referentiekader geldboete' wordt aangegeven dat handhaving in het strafrecht wordt beperkt doordat er veel boetebepalende factoren in de algemene wetgeving zijn vastgelegd. Dit zorgt ervoor dat er weinig keuzevrijheid is voor de bepaling van de concrete boetehoogte. Dit wordt daarnaast ook nog eens beperkt door de bandbreedtes die worden opgelegd door de zes boetecategorieën regeling (Bröring, Den Uijl, Tollenaar, Kwakman & Keulen, 2012, p. 246). Deze conclusie komt enigszins overeen met de bevindingen in dit onderzoek, waarin wordt aangegeven dat er in het strafrecht voor een groot deel van de wettelijke regelingen geen specifieke factoren zijn vastgelegd die van invloed zijn op de concrete boetehoogte. Dit is anders dan in het bestuursrecht waar wél specifieke boetebepalende factoren zijn vastgesteld voor de wettelijke regelingen. Echter is in dit onderzoek niet geconcludeerd dat het vaststellen van boetebepalende factoren in de algemene wetgeving leidt tot weinig keuzevrijheid voor de bepaling van de concrete boetebedragen, al is dit wel een logisch gevolg. Wanneer er al veel boetebepalende factoren in de algemene wetgeving zijn opgenomen blijft er weinig mogelijkheden om delictspecifieke factoren vast te stellen, waardoor de concrete boetebedragen voor de verschillende wettelijke regelingen grotendeels gelijk zijn.

6.2.4 Vergelijking tussen het bestuursrechtelijke en strafrechtelijke boetestelsel

Deelvraag 4: *'Hoe verhoudt zich de hoogte van bestuurlijke boetes tot strafrechtelijke boetes?'*

De vergelijking tussen het bestuursrecht en het strafrecht wat betreft de boetehogten leidt tot een aantal conclusies. Kijkend naar de maximale boetehogten in het bestuursrecht en het strafrecht, komt naar voren dat voor het merendeel van de onderzochte wettelijke regelingen geldt dat de maximale boetehoogte in het bestuursrecht hoger is dan de maximale boetehoogte in het strafrecht. Het gaat hier om 16 van de 18 onderzochte wettelijke regelingen, te weten:

- ✓ Arbeidsomstandighedenwet
- ✓ Drank- en Horeca wet
- ✓ Geneesmiddelenwet
- ✓ Gezondheids- en Welzijnswet Dieren
- ✓ Meststoffenwet
- ✓ Spoorwegwet
- ✓ Tabakswet
- ✓ Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten
- ✓ Wet inzake de geldtransactiekantoren
- ✓ Wet marktordening gezondheidszorg
- ✓ Wet op de kansspelen

- ✓ Wet op de medische hulpmiddelen
- ✓ Wet ruimtevaartactiviteiten
- ✓ Wet toezicht accountantsorganisaties
- ✓ Wet toezicht trustkantoren
- ✓ Wet veiligheid en kwaliteit lichaamsmateriaal

Voor het merendeel van de 16 wettelijke regelingen geldt daarnaast dat de maximale boeten in het bestuursrecht en strafrecht erg sterk uiteenlopen, waarin de maximale boetehogten in het bestuursrecht veel hoger zijn dan de maximale boetehogten in het strafrecht. Dit verschil in maximale boetehogten kan oplopen tot honderdduizenden of zelfs miljoenen euro's. Deze grote verschillen in maximale boetehogten zijn vooral te vinden bij de financiële, gezondheids, economische en milieudelicten. Het gaat hier om de DHw, de Geneesmiddelenwet, de Gwwd, de Tabakswet, de Wion, de Wet inzake de geldtransactiekantoren, de Wmg, de Wet op de kansspelen, de Wmh, de Wet ruimtevaartactiviteiten, de Wta, de Wtt en de Wvkl. De motieven die voor enkele wettelijke regelingen in het bestuursrecht zijn gegeven verklaren het grote verschil tussen de maximale boetehogten met het strafrecht niet, maar er mag geconcludeerd worden dat de maximale boetehogten in het bestuursrecht veel hoger zijn dan de maximale boetehogten in het strafrecht. Opvallend is dat het grote verschil in maximale boetehogten tussen het bestuursrecht en strafrecht vooral te vinden is bij wettelijke regelingen van financiële, gezondheid, economische of milieudelicten.

Kijkend naar de boetebepalende factoren, in zowel het bestuursrecht als het strafrecht, is te zien dat de factoren in de twee boetestelsels nagenoeg gelijk zijn. In beide boetestelsels geldt dat er vier factoren zijn die algemeen geldend zijn, te weten:

- ✓ De ernst van de overtreding
- ✓ De mate van verwijtbaarheid
- ✓ De omstandigheden waaronder de overtreding heeft plaatsgevonden
- ✓ De financiële draagkracht van de overtreder

Dat deze vier boetebepalende factoren algemeen geldend zijn is eigenlijk logisch, omdat dit generieke factoren zijn die altijd worden meegenomen bij de handhaving van overtredingen. Naast deze vier generieke factoren zijn er in beide boetestelsels ook delictsspecifieke factoren. Deze factoren gelden niet voor alle 18 onderzochte wettelijke regelingen, maar slecht voor enkele wettelijke regelingen. Binnen het bestuursrecht en het strafrecht zijn er zowel overeenkomsten als verschillen wat betreft de delictsspecifieke factoren. Allereerst is er in het strafrecht nog een algemeen geldende factor die in de WED is vastgesteld, namelijk de behaalde economische voordelen bij de overtreding. Deze factor wordt door het bestuursrecht niet gedeeld in zijn algemeenheid, maar deze factor geldt wel voor enkele specifieke wettelijke regelingen. Deze delictsspecifieke factor is opgenomen in de Spoorwegwet en de Geneesmiddelwet. Naast dit verschil is er ook een overeenkomstige boetebepalende factor, namelijk recidive. Recidive is een boetebepalende factor die zowel in het bestuursrecht als in het strafrecht wordt meegenomen voor de bepaling van de concrete

boetehoogte/strafeis. Dit is een verwachte overeenkomst, omdat herhaling van de betreffende overtreding zwaarder moet worden bestraft om herhaling in de toekomst tegen te gaan. Het OM heeft in het strafrecht zes basisfactoren opgesteld die bepalend moeten zijn voor de op te leggen strafeis. Deze basisfactoren bevatten veel specifieke factoren die in het bestuursrecht zijn opgesteld, zoals de omvang van het bedrijf, de doorberekening van kosten, de omstandigheden en veiligheidsomgeving van werknemers en het afschrikeffect. Het grote verschil hierin tussen het bestuursrecht en het strafrecht is dat in het strafrecht deze factoren algemeen geldend zijn, terwijl in het bestuursrecht deze boetebepalende factoren enkel voor een specifieke wettelijke regeling zijn opgesteld en niet algemeen geldend zijn.

Ook in twee andere onderzoeken is vastgesteld dat het bestuursrecht en het strafrecht gelijke algemeen geldende boetebepalende factoren hebben en daarnaast ook nog delictsspecifieke factoren die gelden voor een bepaalde wettelijke regeling. In het onderzoek 'Referentiekader geldboete' (2012) wordt aangegeven dat de algemeen geldende boetebepalende factoren in het bestuursrecht en het strafrecht gelijk aan elkaar zijn. In ditzelfde onderzoek wordt ook aangegeven dat zowel in het bestuursrecht als in het strafrecht ook andere boetebepalende factoren aanwezig zijn, maar dat deze boetefactoren enkel van toepassing zijn op een specifieke wettelijke regeling (Bröring, Den Uijl, Tollenaar, Kwakman & Keulen, 2012, p. 254-255). De onderzoekers geven aan de (grotendeels) gelijkstelling van de boetebepalende factoren in het bestuursrecht en het strafrecht als gunstig te ervaren, omdat de (grotendeels) gelijkstelling leidt tot het nader tot elkaar brengen van het bestuursrecht en het strafrecht.

In het onderzoek 'Tarifiering bij bestuurlijke en strafrechtelijke boetes' worden ook twee algemeen geldende boetebepalende factoren genoemd die overeenkomen met dit onderzoek, namelijk de ernst van de overtreding en de mate van verwijtbaarheid (Van den Hauten, Heldeweg, Harmsen en Aarts, 2006, p. 94). Ook worden in het onderzoek 'Tarifiering bij bestuurlijke en strafrechtelijke boetes' andere boetebepalende factoren genoemd die overeenkomen, namelijk recidive en de bedrijfsomvang. Ook in het onderzoek 'Tarifiering bij bestuurlijke en strafrechtelijke boetes' wordt aangegeven dat de delictsspecifieke factoren slechts gelden voor de specifieke wettelijke regeling en niet van algemene aard zijn, wat in overeenstemming is met de conclusies van dit onderzoek. In het onderzoek 'Tarifiering bij bestuurlijke en strafrechtelijke boetes' is vastgesteld dat het bestuursrecht en het strafrecht slecht enkele boetebepalende factoren overeenstemmend dienen te hebben, omdat de bestuursrechtelijke boete enkel voor eenvoudige overtredingen is geïntroduceerd en geen rekening dient te houden met bijzondere omstandigheden.

Wanneer er een vergelijking tot stand komt voor wat betreft de concreet op te leggen boete in zowel het bestuursrecht als het strafrecht, dient er te worden gekeken naar de vastgestelde normbedragen. Voor slecht 2 van de 18 wettelijke regelingen kan er een vergelijking tot stand komen, te weten de Arbowet en de Warenwet. Uit deze vergelijking kan geconcludeerd worden dat voor beide wettelijke regelingen geldt dat het strafrecht kijkt naar het bestuursrecht. In het strafrecht zijn voor de Arbowet en de Warenwet dezelfde normbedragen aangehouden die in het bestuursrecht voor dezelfde wettelijke regelingen zijn vastgesteld. Voor de overige wettelijke regelingen kan er geen vergelijking tot stand komen, omdat in het strafrecht voor de overige 16 wettelijke regelingen geen normbedragen zijn vastgesteld. In het strafrecht zijn geen normbedragen genoemd voor specifieke overtreding, maar de normbedragen zijn algemeen geldend. Hieruit valt te concluderen dat er geen algemene vergelijking tot stand kan komen tussen het bestuursrecht en het strafrecht voor wat betreft de vastgestelde normbedragen.

Onderzoeksvraag: *'Hoe wordt de hoogte van boetes in het bestuursrecht en het strafrecht bepaald en hoe verhouden de boetehogten in deze rechtsgebieden zich tot elkaar?'*

De hoogte van de maximale boete in het bestuursrecht is vastgesteld in de betreffende wettelijke regeling. Voor de motieven van de maximale boetehoogte moet worden gekeken in de parlementaire wetsgeschiedenis van de betreffende wettelijke regeling. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat voor slechts 7 van de 18 onderzochte wettelijke regelingen een motief is gegeven voor de vastgestelde maximale boetehoogte, te weten de Arbowet, de Binnenvaartwet, de Meststoffenwet, de Spoorwegwet, de Tabakswet, de Wet op de kansspelen en de Wvkl. De motieven die zijn gegeven in de parlementaire wetsgeschiedenis voor deze zeven wettelijke regelingen zijn erg verschillend. Er worden vijf motieven gegeven, namelijk dat de maximale boetehoogte gelijk moet zijn aan de maximale boetehoogte in het strafrecht, dat er een grote omzet kan worden behaald met de overtreding, de maximale boetehoogte is redelijk gezien de aard van de overtreding, de maximale boetehoogte past bij het feit dat bedrijven de overtreding begaan en tot slot dat het verontrustend is dat er overtredingen worden begaan binnen die gezondheidszorg. Maximale boetehogten kunnen in het bestuursrecht oplopen tot € 4.000.000 in de financiële wetgeving. Hieruit kan expliciet worden afgeleid dat de wetgever financiële overtredingen als zeer ernstig beschouwd en daarom een hoge maximale boete heeft neergelegd in de wetgeving.

In het strafrecht wordt de maximale boetehoogte bepaald door de WED en het Sr. In de WED wordt bepaald of een feit als overtreding of misdrijf wordt aangemerkt. Hieruit volgt eveneens uit de WED welke boetecategorie van toepassing is op het betreffende feit en wat de maximale boetehoogte is voor de begane overtreding. De maximale boetehoogte in het strafrecht kan oplopen tot een boete van de vierde boetecategorie, te weten € 78.000. Opvallend is dat de maximale boetehogten in het bestuursrecht voor het merendeel van de onderzochte wettelijke regelingen hoger zijn dan in het strafrecht. Deze conclusie laat een onevenwichtigheid zien tussen de twee boetestelsels, omdat voor het merendeel van de onderzochte wettelijke regelingen gesteld kan worden dat er grote verschillen zijn tussen bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving. De verhouding tussen het bestuursrecht en het strafrecht is onevenwichtig, omdat het strafrecht als het 'ultimum remedium' wordt beschouwd en de maximale strafrechtelijke boetes dus hoger zouden moeten zijn dan de maximale boetehogten in het bestuursrecht. Dit onderzoek spreekt de bewering van 'ultimum remedium' dus tegen, omdat de vastgestelde maximale boetes in het strafrecht in de meeste wettelijke regelingen lager zijn dan de boetehogten die zijn vastgesteld in het bestuursrecht. Deze conclusie wordt door het onderzoek 'Tarifiering bij bestuurlijke en strafrechtelijke boetes' tegengesproken, omdat in dit onderzoek wordt aangegeven dat er geen onevenwichtigheid is tussen de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving voor wat betreft maximale boetehogten. De maximale bestuursrechtelijke boete ligt over het algemeen lager dan in het strafrecht (Van den Hauten, Heldeweg, Harmsen en Aarts, 2006, p. 89-90). Dit komt niet overeen met de conclusies uit dit onderzoek, waarin de resultaten laten zien dat in zijn algemeenheid de maximale bestuursrechtelijke boete hoger is dan die in het strafrecht. Het verschil tussen dit onderzoek en het onderzoek 'Tarifiering bij bestuurlijke en strafrechtelijke boetes' is echter het feit dat er verschillende wettelijke regelingen zijn onderzocht. In het onderzoek 'Tarifiering bij bestuurlijke en strafrechtelijke boetes' zijn er acht geselecteerde wettelijke regelingen onderzocht, terwijl in dit onderzoek 18 wettelijke regelingen zijn onderzocht die zowel bestuursrechtelijk als

strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd. Tussen de twee onderzoeken is slechts een overlappende wettelijke regeling onderzocht.

De verhoudingen tussen het bestuursrecht en het strafrecht zijn, voor wat betreft de boetebepalende factoren, minder uiteenlopend. Voor beide boetestelsel geldt dat dezelfde vier algemeen geldende factoren zijn vastgesteld die van invloed zijn op de concrete boetehoogte. De ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid, de omstandigheden waaronder de overtreding heeft plaatsgevonden en de financiële draagkracht van de overtreder zijn de vier algemeen geldende factoren. De eerste drie factoren zijn de basisbeginselen bij het beoordelen van een gepleegd feit en daarom zijn deze drie boetebepalende factoren ook niet verrassend. Daarnaast worden er in het bestuursrecht en het strafrecht ook nog delictspecifieke factoren gegeven die bepalend zijn voor een specifieke wettelijke regeling. Recidive is een van deze boetebepalende factoren, die zowel in de beleidsregels van het OM als in de gedelegeerde wetgeving en beleidsregels van de wettelijke regelingen wordt genoemd. Recidive is zowel in het bestuursrecht als in het strafrecht een boete verhogende factor voor de concreet op te leggen boete aan de overtreder.

6.3 Slotbeschouwing

Dit onderzoek is gedaan naar aanleiding van een toenemende introductie van de bestuurlijke boete in de wet- en regelgeving. Een overtreding kan, mits de wet dat bepaalt, zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden gehandhaafd. Hierdoor kwam de vraag naar voren hoe het bestuursrecht en het strafrecht zich tot elkaar verhouden wat betreft de boetehoogten. Mijn verwachting ten opzichte van de boetehoogten was dat de boetehoogten in het strafrecht hoger zouden zijn dan in het bestuursrecht, omdat het strafrecht altijd wordt omschreven als het 'ultimum remedium'. Door dit begrip was mijn verwachting dat de hoogste boetes in het strafrecht worden opgelegd.

Tijdens het onderzoek zijn er enkele conclusies naar voren gekomen, die in overeenstemming waren met mijn eigen verwachtingen. Zo komt er uit het onderzoek naar voren dat de algemeen geldende boetebepalende factoren in het bestuursrecht en het strafrecht gelijk aan elkaar zijn. Deze conclusie komt overeen met mijn verwachtingen, omdat de vier algemeen geldende boetebepalende factoren basisbeginselen zijn voor het beoordelen van overtredingen. Wel opvallend vond ik dat in het bestuursrecht veel meer delictspecifieke factoren zijn vastgesteld, ook in de wettelijke regelingen zelf, dan in het strafrecht. Hierdoor lijkt de keuzevrijheid in het strafrecht beperkter te zijn dan in het bestuursrecht, voor wat betreft de bepaling van de concrete boetebedragen.

Nu het onderzoek is uitgevoerd kan er worden gekeken of de voorafgestelde verwachting is uitgekomen. De verwachting dat het strafrecht het 'ultimum remedium' is en daardoor de hoogste boetes heeft. Uit het onderzoek is gebleken dat de boetehoogten in het bestuursrecht hoger zijn dan de boetehoogten in het strafrecht. Deze conclusie geldt voor het merendeel van de onderzochte wettelijke regelingen. Hierdoor wordt het begrip 'ultimum remedium' ontkracht, omdat hij niet opgaat voor wat betreft de vergelijking tussen het bestuursrecht en het strafrecht wat betreft de boetehoogten. Hierdoor ontstaat er dan ook een onevenwichtigheid tussen de twee boetestelsels, omdat de verwachtingen anders zijn dan de werkelijkheid aangeeft.

Geraadpleegde bronnen

Literatuur

- Bröring, H.E. & Den Uijl & M. & Tollenaar, A. & Kwakman, N.J.M. & Keulen, B.F. (2012). *Referentiekaders geldboetes*. Eerste druk. Den Haag: WODC.
- Cleiren, C.P.M. & Nijboer, J.F. (2008). *Strafrecht: tekst en commentaar*. Zevende druk. Deventer: Kluwer.
- Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten (1994). Handhaving door bestuurlijke boeten; advies aan de minister van justitie. 's-Gravenhage.
- De Hullu, J. (2009). *Materieel strafrecht*. Vierde druk. Deventer: Kluwer.
- De Vries, F. (2005). *De bestuurlijke boete in de Douanewet*. Deventer: Kluwer.
- Kelk, C. (2005). *Studieboek materieel strafrecht*. Vierde druk. Deventer: Kluwer.
- Kronenberg, M.J. & De Wilde, B. (2007). *Grondtrekken van het Nederlandse strafrecht*. Derde druk. Deventer: Kluwer.
- Michiels, F.C.M.A. (2009). *Hoofdzaken van het bestuursrecht*. Vijfde druk. Deventer: Kluwer.
- Remmelink, J. (1996). Mr. D. Hazewinkel – Suringa's Inleiding tot de studie van het Nederlandse Strafrecht. Vijftiende druk. Deventer: Gouda Quint bv.
- Schoep, G.K. (2008). *Straftoemettingsrecht en strafvorming*. Eerste druk. Deventer: Kluwer.
- Universiteit Tilburg (2006). *Elementair Strafrecht*. Tweede druk. Deventer: Kluwer.
- Van Buuren, P.J.J. & Borman, T.C. (2011). *Tekst en Commentaar: Algemene wet bestuursrecht*. Zevende druk. Deventer: Kluwer.
- Van den Hauten, M. & Heldeweg, M. & Harmsen, M. & Aarts, L. (2006). *Tarifering bij bestuurlijke en strafrechtelijke boetes*. Eerste druk. Den Haag: WODC.
- Van Kreveld, J.H. (2008). *Beleidsregels in het recht*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Van Wijk, H.D. & Konijnenbelt, W. & Van Male, R. (2008). *Hoofdstukken van bestuursrecht*. Vertiende druk. Den Haag: Elsevier Juridisch.

Staatsblad

- Warenwetbesluit bestuurlijke boete (2000). Nr.527.
- Besluit bestuurlijke boete Drank- en Horecawet (2004). Nr.647.

- Besluit bestuurlijke boete financiële sector (2009). Nr.328.

Staatscourant

- Aanwijzing handhaving Arbeidsomstandighedenwet (2005). Nr.75.
- Aanwijzing Kader voor Strafvordering (2011). Nr. 22989.
- Beleidsregels Arbeidsomstandighedenwet (2002). Nr.62.
- Beleidsregels bestuurlijke boetes Meststoffenwet (2005). Nr.246.
- Beleidsregels bestuurlijke boete Geneesmiddelenwet (2007). Nr.123.
- Beleidsregels bestuurlijke boete Wet veiligheid kwaliteit lichaamsmateriaal (2010). Nr.9145.
- Beleidsregels bestuurlijke boete Wet op de medische hulpmiddelen (2010). Nr.9147.
- Regeling bestuurlijke boetes Gezondheids- Welzijnwet Dieren (2010). Nr. 13633.
- Beleidsregel bestuurlijke boete Wet marktordening gezondheidszorg (2012). Nr.6189.
- Richtlijn voor strafvordering Binnenvaartwet (2011). Nr. 10934.
- Richtlijn voor strafvordering Warenwet (2011). Nr. 22932.

Eerste Kamerstukken

- Eerste Kamerstukken 31814, vergaderjaar 2010

Tweede Kamerstukken

- Tweede Kamerstukken 22045, vergaderjaar 1990-1991
- Tweede Kamerstukken 24707, nr.3, vergaderjaar 1995-1996
- Tweede Kamerstukken 25879, nr.3, vergaderjaar 1997-1998
- Tweede Kamerstukken 25892, nr. 3, vergaderjaar 1997-1998
- Tweede Kamerstukken 26472, nr.3, vergaderjaar 1998-1999
- Tweede Kamerstukken 28637, nr. 19, vergaderjaar 2002-2003

- Tweede Kamerstukken 29658, nr.3, vergaderjaar 2003-2004
- Tweede Kamerstukken 29702, nr.3, vergaderjaar 2003-2004
- Tweede Kamerstukken 29930, nr.3, vergaderjaar 2004-2005
- Tweede Kamerstukken 30186, nr.3, vergaderjaar 2004-2005
- Tweede Kamerstukken 30475, nr.3, vergaderjaar 2005-2006
- Tweede Kamerstukken 30523, nr.3, vergaderjaar 2005-2006
- Tweede Kamerstukken 30609, nr.3, vergaderjaar 2005-2006
- Tweede Kamerstukken 32264, nr3, vergaderjaar 2009-2010

Bijlage 1

Wettelijke regelingen	Ministerie	Maximale boetehoogte bestuurlijke boete
Gezondheids- en Welzijnswet Dieren	EL&I	
* artikel 7		€ 78000/€ 780.000
* artikel 10		€ 78000/€ 780.000
* artikel 11, eerste lid onder a		€ 78000/€ 780.000
* artikel 12		€ 78000/€ 780.000
* artikel 13, eerste lid		€ 78000/€ 780.000
* artikel 17		€ 78000/€ 780.000
* artikel 18		€ 78000/€ 780.000
* artikel 44, eerste, achtste en negende lid		€ 78000/€ 780.000
* artikel 59		€ 78000/€ 780.000
* artikel 59a		€ 78000/€ 780.000
* artikel 59b, eerste en tweede lid		€ 78000/€ 780.000
* artikel 77		€ 78000/€ 780.000
* artikel 80		€ 78000/€ 780.000
* artikel 96		€ 78000/€ 780.000
* artikel 98, eerste, tweede, vierde en vijfde lid		€ 78000/€ 780.000
* artikel 99, eerste lid		€ 78000/€ 780.000
Meststoffenwet	EL&I	
* artikel 7		€7 * kl Stikstof + € 11 * kl Fosfaat
* artikel 9, tweede lid		€ 78.000
* artikel 11, vijfde lid		€ 78.000
* artikel 14, eerste lid		€7 * kl Stikstof + € 11 * kl Fosfaat
* artikel 15		€ 78.000
* artikel 34		€ 78.000
* artikel 35		€ 78.000
* artikel 36		€ 78.000
* artikel 37		€ 78.000
* artikel 38, derde lid		€ 78.000
* artikel 40		€ 78.000
Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten	EL&I	
* artikel 2, tweede en derde lid		€ 450.000
* artikel 13, eerste, vierde en vijfde lid		€ 100.000
* artikel 13, derde lid		€ 450.000
Wet ruimtevaartactiviteiten	EL&I	
* artikel 3, eerste en derde lid		€ 450.000
* artikel 7, derde lid		€ 450.000
* artikel 10		€ 450.000
* artikel 11, tweede en vierde lid		€ 100.000

Wet inzake de geldtransactiekantoren	Financiën	
* artikel 3, eerste lid		€ 4.000.000
* artikel 4, derde lid		€ 4.000.000
* artikel 5, derde lid		€ 4.000.000
* artikel 8, derde en vijfde lid		€ 4.000.000
* artikel 9, eerste lid		€ 4.000.000
* artikel 10		€ 4.000.000
* artikel 11		€ 4.000.000
* artikel 15, tweede en derde lid		€ 4.000.000
Wet toezicht accountantsorganisaties	Financiën	
* artikel 5, eerste lid		€ 4.000.000
* artikel 6, derde lid		€ 4.000.000
Wet toezicht trustkantoren	Financiën	
* artikel 2, eerste, tweede, derde en vijfde lid		€ 4.000.000
* artikel 3, derde lid		€ 4.000.000
* artikel 5		€ 4.000.000
* artikel 9, tweede en derde lid		€ 4.000.000
* artikel 10		€ 4.000.000
* artikel 11		€ 4.000.000
* artikel 14, tweede lid		€ 4.000.000
* artikel 16, tweede lid		€ 4.000.000
Binnenvaartwet	I&M	
* artikel 5, eerste lid		€ 19.500
* artikel 6, eerste en zesde lid		€ 19.500
* artikel 7, eerste lid		€ 19.500
* artikel 8, derde lid		€ 19.500
* artikel 10, tweede lid		€ 19.500
* artikel 11		€ 19.500
* artikel 12		€ 19.500
* artikel 13, vierde lid		€ 19.500
* artikel 21, eerste lid		€ 19.500
* artikel 22, negende lid		€ 19.500
* artikel 23, eerste lid		€ 19.500
* artikel 25, vierde en vijfde lid		€ 19.500
* artikel 28, zevende lid		€ 19.500
* artikel 31, vierde lid		€ 19.500
* artikel 33, tweede lid		€ 19.500
* artikel 36, vierde lid		€ 19.500
* artikel 37, tweede lid		€ 19.500
* artikel 39c, derde lid		€ 19.500
* artikel 39e		€ 19.500
* artikel 43, tweede lid		€ 19.500
Arbeidsomstandighedenwet	SZW	

* artikel 16, tiende lid	€ 22.500
Drank- en Horecawet	VWS
* artikel 2	€ 100.000
* artikel 3	€ 100.000
* artikel 12	€ 100.000
* artikel 13	€ 100.000
* artikel 14	€ 100.000
* artikel 15	€ 100.000
* artikel 16	€ 100.000
* artikel 17	€ 100.000
* artikel 18	€ 100.000
* artikel 20, eerste, tweede, derde, vierde en zesde lid	€ 100.000
* artikel 22	€ 100.000
* artikel 24	€ 100.000
* artikel 25	€ 100.000
Geneesmiddelenwet	VWS
* artikel 18, eerste lid	€ 450.000
* artikel 28, eerste lid	€ 450.000
* artikel 39, tweede lid	€ 450.000
* artikel 40, eerste en tweede lid	€ 450.000
* artikel 61, eerste lid	€ 450.000
* artikel 62	€ 450.000
Tabakswet	VWS
* artikel 2	€ 4.500
* artikel 3	€ 4.500
* artikel 3a	€ 4.500
* artikel 3b	€ 4.500
* artikel 3c	€ 4.500
* artikel 3e	€ 4.500
* artikel 4	€ 4.500
* artikel 5	€ 4.500/ € 450.000
* artikel 5a	€ 4.500/ € 450.000
* artikel 7	€ 4.500
* artikel 8	€ 4.500
* artikel 9	€ 4.500
* artikel 10	€ 4.500
* artikel 11	€ 4.500
* artikel 11a	€ 4.500
* artikel 18	€ 4.500
Warenwet	VWS
* artikel 1a	€ 4.500
* artikel 4	€ 4.500
* artikel 5	€ 4.500
* artikel 6	€ 4.500

* artikel 7	€ 4.500
* artikel 8	€ 4.500
* artikel 9	€ 4.500
* artikel 10	€ 4.500
* artikel 11	€ 4.500
* artikel 13	€ 4.500
* artikel 14	€ 4.500
* artikel 15	€ 4.500
* artikel 16	€ 4.500
* artikel 17	€ 4.500
* artikel 18	€ 4.500
* artikel 19	€ 4.500
* artikel 20	€ 4.500
* artikel 21b	€ 4.500
* artikel 22	€ 4.500
* artikel 26, tweede lid	€ 4.500
* artikel 27, eerste en derde lid	€ 4.500
* artikel 31	€ 4.500
* artikel 32k	€ 4.500
Wet marktordening gezondheidszorg	VWS
* artikel 35	€ 500.000
* artikel 36, eerste, tweede en derde lid	€ 500.000
* artikel 38, eerste, tweede, derde en vierde lid	€ 500.000
* artikel 40, eerste, tweede, derde en vierde lid	€ 500.000
* artikel 45	€ 500.000
Wet op de medische hulpmiddelen	VWS
* artikel 2	€ 900.000
* artikel 3, eerste lid	€ 900.000
* artikel 4	€ 900.000
* artikel 5	€ 900.000
* artikel 7, eerste lid	€ 900.000
* artikel 9, eerste en derde lid	€ 900.000
Wet veiligheid en kwaliteit lichaamsmateriaal	VWS
* artikel 3	€ 900.000
* artikel 4, eerste en derde lid	€ 900.000
* artikel 5	€ 900.000
* artikel 7, eerste, tweede en vierde lid	€ 900.000
* artikel 20	€ 900.000
Spoorwegwet	V&W
* artikel 33, zevende lid	€ 50.000
* artikel 36, eerste lid	€ 10.000
* artikel 53	€ 10.000
* artikel 96, tweede lid	€ 50.000

Wet op de kansspelen	Veiligheid & Justitie
* artikel 1a	€ 780.000
* artikel 1b	€ 780.000
* artikel 1c	€ 780.000
* artikel 7	€ 780.000
* artikel 13	€ 780.000
* artikel 14	€ 780.000
* artikel 27	€ 780.000

Bijlage 2

Wettelijke regelingen	Ministerie	Aangemerkt als overtreding of misdrijf	Maximale boetehoogte stafrecht
Gezondheids- en Welzijnswet Dieren	EL&I		
* artikel 7		Misdrijf	€ 19.500
* artikel 10		Misdrijf	€ 19.500
* artikel 11, eerste lid onder a		Misdrijf	€ 19.500
* artikel 12		Misdrijf	€ 19.500
* artikel 13, eerste lid		Misdrijf	€ 19.500
* artikel 17		Misdrijf	€ 78.000
* artikel 18		Misdrijf	€ 78.000
* artikel 44, eerste, achtste en negende lid		Misdrijf	€ 78.000
* artikel 59		Misdrijf	€ 19.500
* artikel 59a		Misdrijf	€ 19.500
* artikel 59b, eerste en tweede lid		Misdrijf	€ 19.500
* artikel 77		Misdrijf	€ 19.500
* artikel 80		Misdrijf	€ 19.500
* artikel 96		Misdrijf	€ 19.500
* artikel 98, eerste, tweede, vierde en vijfde lid		Misdrijf	€ 78.000
* artikel 99, eerste lid		Misdrijf	€ 19.500
Meststoffenwet	EL&I		
* artikel 7		Misdrijf	€ 78.000
* artikel 9, tweede lid		Overtreding	€ 19.500
* artikel 11, vijfde lid		Overtreding	€ 19.500
* artikel 14, eerste lid		Misdrijf	€ 78.000
* artikel 15		Overtreding	€ 19.500
* artikel 34		Overtreding	€ 19.500
* artikel 35		Overtreding	€ 19.500
* artikel 36		Overtreding	€ 19.500
* artikel 37		Overtreding	€ 19.500
* artikel 38, derde lid		Overtreding	€ 19.500
* artikel 40		Overtreding	€ 19.500
Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten	EL&I		
* artikel 2, tweede en derde lid		Overtreding	€ 19.500
* artikel 13, eerste, vierde en vijfde lid		Overtreding	€ 19.500
* artikel 13, derde lid		Overtreding	€ 19.500
Wet ruimtevaartactiviteiten	EL&I		
* artikel 3, eerste en derde lid		Misdrijf	€ 78.000

* artikel 7, derde lid	Misdrijf	€ 78.000
* artikel 10	Misdrijf	€ 78.000
* artikel 11, tweede en vierde lid	Overtreding	€ 19.500
Wet inzake de geldtransactiekantoren	Financiën	
* artikel 3, eerste lid	Misdrijf	€ 19.500
* artikel 4, derde lid	Misdrijf	€ 19.500
* artikel 5, derde lid	Misdrijf	€ 19.500
* artikel 8, derde en vijfde lid	Misdrijf	€ 19.500
* artikel 9, eerste lid	Misdrijf	€ 19.500
* artikel 10	Misdrijf	€ 19.500
* artikel 11	Misdrijf	€ 19.500
* artikel 15, tweede en derde lid	Misdrijf	€ 19.500
Wet toezicht accountantsorganisaties	Financiën	
* artikel 5, eerste lid	Misdrijf	€ 19.500
* artikel 6, derde lid	Misdrijf	€ 19.500
Wet toezicht trustkantoren	Financiën	
* artikel 2, eerste, tweede, derde en vijfde lid	Misdrijf	€ 19.500
* artikel 3, derde lid	Misdrijf	€ 19.500
* artikel 5	Misdrijf	€ 19.500
* artikel 9, tweede en derde lid	Misdrijf	€ 19.500
* artikel 10	Misdrijf	€ 19.500
* artikel 11	Misdrijf	€ 19.500
* artikel 14, tweede lid	Misdrijf	€ 19.500
* artikel 16, tweede lid	Misdrijf	€ 19.500
Binnenvaartwet	I&M	
* artikel 5, eerste lid	Overtreding	€ 19.500
* artikel 6, eerste en zesde lid	Overtreding	€ 19.500
* artikel 7, eerste lid	Overtreding	€ 19.500
* artikel 8, derde lid	Overtreding	€ 19.500
* artikel 10, tweede lid	Overtreding	€ 19.500
* artikel 11	Overtreding	€ 19.500
* artikel 12	Overtreding	€ 19.500
* artikel 13, vierde lid	Overtreding	€ 19.500
* artikel 21, eerste lid	Overtreding	€ 19.500
* artikel 22, negende lid	Overtreding	€ 19.500
* artikel 23, eerste lid	Overtreding	€ 19.500
* artikel 25, vierde en vijfde lid	Overtreding	€ 19.500
* artikel 28, zevende lid	Overtreding	€ 19.500
* artikel 31, vierde lid	Overtreding	€ 19.500
* artikel 33, tweede lid	Overtreding	€ 19.500
* artikel 36, vierde lid	Overtreding	€ 19.500
* artikel 37, tweede lid	Overtreding	€ 19.500
* artikel 39c, derde lid	Overtreding	€ 19.500

* artikel 39e	Overtreding	€ 19.500
* artikel 43, tweede lid	Overtreding	€ 19.500
Arbeidsomstandighedenwet	SZW	
* artikel 16, tiende lid	Misdrijf	€ 19.500
Drank- en Horecawet	VWS	
* artikel 2	Overtreding	€ 19.500
* artikel 3	Overtreding	€ 19.500
* artikel 12	Overtreding	€ 19.500
* artikel 13	Overtreding	€ 19.500
* artikel 14	Overtreding	€ 19.500
* artikel 15	Overtreding	€ 19.500
* artikel 16	Overtreding	€ 19.500
* artikel 17	Overtreding	€ 19.500
* artikel 18	Overtreding	€ 19.500
* artikel 20, eerste, tweede, derde, vierde en zesde lid	Overtreding	€ 19.500
* artikel 22	Overtreding	€ 19.500
* artikel 24	Overtreding	€ 19.500
* artikel 25	Overtreding	€ 19.500
Geneesmiddelenwet	VWS	
* artikel 18, eerste lid	Misdrijf	€ 78.000
* artikel 28, eerste lid	Misdrijf	€ 78.000
* artikel 39, tweede lid	Misdrijf	€ 78.000
* artikel 40, eerste en tweede lid	Misdrijf	€ 78.000
* artikel 61, eerste lid	Misdrijf	€ 78.000
* artikel 62	Misdrijf	€ 78.000
Tabakswet	VWS	
* artikel 2	Overtreding	€ 19.500
* artikel 3	Overtreding	€ 19.500
* artikel 3a	Overtreding	€ 19.500
* artikel 3b	Overtreding	€ 19.500
* artikel 3c	Overtreding	€ 19.500
* artikel 3e	Overtreding	€ 19.500
* artikel 4	Overtreding	€ 19.500
* artikel 5	Overtreding	€ 19.500
* artikel 5a	Overtreding	€ 19.500
* artikel 7	Overtreding	€ 19.500
* artikel 8	Overtreding	€ 19.500
* artikel 9	Overtreding	€ 19.500
* artikel 10	Overtreding	€ 19.500
* artikel 11	Overtreding	€ 19.500
* artikel 11a	Overtreding	€ 19.500
* artikel 18	Overtreding	€ 19.500

Warenwet	VWS		
* artikel 1a		Overtreding	€ 19.500
* artikel 4		Overtreding	€ 19.500
* artikel 5		Overtreding	€ 19.500
* artikel 6		Overtreding	€ 19.500
* artikel 7		Overtreding	€ 19.500
* artikel 8		Overtreding	€ 19.500
* artikel 9		Overtreding	€ 19.500
* artikel 10		Overtreding	€ 19.500
* artikel 11		Overtreding	€ 19.500
* artikel 13		Overtreding	€ 19.500
* artikel 14		Overtreding	€ 19.500
* artikel 15		Overtreding	€ 19.500
* artikel 16		Overtreding	€ 19.500
* artikel 17		Overtreding	€ 19.500
* artikel 18		Overtreding	€ 19.500
* artikel 19		Overtreding	€ 19.500
* artikel 20		Overtreding	€ 19.500
* artikel 21b		Overtreding	€ 19.500
* artikel 22		Overtreding	€ 19.500
* artikel 26, tweede lid		Overtreding	€ 19.500
* artikel 27, eerste en derde lid		Overtreding	€ 19.500
* artikel 31		Overtreding	€ 19.500
* artikel 32k		Overtreding	€ 19.500
Wet marktordening gezondheidszorg	VWS		
* artikel 35		Misdrijf	€ 19.500
* artikel 36, eerste, tweede en derde lid		Misdrijf	€ 19.500
* artikel 38, eerste, tweede, derde en vierde lid		Misdrijf	€ 19.500
* artikel 40, eerste, tweede, derde en vierde lid		Misdrijf	€ 19.500
* artikel 45		Misdrijf	€ 19.500
Wet op de medische hulpmiddelen	VWS		
* artikel 2		Overtreding	€ 19.500
* artikel 3, eerste lid		Overtreding	€ 19.500
* artikel 4		Overtreding	€ 19.500
* artikel 5		Overtreding	€ 19.500
* artikel 7, eerste lid		Overtreding	€ 19.500
* artikel 9, eerste en derde lid		Overtreding	€ 19.500
Wet veiligheid en kwaliteit lichaamsmateriaal	VWS		
* artikel 3		Overtreding	€ 19.500
* artikel 4, eerste en derde lid		Overtreding	€ 19.500
* artikel 5		Overtreding	€ 19.500
* artikel 7, eerste, tweede en vierde lid		Overtreding	€ 19.500
* artikel 20		Overtreding	€ 19.500

Spoorwegwet	V&W		
* artikel 33, zevende lid	Overtreding	€ 19.500	
* artikel 36, eerste lid	Overtreding	€ 19.500	
* artikel 53	Overtreding	€ 19.500	
* artikel 96, tweede lid	Misdrijf	€ 78.000	
Wet op de kansspelen	Veiligheid & Justitie		
* artikel 1a	Misdrijf	€ 19.500	
* artikel 1b	Misdrijf	€ 19.500	
* artikel 1c	Misdrijf	€ 19.500	
* artikel 7	Misdrijf	€ 19.500	
* artikel 13	Misdrijf	€ 19.500	
* artikel 14	Misdrijf	€ 19.500	
* artikel 27	Misdrijf	€ 19.500	