

---

## Keuze sanctiestelsel: relevante factoren

Bij de keuze voor een sanctiestelsel staat de effectiviteit van de handhaving centraal. Hierbij wordt een afweging gemaakt tussen een bestuurlijke boete, de gangbare strafrechtelijke handhaving en de mogelijkheid van de strafbeschikking. De keuze voor een sanctiestelsel zal worden gemaakt aan de hand van een afweging van ondergenoemde factoren. Deze afweging zal in de toelichting op een voorstel moeten worden opgenomen. Zie hiervoor ook de verplichte kwaliteitseis [Uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel](#).

Weeg de volgende factoren mee in de keuze voor een sanctiestelsel:

### Algemene factoren

- feitelijke pakkans
- aard van de overtreding
- aard en zwaarte van de voorgenomen sanctie
- beoogd generaal/speciaal preventief effect
- financiële en organisatorische aspecten (doeltreffendheid, doelmatigheid, innen van vorderingen)
- internationaalrechtelijke/Unierechtelijke verplichtingen die de keuze voor het sanctiestelsel bepalen

### Toelichting

Bij de factor *feitelijke pakkans* gaat het om het type overtreding, of de overtreder wel of niet tot een eenvoudig te identificeren doelgroep behoort, en of er gespecialiseerde handhavers zijn die voldoende kennis van die doelgroep hebben. Bij de *aard van de voorgenomen sanctie* komen aandachtspunten als de wenselijkheid van het opleggen van vrijheidsstraffen of een bijkomende straf als verbeurdverklaring aan de orde. De *zwaarte van de voorgenomen sanctie* moet proportioneel zijn in verhouding tot het feit en de rechtsorde in algemene zin. Het *beoogde generaal en speciaal preventieve effect* is een factor die dwingt tot het maken van afwegingen over het verwachte preventieve effect van de dreiging van een sanctie in algemene zin op potentiële overtreeders en op de individuele dader. Bij de *financiële en organisatorische aspecten* gaat het om afwegingen over de mogelijkheden om geldboetes te innen door overheidsorganen die veel ervaring hebben met het innen van vorderingen, zoals de Belastingdienst of het Centraal Justitieel Incassobureau. Soms is er een *internationale (Unierechtelijke) verplichting* tot een strafbaarstelling op grond van het strafrecht (het milieurecht is hiervan een voorbeeld) of juist het bestuursrecht.

### Relevante factoren voor de introductie van een bestuurlijke boetebevoegdheid

- aard van de overtreding
- het bestuursorgaan beschikt over bijzondere expertise

### Toelichting

Een factor die pleit voor een keuze voor de bestuurlijke boete is als het gaat om veel voorkomende of betrekkelijk lichte overtredingen die eenvoudig zijn vast te stellen of waarbij verwacht mag worden dat in de praktijk doorgaans geen rechterlijk oordeel zal worden ingeroepen over de sanctie of de toegepaste bevoegdheden. Maar ook als het gaat om weinig voorkomende overtredingen terwijl de handhaving wel veel specifieke kennis en kunde vereist, kan dat een reden zijn om te kiezen voor de bestuurlijke boete, zeker als die expertise al beschikbaar is bij een bestuursorgaan.

### Relevante factoren voor de keuze voor strafrechtelijke handhaving

- aard van de overtreding
- bepaling richt zich tot de burger en geeft algemene, voor eenieder geldende gedragsnormen
- ernst van de normovertreding (verzwarende omstandigheden, ernstig gevaar voor gezondheid of veiligheid)

De meest ernstige normovertredingen rechtvaardigen nog altijd toepassing van het strafrecht. Direct daaraan gerelateerd zijn de volgende factoren:

- gewenste sanctie anders dan een geldboete (toepassing straffen en maatregelen uit het [Wetboek van Strafrecht](#))
- inzet van opsporingsbevoegdheden en strafvorderlijke dwangmiddelen

### Toelichting

Ook de *aard van de overtreding* en de omstandigheden waarin deze wordt begaan, of kan worden begaan, kan een keuze voor strafrechtelijke handhaving rechtvaardigen. Denk daarbij aan vragen als: moeten rechtsgoederen als de algemene veiligheid van personen of goederen worden beschermd; zou een normovertreding veel personen kunnen benadelen in hun belangen, en in welke belangen en in welke mate; heeft een normovertreding plaats in de openbare ruimte. Bovengenoemde factoren als de *toepassing van straffen en maatregelen* en de *inzet van opsporingsbevoegdheden en strafvorderlijke dwangmiddelen* zijn, anders dan een geldboete of de inzet van opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen, ook aan de algemene factor van de *aard van de overtreding* gerelateerd. Als de te handhaven norm betrekking heeft op de economische ordening, dan is een

---

keuze voor sanctionering via de [Wet op de economische delicten](#) een mogelijkheid. Dan is de bijkomende straf van stillegging van een onderneming mogelijk, en kunnen ook de specifieke strafvorderlijke bevoegdheden van de [Wet op de economische delicten](#) worden toegepast.

Daarnaast kan de *aard van de overtreding* ook in die zin bepalend zijn voor de keuze voor strafrechtelijke handhaving als verwacht wordt dat de feiten zo ingewikkeld zijn, dat die alleen kunnen worden opgehelderd met de inzet van *bijzondere dwangmiddelen*, zoals het aftappen van telecommunicatie, of het toepassen van bevoegdheden als internationale rechtshulp.

Naarmate de feiten ernstiger zijn, is de behoefte aan sanctionering door middel van vrijheidsstraffen of een taakstraf eerder gerechtvaardigd. Hetzelfde geldt voor de inzet van opsporingsbevoegdheden en strafvorderlijke dwangmiddelen jegens vrijheid, eigendom en de persoonlijke levenssfeer van de verdachte.

## Relativering van de factoren

De hierboven weergegeven factoren zijn niet meer dan aandachtspunten, maar in de toelichting op de keuze voor een bepaald sanctiestelsel moet wel blijken dat en hoe met de factoren rekening is gehouden. De praktijk heeft geleerd dat het niet mogelijk blijkt waterdichte criteria vast te stellen die in alle gevallen onontkoombaar tot de juiste keuze leiden. De verwachte *ingewikkeldheid van de feitenvaststelling* zal in het ene geval dwingend leiden tot een keuze voor bestuursrechtelijke handhaving, zoals bijvoorbeeld in de mededingingswetgeving, terwijl in andere gevallen de ingewikkeldheid van de feiten een strafrechtelijke handhaving rechtvaardigt, zoals bijvoorbeeld bij het frauderen met gecompliceerde opgaven of aangiften op grond van de milieu- of douanewetgeving.

Een ander relativerend aspect zijn *duale handhavingssystemen*. In nogal wat wetten is gekozen voor een duaal stelsel. Die wetten bevatten zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke sancties. De praktijk wijst uit dat daaraan behoefte bestaat. Het nader rapport geeft voor de keuze voor een duaal stelsel enige aanvullende aandachtspunten mee. Een duaal stelsel vraagt in versterkte mate om consistentie en afstemming, zowel op het niveau van wetgeving als de beleid voor de invulling van de feitelijke handhaving, zoals ten aanzien van het sanctiebeleid. Zo is het bijvoorbeeld niet de bedoeling dat het boetemaximum dat bij de bestuurlijke handhaving geldt, hoger is dan het boetemaximum dat op grond van de relevante strafbepalingen geldt.

## Relevante verplichte kwaliteitseisen

Relevante verplichte kwaliteitseisen

[Aanwijzingen voor de regelgeving](#)

[Uitgangspunten bij de keuze van sanctiestelsel](#)

[Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid \(U&H\)](#)

Toelichting

Eisen aan de vormgeving van wet- en regelgeving en het proces waarin deze tot stand komen.

Gaat in op de omstandigheden waaronder een keuze voor de bestuurlijke dan wel voor het strafrecht aangewezen is.

Instrument om de beoogde en niet-beoogde gevolgen van ontwerp-regelgeving voor de organisaties die met de uitvoering worden geconfronteerd in kaart te brengen.

Laatst gewijzigd op: 15-4-2020