

---

# Uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel

## Beschrijving

Hieronder wordt uitgelegd dat in wetgeving de keuze voor een sanctiestelsel (strafrecht, bestuursrecht of een duaal stelsel) moet worden onderbouwd aan de hand van een aantal factoren. Zie ook de instrumentenpagina [Keuze sanctiestelsel: relevante factoren](#) voor een overzicht van de relevante factoren.

In de afgelopen jaren zijn bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving steeds meer naar elkaar toegegroeid. Dit maakt het kiezen tussen sanctiestelsels – het strafrecht (open context) of bestuursrecht (gesloten context) – niet gemakkelijker. Tot het Nader rapport bestuurlijke boetestelsels ([Stcrt. 2018. 31269](#)) was de context van de norm bepalend voor de keuze voor een sanctiestelsel. In dit nader rapport is de bepaling van de keuze door de aanwezigheid van een open of besloten context van een norm losgelaten. In plaats daarvan moet de keuze voor bestuursrechtelijke dan wel strafrechtelijke handhaving worden gemotiveerd aan de hand van alle relevante factoren. Er is hierbij sprake van een accentverschuiving: bij de keuze voor een handhavingstelsel blijven dezelfde elementen van belang die eerder grotendeels in het open/besloten contextcriterium besloten lagen, maar de wijze waarop de keuze wordt onderbouwd, is veranderd. In de toelichting zal een expliciete afweging van de relevante factoren moeten worden opgenomen.

## Achtergrond

Op 13 juli 2015 stelde de Afdeling advisering van de Raad van State een ongevraagd advies vast over de verhouding tussen bestuurlijke boetes en strafrechtelijke boetes en het daarbij gevoerde wetgevings- en handhavingbeleid, Ongevraagd advies inzake sanctiestelsels ([Stcrt. 2015. 30280](#)). De RvS was van oordeel dat de huidige keuzecriteria (open/besloten context) voor strafrechtelijke dan wel bestuursrechtelijke handhaving onvoldoende onderscheidend zijn.

Op 26 april 2018 heeft de Minister van Justitie en Veiligheid als reactie op dit advies een nader rapport vastgesteld, dat ook aan beide Kamers is gezonden (nader rapport bestuurlijke boetestelsels, [Stcrt. 2018. 31269](#)). Het Nader rapport is aangevuld met twee brieven: aan de Eerste Kamer (brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 23 november 2018, [Kamerstukken I 2018/19. 35000-VI. C](#)) en aan de Tweede Kamer (brief van de Minister voor Rechtsbescherming en de Minister van Justitie en Veiligheid van 18 april 2019, [Kamerstukken II 2018/2019. 29279. nr. 503](#)).

In het nader rapport wordt benadrukt dat de keuze voor een sanctiestelsel een behoorlijke en grondige motivering in de toelichting vereist. Indien gekozen wordt voor een stelsel met een bestuurlijke boete, dan moet in beginsel steeds worden aangesloten aan de boetemaxima van [artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht](#). Worden hogere boetes wenselijk geacht, dan moet die keuze op objectieve factoren berusten. Wordt gekozen voor een stelsel van duale handhaving (waarin strafrechtelijke én bestuursrechtelijke handhaving naast elkaar staan), dan mag de bestuurlijke boete in beginsel niet hoger zijn dan de maximale strafrechtelijke boete. Ook moet er afstemming tussen het OM en de betrokken bestuursrechtelijk handhavingdienst plaatsvinden over het rekwireerbeleid en het bestuurlijk handhavingbeleid.

Omdat de uitwerking van het nader rapport wetgeving vergt, en er bovendien nog nader onderzoek in het vooruitzicht is gesteld, zijn de ontwikkelingen op dit terrein nog niet afgerond.

## Factoren

Bij de keuze voor een sanctiestelsel dient rekening te worden gehouden met verschillende factoren. Er zijn zowel algemene factoren als specifieke factoren die gelden voor respectievelijk bestuursrechtelijke dan wel strafrechtelijke handhaving. Gedacht kan worden aan de aard van de overtreding, de aard en zwaarte van de voorgenomen sanctie en de noodzaak voor de inzet van opsporingsbevoegdheden en strafvorderlijke dwangmiddelen. Zie de instrumentenpagina [Keuze sanctiestelsel: relevante factoren](#) voor een overzicht van de relevante factoren.

## Meer informatie

- Nader rapport bestuurlijke boetestelsels, [Stcrt. 2018. 31269](#)
- Ongevraagd advies Afdeling advisering van de Raad van State inzake sanctiestelsels, [Stcrt. 2015. 30280](#)
- Brief van de Minister voor Rechtsbescherming en de Minister van Justitie en Veiligheid van 18 april 2019, [Kamerstukken II 2018/2019. 29279. nr. 503](#)
- Brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 23 november 2018, [Kamerstukken I 2018/19. 35000-VI. C](#)

## Kenmerken

Kenmerk	Toelichting
Voor wie	Beleidsmedewerkers en wetgevingsjuristen op alle

---

Eigenaar

beleidsterreinen  
Ministerie van Justitie en Veiligheid

**Relevante toetsingsinstanties**

Relevante toetsingsinstanties  
[JenV rijksbrede wetgevingstoetsing](#)

Toelichting  
Inclusief uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (U&H)

**Relevante IAK-vragen**

Relevante IAK-vragen  
[6 Wat is het beste instrument?](#)

[Naar overzicht verplichte kwaliteitseisen](#)

**Laatst gewijzigd op: 9-1-2020**