

Vergaderjaar 2012–2013

33 400 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2013

Nr. 114

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 28 juni 2013

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie heeft een aantal vragen ter beantwoording voorgelegd aan de Minister van Veiligheid en Justitie over de brieven van de Minister van Veiligheid en Justitie van 1 januari 2012 inzake het rapport «Referentiekader geldboetes, Verslag van een onderzoek naar de hoogte en wijze van berekening van geldboetes in het bestuursrecht en het strafrecht» (Kamerstuk 33 000 VI, nr. 77) en van 17 december 2012 inzake de kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel – onderzoek Referentiekader geldboetes (Kamerstuk 33 400 VI, nr. 80).

Bij brief van 27 juni 2013 heeft de Minister van Veiligheid en Justitie deze vragen beantwoord. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Jadnanansing

De adjunct-griffier van de commissie,
Hessing-Puts

Inhoudsopgave	blz.
I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties	2
Inleiding	2
1. Belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek Referentiekader geldboetes	2
2. Uniformiteit en diversiteit	2
3. Referentiekader voor de hoogte van boetes	4
4. Keuze tussen strafrecht en bestuurlijke boete; de kabinetsnota uit 2008	5
5. Toezeggingen	5
II. Reactie van de Minister van Veiligheid en Justitie	6

I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van bovengenoemd rapport. Zij delen de mening dat meer eenheid in de boetehoogte in het bestuursrecht en het strafrecht wenselijk is, maar zijn zich tevens bewust van de inherente verschillen tussen beide rechtsgebieden die mede tot uiting komt in de wijze van beboeten.

De leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het bovengenoemde rapport.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het rapport en de beleidsreactie daarop. Zij erkennen dat een bepaalde mate van verscheidenheid in boetestelsels en boetehogtes zal blijven bestaan, maar ongerechtvaardigde verschillen in wetgeving en beleid die niet goed kunnen worden uitgelegd moeten worden weggenomen. In de aanbiedingsbrief bij het rapport wordt gesteld dat dit moet worden onderzocht. In de uiteindelijke beleidsreactie staan voornamelijk voorstellen gericht op de toekomst, er zijn geen concrete voorstellen bepaalde boetes aan te passen bepaalde ongerechtvaardigde verschillen weg te nemen. Waarom wordt dit niet meer wenselijk beschouwd?

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het rapport en de kabinetsreactie.

1. Belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek Referentiekader geldboetes

De leden van de VVD-fractie delen de stelling dat een uniform stelsel van boetes, dat voor het hele strafrecht en bestuursrecht geldt, onhaalbaar en onwenselijk is en dat er ruimte dient te zijn voor differentiatie en diversiteit. Het rapport daarentegen spreekt over willekeur bij de verschillen in boetehogtes in het bestuursrecht en het strafrecht. Wat vindt u van de kwalificatie willekeur? Is dit naar uw mening een terechte kwalificatie?

2. Uniformiteit en diversiteit

Graag maken de leden van de VVD-fractie van de gelegenheid gebruik te vragen naar de motie-Van der Staaij c.s. van 25 november 2010 (Kamerstuk 32 500 VI, nr. 41). In deze motie, die met algemene stemmen is aangenomen, wordt de regering verzocht bij de verhoging van de tarieven

voor verkeersboetes mede te kijken naar de hufferigheid in het verkeer. Welke gevolgen heeft deze motie gehad? Hoe beoordeelt u die gevolgen? Tevens wijzen voornoemde leden erop dat de vraag hoe gevaarlijk de gedraging in het verkeer is, ook dient te worden betrokken bij de hoogte van de boete. Het komt deze leden voor dat er op dit punt nog wel verbetering in het stelsel van verkeersboetes mogelijk is. Zij menen dat het voor degene die beboet wordt duidelijk moet zijn dat er een relatie is tussen de ernst en de gevaarstelling van de gedraging en de hoogte van de boete.

De leden van de PVV-fractie delen de conclusie dat in het kader van de rechtszekerheid meer eenheid in de hoogte van geldboetes op het terrein van het strafrecht en het bestuursrecht wenselijk is. Wel merken deze leden daarbij op dat verschillen altijd zullen blijven bestaan vanwege de context waarin de boetestelsels moeten functioneren. Dit is ook wenselijk.

De leden van de SP-fractie wijzen als voorbeeld van niet goed uit te leggen verschillen in boetehogtes, op de breed levende onvrede over de te hoge verkeersboetes. Niet alleen burgers, maar ook de meeste agenten vinden deze boetes veel te hoog. Deze boetes zijn de laatste jaren alleen maar verder gestegen zonder dat daarvoor een aanwijsbare reden of goede verklaring was. Het gebruikte argument was dat de inkomsten uit geldboetes verder verhoogd moesten worden. Erkent u dat er met name op dit gebied, de boetes voor verkeersovertredingen, naar de genoemde factoren die van belang zijn voor het bepalen van de hoogte van de boetes (aard van de overtreding, aard van de overtreder, behaald profijt, recidive) niet of nauwelijks is gekeken? Bent u bereid om deze vier factoren wel te betrekken bij het vaststellen van de geldboetes voor verkeersovertredingen in de toekomst? Bent u ook bereid de huidige geldboetes voor verkeersovertredingen te herzien en deze vier factoren daar nadrukkelijk bij te betrekken? Zo nee, waarom niet? Voornoemde leden constateren dat verschillen tussen boetehogtes niet te vermijden zijn wanneer deze een Europeesrechtelijke herkomst hebben, omdat Europa de bevoegdheid heeft minimumvoorschriften vast te stellen. Is het wel wenselijk dat Europa deze bevoegdheid heeft? Zou deze bevoegdheid dan wellicht niet verder moeten gaan dan het voorschrift dat lidstaten effectief moeten optreden tegen bepaalde nader gespecificeerde overtredingen en misdrijven, in plaats van het vaststellen van de hoogte van bepaalde boetes? Waarom vindt Nederland de minimum-maximum-straffen eigenlijk aanvaardbaar?

De leden van de D66-fractie delen de mening dat er ruimte dient te zijn voor differentiatie en diversiteit in het sanctiestelsel. Veel van de verschillen die ook door de onderzoekers worden geconstateerd komen voort uit de verschillende contexten waarin die boetestelsels moeten functioneren. De context waarin de boete moet functioneren dient steeds het uitgangspunt te zijn. Niettemin ziet het kabinet ruimte voor meer eenheid in de diversiteit. Welke ruimte ziet u daar concreet toe? Bent u voornemens om die eenheid alleen ten aanzien van nieuwe wetgeving of ook ten aanzien van bestaande wetgeving op te pakken? Deze leden denken in dit kader bijvoorbeeld aan verkeersboetes. Die zijn aanzienlijk verhoogd. Is dit een terrein dat opnieuw tegen het licht gehouden zal worden?

Voornoemde leden vinden het van belang dat steeds verantwoording plaatsvindt door de wetgever over de keuzes die worden gemaakt ten aanzien van de hoogte van boetes. Zowel de acceptatie van de keuze als de rechtszekerheid van burgers is ermee gediend als de hoogte van boetes goed beargumenteerd is en niet disproportioneel oogt voor burgers.

3. Referentiekader voor de hoogte van boetes

De leden van de VVD-fractie ondersteunen het streven bij een betere systematiek van boetehogtes te kijken naar de boetehogtes van artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Hoe staat het met het voorstel dit artikel dusdanig te wijzigen dat er onder omstandigheden hogere boetes mogelijk zijn dan de hoogste boetes uit de zesde categorie?

De leden van de PVV-fractie constateren dat een van de aanbevelingen van de onderzoekers is dat het hoogste boetemaximum in het strafrecht geflexibiliseerd moet worden zodat beter recht kan worden gedaan aan de grote lucrativiteit van bepaalde overtredingen. Deze leden juichen dit toe daar zij dit idee hebben aangedragen ter bestrijding van financieel-economische criminaliteit. De regering heeft dit overgenomen en zal komen met een wetsvoorstel waarin dit wordt geregeld. Deze leden vinden het volstrekt onzinnig dat er miljoenen verdiend worden met lucratieve handel, maar dat de maximale geldboete slechts 780.000 euro bedraagt. Dat het flexibiliseren van dit boeteplafond ook tot gevolg heeft dat het huidige verschil tussen de hoogste boetes in het strafrecht en het bestuursrecht voor een groot deel wordt weggenomen is mooi meegenomen.

Voornoemde leden constateren dat een geldboete kan worden opgelegd tot ten hoogste het bedrag dat gelijk is aan 10% van de omzet van een rechtspersoon. Zij vragen waarom in dit kader is gekozen voor het percentage van 10%. Is hiervoor gekozen zodat kan worden aangesloten bij artikel 57 van de Mededingingswet of liggen er ook andere redenen aan die keuze ten grondslag?

De onderzoekers doen ook de aanbeveling te onderzoeken of de wet, bij voorkeur de Wet op de Economische Delicten (WED), zou moeten voorzien in een wettelijke grondslag voor lagere regelgeving waarin (in ieder geval) het opleggen van geldboetes nader genormeerd kan worden. Nu wordt een en ander geregeld in de Polaris-richtlijnen en andere beleidsregels van het Openbaar Ministerie (OM). Daarnaast zijn er landelijke oriëntatiepunten voor de straftoemeting geformuleerd en bestaan er binnen rechtbanken en gerechtshoven eigen oriëntatiepunten. Dit berust allemaal op zelfbinding. Anderen zijn hieraan dus niet gebonden. Dat het OM op basis van eigen beleidsregels een eis formuleert, bindt de rechter niet bij het gebruik dat deze van zijn bestraffingsbevoegdheid maakt. De onderzoekers wijzen daarbij op het legaliteitsbeginsel, rechtseenheid, rechtszekerheid en democratische legitimatie. Het kabinet geeft in haar brief aan dat de praktische noodzaak van dit voorstel niet blijkt uit het onderzoek en dat het bovendien raakt aan de discussie over straftoemingsvrijheid in het strafrecht, die buiten het bestek van deze beleidsreactie valt. De aan het woord zijnde leden vinden deze reactie erg kort door de bocht. Ondanks dat deze aanbeveling buiten het bestek van de beleidsreactie valt vragen deze leden een inhoudelijke reactie op deze aanbeveling.

De leden van de PVV-fractie vragen of de aanbeveling van de onderzoekers wordt overgenomen dat recidive binnen twee jaar na het onherroepelijk worden van het eerdere boetebesluit leidt tot een boete verhoging van 50%, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Deze voor de bestuurlijke boete te treffen recidiveregeling zou dan wel uitgebreid moeten worden tot soortgelijke overtredingen zoals geregeld in artikel 43b Sr.

De leden van de SP-fractie merken op dat met het oog op meer eenheid in de boetesystematiek het onderzoek heeft geresulteerd in een referentiekader, waarbij onder meer de aard van de overtreder (natuurlijk of rechtspersoon, bedrijfsomvang, draagkracht) een rol speelt. Deze leden constateren met interesse dat draagkracht genoemd wordt als relevante

afwegingsfactor ter vaststelling van de boetehoogte. Voor rechtspersonen is dit niet nieuw. Zo kan er op grond van de Mededingingswet een boete van maximaal 10% van de omzet van de onderneming worden opgelegd. Ook in het Wetboek van Strafrecht wordt dit mogelijk gemaakt, waarmee de financiële draagkracht van de onderneming een grotere rol gaat spelen. Voornoemde leden zien hierin dat er feitelijk een soort inkomensafhankelijke boete geïntroduceerd wordt. Ook voor natuurlijke personen zou draagkracht een grotere rol moeten spelen. Deze leden vragen of dit referentiekader en de aandacht voor het criterium draagkracht aanleiding is voor de regering de wenselijkheid van inkomensafhankelijke geldboetes te bezien. Zo nee, waarom niet? Graag ontvangen zij een reactie hierop. De aan het woord zijnde leden vragen welke andere (Europese) landen een systeem hebben van inkomensafhankelijke boetes voor natuurlijke personen. Wat zijn de ervaringen hiermee in het buitenland? Deze leden lezen ook dat het kabinet vindt dat waar mogelijk tevoren de boetebedragen moeten worden vastgelegd. Fixatie waar het kan. Waarom vindt u dit wenselijk? Ontstaan hierdoor niet een soort minimumstraffen? Graag ontvangen zij hierop een toelichting.

De leden van de D66-fractie constateren dat er een checklist voor boetehoogtes in voorbereiding is. Wanneer zal deze zijn afgerond en kan de Kamer deze tegemoet zien? Kan deze checklist van toepassing zijn dan wel consequenties hebben voor reeds bestaande wetgeving?

4. Keuze tussen strafrecht en bestuurlijke boete; de kabinetsnota uit 2008

De leden van de VVD-fractie merken op dat het rapport met enige zorg spreekt over de ontwikkeling van de bestuurlijke boete en de mogelijkheid via het bestuursrecht punitief op te treden. De Minister daarentegen lijkt van mening te zijn dat bestuursrechtelijk punitief optreden een goede ontlasting is van het strafrecht en acht het niet realistisch dat het almaar uitdijende ordeningsrecht geheel of grotendeels via het strafrecht zou worden gehandhaafd, omdat het strafrecht niet voldoet tegemoet te komen aan de grote opgaven op het terrein van de bestrijding van commune (kleine en grote) criminaliteit. Is deze conclusie juist? Hoe ziet u deze ontwikkeling in het licht van artikel 6 Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM)? Bent u van plan in de toekomst meer naar het bestuursrecht te kijken in plaats van het strafrecht bij de bestrijding van criminaliteit? Bent u van mening dat het strafrecht het meest geëigende middel is om criminaliteit te bestrijden of is het mogelijk dat op den duur criminaliteit meer via het bestuursrecht dan via het strafrecht bestreden zal worden?

5. Toezeggingen

De leden van de D66-fractie onderschrijven volmondig dat bij wetsvoorstellen ook de keuze tussen bestuurlijke of strafrechtelijke handhaving steeds een gedegen motivering behoeft. Het kabinet geeft te kennen dat de keuzes in sanctioneringshoogte en sanctioneringsstelsel onderdeel zijn geworden van de onderzoeks- en motiveringsplicht van de wetgever. Is de regering voornemens in wetsvoorstellen expliciet te motiveren welke rol factoren als de aard van de overtreding, de aard van de overtreder, het behaalde profijt, herstel van gevolgen en recidive hebben gespeeld bij de bepaling van de boetehoogte?

II. Reactie van de Minister van Veiligheid en Justitie

Hierbij doe ik u toekomen mijn reactie op vragen en opmerkingen van de vaste Kamercommissie van Veiligheid en Justitie naar aanleiding van het onderzoeksrapport »Referentiekader geldboetes, Verslag van een onderzoek naar de hoogte en wijze van berekening van geldboetes in het bestuursrecht en het strafrecht« (Kamerstuk 33 000 VI, nr. 77) en de kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel-onderzoek Referentiekader geldboetes (Kamerstuk 33 000 VI, nr.80).

1. Belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek referentiekaders geldboetes.

Vraag SP-fractie

De leden van de SP-fractie merken op dat de beleidsreactie voornamelijk voorstellen bevat gericht op de toekomst en geen voorstellen om bepaalde ongerechtvaardigde verschillen weg te nemen. De betreffende leden vragen zich af waarom dit niet meer wenselijk wordt beschouwd.

Antwoord Minister van Veiligheid en Justitie

Het in de beleidsreactie aangekondigde richtinggevend kader voor de bepaling van de hoogte van de bestuurlijke boetes beoogt door middel van voorbeelden steun te geven bij de bepaling van de hoogte en vormgeving van de sanctie. Dat betreft nieuwe boetestelsels maar kan ook een rol spelen bij de heroverweging van wijziging van bestaande stelsels. Het is overigens niet de bedoeling dat bestaande bestuurlijke boeten als zodanig worden heroverwogen.

Vraag VVD-fractie

De leden van de VVD steunen de in de beleidsreactie verwoorde ruimte voor differentiatie en diversiteit. Zij merken op, dat het rapport spreekt van willekeur bij de verschillen in boetehogtes in het bestuursrecht en strafrecht en vragen een reactie van de Minister van Veiligheid en Justitie op deze kwalificatie.

Antwoord Minister van Veiligheid en Justitie

Het rapport schetst een algemeen beeld van de bestraffende rechtshandhaving voor het orderingsrecht als een van grote verscheidenheid en verbindt hieraan de kwalificatie «willekeur». De koppeling van verscheidenheid aan de kwalificatie «willekeur» doet onvoldoende recht aan het gegeven dat veel van de verschillen die tussen boetestelsels kunnen worden geconstateerd, voortkomen uit wezenlijk verschillende contexten waarin die stelsels functioneren. Zoals in het rapport is te lezen kunnen bijzondere kenmerken van die context gevolgen hebben voor de keuzes die de wetgever of de beleidsmaker maken ten aanzien van boetehoogte en boetevormgeving. In dit licht onderstreept het kabinet in zijn beleidsreactie het belang van motivering van de keuzes, opdat deze begrijpelijk en toetsbaar worden.

2. Uniformiteit en diversiteit

Vraag VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie vragen naar de motie-Van der Staaij c.s. van 25 november 2010 (Kamerstuk 32 500 VI, nr. 41), waarin de regering wordt verzocht bij de verhoging van de tarieven voor verkeersboetes mede te kijken naar de hufferigheid in het verkeer. Welke gevolgen heeft deze motie gehad? Hoe beoordeelt de Minister die gevolgen?

De leden menen dat het voor degene die beboet wordt duidelijk moet zijn dat er een relatie is tussen de ernst en de gevaarstelling van de gedraging en de hoogte van de boete en dat er op dit punt verbetering in het stelsel van verkeersboetes mogelijk is.

Antwoord Minister van Veiligheid en Justitie

Voor degene die beboet wordt dient duidelijk te zijn dat er een relatie is tussen de ernst van de gevaarstelling van de gedraging en de hoogte van de boete. Sinds 2005 is de hoogte van verkeersboetes ingekaderd in het zogeheten Tarievenhuis van het openbaar Ministerie. Met dit Tarievenhuis is een beoordelingskader ingevoerd waarmee de aan gedragingen gekoppelde tarieven op een eenvoudige en uniforme wijze door middel van een aantal criteria worden vastgesteld. Dit beoordelingskader zorgt ervoor dat er vaste verhoudingen bestaan tussen de sancties voor de verschillende strafbare gedragingen. Overtredingen zijn in het kader ingedeeld in verschillende rubrieken waarbij het motto geldt: hoe gevaarlijker, hoe duurder. Specifieke weegfactoren zorgen er bovendien voor dat overtredingen op gevaarlijke plekken of overtredingen die worden begaan met bijvoorbeeld grotere voertuigen, extra zwaar worden bestraft.

Ter uitvoering van de motie Van der Staaij c.s. is er bij de invulling van de verhoging van de verkeersboetes per 1 januari 2012 nadrukkelijk gekozen voor gerichte boeteverhogingen voor in het bijzonder asociale en gevaarlijke verkeersovertredingen. Te denken valt aan het niet voor laten gaan van een voetganger op het zebrapad of het negeren van stoptekens gegeven door de politie. Verder zijn specifiek de boetebedragen voor snelheidsovertredingen van meer dan 10 km/u en de snelheidsovertredingen in woonwijken verhoogd. Tot slot is naar aanleiding van deze motie de algemene boeteverhoging per 1 januari 2012 gematigd tot 15 procent. Aanvankelijk was voor 2012 een algehele verhoging van 20 procent voorzien.

Zie voor de volledige toelichting over de uitvoering van de motie Van der Staaij c.s. mijn brief aan uw Kamer van 2 september 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 29 398, nr. 285) en de nota van toelichting bij het Besluit van 15 december 2011 tot wijziging van de bijlage, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften alsmede de bijlage bij het Besluit OM-afdoening onderscheidenlijk het Transactiebesluit 1994 in verband met onder meer een verhoging van de tarieven (Staatsblad 2011, nr. 630).

Met het hanteren van het beoordelingskader Tarievenhuis en de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de motie Van der Staaij c.s. komt de relatie tussen de gevaarstelling en de hoogte van de boete in het huidige stelsel van de verkeersboetes voldoende tot uiting.

Deze relatie is bijvoorbeeld duidelijk zichtbaar bij snelheidsovertredingen. Naarmate de overschrijding van de maximumsnelheid groter is, is ook de boete hoger. Ook worden geconstateerde snelheidsovertredingen bij wegwerkzaamheden of binnen de bebouwde kom strenger bestraft dan overtredingen op een andere weg. Daarnaast komt ook tussen de verschillende soorten gedragingen de mate van gevaarstelling tot uiting in de hoogte van de boete. Zo valt de boete voor fout parkeren in de lichtere categorie van € 90,- terwijl een boete voor het met een auto niet stoppen voor een rood licht in de zwaardere categorie van € 220,- is ingedeeld. Bovendien wordt nu een aantal asociale en gevaarlijke verkeersovertredingen extra streng bestraft.

Vragen SP-fractie

De leden van de SP-fractie wijzen als voorbeeld van niet goed uit te leggen verschillen in boetehoogtes, op de breed levende onvrede over de te hoge verkeersboetes. Niet alleen burgers,

maar ook de meeste agenten vinden deze boetes veel te hoog. Deze boetes zijn de laatste jaren alleen maar verder gestegen zonder dat daarvoor een aanwijsbare reden of goede verklaring was. Het gebruikte argument was, dat de inkomsten uit geldboetes verder verhoogd moesten worden. De leden vragen of de Minister erkent dat er met name bij boetes voor verkeersovertredingen, naar de genoemde factoren die van belang zijn voor het bepalen van de hoogte van de boetes (aard van de overtreding, aard van de overtreder, behaald profijt, recidive) niet of nauwelijks is gekeken. Zij vragen de Minister deze factoren te betrekken bij toekomstige vaststelling van geldboetes voor verkeersovertredingen en bij herziening van huidige geldboetes.

Antwoord Minister van veiligheid en Justitie

De verhoging van de verkeersboetes in de afgelopen jaren is ingegeven door meerdere factoren en niet enkel ingezet voor het verhogen van de inkomsten. Het leidende uitgangspunt bij de verschillende verhogingen is het bevorderen van de verkeersveiligheid en het verbeteren van de naleving van de regels. Vooropgesteld dient te worden dat juist de verhoging van de pakkans in combinatie met de verhoging van de verkeersboetes ten goede komt aan de verkeersveiligheid. Overtreders worden door de zwaardere sanctionering geconfronteerd met hogere boetes, terwijl men deze kosten ook kan vermijden door de regels na te leven. Het effect op de naleving wordt bevorderd doordat de (gepercipiëerde) pakkans bij verkeersovertredingen relatief hoog is. Een bijkomende reden is, zoals aangegeven aan de Kamer (zie ook de nota van toelichting Staatsblad 2011, nr. 630) dat de financiële opbrengsten substantieel achterblijven bij de daarvoor opgestelde ramingen, terwijl het aantal verkeersovertredingen hoog blijft.

De in de beleidsreactie genoemde factoren (aard van de overtreding, aard van de overtreder, het behaalde profijt en recidive) spelen een belangrijke rol bij het bepalen van de boetehogtes van verkeersovertredingen. In het eerder genoemde Tarievenhuis wordt rekening gehouden met de aard van de overtreder. Een van de wegingsfactoren binnen dit beoordelingskader is het soort voertuig waarmee de overtreding wordt begaan. Zo bedraagt de boete voor het eerder aangehaalde voorbeeld voor het niet stoppen voor een rood verkeerslicht voor een bestuurder van een auto € 220,- terwijl een voetganger voor dezelfde overtreding een boete van € 65,- krijgt.

Zoals aangegeven bij de beantwoording van de vragen van de VVD-fractie zijn, naar aanleiding van de motie Van der Staaij c.s., bijzonder grove en gevaarlijke verkeersovertredingen gericht verhoogd, zodat het boetebedrag in verhouding staat met de aard van de overtreding.

Dat in de huidige systematiek rekening wordt gehouden met de aard van de overtreding, blijkt daarnaast uit het feit dat een aantal zwaardere verkeersovertredingen niet via de Wet Mulder wordt afgedaan, maar dat deze onder de werking van het strafrecht vallen. Voorbeelden hiervan zijn het rijden onder invloed van alcohol of het besturen van een motorrijtuig terwijl men een ontzegging van de rijbevoegdheid heeft opgelegd gekregen. Voor deze strafbare feiten hanteert het Openbaar Ministerie specifieke recidiveregelingen waarbij boetes naarmate de verkeersovertreding vaker is gepleegd, hoger worden en het rijbewijs kan worden ingenomen. Overtredingen binnen de Wet Mulder kennen geen recidiveregeling. Wel wordt het, conform toezegging aan de Tweede Kamer, in de toekomst mogelijk dat personen die binnen een jaar zeer veel verkeersovertredingen begaan, niet alleen met een standaardgeldboete worden bestraft. Zie hiervoor mijn brief van 25 oktober 2012 over de aanpak van veelplegers in het verkeer (Kamerstukken II, 29 398, nr. 342).

Gelet op het hiervoor genoemde bestaat niet het voornemen de huidige verkeersboetes te herzien. Zoals eerder aangegeven zorgt de combinatie van hoge boetes en een hoge pakkans er voor dat verkeersdeelnemers zich beter aan de regels houden. Daarnaast wordt in de huidige systematiek rekening gehouden met de verschillende door de leden van de SP-fractie genoemde factoren.

Thans is niet te voorzien of op enig moment in de huidige kabinetsperiode, naast de jaarlijkse indexering van de tarieven op basis van de consumentenprijsindex, een beleidsmatige verhoging van de tarieven nodig is. Dat hangt af van de combinatie van factoren die van invloed zijn op de naleving van de verkeersnormen en de ontwikkelingen van de inkomsten daaruit. Zoals eerder toegezegd tijdens het Mondeling Overleg met de Vaste Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie van de Eerste Kamer zal, wanneer het kabinet voornemens is om een beleidsmatige verhoging van de verkeersboetes door te voeren, eerst het effect van die verhoging op de verkeersveiligheid en op het gedrag van de agent worden onderzocht.

Vragen D66-fractie

De leden van de D66-fractie delen de mening dat er ruimte dient te zijn voor differentiatie en diversiteit in het sanctiestelsel. Zij vragen zich af welke ruimte voor meer eenheid concreet wordt gezien. De leden wijzen daarbij op de door de onderzoekers geconstateerde verschillen die voortkomen uit de diverse contexten waarin boetestelsels moeten functioneren. De leden vragen of die eenheid alleen ten aanzien van nieuwe wetgeving of ook ten aanzien van bestaande wetgeving, bijvoorbeeld de verkeersboetes wordt opgepakt.

Antwoord Minister van Veiligheid en Justitie

Zoals hiervoor reeds in antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie is aangegeven, is het in de beleidsreactie aangekondigde richtinggevend kader voor de bepaling van de hoogte van de bestuurlijke boete bedoeld voor nieuwe boetestelsels en voor grote stelselwijzigingen in een bestaand stelsel. De bestaande verkeersboetes zullen in dit verband om die reden niet worden herzien.

Goede onderbouwing van keuzes, een checklist met voorbeelden van boetehogtes naar overtreding en wetsfamilie en waar mogelijk, afstemming op boetecategorieën van artikel 23 Wetboek van Strafrecht, kunnen leiden tot meer eenheid in de hoogte van boetes op het terrein van strafrecht en bestuursrecht.

3. Referentiekader voor de hoogte van boetes

Vraag VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie vragen naar de stand van zaken met betrekking tot de voorbereiding van het wetsvoorstel dat voorziet in de mogelijkheid onder omstandigheden hogere boetes op te leggen dan de hoogste boetes uit de zesde categorie.

Antwoord Minister van Veiligheid en Justitie

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie naar de stand van zaken met betrekking tot het wetsvoorstel dat voorziet in de mogelijkheid om onder omstandigheden hogere boetes op te leggen dan de hoogste boetes uit de zesde categorie, kan worden opgemerkt dat de daartoe strekkende wijziging is opgenomen in het wetsvoorstel verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit, waarover de afdeling Advisering van de Raad van State onlangs advies heeft uitgebracht. Het kabinet streeft ernaar dit wetsvoorstel nog voor de zomer bij de Tweede Kamer in te dienen.

Vragen PVV-fractie

De leden van de PVV-fractie constateren dat een geldboete kan worden opgelegd tot ten hoogste het bedrag dat gelijk is aan 10 procent van de omzet van een rechtspersoon. Zij vragen of dit percentage is gekozen om aan te sluiten bij artikel 57 van de Mededingingswet of dat er andere redenen aan die keuze ten grondslag liggen.

De leden van de PVV-fractie refereren verder aan de aanbeveling om te onderzoeken of het wenselijk is te voorzien in een wettelijke grondslag voor lagere regelgeving waarin (in ieder geval) het opleggen van geldboetes nader genormeerd kan worden. Ook vragen zij of de aanbeveling dat recidive binnen twee jaar na het onherroepelijk worden van een eerder boetebesluit, leidt tot een boeteverhoging van 50%, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.

Antwoord Minister van Veiligheid en Justitie

De in het wetsvoorstel opgenomen voorziening tot flexibilisering van het boetep plafond van de zesde boetecategorie van artikel 23 WvSr betreft een effectieve, afgewogen modaliteit om uitvoering te geven aan het voornemen van het kabinet te voorzien in voldoende mogelijkheden voor adequate bestraffing van rechtspersonen. Deze sluit aan bij artikel 57 van de Mededingingswet en tevens bij de keuze die in andere Europese landen en in EU-regelgeving wordt gemaakt. Deze modaliteit waarin wordt aangeknoopt bij een percentage van de jaaromzet van de onderneming is in de opvatting van het kabinet verkiesbaar boven andere alternatieven, zoals die van een vaste zeer hoge of zelfs in hoogte onbeperkte geldboete, of aansluiting bij het te behalen voordeel (hetgeen per geval een uitgebreide berekening van dit voordeel zou vereisen door het Openbaar Ministerie en de rechter).

Het kabinet ziet geen aanleiding naast de huidige rechtsinstrumenten die sturing geven of kunnen geven aan de straftoemeting, de totstandkoming van aanvullende voorzieningen te bevorderen. Bevindingen uit het onderzoek noch andere signalen uit de praktijk wijzen in de richting dat aan nadere normering via andere instrumenten behoefte bestaat. Strafvorderingsrichtlijnen kenmerken zich doordat zij zich in het bijzonder richten tot de leden van het Openbaar Ministerie. Op die manier beogen zij een bijdrage te leveren aan een consistente bestraffing. De rechter is niet gebonden aan de eis van het Openbaar Ministerie, maar houdt daarmee over het algemeen wel zorgvuldig rekening. Verder wordt binnen de zittende magistratuur gewerkt met landelijke oriëntatiepunten voor de straftoemeting. Het gaat hier om vormen van zelfbinding.

De aanbeveling van de onderzoekers op het terrein van het bestuursrecht met betrekking tot recidive als strafmaatbepalende factor in de bijzondere wetgeving wordt meegenomen op de niveau's van de Aanwijzingen voor de regelgeving en de in het Integraal afwegingskader op te nemen checklist. Bij de Aanwijzingen voor de regelgeving gaat het om de keuzemogelijkheden die de wetgever heeft bij bepalen van een wettelijk maximum voor een bestuurlijke boete. In een aantal bestaande bestuurlijke boetestelsels wordt voor recidive in de wet, een apart boetemaximum bepaald. Als voorbeeld van zo'n bepaling, waarin voor een verhoging van 50% is gekozen, kan worden gewezen op artikel 9.9a Wet studiefinanciering 2000 (misbruik uitwonendenbeurs). Bij de checklist gaat het om enige vormgevingsaspecten waarmee wetgevingsjuristen en beleidsmakers bij het uitwerken van een boetesystematiek in het bestuursrecht, in lagere regelgeving of in beleidsregels, te maken krijgen. In een aantal bestaande bestuurlijke boetestelsels wordt voor het opleggen van een boete in concreto gewerkt met boetenormbedragen en

strafverhogende en -verlagende factoren. Recidive is één van de strafverhogende factoren.

Vraag SP fractie

De leden van de SP-fractie vragen of het kader voor het bepalen van de boetehoogte en het criterium draagkracht als relevante afwegingsfactor ter vaststelling van de boetehoogte, het kabinet aanleiding geeft de wenselijkheid van inkomensafhankelijke geldboetes te bezien.

Antwoord Minister van Veiligheid en Justitie

Het kader en de aandacht voor het criterium draagkracht vormen voor het kabinet geen aanleiding de wenselijkheid van inkomensafhankelijke geldboetes in overweging te nemen. Naar de mening van het kabinet functioneert het huidige in categorieën verdeelde stelsel van geldboetes naar wens als het gaat om de bestraffing van strafbare feiten gepleegd door natuurlijke personen. Het stelsel voorziet in voldoende mogelijkheden om in de strafwet door aanduiding van één van de boetecategorieën de ernst van een feit tot uitdrukking te brengen, terwijl het tegelijkertijd voor de rechter de passende bandbreedtes aangeeft waarbinnen hij een strafmaat kan bepalen die rekening houdt met de feiten en omstandigheden van het geval, de aansprakelijkheid van de dader en met diens draagkracht (vgl. ook artikel 24 WvSr). Daarbij zij opgemerkt dat de factor draagkracht een ruimere weging vraagt dan alleen de beoordeling van het inkomen van de veroordeelde. Omdat de grote vermogenspositie van sommige ondernemingen in de weg kan staan aan de effectiviteit van de geldboete als sanctie is, zoals reeds aangegeven, wetgeving in voorbereiding die het mogelijk maakt om in geval van zeer kapitaalcrachtige rechtspersonen, de hoogte van de maximale boete te relateren aan een percentage van de omzet van de desbetreffende onderneming. Maar ook ten dezen geldt dat niet gesproken kan worden van een vaste koppeling tussen inkomsten van de onderneming en hoogte van de desbetreffende boete. Van de introductie van een inkomensafhankelijk boete-instrument is derhalve, ook bij rechtspersonen, geen sprake.

Van Scandinavische landen is bekend, zo kan worden geantwoord op de vraag van deze leden welke landen een stelsel van inkomensafhankelijke boetes voor natuurlijke personen hebben, dat wordt gewerkt met dagboetes die zijn gerelateerd aan de hoogte van het inkomen van de overtreder. Er is geen materiaal beschikbaar waaruit blijkt hoe de ervaringen met deze stelsels zijn die zich overigens ook weer in verschillende varianten voordoen. Hierbij past daarnaast de kanttekening dat elk onderdeel van een vreemd rechtsstelsel product is van een specifieke historische evolutie. Een dergelijk onderdeel kan niet zonder meer worden overgenomen in het stelsel van een ander land dat een andere ontwikkeling heeft doorgemaakt. Zo'n rechtsstelsel moet in zijn geheel worden bezien.

4. Keuze tussen strafrecht en bestuurlijke boete; de kabinetsnota uit 2008.

Vragen VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie vragen of de conclusie juist is dat de Minister bestuursrechtelijk punitief optreden een goede ontlasting van het strafrecht vindt nu het strafrecht niet langer voldoende tegemoet kan komen aan opgaven op het terrein van de bestrijding van commune criminaliteit. De leden verwijzen in dit verband naar artikel 6 EVRM en vragen of het bestuursrecht in de toekomst vaker zal worden ingezet voor de bestrijding van criminaliteit.

Antwoord Minister van Veiligheid en Justitie

Het sanctiebeleid kan worden beschouwd als het sluitstuk van het bredere handhavingsbeleid. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie hanteert hierbij de nota Keuze Sanctiestelsels (Kamerstukken I 2008/09, 31 700, VI, D). In de nota wordt aangegeven welke criteria van belang zijn voor de keuze tussen het strafrecht en bestuursrecht. Een belangrijke plaats is daarbij ingeruimd voor het onderscheid tussen de «open» en de «besloten» context.

Het criterium van de open of besloten context is geen strak keurslijf maar een vertrekpunt. Met het oog op de afweging die de wetgever moet maken bevat de nota vervolgens verschillende factoren («wissels») die ertoe kunnen leiden dat toch wordt overgegaan op het andere (strafrechtelijke dan wel bestuursrechtelijke) spoor. Zulke factoren zijn onder andere de aard en ernst van het feit, bijzondere eisen aan de rechtseenheid en de organisatie van de handhaving op een bepaald terrein. Het is telkens een kwestie van systematiek hoe die andere factoren worden meegenomen.

5. Toezeggingen

Vraag D66 fractie

De leden vragen of het kabinet voornemens is in wetsvoorstellen expliciet te motiveren welke rol factoren als de aard van de overtreding, de aard van de overtreder, het behaalde profijt, herstel van gevolgen en recidive hebben gespeeld bij de bepaling van de boetehoogte?

Antwoord Minister van Veiligheid en Justitie

In de in voorbereiding zijnde wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving zullen een aantal factoren worden opgenomen waarbij in ieder geval moet worden gelet bij het vaststellen van de maximale bestuurlijke boetehoogte, zoals:

- a. de aard en de ernst van de overtreding en het betrokken rechtsgoed;
- b. de aard van de persoon, in het bijzonder de vraag of overtreeders handelen als natuurlijke persoon of rechtspersoon dan wel privé of bedrijfsmatig;
- c. het met de overtreding te behalen profijt en de vraag of op andere wijze dan door de boete herstel van de gevolgen van de overtreding kan worden verkregen;
- d. de bijzondere kenmerken van het betrokken beleidsterrein en het wettelijk stelsel.

Het ligt voor de hand dat in de memorie van toelichting bij een wetsvoorstel bij de vraag wat een passend (effectief en afschrikwekkend) boetemaximum is, aandacht aan bovengenoemde factoren wordt geschonken.