

Vergaderjaar 2018–2019

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 503

BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR RECHTSBESCHERMING EN VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 april 2019

1. Inleiding

In het algemeen overleg dat op 5 juli 2018 plaatsvond met de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid over enkele onderwerpen uit het bestuursrecht, heeft de Minister voor Rechtsbescherming de Kamer naar aanleiding van het nader rapport inzake het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 13 juli 2015 over sanctiestelsels onder meer toegezegd dat de Kamer een nadere brief zou krijgen waarin aandacht wordt geschonken aan diverse onderwerpen.¹ Conform het verzoek van de commissie van 24 januari 2019 wordt deze toezegging hierbij gestand gedaan. Specifiek verzoekt de commissie om aan te geven wat de planning is voor de uitwerking van de in het nader rapport aangekondigde maatregelen, waaronder de aanpassing van het Integraal afwegingskader (IAK), de wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voor de aansluiting op de boetecategorieën van het strafrecht en de maatregelen met betrekking tot de rechtsbescherming in het bestuursrecht. Voorts wordt verzocht om in te gaan op de verschillen in tempo en bewijsrecht in het bestuursrecht en het strafrecht. Ten slotte wordt verzocht om brieven van de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) over bijstandsfraude en de Jeugdwet en de handhavings- of rechtsbeschermingsmogelijkheden op die terreinen.

De vragen van de commissie zullen worden beantwoord in de volgorde zoals gesteld in de brief van 24 januari 2019. De toegezegde planning voor een plan van aanpak voor het onderwerp «twee sanctiestelsels, strafrecht versus bestuursrecht» treft u onderaan deze brief aan.

¹ Het verslag van het algemeen overleg is opgenomen in Kamerstukken 29 279 en 34 107, nr. 454. Zie voor het nader rapport de bijlage bij Kamerstuk 34 775 VI, nr. 102. Het advies is gepubliceerd in Stcrt. 2015, nr. 30280.

2. Aanpassing Integraal afwegingskader (IAK)

In het algemeen overleg van 5 juli 2018 is door diverse Kamerleden ter sprake gebracht dat het wenselijk zou zijn een overzicht te hebben van de factoren die bepalen wanneer normen bestuursrechtelijk, dual of strafrechtelijk worden gehandhaafd. In § 3 van het nader rapport is verslag gedaan van de verkenning die achtereenvolgende kabinetten hebben ondernomen naar deze factoren. In het nader rapport is de conclusie getrokken dat die zoektocht niet heeft geleid tot de vaststelling van criteria die in alle gevallen in alle scherpste dwingend leiden tot een keuze voor strafrechtelijke, duale of bestuursrechtelijke handhaving. Veel meer is sprake van een groeimodel, waarbij in de loop van de jaren op basis van ervaring in de wetgevingspraktijk bestaande indicatoren zijn genuanceerd en nieuwe factoren zijn toegevoegd. Het nader rapport bevat dan ook geen nieuwe benadering. Wel bevat het nader rapport bij de groepering en waardering van de factoren accentverschillen ten opzichte van de Nota's keuze sanctiestelsel uit 2005, 2008 en 2012.

Het uitgangspunt van besloten of open context wordt losgelaten. In plaats daarvan zal de keuze voor zowel een strafrechtelijke als een bestuursrechtelijk punitieve handhaving worden onderbouwd aan de hand van alle relevante factoren. Er zal kortom een verantwoording van de keuze zijn in het licht van het handhavingsbestel als geheel. Er is in dezen sprake van een accentverschuiving omdat bij de keuze voor een handhavingssstelsel dezelfde elementen van belang zullen blijven die eerder grotendeels in het open/besloten contextcriterium besloten lagen; enkel de wijze waarop de keuze wordt onderbouwd, verandert. De voor de keuze relevante factoren zullen worden beschreven in het IAK. Wij lichten het model zoals dat in het IAK zal worden neergelegd hieronder in hoofdlijnen toe.

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:

De wijze van omgang met deze factoren zal in het IAK nader worden ingevuld. Zo zal er bijvoorbeeld bij de factor *feitelijke pakkans* aandacht worden gegeven aan 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 een 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 overtredders 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).²

Relevante factoren voor de introductie van een bestuurlijke-boetebevoegdheid:

aard van de overtreding
het bestuursorgaan beschikt over bijzondere expertise

Toelichting:

Een factor die kan pleiten 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.

Factoren voor keuze 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. Daarbij moet worden gedacht 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. Bovendien

² Richtlijn 2008/99/EG van het Europees parlement en de Raad van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht, PbEU 2008, L 328.

noemde factor als de *toepassing van straffen en maatregelen*, anders dan een geldboete of de inzet van opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen, zijn ook aan deze factor 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 telecomcommunicatie, 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 beogen niet meer te zijn dan aandachtspunten, maar wel moet in de toelichting op de keuze voor een bepaald sanctiestelsel blijken dat hiermee rekening is gehouden. De praktijk heeft geleerd dat het niet mogelijk blijkt waterdichte factoren 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 dus 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.

3. Algemeen bestuursrechtelijke onderwerpen

3.1. Wijziging van Awb en andere wetten

In het nader rapport kondigt de regering op drie punten een wijziging van de Awb en andere wetten aan om de verschillen tussen bestuurlijke en strafrechtelijke boetes te verkleinen:

1. In de Awb zal worden geregeld dat bij de keuze voor de wettelijke maximumhoogte van een bestuurlijke boete wordt aangesloten bij de boetecategorieën in het strafrecht. Daarbij wordt ook gezien in hoeverre de huidige strafrechtelijke boetecategorieën verhoging of verfining behoeven. Bestaande boetestelsels waarvan de boetemaxima niet geënt zijn op de strafrechtelijke boetecategorieën zullen worden aangepast, tenzij voor die afwijking een bijzondere rechtvaardiging bestaat.

2. Als dezelfde overtreding kan worden afgedaan met een bestuurlijke boete, maar in plaats daarvan ook strafrechtelijk kan worden gesanctioneerd, dan mag de wettelijke maximumhoogte van de bestuurlijke boete niet hoger zijn dan de maximale financiële strafbedreiging in het strafrecht. Bestaande duale stelsels die niet voldoen aan die eis, worden aangepast. Ook hierbij zal worden gezien in hoeverre de huidige strafrechtelijke boetecategorieën verhoging of verfining behoeven om zo deze afstemming met de bestuurlijke-boetehogtes te faciliteren.
3. Verjaringstermijnen in de Awb worden in lijn gebracht met termijnen in het strafrecht.

Wij willen hiervoor nog dit jaar een wetsvoorstel in consultatie brengen. Bij de voorbereiding van dat wetsvoorstel zal nog worden gezien of de onder 1 en 2 bedoelde aanpassing van bestaande boetestelsels wordt opgenomen in dat wetsvoorstel of in een aparte aanpassingswet.

3.2. Verschil in rechtsbescherming bestuursrecht/strafrecht

Het strafrecht en het bestuursrecht hebben verschillende functies. Het strafrecht reguleert de positie van de overheid als beschermer van fundamentele rechtsgoederen van burgers, zoals het menselijk leven, de lichamelijke integriteit, de gezondheid en het vermogen tegen aantasting door anderen. De wijze waarop de overheid invulling geeft aan deze rol is essentieel voor het welbevinden van burgers. Om deze rol adequaat te kunnen vervullen beschikt de overheid over vergaande bevoegdheden die ernstig inbreuk kunnen maken op de vrijheid van burgers. Dit betreft potentieel verstreckende straffen en maatregelen, zoals de voorlopige hechtenis, gevangenisstraf of de terbeschikkingstelling aan de regering, waarbij het uiteindelijke oordeel over de straf of maatregel is voorbehouden aan de rechter. De hoofddoelen zijn het herstel van de rechtsorde en het verhogen van de veiligheid van de samenleving.

Het bestuursrecht heeft een andere functie. Het bestuursrecht normeert eveneens de verhouding tussen bestuursorganen en burgers, maar op zeer uiteenlopende gebieden. De ordening van de samenleving neemt daarbij een voorname plaats in. Veelvuldig betreft het hier regelgeving die door de Afdeling advisering in haar advies van 13 juli 2015 wordt aangeduid als ordeningswetgeving. Die wetgeving dient om overheidsdoeleinden te verwekelijken, op een moment en op een wijze die de wetgever vaststelt. Kenmerkend voor het ordenende bestuursrecht is dat de rechtsbetrekking tussen bestuursorganen en burgers nader moet worden vormgegeven door besluiten van bestuursorganen en dat de handhaving van de normering door de wetgever ook is opgedragen aan het bestuur, niet zelden aan hetzelfde bestuursorgaan dat bevoegd is tot het nader vormgeven van de rechtsbetrekking tussen burger en bestuur. Handhaving van bestuursrechtelijke bepalingen geschiedt door een gespecialiseerd, specifiek deskundig bestuursorgaan. Op de vraag, gesteld in het algemeen overleg op 5 juli 2018, of het bestuursrecht sneller is dan het strafrecht kunnen wij antwoorden dat een dergelijk deskundig bestuursorgaan in veel gevallen sneller, gericht en efficiënter kan reageren dan het openbaar ministerie. Sanctieoplegging ligt vaak in het verlengde van andere besluitvorming door het bestuur en er staat als regel dezelfde bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen open.

Dwangmaatregelen die door het bestuur kunnen worden opgelegd zijn ook van een andere aard dan in het strafrecht. De last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom zijn reparatoir van aard en gericht op herstel van de oorspronkelijke toestand of op het voorkómen van herhaling van de overtreding. Overwegingen als leedtoevoeging, resocialisatie en vergelding die typerend zijn voor het strafrecht zijn bij de reparatoire dwangmaatregelen niet aan de orde. Dit fundamentele

verschil in doelstellingen rechtvaardigt in beginsel ook een verschil in type sanctionering, en een verschil in type procedurele waarborgen. Dit fundamentele verschil neemt niet weg dat strafrecht en bestuursrecht elkaar beïnvloeden en op deelterreinen tot op zekere hoogte naar elkaar zijn toegegroeid. In de Wet op de economische delicten zijn tal van overtredingen van de ordeningswetgeving strafbaar gesteld, zodat opsporingsbevoegdheden kunnen worden ingezet ten behoeve van de handhaving. In het bestuursrecht heeft de bestuurlijke boete een plaats gekregen naast de strafrechtelijke geldboete. En in het strafrecht is de strafbeschikking geïntroduceerd die materieel en procedureel verwantschap vertoont met de bestuurlijke boete. Zoals uiteengezet in het advies van de Afdeling advisering en het nader rapport, zijn deze ontwikkelingen aanleiding geweest om op onderdelen van de wetgeving elementen uit het ene rechtstelsel te incorporeren in het andere rechtstelsel. De ontwikkeling van het bestuurlijke-boeterecht in de Awb is daarvan een goed voorbeeld. De Awb regelt voor de oplegging van bestuurlijke boetes twee procedures die waarborgen bieden die aanmerkelijk verder gaan dan het procedurerecht voor andere besluiten. De Awb kent een procedure die geldt voor alle opleggingen van een bestuurlijke boete, ongeacht de hoogte, en een aanvullende procedure voor boetes van meer dan € 340 (artikel 5:53 Awb). In het procedurerecht zijn ook enige waarborgen opgenomen die zijn ontleend aan het strafrecht, zoals het ne bis in idem-beginsel en de verwijtbaarheid van het begane feit. In de Awb is echter niet de gehele strafvorderlijke procedure overgenomen. Zou dat gebeurd zijn, dan zou dat hebben geleid tot een procedurerecht dat niet meer in de juiste verhouding staat tot de aard van het bestuursrecht. Dat betekent overigens niet dat er in het bestuursrecht geen bescherming bestaat van de justitiabele tegen de inzet van bevoegdheden door bestuursorganen tijdens het onderzoek dat aan boeteoplegging voorafgaat (artikel 5:50 Awb: zo kan de overtreder zijn zienswijze kenbaar maken voordat een boete wordt opgelegd). Naar ons oordeel brengt het verschil in maatschappelijke functies van het strafrecht en bestuursrecht met zich dat er ook verschillen bestaan in rechtspositie van de justitiabele in beide rechtsgebieden. De bestuursrechtelijke rechtsbescherming voldoet naar onze overtuiging overigens aan de eisen die op grond van artikel 6 EVRM gelden.

De bestuursrechter kan de toepassing van bestuursrechtelijke bevoegdheden achteraf toetsen, en aan zijn bevindingen zo nodig met toepassing van artikel 8:72a Awb gevolgen verbinden voor de oplegging van een boete.³ Met het vorenstaande kan worden geïllustreerd wat rechtseenheid in de praktijk betekent. Het ene rechtsgebied kan een zinvolle inspiratiebron zijn om op het andere rechtsgebied te streven naar verbetering, passend binnen de doelen van dat rechtsgebied en zonder verlies van essentiële doeleinden en bijpassende procedures en waarborgen in het strafrecht of het bestuursrecht.

In geval van verdenking van betrokkenheid van een persoon bij het beramen of plegen van strafbare feiten zijn verstreckende maatregelen mogelijk. Er kunnen dwangmiddelen worden ingezet, zoals de doorzoeking van een woning met het oog op de inbeslagname van voorwerpen. Ook kunnen heimelijk opsporingsbevoegdheden worden ingezet, zoals het aftappen van communicatie of de inzet van informanten. Dit kan leiden tot vrijheidsbeneming, zowel in afwachting van de terechtzitting als na het wijzen van een vonnis. Dit is een essentieel onderscheid met het bestuursrecht. Uit dat verschil vloeien consequenties voort voor de rechtspositie van de justitiabele. Dit verschil is van

³ Artikel 8:72a Awb luidt: «Indien de bestuursrechter een beschikking tot het opleggen van een bestuurlijke boete vernietigt, neemt hij een beslissing omtrent het opleggen van de boete en bepaalt hij dat zijn uitspraak in zoverre in de plaats treedt van de vernietigde beschikking.»

structurele aard, al was het maar omdat het bestuursrecht geen vrijheidsstraffen kent.

Dat neemt niet weg dat ongerechtvaardigde verschillen in rechtspositie tussen de justitiabelen in het strafrecht en het bestuursrecht aandacht behoeven. Waar dat gerechtvaardigd is, worden initiatieven genomen om die weg te nemen, of wordt nader onderzoek verricht naar de achtergronden daarvan (zie plan van aanpak).

3.3. Verschil in bewijsrecht bestuursrecht/strafrecht

Voorts is tijdens het algemeen overleg van 5 juli 2018 aandacht gevraagd voor het bestuursrechtelijk bewijsrecht. Gevraagd werd om te bezien of dit bewijsrecht aanpassing behoeft, gelet op de thans bestaande verschillen tussen het strafrechtelijk en het bestuursrechtelijk bewijsrecht. De Afdeling advisering van de Raad van State constateerde in het advies van 13 juli 2015 dat het feit dat de bestuursrechter zich steeds meer rekenschap is gaan geven van het bijzondere karakter van punitieve sancties en van de noodzaak tot een soms afwijkende toepassing van bestuursrechtelijke leerstukken, ertoe heeft geleid dat strafrecht en bestuursrecht naar elkaar toe zijn gegroeid. Met de Afdeling advisering zijn wij dan ook van mening dat het – bezien vanuit het oogpunt van de rechtsbescherming van de justitiabele tegenover een bestraffende overheid – wenselijk is dat de rechter de bestraffing indringend beoordeelt. Een dergelijke indringende toetsing is mogelijk, en wordt blijkens de jurisprudentie ook verricht. Wijziging van bestuursrechtelijk bewijsrecht is daarvoor niet nodig.

Het in de Awb geregelde bestuursproces (zowel in de bezwaarfase als in de beroepsfase) is in veel gevallen meer een partijenproces dan het strafproces en lijkt daarmee dus meer op het civiele proces. De posities van het bestuursorgaan en de belanghebbende in het proces en in de daaraan voorafgaande bestuurlijke fase, zijn echter niet per definitie gelijkwaardig en wisselen bijvoorbeeld naar gelang de aard van het bestreden besluit. Bij een ambtshalve besluit rust de plicht tot informatievergaring en -verschaffing en tot bewijslevering in beginsel op het bestuursorgaan (art. 3:2 Awb), terwijl bij een besluit op aanvraag de belanghebbende daarvoor de benodigde gegevens moet verschaffen (art. 4:2 Awb) en op hem dus de informatieplicht en navenante bewijslast rust.

In een procedure met betrekking tot een bestuurlijke boete is de positie van de belanghebbende echter wel meer te vergelijken met die van de verdachte in het strafproces. Daaruit dient evenwel niet de gevolgtrekking te worden gemaakt dat de bewijsregels van het bestuursrecht niet afdoende zouden zijn. Ook de Awb kent wel degelijk bewijsrechtelijke bepalingen. Zo volgt uit artikel 3:46 Awb dat een besluit – dus ook een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete – dient te berusten op een deugdelijke motivering. Deze eis van een deugdelijke motivering omvat onder meer de eis van een juiste feitelijke grondslag. Het bestuursorgaan mag dus geen bestuurlijke boete opleggen, zolang het niet de overtuiging heeft dat de overtreding daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Het bestuursorgaan zal zich er dus steeds, maar in ieder geval bij gemotiveerde betwisting, terdege van moeten vergewissen dat daarvoor voldoende bewijs bestaat. Indien beroep wordt ingesteld, zal het bestuur zo nodig de rechter van de juistheid van de aan de boetebeschikking ten grondslag gelegde feiten moeten overtuigen. Dit volgt uit het gegeven, dat in het Nederlandse bestuursproces in beginsel de materiële waarheidsvinding centraal staat, met het oog waarop de bestuursrechter de feitelijke grondslag van het bestreden besluit volledig kan toetsen. Een en ander betekent, dat reeds toepassing van het algemene bestuurs(proces)recht er in overeenstemming met artikel 6, tweede lid, EVRM toe leidt, dat geen bestuurlijke boete kan worden opgelegd als de overtreding niet,

zo nodig ten genoegen van de rechter, is bewezen. Volgens vaste bestuursrechtelijke jurisprudentie geldt als uitgangspunt dat op het bestuursorgaan de bewijslast rust van een overtreding en dat, in geval van twijfel, aan de betrokkene het voordeel van de twijfel dient te worden gegund. Uit artikel 3:2 Awb volgt voorts dat het onderzoek naar de feiten op een zorgvuldige wijze moet plaatsvinden. Gelet daarop zijn nadere regels omtrent de bewijsgaring en de keuze en de waardering van de bewijsmiddelen niet nodig. Ook in de beroepsfase is er geen reden om voor bestuurlijke boeten een inbreuk te maken op de traditioneel in het bestuursprocesrecht geldende vrije bewijsleer. Als er in de beroepsfase nog bewijs moet worden geleverd, moet dat gebeuren door die partij die dat ook in de primaire of bezwaarfase moest doen. De beoordeling van de toereikendheid van het bewijs is aan de rechter. Ditzelfde geldt voor de vraag of het bewijs rechtmatig is verkregen. De vrijheid van de bestuursrechter ten aanzien van de bewijswaardering brengt mee dat het aan de rechter is te beoordelen in hoeverre bewijsmateriaal bij de vergaring waarvan enig voorschrift is geschonden, aan het bewijs van de overtreding kan bijdragen. De Hoge Raad tekende daarbij aan dat het enkele feit dat bewijs strafrechtelijk gezien onrechtmatig was verkregen, niet zonder meer meebrengt dat dit bewijs ook in een bestuursrechtelijke procedure niet mag worden gebruikt. De eigen aard van het bestuursrecht en het strafrecht verzetten zich tegen een dergelijke eenvoudige gelijkstelling. Een en ander neemt vanzelfsprekend niet weg, dat het ook in het bestuursrecht kan voorkomen dat bij de bewijsgaring zodanig fundamentele normen – te denken valt aan de essentiële normen van artikel 6 EVRM – zijn geschonden en de overtreder daardoor zozeer in zijn belangen is geschaad, dat het verkregen bewijs niet kan worden gebruikt om een boete op te leggen. Tot slot kan worden gewezen op de artikelen 5:10a en 8:28a Awb waarin de zogeheten cautieplicht is geregeld. Deze houdt in dat een partij die wordt verhoord met het oog op het aan haar opleggen van een bestraffende sanctie of aan wie een bestuurlijke boete is opgelegd, niet verplicht is om daarover verklaringen af te leggen.

3.4. Brieven over bijstandsfraude (SZW) en Jeugdwet (VWS)

Namens de Staatssecretaris van SZW kunnen wij u meedelen dat zij u binnenkort mede namens de Minister voor Rechtsbescherming een brief zal toezenden over de aanpak van bijstandsfraude.

Namens de Minister van VWS kunnen wij u meedelen dat begin juni de halfjaarlijkse voortgangsrapportage Jeugd aan uw Kamer wordt toegezonden. Daarin wordt de Kamer ook geïnformeerd over de voortgang inzake de vraag van de heer Van Nispen over de rechtsbescherming bij de verleningsbeslissing jeugdhulp en de manier waarop gemeenten daarmee omgaan.

4. Plan van aanpak

Voornemen	Planning
Het IAK dat geldt voor alle beleid en wetgeving wordt uitgebreid met een overzicht van alle relevante factoren voor het kiezen van een handhavingssysteem.	Aanpassing IAK voorjaar 2019
– In de Awb zal worden geregeld dat bij de keuze voor de wettelijke maximumhoogte van een bestuurlijke boete wordt aangesloten bij de boetecategorieën in het strafrecht. Daarbij wordt ook gezien in hoeverre de huidige strafrechtelijke boetecategorieën verhoging of verfining behoeven. Bestaande boetestelsels waarvan de boetemaxima niet geënt zijn op de strafrechtelijke boetecategorieën zullen worden aangepast, tenzij voor die afwijking een bijzondere rechtvaardiging bestaat. – Als dezelfde overtreding kan worden afgedaan met een bestuurlijke boete, maar in plaats daarvan ook strafrechtelijk kan worden gesanctioneerd, dan mag de wettelijke maximumhoogte van de bestuurlijke boete niet hoger zijn dan de maximale financiële strafbedreiging in het strafrecht. Bestaande duale stelsels die niet voldoen aan die eis, worden aangepast. Ook hierbij zal worden gezien in hoeverre de huidige strafrechtelijke boetecategorieën verhoging of verfining behoeven om zo deze afstemming met de bestuurlijke-boetehogtes te faciliteren. – Verjaringstermijnen in de Awb worden in lijn gebracht met termijnen in het strafrecht.	Wetsvoorstel in 2019 in consultatie. Aanpassing bestaande boetestelsels eventueel in aparte aanpassingswet.
Voor toekomstige gevallen worden wettelijke boetemaxima in het bestuursrecht zoveel mogelijk onderling afgestemd. De verplichting daartoe wordt verankerd in de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).	Is reeds uitgevoerd en op 1 januari 2018 in werking getreden (Ar 5.43).

Voornemen	Planning
In bestaande duale stelsels stemmen OM en bestuursorganen hun rekwireerbeleid, respectievelijk hun boetebeleid onderling op elkaar af.	Voor de duale wetten waarin de geconstateerde verschillen tussen de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke boete onverklaarbaar zijn, worden overleggen met de verschillende verantwoordelijken om te bezien waar bijstelling nodig en mogelijk is. De eerste besprekingen i.c. zijn in september 2018 gestart. JenV heeft daarin een signalerende en faciliterende rol: de verantwoordelijkheid voor het boete- en rekwireerbeleid ligt bij de bestuursorganen respectievelijk het OM, waarbij zij zijn gebonden aan de kaders uit Europese en nationale wetgeving en jurisprudentie. De vakdepartementen worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid om de benodigde aanpassingen in wetgeving en beleid binnen hun verantwoordelijkheid conform het nader advies te realiseren. Met het OM is voorts afgesproken dat het conform het nader rapport afstemming zoekt over het sanctiebeleid met de bestuurlijke handhavers binnen de duale stelsels. Deze beoogde afstemming over het handhavingsbeleid, waaronder het sanctiebeleid, vindt in veel duale stelsels al plaats. Zo zijn er verschillende overleggen tussen het OM, de toezichthouder (inspectie) en verantwoordelijke bestuurder (vakdepartementen) over het handhavings- en sanctiebeleid. De balans die daarin wordt getroffen is geen statisch gegeven en vergt aanpassing onder meer naar de mate waarin normen (en de overtreding daarvan) zich ontwikkelen en gedragingen scherper worden afgekeurd. Hetgeen wordt afgesproken wordt vastgelegd in handhavingsarrangementen, handhavingskaders en aanwijzingen van het College van procureurs-generaal.
In toekomstige duale stelsels vindt een dergelijke afstemming eveneens plaats.	Dit wordt uitgevoerd indien nieuwe stelsels worden ontworpen.
Er wordt onderzoek gedaan naar de voor- en nadelen van schorsende werking in de bezwaar-fase van bepaalde boetebesluiten.	Onderzoek is uitbesteed en is na de zomer afgerond.
De effecten van voorlopige voorzieningen wegens betalingsonmacht zullen worden onderzocht. Bezien wordt of dit aanleiding geeft tot nadere voorlichting over betalingsregelingen.	Onderzoek is uitbesteed en is na de zomer afgerond.
Een verkenning wordt uitgevoerd naar de mogelijkheid om opgelegde bestuurlijke boetes te betrekken bij bepaalde screenings voor een verklaring omtrent het gedrag.	Onderzoek is uitbesteed en is na de zomer afgerond.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus