



PARLEMENT & WETENSCHAP

Wetsvoorstel Wet internationale sanctiemaatregelen: bestuurlijke handhaving

9 maart 2026 | Prof. mr. Herman Bröring (Rijksuniversiteit Groningen)

Belangrijkste bevindingen en boodschappen

- Het wetsvoorstel betekent ten opzichte van de Sanctiewet 1977 daadwerkelijk een modernisering en aanvulling van handhavingsmogelijkheden. Onder het wetsvoorstel krijgen vergeleken met de Sanctiewet 1977 meer bestuursorganen en meer normadressaten met de regeling te maken. Het reguliere pakket aan bestuurlijke handhavingsinstrumenten, zowel de toezichtsbevoegdheden als de sanctiebevoegdheden, komt ter beschikking te staan, met daarenboven meldplichten, de bevoegdheid tot het geven van gedragsaanwijzingen en die tot openbaarmaking van opgelegde sancties. Anderzijds ontbreekt de mogelijkheid om als sanctie vergunningen in te trekken, maar de in artikel 7.1.7 vervatte bevoegdheid voor gevallen van ernstige niet-naleving of in geval van een risico op ernstige ontduiking vormt daarvoor een alternatief.
- Bestuurlijke sancties hebben een ruim bereik omdat zij, overigens net als strafrechtelijke sancties, opgelegd kunnen worden aan plegers, medeplegers, functioneel daders en, in geval van rechtspersonen als overtreder, leidinggevers.
- De juridische grondslag voor gegevensdeling wordt verbeterd.
- De last onder dwangsom (in een uitzonderlijk geval onder bestuursdwang) ter voorkoming van herhaling kan een zinvol preventief instrument zijn.
- Wat betreft de hoogte van geldboetes is de juridische afstemming tussen bestuursrecht en strafrecht aangepast aan de nieuwe algemene lijn in de wetgeving op dit punt.
- Het wetsvoorstel is, net als de Sanctiewet 1977, een soort kaderwet. De wet dient ter uitvoering van internationale sanctiebesluiten en -regelingen, waarvoor meerdere (reeds bestaande) nationale instanties worden ingeschakeld. Al deze instanties zijn bestuursorganen met eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden, zodat zij eigen beleid kunnen voeren. De onderlinge beleidsafstemming verdient bijzondere aandacht.
- Niet in het minst geldt dit voor de taakverdeling tussen bestuursorganen en het openbaar ministerie. Waar voor dezelfde taak – bestraffende handhaving – twee partijen bevoegd zijn, is er

immers het risico dat niemand zich verantwoordelijk voelt. Aangesloten kan worden bij de gangbare criteria voor de taakverdeling.

- Men kan zich afvragen of de Minister van Buitenlandse Zaken de meest gereede persoon is om, waar het gaat om gebruikmaking van bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingsbevoegdheden, te zorgen voor de afstemming tussen de verschillende (nationale) bestuursorganen en tussen (nationale) bestuursorganen en het openbaar ministerie.
- Bij de plaats en rol van (de aanwijzing van) bewindvoerders kunnen vraagtekens worden geplaatst.
- Evenzo bij het aanwijzen van andere dan de in de wet aangewezen bestuursorganen. In geval van aanwijzing van een ander bestuursorgaan is bekrachtiging bij wet raadzaam. Relevant is hoe vaak een dergelijke aanwijzing zal voorkomen. Want vele opeenvolgende bekrachtigingen bij wet zijn weinig fraai.
- Goede voorlichting aan de normadressaten en hulp bij complianceprogramma's zijn van groot belang, omdat de verplichtingen lang niet altijd eenduidig zijn. Aan een declaratoir besluit is geen behoefte.
- Veel van de hierboven gemaakte opmerkingen betreffen niet het wetsvoorstel zelf, maar de wetsuitvoering. Pakken de bestuursorganen hun taak goed op en maken zij daadwerkelijk gebruik van de (diverse) ter beschikking staande mogelijkheden? Is er goede afstemming met het openbaar ministerie? Wetsevaluatie kan over deze en andere punten uitsluitel geven. Onder die andere punten moet ook de werkbelasting voor de rechtspraak worden begrepen. Gezien de actuele internationale omstandigheden verdient, naast een invoeringsevaluatie, een evaluatie binnen drie jaar in plaats van vijf jaar de voorkeur.

1. Inleiding en vraagstelling

Via het samenwerkingsverband Parlement & Wetenschap ontving ik een verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer om een factsheet te schrijven over het wetsvoorstel Wet internationale sanctiemaatregelen. Meer specifiek zijn mij de volgende vragen voorgelegd:

1. In hoeverre heeft de overheid straks voldoende instrumenten om een goede naleving en handhaving van sanctiemaatregelen te kunnen borgen?
2. Biedt het wetsvoorstel voldoende instrumenten om via het bestuursrecht de handhaving ten aanzien van sancties te verbeteren?
3. Voor welke knelpunten (in de praktijk) biedt het wetsvoorstel straks wel een oplossing en voor welke niet?
4. Zijn er vanuit de wetenschap aandachtspunten ten aanzien van de samenloop tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving?

Hieronder beantwoord ik deze vragen in de aangegeven volgorde. Omdat ik ben benaderd als deskundige op het terrein van het bestuursrecht, leg ik sterk de nadruk op de bestuursrechtelijke handhavingsmogelijkheden, mede in vergelijking met het strafrecht. Dit wil zeggen dat ik op vraag 2 het uitgebreidst inga.

2. Beantwoording vragen

2.1. Voldoende nalevings- en handhavingsinstrumenten?

Het wetsvoorstel kent een ruim arsenaal aan handhavingsinstrumenten: zowel ondernemingsrechtelijke, bestuursrechtelijke als strafrechtelijke. Van alle instrumenten kan de

aanwijzing van een bewindvoerder als het meest omstreden middel worden aangemerkt.¹ Ik sluit mij op dit punt aan bij het advies van de Raad van State. Ondernemingen dienen zich aan de wet te houden. Doen zij dat niet, dan kunnen er een of meer sancties worden opgelegd. Met de aanwijzing van een bewindvoerder wordt een tussengebied betreden, met onduidelijkheid over de verhouding tussen het belang van de onderneming en het algemeen belang. In de verhouding tussen ondernemingsrecht en staats- en bestuursrecht kan een tweepettenprobleem ontstaan naar analogie van gevallen waarin overheden een of meer bestuurders of leden van de raad van commissarissen van een bv of nv benoemen. Deze bestuurders en commissarissen dienen zich te laten leiden door het vennootschapsbelang.² Consequentie is dat zij afstand dienen te nemen van eventuele (bindende) instructies van een bestuursorgaan die aan dat belang afbreuk doen.

Met de aanwijzing op wettelijk grondslag van een bewindvoerder wordt de aansturing vanuit het algemeen belang gelegitimeerd. De aanwijzingsbevoegdheid van artikel 5.3 is een sterk discretionaire bevoegdheid (ongebonden beoordelingsruimte: “naar het oordeel van Onze Minister”; beleidsruimte: kan-bepaling). Zo men deze bevoegdheid wil behouden, kan men zich afvragen of er niet meer (inhoudelijke en/of procedurele) waarborgen nodig zijn.³ Dat tegen een opdracht van een bewindvoerder administratief beroep bij de minister kan worden ingesteld, onderstreept het beleidsmatige gehalte van de voorprocedure.⁴

Of ondernemingsrechtelijke voorzieningen, waaronder de enquêteprocedure bij de Ondernemingskamer, de behoefte aan een bewindvoerder in de zin van het wetsvoorstel kunnen wegnemen, kan ik niet afdoende beoordelen. Geconstateerd kan echter worden dat de *gedragsbeschikking* als bedoeld in artikel 7.1.3 ten minste voor een deel van de gevallen een alternatief vormt. Dit met de aantekening dat een bewindvoerder ook proactief kan werken, terwijl een gedragsbeschikking als geregeld in het wetsvoorstel reactief is, namelijk een bestuurlijke handeling naar aanleiding van een geconstateerde normschending.

Het is verstandig om niet alleen aandacht te schenken aan handhaving, maar ook en vooral na te gaan hoe (vrijwillige) naleving zonder sancties kan worden bevorderd. In dit verband moet, naast voorlichting en hulp bij het opstellen van complianceprogramma's,⁵ tevens de in artikel 7.1.6. geregelde *openbaarmaking* van opgelegde sancties worden genoemd.

Voor de centrale doelstelling is niet alleen het arsenaal aan handhavingsinstrumenten van het wetsvoorstel relevant. Zo is ook de *reikwijdte* van het wetsvoorstel van belang: welke gedragingen van welke actoren vallen er zoal onder?

Wat betreft deze actoren kan er nog op worden gewezen dat niet alleen de pleger als overtreder kan worden aangemerkt, maar ook de medepleger (art. 5:1, tweede lid, Algemene wet bestuursrecht, Awb) en de functioneel dader (op basis van – oorspronkelijk strafrechtelijke – jurisprudentie). In geval van een rechtspersoon als overtreder kan onder omstandigheden bovendien handhavend worden opgetreden tegen de leidinggever (art. 5:1, derde lid, Awb). Voor een doelmatige handhaving

¹ Het is een dergelijke maatregel die maakt dat de materie niet uitsluitend in een rijkswet kan worden geregeld.

² Art. 2:129, vijfde lid, Burgerlijk Wetboek (BW) luidt: “Bij de vervulling van hun taak richten de bestuurders zich naar het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming.” Zie voor de rvc art. 2:140 BW. Voor bv's art. 2:239, vijfde lid, en 250, tweede lid, BW. Voor het stichtingsbestuur art. 2:291, derde lid, BW.

³ Weliswaar kan tegen een besluit tot aanwijzing van een persoon als bewindvoerder bezwaar worden gemaakt en beroep en hoger beroep worden ingesteld, maar gezien het sterk discretionaire karakter van de aanwijzingsbevoegdheid zal de rechterlijke toetsing in het algemeen terughoudend zijn.

⁴ Een voorprocedure is een procedure die voorafgaat aan een eventuele rechterlijke procedure. Administratief beroep is een bepaald type voorprocedure dat mede gekenmerkt wordt door een toezichtfunctie.

⁵ Zie voor het belang daarvan voor de rechtspraak Loenen (2022), die erop wijst dat naleving van internationale sancties lang niet altijd een eenvoudige zaak is (terwijl er anderzijds voor de nationale handhavende organen een soort beginselplicht tot handhaving bestaat).

van de nieuwe wet verdient het aanbeveling op de betrokken beleidsterreinen ook deze andere soorten overtreders te verkennen.

Nieuwe *meldplichten*, onder meer voor de advocatuur, betekenen ten opzichte van de Sanctiewet 1977 een verbetering. Meldplichten faciliteren de handhavingstaak van de overheid. Opgemerkt moet echter worden dat de controle op de naleving van deze plichten niet altijd eenvoudig is: wie niets meldt, kan buiten beeld blijven.

Relevant is voorts de versterking in het wetsvoorstel van de juridische grondslag voor *gegevensuitwisseling*. Gegevensuitwisseling is voor een goede handhaving een cruciaal (uitvoerings)aspect.

2.2. Voldoende bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten?

2.2.1. Herstelsancties

De Sanctiewet 1977 stamt uit de tijd dat het bestuurlijke handhavinginstrumentarium veelal beperkt was tot *herstelsancties*, met name tot bestuursdwang. Later kwam de dwangsombevoegdheid naar voren. Zie voor de Sanctiewet 1977 het in 2002 ingevoerde artikel 10c. In deze wet is sprake van een zogenoemde zelfstandige, niet aan een bestuursdwangbevoegdheid gekoppelde dwangsombevoegdheid (een bestuursdwangbevoegdheid kent de Sanctiewet 1977 niet). Het wetsvoorstel bevat in artikel 7.1.4 de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder *bestuursdwang*. Dit betekent niet dat de bevoegdheid tot het opleggen van een *dwangsom* is geschrapt. Artikel 5:32, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht (Awb) zegt namelijk: “Een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, kan in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen.” Dat in het wetsvoorstel zelf de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom niet wordt genoemd, betekent dus helemaal niet dat deze bevoegdheid er niet is. Integendeel. Voor wie niet ingewijd is in het bestuursrecht is het goed om hierop te wijzen, omdat het ook in de memorie van toelichting vooral over bestuursdwang gaat.⁶

Dit, terwijl de dwangsombevoegdheid in de praktijk van aanzienlijk groter belang zal zijn dan de bestuursdwangbevoegdheid. In geval van bestuursdwang krijgt een bestuursorgaan de mogelijkheid om zelf te doen wat de overtreder moet doen, namelijk het beëindigen van de overtreding of het wegnemen van de gevolgen van de overtreding.⁷ Daartoe zal het bestuursorgaan in veel gevallen (feitelijk) niet in staat zijn.⁸ In sommige situaties kan dat anders zijn en voor die situaties dient de bestuursdwangbevoegdheid volledigheidshalve in de wet te zijn opgenomen. Daarbij moet mede worden gedacht aan overtreders die onbekend zijn of niet meer in staat zijn om de overtreding te beëindigen of de gevolgen van de overtreding ongedaan te maken.

Bijzondere aandacht verdient nog de mogelijkheid om een herstelsanctie (last onder dwangsom of bestuursdwang) op te leggen *ter voorkoming van herhaling* van de overtreding. Hoewel het ongebruikelijk is om hier te spreken van een preventieve herstelsanctie,⁹ gaat het nadrukkelijk om een sanctie met een preventief karakter. De herstelsanctie ter voorkoming van herhaling kan worden opgelegd als reactie op een vastgestelde overtreding, waarbij de overtreder een dwangsom verbeurt

⁶ Zie voor het misverstand eveneens het Consultatieverslag, p. 2-3. De introductie van de bestuursdwangbevoegdheid en koppeling daaraan van de dwangsombevoegdheid is een voorbeeld van modernisering van de regelgeving.

⁷ Een last onder bestuursdwang bestaat derhalve uit twee componenten: een verplichting voor de overtreder en de voorwaardelijke bevoegdheid om zelf feitelijk op te treden. Een voorwaardelijke bevoegdheid, want afhankelijk van de onzekere gebeurtenis dat de overtreder de last niet in acht neemt. Met het niet opvolgen van de last binnen de begunstigingstermijn wordt laatstbedoelde bevoegdheid geactiveerd.

⁸ Om deze reden wordt in het financieel recht, net als in de Sanctiewet 1977, gewerkt met zelfstandige bevoegdheden tot het opleggen van een last onder dwangsom.

⁹ Deze term pleegt te worden gereserveerd voor gevallen als bedoeld in art. 5:7 Awb.

wanneer hij binnen een bepaalde termijn opnieuw een *soortgelijke* overtreding begaat.¹⁰ Zij is vooral geschikt waar de overtreding niet meer beëindigd kan worden of de gevolgen niet meer ongedaan kunnen worden gemaakt. Een last onder dwangsom ter voorkoming van herhaling doet denken aan een voorwaardelijke boete, maar is dat niet, omdat het om een herstelsanctie en niet om een bestraffende sanctie gaat.¹¹

2.2.2. Bestraffende sancties

Voor *bestraffende* sancties werd geruime tijd alleen gekeken naar het strafrecht (door in de bijzondere wet strafbepalingen op te nemen). Zo aanvankelijk ook de Sanctiewet 1977. In het genoemde jaar 2002 is tevens, in artikel 10d, de bevoegdheid opgenomen tot het opleggen van een bestuurlijke boete. De reden voor de invoering van een dergelijke boetebevoegdheid, in de Sanctiewet 1977 en elders, is wat wordt genoemd het *handhavingstekort*. Algemeen wordt geconstateerd dat de strafrechtketen overbelast is, dat het openbaar ministerie prioriteiten moet stellen en dat voor de handhaving van bijzondere wetten en daarop gebaseerde voorschriften het openbaar bestuur primair aan zet is. Dit wordt vaak uitgedrukt in de bewoording dat het strafrecht *ultimum remedium* is. Andere redenen voor de boetebevoegdheid zijn de *vervolmaking van het handhavingsinstrumentarium* van het openbaar bestuur en de *materiedeskundigheid* van dit bestuur. In het wetsvoorstel is in artikel 7.1.5 eveneens de bevoegdheid tot het opleggen van een *bestuurlijke boete* opgenomen.

De behoefte aan bestuurlijkeboetebevoegdheden, inmiddels neergelegd in naar schatting 180 wetten, bleek zo groot dat de oorspronkelijke gedachte – dat deze alleen geschikt zijn voor eenvoudig vast te stellen overtredingen waarop lage boetes staan – geleidelijk aan op de achtergrond is geraakt.¹² Om een onbalans tussen bestuursrecht en strafrecht op het punt van de hoogte van geldboetes tegen te gaan,¹³ wordt tegenwoordig voor de ten hoogste op te leggen boete (die gezien art. 5:46, eerste lid, Awb in de wet moet staan) aangesloten bij de *categorisering van artikel 23 Wetboek van Strafrecht (Sr)*. Anders dan in de Sanctiewet 1977 (vgl. art. 10e) is dat eveneens in het wetsvoorstel gebeurd (in art. 7.1.5, tweede lid).¹⁴ De bestuurlijke boete is bijzonder geschikt voor situaties waarin de overtreding niet meer beëindigd kan worden of de gevolgen niet meer ongedaan kunnen worden gemaakt. In het algemeen kan voor een en dezelfde overtreding tegelijkertijd zowel een herstelsanctie als een bestuurlijke boete worden opgelegd.¹⁵

Bestraffende sancties, die een ‘criminal charge’ ofwel vervolging betreffen, gaan vergezeld van meer waarborgen dan herstelsancties. Te denken valt aan het zwijgrecht (wel bij bestraffende, niet bij herstelsancties). Voorts aan het vereiste van verwijtbaarheid (*idem*). Het verschil moet echter niet worden overdreven. Zo hangen de eisen die worden gesteld aan de bewijsvoering door bestuursorganen en de indringendheid van de rechterlijke toetsing aan het evenredigheidsbeginsel vooral af van de ingrijpendheid van de opgelegde sanctie c.q. de belangen die op het spel staan. Wat betreft het zwijgrecht is van betekenis dat dit alleen relevantie heeft waar wilsverklaringen voor de bewijsvoering noodzakelijk zijn. In verband met de verwijtbaarheid valt op te merken dat het belang daarvan mede afhangt van de formulering van de norm. Gewone verwijtbaarheid hoeft in de regel niet te worden bewezen, terwijl voor (de zwaardere) opzetfeiten veelal een betrekkelijk lichte vorm van bewijs volstaat.¹⁶

¹⁰ Met een soortgelijke overtreding wordt bedoeld op een schending van dezelfde (eerder geschonden) verplichting. Ook moet steeds hetzelfde bestuursorgaan betrokken zijn. Zie Bröring & Van Vorselen (2013).

¹¹ In media wordt een dwangsom overigens vaak een boete genoemd. Juridisch gezien ten onrechte.

¹² Advies Raad van State 13 juli 2015.

¹³ Hierover H.E. Bröring, M. den Uijl, A. Tollenaar, N.J.M. Kwakman, B.F. Keulen (2012).

¹⁴ Deze koppeling aan art. 23 Sr is een voorbeeld van modernisering van de regelgeving.

¹⁵ Een last onder dwangsom en een last onder bestuursdwang kunnen blijkens art. 5:6 Awb niet tegelijkertijd voor dezelfde overtreding worden opgelegd.

¹⁶ Voor ingewijden wordt verwezen naar de leer van kleurloos opzet. Zie ook Strijder, p. 175.

2.2.3. Toezichthouders en toezichtsbevoegdheden

Artikel 10 Sanctiewet 1977 maakt de aanwijzing als toezichthouder van ambtenaren of andere personen mogelijk (door de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister die het mede aangaat; eerste lid) evenals, met betrekking tot financieel verkeer, de aanwijzing als toezichthouder van rechtspersonen (door de Minister van Financiën; tweede lid). Het wetsvoorstel kent met artikel 7.1.1 voor de aanwijzing als toezichthouder meer mogelijkheden, wat te maken heeft met de verruimde reikwijdte ten opzichte van de Sanctiewet 1977.

De aanwijzing als toezichthouder in de zin van artikel 5:11 Awb impliceert de toekenning van de toezichtsbevoegdheden van titel 5.2 Awb, waaronder het vorderen van inlichtingen (art. 5:16) en inzage in zakelijke gegevens (art. 5:17), en het onderzoeken van zaken (art. 5:18) en van vervoermiddelen en ladingen (art. 5:18 Awb). Wat betreft de vaststelling van overtredingen (bewijsvoering) geldt nog steeds dat wanneer behoefte is aan ingrijpender toezichtsbevoegdheden dan die van titel 5.2 Awb in beginsel moet worden uitgeweken naar het strafrecht met zijn *bijzondere opsporingsbevoegdheden*.¹⁷

Middelen zoals een telefoontap of peilbaken zijn in het licht van titel 5.2 Awb dan ook niet toegestaan. Hetzelfde geldt voor stelselmatige observatie.¹⁸ Onder voorwaarden is de inzet van een mystery guest wel toegestaan,¹⁹ terwijl voor openbronnenonderzoek veel ruimte bestaat. In een bijzondere wet zouden toezichthouders een of meer extra toezichtsbevoegdheden kunnen worden toegekend. In de Sanctiewet 1977 noch in het wetsvoorstel is daarvan sprake. Dat is in lijn met de heersende – door mij onderschreven – opvatting dat voor meer ingrijpende bevoegdheden moet worden uitgeweken naar het strafrecht.

2.2.4. Overige instrumenten

Het wetsvoorstel kent tevens, in artikel 7.1.3, de hierboven al genoemde bevoegdheid tot het geven van een *gedragsaanwijzing*. Deze aanwijzing is bedoeld voor een persoon “die niet voldoet aan een krachtens een sanctiemaatregel op hem rustende verplichting”. Omdat zij hier een reactie op een overtreding vormt, kan de aanwijzing als een sanctie worden aangemerkt. Doorgaans gaat het echter niet om een sanctie.²⁰

Wat door bedrijven in het algemeen als zwaarste sanctie wordt ervaren, de *intrekking* van een vergunning,²¹ is in de Sanctiewet 1977 noch het wetsvoorstel geregeld. Dat is begrijpelijk, omdat de verlening van vergunningen en eventueel ook de wijziging en intrekking van beschikkingen in andere wetgeving zijn geregeld. Het is de vraag of deze andere wetgeving intrekking toestaat in geval een in een sanctiebesluit of sanctieregeling opgenomen verplichting is geschonden. Alleen wanneer die andere wetgeving uitdrukkelijk in de bevoegdheid daartoe voorziet, is intrekking wegens overtreding van een sanctiebesluit of -regeling geoorloofd. Men kan zich afvragen in hoeverre uit een

¹⁷ Ook is het strafrecht (exclusief) aangewezen voor bestraffende vrijheidsbeneming.

¹⁸ Zie onder andere CRvB 15 augustus 2017, ECLI:NL:CRVB:2027:2807.

¹⁹ Vgl. bijvoorbeeld ABRvS 23 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:195, en CbB 8 juli 2015, ECLI:NL:CBB:2015:191.

²⁰ De gedragsaanwijzing is onder meer bekend in het financieel recht (art. 1:75, eerste lid, Wft) en dient daar ter concretisering van een (vage) zorgplicht. Zij vormt dan zelf geen sanctie. Pas op overtreding van de gedragsaanwijzing staat een sanctie. Zie nader Stijnen 2026, p. 3, onder verwijzing naar CBB 26 maart 2024, ECLI:NL:CBB:2024:223. Stijnen maakt onderscheid tussen de zelfstandige last als “waarschuwing”, “de concretisering van een rechtsnorm, het voorschrijven van een bindende gedragsnorm zonder dat sprake is van een overtreding en tot slot de verplichting van een ander dan de overtreder om een gedragslijn te volgen die is gericht op voorkoming of beëindiging van de overtreding dan wel het tegengaan van de gevolgen ervan.”

²¹ Zie ook de zogenoemde piramide van Ayres en Braithwaite (1992).

oogpunt van handhaving met het wetsvoorstel andere wetten op dit punt zouden moeten worden aangepast.

Enigszins vergelijkbaar met de intrekking qua ingrijpendheid is de maatregel die de Minister van Economische Zaken op grond van artikel 7.1.7 kan treffen. Het gaat hier om ernstige niet-naleving of een risico op ernstige ontduiking, waarbij de minister voortzetting van het gebruik van een onderneming als middel om sanctiemaatregelen te schenden kan beletten. Gesteld kan worden dat gezien de bevoegdheid van artikel 7.1.7 aan de hierboven bedoelde intrekkingbevoegdheid geen behoefte is.

Nieuw in het wetsvoorstel ten opzichte van de Sanctiewet 1977 is voorts de bevoegdheid (in art. 7.1.6) tot *openbaarmaking* van bestuurlijke sancties.²² Deze openbaarmaking wordt veelal als (bestraffende) sanctie ervaren (*naming & shaming*), maar is niet als sanctie bedoeld: het gaat, zoals ook in de memorie van toelichting wordt opgemerkt, om publieksvoorlichting.²³ Publieksvoorlichting kan uiteraard bijdragen aan naleving van de wet.

2.2.5. Bestuursorganen met handhavingsbevoegdheden

Op zichzelf geen handhavingsinstrument maar daarmee nauw verbonden, is de vraag welke bestuurlijke organisatie en welke bestuursorganen een rol dienen te vervullen. In het eerste lid van artikel 7.1.2 worden de bestuursorganen genoemd die beschikken over de aanwijzingsbevoegdheid, de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang (en daarmee tot het opleggen van een last onder dwangsom) en de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Uit het eerste lid van artikel 7.1.6 kan worden opgemaakt dat deze bij sanctiebesluit of sanctieregeling aangewezen bestuursorganen eveneens bevoegd zijn een sanctiebesluit openbaar te maken. Mede om redenen van materiedeskundigheid is naar mijn mening terecht afgezien van de aanwijzing van één bestuursorgaan.²⁴

Een eigensoortige voorziening is de in tweede lid van artikel 7.1.2 neergelegde bevoegdheid om bij sanctiebesluit of sanctieregeling *bestuursorganen aan te wijzen*. De door het primaat van de wetgever ingegeven suggestie van de Raad van State om na een dergelijke aanwijzing onverwijld een wetsvoorstel in te dienen zodat het betrokken bestuursorgaan alsnog in de wet wordt vastgelegd, lijkt een aanvaardbaar compromis tussen snelheid en flexibiliteit enerzijds en eisen van legaliteit anderzijds.²⁵ Het is vast wetgevingsbeleid dat bestuursorganen bij wet in het leven worden geroepen, evenals sancties en toezichtsbevoegdheden.²⁶ Ook als met het tweede lid van artikel 7.1.2 wordt bedoeld op andere *reeds bestaande* bestuursorganen, is de regeling in inhoudelijk opzicht hoogst uitzonderlijk.²⁷

Of toepassing van de bevoegdheid om andere organen aan te wijzen hoogst uitzonderlijk zal zijn, is voor mij onduidelijk. Hoe vaak denkt men – bij benadering – van deze bevoegdheid gebruik te zullen moeten maken? Zijn er voorbeelden te geven van onder bepaalde omstandigheden aan te wijzen andere bestuursorganen? Als het om incidentele aanwijzingen gaat, is de suggestie van de Raad van

²² Hier is dus sprake van een voorbeeld van aanvulling van het instrumentarium.

²³ Ook de Wet open overheid maakt openbaarmaking mogelijk. Een grondslag in een bijzondere wet verdient echter de voorkeur, mede om redenen van rechtsbescherming (vgl. art. 7.1.6, tweede lid, wetsvoorstel).

²⁴ Vgl. mvt, p. 13.

²⁵ Advies RvS, p. 12.

²⁶ Vgl. aanwijzing 2.21 Aanwijzingen voor de regelgeving. Zie voorts art. 5:4 Awb, dat inhoudt dat een bestuurlijkesanctiebevoegdheid op de wet moet zijn terug te voeren.

²⁷ Ze valt daarmee zeker niet samen, maar doet enigszins denken aan delegatie (waarvoor blijkens art. 10:15 Awb een wettelijk voorschrift als grondslag voldoende is). Zie bijvoorbeeld art. 5:16, eerste lid, Omgevingswet ("Een bestuursorgaan dat bevoegd is om op een aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen of bevoegd is tot toepassing van paragraaf 5.1.5, kan die bevoegdheid aan een ander bestuursorgaan overdragen, als dat bestuursorgaan daarmee instemt.") Nadere hierover art. 4.17 Omgevingsbesluit ("flexibiliteitsregeling bevoegd gezag").

State, te weten bekrachtiging (achteraf) bij formele wet, rechtsstatelijk aanvaardbaar en goed werkbaar.²⁸

2.2.6. Bestuurlijke organisatie in ruimere zin

Voor de naleving en handhaving wordt de spil gevormd door de hierboven bedoelde bestuursorganen met handhavingsbevoegdheden. Het is essentieel dat het wetsvoorstel, net als de Sanctiewet 1997, een soort *kaderwet* is. De wet dient ter uitvoering van internationale sanctiebesluiten en -regelingen, waarvoor meerdere (reeds bestaande) instanties worden ingeschakeld. Al deze instanties zijn bestuursorganen met eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden, zodat zij eigen beleid kunnen voeren. De betrokken bestuursorganen zijn, onder het wetsvoorstel meer nog dan onder de Sanctiewet 1977, divers van aard (waarbij hun primaire taken en bevoegdheden in andere wetgeving zijn neergelegd). Bijgevolg is eenheid van (handhavings)beleid niet op voorhand verzekerd.

In samenhang hiermee vergt de positie van de Minister van Buitenlandse Zaken aandacht. Deze minister heeft gelet op de materie – internationale sanctiemaatregelen – een centrale positie gekregen. Gezien de mogelijkheid van uiteenlopend handhavingsbeleid is duidelijk dat er een coördinerende minister nodig is. Het is echter de vraag of men bij de Minister van Buitenlandse Zaken uitkomt wanneer de nadruk wordt gelegd op de handhaving van verplichtingen en op de uitoefening van bestuurlijke herstel- en bestraffende sancties, mede in relatie tot strafrechtelijke handhaving. Heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken wat betreft dit type handhaving voldoende ervaring en expertise? Of is eigenlijk sprake van een *ministerievreemde* opdracht? Zou het Ministerie van Financiën niet meer in de rede liggen? Of dat van Justitie en Veiligheid of Economische Zaken?

Voor alle duidelijkheid: de beleidsruimte die er is, heeft vooral betrekking op wanneer welk handhavingsinstrument wordt ingezet (hoe-beleidsruimte). Over de vraag *of* gehandhaafd moet worden, kan veel minder discussie bestaan. Er is op het onderhavige terrein immers weinig ruimte om af te zien van handhaving (zodat gesproken zou kunnen worden van een *beginselplicht tot handhaving*).²⁹

2.3. Bijdrage oplossing knelpunten (in de praktijk)?

Een belangrijk knelpunt in de praktijk van de handhaving zijn de beperkingen om gegevens te delen. Het wetsvoorstel betekent een verbetering ter zake.³⁰ Ook de zojuist besproken (weliswaar omstreden) bevoegdheid om bij sanctiebesluit of sanctieregeling bestuursorganen aan te wijzen zou om redenen van snelheid en flexibiliteit als een verbetering kunnen worden aangemerkt.³¹

In dit verband is begrijpelijk dat is afgezien van de keuze voor één tot handhaving bevoegd bestuursorgaan. In aansluiting op wat zojuist over de eenheid van beleid werd opgemerkt: waar het gaat om door verschillende bestuursorganen te sanctioneren vergelijkbare overtredingen van (vergelijkbare) sanctiebesluiten of sanctieregelingen is evenwichtigheid in de zwaarte van de sancties een aandachtspunt. Dit betreft vooral de hoogte van bestuurlijke boetes. Overleg en

²⁸ In de Beslisnota, p. 3, is er dan ook terecht gevolg aan gegeven.

²⁹ Omdat het Unierecht voor zijn naleving sterk afhankelijk is van handhaving door (nationale) organen van de lidstaten en gelijke behandeling van essentieel belang is (voor de effectiviteit en voor een 'level playing field'), wordt in beginsel strikte naleving verlangd en is er geen ruimte voor gedogen.

³⁰ Aan de vraag hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de nog vrij recente (maar nog niet tot volle tevredenheid stemmende) Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden ga ik voorbij.

³¹ Beide zijn voorbeelden van aanvulling van het instrumentarium.

afstemming kunnen hier behulpzaam zijn.³² Zij hangen eerder af van de bereidheid tot afstemming van (functionarissen van) van de verschillende bestuursorganen dan van nieuwe wetgeving.³³

In het algemeen geldt voor goede wetgeving dat het gros van de normadressaten deze uit zichzelf naleeft: vrijwillige naleving moet regel zijn, handhavend optreden uitzondering. Nodig is daarom dat de normadressaten goed geïnformeerd zijn over wat er van hen wordt verlangd. Vanzelfsprekend kan duidelijke wetgeving daaraan bijdragen. Maar ook duidelijk en kenbaar beleid kan helpen, evenals een toegankelijk centraal vraagpunt.³⁴ Ook in dit kader komt het eerder dan op wetgeving aan op de bereidheid van (functionarissen van) de verschillende bestuursorganen om duidelijk beleid vast te stellen en bekend te maken en vragen van normadressaten duidelijk te beantwoorden. De praktijk elders leert dat niet elk bestuursorgaan dit aandurft, maar liever een slag om de arm houdt uit vrees voor precedentwerking en om redenen van flexibiliteit. In dit kader zou ook gedacht kunnen worden aan de mogelijkheid van een zogenoemd declaratoir besluit: een (voor bezwaar en beroep vatbaar) besluit waarbij het bestuursorgaan een wettelijk voorschrift uitlegt, zodat wordt verduidelijkt hoe men zich precies dient te gedragen

Aan een wettelijke basis voor een declaratoir besluit is in het algemeen geen behoefte, want er wordt in de jurisprudentie een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit aangenomen wanneer een andere weg – eerst een overtreding begaan alvorens duidelijkheid (van de rechter) te kunnen krijgen over wat wel en niet mag – onredelijk bezwarend is.

Het spreekt voor zich dat elk in het bestek van het wetsvoorstel tot handhaving bevoegde bestuursorgaan over voldoende handhavingscapaciteit moet beschikken, in zowel kwantitatief als kwalitatief opzicht. Gezien de bestuurlijke instanties waar het om gaat, lijkt de kwalitatieve kant het minste probleem.

Het wetsvoorstel ziet op de uitvoering van internationale en Unierechtelijke besluiten. In voorkomende gevallen kan ook de handhaving van sanctiebesluiten en -regelingen een internationaal of Unierechtelijk aspect hebben, met name waar het gaat om internationaal opererende ondernemingen. Alsdan kan gezamenlijk optrekken met buitenlandse handhavingsinstanties aangewezen zijn. Hiermee wordt vooral, maar niet uitsluitend bedoeld op internationale gegevensuitwisseling. De meeste in het kader van het wetsvoorstel bevoegde bestuursorganen hebben voldoende ervaring met en juridische mogelijkheden voor *internationale samenwerking*, maar dat geldt niet voor elk bestuursorgaan.³⁵ Internationale samenwerking zal primair op internationaal respectievelijk Europees niveau moeten worden opgelost.³⁶ Het kan ook impliceren dat de handhaving in plaats van bestuursrechtelijk strafrechtelijk moet worden opgepakt (omdat strafrechtelijk de juridische infrastructuur voor internationale samenwerking beter is).

2.4. Aandachtspunten samenloop bestuursrecht en strafrecht

In de Awb zijn algemene voorzieningen voor *samenloop* tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving getroffen.³⁷ Zie artikel 5:44 Awb en, spiegelbeeldig, artikel 243, tweede lid, Sr. In het tweede lid van artikel 5:44 Awb staat: “Indien de gedraging tevens een strafbaar feit is,

³² Dit aandachtspunt sluit aan bij de eerste twee aanbevelingen van de Nationaal coördinator sanctienaleving en handhaving, p. 5.

³³ Ook afstemming op het niveau van de Europese Unie kan op dit punt aangewezen zijn (mogelijkheid van gezamenlijke ‘guidelines on fining’ ofwel boeterichtsnoeren).

³⁴ Vgl. de derde aanbeveling van de Nationaal coördinator sanctienaleving en handhaving, p. 5.

³⁵ Toezichhouders op het terrein van het financieel recht, bijvoorbeeld, hebben dat wel, evenals een instantie als de RDW.

³⁶ Waarbij een rol voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken kan zijn weggelegd.

³⁷ De samenloop betreft met name bestuursrechtelijke overtredingen die samenvallen met een strafrechtelijke overtreding of een misdrijf. Hierbij gaat het in het bijzonder om strafbaarstellingen in het kader van (art. 1 1^o van) de Wet op de economische delicten.

wordt zij aan de officier van justitie voorgelegd, tenzij bij wettelijk voorschrift is bepaald, dan wel met het ministerie is overeengekomen, dat daarvan kan worden afgezien.” Dit betekent dat het openbaar ministerie in dit soort gevallen van samenloop het primaat heeft. Wettelijke regelingen die hierop een uitzondering maken, komen weinig voor. Convenanten over de taakverdeling tussen bestuursorgaan en openbaar ministerie – wie pakt het op? – zijn daarentegen heel gangbaar. Gangbare criteria zijn onder meer de ernst van de normschending en of sprake is van (herhaalde) recidive.

De betrokkenheid van verschillende bestuursorganen betekent dat het openbaar ministerie met meerdere partijen te maken heeft, wat voor hem de afstemming kan compliceren. Verder blijft het de vraag waaraan het openbaar ministerie gezien zijn beperkte capaciteit prioriteit geeft. Mocht het openbaar ministerie veel gewicht hechten aan strafrechtelijke handhaving van sanctiebesluiten en -regelingen, en gezien de praktijk onder de Sanctiewet 1977 zijn er aanwijzingen voor een bevestigend antwoord, dan is het overigens nog de vraag of voldoende gebruik wordt gemaakt van alle strafrechtelijke middelen die ten dienste staan.³⁸

Dubbele bestraffing – waaronder de combinatie van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke bestraffing voor hetzelfde feit – is uiteraard verboden (*ne bis in idem*).³⁹ Ingewikkelder kan de zorg voor een *evenredige* sanctie zijn, met name in situaties waar sprake is van een combinatie van een bestuurlijke herstelsanctie en een strafrechtelijke bestraffende sanctie. Qua informatievoorziening is er in verband met dit laatste weliswaar een verantwoordelijkheid voor bestuursorgaan en openbaar ministerie weggelegd, maar ook en vooral voor de betrokken overtreder.

Bronnenlijst

Literatuur

- Ian Ayres & John Braithwaite, *Responsive Regulation. Transcending the deregulation debate*, New York: Oxford University Press 1992.
- H.E. Bröring & M. Feenstra, Factsheet in het kader van Parlement en Wetenschap, voor de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer, *Verschuiving van strafrechtelijke naar bestuursrechtelijke handhaving en sanctionering*, mei 2018.
- H.E. Bröring & B.F. Keulen, *Bestraffende sancties in het strafrecht en het bestuursrecht*, Zutphen: Uitgeverij Paris, 2017.
- H.E. Bröring & E.M. van Vorselen, Lex certa en het financieel bestuursrecht, *JBplus*, 2013 afl. 3, p. 102-128.
- H.E. Bröring, M. den Uijl, A. Tollenaar, N.J.M. Kwakman, B.F. Keulen, *Referentiekader geldboetes. Verslag van een onderzoek naar de hoogte en wijze van berekening van geldboetes in het bestuursrecht en het strafrecht*. Serie Bestuursrecht en Bestuurskunde Groningen, deel 6. Groningen: Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde 2012, *Kamerstukken II 2011/12*, 33 000 VI, nr. 77.
- P.J.J. van Buuren, G.T.J.M. Jurgens, F.C.M.A. Michiels, *Bestuursdwang en dwangsom*, Deventer: Kluwer 2014.
- Daalderop & S. Gawronski, 'Internationale handelssancties: wat te doen?' *Bb* 2019/30.
- D.R. Doorenbos & M.J.C. Somsen (red.), *Onderneming en sanctierecht. Handhaving van financieel toezichtrecht, in het bijzonder onder de Wft en Pw*, Deventer: Kluwer 2013.
- T.J. Kodrzycki & J.G. Geertsma, 'Sanctieregelgeving en Wwft: same same, but different!', *TBS&H* 2019 afl. 4, p. 230-237.
- J.T.C. Leliveld & M.T. van der Wulp, *Handboek Strafzaken* (portal Kluwer), 105.6 Sanctiewet 1977.
- M.A. Loenen, 'De Europese sancties tegen Rusland en de doorwerking en gevolgen daarvan voor de Nederlandse rechtspraak', *NtER* 2022, afl. ½, p. 40-46.

³⁸ Op bijvoorbeeld het terrein van het milieurecht valt dat te betwijfelen.

³⁹ Zie voor dubbele bestuursrechtelijke beboeting art. 5:43 Awb.

- R. Stijnen, *Rechtsbescherming tegen bestraffing in het strafrecht en in het bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2011.
- R. Stijnen, 'De zelfstandige last in het economisch bestuursrecht. Een veelzijdig handhavingsinstrument', *NTB* 2026/2.
- J.J. Strijder, 'Modernisering van de Sanctiewet 1977: de (nieuwe) rol van het bestuursrecht', *TBS&H* 2023, afl. 4, p. 173-176.

Overheidsdocumenten

Kamerstukken Regels over de uitvoering van internationale sanctiemaatregelen (Wet internationale sanctiemaatregelen), 36 898

- Koninklijke boodschap, Kamerstukken II 2025/26, 36 898 nr. 1
- Wetsvoorstel, Kamerstukken II 2025/26, 36 898, nr. 2
- Memorie van Toelichting, Kamerstukken II 2025/26, 36 898, nr. 3
- Advies Afdeling advisering Raad van State en Nader rapport, Kamerstukken II 2025/26, 36 898, nr. 4
- Advies Raad van State, No. W02.25.00209/II, 3 december 2025
- Beslisnota 23 januari 2026
- Consultatiedocumenten, waaronder Consultatieverslag, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 23 juli 2025.
- Rapport van de Nationaal coördinator sanctienaleving en handhaving, Stef Blok, 12 mei 2022.

Overig

- Advies Raad van State, Analyse van enige verschillen in rechtsbescherming en rechtspositie van de justitiabele in het strafrecht en in het bestuursrecht, 13 juli 2015, W03.15.0138/II, Staatscourant 2015, nr. 30280 (advies), Kamerstukken II 2015/16, 34 300-VI, nr. 72 (voorlopige reactie) en bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34 775-VI, nr. 102 (nader rapport).
- Nader rapport bestuurlijke boetestelsels, Stcrt. 2018, 31269.

Deze factsheet is tot stand gekomen in het kader van de samenwerking van de Tweede Kamer met De Jonge Akademie, de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW), de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), TNO, UMCNL (universitair medische centra) en de Vereniging Universiteiten van Nederland (UNL).



Disclaimer

De Jonge Akademie, KNAW, NWO, TNO, UMCNL, UNL en VH bemiddelen tussen parlementaire kennisvraag en wetenschappelijk kennisaanbod. De informatie in het kader van Parlement en Wetenschap is afkomstig van vooraanstaande wetenschappers, maar niet onderworpen aan peer review en niet door de wetenschapsorganisaties geverifieerd.