

Samenvatting

Aanleiding en vraagstelling

Bestuurlijke boetes worden sinds enkele jaren breed toegepast om het handhavingstekort terug te dringen en een verdere belasting van de strafrechtspleging te voorkomen. Inmiddels zijn er 48 wetten waarin de bestuurlijke boete als sanctie-instrument is opgenomen. Verwacht kan worden dat na inwerkingtreding van de vierde tranche van de Awb de toepassing van bestuurlijke boetes nog zal toenemen.

Invoering van de bestuurlijke boete gebeurt veelal vanuit een combinatie van inhoudelijke overwegingen (het versterken van de verantwoordelijkheid van het bestuur voor de handhaving) en efficiencyoverwegingen (het ontlasten van de strafrechtspraak). Dit onderzoek komt voort uit dat laatste vraagstuk. Er is behoefte ontstaan aan meer duidelijkheid over de consequenties van invoering van de bestuurlijke boete voor de werklust binnen de bestuursrechtspleging. Dit onderzoek omvat daarom een inventarisatie van indicatoren voor de werklust in de bestuursrechtspleging ten gevolge van bestuurlijke boetezaken.

Het doel van het onderzoek is het ontwerp van een instrument om vooraf te kunnen analyseren hoe de werklust als gevolg van de introductie van de bestuurlijke boete zal uitpakken. Met behulp van dit instrument kunnen de consequenties van de invoering van de bestuurlijke boete vooraf beter worden ingeschat.

De vraagstelling voor het onderzoek luidt:

Welke indicatoren bepalen de werklust ten gevolge van bestuurlijke boetezaken in de bestuursrechtspleging?

De volgende onderzoeksvragen zijn leidend in het onderzoek:

- 1 Hoe kan de werklust van bestuurlijke boetezaken worden bepaald?
- 2 In hoeverre bestaan er tussen bestuurlijke boetewetten verschillen in werklust?
- 3 Welke verklarende factoren kunnen worden aangewezen voor de verschillen in de werklust van bestuurlijke boetewetten, op het niveau van de overtreder, de regelgeving, en het bestuursorgaan?
 - 3a Welke factoren zijn van invloed op het aantal zaken?
 - 3b Welke factoren zijn van invloed op de tijdsbesteding per zaak?

Opzet van het onderzoek

Werklust van bestuurlijke boetezaken is gedefinieerd als de tijd die bestuursorgaan en rechtbank besteden aan de afhandeling van bezwaren en beroepen tegen bestuurlijke boetes. Deze werklust hangt af van twee factoren: het aantal bezwaarschriften respectievelijk beroepen dat

binnenkomt en de tijd die bestuursorgaan respectievelijk rechterlijke instantie aan de behandeling van het bezwaarschrift of de afdoening van het beroep besteedt.

De vraagstelling is beantwoord op basis van casusonderzoek in een vijftal wetten:

- Arbowet 1998;
- Werkloosheidswet;
- Mededingingswet;
- Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften (wet Mulder);
- gemeentelijke parkeerbelastingen.

Met deze selectie is getracht een zo groot mogelijke spreiding aan te brengen in kenmerken waarvan op voorhand (op basis van literatuuronderzoek) werd verondersteld dat ze van invloed waren op de werklast, zoals: boete opgelegd aan bedrijven of burgers; complexiteit van de wet; mate van beleidsvrijheid van het handhavingsorgaan bij het opleggen van een boete. De wet Mulder en parkeerbelastingen kennen geen bestuurlijke boete, maar financiële sancties die daarmee vergelijkbaar zijn. Deze wetten zijn toch opgenomen, om voldoende aanknopingspunten te kunnen vinden voor de werklast van wetten met grote hoeveelheden sanctiemaatregelen jegens burgers. Juist op dit terrein wordt de bestuurlijke boete naar verwachting in de komende tijd verder ingevoerd.

De gegevensverzameling is als volgt verlopen. Het aantal zaken is achterhaald bij de bestuursorganen en de rechtbanken. Voor wat betreft de parkeerbelastingen, is een steekproef getrokken waarbij voor zeven gemeenten gegevens zijn verzameld. De tijdsbesteding per zaak is afgeleid uit het Lamiciemodel voor bekostiging van de rechterlijke macht. Om zicht te krijgen op verklarende factoren voor werklast, is een specifieke literatuurstudie gedaan per casus. Voorts hebben interviews plaatsgevonden (face to face en telefonisch). Allereerst is met een vertegenwoordiger van elk van de vijf bestuursorganen gesproken. Ten tweede zijn bij de sectoren bestuursrecht van drie rechtbanken in totaal twee rechters, een senior gerechtssecretaris en een juridisch medewerker geïnterviewd. De gesprekken zijn gevoerd aan de hand van een checklist van mogelijke determinanten van werklast, die was gebaseerd op het literatuuronderzoek.

Verschillen in werklast tussen de bestudeerde wetten

Onderzoeksvraag 2 betref de vraag in hoeverre er tussen wetten met bestuurlijke boete, verschillen in werklast bestaan. Daartoe is de werklast berekend voor de vijf geselecteerde wetten. De resultaten zijn weergegeven in tabel a.

Tabel a: Werklast in de vijf casus, 2003

	Aantal boetes	Aantal bezwaarprocedures	Aantal beroepsprocedures	Filterpercentage bezwaarprocedure	Werklast ZM in euro
Werkloosheidswet	13.583	1.465 (10%)	40	97%	81.513
Arbowet	3.027	8%	10	96%	24.061
Wet Mulder	10.570.030	342.105 (3,2%)	21.472	94%	5.690.080
Gemeentelijke parkeerbelastingen*	267.048 (A'dam)	22.435 (A'dam) (8%)	1.694 (landelijk)	97-99% (7 gem.)	1.096.000 (landelijk)
Mededingingswet**	57	52	n.b.		

* Van het aantal parkeerboetes zijn geen gegevens op landelijk niveau beschikbaar. In deze tabel is het aantal parkeerboetes en bezwaarschriften weergegeven voor de gemeente Amsterdam. Het aantal beroepszaken bij de gerechtshoven is wel op landelijk niveau beschikbaar. Bij het filterpercentage is het gemiddelde voor de zeven bestudeerde gemeenten weergegeven.

** De bezwaarprocedures voor de boetes die de NMa in 2003 heeft opgelegd, waren ten tijde van het onderzoek nog niet afgerond. Vandaar dat geen gegevens bekend zijn over het aantal beroepszaken. Ook voor de tijdsbesteding per zaak was geen betrouwbare Lamicienorm beschikbaar. In 2005 is voor mededingingszaken een nieuwe norm ontwikkeld.

Uit dit overzicht wordt duidelijk dat er tussen verschillende wetten met bestuurlijke boete, grote verschillen in werklast bestaan. Die verschillen hangen zowel samen met het aantal zaken als met de behandeltijd per zaak. Wel is het opvallend dat er tussen de filterpercentages van de verschillende wetten geen grote verschillen bestaan.

Het Lamiciemodel heeft in de praktijk een aantal vragen opgeroepen. Een belangrijke vraag is in hoeverre de norm die voor bestuurlijke boetezaken wordt gehanteerd in het Lamiciemodel, representatief is. Deze normtijd is een gemiddelde van zeer verschillende zaken. Er ontbreekt inzicht in de determinanten van werklast, zodat niet goed kan worden ingeschat in hoeverre de normtijd juist voor boetezaken representatief is. Een andere onduidelijkheid betreft het verschil in de normtijd voor bestuurs- en strafzaken in het algemeen (dus niet speciaal voor boetewetgeving). De normtijd voor bestuurszaken is ongeveer vijf maal zo hoog als die voor strafzaken. Het onderzoek heeft zich niet gericht op de verklaring van dit verschil: die kan alleen worden gevonden door (nieuw) vergelijkend onderzoek van de zaaksbehandeling in het bestuursrecht en het strafrecht.

Instrument voor bepalen werklast

Het casuonderzoek bestond in de tweede plaats uit een inventarisatie van verklarende factoren voor de verschillen in de werklast van bestuurlijke boetewetten, zowel in aantal zaken als in de kostprijs per zaak.

Uit deze inventarisatie is een instrument ontwikkeld dat in schema's a en b is weergegeven. Het instrument omvat een aantal determinanten op het niveau van de belanghebbende (de overtreder); de regelgeving; het bestuursorgaan; en de inrichting van de bezwaar- en beroepsprocedure. Voor elk van deze determinanten is in het onderzoek een positief of negatief effect op de werklast in de bestuursrechtspleging vastgesteld. Als deze determinanten in nieuwe wetgeving aanwezig zijn, kan worden verondersteld dat ook het betreffende effect op de werklast zich voor deze wet zal voordoen. Aan de hand van deze determinanten kan voor een wet waarin de bestuurlijke boete wordt ingevoerd, dus worden beargumenteerd wat de gevolgen zullen zijn voor de werklast in de bestuursrechtspleging.

Schema a: Determinanten van het aantal zaken

Determinanten op het niveau van de belanghebbende

- 1 Kosten van het voeren van een procedure
 - Proceskosten (griffierechten, rechtsbijstand)
 - Tijdsinvestering
 - Informatiekosten
 - Opportunity costs
- 2 Verwachte opbrengsten van een procedure
 - Hoogte van de boete
 - Reputatieschade
 - Uitstralingseffect naar toekomstige conflicten of andere lopende conflicten
 - Voorspelbaarheid van de uitkomst van een procedure (nieuwe/complexere of reeds beproefde wetgeving)

Determinanten op het niveau van de norm

- Draagvlak voor de regelgeving en voor de hoogte van de boete
- Discretionaire ruimte bestuursorgaan ten aanzien van:
 - Vaststellen van de overtreding (feiten of meetmethoden)
 - Vaststellen van de verwijtbaarheid
 - Evenredigheid van de boete
- Informatievoorziening over jurisprudentie

Determinanten op het niveau van het bestuursorgaan/de handhaving

- Mogelijkheid van 'fouten' in de boetebeschikking (bijvoorbeeld ontvanger is niet de overtreder, door bulkafhandeling)
- Motivering van de beschikking (bulkzaken met standaardmotivatie of maatwerk; uitleg van de overtreding; 'overtuigingskracht' door meegestuurd bewijs e.d.)

Determinanten op het niveau van de bezwaar- en beroepsprocedure

- Aantal in stand gebleven boetes na bezwaar
 - Laagdrempeligheid bezwaar- en beroepsprocedure
 - Mate waarin in de bezwaarprocedure of in de motivering van de beschikking wordt ingegaan op door belanghebbende aangevoerde gronden (bijvoorbeeld door mondelinge behandeling)
 - Opschortende werking van de bezwaar- en beroepsprocedure
-

Schema b: Determinanten van de tijdsbesteding per zaak

Determinanten op het niveau van de regelgeving

- Subjectiviteit van de overtreding
- Subjectiviteit van de verwijtbaarheid
- Hoogte van de boete in de wet of beleidsregels vastgelegd
- Beschikbaarheid van jurisprudentie; Europese of internationale jurisprudentie
- Ingewikkelde partijenconstellatie

Determinanten op het niveau van de procedure

- Aanwezigheid van procesvertegenwoordiging
 - Intensiteit van de procedure (bijvoorbeeld mondeling/schriftelijk, enkelvoudig/meervoudig)
 - Langlopende procedures
 - Vertrouwelijkheid van de procedure
 - Professionaliteit/juridisch karakter van de bezwaarprocedure
-

Het instrument is bij wijze van illustratie toegepast op enkele wetten waarin de bestuurlijke boete recent is ingevoerd: Wet Toezicht Effectenverkeer (WTE) en Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV). In het geval van de WTE kon worden vastgesteld dat met behulp van het instrument het aantal beroepszaken nauwkeuriger kan worden voorspeld. Toepassing van het instrument blijkt te leiden tot een meer systematische en complete inventarisatie van de werklastervolgen van de invoering van de bestuurlijke boete. Zo kan de keuze voor de bestuurlijke boete in een bepaalde wet beter worden onderbouwd. Ook wordt bijgedragen aan een duidelijker beleidstheorie die in evaluatieonderzoek getoetst kan worden.

Het onderzoek is afgesloten met enkele reflecties op de consequenties van de bestuurlijke boete voor de werklaster in de rechtspraak. De overbelasting van de strafrechtspraak vormt een belangrijke aanleiding voor invoering van de bestuurlijke boete. Van een verschuiving van straf- naar bestuursrecht is in de praktijk echter nauwelijks sprake. Slechts in een beperkt aantal wetten vindt een directe verschuiving plaats van een strafrechtelijk naar een bestuursrechtelijk handhavingstelsel. Waar dat het geval is, is de reden vaak dat strafrechtelijke handhaving niet of onvoldoende plaatsvond, zodat de werklaster in het strafrecht in feite gering was. Voor de rechtspraak als geheel brengt de bestuurlijke boete per saldo dus een grotere belasting met zich.