

**Werklast bestuurlijke boete**



**232**

Onderzoek en beleid

## **Werklast bestuurlijke boete**

Determinanten van de werkbelasting in de bestuursrechtspleging

**J.G. van Erp**

**M.D. van Ewijk**

---

### Onderzoek en beleid

De reeks Onderzoek en beleid omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het WODC is verricht.

Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Justitie weergeeft.

---

Exemplaren van dit rapport kunnen worden besteld bij het distributiecentrum van Boom Juridische uitgevers:

Boom distributiecentrum te Meppel

Tel. 0522-23 75 55

Fax 0522-25 38 64

E-mail [bdc@bdc.boom.nl](mailto:bdc@bdc.boom.nl)

Voor ambtenaren van het Ministerie van Justitie is een beperkt aantal gratis exemplaren beschikbaar.

Deze kunnen worden besteld bij:

Bibliotheek WODC, kamer KO 14

Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Deze gratis levering geldt echter slechts zolang de voorraad strekt.

De integrale tekst van de WODC-rapporten is gratis te downloaden van [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl).

Op [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl) is ook nadere informatie te vinden over andere WODC-publicaties.

© 2005 WODC

*Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.*

*Voorzover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorrecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprorrecht.nl](http://www.reprorrecht.nl)). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).*

*No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.*

ISBN 90-5454-627-1

NUR 823

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>9</b>	
<b>1</b>	<b>Beleidscontext en vraagstelling</b>	<b>15</b>
1.1	Achtergrond van het onderzoek	15
1.2	Opkomst van de bestuurlijke boete	16
1.3	Doel- en vraagstelling	21
1.3.1	Doelstelling	21
1.3.2	Afbakening	21
1.3.3	Vraagstelling	23
1.3.4	Opbouw van de rapportage	23
<b>2</b>	<b>Onderzoeksopzet</b>	<b>25</b>
2.1	Overzicht van de onderzoeksopzet	25
2.2	Operationalisering van werklast	25
2.3	Methode voor het vaststellen van de werklast	27
2.3.1	Werkwijze bij bepalen werklast rechtspraak	27
2.3.2	Bruikbaarheid van het Lamiciemodel voor werklastmeting bestuurlijke boetewetgeving	28
2.4	Bestaande kennis over indicatoren voor werklast	29
2.4.1	Kennis over indicatoren voor het aantal zaken	29
2.4.2	Kennis over indicatoren van de behandelduur	31
2.4.3	Conclusie	31
2.5	Selectie van wetten voor casusonderzoek	32
2.6	Gegevensverzameling in het casusonderzoek	35
<b>3</b>	<b>Berekening van werklast</b>	<b>37</b>
3.1	Berekening van de werklast	37
3.1.1	Casus Werkloosheidswet	37
3.1.2	Casus Mededingingswet	38
3.1.3	Casus Arbowet	39
3.1.4	Casus wet Mulder	41
3.1.5	Casus parkeerbelastingen	43
3.1.6	De werklast in de casus: conclusies	45
3.2	De normtijd voor bestuurszaken toegelicht	45
<b>4</b>	<b>Indicatoren voor werklast van de Werkloosheidswet</b>	<b>49</b>
4.1	Beschrijving van de norm	49
4.2	Determinanten van het aantal zaken	50
4.3	Determinanten van de tijdsbesteding per zaak	51
4.4	Aanknopingspunten voor analyse	51
<b>5</b>	<b>Indicatoren voor werklast van de Mededingingswet</b>	<b>53</b>
5.1	Beschrijving van de norm	53
5.2	Determinanten van het aantal zaken	55

5.3	Determinanten van de tijdsbesteding per zaak	57
5.4	Aanknopingspunten voor de analyse	58
<b>6</b>	<b>Indicatoren voor werklast van de Arbowet</b>	<b>61</b>
6.1	Beschrijving van de norm	61
6.2	Determinanten van het aantal zaken	62
6.3	Determinanten van de tijdsbesteding per zaak	64
6.4	Aanknopingspunten voor de analyse	64
<b>7</b>	<b>Indicatoren voor werklast van de Wet Administratief-rechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften (wet Mulder)</b>	<b>67</b>
7.1	Beschrijving van de norm	67
7.2	Determinanten van het aantal beroepen	68
7.3	Determinanten van de tijdsbesteding per zaak	72
7.4	Aanknopingspunten voor de analyse	72
<b>8</b>	<b>Indicatoren voor werklast van de parkeerbelastingen</b>	<b>75</b>
8.1	Beschrijving van de norm	75
8.2	Determinanten van het aantal zaken	76
8.2.1	Determinanten op het niveau van de normadressaat	76
8.2.2	Determinanten op het niveau van het bestuursorgaan	78
8.3	Determinanten van de tijdsbesteding per zaak	78
8.4	Aanknopingspunten voor de analyse	79
<b>9</b>	<b>Analyse van werklastbepalende factoren</b>	<b>81</b>
9.1	Determinanten van het aantal zaken	81
9.1.1	Gepercipieerde kosten en opbrengsten van bezwaar en beroep	82
9.1.2	Maatschappelijke acceptatie van de regelgeving als determinant voor het aantal beroepen	85
9.1.3	De werkwijze van het bestuursorgaan als verklaring voor het aantal bezwaren en beroepen	86
9.2	Determinanten van de tijdsbesteding per zaak	87
9.2.1	Eenduidigheid van de regelgeving	87
9.2.2	Kenmerken van de procedure	89
<b>10</b>	<b>Conclusies en instrumentontwikkeling</b>	<b>91</b>
10.1	Conclusies	91
10.2	Instrument voor het inschatten van werklast	92
10.2.1	Elementen van werklast	93
10.2.2	Overzicht determinanten van werklast	94
10.3	Voorbeelden van de toepassing van het instrument	95
10.3.1	Wet Toezicht Effectenverkeer	95
10.3.2	Wet Arbeid Vreemdelingen	98
10.4	Tot slot: De werklast van bestuurlijke boetewetgeving in de context van de belasting van de rechtspraak	101

<b>Summary</b>		<b>105</b>
<b>Literatuur</b>		<b>107</b>
<b>Bijlage 1</b>	<b>Begeleidingscommissie</b>	<b>111</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Lijst van gebruikte afkortingen</b>	<b>112</b>
<b>Bijlage 3</b>	<b>Overzicht wetgeving met bestuurlijke boete</b>	<b>113</b>
<b>Bijlage 4</b>	<b>Variatie van geselecteerde wetten op werklastdeterminanten</b>	<b>115</b>
<b>Bijlage 5</b>	<b>Lijst respondenten</b>	<b>116</b>





# 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 casusonderzoek 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.



# 1 Beleidscontext en vraagstelling

## 1.1 Achtergrond van het onderzoek

### *Bestuursrechtelijke handhaving*

De overheid streeft naar een aanvaardbaar niveau van naleving van gedragsnormen. Handhaving van gedragsnormen is daarvoor noodzakelijk. Dit geschiedt vanouds voor een belangrijk deel via de strafrechtelijke weg, waarbij het Openbaar Ministerie (OM) straf vordert bij de rechter, of een transactievoorstel doet om dagvaarding te voorkomen. Het OM heeft echter niet voldoende capaciteit om alle overtredingen te vervolgen (Kamerstukken II 2003-2004, 29 702, nr. 3), met als gevolg een handhavingstekort: een situatie waarbij wettelijke normen niet meer volledig worden gehandhaafd. Vandaar dat alternatieven voor strafrechtelijke handhaving worden ingezet.

Een van die alternatieven is bestuursrechtelijke handhaving via bestuursrechtelijke sancties. We onderscheiden hierbij herstelsancties en punitieve sancties. Herstelsancties zijn erop gericht de overtreding weer in overeenstemming met de wettelijke norm te brengen.<sup>1</sup> Een punitieve sanctie, ofwel bestuurlijke boete, wordt ingezet met het oogmerk leed toe te brengen aan de overtreder van de wettelijke norm (Van de Griend, 2003). 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 met als sanctie een bestuurlijke boete, en is in de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een aantal bepalingen aan de bestuurlijke boete gewijd. Verwacht kan worden dat na inwerkingtreding van de vierde tranche de toepassing van bestuurlijke boetes nog verder zal toenemen.

### *Aanleiding*

Nu de bestuurlijke boete als handhavingsinstrument steeds meer in wetgeving wordt geïntroduceerd, ontstaat er behoefte aan meer duidelijkheid over de consequenties ervan voor de werklust binnen de bestuursrechtspleging. In de praktijk zijn bij het ministerie van Justitie bijvoorbeeld vragen gerezen over het tijdsbeslag van de behandeling van bestuurlijke boetezaken voor de bestuursrechter. Voor een bestuurlijke boetezaak staat meer tijd dan voor een vergelijkbare strafzaak, waardoor de vraag rijst of door verdere invoering van bestuurlijke boetes, geen overbelasting van de bestuursrechtspraak dreigt. Ook is er onduidelijkheid over verschillen in tijdsbeslag tussen bestuurlijke boetewetten onderling. Een beroepszaak vanwege een boete voor wildplassen op straat kost waarschijnlijk minder tijd dan een beroepszaak vanwege een overtreding van de Arbeidsomstandighedenwet. Maar welke factoren bepalen nu precies hoeveel werklust een nieuwe wet zal

<sup>1</sup> Bijvoorbeeld de last onder dwangsom: als een nalevingstekort niet binnen een bepaalde termijn hersteld is, moet een geldsom worden betaald totdat de situatie weer in overeenstemming is met de norm (art. 5.32 Awb).

opleveren? De directe aanleiding voor dit onderzoek is de introductie van de bestuurlijke boete in de Drank en Horecawet, de Wet Arbeid Vreemdelingen en de Arbeidstijdenwet en de onduidelijkheid die dit voor de werklust in de bestuursrechtspleging met zich brengt.

Dit onderzoek omvat een inventarisatie van indicatoren voor de werklust in de bestuursrechtspleging ten gevolge van bestuurlijke boetezaken. Het onderzoek is erop gericht aanknopingspunten te vinden om bij nieuwe bestuurlijke boetewetgeving de gevolgen voor de werklust in de bestuursrechtspleging vooraf beter te kunnen inschatten. In dit hoofdstuk worden de probleemstelling en onderzoeksvragen geïntroduceerd. Daaraan voorafgaand schetsen we in paragraaf 1.2 de opkomst van de bestuurlijke boete.

## **1.2 Opkomst van de bestuurlijke boete**

De bestuurlijke boete is geen nieuw verschijnsel. Het belastingrecht kent reeds lange tijd bestuurlijke boetes, voorheen bekend onder de naam verhogingen (Kamerstukken II 2003-2004, 29 702 nr. 3). De bestuurlijke boete wordt inmiddels echter veel breder toegepast. De aanleiding daarvoor wordt in de eerste plaats gevormd door Europese regelgeving. In de tweede plaats hangt de opkomst van de bestuurlijke boete samen met het strafrechtelijk handhavingstekort. Ten derde is er de wens om het bestuur een eigen verantwoordelijkheid te geven in de handhaving. In deze paragraaf worden deze achtergronden beschreven.

### *Bestuurlijke boete als gevolg van Europese invloeden*

Vanaf de jaren vijftig van de twintigste eeuw zijn bestuurlijke boetes buiten het belastingrecht via Europese regelingen in de Nederlandse rechtsorde geïntroduceerd. Bij de uitvoering van EG-recht in de lidstaten geldt een stelsel van gedeeld bestuur. Europese instellingen stellen algemene regels in Europese richtlijnen en verordeningen. De uitvoering en handhaving van deze regels is de taak van de lidstaten. In beginsel zijn lidstaten vrij te kiezen voor een systeem van handhaving, namelijk strafrechtelijk, bestuursrechtelijk, of een combinatie van beide. In Nederland heeft de bestuursrechtelijke handhaving een belangrijke rol gekregen. Hier heeft het recht van de Europese Unie op twee manieren aan bijgedragen. In de eerste plaats zijn de reparatoire sancties in het bestuursrecht een geschikt sanctiemiddel voor het terugvorderen en stopzetten van onterecht verstrekte Europese landbouw- of structuurfondsensubsidies. Een tweede reden is dat de EU zich, als reactie op gebrekkige handhaving door de lidstaten, vanaf de jaren tachtig van de twintigste eeuw intensiever is gaan bemoeien met de handhaving van EG-recht (Duijkersloot en Widdershoven, 2001). Omdat de lidstaten zelf het monopolie op strafrechtelijke handhaving hebben, ziet de EU zich genoodzaakt



bestuursrechtelijke sancties voor te schrijven. Sinds de jaren negentig is de Europese Commissie er dan ook toe overgegaan punitieve bestuursrechtelijke sancties voor te schrijven, bijvoorbeeld in verordeningen op landbouwterrein. In gevallen van fraude met Europese subsidiegelden kunnen lidstaten niet langer volstaan met het terugvorderen van te veel betaalde gelden, maar dienen zij bovenop dat bedrag een verhoging (boete) op te leggen (Duijkersloot en Widdershoven, 2001).

*Bestuurlijke boete als oplossing voor het handhavingstekort*

Rond de jaren tachtig van de twintigste eeuw ontstaat volgens de regering een crisissituatie in de rechtspleging (Kamerstukken II 1990-1991, 21 829, nr. 2). Deze is het gevolg van verschillende maatschappelijke en culturele processen, waaronder de juridisering van het maatschappelijk verkeer, de toename van vermogenscriminaliteit, drugsverslaving en werkloosheid. Deze factoren resulteren in een omvangrijker en intensiever beroep op het recht, waaraan justitie steeds moeilijker kan voldoen. Niet alleen treden er capaciteitstekorten op, maar ook is er sprake van een verminderde naleving van wettelijk vastgestelde normen en rechterlijke vonnissen (Kamerstukken II 1990-1991, 21 829, nr. 2). Dit resulteert in een situatie waarin zowel de kwaliteit van de wetgeving als het toezicht op de naleving van de vastgestelde rechtsnormen tekortschiet (Kamerstukken II 1990-1991, 21 829, nr. 2). In het laatste geval is sprake van een handhavingstekort, ofwel de situatie waarin de overheid nieuwe en bestaande wettelijke normen wil handhaven, maar daar niet toe in staat is.<sup>2</sup>

De regering acht een wezenlijk kenmerk van een rechtsstaat dat het recht voor iedereen geldt, zowel voor burger als voor overheid. Daartoe is het nodig dat het recht daadwerkelijk tot gelding komt en dus effectief wordt gehandhaafd (Kamerstukken II 1990-1991, 22 045, nr. 1-2). De regering stelt zich begin jaren negentig van de vorige eeuw dan ook tot doel het handhavingstekort terug te dringen. Dit kan volgens het kabinet niet worden bereikt door strafrechtelijke handhaving alleen. Dit zou het karakter van het strafrecht als *ultimum remedium* voor ernstige misdrijven aantasten en bovendien leiden tot een verdere overbelasting van de strafrechtspleging (Kamerstukken II 1990-1991, 22 045, nr. 1-2). Een keuze voor het strafrecht is in het algemeen slechts te rechtvaardigen, indien aannemelijk wordt gemaakt dat privaatrechtelijke, bestuursrechtelijke en tuchtrechtelijke oplossingen tekortschieten (Kamerstukken II 1990-1991, 21 829, nr. 2).<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Deze definitie van een handhavingstekort is afkomstig van de Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving (1998).

<sup>3</sup> Onlangs heeft het kabinet dit standpunt herhaald en gewezen op de doelen van het strafrecht, namelijk herstel van de rechtsorde en het verhogen van de veiligheid (Kamerstukken II 2003-2004, 29 200 VI, nr. 167). Strafrecht als *ultimum remedium* berust niet alleen op afwegingen van kosten en baten, maar ook op het zo veel mogelijk beperken van staatsgeweld. Strafrecht is het zwaarste rechtsmiddel dat de Staat kan gebruiken bij normschending.

In overeenstemming met dit standpunt past de regering in 1992 de bestuurlijke boete voor het eerst buiten het belastingrecht en de Europese regelingen toe als zelfstandig instrument op een omvangrijk handhavingsterrein: verkeersovertredingen. Daartoe wordt de Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften (WAHV) ingevoerd, ook wel bekend als de wet Mulder (Kamerstukken II 1990-1991, 21 829, nr. 2). Met de wet Mulder worden lichtere verkeersovertredingen niet langer strafrechtelijk, maar bestuursrechtelijk afgedaan.

*Bestuurlijke boete als eigen handhavingsinstrument van het bestuur*

Diverse commissies hebben in de loop van de tijd advies uitgebracht over de bestuurlijke boete. In 1993 vraagt de Minister van Justitie advies aan de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten (CTW) over de wenselijkheid en de mogelijkheid om de bestuurlijke boete op grotere schaal dan tot dusver in te zetten naast of in plaats van strafrechtelijke handhaving. Tevens wordt de CTW gevraagd aanbevelingen te doen over de wijze waarop dit wettelijk zou moeten worden vormgegeven (CTW, 1994). In 1994 adviseert de CTW in haar advies 'Handhaving door Bestuurlijke Boeten' de bestuurlijke boete in te voeren op het terrein van het economisch ordeningsrecht (CTW, 1994). De hoofdreden hiervoor is volgens de CTW het benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid van het bestuur voor de handhaving. Ontlasting van de strafrechtspraak is voor de CTW een minder belangrijk argument.

In 1995 verschijnt het rapport 'Het Recht Ten Uitvoer Gelegd' van de Commissie Heroverweging Instrumentarium Rechtshandhaving (Commissie-Korthals Altes). De Commissie-Korthals Altes heeft de opdracht voorstellen te doen voor de handhaving van regels anders dan via strafrecht en tevens praktische voorstellen te doen voor andere vormen van sanctioneren dan de vrijheidsstraf (Commissie-Michiels, 1998). Ook de Commissie-Korthals Altes onderschrijft het bestaan van een handhavingstekort, maar acht het niet raadzaam bestuursorganen te laten handhaven via punitieve sancties. Een uitzondering hierop is het economische ordeningsrecht. De Commissie-Korthals Altes acht het raadzaam om uitvoering en toezicht te scheiden van repressieve handhaving, omdat het bestuur niet over de objectiviteit en afstand zou beschikken die vereist zijn bij punitieve sancties. Repressieve handhaving zou door een bestuurlijke tak van het OM dienen te gebeuren.

Naar aanleiding van de bevindingen van de Commissie-Korthals Altes is de Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving (Commissie-Michiels) ingesteld. De Commissie-Michiels toont wel een handhavingstekort aan, maar concludeert dat de oorzaak hiervan niet zozeer ligt bij een tekortschietend handhavingsinstrumentarium, als wel in een te beperkt gebruik van bestaande handhavingsinstrumenten.

De Commissie-Michiels toont zich in haar rapport uit 1998 daarom ook geen voorstander van brede handhaving via bestuurlijke boetes, vooral niet door decentrale overheden, in verband met een mogelijk gebrek aan rechtsgelijkheid. In plaats hiervan pleit de Commissie-Michiels voor betere toepassing van het bestaande handhavinginstrumentarium.

De wetgever is het met de Commissie-Michiels eens dat het niet zozeer ontbreekt aan handhavingsbevoegdheden, maar dat ze om verschillende redenen te weinig en onvoldoende op elkaar afgestemd worden gebruikt. Bestuurlijke boetes zijn geen 'haarlemmerolie voor alle handhavingskwalen', zo stelt de wetgever. Aan de andere kant vindt de wetgever dat de bestuurlijke boete op sommige beleidsterreinen wel een nuttige, vaak aanvullende rol kan vervullen (Kamerstukken II 1999-2000, 26 800, nr. 67). De wetgever noemt drie voordelen die het toepassen van de bestuurlijke boete met zich brengt (Kamerstukken II 1999-2000, 26 800, nr. 67):

- 1 Met toepassing van de bestuurlijke boete komt de eigen verantwoordelijkheid van het bestuur voor de handhaving tot uitdrukking.
- 2 Toepassing van de bestuurlijke boete leidt tot intensievere controles en verhoging van de pakkans van delicten, die het bij een zuiver strafrechtelijke afweging moeten afleggen tegen 'ernstiger' delicten.
- 3 Bij sommige delicten leidt toepassing van een bestuurlijke boete tot een doelmatigheidswinst, omdat na constatering van de overtreding de boete zonder tussenkomst van het OM kan worden opgelegd.

Sinds het CTW-advies is de bestuurlijke boete tot medio 2004 in 48 wetten ingevoerd. Soms wordt de bestuurlijke boete in wetgeving ter vervanging van strafrechtelijke sancties opgenomen. Andere wetten kennen een combinatie van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, bijvoorbeeld voor lichtere en zwaardere overtredingen.

Het is duidelijk dat de wetgever ervoor heeft gekozen de bestuurlijke boete op meer terreinen in te voeren dan alleen de economische ordeningswetten, zoals de CTW destijds heeft voorgesteld. Dit aantal zal in de nabije toekomst nog verder toenemen, gelet op het feit dat momenteel verschillende wetsvoorstellen met bestuurlijke boetes aanhangig zijn.<sup>4</sup>

#### *Regeling bestuurlijke boete in vierde tranche Awb*

Met de bredere invoering van de bestuurlijke boete, ontstond de noodzaak van een algemene regeling in de Awb. Daarom zijn in de vierde tranche van de Awb procedurele voorschriften opgenomen voor het opleggen van bestuurlijke boetes. De Awb bevat tevens een omschrijving van de

<sup>4</sup> Ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek is invoering van de bestuurlijke boete in plaats van strafrechtelijke handhaving voorzien in de Arbeidstijdenwet, de Wet Arbeid Vreemdelingen, het wetsvoorstel wijziging Meststoffenwet, en de Horecawet. Nieuwe wetgeving waarin de bestuurlijke boete wordt ingevoerd, zijn de Wet Kleine ergernissen in de publieke ruimte en de Wet Emissiehandel.

bestuurlijke boete, namelijk: *de bestraffende sanctie, inhoudende een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom*. Daarbij geldt dat het bestuursorgaan geen bestuurlijke boete oplegt voorzover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten (Kamerstukken II 2003-2004, 29 702, nr. 3). Het oogmerk van de maatregel, namelijk bestraffen, is daarmee het criterium om vast te stellen of er sprake is van een bestuurlijke boete (Van de Griend, 2003).

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel vierde tranche Awb (2004) is ook een aantal indicatoren opgenomen om te kunnen bepalen welke overtredingen zich lenen voor bestraffing door een bestuurlijke boete. Deze indicatoren zijn overigens niet limitatief (Kamerstukken II 2003-2004, 29 702, nr. 3).<sup>5</sup> Met deze indicatoren kan een keuze worden gemaakt tussen strafrechtelijke of bestuursrechtelijke handhaving dan wel een combinatie van beide.

De indicatoren zijn:

- A voorzover voor een adequate handhaving vrijheidsstraffen nodig zijn, komt uitsluitend het strafrecht in aanmerking.
- B naarmate de te handhaven norm meer aansluit bij in de maatschappij levende fundamentele waarden, komt strafrechtelijke handhaving eerder in aanmerking. In het verlengde daarvan geldt, dat naarmate er meer behoefte bestaat aan openbare berechting van een normovertreding, het strafrecht eerder in aanmerking komt.
- C als de kans groot is dat de overtreding rechtstreeks leidt tot individuele schade of letsel, is dit een indicatie voor toepassing van het strafrecht.
- D indien ingrijpende dwangmiddelen nodig zullen zijn om tot oplegging van een sanctie te kunnen komen, is dat een indicatie voor toepassing van het strafrecht. Dit geldt in ieder geval als vrijheidsbenemende dwangmiddelen nodig zijn.
- E een indicatie voor handhaving door bestuurlijke boetes bestaat indien voor de vaststelling van de feiten, waaronder de identiteit van de overtreder, geen ingrijpende dwangmiddelen nodig zijn en verwacht mag worden dat in de praktijk in de meeste gevallen geen beroep bij de rechter zal worden ingesteld.
- F een contra-indicatie voor handhaving door bestuurlijke boetes bestaat, indien te verwachten is dat in de praktijk veelvuldig strafrechtelijke middelen zullen moeten worden ingezet om de bestuurlijke boete te kunnen opleggen en effectueren.
- G voorwaarde voor handhaving door bestuurlijke boetes is dat het bestuursorgaan over voldoende deskundigheid beschikt. Dit betekent overigens niet dat enkel eenvoudige normen voor bestuursrechtelijke

5 Het kabinet spreekt liever van indicaties in plaats van criteria. Alleen de eerste indicatie geldt als een hard criterium.

handhaving in aanmerking komen. Het kan juist een argument zijn om een gespecialiseerd bestuursorgaan bestuurlijke boetes te laten opleggen, indien de handhaving specialistische kennis vergt.

- H indien plaatselijke verschillen in handhaving ongewenst zijn of de plaatselijke situatie niet relevant is voor de handhaving, is bestuursrechtelijke handhaving door decentrale bestuursorganen niet aangewezen.
- I indien bij de handhaving regelmatig een algemeen leerstuk of rechtsinstrument moet worden toegepast dat specifiek op één van beide rechtsgebieden is uitgewerkt, is dat een indicatie om de handhaving geheel in dat rechtsgebied onder te brengen. Als veel moet worden samengewerkt met buitenlandse autoriteiten, kan dat een indicatie zijn voor strafrechtelijke handhaving, omdat het strafrecht het instrument voor internationale rechtshulp kent en het bestuursrecht niet.

### 1.3 Doel- en vraagstelling

#### 1.3.1 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is indicatoren te vinden voor de werklust van bestuurlijke boetezaken voor de bestuursrechtspleging. Daarbij beschouwen we werklust als het product van het aantal procedures over bestuurlijke boetes en de tijdsbesteding per procedure. We onderzoeken of er tussen bestuurlijke boetewetten onderling verschillen in werklust bestaan, en trachten hiervoor verklarende factoren te vinden. Met behulp van die verklarende factoren ontwerpen we een instrument om bij nieuwe bestuurlijkeboetewetten vooraf te kunnen inschatten hoe de werklust zal uitpakken.

#### 1.3.2 Afbakening

##### *Onderzoek naar werkbelasting in de bestuursrechtspleging*

Bestuursrechtelijke geschilbeslechting vindt plaats door het bestuursorgaan in de bezwaarfase (of de fase van administratief beroep) en door de bestuursrechter in de beroepsfase. Het zwaartepunt van dit onderzoek ligt bij de werkbelasting voor de bestuursrechter. Ook de werkbelasting van bestuursorganen, in de bezwaarprocedure én in de beroepsprocedure (verweer bij de rechter) is echter van belang om een compleet beeld te schetsen. Immers, de inrichting van de bezwaarprocedure bij het bestuursorgaan heeft gevolgen voor de beroepsprocedure bij de rechter (Sanders, 1998). Om die reden richten we ons onderzoek op de werklust in de *bestuursrechtspleging*. Daarmee bedoelen we de werklust in de bezwaar- en beroepsprocedure gezamenlijk. De term bestuursrechtspraak gebruiken we als we alleen op de beroepsprocedure bij de rechter doelen.

De handhaving is in onze definitie geen onderdeel van bestuursrechtspleging en blijft in dit onderzoek buiten beschouwing – tenzij relevant voor de werklast in de fase van rechtspleging. De handhaving leidt tot een bepaald aantal opgelegde sancties, hetgeen vanzelfsprekend een belangrijke determinant is voor het aantal bezwaren en beroepen. In het onderzoek beschouwen we het aantal opgelegde sancties echter als gegeven. Dit heeft als achtergrond dat we het onderzoek, zowel in inhoudelijke als praktische zin, willen beperken tot het proces van rechtspleging.

#### *Geen onderzoek naar werklast strafrechtspleging*

Uit de geschiedenis van de bestuurlijke boete die in paragraaf 1.2 is geschetst, blijkt dat deze als alternatief voor strafrechtelijke handhaving wordt beschouwd. Ontlasting van de overbelaste strafrechtketen is een belangrijk argument om voor handhaving via bestuurlijke boetes te kiezen. Een vergelijking van de werklast van boetezaken in het bestuurs- en strafrecht zou daarom interessant kunnen zijn om te bepalen in hoeverre de strafrechtspleging daadwerkelijk wordt ontlast.

Zo een vergelijking is echter lastig te realiseren. Ten eerste is er slechts in een beperkt aantal wetten een directe verschuiving van strafrechtelijke naar bestuursrechtelijke handhaving geweest. Waar dat het geval was, is de reden vaak dat strafrechtelijke handhaving niet of onvoldoende plaatsvond, zodat de belasting van de strafrechtspleging in feite al gering was. Ten tweede is bij een combinatie van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving, sprake van zeer verschillende zaken. De zaken die voor de strafrechter komen zijn vaak de complexere zaken met zeer ernstige overtredingen, waarbij de werklast niet goed vergelijkbaar is met die in de lichtere bestuursrechtelijke zaken.<sup>6</sup> Om deze redenen is ervoor gekozen het onderzoek te beperken tot de werklast in het bestuursrechtelijk traject en geen onderzoek te doen naar de werklast in het strafrechtelijk traject. Waar mogelijk zullen we ter illustratie wel enkele vergelijkingen maken met de strafrechtelijke afdoening.

6 Ook als sprake is van een combinatie van zowel bestuurlijke als strafrechtelijke handhaving waarbij strafrechtelijke handhaving voor de 'zware zaken' is gereserveerd, vindt bij deze laatste categorie lang niet altijd daadwerkelijke strafrechtelijke vervolging plaats. Een voorbeeld hiervan is de financiële wetgeving, waarbij de handhaving in handen is van de financiële toezichhouders (Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandse Bank). Deze kunnen inzake ernstige overtredingen van de financiële wetgeving aangifte doen bij de Economische Controle Dienst, waarna strafrechtelijke vervolging volgt. Uit de evaluatie van de Wet op de Last onder dwangsom en bestuurlijke boete in de financiële wetgeving (Wet IDDB) blijkt echter dat veel aangeleverde zaken niet aan de strafrechter worden voorgelegd. Het Openbaar Ministerie heeft stapels aangiften van handel met voorwetenschap te verwerken gekregen, echter weinige daarvan zijn of worden aan de strafrechter voorgelegd. Als wel vervolging wordt ingesteld, wordt niet vaak gevangenisstraf geëist, en wordt deze zelden opgelegd. (Hartmann, 2004).

### 1.3.3 Vraagstelling

De vraagstelling voor het onderzoek luidt:

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

De volgende onderzoeksvragen zijn leidend in het onderzoek:

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

Deze vraagstelling zal worden beantwoord door een casusonderzoek waarbij voor een vijftal bestaande bestuurlijke boetewetten de werklast en verklarende factoren hiervoor worden onderzocht. Op basis van het casusonderzoek zal een instrument worden ontwikkeld om de werklast voor bestuurlijke boetewetgeving in te schatten. Om de werking van het instrument te illustreren, passen we dit toe op twee wetten waarin de bestuurlijke boete recent is ingevoerd.

### 1.3.4 Opbouw van de rapportage

Onderzoeksvraag 1 betreft de operationalisatie van het begrip werklast. Dit onderwerp komt aan de orde in hoofdstuk 2: onderzoeksozet. Hoofdstuk 2 omvat tevens de selectie van casus en een verantwoording van de onderzoeksmethode.

In hoofdstuk 3 wordt onderzoeksvraag 2 beantwoord door de werklast te berekenen voor de vijf geselecteerde wetten. In de daaropvolgende hoofdstukken (hoofdstukken 4-8) wordt per casus gezocht naar verklaringen voor geconstateerde verschillen in werklast. Hoofdstuk 9 bevat een overkoepelende analyse van de werklastbepalende factoren. Daarmee wordt onderzoeksvraag 3 beantwoord. In hoofdstuk 10 wordt bij wijze van conclusie het instrument voor het inschatten van werklast gepresenteerd dat op basis van het onderzoek is ontworpen. Dit instrument wordt ter illustratie toegepast op twee wetten waarin de bestuurlijke boete recent is ingevoerd.





## 2 Onderzoeksopzet

### 2.1 Overzicht van de onderzoeksopzet

Onderzoeksvraag 1 luidt: Hoe kan de werklast van bestuurlijke boetezaken worden bepaald? Op basis van literatuuronderzoek en enkele oriënterende gesprekken met deskundigen van het ministerie van Justitie en de Raad voor de Rechtspraak die betrokken zijn bij de wetgevingsadvisering inzake werklast, is bekeken welke aspecten werklast omvat en hoe werklast kan worden gemeten. De operationalisatie van het begrip werklast die hieruit voortvloeit, is te vinden in paragrafen 2.2 en 2.3. Vervolgens is verkennend literatuuronderzoek gedaan om vast te stellen welke determinanten van werklast reeds bekend zijn. De resultaten hiervan zijn weergegeven in paragraaf 2.4.

Onderzoeksvragen 2 en 3 luiden: In hoeverre bestaan er tussen bestuurlijke boetewetten verschillen in werklast? en Welke verklarende factoren kunnen worden aangewezen voor de verschillen in de werklast van bestuurlijke boetewetten op het niveau van de overtreder, de regelgeving, en het bestuursorgaan? Deze vragen zijn beantwoord met behulp van een casusonderzoek van vijf wetten. De wetten zijn zodanig gekozen dat we maximale verschillen in werklast verwachten en dus diverse indicatoren voor werklast kunnen inventariseren. De selectie van wetten is gebaseerd op indicatoren die in het verkennend literatuuronderzoek naar voren zijn gekomen. In paragraaf 2.5 gaan we in op de selectie van casus. Voor elke casus is vervolgens onderzocht wat de werklast is en welke verklarende factoren hiervoor kunnen worden aangewezen. Dit onderzoek heeft plaatsgevonden door middel van een specifieke literatuurstudie per casus en interviews. De gegevensverzameling wordt meer gedetailleerd beschreven in paragraaf 2.6. Naar aanleiding van het casusonderzoek is een instrument ontwikkeld dat is toegepast op twee nieuwe casus van wetten waar de bestuurlijke boete recent is ingevoerd.

### 2.2 Operationalisering van werklast

Werklast definiëren we als de tijd die bestuursorgaan en rechtbank besteden aan de afhandeling van bezwaren en beroepen. Werklast moet overigens worden onderscheiden van doorlooptijd: de periode van behandeling. De werklast hangt af van twee factoren: het aantal bezwaarschriften respectievelijk beroepen dat binnenkomt, en de tijd die het bestuursorgaan respectievelijk de rechterlijke instantie aan behandeling van het bezwaarschrift of afdoening van het beroep besteedt. In formule:  $p * q$ , waarbij  $q$  het aantal zaken is en  $p$  de tijd die aan een zaak wordt besteed.

Het *aantal bezwaarprocedures en beroepszaken* ( $q$ ) hangt in de eerste plaats af van het aantal opgelegde sancties. Het aantal opgelegde sancties hangt

af van het aantal potentiële overtreders, het aantal overtredingen en de handhavingsinspanningen van het bestuursorgaan. Het aantal procedures wordt in de tweede plaats bepaald door de keuzes die de overtreders maken nadat hen een sanctie is opgelegd. Zij kunnen allereerst besluiten om bezwaar aan te tekenen bij het bestuursorgaan. Indien de betrokkene het niet eens is met het besluit op bezwaar, staat beroep bij de bestuursrechter open.<sup>7</sup> Niet alle beslissingen op bezwaarschriften leiden echter tot een beroepsprocedure. Een deel van de bezwaarmakers zal tevreden zijn met het besluit op bezwaar, en van degenen die het niet eens zijn met het besluit op bezwaar, zal een deel de stap naar de rechter toch niet meer zetten. Dit wordt de *filterfunctie* of de *zeeffunctie* van de bezwaarschriftenprocedure genoemd. De filterwerking wordt uitgedrukt als het percentage bezwaarschriften waartegen geen beroep wordt ingesteld (Sanders, 1998).<sup>8</sup> Na de beslissing van de bestuursrechter kan nog hoger beroep worden ingesteld. De appèlrechter kan de zaak in dat geval terugverwijzen naar de bestuursrechter, wat weer tot een nieuwe zaak leidt.

De *tijdsbesteding* (*p*) in de bezwaar- en beroepsprocedure wordt bepaald door de handelingen die in deze procedures moeten worden verricht. In de bezwaarprocedure dient het bestuursorgaan de beslissing waartegen bezwaar is aangetekend – in dit geval de boete – te heroverwegen. In de *beroepsprocedure* heeft de bestuursrechter ten aanzien van bestuurlijke boetezaken een aantal speciale taken. In de eerste plaats dient de rechter de feitelijke grondslag van het bestreden besluit volledig te toetsen. Dit in tegenstelling tot overige zaken, waarin de bestuursrechter eerder een marginale toets van de feiten uitvoert. De bestuursrechter beoordeelt ook de toereikendheid van het bewijs en de vraag of het bewijs rechtmatig is verkregen. Daarnaast moet de rechter op grond van het evenredigheidsbeginsel beoordelen of de hoogte van de boete is afgestemd op de ernst van de overtreding en de mate waarin zij aan de overtreder kan worden verweten. Daarbij moet zo nodig rekening worden gehouden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Ook het bestuursorgaan is in de beroepsprocedure tijd en kosten kwijt aan de procesvoering.<sup>9</sup> Schema 1 geeft de werklast weer.

- 7 Overigens is per 1 september 2004 de Wet Rechtstreeks Beroep in werking getreden. Deze wet maakt het mogelijk om op verzoek van de belanghebbenden de bezwaarfase over te slaan. Het rechtstreeks beroep zal naar verwachting slechts in principiële zaken aan de orde zijn, waarbij al van tevoren duidelijk is dat heroverweging door het bestuursorgaan niet tot een ander besluit zal leiden. Het rechtstreeks beroep zal naar verwachting geen ingrijpende consequenties hebben voor de werklast in de bestuursrechtspleging in algemene zin, omdat de bezwaarfase slechts in een zeer beperkt aantal gevallen zal worden overgeslagen.
- 8 In deze berekenwijze is het aantal gegrond verklaarde bezwaarschriften bewust meegeteld in de filterwerking. Het gaat er namelijk om, vast te stellen hoeveel zaken er in het filter (de bezwaarschriftprocedure) achterblijven, en niet waarom dit zo is (bijvoorbeeld omdat het bezwaarschrift gegrond is verklaard).
- 9 De kosten van degene die het beroepschrift indient, zijn al meegenomen bij de determinanten van bezwaar en beroep.

**Schema 1: Operationalisering van werklust**

Aantal bezwaarschriften × Aantal uren besteed door bestuursorgaan per bezwaarschrift
+
Aantal beroepen × Aantal uren per zaak besteed door bestuursrechter (incl. ondersteuning) + Aantal uren per zaak besteed door bestuursorgaan
+
Aantal hoger beroepen × Aantal uren per zaak besteed door appèlrechter (incl. ondersteuning) + Aantal uren per zaak besteed door bestuursorgaan

**2.3 Methode voor het vaststellen van de werklust****2.3.1 Werkwijze bij bepalen werklust rechtspraak**

Bij de invoering van nieuwe wetgeving vraagt de Minister van Justitie advies aan de Raad voor de Rechtspraak over de financiële consequenties hiervan voor de rechtspraak. De Raad maakt een inschatting van het aantal rechtszaken dat kan worden verwacht en van de kosten die met de behandeling van die zaken zijn gemoeid. Probleem daarbij is dat meestal weinig gegevens voorhanden zijn om een goede inschatting te kunnen maken.

Voor het inschatten van de kosten van de rechterlijke behandeling wordt uitgegaan van het Lamiciemodel.<sup>10</sup> Dit model kent 48 categorieën, met als hoofdgebieden handelsrecht, familierecht, civielrecht algemeen, bestuursrecht, vreemdelingenrecht, belastingrecht en strafrecht. Binnen het terrein van de bestuurszaken wordt onderscheid gemaakt tussen bodemzaken en voorlopige voorzieningen; sociale verzekeringszaken; ambtenarenzaken; studiefinancierings- en bijstandszaken; en ex arobzaken/varia. Binnen een categorie wordt geen onderscheid naar wetten of wetsbepalingen (zoals de bestuurlijke boete) gemaakt, wel naar

<sup>10</sup> 'Lamicie' staat voor Last Minute Commissie, de commissie die het model heeft ontworpen.

de specifiekere wijze van afdoening, bijvoorbeeld uitspraak op verzet, uitspraak na versnelde behandeling, of uitspraak door meervoudige kamer. Voor elke categorie is een normtijd bepaald: het aantal behandelminuten per zaak van de rechtbank, kantonrechter of het hof, uitgesplitst naar rechters en ondersteuners.

Overigens is in 2005 een baten-lastenstelsel voor de bekostiging van de rechtspraak ingevoerd. De bekostiging gebeurt op basis van 11 productgroepen in plaats van 48 zaakscategorieën. De productgroepen zijn opgesteld naar analogie van de indeling van de gerechten in de sectoren. Zo is er ook een productgroep 'bestuur'. Dat heeft op zich geen consequenties voor het instrument dat in dit onderzoek wordt ontwikkeld. In dit rapport gaan we daarom uit van de situatie zoals die gold ten tijde van het onderzoek, in 2004.

### ***2.3.2 Bruikbaarheid van het Lamiciemodel voor werklasmeting bestuurlijke boetewetgeving***

Zoals gezegd kent het Lamiciemodel geen aparte categorie voor bestuurlijke boetes. Voor alle sociale verzekeringzaken geldt bijvoorbeeld dezelfde normtijd, of het nu een boetezaak is of een ander soort zaak. Het is dus op basis van het Lamiciemodel niet mogelijk om de werklasmeting voor bestuurlijke boetezaken exact te bepalen.

De normen in het Lamiciemodel komen tot stand op basis van periodiek tijdschrijfonderzoek in alle rechtsgebieden. Ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek is (los van dit onderzoek) zo'n tijdschrijfonderzoek uitgevoerd door TNO-Arbeid in opdracht van de Raad voor de Rechtspraak. Het TNO-onderzoek omvat een representatieve steekproef van bestuursrechtzaken in vijf Lamiciecategorieën (Van de Bovenkamp en Clarenbeek, 2004).<sup>11</sup> Ook in dit onderzoek worden bestuurlijke boetezaken niet als aparte categorie onderzocht.<sup>12</sup> Bovendien is de werklasmeting van de bestuurlijke heroverweging niet meegenomen.

11 In elke categorie is een aantal processtappen geïdentificeerd die worden doorlopen bij de behandeling van een bestuurszaak. In het onderzoek zijn per Lamiciecategorie per processtap 120 aselecte registraties verzameld. De steekproef is samengesteld uit acht grote en kleine gerechten gespreid over het land, om zo een representatief beeld van alle bestuurszaken te krijgen (dus om geen vertekening te krijgen door geografische invloeden of andere verschillen tussen rechtbanken). Elke rechtbank kreeg op basis van zijn productie een bepaald 'quotum' registraties. Vervolgens is de rechtbanken gevraagd om per Lamiciecategorie en per processtap de eerste zaken te selecteren waarin zich deze processtap voordoet totdat het quotum is bereikt, en daarop tijd te schrijven. Met deze selectiemethode wordt representativiteit beoogd, waarbij wordt verondersteld dat er geen veranderingen zijn in de samenstelling van de instroom door het jaar heen.

12 Met de methode van steekproeftrekking van TNO wordt een representatieve steekproef beoogd, waarbij mag worden aangenomen dat bestuurlijke boetezaken een evenredig onderdeel uitmaken van de steekproef. Dit kan echter niet worden vastgesteld, omdat het soort zaak in het onderzoek niet is geregistreerd. Het is dus ook niet mogelijk een secundaire analyse uit te voeren. Het TNO-onderzoek leidt dus niet tot specifieke uitspraken over de werklasmeting van de bestuurlijke boete.

Een tijdschrijfonderzoek – uitgevoerd bij de rechterlijke macht en bestuursorganen – is naar onze mening de beste manier om de feitelijke werklast van bestuurlijke boetezaken in kaart te brengen. Het was binnen het bestek van het nu voorliggende onderzoek echter niet mogelijk een dergelijk tijdschrijfonderzoek op te zetten. Het draagvlak voor zo een omvangrijk onderzoek ontbreekt op dit moment bij de rechterlijke macht, zeker omdat reeds tijdschrijfonderzoek loopt. De aanleiding van dit onderzoek was bovendien niet alleen de onduidelijkheid over de feitelijke werklast, maar vooral over de oorzaken ervan. De focus in het onderzoek ligt bij de factoren die van invloed zijn op het aantal beroepsprocedures of de tijdsbesteding per zaak. Daarom is ervoor gekozen de huidige Lamciemethode van werklastberekening als uitgangspunt te nemen, en daarbij aandacht te besteden aan de representativiteit van de norm voor de betreffende wet. Waar reden is om aan te nemen dat er verschillen zijn tussen de normtijd en de werkelijk bestede tijd, zal dit worden aangegeven.

## **2.4 Bestaande kennis over indicatoren voor werklast**

Dit onderzoek richt zich op de identificatie van factoren die van invloed zijn op de werklast van bestuurlijke boetezaken. In deze paragraaf onderzoeken we wat hierover reeds bekend is in de literatuur. De bestaande kennis blijkt met name betrekking te hebben op determinanten van het aantal zaken. Hierbij worden factoren aangewezen op het niveau van de overtreder en het bestuursorgaan. Naar de tijdsbesteding van de bestuursrechter per zaak is nauwelijks onderzoek gedaan.

### ***2.4.1 Kennis over indicatoren voor het aantal zaken***

#### *Indicatoren op het niveau van de belanghebbende*

Het aantal bezwaarprocedures en beroepszaken hangt onder andere af van de keuzes die de normadressaten maken nadat hen een boete is opgelegd. Besluiten zij een bezwaarschrift in te dienen of niet, en gaan zij vervolgens in beroep bij de bestuursrechter als het bestuursorgaan een negatief besluit heeft genomen op hun bezwaarschrift? Deze keuze wordt in de literatuur vaak benaderd als een rationele keuze. De beslissing om een bezwaarschrift te schrijven of in beroep te gaan wordt dan gemodelleerd als een afweging van investeringen, opbrengsten, en de geschatte kans op het behalen van de opbrengst (Coleman (1990) in: Van Velthoven en Ter Voert, 2004). Uiteraard zijn deze inschattingen subjectief, en sluit het model niet uit dat mensen zich ook niet-rationeel kunnen gedragen (bijvoorbeeld: een beroepsprocedure starten terwijl zij weten dat de kans op succes gering is en de opbrengst beperkt).

Vanuit het oogpunt van de overtreder worden er de volgende investeringen en opbrengsten onderscheiden:

*Investerings*

Een eerste investering wordt gevormd door de directe financiële kosten van een procedure: kosten voor rechtsbijstand, griffierechten en eventuele reiskosten. Rechtsbijstand door een advocaat is in het bestuursrecht niet verplicht, maar in procedures tegen besluiten die worden genomen op grond van specialistische wetten wel wenselijk en gebruikelijk. Een tweede investering wordt gevormd door de tijd en inspanningen van degene die bezwaar maakt, met name voor het opstellen van het bezwaarschrift en het eventueel verschijnen voor de bezwaarcommissie van het bestuursorgaan. Hetzelfde geldt voor de beroepsprocedure. Ten derde zijn aan de bezwaar- en beroepsprocedure informatiekosten verbonden van het verwerven van informatie over de procedure, zoeken en selecteren van rechtsbijstand enzovoort. Tot slot worden *opportunity costs* onderscheiden (Kerkmeester, 1999), ofwel misgelopen baten doordat de tijd die aan het procederen is besteed, aan iets anders besteed had kunnen worden.

*Verwachte opbrengsten*

De meest voor de hand liggende opbrengst van bezwaar en beroep is het herroepen of vernietigen van het boetebesluit. Hoe hoger de boete, hoe groter de opbrengst van het wegvallen van de boete in bezwaar of beroep. Bij overtredingen waarbij reputatieschade optreedt, kan het vernietigen van de boete ook nog tot gevolg hebben dat de reputatie van de persoon of het bedrijf weer wordt gezuiverd. Een derde mogelijke opbrengst ligt in het uitstralings-effect van de uitkomst voor toekomstige conflicten, bijvoorbeeld jurisprudentie creëren (Galanter, 1974). Dit effect geldt voor *repeat players* (bedrijven, instellingen) omdat zij immers vaker met dezelfde typen conflicten te maken hebben.

De verwachte opbrengsten hangen samen met de ingeschatte kans op succes. Om de kans op succes goed in te kunnen schatten zijn onder andere de duidelijkheid van de regelgeving, de voorlichting over de succeskans, en de hoeveelheid en eenduidigheid van jurisprudentie van belang (Kerkmeester, 1999).

De verhouding tussen investeringen en verwachte opbrengsten geeft (het rationele keuzemodel volgend) de doorslag voor het al dan niet starten van een procedure. Het ligt bijvoorbeeld in de verwachting dat bij relatief lage boetes de investeringen bij bezwaar en beroep in de regel niet opwegen tegen de verwachte opbrengsten (Van Velthoven en Ter Voert, 2004). In die gevallen zullen dus weinig procedures worden gestart. De weging van kosten en baten is echter afhankelijk van een aantal factoren. Zo zullen de kosten van een procedure voor bedrijven lager uitvallen als zij een juridische afdeling beschikbaar hebben die de capaciteit heeft voor het voeren van een procedure. De kosten nemen weer toe met de doorlooptijd van de procedure (De Jong, 2004). De verwachte opbrengsten van een procedure kunnen positief worden beïnvloed op beleidsterreinen waar gespecialiseerde

advocatuur een markt zoekt. Advocaten kunnen een gunstig beeld schetsen (al dan niet reëel) van de ingeschatte kans op succes (Eshuis, 2003).

#### *Indicatoren op het niveau van het bestuursorgaan*

Een aantal kenmerken van het bestuursorgaan is van invloed op het aantal bezwaar- en beroepsprocedures. Een belangrijk kenmerk is de mate van massaliteit en standaardisatie van de beschikkingen. Hier is het onderscheid van bestuursorganen in zogenoemde beschikkingenfabrieken en beschikkingenateliers relevant (Sanders, 1998). In een beschikkingenfabriek wordt jaarlijks duizenden malen beschikt; in een atelier gaat het eerder om tientallen. Daarnaast gaat het in fabrieken vaak om gebonden beschikkingen, terwijl er in ateliers discretionaire ruimte bestaat bij het opleggen van een boete. Hoe meer eigen invulling het bestuursorgaan aan de boete kan geven, hoe meer ruimte er komt voor tegenargumenten in een bezwaar- of beroepsprocedure.

Ten tweede is de inrichting van bezwaarprocedures van invloed op de filterfunctie. Uit onderzoek blijkt dat bezwaarprocedures waarin de bezwaarde wordt gehoord, beter filteren dan schriftelijke bezwaarprocedures (Sanders, 1998).

#### **2.4.2 Kennis over indicatoren van de behandelduur**

De tijdsbesteding aan de behandeling van bezwaarschriften en beroepen, hangt in de eerste plaats samen met de inrichting van de procedure. In de bezwaarprocedure behandelt het bestuursorgaan de bezwaarschriften soms zelf, en soms wordt ter advisering van het bestuursorgaan een onafhankelijke bezwaaradviescommissie ingesteld. Of het bezwaarschrift schriftelijk of mondeling wordt behandeld, is van invloed op de hoeveelheid tijd die eraan wordt besteed. Ook in de beroepsprocedure zijn er verschillen in inrichting van de procedure, bijvoorbeeld enkelvoudige of meervoudige behandeling.

De tijdsbesteding hangt ten tweede samen met de complexiteit van de betreffende wet. Het gaat dan bijvoorbeeld om de vraag of de overtreding onomstotelijk en op heterdaad kan worden vastgesteld of dat het gaat om een interpretatie van bepaalde gedragingen. In dat laatste geval moet het bestuursorgaan moeite doen om de overtreding te bewijzen en moet de rechter de bewijsvoering toetsen. Voorts is een factor of de hoogte van de boete is vastgelegd in de wet, of door het bestuursorgaan moet worden ingevuld. In dat laatste geval moet in de beroepsprocedure ook de rechtmatigheid van de hoogte van de boete door de rechter worden beoordeeld.

#### **2.4.3 Conclusie**

Op basis van de literatuurstudie kan worden geconcludeerd dat de indicatoren zoals weergegeven in schema 2 de werklust ten gevolge van bestuurlijke boetezaken beïnvloeden.

**Schema 2: Indicatoren van werklast**

<i>Indicatoren voor het aantal zaken</i>	<i>Effect op aantal zaken</i>
Indicatoren op het niveau van de overtreder	
1 Kosten van het voeren van een procedure	Negatief effect (hoe hoger de kosten, hoe kleiner het aantal zaken)
- Proceskosten (griffierechten, rechtsbijstand)	
- Tijdsinvestering	
- Informatiekosten	
- Opportunity costs	
2 Verwachte opbrengsten van een procedure	Positief (hoe hoger de verwachte opbrengsten, hoe groter het aantal zaken)
- Hoogte van de boete	
- Omvang reputatieschade die de boete voor de overtreder heeft veroorzaakt, die door rechtszaak ongedaan kan worden gemaakt	
- Uitstralingseffect van rechterlijke uitspraak naar toekomstige conflicten	Positief of negatief
- Voorspelbaarheid van de uitkomst van een procedure	
Indicatoren op het niveau van het bestuursorgaan	
- Discretionaire ruimte bij het opleggen van een boete	Positief
- Schriftelijke bezwaarprocedure	Positief
<i>Indicatoren voor de tijdsbesteding per zaak</i>	<i>Effect op tijdsbesteding per zaak</i>
Indicatoren op het niveau van de procedure	
- Arbeidsintensiteit van de bezwaar- en beroepsprocedure	Positief
Indicatoren op het niveau van de regelgeving	
- Subjectiviteit van de overtreding (feiten en verwijtbaarheid)	Positief (hoe groter de subjectiviteit, hoe meer tijd elke zaak kost)
- Hoogte van de boete in de wet vastgelegd	Negatief

De indicatoren zullen in het casuonderzoek nader worden onderzocht en aangevuld. De hier genoemde factoren dienen tevens als selectie criterium voor de casus.

**2.5 Selectie van wetten voor casuonderzoek**

Bij de selectie van wetten is getracht een zo groot mogelijke spreiding te bewerkstelligen op de determinanten van werklast die in de vorige paragraaf zijn geïdentificeerd. Daarnaast hebben onderzoekstechnische overwegingen een rol gespeeld bij de selectie van wetten, zoals de beschikbaarheid van gegevens bij de betrokken instanties. In bijlage 3 is een totaaloverzicht opgenomen van de wetten met bestuurlijke boetebepalingen, waaruit we een selectie hebben gemaakt. In bijlage 4 is de spreiding van de geselecteerde wetten op de selectiecriteria weergegeven.



De volgende wetten zullen worden onderzocht.

A De Arbowet 1998.

Met de invoering van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 (Arbowet 1998) is de handhavingsbevoegdheid van de Arbeidsinspectie (AI) uitgebreid met de bevoegdheid bestuurlijke boetes op te leggen aan werkgevers die de voorschriften voor arbeidsveiligheid overtreden. Vóór 1 november 1999 was het OM belast met de vervolging van overtredingen op basis van processen-verbaal die de AI opmaakte.

B De Werkloosheidswet (WW).

De WW verzekert werknemers tegen de financiële gevolgen van werkloosheid. De premie wordt door de werkgever ingehouden op het loon van de werknemer en afgedragen aan het Uitvoeringsinstituut voor de Werknemersverzekeringen (UWV), dat de verzekeringen uitvoert. Sinds de inwerkingtreding van de Wet Boeten in 1996 is er in de WW en overige sociale zekerheidswetten standaardisering in de handhaving gebracht. In het geval van het verwijtbaar niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenplicht door de werknemer moet het UWV een boete opleggen. Wanneer het fraudebedrag een bepaalde grens overschrijdt, geeft het UWV de zaak door aan het OM, dat tot strafrechtelijke vervolging overgaat.

C Mededingingswet.

De Mededingingswet is op 1 januari 1998 in werking getreden en heeft tot doel de concurrentie tussen bedrijven aan te scherpen. Gedragingen en afspraken die concurrentie beperken en het misbruik maken van een economische machtspositie zijn verboden. Verder dienen concentraties (fusies en overnames) met een gezamenlijke omzet boven een bepaalde grens te worden getoetst. De uitvoering van de Mededingingswet is opgedragen aan de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa). De NMa heeft de bevoegdheid bestuurlijke boetes op te leggen.<sup>13</sup> In strafrechtelijke afdoening is niet voorzien.

D Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften (wet Mulder).

De wet Mulder is met ingang van 1 september 1992 in werking getreden. Lichte verkeersovertredingen worden bestuursrechtelijk afgedaan, via een beschikking van het OM, die door een opsporingsambtenaar wordt opgelegd. Tegen de beschikking is administratief beroep mogelijk bij het OM (vergelijkbaar met de bezwaarprocedure bij een

<sup>13</sup> Hiernaast heeft de wetgever ook de mogelijkheid gecreëerd voor handhaving via de civielrechtelijke weg; bedrijven kunnen elkaar aanspreken op schadevergoeding ten gevolge van het overtreden van de mededingingsnormen. Uit onderzoek blijkt overigens dat deze weg zelden tot rechtszaken leidt (Berenschot, 2002).

bestuursorgaan). Daarna kan er achtereenvolgens beroep worden ingesteld bij de kantonrechter en hoger beroep bij het Gerechtshof te Leeuwarden.

E Gemeentelijke parkeerbelastingen.

De parkeerbelastingen zijn op 1 januari 1991 ingevoerd om gemeenten de mogelijkheid te geven (strafrechtelijke) parkeerboetes te vervangen door een fiscale naheffingsaanslag.<sup>14</sup> Wie geen parkeergeld (de belasting) betaalt, ontvangt een naheffing. Hiertegen is beroep mogelijk bij het gerechtshof.

*Verantwoording van de selectie*

De geselecteerde wetten zijn als volgt over de determinanten gespreid. Bij de Arbowet en de Mededingingswet wordt de boete opgelegd aan bedrijven; bij de overige wetten aan individuen. De Arbowet en Mededingingswet zijn complexe wetten, die worden gehandhaafd door een gespecialiseerd handhavingsorgaan met beleidsvrijheid ten aanzien van de sanctionering en de straftoemeting ('beschikkingenatelier'). Dit geldt in sterkere mate voor de NMa dan voor de AI, die bovendien een veel groter aantal boetes oplegt. Een ander verschil is dat met de Arbowet inmiddels enkele jaren ervaring is opgedaan, zodat enige voorspelbaarheid ten aanzien van rechterlijke uitspraken kan worden verwacht. Een derde verschil is dat de bezwaarprocedure bij de NMa een veel 'juridischer' karakter heeft dan bij de AI.

Bij de WW, wet Mulder, en gemeentelijke parkeerbelastingen gaat het veelal om bulkzaken (beschikkingenfabrieken) met een gebonden karakter. Voor wat betreft de gemeentelijke belastingen hangt het van de grootte van de gemeente af, of er sprake is van een echte 'bulk'. De wet Mulder en de parkeerbelastingen zijn strikt genomen geen bestuurlijke boetewetten, maar omvatten financiële sancties die daarmee vergelijkbaar zijn. De wet Mulder wijkt af omdat het OM als bestuursorgaan optreedt en de kantonrechter het bestuursprocesrecht toepast. De parkeerbelastingen zijn geen boetes, maar fiscale naheffingen. Deze wetten zijn toch opgenomen, om voldoende aanknopingspunten te kunnen vinden voor de werklust van wetten met grote hoeveelheden bestuurlijke boetes jegens burgers. Juist op dit terrein wordt de bestuurlijke boete naar verwachting in de komende tijd verder ingevoerd. In beide gevallen verschilt het procedeedrag naar verwachting weinig van bestuurlijke boetezaken. Bij de parkeerbelastingen krijgen de overtreders een naheffing opgelegd door de gemeente, die als een boete wordt ervaren. Er moet verder een bezwaarprocedure worden doorlopen, die identiek is aan de bezwaarschriftprocedure bij bestuurlijke boetes.

<sup>14</sup> In 2000 heft minder dan een kwart van alle Nederlandse gemeenten parkeerbelastingen. Alle gemeenten met meer dan 150.000 inwoners en vrijwel alle gemeenten met een inwoneraantal tussen de 50.000 en 150.000 heffen parkeerbelastingen. Bron: CBS, 2000.

Een eerste onderling verschil is bij deze wetten gelegen in het bestuursorgaan: respectievelijk het UWV, het OM en de gemeente. Hiermee is tegemoetgekomen aan de wens de casus zo veel mogelijk te spreiden over verschillende bestuursorganen. Een tweede verschil is gelegen in de hoogte van de boete. De naheffingen voor parkeerbelastingen zijn het laagst; voor verkeersovertredingen kan een boete tot enkele honderden euro's worden opgelegd. Tot slot is geen van de drie wetten complex van karakter, maar kennen de WW en de wet Mulder wel meer juridische haken en ogen dan de naheffingen voor parkeerbelastingen.

## 2.6 Gegevensverzameling in het casusonderzoek

Onderzoeksvraag 2 luidt: In hoeverre bestaan er tussen bestuurlijke boetewetten verschillen in werklast? Om deze vraag te beantwoorden, zijn in het casusonderzoek kwantitatieve gegevens verzameld over aantallen bezwaren en beroepen. In de meeste gevallen zijn deze gegevens verkregen via de bestuursorganen die de betreffende wet uitvoeren. Wat de parkeerbelastingen betreft, is een steekproef van gemeenten benaderd. Daartoe is een selectie van twaalf gemeenten gemaakt, met een landelijke spreiding, verdeeld over drie grootteklassen. Uiteindelijk hebben zeven gemeenten gegevens verstrekt en is met vertegenwoordigers van vijf gemeenten gesproken.<sup>15</sup> Daarnaast is literatuuronderzoek verricht om verklarende factoren te vinden voor het verschil in tijdsbesteding tussen straf- en bestuursrechtzaken, omdat het Lamiciemodel hiervoor sterk verschillende normen aangeeft.

Onderzoeksvraag 3 luidt: Welke verklarende factoren kunnen worden aangewezen voor de verschillen in de werklast van bestuurlijke boetewetten op het niveau van de overtreder, de regelgeving en het bestuursorgaan?

Om zicht te krijgen op de determinanten van het aantal zaken en de tijdsbesteding daaraan, is allereerst een specifieke literatuurstudie gedaan per casus. In jaarverslagen van handhavingsinstanties, wetsevaluaties en onderzoeksrapporten wordt soms aandacht besteed aan de filter-

15 Ten behoeve van het onderzoek zijn de volgende grootteklassen onderscheiden: gemeenten tot 50.000 inwoners (Beverwijk, Culemborg, Katwijk, Roermond), tussen 50.000 en 125.000 inwoners (Leeuwarden, Leiden, Maastricht en Zeist) en meer dan 125.000 inwoners (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht). De vier grootste gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) hebben alle gegevens aangeleverd. Voor wat de middelgrote en kleine gemeenten betreft, hebben alleen Maastricht, Leiden en Roermond gegevens aangeleverd. De cijfers uit de casus parkeerbelastingen dienen dan ook te worden geïnterpreteerd als een indicatie van landelijke cijfers. De overige gemeenten hebben niet gereageerd, of konden de gegevens niet op korte termijn uit hun registratiesystemen halen. De gemeente Culemborg heeft de handhaving uitbesteed aan een particuliere maatschappij, die de gegevens niet heeft aangeleverd.

functie en determinanten daarvoor. De literatuurstudie leverde echter slechts in beperkte mate verklaringen op voor de werklast. Zo heeft van de wet Mulder alleen in 1997 een evaluatieonderzoek plaatsgevonden. De Mededingingswet is wel geëvalueerd, maar de juridische aspecten hebben in deze evaluatie weinig aandacht gekregen.

Veel informatie is daarom verkregen via interviews. Allereerst is met een vertegenwoordiger van elk van de vijf bestuursorganen gesproken. Een enkele keer zijn nog één of twee aanvullende gesprekken gevoerd. Als respondenten zijn personen geselecteerd die op grond van hun functie en ervaring een goede inschatting kunnen maken van de determinanten van procedeedrag en complexiteit van zaken. In de meeste gevallen ging het om het hoofd van de afdeling bezwaar en beroep van het bestuursorgaan. Ten tweede zijn bij de sectoren bestuursrecht van drie rechtbanken in totaal twee rechters, een senior gerechtssecretaris en een juridisch medewerker geïnterviewd. Selectie heeft plaatsgevonden op advies van de sectorvoorzitters, waarbij is gespreid naar kennis van een beleidsterrein (mededingingsrecht; sociaal zekerheidsrecht; arbeidsomstandigheden). Ten aanzien van het belastingrecht en de wet Mulder hebben geen gesprekken met leden van de rechterlijke macht plaatsgevonden. Het was erg moeilijk toegang tot de rechters te krijgen. De gesprekken met het OM en de gemeenten hadden bovendien voldoende informatie opgeleverd. De gesprekken zijn gevoerd aan de hand van een checklist van mogelijke determinanten van werklast, die was gebaseerd op de literatuurstudie. In alle gesprekken met bestuursorganen is een toelichting gevraagd op de beroepspercentages, die van tevoren waren vastgesteld. Gesprekken waarin alleen een toelichting op de beroepspercentages werd gevraagd, zijn telefonisch gevoerd. Tot slot is in een enkel geval een aanvullende vraag per e-mail gesteld. De casusbeschrijvingen van de wet Mulder en de Mededingingswet zijn op verzoek ter validatie voorgelegd aan respectievelijk Bureau Verkeershandhaving Openbaar Ministerie (BVOM) en de NMa.

## 3 Berekening van werklast

In dit hoofdstuk wordt onderzoeksvraag 2 beantwoord:  
*In hoeverre bestaan er tussen bestuurlijke boetewetten verschillen in werklast?*

Daarbij wordt in paragraaf 3.1 voor elk van de vijf geselecteerde wetten de werklast bepaald aan de hand van de methode die in hoofdstuk 2 is geschetst. In paragraaf 3.2 komen vragen aan de orde die naar aanleiding van deze berekeningen zijn gerezen.

### 3.1 Berekening van de werklast

#### 3.1.1 Casus Werkloosheidswet

In tabel 1 is een overzicht opgenomen van het aantal boetebeschikkingen, bezwaarprocedures, beroepsprocedures en hoger beroep per jaar over 2003. Het UWV (ontstaan uit een fusie van de vijf voormalige uitvoeringsinstellingen) bestaat sinds 1 januari 2002.<sup>16</sup> Vanwege de recente fusie is het nog niet mogelijk gegevens over boetes, bezwaar en beroep voor het UWV als geheel te genereren. De gegevens in tabel 1 zijn daarom afkomstig van het onderdeel UWV-GAK, de grootste van de voormalige uitvoeringsinstellingen. Het GAK neemt naar schatting van het UWV 60% van het totale volume van (boete)beschikkingen van het UWV voor zijn rekening. Eerdere gegevens dan van 2003 over het aantal boetes, bezwaar en beroepschriften waren niet te achterhalen.

**Tabel 1 Aantallen boetes, bezwaren, beroepen en hoger beroepen WW, 2003**

	2003
Aantal door UWV-GAK opgelegde boetes	8.150
Aantal bezwaarschriften	879
Percentage bezwaarschriften ten opzichte van boetes	10%
Aantal beroepen bij rechtbanken	24
Filterwerking bezwaarschriftenprocedure	97%
Aantal hoger beroepen Centrale Raad van Beroep	9

Bron: UWV

Ongeveer één op de tien uitkeringsgerechtigden die een boete krijgen opgelegd, tekent bezwaar aan tegen het boetebesluit. Van het totaal aantal

<sup>16</sup> De uitvoeringsinstellingen waren gericht op hun eigen branche en waren van elkaar gescheiden, het betreft het voormalige GAK, USZO, GUO, CADANS en het SFB.

bezwaarmakers stelt ongeveer 3% beroep in bij de bestuursrechter. De bezwaarschriftenprocedure filtert dus 97% van de bezwaarschriften weg.<sup>17</sup>

Om de werklast uit beroepen ten gevolge van WW-boetes in 2003 te kunnen vaststellen, is het nodig een schatting te maken van het aantal beroepszaken dat in 2003 door de rechtbanken is afgedaan. Als we ervan uitgaan dat de 24 beroepszaken van het GAK 60% van het totaal vormen, net zoals de boetes, komen we op een totaal van 40 beroepszaken in 2003. Beroepen uit WW-boetes worden ten tijde van het onderzoek door de rechtbanken afgedaan onder Lamiciecategorie 26, Appelabele Einduitspraak Bodemzaak Sociale Verzekeringen Enkelvoudige Kamer. Onder Lamiciecategorie 26 bedraagt de norm voor tijdsbesteding 335 minuten voor de rechter en 1.030 minuten voor de ondersteuning. Dit betekent dat de rechtspraak in 2003 aan afdoening van de 40 beroepszaken uit de WW in totaal 13.400 minuten rechter (0,19 fte) en 41.200 minuten ondersteuning (0,6 fte) heeft besteed. In 2003 rekende de Raad voor de Rechtspraak 178.523 euro per fte rechter en 78.570 euro per fte ondersteuning (gerechtssecretaris), inclusief overhead en opslag. Deze bedragen worden ook wel de middensommen genoemd. Door de genoemde tijdsbesteding in fte van rechters en ondersteuning te vermenigvuldigen met de betreffende middensommen, zijn de totale kosten van de rechterlijke afhandeling van beroepen tegen WW-boetes voor 2003 uit te drukken in financiële kosten, namelijk 81.062 euro in totaal.

### *3.1.2 Casus Mededingingswet*

In tabel 2 (zie p. 39) is het aantal boetes, bezwaren en beroepen weergegeven vanaf de instelling van de NMa in 1998 tot en met 2003. Een aantal procedures is nog niet afgerond. Het aantal bezwaarschriften, beroepen en hoger beroepen in tabel 2 zijn de procedures die voortvloeien uit de boetes die in een bepaald jaar zijn opgelegd. Het totaal aantal bezwaren/beroepen in een jaar kan hoger zijn omdat procedures meer jaren beslaan.

Het aantal boetes fluctueert sterk per jaar. Tegen de meeste beschikkingen van de NMa wordt bezwaar aangetekend. Het lijkt een uitzondering dat de NMa een bezwaar geheel gegrond verklaart. Niet alle bedrijven tekenen na een afgewezen bezwaarschrift ook beroep aan. De verwachting van de NMa is dat de meeste bedrijven waarbij op het moment van onderzoek (medio 2004) nog geen uitspraak is in de bezwaarprocedure, in beroep zullen gaan als hun bezwaarschrift wordt afgewezen (Bron: telefonisch interview plaatsvervangend directeur Juridische Dienst NMa).

17 Formule:  $[(\text{Bezwaarschriften} - \text{beroepschriften})/\text{bezwaarschriften}]/100 = [(879 - 24)/879]/100$ .

**Tabel 2: Aantal boetes, bezwaren en beroepen Mededingingswet, 1998-2003**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Boetes	-	19 (uit 3 zaken)*	6 (uit 3 zaken)	9 (uit 4 zaken)	21 (uit 10 zaken)	57 (uit 14 zaken)**
Bezwaarschriften	-	18	4	2	19	52
Sanctie ingetrokken	-	-	-	1	Vooralsnog geen. Er lopen nog 10 procedures	Alle bezwaar- procedures lopen nog
Beroep	-	17	2	1	7	Nog niet bekend
Hoger beroepen CBb	-	16	2***	Nog niet bekend	Nog niet bekend	Nog niet bekend

\* Het betrof in totaal drie zaken: één zaak met zestien boetes, één zaak met twee boetes en een zaak met één boete.

\*\* De grootste zaken kenden zestien, acht respectievelijk negen boetes.

\*\*\* In één van de zaken ging de NMa zelf in hoger beroep.

Bron: NMa

Vanwege de fluctuaties in het aantal boetes per jaar, is het lastig het gemiddelde filterpercentage te berekenen over een aantal jaren. Door het kleinere aantal boetes in 2000 en 2001 is het beroepspercentage hier wellicht vertekend. Voor 2002 en 2003 is het aantal beroepen nog niet bekend en kan geen filterpercentage worden berekend.

Mededingingszaken worden op dit moment afgedaan in Lamiciecategorie 406: Appelabele einduitspraak bodemzaak meervoudige kamer. De normtijd die hierbij hoort is 840 minuten voor de rechter en 1.085 minuten voor de ondersteuning. In werkelijkheid kosten mededingingszaken naar de mening van de Raad voor de Rechtspraak een veelvoud van deze normtijd. Ze behoren tot de meest complexe zaken die bij rechtbanken worden behandeld. Vandaar dat mededingingszaken vanaf 2005 bekostigd worden op basis van een aparte norm, die wordt vastgesteld door middel van tijdschrijfonderzoek. Noch de normtijd, noch het aantal beroepszaken kan dus goed worden vastgesteld. Omdat de relevante variabelen voor werklast niet beschikbaar zijn respectievelijk door de betrokkenen niet geschikt worden geacht, kan in dit onderzoek de werklast niet concreet worden berekend.

### 3.1.3 Casus Arbowet

In tabel 3 is een overzicht opgenomen van het aantal boetebeschikkingen, bezwaren, beroepen en hoger beroepen per jaar over de periode 2000 tot en met 2003. Van de opgelegde boetes zijn er 21 aan werknemers opgelegd. Geen van hen heeft bezwaar aangetekend.

**Tabel 3: Aantal boetes, bezwaren, beroepen en hoger beroepen Arbowet, 2000-2003**

	2000	2001	2002	2003
Aantal boeterapporten	2.565	2.895	2.898	3.027
Percentage bezwaarschriften (schatting)	8%	8%	8%	8%
Aantal beroepen bij rechtbank*	NB	12	17	10
Filterwerking bezwaarschriftenprocedure	NB	95%	93%	96%
Aantal hoger beroepen Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State*	-	-	7	3

\* Datum van uitspraak bepaalt het jaar waarin de zaak wordt geteld.

Bron: documentatie AI en gesprekken met vertegenwoordigers van de AI

Uit tabel 3 blijkt dat er jaarlijks bij 0,4% van de opgelegde boetes beroep wordt ingesteld bij de rechtbank. Sinds de invoering van de bestuurlijke boete is het percentage bezwaarschriften gestabiliseerd op ongeveer 8% van de opgelegde boetes. Over de jaren genomen stroomt rond de 5% van de bezwaarschriften door naar de bestuursrechter. Volgens de AI zijn sinds de invoering van de bestuurlijke boete op 1 november 1999 tot medio 2004 in totaal 74 beroepen bij de bestuursrechter ingesteld. Bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zijn tot medio 2004 in totaal 13 zaken aanhangig gemaakt.

De huidige Lamiciecategorie (vastgesteld in 2002) waar bestuurlijke boetes uit de Arbowet onder vallen, is de categorie 29, Appelabele einduitspraak bodemzaak varia/ex-arob enkelvoudige kamer. De norm voor de rechter bedraagt in deze categorie 385 minuten en die voor de ondersteuning 1.240 minuten. Wanneer de werklast voor de rechtspraak in 2003 in termen van tijdsbesteding wordt uitgedrukt, betekent dit dat de tien beroepszaken uit de Arbowet in totaal 3.850 minuten rechter (5,6 % van 1 fte rechter) en 12.400 minuten ondersteuning (17,9% van 1 fte ondersteuning) hebben gekost. In 2003 rekende de Raad voor de Rechtspraak 178.523 euro per fte rechter en 78.570 euro per fte ondersteuning (gerechtssecretaris), inclusief overhead en opslag: de middensommen. Door de genoemde tijdsbesteding van rechters en ondersteuning in 2003 te vermenigvuldigen met de betreffende middensommen voor 2003, zijn de totale kosten voor boetezaken uit de Arbowet voor dat jaar te berekenen, namelijk 24.061 euro in totaal.<sup>18</sup>

Hierbij moet echter de kanttekening worden gemaakt dat Lamiciecategorie 29 een verzamelcategorie is. De representativiteit van deze

<sup>18</sup> Het bedrag bestaat uit 9.997 euro voor de rechter en 10.508 euro voor de ondersteuning.



algemene norm voor boetezaken wordt door respondenten in de interviews sterk in twijfel getrokken. Het zou best kunnen dat Arbo-boetezaken veel meer of juist minder tijd kosten dan het gemiddelde in de verzamelcategorie.

Een van de redenen om de bestuurlijke boete in te voeren was het tekort aan strafrechtelijke vervolgingscapaciteit. In vergelijking met het strafrechtelijke regime is het aantal boetes onder het bestuursrechtelijke regime inderdaad toegenomen tot bijna het viervoudige van het aantal strafrechtelijke boetes, terwijl het aantal inspecties geen vergelijkbare stijging heeft doorgemaakt (Jaarverslagen AI, 1999, 2003).<sup>19</sup> Het handhavingstekort is dus afgenomen. Uit het oogpunt van een effectief handhavingsbeleid lijkt de invoering van de bestuurlijke boete dus succesvol. Echter de verschuiving van bestuurs- naar strafrecht heeft wel belangrijke financiële consequenties in termen van bekostiging van de rechtspraak. In het geval van bestuursrechtelijke afdoening (Lamicie-categorie 29) is de norm 385 minuten voor de rechter en 1.240 minuten voor de ondersteuning. De norm voor strafrechtelijke afdoening van vergelijkbare zaken (Lamicie-categorie 40) is echter veel lager: 65 minuten voor de rechter en 250 minuten voor de ondersteuning. Met de invoering van de bestuurlijke boete is de werklust van rechterlijke afhandeling dus sterk gestegen, ten eerste door het gestegen aantal zaken, ten tweede als gevolg van de hogere kosten van bestuursrechtzaken. Dit gegeven roept de vraag op waarom de norm voor bestuurszaken zoveel hoger is dan die voor strafzaken. In paragraaf 3.2 gaan we nader in op deze vraag.

### 3.1.4 *Casus wet Mulder*

In tabel 4 (zie p. 42) is het aantal boetes, beroepschriften bij de officier van justitie en de kantonrechter weergegeven in de jaren 2000-2003. Ter vergelijking zijn deze cijfers ook voor 1994 opgenomen.

#### *Filterwerking van de beroepsprocedure bij de officier van justitie*

Op de 10.570.030 boetes die in 2003 zijn uitgedeeld, stelt 3,2% beroep in bij de officier van justitie. Dit is inclusief een groot aantal beroepschriften van verhuurbedrijven. Deze worden in de administratieve beroepsprocedure vernietigd en onmiddellijk doorgestuurd naar degene die de auto had gehuurd en de overtreding heeft begaan. De overtreders worden dus niet ontslagen van hun betalingsverplichting. Van het totaal aantal vernietigde beschikkingen in de administratieve beroepsfase bij de officier van

<sup>19</sup> Uit een gesprek met vertegenwoordigers van de AI blijkt dat in 1999 ongeveer 750 processen-verbaal naar het OM zijn verstuurd.

**Tabel 4: Aantallen beroepschriften en beroepen wet Mulder, 1994\*, 2000-2003†**

	1994	2000	2001	2002	2003
Aantal boetebeschikkingen	onbekend	7.794.025	9.203.061**	9.536.864	10.570.030
Ingestelde beroepschriften OvJ	4,2%	256.875 3,2%	299.992 3,2%	362.500 3,8%	342.105 3,2%
Vernietigde beroepen door OvJ	55,0%	144.106 56,1%	169.195 56,4%	164.937 45,5%	145.394 42,5%
Ingestelde beroepen bij kantonrechter	0,2%	16.054	16.627	21.336	29.016
Vernietigd in kantonfase (resp. in heroverweging OvJ en door de kantonrechter)††	ongeveer 1/3	38,0% (21%+17%)	32,4% (21,4%+11%)	31,0% (21%+10%)	34,0% (26%+8%)
Ingestelde beroepen bij Gerechtshof Leeuwarden	n.v.t. (cassatie HR)	onbekend	onbekend	1.400	1.400
Totaal vernietigd in gehele procedure***	2,4%	1,9%	1,9%	1,8%	1,5%
Totaal geïnd in een jaar	93,3%	96,6%	96,3%	94,4%	95,0%

\* Bron: Onneweer, 1997.

† Bron: CJIB.

\*\* Stijging ten opzichte van 2000 als gevolg van intensievere controle en handhaving.

†† Voordat de kantonrechter de zaak krijgt voorgelegd, vindt een tweede toetsing (heroverweging) plaats door de officier van justitie. Deze toetsing kan tot vernietiging van de zaak leiden. Tussen haakjes staat als eerste het percentage beschikkingen dat in deze fase alsnog door de OvJ wordt vernietigd en als tweede het percentage dat door de kantonrechter wordt vernietigd, als percentage van het totale aantal afgedane beroepen.

\*\*\* Exclusief vernietigingen gerechtshof/HR.

justitie (42,5% in 2003), maken de vernietigde beschikkingen van verhuurbedrijven naar schatting 20 tot 25% uit.<sup>20</sup>

Er wordt 29.016 keer beroep ingesteld bij de kantonrechter. Het filterpercentage ligt daarmee op 91%. In de beroepsfase is echter nog een extra toetsing door de officier van justitie ingebouwd, voorafgaand aan de behandeling door de kantonrechter. In die fase wordt 26% van de beschikkingen waartegen beroep is aangetekend (in dit geval zijn dat 7.544 beschikkingen) alsnog vernietigd door de officier van justitie. 21.472 zaken worden dus aan de kantonrechter voorgelegd, waarmee we op een filterpercentage uitkomen van 93,7%. Op 10.000 administratieve beroe-

20 Schatting van het hoofd van de afdeling straf- en bestuurszaken BVOM, tevens voorzitter landelijke OM-werkgroep Mulder.

pen zijn er dus 640 rechtszaken. Het aantal administratieve beroepen ten opzichte van het aantal boetes is kleiner dan het aantal rechtbankberoepen ten opzichte van de administratieve beroepen.

#### *Werklast beroepsprocedure kantonrechter*

De afdoening van Mulderberoepen bij de kantonrechter kent een aparte Lamicienorm: categorie 46. Deze norm bedraagt voor de kantonrechter 15 minuten per zaak en voor de ondersteuning 190 minuten per zaak. De kostprijs van rechterlijke behandeling is in totaal 265 euro per zaak. De kantonrechter kreeg in 2003 27.800 ingediende beroepen waarvan vóór behandeling echter 26% door de officier van justitie werd vernietigd na heroverweging. In feite behandelde de kantonrechter dus 21.472 beroepen, wat neerkomt op 322.080 minuten tijdsbesteding door de rechter (4,7 fte) en 4.079.680 minuten (59,1 fte) door de ondersteuning. In 2003 rekende de Raad voor de Rechtspraak 178.523 euro per fte kantonrechter en 78.570 euro per fte ondersteuning (gerechtssecretaris), inclusief overhead en opslag: de middensommen. Door de genoemde tijdsbesteding in fte van kantonrechters en ondersteuning te vermenigvuldigen met de betreffende middensommen, komen de totale kosten van de rechterlijke afhandeling van Mulderberoepen voor 2003 uit op 5.482.545 euro in totaal. Daarbij komen nog de kosten voor het OM, die we niet goed kunnen inschatten, en voor het CJIB. Het CJIB hanteerde in 2003 een kostprijs van 4 euro per Mulderzaak; de afhandeling door het CJIB van het totale aantal boetes in 2003 bedragen daarmee 42.280.120 euro. Tegenover deze kosten staan de boeteopbrengsten, in 2003 zo'n 444 miljoen euro.

#### **3.1.5 Casus parkeerbelastingen**

Tabel 5 geeft voor de zeven gemeenten die complete gegevens hebben opgestuurd, een overzicht van het aantal opgelegde naheffingsaanslagen,

**Tabel 5: Aantal naheffingsaanslagen, bezwaar, beroep en cassatie in zeven gemeenten, 2003**

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Maastricht	Leiden	Roermond
Aantal naheffingsaanslagen	267.048	252.354	115.647	87.750	27.450	20.722	2.845
Aantal bezwaarschriften	22.435	33.651	12.617	8.750	709	2.686	200
Percentage bezwaarschriften	8,4%	13,3%	10,9%	10,0%	2,6%	13,0%	7%
Aantal beroepschriften	225	74	152	68	NB	70	4
Filterwerking bezwaarschriften-procedure	99,0%	99,9%*	98,8%	99,9%	NB	97,0%	98,0%
Aantal cassatiezaken Hoge Raad	0	1	5	0	NB	0	0

\* Is gelijk aan 99,98 %.

Bron: betreffende gemeenten

de bezwaren, beroepen en cassatiezaken over het jaar 2003.<sup>21</sup> Hierbij moet wel worden opgemerkt dat naheffingsaanslagen die aan het eind van een jaar zijn opgelegd, het volgende jaar kunnen leiden tot bezwaar- en beroepschriften.

Gemiddeld genomen ligt het aantal bezwaarschriften rond de 10% van het aantal boetes. Het filterpercentage ligt tussen de 97 en 99%.

Er zijn geen geaggregeerde gegevens beschikbaar over het aantal parkeerboetes in alle gemeenten. Bovendien zijn de ambtenaren die bezwaarschriften behandelen uit naheffingsaanslagen, belast met bezwaarschriften uit verschillende gemeentelijke belastingen. De totale werklast die de bezwaar- en beroepsprocedure voor alle Nederlandse gemeenten met zich brengt, kan dus niet worden bepaald. Wel is het totaal aan beroepszaken bij de gerechtshoven bekend (bron: informatiesystemen gerechtshoven). In 2003 hebben de vijf gerechtshoven in totaal 1.694 beroepen tegen naheffingsaanslagen afgedaan. De sectoren belastingen van de gerechtshoven brengen de afdoening van beroep tegen parkeerzaken onder in vier Lamiciecategorieën:

- Categorie 34, uitspraak meervoudige kamer (ongeveer 1% van alle afdoeningen). Hier geldt 1.515 minuten voor de rechter en 950 minuten voor de ondersteuning.
- Categorie 35, uitspraak enkelvoudige kamer, op verzet (EK/MK), intrekking tijdens of na zitting (ongeveer 33% van alle afdoeningen). Hier geldt 280 minuten voor de rechter en 465 minuten voor de ondersteuning.
- Categorie 36, vereenvoudigde behandeling (ongeveer 22% van alle afdoeningen). Hier geldt 5 minuten voor de rechter en 115 minuten voor de ondersteuning.
- Categorie 37, afdoening zonder uitspraak (ongeveer 44% van alle afdoeningen). Hier geldt 160 minuten voor de ondersteuning.

Dit betekent dat in 2003 ongeveer 2,45 fte raadsheer en 6,30 fte ondersteuning waren belast met de afdoening van beroepen tegen naheffingen op parkeerbelastingen.

In 2003 rekende de Raad voor de Rechtspraak 203.674 euro per fte raadsheer en 84.468 euro per fte ondersteuning, inclusief overhead en opslag (de middensommen). Door de genoemde tijdsbesteding in fte van raadsheren en ondersteuning te vermenigvuldigen met de betreffende middensommen, zijn voor 2003 de totale kosten van de rechterlijke afhandeling van naheffingen voor parkeerbelastingen berekend, namelijk 1.031.150 euro in totaal.

21 De gemeenten zijn verdeeld in de vier grootste, vier middelgrote (tussen 50.000 en 125.000 inwoners) en vier kleine gemeenten (minder dan 50.000 inwoners). Van de 12 gemeenten hebben uiteindelijk 7 gemeenten bruikbare gegevens aangeleverd over het jaar 2003.

### 3.1.6 De werklast in de casus: conclusies

Onderzoeksvraag 2 luidt: In hoeverre bestaan er tussen bestuurlijke boetewetten verschillen in werklast? Om deze vraag te beantwoorden, is voor vier uiteenlopende wetten met bestuurlijke boete of vergelijkbare maatregelen, de werklast berekend voor wat betreft de rechtszaken. Dat is gebeurd over het jaar 2003. Voor de Mededingingswet kon de werklast niet precies worden bepaald. In tabel 6 is de werklast uitgedrukt in de financiële kosten die met de afhandeling van zaken gepaard gaan.

**Tabel 6: Werklast in vier casus, 2003**

	Filterpercentage bezwaaarprocedure	Aantal beroepszaken	Werklast in euro's (o.b.v. Lamicienormen)
Werkloosheidswet	97%	40*	81.513
Arbeidsomstandighedenwet 1998	96%	10	24.061
Wet Mulder	94%	21.472	5.690.080
Parkeerbelastingen	97-99%	1.694	1.096.000

\* Schatting.

Uit dit overzicht wordt duidelijk dat er tussen verschillende bestuurlijke boetewetten 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.

Bij het berekenen van de werklast per zaak zijn vragen gerezen met betrekking tot het Lamiciemodel. De vraag is in hoeverre de normtijden in het model de werkelijke behandeltijd van bestuurlijke boetezaken adequaat weerspiegelen. In de volgende paragraaf zullen we trachten op deze vragen een antwoord te formuleren.

### 3.2 De normtijd voor bestuurszaken toegelicht

Het Lamiciemodel heeft in de praktijk een aantal vragen opgeroepen. Een belangrijke vraag is in hoeverre de werklast bij bestuurlijke boetezaken afwijkt van de normtijd voor bestuursrechtzaken in het algemeen. De normtijden kunnen om twee redenen afwijken van de werkelijke behandeltijd van bestuurlijke boetezaken. Ten eerste is de normtijd 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 realistisch of representatief is. Ten tweede kan de feitelijke werklast per rechtbank afwijken van de normtijd, bijvoorbeeld als gevolg van organisatorische keuzes, zoals de taakverdeling tussen rechters en ondersteuners.

Een andere onduidelijkheid betreft het verschil in de normtijd voor bestuurs- en strafzaken in het algemeen, dus niet speciaal voor boetewetgeving. Zo laat de casus van de Arboret zien dat de norm voor strafrechtelijke afdoening (Lamiciecategorie 40) 65 minuten is voor de rechter en 250 minuten voor de ondersteuning. In het geval van bestuursrechtelijke afdoening (Lamiciecategorie 29) is de norm 385 minuten voor de rechter en 1.240 minuten voor de ondersteuning. Waarom geldt voor de verzamelcategorie bestuurszaken een ongeveer vijf maal zo grote norm als voor strafzaken? Bij de betrokken organisaties (ministerie van Justitie, Raad voor de Rechtspraak) bestaat op dit punt geen duidelijkheid. Vergelijkend onderzoek naar de werklust van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke boetewetgeving is niet voorhanden. Wel kunnen we, op basis van literatuur en de door ons gevoerde gesprekken, enkele indicaties geven. Daaruit komt echter geen eenduidig beeld naar voren.

De belangrijkste verklaring die in gesprekken is genoemd, is het verschil in de aard van de zaken. De strafrechter behandelt veel meer bulkzaken dan de bestuursrechter. Een geïnterviewde rechter die zowel met bestuur als met strafrecht ervaring heeft, stelt bovendien dat de bestuursrechter meer 'het wiel moet uitvinden' dan de strafrechter, die opereert binnen een langere traditie met duidelijker richtlijnen voor straftoemeting.<sup>22</sup> Ook heeft de strafrechter met één OM te maken waar de bestuursrechter met honderden uitvoeringsinstanties wordt geconfronteerd met een sterke variatie in werkwijze. Verder wordt er, met name in het sociale verzekeringsrecht, door eisers vaak een beroep gedaan op (Europese) jurisprudentie en (bilaterale) verdragen, wat veel tijd kost.

Voorzover vergelijkingen tussen bestuur en strafrecht zijn gemaakt op het punt van de bestuurlijke boete, betreffen die de rechtsbescherming in beide procedures. De vraag is dan of de toetsing door de bestuursrechter dezelfde waarborgen biedt als die door de strafrechter. Uit de conclusies uit dergelijk onderzoek over de omvang of diepgang van de rechterlijke toetsing van boetes, kunnen we mogelijk wel indicaties afleiden voor de werklust van de rechter (ervan uitgaande dat een diepgaander toetsing meer tijd kost). Uit deze onderzoeken wordt vooral duidelijk dat het bestuursstrafrecht sterk in ontwikkeling is en dat verschillen in werkwijze tussen bestuurs- en strafrechter voorlopig niet uitgekristalliseerd zullen zijn. Voorzover echter in het recht zelf of in de rechterlijke benadering een verklaring gevonden zou kunnen worden voor het verschil in (norm)tijden, wijst dit eerder op minder werklust voor de bestuursrechter dan op meer.

22 Hartmann en Rogier (2004) noemen een groot aantal onderwerpen met betrekking tot de bewijsvoering, die in het bestuursstrafrecht (nog) niet zijn geregeld, zoals de verdeling van de bewijslast, de aan te wenden bewijsmiddelen (bijv. anonieme getuigenverklaringen), de bewijskracht van rapportages en processen-verbaal van toezichthouders en opsporingsambtenaren.

Algemeen is aanvaard dat de rechtsbescherming bij bestuurlijke boetes, gezien het punitieve karakter ervan, gelijk moet zijn aan de strafrechtelijke rechtsbescherming.<sup>23</sup> De bestuursrechter toetst het boetebesluit integraal, in tegenstelling tot de niet-punitieve bestuursbesluiten. De omvang van de rechterlijke toetsing zou dus in principe niet mogen verschillen. Albers (2002) komt echter op basis van een analyse van de regelgeving tot de conclusie dat de rechtsbescherming bij bestuurlijke boetezaken minder uitgebreid is dan die in het strafrecht. Enkele van de 'tekortkomingen' van de bestuurlijke procedure die zij noemt, duiden mogelijk ook op een verschil in werklast van de bestuursrechter en de strafrechter:

- de omvang van het geding is beperkt tot de bezwaren die in de bestuurlijke heroverweging naar voren zijn gebracht; hieraan kunnen geen nieuwe gronden worden toegevoegd ('trechtermodel');
- de bestuursrechter mag slechts 'ex tunc' toetsen aan het recht dat gold ten tijde van het besluit en mag niet zelf in de zaak voorzien als de regelgeving inmiddels is gewijzigd;<sup>24</sup>
- bij gebonden sanctiebeschikkingen kan de bestuursrechter de evenredigheid van de boete niet toetsen;<sup>25</sup>
- bij boetezaken onder de 340 euro bestaat geen hoorplicht;
- aspecten van het boetebesluit die niet samenhangen met de evenredigheid van de boete moeten door de rechter minder indringend getoetst worden.

In de praktijk valt het met deze verschillen echter wel mee, zo blijkt uit een jurisprudentie-onderzoek van Wiewel (2001) naar de materiële toetsing door bestuurs- en strafrechter.<sup>26</sup> De verschillen in toetsing door de bestuurs- en strafrechter zijn in de praktijk grotendeels overbrugd, doordat de bestuursrechter de strafrechtelijke benadering van toetsing van schuld en evenredigheid over heeft genomen. Waar er nog verschillen in benadering zijn, zullen deze in de toekomst verdwijnen, zo verwacht Wiewel.

Het verschil tussen de bestuurs- en strafrechtspraak als zodanig lijkt dus niet de verklaring te vormen voor het verschil in normtijd. Een andere invalshoek voor de verklaring van het verschil in werklast is de literatuur over de interne organisatie bij de gerechten. Zo is onderzoek gedaan naar de werkverdeling tussen gerechtssecretarissen en rechters. De Jong (2004)

23 Zie bijv. Commissie Scheltema, voorontwerp vierde tranche Awb.

24 Wiewel (2001) komt echter naar aanleiding van jurisprudentie-onderzoek tot de conclusie dat de bestuursrechter wél de vrijheid heeft om af te wijken van de ex tunc regel (of deze vrijheid neemt).

25 Hartmann en Rogier stellen echter (2004): 'Het is een uitgemaakte zaak dat de rechter zich, ook bij wettelijk gefixeerde boetes, zelfstandig een oordeel kan vormen over de hoogte en evenredigheid van de sanctie'.

26 Wiewel heeft een vergelijking gemaakt van strafrecht, belastingrecht en verkeersrecht (wet Mulder), maar moest het 'reguliere' bestuursrecht buiten beschouwing laten.

geeft aan dat vooral in het bestuursrecht meer taken aan de ondersteuning worden uitbesteed in vergelijking met de andere sectoren. Concreet houden de secretarissen zich binnen het bestuursrecht meer dan in de overige sectoren bezig met de voorbereiding en de inhoudelijke beoordeling van zaken. De taakomschrijving van rechters en secretarissen is op deze punten niet duidelijk begrensd en overlapt elkaar (De Jong, 2004). Dit verschilt volgens een respondent (secretaris) ook per rechtbank. Ook Van Ettekoven (2001) bevestigt dit beeld. Volgens Van Ettekoven vindt er binnen de sector bestuursrecht veel delegatie plaats van taken van de rechter naar de gerechtssecretarissen. Hij schat de verhouding rechter versus ondersteuning dan ook op vier ondersteuners voor elke rechter. Hij stelt verder dat delegatie van rechterlijke taken aan (hooggekwalificeerde) ondersteuners bijdraagt aan een hogere mate van efficiëntie binnen de rechtbank, omdat meer rechterlijke capaciteit vrijkomt voor zittingen.

Op grond van dit onderzoek zou je eerder verwachten dat bestuursrechters minder tijd aan zaken besteden, dan vijf maal zo veel. Uit deze twee onderzoeken wordt dus wel duidelijk waarom in het bestuursrecht ten opzichte van het strafrecht meer tijd wordt besteed door ondersteuners, maar de verschillen in tijdsbesteding door rechters blijven onverklaard. Deze onderzoeken geven daarom geen bevredigende verklaring voor de verschillen in normtijden tussen bestuurs- en strafrecht: die kan alleen worden gevonden door (nieuw) vergelijkend onderzoek van de zaaksbehandeling in het bestuursrecht en het strafrecht.



## 4 Indicatoren voor werklast van de Werkloosheidswet

### 4.1 Beschrijving van de norm

De Werkloosheidswet (WW) verzekert werknemers tegen de financiële gevolgen van werkloosheid. De werkgever houdt de WW-premie in op het loon van de werknemer en draagt deze af aan het Uitvoeringsinstituut voor de Werknemersverzekeringen (UWV). Het UWV keert van deze premiegelden in het geval van werkloosheid een werkloosheidsuitkering aan de uitkeringsgerechtigde uit. Uitkeringsgerechtigden hebben een informatieplicht: zij dienen het UWV op verzoek of uit eigen beweging alle feiten en omstandigheden mede te delen, waarvan hen redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed zijn op de hoogte of de duur van de uitkering. Sinds de inwerkingtreding van de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid in 1996 is het in de WW en de overige sociale zekerheidswetgeving mogelijk bestuurlijke boetes op te leggen voor bepaalde overtredingen.<sup>27</sup> Bij het niet of niet voldoende nakomen van de inlichtingenplicht kan het UWV een bestuurlijke boete opleggen.<sup>28</sup> De overtreding moet dan wel het gevolg zijn van verwijtbaar handelen door uitkeringsgerechtigde. De boete kent een minimum van 45 euro en een maximum van 6.000 euro en bedraagt 10% van het bedrag waarvoor het UWV is benadeeld. Het UWV kan de boete ingevolge het boetebesluit WW bovendien verhogen of verlagen. Een belangrijke maatstaf voor verhoging is recidive, een maatstaf voor verlaging is de financiële situatie van de uitkeringsgerechtigde. Wanneer de hoogte van de boete de 6.000 euro overschrijdt, geeft het UWV de zaak door aan het OM, dat in beginsel tot strafrechtelijke vervolging overgaat.

#### *Bezwaarprocedure*

Uitkeringsgerechtigden dienen hun bezwaar te richten aan de algemene afdeling bezwaar en beroep.<sup>29</sup> Het maken van bezwaar heeft geen schorsende werking op het boetebesluit; de boete moet worden betaald. Bezwaarschriften die te laat zijn ingediend, worden volgens het UWV niet in behandeling genomen. Hetzelfde geldt voor bezwaarschriften die niet voldoen aan de formele eisen ten aanzien van de inhoud, zoals het ontbreken van persoonsgegevens. Na ontvangst van het bezwaarschrift, wordt de belanghebbende schriftelijk gevraagd of hij prijs stelt op een hoorzitting. Belanghebbende mag zich ook door een gemachtigde laten vertegenwoordigen. Het UWV is op de hoorzitting vertegenwoordigd door

27 Dit is een uniforme regeling voor het hele terrein van sociale zekerheid. Doel van deze wet is om fraude met uitkeringen terug te dringen en nakoming van verplichtingen die aan de uitkering zijn verbonden beter af te kunnen dwingen.

28 Deze inlichtingenplicht geldt ook voor het verschaffen van informatie aan andere instanties die bij een werkloosheidsaanvraag zijn betrokken, zoals het CWI.

29 Binnen het UWV is de afhandeling van bezwaarschriften gescheiden van de afhandeling van beroepsschriften. Er zijn dus juristen die uitsluitend bezwaarschriften respectievelijk beroepen en hoger beroepen afhandelen.

een hoorder en een verslaglegger. Het verslag van de hoorzitting dient tevens als processtuk indien er beroep bij de rechtbank wordt ingesteld.

## 4.2 Determinanten van het aantal zaken

### *Investerings in bezwaar en beroep*

De hoogste investeringen in de bezwaarprocedure bestaan uit het schrijven van een bezwaarschrift en de eventuele kosten voor het reizen naar de hoorzitting plus de tijd die men hieraan kwijt is.

Het instellen van beroep kent als financiële investering het betalen van de griffierechten (37 euro per 1 februari 2004) en schrijven van het beroepsschrift, dan wel het inschakelen van rechtsbijstand en eventuele reiskosten.<sup>30</sup>

Indien de uitkeringsgerechtigde een rechtsbijstandverzekering heeft, brengt het inschakelen van de rechtsbijstand geen extra investeringen met zich.<sup>31</sup> Een juridisch medewerker Sociale Verzekeringen bij een rechtbank heeft de indruk dat uitkeringsgerechtigden zich vooral bij hogere boetes door een rechtsbijstandverlener laten bijstaan (naar schatting in de helft van de gevallen).

### *Opbrengsten bezwaar en beroep*

De maximale financiële opbrengst van het instellen van bezwaar en beroep is dat de boete komt te vervallen. Van een minder hoge opbrengst is sprake wanneer de boete wordt verlaagd. Uit de interviews met vertegenwoordigers van het UWV en rechtbanken blijkt dat uitkeringsgerechtigden vooral in beroep gaan als zij van mening zijn dat de boete te hoog is, of dat de overtreding hen niet kan worden verweten.<sup>32</sup> Een andere reden is van principiële aard. Een boete wordt vaak geassocieerd met een strafrechtelijke overtreding. Een overtreding van de informatieplicht riekt al snel naar fraude. Belanghebbenden gaan in beroep om zich als het ware door de rechter te laten vrijspreken.<sup>33</sup> Andere beroepen komen voort uit onbegrip dat er een boete moet worden betaald, ondanks dat de overtreding inmiddels is teruggedraaid. Bezwaarschriften worden in bepaalde gevallen ook ingediend om het ongenoegen over trage besluitvorming

30 Indien de uitkeringsgerechtigde rechtsbijstand inschakelt, draagt de gemachtigde zorg voor het schrijven van het beroepsschrift.

31 Buiten de inspanningen die moeten worden gepleegd om de rechtsbijstand daadwerkelijk in te schakelen, zoals contact opnemen met de verzekeraar, enz.

32 Volgens het UWV had een beroep op onevenredigheid bij de rechter vóór 2001 meer kans dan nu. De boetes waren destijds in categorieën verdeeld, in plaats van naar evenredigheid van het benadeelde bedrag, zoals na 2001. Hoge boetes voor relatief kleine benadelingen kwamen toen nog voor. Sinds de invoering van dit nieuwe boetebesluit, komen hoger beroepen minder voor.

33 Volgens een respondent legt de rechter in deze gevallen aan de uitkeringsgerechtigde uit dat in de wet is voorgeschreven dat de boete voor een bepaalde gedraging moet worden opgelegd en dat deze gedraging geen delict is.

van het UWV te uiten. Dat is echter geen reden voor het indienen van een beroepschrift.

#### *Afweging investeringen en opbrengsten*

De keuze om bezwaar aan te tekenen of in beroep te gaan, kan allereerst ingegeven zijn door financiële argumenten. Gezien het feit dat de boetes altijd hoger zijn dan de griffierechten, wegen de potentiële financiële opbrengsten van bezwaar en beroep vrijwel altijd op tegen de kosten ervan – tenzij rechtsbijstand wordt ingeschakeld. De financiële afweging is echter niet de enige verklaring van het procedeedrag. Volgens de respondenten van de rechtbank en het UWV wordt beroep ingesteld zowel in de gevallen waar een minimumboete is opgelegd, als in gevallen waar de hoogte van de boete enkele honderden euro's bedraagt. Het mag worden aangenomen dat ook principiële argumenten in belangrijke mate de keuze bepalen.

### **4.3 Determinanten van de tijdsbesteding per zaak**

Overtredingen van de informatieplicht zijn relatief eenvoudig vast te stellen. De informatie is immers wel of niet ontvangen. Het feitencomplex is met andere woorden relatief eenvoudig in beroepszaken uit WW-boetes. Bezwaren en beroepen gaan daarom over de mate waarin sprake is van verwijtbaarheid en de onevenredigheid van de boete in relatie tot de ernst van de overtreding, en nauwelijks over de vraag of er sprake is geweest van een overtreding.

Volgens de respondenten zijn beroepszaken uit boetes in de sociale verzekeringswetten onderling divers qua complexiteit (feitencomplex, wettelijk kader en beleidsregels).<sup>34</sup> De WW is een wet met een relatief eenvoudig feitencomplex in boetezaken; de overtreding is eenvoudig te constateren, waardoor het vaststellen van de feiten weinig tijd kost. Dit betekent dat beroepen uit WW-boetes de rechtbanken minder tijd kosten dan boetezaken uit andere sociale verzekeringswetten.

### **4.4 Aanknopingspunten voor analyse**

Schema 3 geeft een overzicht van het effect dat de determinanten op het aantal zaken respectievelijk de tijdsbesteding kunnen hebben. Van een positief effect op het aantal zaken dan wel de tijdsbesteding per zaak is sprake, wanneer het aantal zaken dan wel de tijdsbesteding per zaak toeneemt.

<sup>34</sup> Zo noemt een respondent van een rechtbank met name zaken waar medische indicaties een rol spelen als complexe en tijdrovende zaken, bijvoorbeeld de Ziektewet en de WAO.

**Schema 3: Effecten van determinanten op de werklust**

	Positief effect	Negatief effect
Determinanten voor het aantal zaken	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lage drempel voor bezwaar en beroep</li> <li>- Onbegrip waarom men een boete krijgt</li> <li>- Naam zuiveren</li> <li>- Discussie mogelijk over verwijtbaarheid en evenredigheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relatief lage boete</li> </ul>
Determinanten voor tijdsbesteding per zaak	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Discussie mogelijk over verwijtbaarheid en evenredigheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Duidelijk feitencomplex</li> <li>- Heldere beleidsregels m.b.t. de strafmaat en verhoging en verlaging van de boete</li> </ul>

## 5 Indicatoren voor werklast van de Mededingingswet

### 5.1 Beschrijving van de norm

De Mededingingswet is op 1 januari 1998 in werking getreden en heeft tot doel de concurrentie tussen bedrijven aan te scherpen. De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) houdt toezicht op de naleving van de wet. Gedragingen en afspraken die concurrentie beperken, zoals kartels, en misbruik van economische machtspositie zijn verboden.<sup>35</sup> Verder dienen concentraties (fusies en overnames) met een gezamenlijke omzet boven een bepaalde grens ter toetsing te worden voorgelegd aan de NMa. Bij overtreding van het kartelverbod (art. 6 Mededingingswet) en het verbod op misbruik van een economische machtspositie (art. 24 Mededingingswet), kan de NMa aan de overtreder een bestuurlijke boete opleggen.<sup>36</sup> De hoogte van de boete kan oplopen tot 10% van de jaaromzet van de betrokken ondernemingen, afhankelijk van de ernst en de duur van de overtreding en eventuele recidive van de overtreder. Ook kunnen boetes worden opgelegd voor het overtreden van de medewerkingsplicht (art. 69 Mededingingswet), en het niet voldoen aan verplichtingen inzake financiële transparantie (art. 70a Mededingingswet).

Enkele voorbeelden van boetes die in de afgelopen jaren zijn opgelegd (Biesheuvel en Wesseling, 2003; Jaarverslag NMa, 2002):

- Een boete van 88 miljoen euro aan vijf ondernemingen in de (mobiele) telecommunicatiesector. De verboden afspraak bestond uit een gelijktijdige verlaging van de standaardvergoedingen die telecombedrijven aan hun dealers betalen voor het aanbrengen van abonnees.
- Twee groothandels in diergeneesmiddelen met belangrijke posities op de markt weigerden producten te leveren aan dierenartsen die zich niet aan het door de groothandels voorgeschreven beleid ten aanzien van verkoopprijzen en vestiging hielden. Zij sloten bovendien onderling een overeenkomst ten aanzien van dit beleid. Beide bedrijven zijn in beroep gegaan.
- Drie pompstations nabij Nijmegen en oliehandel Texaco/BEM zijn beboet voor een onderlinge afspraak om de benzineprijs gedurende enige tijd te verlagen met als doel prijsvechter Tango van de markt te

<sup>35</sup> Een economische machtspositie is de positie van één of meer ondernemingen die hen in staat stelt de instandhouding van een daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan te verhinderen. Het hebben van een economische machtspositie is op zichzelf niet verboden. Wel kan de NMa op basis van de Mededingingswet ondernemingen verbieden een economische machtspositie te verkrijgen of te versterken door een fusie of een overname, en treedt de NMa op tegen misbruik van een economische machtspositie.

<sup>36</sup> Hiernaast heeft de wetgever ook de mogelijkheid gecreëerd voor handhaving via de civielrechtelijke weg; bedrijven kunnen een vergoeding eisen van de schade die is geleden als gevolg van overtredingen van de Mededingingswet. Uit onderzoek blijkt overigens dat deze weg zelden tot rechtszaken leidt, omdat het lastig (bewijsrechtelijk) is om tot een goede bewijsvoering te komen. Het economisch onderzoek dat daarvoor vaak nodig is, is bovendien erg kostbaar (Berenschot, 2002).

drukken. De onafhankelijke bezwaaradviescommissie van de NMa adviseerde het bezwaar gegrond te verklaren. De NMa volgde dat advies niet op en handhaafde de beschikking, waarna de bedrijven beroep aantekenden bij de rechter. Het beroep loopt nog.

*Procedure bij besluit op boete en bezwaar*

De handhaving en sanctieoplegging zijn bij de NMa organisatorisch in verschillende afdelingen gescheiden. De Handhavingsdienst doet onderzoek naar overtredingen en legt de geconstateerde feiten vast in een rapport. De Juridische Dienst van de NMa bereidt vervolgens een sanctiebeschikking voor. Bij het cluster Mededinging van de Juridische Dienst werken ongeveer 25 mensen die zich voor ongeveer 40% van hun tijd bezighouden met het proces van sanctionering. De rest van de tijd houden ze zich bezig met het beoordelen van ontheffingen van het kartelverbod en intern juridisch advies. Het sanctioneringsproces omvat een aantal stappen die worden gezet nadat door de afdeling Concurrentietoezicht (handhaving) het dossier met de bewijsvoering is opgebouwd (Jaarverslag NMa, 2002):

- ter inzagelegging;
- hoorzitting;
- sanctiebesluit;
- regelen bezwaarprocedure;
- toelichten van het besluit bij de onafhankelijke bezwaaradviescommissie;
- op basis van het advies van deze commissie, herzien of handhaven van het sanctiebesluit;
- procederen bij de rechtbank en CBb – soms wordt dit uitbesteed aan een advocatenkantoor.

Als de directeur-generaal van de NMa daarop een boete oplegt, kunnen belanghebbenden bezwaar aantekenen. Bezwaarschriften worden behandeld door een onafhankelijke bezwaaradviescommissie. Tijdens de bezwaarprocedure vindt een diepgaande inhoudelijke weging plaats van argumenten. De bezwaarprocedure heeft een formeel en juridisch karakter; vrijwel altijd is er procesvertegenwoordiging aanwezig. De bezwaarprocedure verschilt niet zoveel van karakter met de beroepsprocedure.

Het komt geregeld voor dat de NMa de beschikking handhaaft tegen het advies van de bezwaarcommissie in. Na de bezwaarfase is beroep mogelijk bij de Rechtbank Rotterdam en hoger beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) in Den Haag.

## 5.2 Determinanten van het aantal zaken

### *Investerings in de beroepsprocedure*

De bezwaar- en beroepsprocedure brengen voor partijen hoge proceskosten met zich. Die bestaan voor het grootste deel uit advocaatkosten. Al in de bezwaarfase worden partijen door een advocaat vertegenwoordigd. De bezwaarprocedure is sterk geformaliseerd met hoorzittingen, uitvoerige schriftelijke bewijsstukken, dus ook de voorbereiding wijkt niet erg af van de beroepsprocedure. De investering in de bezwaarfase is niet anders dan in de beroepsfase, maar de steeds oplopende advocaatkosten maken dat na de bezwaarprocedure soms van (hoger) beroep wordt afgezien.

### *Opbrengsten van de beroepsprocedure*

Als de procedure voor de belanghebbende tot succes leidt, is de belangrijkste directe opbrengst dat de beschikking wordt ingetrokken. In sommige gevallen betekent dat een bedrijf een boete van miljoenen euro's niet hoeft te betalen. Maar ook als het beroep ongegrond wordt verklaard, kan het doorlopen van de procedure ertoe leiden dat het betalen van de boete een aantal jaren kan worden uitgesteld. In tegenstelling tot wat binnen het bestuursrecht gebruikelijk is, wordt de werking van een sanctiebeschikking in de Mededingingswet namelijk geschorst op het moment dat daartegen bezwaar of beroep is aangetekend. Alleen al de rente kan een reden zijn om een lange beroepsprocedure te starten (echter de Mededingingswet is niet geheel duidelijk over de vraag of wettelijke rente mag worden gerekend over de bezwaar- en beroepsprocedure; op zichzelf al weer een onderwerp in de beroepsfase).

De samenhang tussen de hoogte van de boete en het aantal bezwaren en beroepen, wordt ondersteund door het lage aantal bezwaarschriften in 2001. De beboete overtredingen in dit jaar waren concentratiezaken waarbij fusies niet op tijd zijn gemeld. De boetes voor deze zaken zijn minder hoog. Bovendien gaat het om feiten waarover geen discussie kan bestaan. In de woorden van een medewerker van de Juridische Dienst van de NMa: deze feiten zijn minder 'omstreden' en een boete wordt eerder geaccepteerd.

Een tweede zeer belangrijke opbrengst van een gegrond beroep is het beperken van imagoschade. Beschuldigd zijn in een mededingingszaak is niet goed voor het imago van bedrijven (Bron: telefonisch interview plaatsvervangend directeur Juridische Dienst NMa). Ten eerste omdat een opgelegde boete investeerders afschrikt. Boetes drukken de winst in ieder geval al, maar er kleeft ook een smet aan het bedrijf. Mogelijk hangt er nog meer boven het hoofd of is er het risico van civielrechtelijke claims. Met name in Amerikaanse bedrijven geeft een *antitrust violation* een sterk negatief beeld. Bezwaar wordt dan aangetekend om aan te geven dat men het niet met de beschuldiging eens is.

Imagoschade treedt ten tweede op in de markt. Een boete is slecht voor de marktpositie, immers de verdenking is dat consumenten worden benadeeld. Men tekent bezwaar aan om de naam te zuiveren. Ook in dit geval kan een bezwaar- of beroepsprocedure die uiteindelijk geen succes oplevert, toch de imagoschade beperken. Als een bedrijf bezwaar aantekent komt dat groot in het nieuws, wat een positief effect heeft op het imago. De uiteindelijke uitspraak van de rechter enkele jaren later trekt veel minder media-aandacht.

#### *Afweging investeringen en opbrengsten*

Bij de keuze om een bezwaar- of beroepsprocedure aan te spannen, gaan ondernemingen niet over één nacht ijs. Dit is een bewuste afweging waarbij zowel kostenargumenten als andere strategische overwegingen een rol spelen. De volgende factoren spelen een rol.

- Kosten-batenverhouding. Bij kleinere boetes wegen de kosten van de procedure niet altijd op tegen de winst van het intrekken van de boete. De boete voor niet-meewerken aan de Mededingingswet wordt op dit moment verhoogd. De verwachting van de NMa is dat partijen als gevolg hiervan langer zullen procederen omdat de kosten-batenafweging anders uitvalt. De kosten-batenafweging kan ook voor het begaan van de overtreding worden gemaakt. Soms nemen partijen bewust het risico om bijvoorbeeld een fusie niet te melden, omdat de concentratie-toetsingsprocedure van de NMa veel tijd in beslag neemt. De boete (die in dit geval vaststaat op 22.500 euro) is dan vooraf ingecalculeerd en wordt betaald zonder dat men bezwaar aantekent.
- Ingeschatte kans op succes. Vanwege de bewijstechnische complexiteit is dit een belangrijke afweging. De NMa ziet ook het nieuwe karakter van het mededingingsrecht als belangrijke verklaring voor het grote aantal beroepszaken. Waar de jurisprudentie nog niet is uitgekristalliseerd of de norm onduidelijk is, ontstaan kansen voor de beschuldigde bedrijven om een voor hen gunstige uitleg van de wet te krijgen. Zij worden hierbij geholpen door een sterk gespecialiseerde advocatuur. ‘Voor de NMa geldt dat een toenemend aantal uitspraken zal leiden tot groeiend inzicht ten aanzien van de rechterlijke toetsing, hetgeen kan bijdragen aan een meer effectief optreden van de NMa in lopende en toekomstige procedures’ (NMa, jaarverslag 2001). Maar ook als de jurisprudentie meer is uitgekristalliseerd, zal er in de meeste zaken discussie mogelijk zijn over het bewijs, hetgeen aanleiding is voor procedures.
- Strategische argumenten met betrekking tot andere zaken kunnen een rol spelen. Vaak zijn bedrijven in meer zaken verwickeld. Ze schatten in dat als ze één zaak bekennen, hun positie in de andere zaken zwakker wordt. Vandaar dat ze in alle zaken bezwaar maken.



De argumenten om bezwaar aan te tekenen zijn grotendeels hetzelfde als om in beroep te gaan. Als in de loop van de procedure van verder beroep wordt afgezien, is dat omdat de kosten voor een advocaat te zeer oplopen in verhouding tot de ingeschatte kans op succes.

### 5.3 Determinanten van de tijdsbesteding per zaak

Mededingingszaken zijn complexe zaken, zowel voor de NMa die de boete moet onderbouwen als voor de rechter (als voor de in een Mededingingszaak beschuldigde onderneming, maar dat is hier niet aan de orde). De complexiteit wordt in belangrijke mate veroorzaakt doordat de feiten in mededingingszaken niet onomstotelijk kunnen worden vastgesteld. De rechter moet een aantal zaken toetsen. Ten eerste moet worden getoetst of een overtreding van de Mededingingswet heeft plaatsgevonden, bijvoorbeeld of prijsafspraken zijn gemaakt of misbruik is gemaakt van een economische machtspositie. Het vaststellen daarvan vergt een beoordeling waarover discussie kan ontstaan (Berenschot, 2002).

Het misbruiken van een economische machtspositie uit zich bijvoorbeeld in het hanteren van een te hoge of te lage prijs door een onderneming. Maar waar ligt de grens tussen gezonde prijsconcurrentie en misbruik? Om vast te kunnen stellen of van een dergelijke overtreding sprake is, moet soms worden bepaald wat een redelijke prijs is die een onderneming met een economische machtspositie zou mogen rekenen zonder misbruik te maken van deze positie. Het hebben van een economische machtspositie is immers niet verboden, slechts het misbruik ervan (Berenschot, 2002). Dat vergt dus een interpretatie.

Ten tweede moeten de effecten van de overtredingen op de markt worden aangetoond, bijvoorbeeld de omvang van de schade voor afnemers of op zijn minst een verandering in patronen in de markt (Berenschot, 2002). De ernst van de overtreding wordt vervolgens bepaald op basis van de soort overtreding én de economische context waarin de overtreding heeft plaatsgevonden. In dit verband spelen de aard van de betrokken producten of diensten, de omvang van de markt, de grootte van de betrokken onderneming(en) alsmede het (gezamenlijk) marktaandeel, de structuur van de markt en de geldende regelgeving een rol (NMa, jaarverslag 2001). Tot slot moet de rechter toetsen of de hoogte van de boete evenredig is aan de overtreding. De NMa hanteert boeterichtsnoeren voor de strafmaat (Richtsnoeren boetetoemeting NMa, zie [www.nmanet.nl](http://www.nmanet.nl)). Toch blijft de boetetoemeting maatwerk.

Op al deze punten komt de NMa met onderzoeksrapporten, getuigenverklaringen en deskundigen, waarop partijen reageren met tegenargumenten en contra-expertise, bijvoorbeeld in de vorm van economische rapporten die aangeven dat het prijspeil in een markt niet is veranderd als gevolg van hun gedrag. Op die rapporten reageert de NMa

weer met tegenargumenten. Al met al leidt dit tot dossiers van grote omvang.

Daarnaast zijn er nog enkele factoren specifiek voor de Mededingingswet die tot complexiteit leiden (Bron: telefonisch interview plaatsvervangend directeur Juridische Zaken NMa). Ten eerste de ingewikkelde partijenconstellatie. Vrijwel altijd zijn er bij een zaak meer partijen betrokken. Dergelijke zaken zijn bij voorbaat al ingewikkelder dan zaken met één partij. Bij overtreding van het kartelverbod bijvoorbeeld hebben meer bedrijven gezamenlijk afspraken gemaakt inzake kartelvorming. Bovendien kunnen in de loop van de tijd verschuivingen optreden in de onderlinge relaties tussen de partijen, bijvoorbeeld moeder- en dochterbedrijven die van rol wisselen, fusies, overnames, faillissementen en dergelijke. Deze identiteitskwesaties komen vaker voor omdat de bezwaaren beroepsprocedure al met al een aantal jaren in beslag neemt. In één concreet voorbeeld is een bedrijf in de tussentijd failliet gegaan, waarna de boete is kwijtgescholden.

Een tweede probleem bij de Mededingingswet is de vereiste vertrouwelijkheid van de procedure. Bij kartelzaken ontkennen de bedrijven dat zij inzicht hebben gehad in elkaars gegevens. De NMa mag dergelijke gegevens in een gerechtelijke procedure niet openbaar maken. Het is erg ingewikkeld om die vertrouwelijkheid te garanderen.

Een factor die de werklast in beroepszaken enigszins lijkt in te perken, is de uitgebreide en geformaliseerde behandeling in de bezwaarprocedure. Sommige onderwerpen worden in de bezwaarfase geheel afgehandeld zodat ze in de beroepsprocedure in het geheel niet meer aan de orde komen. En ook als dat niet zo is, levert de bezwaarprocedure informatie op waar de rechter zijn oordeel op kan baseren en die in de beroepsfase niet meer verzameld hoeven te worden. De kwaliteit en zorgvuldigheid van de bezwaarprocedure komt de werklast in de beroepsprocedure dus ten goede. In die zin heeft de bezwaarprocedure weliswaar geen kwantitatieve filterfunctie maar wel een inhoudelijke. In de Mededingingswet is sinds kort de mogelijkheid opgenomen om rechtstreeks in beroep te gaan en de bezwaarprocedure over te slaan als zij in het concrete geval naar het oordeel van partijen geen toegevoegde waarde heeft. Dat zal mogelijk gevolgen hebben voor de werklast bij de rechtbank, omdat de rechter een deel van het werk moet gaan doen dat anders in de bezwaarfase zou worden verricht.

#### **5.4 Aanknopingspunten voor de analyse**

Schema 4 geeft een overzicht van het effect dat de determinanten op het aantal zaken respectievelijk de tijdsbesteding kunnen hebben. Van een

positief effect op het aantal zaken dan wel de tijdsbesteding per zaak is sprake, wanneer het aantal zaken dan wel de tijdsbesteding per zaak toeneemt.

**Schema 4: Effecten van determinanten op de werklast**

	Positief effect	Negatief effect
Determinanten voor het aantal zaken	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hoge boetes</li> <li>- Opschortende werking van de bezwaar- en beroepsprocedure</li> <li>- Imagoschade van een boete</li> <li>- Optreden van meerdere zaken tegelijk of zaken bij moeder- en dochterondernemingen</li> <li>- Nieuwe en complexe wetgeving</li> <li>- Nog onvoldoende en niet uitgekristalliseerde jurisprudentie,</li> <li>- Gespecialiseerde rechtsbijstand</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hoge kosten van rechtsbijstand</li> <li>- Soms is de boete ingecalculeerd</li> </ul>
Determinanten voor tijdsbesteding per zaak	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vaststellen van de feiten, de consequenties daarvan voor de markt, en de strafmaat vereist een beoordeling per geval</li> <li>- Ingewikkelde partijenconstellatie</li> <li>- Langlopende procedures</li> <li>- Vertrouwelijkheid van de procedure</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Geformaliseerde onafhankelijke bezwaarcommissie</li> </ul>



## 6 Indicatoren voor werklast van de Arbowet

### 6.1 Beschrijving van de norm

De Arbeidsinspectie (AI) voert bij bedrijven inspecties uit naar aanleiding van concrete ongevallen en in het kader van inspectieprojecten (Engelen en Van der Kemp, 2002). Bij het constateren van een overtreding wordt de inzet van het handhavingsinstrument bepaald door de aard van de overtreding en het karakter van de overtreden norm. De AI onderscheidt vijf soorten handhavingsinstrumenten. De waarschuwing en de eis tot naleving van de wet gelden als lichte instrumenten (de werkgever krijgt een bepaalde periode de tijd de overtreding op te heffen), de bestuurlijke boete, het proces-verbaal en stillegging van werkzaamheden als zware.

De meeste boetes die de AI oplegt, hebben betrekking op de volgende overtredingen: het ontbreken van de in de Arbeidsomstandighedenwet 1998 (Arbowet) verplicht gestelde risico-inventarisatie en -evaluatie en een plan van aanpak, het niet (of niet voldoende) tegengaan van valgevaar en ontbrekende veiligheidsmaatregelen bij machines (AI, Jaarverslag 2003). Ook legt de AI een boete op bij bedrijfsongevallen, wanneer deze het gevolg zijn van het verwijtbaar tekortschieten van de werkgever in de veiligheidsmaatregelen die de Arbowet verplicht stelt. De AI kan ook boetes opleggen aan werknemers voor het niet opvolgen van de veiligheidsvoorschriften. Dat gebeurt slechts bij uitzondering.

Wanneer de inspecteur van de AI bij een inspectiebezoek een overtreding constateert die boeteplichtig is, zegt hij belanghebbende een boeterapport aan. Binnen tien werkdagen maakt de inspecteur een boeterapport op, waarin staat vermeld welk wettelijk voorschrift is overtreden en op welke manier. De inspecteur stuurt het boeterapport naar het Bureau Bestuurlijke Boete van de AI en een afschrift naar de belanghebbende. Het Bureau Bestuurlijke Boete besluit op basis van het boeterapport wel of geen boete op te leggen.<sup>37</sup> Om een boete op te kunnen leggen, moet de overtreding verwijtbaar zijn. Voordat de boete daadwerkelijk wordt opgelegd, krijgt belanghebbende de gelegenheid zijn zienswijze op de overtreding kenbaar te maken.

#### *Bezwaarprocedure*

Een belanghebbende kan binnen zes weken bezwaar maken tegen een boete bij de afdeling Juridische Zaken van de AI. De belanghebbende moet de boete ondertussen wel betalen; het indienen van een bezwaarschrift heeft geen schorsende werking op het boetebesluit. De bezwaarschriften-

<sup>37</sup> De maximale boete voor werkgevers bedraagt 11.250 euro en voor werknemers 113 euro. Grond voor het opleggen van een lagere boete is de grootte van het bedrijf in termen van het aantal werknemers.

procedure biedt belanghebbende de mogelijkheid tijdens een hoorzitting zijn bezwaarschrift toe te lichten, maar het bijwonen van de hoorzitting is geen verplichting. De AI is op de hoorzitting vertegenwoordigd door medewerkers van het Bureau Bestuurlijke Boete en de afdeling Juridische Zaken. Na de hoorzitting neemt de afdeling Juridische Zaken een besluit op het bezwaarschrift.

Als de belanghebbende niet tevreden is met het besluit op het bezwaarschrift, kan hij binnen zes weken een beroepschrift bij de bestuursrechter indienen. Tegen de uitspraak van de bestuursrechter staat voor zowel de AI als de belanghebbende hoger beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

## **6.2 Determinanten van het aantal zaken**

### *Investerings in bezwaar en beroep*

Aan de bezwaarschriftenprocedure zijn geen kosten verbonden. Wel moet de boete binnen de gestelde termijn van zes weken zijn betaald, indien betrokkene bezwaar wil instellen. De AI verstrekt brochures via telefoon en internet, waarin de vereisten voor het instellen van bezwaar en beroep staan beschreven. Dit beperkt de investeringen in termen van tijd en inspanningen voor het achterhalen van deze vormvereisten tot een minimum.

Aan de andere kant vormt het schrijven van een bezwaarschrift, waarin alle relevante feiten en omstandigheden staan omschreven, evenals de argumenten tegen de boetebeschikking een investering.

Financiële investering bij het instellen van beroep bij de bestuursrechter zijn de griffierechten en de kosten voor rechtsbijstand, indien hier gebruik van wordt gemaakt. Per 1 februari 2004 bedragen de griffierechten voor beroepen uit onder meer de Arbowet voor rechtspersonen (werkgevers) 273 euro en natuurlijke personen (werknemers) 136 euro. Het schrijven van het beroepschrift en het eventueel bijwonen van de zitting vraagt investeringen in termen van inspanningen en (reis)tijd.

### *Opbrengsten bezwaar en beroep*

De belangrijkste financiële opbrengst van zowel bezwaar als beroep is dat de boete wordt ingetrokken of verlaagd. De gemiddelde hoogte van de boetes voor werkgevers is 2.260 euro.<sup>38</sup> Werknemers krijgen een boete van gemiddeld 113 euro opgelegd.

<sup>38</sup> In 2003 is aan werkgevers voor 6.795.365 euro aan boetes opgelegd, verwerkt in 3.006 boetebeschikkingen (boeterapporten). Dit komt neer op een gemiddelde hoogte van 2.260 euro per boete.

Het hoofd Bureau Bestuurlijke boete van de AI noemt als tweede belangrijke reden voor bezwaar en beroep door werkgevers het uiten van ongenoegen over de boete, omdat zij bijvoorbeeld van mening zijn dat hen niets te verwijten valt, of dat geen sprake is van een overtreding. Deze werkgevers vinden dat zij al het mogelijke hebben gedaan om de Arbowet na te leven en ervaren de boete als onrechtvaardig.

Een andere determinant voor het procederen treffen we volgens het hoofd Bureau Bestuurlijke Boete aan bij arbeidsongevallen met grote schade door letsel aan werknemers. Vooral grotere bedrijven maken van alle rechtsmiddelen (bezwaar, beroep, hoger beroep) gebruik om zich te zuiveren van de verwijtbaarheid. Dit heeft volgens de respondent te maken met de vrees van werkgevers in een civiele procedure door de werknemer aansprakelijk te worden gesteld voor de opgelopen schade uit letsel. Als de verwijtbaarheid bij het overtreden van Arboregels in een bestuursrechtelijke procedure wordt vastgesteld, kan dit volgens de werkgevers grond zijn voor civiele aansprakelijkheid, die veel hoger kan uitvallen dan de boete.

#### *Afweiging investeringen en opbrengsten*

Werknemers maken volgens de AI zelden tot nooit bezwaar. Kennelijk wegen de investeringen in bezwaar (zelf bezwaarschrift schrijven, tijd reserveren voor hoorzitting) en beroep (beroepschrift opstellen, eventueel rechtsbijstand inschakelen, griffiegelden) voor hen niet op tegen de opbrengsten (vermindere of wegvallen van boete). Werknemers krijgen volgens de AI alleen boetes opgelegd wanneer sprake is van grove nalatigheid, die ernstig letsel tot gevolg kan hebben. Ook geven de inspecteurs bij het opleggen van de boete een mondelinge toelichting, die kennelijk als overtuigend wordt ervaren.

Voor werkgevers is de opbrengst van het maken van bezwaar hoger dan de investeringen, indien zij menen een kans op succes te hebben, of indien zij de boete onrechtvaardig vinden.

De beroepsprocedure is wat onaantrekkelijker, omdat deze hogere kosten met zich brengt in de vorm van rechtsbijstand en griffierechten. Het loont voor werkgevers alleen de moeite beroep in te stellen in het geval van hoge boetes, vrees voor civiele schadeclaims en overige situaties met hoge opbrengsten. Zo dienen volgens de AI ook die werkgevers een beroepschrift in, wiens gevoelens onrechtvaardig behandeld te zijn niet door de bezwaarschriftenprocedure zijn weggenomen. Kennelijk heeft het bevredigen van het rechtsgevoel voor deze belanghebbenden hoge waarde. Met name in de laatste twee gevallen speelt de ingeschatte kans op succes een kleine rol, gelet op de hoogte van de opbrengsten.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> Volgens een gerechtssecretaris bij een rechtbank is er weinig jurisprudentie over boetes uit de Arbowet, wat betekent dat de kansen op succes sowieso nauwelijks op basis van jurisprudentie kunnen worden ingeschat.

*Determinanten op het niveau van de norm en de bezwaarprocedure*

Het vaststellen van verwijtbaarheid bij een ongeval en van de hoogte van de boete die evenredig is met de ernst van de overtreding, vereist een interpretatie. De boete is op het geval toegesneden en daarom kan er discussie bestaan over de strafmaat. Overigens is in het kader van de vermindering van administratieve lasten een aantal wijzigingen in de Arbowet in voorbereiding. De regelgeving wordt minder gedetailleerd. Dit zou kunnen leiden tot een stijging van het aantal rechtszaken, omdat meer discussie zou kunnen ontstaan over de verwijtbaarheid van arbeidsongevallen als minder duidelijk is omschreven waaraan een werkgever moet voldoen.

De overtreder krijgt zowel voorafgaand aan het opleggen van de boete als in de bezwaarprocedure de gelegenheid zijn zienswijze te geven op de sanctie. Deze argumenten worden meegenomen in de motivering. De toelichting van de AI of het feit alleen al gehoord te zijn, is in veel gevallen overtuigend, en zorgt ervoor dat er minder bedrijven in beroep gaan.

### **6.3 Determinanten van de tijdsbesteding per zaak**

Bij een boete naar aanleiding van een arbeidsongeval moet achteraf worden gereconstrueerd wat er precies is gebeurd en hoe het ongeval is veroorzaakt. Veel feiten omtrent de overtreding moeten op de zitting worden achterhaald. Dat maakt het vaststellen van de feiten tijdrovend en leidt dus tot complexe rechtszaken. Hetzelfde geldt voor het vaststellen van verwijtbaarheid en evenredigheid van de boete: dit vergt een interpretatie en kost dus tijd.

Een derde factor die leidt tot een grote tijdsbesteding per zaak, is dat er door het geringe aantal beroepen en hoger beroepen weinig relevante jurisprudentie is (zie ook paragraaf 3.1.3, tabel 3).

### **6.4 Aanknopingspunten voor de analyse**

Schema 5 geeft een overzicht van het effect dat de determinanten op het aantal zaken respectievelijk de tijdsbesteding kunnen hebben. Van een positief effect op het aantal zaken dan wel de tijdsbesteding per zaak is sprake, wanneer het aantal zaken dan wel de tijdsbesteding per zaak toeneemt.



**Schema 5: Effecten van determinanten op de werklust**

	Positief effect	Negatief effect
Determinanten voor het aantal zaken (werknemers)		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Boete en de griffierechten zijn nagenoeg gelijk</li> <li>- Geen discussie over ernst en verwijtbaarheid van de overtreding</li> </ul>
Determinanten voor het aantal zaken (werkgevers)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Soms hoge boetes</li> <li>- Aansprakelijkheidsproblematiek in civiele procedures</li> <li>- Boete is slecht voor imago werkgever</li> <li>- Discussie mogelijk over verwijtbaarheid overtreding en evenredigheid van de boete</li> <li>- Grote bedrijven hebben juridisch apparaat reeds beschikbaar; extra investeringen in rechtsbijstand overbodig</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Horen van de werkgever</li> </ul>
Determinanten voor tijdsbesteding per zaak	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reconstructie van de feiten achteraf noodzakelijk</li> <li>- Vaststellen van verwijtbaarheid problematisch</li> <li>- De strafmaat moet op het geval toegesneden worden</li> <li>- Gering aantal zaken</li> <li>- Weinig jurisprudentie</li> <li>- Grote bedrijven hebben professioneel juridisch apparaat voor behandeling bezwaar- en beroepschriften</li> </ul>	



## **7 Indicatoren voor werklast van de Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften (wet Mulder)**

### **7.1 Beschrijving van de norm**

De wet Mulder is op 1 juli 1992 ingevoerd en is vernoemd naar de bedenker, oud-secretaris-generaal van het ministerie van Justitie. De wet regelt de bestuurlijke afdoening van praktisch alle lichte verkeersovertredingen: lichte snelheidsovertredingen, het niet dragen van de bromfietshelm of autogordel, door rood rijden, niet kunnen tonen van rijbewijs, enzovoort. Op deze overtredingen is het strafrecht niet meer van toepassing maar wordt een bestuurlijke boete opgelegd. Vandaar dat de wet Mulder in plaats van overtredingen spreekt van 'gedragingen'.

De boetes worden opgelegd door opsporingsambtenaren, die handelen namens het OM, dat in deze optreedt als bestuursorgaan en opereert onder het regime van de Awb. De boete is een beschikking. De officier van justitie is belast met het innen van de boete. Het Centraal Justitiepaleis (CJIB) in Leeuwarden int de boetes namens de officier van justitie (OvJ). Het CJIB maakt daarbij gebruik van geautomatiseerde systemen. De opbrengsten komen – zoals bij alle boetes – toe aan de Staat.

Tegen de beschikking staat administratief beroep open bij de officier van justitie. Net zoals een bezwaarschriftenprocedure is het administratief beroep een bestuurlijke heroverwegingsprocedure. Als niet binnen zes weken administratief beroep wordt aangetekend, wordt de beschikking onherroepelijk. Tegen de beslissing van de officier van justitie inzake het administratief beroep, staat beroep open bij de kantonrechter. Tegen de beslissing van de kantonrechter staat, als de administratieve sanctie meer dan 70 euro bedraagt, hoger beroep open bij het gerechtshof in Leeuwarden. Tot 1 januari 2002 was tegen de beslissing van de kantonrechter cassatie mogelijk bij de Hoge Raad.

De wet Mulder is een ingrijpende wijziging ten opzichte van het strafrechtelijke handhavingssysteem dat voor 1992 bestond. Ten aanzien van een aantal verkeersovertredingen was de politie bevoegd een politietransactie aan te bieden: opleggen van een vast geldbedrag ter voorkoming van verdere strafvervolgung. De politie maakte proces-verbaal op (bekeuring) en het betreffende politiekorps was verantwoordelijk voor het innen van de politietransactie. Werd de transactie niet betaald, dan werd de zaak overgedragen aan het OM. Het OM deed in de regel nogmaals een (hoger) transactievoorstel. Als ook dit niet werd betaald volgde een kantonrechtzaak, waarna beroep open stond bij de rechtbank. Het innen van de OM-transacties en de door de rechter opgelegde boetes was in handen van het OM.

Dit strafrechtelijke regime is met de inwerkingtreding van de wet Mulder komen te vervallen voor lichte verkeersovertredingen. Het geldt nu nog wel voor zware verkeersovertredingen, zoals spookrijden. Een belangrijke reden voor de overgang naar het bestuursrecht was dat de sanctie in het strafrechtelijke traject alleen ten uitvoer kon worden gelegd als de verdachte de dagvaarding overhandigd had gekregen. De verdachte kon de opgelegde boete dus 'ontlopen, eenvoudigweg door niets te doen', zo stelt de memorie van toelichting bij de wet Mulder. Eind jaren negentig werd slechts 50% van de door de kantonrechter opgelegde boetes betaald (Onneweer, 1997). De geloofwaardigheid van het sanctiestelsel schoot dus tekort. Bestuursrechtelijke handhaving werd als effectiever beschouwd, omdat de transactie na zes weken onherroepelijk wordt, en bij niet betaling automatisch wordt verhoogd. Het bestuursrechtelijke traject kent dus meer prikkels om de sanctie daadwerkelijk te betalen. Een tweede reden was dat het aantal politietransacties zo groot was geworden dat ze een te groot deel van de werkzaamheden van de parketten en kantonrechters in beslag gingen nemen.<sup>40</sup> Tot slot is nog van belang dat in de wet Mulder kentekenaansprakelijkheid is ingevoerd in plaats van bestuurdersaansprakelijkheid, waardoor de afhandeling voor het OM een stuk eenvoudiger is geworden. In de oude situatie moest het OM de bestuurder horen om uit te vinden wie de overtreding had begaan.

## 7.2 Determinanten van het aantal beroepen

### *Investerings in de beroepsprocedure*

Om beroep aan te tekenen bij de officier van justitie, is alleen een brief met beroepsgronden nodig en zo mogelijk een fotokopie van de beschikking. Er is daarmee nauwelijks een drempel om beroep aan te tekenen. Sinds enige tijd worden op internet standaardberoepschriften gepubliceerd. De drempel om in beroep te gaan wordt hierdoor nog lager. Ook bij de kantonrechter zijn de beroepskosten zeer beperkt. Voor Mulderzaken worden geen griffierechten of andere proceskosten gerekend. Zelden tot nooit wordt er een advocaat ingeschakeld. De enige

<sup>40</sup> Bijna een kwart (74%) van de politietransacties werd door de politie geïnd; 4% werd door de politie geseponneerd; 22% werd overgedragen aan het OM. Het OM inde 8% door middel van de OM transactie, seponeerde 7% en bracht 7% op zitting bij de kantonrechter. Van het totale aantal opgelegde boetes kwam dus 7% bij de kantonrechter terecht in tegenstelling tot de 0,23% onder de wet Mulder. Bron: Onneweer (1997), periode 1989-1991. Onneweer heeft getracht de werklasteffecten te bepalen als gevolg van de overgang van straf- naar bestuursrechtelijke afhandeling. Zij komt tot de conclusie dat alleen een verschuiving van werklast heeft plaatsgevonden en niet zozeer een reductie ervan. Na invoering van de wet Mulder is bij de politie, het OM en het Centraal Ontvangkantoor der Gerechten een besparing van werklast van naar schatting 105 à 120 formatieplaatsen gerealiseerd. Daar stond destijds tegenover de formatie van het CJIB van 112 formatieplaatsen, en een verzwaring van de werklast van de strafkamer van de Hoge Raad met omstreeks 20%. Dit laatste is een tijdelijk effect vanwege jurisprudentievorming en is nu niet meer aan de orde. De werklastbesparing voor officieren van justitie kon door Onneweer niet worden geschat.

kosten zijn reiskosten in het geval dat iemand naar de zitting wil komen, maar die kunnen worden gerestitueerd als men in het gelijk wordt gesteld. Wel moet voordat de kantonrechter het beroep in behandeling neemt, de zekerheidstelling worden betaald: een borg ter hoogte van de initiële sanctie die in depot wordt gestort. Dit wordt door veel mensen ervaren als het toch al betalen van de boete, waardoor ze geen beroep meer aantekenen. Overigens kunnen mensen een beroep doen op het draagkrachtbeginsel als zij de zekerheidstelling niet kunnen betalen. Een andere drempel om in beroep te gaan bij de kantonrechter, is volgens een respondent van het OM de connotatie van het strafrecht en het idee 'bekend te zijn bij justitie'.

#### *Opbrengsten van de beroepsprocedure*

De belangrijkste mogelijke opbrengst van de beroepsprocedure is het niet hoeven betalen van de boete. Daarnaast is er een kleine groep mensen die sterk negatief staat tegenover verkeershandhaving en een gewonen rechtszaak beschouwt als een overwinning op justitie. Voor een andere (kleine) groep vormen principiële bezwaren tegen de gehanteerde meetmethoden een reden om in beroep te gaan. Zij procederen een enkele keer tot aan de Hoge Raad (HR). De proceskosten overstijgen dan vele malen de boete, waardoor we kunnen aannemen dat de opbrengst voor hen gelegen is in gelijk krijgen in principiële zaken. Zo is bij de Hoge Raad geprocedeerd inzake de toelaatbaarheid van de lasergun als meetinstrument.

#### *Afweging investeringen en opbrengsten*

Hoewel de kosten van de beroepsprocedure zeer gering zijn, gaat toch slechts een klein deel van de overtreders in beroep. Naar de indruk van het BVOM valt dit te verklaren doordat mensen van tevoren de kans op succes van hun beroepschrift inschatten (BVOM, jaarverslag 2003). Verkeersovertredingen zijn 'onomstotelijk' vast te stellen; veel overtreders weten dat in beroep gaan geen zin heeft. Wie toch denkt een beroepsgrond te hebben, kan op de website van het BVOM een *bezwaartest* bekijken waarin een aantal veelgebruikte argumenten in de beroepsprocedure wordt ontzenuwd. In 2003 bezochten 180.000 mensen de website. Ook een aantal parketten, zoals parket Amsterdam, doet op de website aan voorlichting over beroepsgronden.

Uit de bezwaartest blijken de volgende veelvoorkomende argumenten om administratief beroep aan te tekenen:

- betrokkenen bestrijden dat de overtreding door hen is begaan (bijvoorbeeld: 'ik was niet op die plek', de auto werd door een ander bestuurd, er is kentekenfraude gepleegd, of de auto was reeds aan een ander verkocht).
- men is het niet eens met de boete, omdat er verzachtende omstandigheden waren of men protesteert tegen snelheidscontroles in het algemeen.

- men twijfelt aan het bewijs, de gehanteerde controleprocedure, of de ijking van de meetinstrumenten (bijvoorbeeld bij staande houden vanwege te hard rijden is er geen bewijs in de vorm van een flitsfoto of videobeeld).

Bij de inschatting van de kans op succes van een beroep is men redelijk goed op de hoogte van de rechterlijke uitspraken en het beleid inzake verkeershandhaving. Dit wordt gefaciliteerd door speciale (anti-)verkeershandhavingssites zoals voorheen die van de zogenoemde 'Tuftufclub' en tegenwoordig de 'TT-C'. Rechterlijke uitspraken die gunstig zijn voor de overtreder, hebben effect op het aantal beroepen.<sup>41</sup> Recentelijk bijvoorbeeld heeft een rechter in Roermond de rechtmatigheid van de flitspaal in twijfel getrokken omdat de meethoek voor de foto niet het vereiste aantal graden zou hebben. De betreffende officier van justitie had dit ter zitting niet goed toegelicht, waarna de overtreder het voordeel van de twijfel heeft gekregen van de rechter. Deze heeft echter in de publiciteit gebracht dat hij in het gelijk is gesteld. In veel beroepen die daarna binnenkwamen is naar deze uitspraak verwezen. Ook op bekendmakingen over ongegronde beroepen wordt gereageerd. De uitspraak van de Hoge Raad in 2000, dat de lasergun wel toelaatbaar is, is gepubliceerd op de websites van het OM en de anti-verkeershandhavingssites, waarna de stroom aan beroepen meteen opdroogde.

Voor wat betreft de beroepen bij de kantonrechter wordt naar inschatting van een parketsecretaris,<sup>42</sup> in ongeveer de helft van de gevallen dezelfde gronden gebruikt als in het administratief beroep. Men voelt zich dan in de eerste beroepsprocedure niet voldoende serieus genomen. Dit lijkt met name zo te zijn bij diegenen die zelf uitgebreid gronden hadden aangevoerd, maar als reactie een dertien-regelige standaardmotivering hebben ontvangen. Een tweede groep wil het bewijs geleverd zien dat de overtreding is begaan. Een derde groep probeert het nog eens met nieuwe argumenten.

#### *Determinanten op het niveau van de norm*

De hoogte van de boete varieert van rond de 30 euro (geen achterlicht binnen de bebouwde kom) tot 95 euro voor door rood rijden tot 280 euro voor het overschrijden van de maximumsnelheid met 40 km bij wegwerkzaamheden. Op de werkelijk gereden snelheid wordt altijd een correctie toegepast. Op de acceptgiro staat de werkelijk gereden snelheid vermeld naast de snelheid na de toegepaste correctie. Het argument dat de correctie niet is toegepast, is geen beroepsgrond meer.

41 Bron: telefonisch interview hoofd straf- en beroepszaken BVOM/voorzitter landelijke werkgroep Mulder.

42 Bron: telefonisch interview plaatsvervangend hoofd afdeling wet Mulder BVOM en parketsecretaris afdeling Verkeer, parket Utrecht.

Opvallend genoeg leidt de hoogte van de boete volgens het BVOM niet tot aantoonbare verschillen in beroepspercentages. Hoewel verwacht zou kunnen worden dat men bij een hogere boete eerder in beroep gaat, blijkt juist een boete voor een geringe snelheidsovertreding eerder irritatie te wekken en reden te vormen voor beroep.

Tot slot is de kentekenaansprakelijkheid niet bij iedereen bekend (met name bij buitenlandse autobezitters) en vormt dit een reden om administratief beroep aan te tekenen, als de kentekenhouders de overtrekking niet heeft begaan.

#### *Determinanten op het niveau van de handhaving*

Het aantal potentiële overtreders is zeer groot. Hoewel intensief gecontroleerd wordt door gespecialiseerde handhavingsteams en vaste elektronische meetpunten (flitspalen), bedragen de geconstateerde overtredingen slechts een fractie van het aantal feitelijke overtredingen. Echter bij vrijwel alle geconstateerde overtredingen wordt automatisch een sanctiebeschikking aangemaakt. Kortom de pakkans is klein, de sanctiekans groot.

Het CJIB ervaart dat naarmate het langer duurt voordat zaken door de politie aangeleverd worden aan het CJIB, er meer beroepschriften worden ingediend.<sup>43</sup>

Tevens zijn er aanwijzingen dat de wijze van behandeling van beroepschriften door het OM van invloed is op het aantal beroepen bij de kantonrechter. In de eerste plaats bestaat bij de landelijke OM-werkgroep Mulder de indruk dat een standaardmotivering tot meer beroepen leidt dan een open motivering. Ongeveer de helft van de beroepen wordt afgedaan met een landelijke standaardmotivering van dertien regels, die op de acceptgiro wordt afgedrukt.<sup>44</sup> Een ander groot deel bestaat uit een standaard lokale motivering. Slechts een beperkt deel wordt afgedaan met een open motivering. Het verband tussen een open of standaardmotivering en het aantal beroepen is echter niet onderzocht.<sup>45</sup>

Ten tweede leidt de tweeledige beoordeling van beroepschriften door de officier van justitie ertoe dat een deel van de beroepen pas wordt vernietigd als reeds beroep is ingesteld bij de kantonrechter. Vanwege het bulkkarakter van de wet Mulder wordt bij binnenkomst van het admini-

43 Bron: telefonisch interview medewerker CJIB. Dit wordt bevestigd door de voorzitter van de landelijke werkgroep Mulder van het OM.

44 Op de acceptgiro is slechts beperkt ruimte aanwezig voor de motivering, vandaar het maximum van dertien regels. Er wordt wel gedacht aan het toevoegen van een brief aan de acceptgiro waardoor meer ruimte zou komen, maar dat betekent een forse stijging van de verwerkingskosten bij het CJIB. Onderzoek zou moeten uitwijzen of deze extra kosten gecompenseerd worden door een geringer aantal beroepen.

45 Voor zo'n onderzoek is des te meer aanleiding vanwege het voornemen de behandeling van administratieve beroepen landelijk te centraliseren bij het BVOM, en daarbij tevens meer gebruik te gaan maken van standaardmotiveringen. Overigens maken de parketten Almelo en Assen meer gebruik van vrije motiveringen en kennen zij juist meer beroepen.

stratief beroep een standaardtoets uitgevoerd<sup>46</sup> en wordt in de kantonfase een meer uitgebreide/genuanceerde heroverweging door parketsecretarissen uitgevoerd. Dit verklaart het relatief lage filterpercentage.

### **7.3 Determinanten van de tijdsbesteding per zaak**

Mulderzaken zijn juridisch eenvoudige zaken waarvoor geen uitgebreide dossiers worden aangelegd. Door de elektronische meting kan de overtreding onomstotelijk worden vastgesteld en aangetoond. Er is een grote hoeveelheid jurisprudentie opgebouwd, waaruit blijkt dat verzachtende omstandigheden niet worden geaccepteerd. De verwijtbaarheid en evenredigheid van de boete zijn niet voor discussie vatbaar. Wel is er vaak discussie over de betrouwbaarheid van de elektronische meetinstrumenten voor snelheidsmeting (bijvoorbeeld de ijking, of de wettelijke toelaatbaarheid van bepaalde meetinstrumenten zoals de laser-gun).

### **7.4 Aanknopingspunten voor de analyse**

Schema 6 geeft een overzicht van het effect dat de determinanten op het aantal zaken respectievelijk de tijdsbesteding kunnen hebben. Van een positief effect op het aantal zaken dan wel de tijdsbesteding per zaak is sprake, wanneer het aantal zaken dan wel de tijdsbesteding per zaak toeneemt.

<sup>46</sup> In deze standaardtoets wordt onder andere gecontroleerd of gronden zijn aangevoerd, of de gronden kans van slagen hebben, of de juiste termijnen in acht zijn genomen enzovoort. Het BVOM toetst in dit stadium ook de juistheid van de flitsfoto, maar niet alle parketten doen dit.



**Schema 6: Effecten van determinanten op de werklust**

	Positief effect	Negatief effect
Determinanten voor het aantal zaken	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Laagdrempelige beroepsprocedure</li> <li>- Standaardberoepschriften te verkrijgen op internet</li> <li>- Geen rechtsbijstand nodig</li> <li>- Gering draagvlak voor snelheidslimieten</li> <li>- Weerstand tegen verkeershandhaving</li> <li>- Omstreden meetmethoden; 'bewijs' in de vorm van flitsfoto wordt niet met de beschikking meegeleverd</li> <li>- Incidentele afwijkende uitspraak van rechters roept stroom aan beroepen op</li> <li>- Standaardafdoening van administratieve beroepen*</li> <li>- Kentekenaansprakelijkheid is niet bij iedereen bekend</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Onomstotelijkheid van de feiten</li> <li>- Goede informatievoorziening over succeskans vanuit het bestuursorgaan</li> <li>- Voorspelbaarheid van de jurisprudentie</li> <li>- Korte tijd tussen overtreding en sanctie</li> </ul>
Determinanten voor tijdsbesteding per zaak		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grote hoeveelheid jurisprudentie</li> <li>- Nauwelijks discussie mogelijk over de feiten</li> <li>- Nauwelijks discussie mogelijk over verwijtbaarheid of evenredigheid</li> <li>- Geen uitgebreide dossiers</li> </ul>

\* Op dit punt is nader onderzoek nodig.



## 8 Indicatoren voor werklast van de parkeerbelastingen

### 8.1 Beschrijving van de norm

Tot 1991 werd betaald parkeren gehandhaafd via het strafrecht. Het niet betalen van parkeergeld was een strafbaar feit, dat via een politietransactie werd beboet. Naarmate de capaciteitsproblemen bij de justitiële instanties in de jaren tachtig van de vorige eeuw toenamen, kregen parkeerovertredingen steeds minder prioriteit. Deze situatie vormde uiteindelijk de aanleiding tot het fiscaliseren van de boetes op parkeerovertredingen per wet van 21 juni 1990. Hiermee streefde de regering een betere naleving van de parkeerregels na (Onneweer, 1997).

Personen die hun parkeerbelasting niet of onvoldoende betalen, ontvangen een fiscale naheffingsaanslag. Deze naheffingsaanslag kan worden opgelegd door parkeercontroleurs, die hiervoor niet over opsporingsbevoegdheid hoeven te beschikken of door de politie, namens de gemeente. Het opleggen van de naheffingsaanslag gebeurt op basis van het kentekennummer en is gericht aan de kentekenhouder. Voor de hoogte van de naheffingsaanslag wordt uitgegaan van een uur parkeertijd. Bovenop de naheffingsaanslag komen de kosten voor het opleggen ervan, die voor 2004 zijn vastgesteld op maximaal 45 euro (Allers, 2004). In gemeenten die een wielklem hanteren, komen de kosten van het aanbrengen en verwijderen van de wielklem bovenop eerdergenoemde kosten. Tegen de naheffingsaanslag kan binnen zes weken bezwaar worden ingesteld bij de gemeente, conform de vereisten van het bestuursrecht. Het maken van bezwaar heeft geen schorsende werking; de naheffingsaanslag moet toch worden betaald. Na de bezwaarschriftenprocedure kan belanghebbende beroep instellen bij de sector belastingen van het gerechtshof. Hiervoor zijn griffierechten verschuldigd (37 euro per 1 februari 2004), die worden gerestitueerd wanneer het beroep geheel of gedeeltelijk gegrond wordt verklaard. Tegen de uitspraak van het hof kan door de belanghebbende of de gemeente beroep in cassatie worden ingesteld bij de belastingkamer van de Hoge Raad.

Hoewel het bij de parkeerbelastingen niet om bestuurlijke boetes gaat, maar om fiscale naheffingsaanslagen, verschillen de handhaving, de bezwaarschriftenprocedure en de beroepsprocedure weinig van de situatie dat er via bestuurlijke boetes werd gehandhaafd. Het belangrijkste verschil is dat in het fiscale traject – in tegenstelling tot het bestuurlijke traject – beroep bij het gerechtshof en cassatie bij de Hoge Raad open staat. Daarentegen spelen de waarborgen waarmee het opleggen van een bestuurlijke boete is omgeven, geen rol bij het opleggen of het procederen rond naheffingsaanslagen. Het gaat bijvoorbeeld om het zwijgrecht, *ne bis in idem* en het geven van de cautie. Het is echter de vraag in hoeverre

deze waarborgen zouden gelden bij een bestuurlijke boete, aangezien het opleggen van de naheffingsaanslag op basis van kentekenaansprakelijkheid gebeurt, net als bij de wet Mulder.

## 8.2 Determinanten van het aantal zaken

### 8.2.1 Determinanten op het niveau van de normadressaat

#### *Investerings in bezwaar- en beroepschriftenprocedure*

De belangrijkste investering in de bezwaarprocedure is het schrijven van het bezwaarschrift zelf. Er worden weinig eisen gesteld aan de inhoud van het bezwaarschrift en de belanghebbende wordt op het formulier van de naheffingsaanslag duidelijk geïnformeerd over de formele eisen waar het bezwaarschrift aan moet voldoen, zoals het vermelden van de persoonsgegevens. In de praktijk is het voldoende als het bezwaarschrift de vorm heeft van een brief met – naast de redenen voor bezwaar – de naam en adresgegevens van de belanghebbende. Aan de termijn van zes weken wordt niet strikt de hand gehouden (Onneweer, 1997).<sup>47</sup> De bezwaarschriftenprocedure kent geen hoorzittingen, waardoor geen investeringen in termen van reiskosten en tijd hoeven te worden gedaan.

De belangrijkste financiële investering in de beroepsprocedure zijn de griffierechten (deze bedragen 37 euro per 1 februari 2004). Bovenop de griffierechten komen eventueel de investeringen in reiskosten en tijd voor het bijwonen van de zitting. Overige investeringen – bijvoorbeeld in rechtsbijstand – zijn in de praktijk niet nodig.

#### *Opbrengsten van de bezwaar- en beroepschriftenprocedure*

De belangrijkste financiële opbrengst van zowel de bezwaar- als de beroepschriftenprocedure is dat de naheffingsaanslag komt te vervallen. Uit onderzoek is gebleken dat de meeste automobilisten de naheffingsaanslagen hoog vinden in relatie tot de overtreding (Verschuur, 2004).<sup>48</sup> Uit gesprekken met ambtenaren die bezwaarschriften behandelen, komen enkele veelvoorkomende argumenten voor het instellen van bezwaar naar

47 Dit blijkt verder ook uit gesprekken met behandelaars bezwaar en beroep van enkele gemeenten.

48 In 1995 vond meer dan de helft (57%) van het Nederlandse publiek de destijds geldende naheffingsaanslag van 22,69 euro (50 gulden) in relatie tot de overtreding (fout parkeren) te hoog. Aangezien de naheffingsaanslagen sindsdien verder zijn verhoogd, is het aannemelijk dat de mening onder het Nederlandse publiek ten aanzien van de hoogte van de naheffingsaanslagen niet is veranderd. Voor wielklemmen vindt 46% het destijds geldende bedrag te hoog, ruim een kwart (26%) zelfs onaanvaardbaar hoog (Onneweer 1997). Uit een aanbeveling voor het verbeteren van de naleving van verkeersregels, afkomstig van een werkgroep cognitief psychologen van de Universiteit Leiden, blijkt dat er onder snelheidsovertreders een informele norm bestaat, die afwijkt van de wettelijke norm. Veel mensen beschouwen de snelheidslimiet als een richtlijn, waar wat extra kilometers op kunnen. Wellicht bestaat een dergelijke informele norm – naast bij sommige Mulderovertredingen – ook bij parkeerheffingen..

voren. Zo wordt in de bezwaarschriftenprocedure aangevoerd dat het parkeerregime niet kenbaar was, dat men toch had betaald maar dat het kaartje of de parkeervergunning niet goed zichtbaar was voor de controleurs, dat parkeerautomaat defect was.<sup>49</sup>

Naast financiële redenen wordt beroep ingesteld omdat de belanghebbenden zich in hun rechten aangetast voelen. Zij hopen bij een onafhankelijke rechter – in deze het gerechtshof – alsnog hun recht te halen. Gronden die recentelijk in beroep zijn aangevoerd zijn volgens de procesvertegenwoordigers een onjuiste bejegening door de parkeerplicht, mensen die vinden dat het parkeerregime niet kenbaar was, de wijze waarop de hoogte van de naheffingsaanslag is onderbouwd (Amsterdam) en het verplicht betalen met de chipknip (in Rotterdam).

#### *Afweging investeringen en opbrengsten*

De opbrengsten van de bezwaarschriftenprocedure (het vervallen van de naheffingsaanslag en eventuele kosten voor een wielklem) zijn hoger dan de investeringen. In combinatie met de weerstand tegen de hoogte van de naheffingsaanslag in relatie tot de – in de ogen van veel personen – geringe ernst van de overtreding maakt dit de drempel voor het indienen van een bezwaarschrift laag.<sup>50</sup>

De balans van investeringen en opbrengsten is in de beroepsprocedure ongunstiger dan in de bezwaarschriftenprocedure. De griffierechten zijn bijna even hoog als het bedrag dat voor de naheffingsaanslag moet worden betaald. De griffierechten blijken in de praktijk inderdaad een drempel te vormen voor het procederen bij het gerechtshof. In de gemeente Den Haag zijn in 2003 bijvoorbeeld 72 van de 152 beroepen niet ontvankelijk verklaard wegens het niet betalen van de griffierechten.<sup>51</sup>

Volgens de geïnterviewde gemeentebambtenaren weerhoudt zelfs een geringe kans op succes in de beroepsprocedure belanghebbenden er niet van te procederen. Gemeenten menen de eigen kansen op succes bij het gerechtshof redelijk goed te kunnen inschatten (overtredingen zijn makkelijk vast te stellen en de jurisprudentie is duidelijk) en proberen via de motivering op het bezwaarschrift de indiener ervan te overtuigen dat de kans dat het gerechtshof een beroepschrift honoreert, klein is. Dit heeft in de praktijk weinig effect.

49 Uit het onderzoek van Onneweer (1997) bleek dat een onterechte naheffingsaanslag voor het Nederlandse publiek de meest genoemde reden is om in bezwaar te gaan.

50 In 1995 gaf rond een kwart (26%) van het Nederlandse publiek in een enquête aan dat zij een parkeerovertreding een ernstige overtreding vonden. Daarentegen vindt 91% van de Nederlanders het rijden door rood licht een ernstige overtreding. Zie hiervoor Onneweer 1997, p. 110-111.

51 Dit komt overeen met onderzoeksresultaten van Onneweer 1997.

### *8.2.2 Determinanten op het niveau van het bestuursorgaan*

Er zijn grote verschillen tussen gemeenten in het percentage bezwaarschriften en het percentage gegrond verklaarde bezwaarschriften. Vergelijkbare schommelingen zijn er overigens binnen dezelfde gemeente door de jaren heen. Een eerste verklaring hiervoor ligt in tijdelijke toenames van het aantal bezwaarschriften vanwege uitbreidingen en wijzigingen in het parkeerregime. Een tweede verklaring ligt in het feit dat gemeenten verschillende richtlijnen hanteren voor het gegrond verklaren van bezwaarschriften. De gemeente Amsterdam, die zich naar eigen zeggen strikt houdt aan de jurisprudentie, verklaart een kleiner aandeel bezwaarschriften gegrond dan andere gemeenten.<sup>52</sup> Uitsluitend degene die via een parkeerkaartje kan aantonen parkeerbelastingen te hebben betaald en dus onterecht een naheffingsaanslag heeft ontvangen, krijgt de naheffingsaanslag en de kosten van de wielklem gerestitueerd. Amsterdam streeft er naar eigen zeggen naar de verhouding naheffingsaanslagen versus bezwaarschriften versus beroepschriften te houden op 100 staat tot 10 staat tot 1. Dit komt ook tot uiting in de cijfers. Andere gemeenten zijn soepeler, in de zin dat ze eerder bezwaarschriften honoreren als het parkeerregime onduidelijk is of pas is ingevoerd. Roermond doet dit soms. Soms houden gemeenten bij het beoordelen van bezwaarschriften ook rekening met fouten die door parkeerwachters zijn gemaakt, zoals het noteren van het verkeerde kentekennummer. De gemeente Rotterdam houdt bij het ongegrond verklaren van bezwaarschriften zelfs rekening met de werklast uit de beroepsprocedure. Rotterdam streeft ernaar de werklast in de beroepsfase voor zowel de eigen organisatie als voor het gerechtshof te beperken. Dit doet de gemeente door alleen zaken die op basis van jurisprudentie een goede kans maken bij het hof, door te zetten. In andere gevallen trekt de gemeente de naheffingsaanslag in.

Het is denkbaar dat het aantal beschikbare ambtenaren voor bezwaar- en beroepsprocedures een beperking kan zijn voor de hoeveelheid bezwaar- en beroepschriften die een gemeente kan verwerken. Volgens een respondent lossen bepaalde andere gemeenten dit op door bezwaarschriften gegrond te verklaren, veelal aan het eind van het kalenderjaar.

### **8.3 Determinanten van de tijdsbesteding per zaak**

De wetgeving omtrent parkeerbelastingen is geen complexe wetgeving. Overtredingen worden op heterdaad geconstateerd en opgelegd op basis van het kenteken. Er worden geen complexe juridische argumenten in de beroepschriften aangevoerd; internationale jurisprudentie en verdragen

52 Arrest HR 8 januari 1997, nr. 31 657, BNB 1997/68.

spelen geen rol. De zittingen hebben vooral tot doel de feiten en omstandigheden te achterhalen en de verwijtbaarheid vast te stellen.

#### 8.4 Aanknopingspunten voor de analyse

Schema 7 geeft een overzicht van het effect dat de determinanten op het aantal zaken respectievelijk de tijdsbesteding kunnen hebben. Van een positief effect op het aantal zaken dan wel de tijdsbesteding per zaak is sprake, wanneer het aantal zaken dan wel de tijdsbesteding per zaak toeneemt.

**Schema 7: Effecten van determinanten op de werklast**

	Positief effect	Negatief effect
Determinanten voor het aantal zaken	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beperkt draagvlak voor de regelgeving</li> <li>- Boete wordt als onevenredig hoog beschouwd</li> <li>- Zeer laagdrempelige bezwaar- en beroepsprocedure</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Griffierechten</li> </ul>
Determinanten voor tijdsbesteding per zaak		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eenvoudig vast te stellen feiten</li> <li>- Op heterdaad constateren van de overtreding</li> <li>- Eenvoudige en eenduidige regelgeving</li> <li>- Geen Europese of internationale jurisprudentie</li> <li>- Veel Nederlandse jurisprudentie</li> </ul>





## 9 Analyse van werklastbepalende factoren

Onderzoeksvraag 3 van dit onderzoek luidt:

Welke verklarende factoren kunnen worden aangewezen voor de verschillen in de werklast van bestuurlijke boetewetten op het niveau van de overtreder, de regelgeving, en het bestuursorgaan?

3a Welke verklarende factoren kunnen worden aangewezen voor het aantal zaken?

3b Welke verklarende factoren kunnen worden aangewezen voor de tijdsbesteding per zaak?

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de casus samengebracht en gekoppeld aan algemene informatie die is verkregen in interviews met rechters en gerechtssecretarissen.

We gaan ervan uit dat voor de werklast in bezwaar en beroep in principe dezelfde indicatoren gelden. De kosten van de procedure bijvoorbeeld, vormen zowel een afweging bij de bezwaarprocedure als bij de beroepsprocedure. Natuurlijk kan de beslissing voor beide procedures wel anders uitpakken.

### 9.1 Determinanten van het aantal zaken

Elke casus hebben we afgesloten met een overzicht van de factoren die van invloed zijn op de werklast van de betreffende wet. In deze paragraaf worden de factoren samengevat en geordend. Bovendien zijn de indicatoren uit het literatuuronderzoek toegevoegd, voorzover die niet in de casus naar voren zijn gekomen. Een geordend overzicht van deze factoren ofwel determinanten ziet er als volgt uit:

- 1 Determinanten op het niveau van de belanghebbende
  - A Kosten van het voeren van een procedure
    - Proceskosten (griffierechten, rechtsbijstand).
    - Tijdsinvestering.
    - Informatiekosten.
    - Opportunity costs.
  - B 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/ complexe of reeds beproefde wetgeving).

- 2 Determinanten op het niveau van de norm
  - Draagvlak voor de regelgeving en voor de hoogte van de boete.
  - Discretionaire ruimte bestuursorgaan ten aanzien van het vaststellen van de overtreding (feiten of meetmethoden), het vaststellen van de verwijtbaarheid en de evenredigheid van de boete.
  - Informatievoorziening over jurisprudentie.
  - 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.).
- 3 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.

Op een aantal van deze determinanten gaan we nader in.

#### *9.1.1 Gepercipieerde kosten en opbrengsten van bezwaar en beroep*

Bij de beslissing om bezwaar aan te tekenen of in beroep te gaan tegen een bestuurlijke boete, wegen belanghebbenden de kosten van een gerechtelijke procedure af tegen de mogelijke opbrengsten (Van Velthoven e.a., 2004; Klein Haarhuis, 2004). Factoren die tot de kosten worden gerekend zijn onder andere:

- Griffierechten, die worden afgezet tegen de hoogte van de boete. In grote zaken als mededingingszaken, zijn de boetes zo hoog dat de griffierechten geen enkele belemmering vormen. De wet Mulder kent geen griffierechten, maar daar wordt de zekerheidstelling die in de beroepsfase moet worden gestort, wel als een kostenpost gezien die het aantal beroepen beperkt. Uit de interviews blijkt dat men dit percipieert als het toch betalen van de boete.
- Rechtsbijstand. In bestuursrechtelijke procedures is rechtsbijstand niet verplicht. Bij de relatief eenvoudige parkeerzaken en Mulderzaken laat men zich dan ook alleen bij uitzondering door een advocaat bijstaan. Ook alternatieve vormen van rechtsbijstand, zoals bijvoorbeeld standaardberoepschriften op internet, beperken de drempel van bezwaar en beroep. Als een advocaat wel nodig is, hoeven de kosten daarvan nog geen belemmering te vormen. Een rechtsbijstandsverzekering of een reeds aanwezige juridische afdeling van een bedrijf zorgt ervoor dat geen extra kosten worden gemaakt. Grote bedrij-

ven waar de arbeidsveiligheid een risico vormt, hebben specialisten op arbo-juridisch gebied in dienst. Als advocaten extern moeten worden ingehuurd, vormen de kosten van rechtsbijstand een serieuze factor in de afweging om te procederen. Bij kleinere boetes in de Mededingingswet bijvoorbeeld wegen de kosten van de beroepsprocedure niet op tegen de winst van het intrekken van de boete. De steeds oplopende advocaatkosten maken ook dat na de bezwaarprocedure soms van (hoger) beroep wordt afgezien. Verhoging van de boetes in de Mededingingswet, zoals recentelijk voor 'niet-meewerken met de NMa tijdens een onderzoek', zal naar de verwachting van de geïnterviewde NMa-medewerkers tot gevolg hebben dat partijen langer zullen procederen omdat de kosten-batenafweging anders uitvalt.

Een bezwaar- en beroepsprocedure kent de volgende potentiële opbrengsten.

- De belangrijkste potentiële opbrengst die het inzetten van een bezwaar- of beroepsprocedure met zich kan brengen, is het vervallen van de boete. Hoe hoger de boete in relatie tot de draagkracht van de overtreder, hoe zwaarder dit weegt.<sup>53</sup>
- Herstel van de imagoschade die men als gevolg van de boete heeft geleden. Voor *ondernemingen* is een opgelegde boete slecht voor het imago, bij investeerders, medewerkers, of consumenten. In de verschillende casus waarin boetes aan ondernemingen worden opgelegd, geven de geïnterviewden aan dat het zuiveren van de naam of publieke statement dat men het niet met de beschuldiging eens is, een belangrijke reden vormt voor bezwaar en beroep van ondernemingen.<sup>54</sup> Ook als een beroepsprocedure uiteindelijk geen succes oplevert, kan het starten van de bezwaarprocedure toch imagowinst opleveren: het bedrijf onderneemt actie, en dat blijft soms meer hangen dan de uiteindelijke uitspraak van de rechter. Imagoschade is niet zonder meer reden om in beroep te gaan. Het hangt ervan af of het bedrijf denkt dat de boete het imago zal schaden, en of het imago van een bedrijf van belang is voor de marktpositie.

53 De verhouding tussen boete en draagkracht is per individu verschillend, maar conjuncturele ontwikkelingen die gevolgen hebben voor de draagkracht, kunnen ook het aantal beroepen beïnvloeden. Zo wijzen De Gier e.a. (2001) erop dat er in tijden van hoogconjunctuur minder rechtszaken over uitkeringen worden gevoerd en andersom. Een dergelijk verband is ook opgemerkt door een respondent van dit onderzoek: nu het slechter gaat met de economie, wordt vaker bezwaar aangetekend tegen parkeerboetes dan enkele jaren geleden. Echter op het gebied van verkeersboetes is er geen aantoonbaar verband tussen de hoogte van de boete en het aantal beroepen. Naast de puur financiële kosten en baten, zijn er dus nog andere verklarende factoren van belang voor het aantal beroepen.

54 Het voorkomen van reputatieschade als verklaring voor gedrag van ondernemingen wordt ook in ander onderzoek naar ondernemingen bevestigd. Huisman (2001) noemt het imago van bedrijven als belangrijke verklaring voor de naleving van regelgeving voor ondernemingen. Rooks stelt vast dat mogelijke reputatieschade het nakomen van contractafspraken in de IT-branche bevordert: naarmate de (potentiële) afnemers een hechter netwerk vormen, veroorzaakt de leverancier minder problemen teneinde zijn reputatie te beschermen (in: Klein Haarhuis, 2004). Er is echter geen ander onderzoek gedaan naar de invloed van reputatieschade op *procedeergedrag* van ondernemingen.

- Imago speelt volgens de geïnterviewden in de verschillende casus niet alleen voor ondernemingen, maar ook voor *burgers* een rol in de beslissing om in beroep te gaan. Veel mensen associëren een boete met het strafrecht. Ze denken dat ze een strafblad hebben of dat er anderszins een smet op hen rust, en proberen dit via een proces ongedaan te maken. Dat speelt bijvoorbeeld bij de WW, waar sommige uitkeringsgerechtigden door de boete het gevoel krijgen van fraude beschuldigd te zijn. Bij normschendingen met een geringe normatieve lading, lijkt het gebruik van de term 'boete' op zich al een reden te vormen voor procedures. Het omgekeerde effect is echter ook mogelijk, zo zagen we bij de wet Mulder. Hier vormt de associatie van de kantonrechter met het strafrecht juist een drempel om een beroepsprocedure te starten.
- Een derde mogelijke opbrengst van bezwaar en beroep is het uitstralingseffect genoemd. Niet alleen de opbrengst van deze ene zaak telt, maar ook de opbrengst die kan worden gerealiseerd in toekomstige conflicten door het creëren van jurisprudentie (Galanter, 1974). In het onderzoek is dit effect met name naar voren gekomen als bedrijven verwikkeld zijn in meer zaken tegelijk (zoals in het mededingingsrecht soms het geval is) of toekomstige rechtszaken verwachten ten aanzien van dezelfde overtreding. Ze schatten in dat als ze in één zaak veroordeeld worden, hun positie in de andere zaken zwakker wordt. Vandaar dat ze in alle zaken bezwaar maken en/of in beroep gaan. In de Arboret bijvoorbeeld wordt een opgelegde boete als een ondersteuning van civiele claims beschouwd die werknemers na een arbeidsongeval tegen de werkgever kunnen indienen.

Voor het bepalen van de verwachte opbrengsten van een procedure speelt ook de ingeschatte kans op succes een belangrijke rol. Hoe groter de kans op succes wordt ingeschat, hoe hoger de kans dat de opbrengsten worden gerealiseerd.

De complexiteit van de wet is volgens de geïnterviewden een eerste factor die de uitkomst van de procedure onvoorspelbaar maakt. Het gaat dan met name om de vraag of de feiten zelf, de verwijtbaarheid van de feiten, en de evenredigheid van de boete, eenduidig kunnen worden vastgesteld. Bij de WW-boetes is de overtreding onomstotelijk vast te stellen (informatie is op tijd of te laat ingestuurd), er zijn weinig verzachtende omstandigheden, en er zijn vaste richtlijnen voor de strafmaat. De succeskans in dergelijke zaken is goed in te schatten. In de Mededingingswet daarentegen zijn noch de feiten zelf goed aan te tonen, noch de verwijtbaarheid ervan, en moet ook de hoogte van de boete op de ernst van de overtreding worden afgestemd. Over al deze zaken kan discussie bestaan en dit kan aanleiding vormen voor een rechtszaak. Toch vormen de feiten zelfs bij eenduidige verkeersovertredingen een reden om in beroep te gaan, waarbij mensen aanvoeren dat ze op dat tijdstip niet op de plek van de overtreding waren, of dat de flitscamera niet goed stond afgesteld.

Ook de voorspelbaarheid van rechterlijke uitspraken bepaalt of men een realistische inschatting van de kans op succes kan maken. Bij nieuwe of gewijzigde wetgeving is de jurisprudentie nog in ontwikkeling en zijn er gedurende een aantal jaren meer beroepen. Bij wetgeving die voortdurend wijzigt, neemt deze stroom nooit af. Maar ook zonder nieuwe regelgeving zullen zich steeds nieuwe omstandigheden voordoen waardoor een wet nooit 'af' is maar steeds opnieuw aanleiding geeft tot procederen. Gespecialiseerde advocaten of belangengroepen volgen nauwlettend de jurisprudentie en zien in elke afwijking van de jurisprudentie aanleiding voor procedures.<sup>55</sup> Eén afwijkende uitspraak inzake de wet Mulder genereert bijvoorbeeld zoveel publiciteit dat meteen een stroom aan beroepen volgt.

Goede voorlichting en heldere beleidsregels van bestuursorganen dragen bij aan een realistische inschatting van de kans op succes. Bijvoorbeeld: bij de wet Mulder gaat ondanks de zeer laagdrempelige beroepsprocedure, slechts een gering deel van de overtreders in beroep. De reden hiervoor is dat door een goede informatievoorziening en de onomstotelijkheid van de feiten een realistische inschatting van de succeskans gemaakt wordt. Wie denkt een beroepsgrond te hebben, kan op de website van het BVOM een bezwaartest bekijken waarin veelgebruikte argumenten in de beroepsprocedure worden ontzenuwd. Toch moet de invloed van dergelijke voorlichting niet worden overschat. De casus parkeerbelastingen wees uit dat belanghebbenden zich niet laten 'ontmoedigen' door de gemeente, maar het oordeel van een onafhankelijke rechter willen.<sup>56</sup>

### *9.1.2 Maatschappelijke acceptatie van de regelgeving als determinant voor het aantal beroepen*

Parkeerbelasting, verkeershandhaving en ook wel het mededingingsbeleid zijn 'controversiële' onderwerpen die door een bepaalde groep als onrechtvaardig worden beschouwd. Men gaat in beroep als protest tegen het handhavingsbeleid als zodanig. Ook bezwaren tegen de gehanteerde meetmethoden vormen voor een kleine groep een reden om in beroep te gaan, bijvoorbeeld bij de wet Mulder. Een enkele keer wordt zelfs tot aan de Hoge Raad geprocedeerd, bijvoorbeeld over de toelaatbaarheid van de lasergun als meetinstrument. De proceskosten overstijgen dan vele malen de boete, waardoor we kunnen aannemen dat de opbrengst gelegen is in het gelijk krijgen in principiële zaken. Dit geldt in veel mindere mate voor boetes in het kader van de Arbowet (arbeidsveiligheid) of de WW, die

<sup>55</sup> Onder een systeem van uurloon hebben advocaten een incentive om te procederen, mis er geen ander (attractiever) werk op hen ligt te wachten (De Mot en De Geest, 2004).

<sup>56</sup> Uit onderzoek naar het gedrag van mensen in situaties van onzekerheid blijkt dat zij bij het afwegen van alternatieven meer afgaan op de investeringen en opbrengsten, dan op de kans op het optreden van die alternatieven (kans op succes). Zeker als die kansen afhangen van het gedrag van anderen. Rooks en Snijders, 2004.

kennelijk maatschappelijk meer geaccepteerd zijn. Het uitlokken van een principe-uitspraak door burgers, is een vorm van het uitstralingseffect van een rechtszaak. Volgens Galanter (1974) treffen we dit effect vooral aan bij repeat players (rechtspersonen die vaker naar de rechter gaan). Zij hebben immers zelf belang bij de uitkomst. Bij sommige groepen burgers bestaat echter ook een hoge graad van betrokkenheid bij 'rule-outcomes', en daar is dit een voorbeeld van.

Uit de casus ontstaat de indruk dat het maatschappelijke draagvlak voor regelgeving een van de indicatoren vormt voor beroepszaken. Zelfs als duidelijk is dat de kans op succes gering is, gaat men nog in beroep. Aan een onafhankelijk oordeel van de rechter wordt hier kennelijk meer waarde gehecht dan aan de financiële kosten, tijd en moeite van een procedure.

### *9.1.3 De werkwijze van het bestuursorgaan als verklaring voor het aantal bezwaren en beroepen*

Enkele factoren in het proces van handhaving en sanctionering zijn specifiek van invloed op het aantal bezwaar- en beroepschriften.<sup>57</sup> Zo blijkt de wijze waarop mensen worden bejegend door het bestuursorgaan bij het opleggen van de boete, soms aanleiding om bezwaar aan te tekenen. Dit lijkt echter niet direct aanleiding te zijn om de vervolgstap te zetten en in beroep te gaan bij de rechter. Een andere belangrijke factor is de tijd die verstrijkt tussen de overtreding en de boete. Als men op heterdaad wordt betrapt (verkeersovertreding, parkeerboete) is men sneller overtuigd van de feiten dan enige tijd nadien. Mogelijk kan men zich de overtreding dan niet meer herinneren.

Ook de wijze waarop de bezwaarprocedure is geregeld, is van invloed op de beslissing om in beroep te gaan. Volgens een gerechtssecretaris komen veel beroepszaken in de WW voort uit beslissingen op bezwaar die gebrekkig zijn gemotiveerd door het bestuursorgaan. Bij de wet Mulder lijken standaardmotiveringen aanleiding te vormen voor veel beroepschriften.

Daarnaast is ook van belang hoeveel bezwaarschriften het bestuursorgaan gegrond verklaart. Sommige bestuursorganen zijn hiermee soepeler dan andere, en het filteren van beroepszaken is daarvoor soms een uitdrukkelijke reden. Een strenge opstelling in de bezwaarfase kan echter ook een strategische keuze zijn om het imago van een bestuursorgaan te ondersteunen. De NMa handhaaft soms een sanctiebeschikking zelfs tegen het advies van de bezwaarcommissie in, hetgeen bijdraagt aan

57 Het aantal bezwaren en beroepen hangt vanzelfsprekend direct samen met het aantal door het bestuursorgaan opgelegde boetes. Het opsporings- en handavingsproces blijft in dit rapport echter buiten beschouwing.

het imago van een zelfverzekerde ‘concurrentiewaakhond’. Daarentegen zal een gemeente het als een afgang kunnen beschouwen om in kleine parkeerzaken veelvuldig van de rechter ongelijk te krijgen.

## 9.2 Determinanten van de tijdsbesteding per zaak

In een beroepsprocedure moet de rechter vanwege het punitieve karakter van de boete de volledige afweging van het bestuursorgaan in heroverweging nemen en altijd een aantal vaste beoordelingspunten afwerken. De rechter toetst op duur van de overtreding, omstandigheden, bekendheid van belanghebbende met regels, schuldvraag, en ernst en consequenties van de overtreding. De complexiteit van de zaak bepaalt of deze toetsing veel tijd in beslag neemt. Een aantal determinanten op het niveau van de regelgeving en de procedure speelt hierbij een rol, namelijk:

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 (inclusief Europese of overige internationale jurisprudentie).
- Ingewikkelde partijenconstellatie.

Determinanten op het niveau van de procedure

- Aanwezigheid van procesvertegenwoordiging.
- Intensiteit van de procedure (bijvoorbeeld mondeling/schriftelijk, enkelvoudig/meervoudig behandeld).
- Vertrouwelijkheid van de procedure.
- Professionaliteit/juridisch karakter van de bezwaarschriftenprocedure.

Op enkele van deze determinanten gaan we hieronder nader in.

### 9.2.1 Eenduidigheid van de regelgeving

Een van de eerste stappen in de rechterlijke procedure is het vaststellen van de feiten door de rechter. De tijdsbesteding daaraan vertoont een grote variatie. De gevallen waarin het vaststellen van de feiten de rechter relatief weinig tijd kost, zijn wetten waarin de overtreding duidelijk in de wet is omschreven, er eenduidig kan worden vastgesteld wanneer een wettelijke norm is geschonden en waarbij bovendien de schuld onomstotelijk kan worden bewezen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de WW, waar de beboetbare overtreding bestaat uit het niet tijdig inzenden

van gegevens, of de wet Mulder, waar aan de hand van een flitsfoto kan worden vastgesteld of het betreffende voertuig inderdaad te hard reed.<sup>58</sup> Wetten daarentegen waarbij achteraf een reconstructie van de feiten moet worden gemaakt of anderszins een interpretatie moet worden gemaakt om de overtreding vast te kunnen stellen, zorgen voor een grotere tijdsbelasting van de rechter. Een extreem voorbeeld hiervan is de Mededingingswet, waarbij moet worden aangetoond of de marktverhoudingen door kartelvorming daadwerkelijk zijn verstoord. Om dit goed vast te kunnen stellen moet de rechter een veelheid aan economisch onderzoek doornemen. Ook de verwijtbaarheid van arbeidsongevallen aan werkgevers is een voorbeeld van een onderwerp dat uitnodigt tot uitgebreide verweren van beide partijen, en daarmee zaken tijdrovend maakt. Andere onderwerpen waarvan per wet verschilt in hoeverre ze eenduidig zijn vast te stellen, zijn de duur van de overtreding, de consequenties ervan en de vraag of de consequenties voorzien hadden kunnen worden.

Ook jurisprudentie is een vorm van regelgeving die een duidelijke uitleg van de zaak, en daarmee de snelheid van de uitspraak, kan bevorderen. De oordeelsvorming door de rechter wordt vergemakkelijkt wanneer hij kan beschikken over een referentiekader van uitspraken in vergelijkbare feiten. Dat geldt zeker in zaken waarin een interpretatie nodig is van de feiten, of van de omstandigheden die als bewijs kunnen gelden. Naarmate er meer jurisprudentie is, heeft de rechter meer informatie waarop hij zijn uitspraak kan baseren, en kan de oordeelsvorming sneller verlopen. Bij nieuwe wetgeving of wetgeving die snel wijzigt, zijn dergelijke ijkpunten (nog) niet aanwezig. Bij de invoering van een nieuwe wet bestaat daarom altijd een aanloopperiode waarin de behandeling van zaken relatief veel tijd kost. Vaak worden zaken gedurende deze periode ook in een meervoudige kamer behandeld. Vooraf kan niet goed worden ingeschat hoe lang deze periode duurt.

Als voorbeeld van de onderwerpen waar de rechter bij het ontbreken van jurisprudentie zelf 'het wiel moet uitvinden' is door de respondenten bij de rechterlijke macht de straftoemeting genoemd. Daarbij maken zij een vergelijking met het strafrecht. In vergelijking met het strafrecht heeft de bestuursrechter voor de boetetoemeting een beperkter referentiekader, omdat het strafrecht een langere traditie kent en er daardoor meer jurisprudentie beschikbaar is op vergelijkbare onderwerpen. Ook is er in het bestuursrecht – in tegenstelling tot het strafrecht – niet altijd een 'kaartenbak' met de hoogte van boetetoemeting bij bepaalde overtredingen.<sup>59</sup> Daarbij komt dat bestuursorganen meer beleidsvrijheid hebben dan

58 Bij de wet Mulder zien we echter al dat rechtszaken worden gevoerd over de betrouwbaarheid of toelaatbaarheid van de technische meetmethoden. Deze principiële zaken zijn echter uitzonderingen op de tienduizenden zaken per jaar.

59 De bestuursorganen beschikken wel over boeterichtsnoeren (bijv. de NMa en de Arbeidsinspectie), maar de rechter kan deze niet zonder meer overnemen.



een officier van justitie. Zelfs als de overtreding voorheen strafrechtelijk werd beboet, kan die strafmaat niet zonder meer naar het bestuursrecht worden overgeheveld. In het strafrecht geldt een boete als vervanging voor gevangenisstraf, in het bestuursrecht niet.

De aanwezigheid van jurisprudentie maakt de oordeelsvorming door de rechter gemakkelijker en heeft dus een positief effect op de tijdsbesteding per zaak. Dat geldt echter niet voor Europese jurisprudentie, internationale verdragen enzovoort. Het kost de Nederlandse rechter veel tijd en inspanning deze te vertalen naar Nederlandse gevallen.

### 9.2.2 Kenmerken van de procedure

- Schriftelijke behandeling van zaken levert de rechter minder werklast op dan wanneer partijen hun standpunt ter zitting komen toelichten. Dit temeer omdat in het bestuursrecht (ten opzichte van andere rechtsgebieden) relatief veel inhoudelijke voorbereiding wordt gedaan door ondersteunend personeel.<sup>60</sup> Mondelinge behandeling ter zitting vergroot het aandeel van de tijd die de rechter in de zaak steekt.
- Een uitgebreide en zorgvuldige behandeling in de bezwaarprocedure heeft een vermindering van werklast in de beroepszaak tot gevolg.<sup>61</sup> Dit komt omdat veel punten al geheel zijn afgekaart en over andere punten informatie (bewijs, argumenten) beschikbaar is waar de rechter zijn oordeel op kan baseren. In mededingingszaken bijvoorbeeld gaat men veel in beroep, maar toch filtert de bezwaarprocedure volgens een geïnterviewde rechter heel wat onderwerpen uit die niet meer in beroep behandeld hoeven te worden. Een onafhankelijke en gekwalificeerde bezwaarcommissie met een goed secretariaat dat alles vastlegt, leidt naar de ervaring van deze rechter tot een vermindering van werklast in de beroepsfase.<sup>62</sup>
- Als de belanghebbende zich in het proces laat vertegenwoordigen door een advocaat, kan dit tot uitgebreider verweren leiden die meer met jurisprudentie zijn onderbouwd, waar de tegenpartij weer informatie tegenoverstelt. Dat maakt de zaak voor de rechter tijdrovender. Vanzelfsprekend komen niet alle advocaten met even uitgebreide dossiers. Bovendien heeft de rechter in het bestuursrecht de plicht de aangevoerde gronden zelf aan te vullen als partijen dit niet doen. De aanwezigheid van procesvertegenwoordiging kan in die zin ook de

<sup>60</sup> Overigens gaat het hierbij om senior juridische medewerkers wiens salariskosten niet zoveel afwijken van die van rechters. Zij vallen echter in het Lamiciemodel binnen de categorie 'ondersteuning' met een lagere kostprijs. Mondelinge behandeling legt ook groter beslag op andere kosten zoals zaalcapaciteit.

<sup>61</sup> Sanders (1998) noemt dit de verduidelijkingsfunctie van de bezwaarprocedure voor de rechtszaak. Zie ook Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving, 1998.

<sup>62</sup> Een zekere juridisering van de bezwaarprocedure heeft voor de rechter dus voordelen uit het oogpunt van tijdsbesteding.

efficiency verhogen, als de zaak goed is voorbereid. Het effect van de aanwezigheid van een advocaat op de tijdsbesteding per zaak kan dan ook niet in zijn algemeenheid worden vastgesteld.

## 10 Conclusies en instrumentontwikkeling

### 10.1 Conclusies

Dit onderzoek had tot doel een instrument te ontwikkelen om de werklust van nieuwe bestuurlijke boetewetgeving vooraf beter te kunnen inschatten. Daartoe is de volgende vraagstelling beantwoord:

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

Als eerste is werklust geoperationaliseerd als het product van het aantal bezwaarschriften en beroepen en de tijdsbesteding per zaak. Het is duidelijk geworden dat er op dit moment geen goede maat bestaat voor de tijdsbesteding per bestuurlijke boetezaak. We zijn voor de werklustberekening in dit onderzoek uitgegaan van het Lamiciemodel, omdat geen betere methode voorhanden was. De normen van het Lamiciemodel zijn echter niet altijd representatief gebleken voor bestuurlijke boetezaken.

Vervolgens is de werklust berekend voor vijf casus van uiteenlopende wetten. Uit het overzicht in paragraaf 3.1 (tabel 6) is duidelijk geworden dat er tussen verschillende bestuurlijke boetewetten grote verschillen in werklust 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. Vervolgonderzoek naar voorprocedures, dat op dit moment door het WODC wordt uitgevoerd, zal meer zicht geven op filterpercentages.

Om de geconstateerde verschillen te kunnen verklaren, is allereerst een inventarisatie gemaakt van reeds bekende indicatoren in de literatuur. Voor het aantal zaken waren indicatoren bekend op het niveau van de overtreder (kosten en baten van bezwaar en beroepsprocedures) en het bestuursorgaan (discretionaire ruimte bij het opleggen van een boete). Voor de tijdsbesteding per zaak konden vooraf indicatoren worden aangewezen op het niveau van de bezwaarprocedure (meer of minder intensief) en op het niveau van de regelgeving (hoe meer is vastgelegd in de wet, hoe minder tijd de rechter kwijt is aan oordeelsvorming).

Vervolgens is per casus gezocht naar indicatoren voor werklust. De reeds gevonden indicatoren zijn in het casusonderzoek bevestigd en aanzienlijk uitgebreid. Wat betreft het aantal zaken, zijn de reeds bekende indicatoren aangevuld met indicatoren op het niveau van de norm en de bezwaarprocedure. Zo blijken bijvoorbeeld de discretionaire ruimte van het bestuursorgaan ten aanzien van het vaststellen van de overtreding en de boete, en het aantal in stand gebleven boetes na bezwaar, het aantal beroepsprocedures in belangrijke mate te bepalen. Ook het maatschappelijk draagvlak voor de regelgeving is van invloed op het aantal zaken. Wat betreft de tijdsbesteding per zaak zijn de reeds bekende indicatoren aangevuld met indicatoren op het niveau van de bezwaar- en beroeps-

procedure. De inrichting van de procedure bepaalt vanzelfsprekend hoeveel tijd eraan wordt besteed.

Op basis van het literatuuronderzoek en het casuonderzoek is nu een redelijk omvattend overzicht ontstaan van factoren die de werklast van bestuurlijke boetezaken kunnen doen toenemen of beperken. Dit overzicht is neergelegd in een instrument waarmee bij de invoering van nieuwe wetgeving met bestuurlijke boete, de werklast kan worden ingeschat. Er was reeds een overzicht beschikbaar van indicatoren om de keuze tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving als zodanig te kunnen maken (zie paragraaf 1.2). Dat overzicht bevat vooral inhoudelijke argumenten, bijvoorbeeld: als in de bewijsvoering of sanctie-oplegging dwangmiddelen moeten worden gebruikt, komt het strafrecht eerder in aanmerking. Aan deze inhoudelijke overwegingen voegt het hier ontwikkelde instrument het argument van de relatieve kosten en efficiëntie toe.

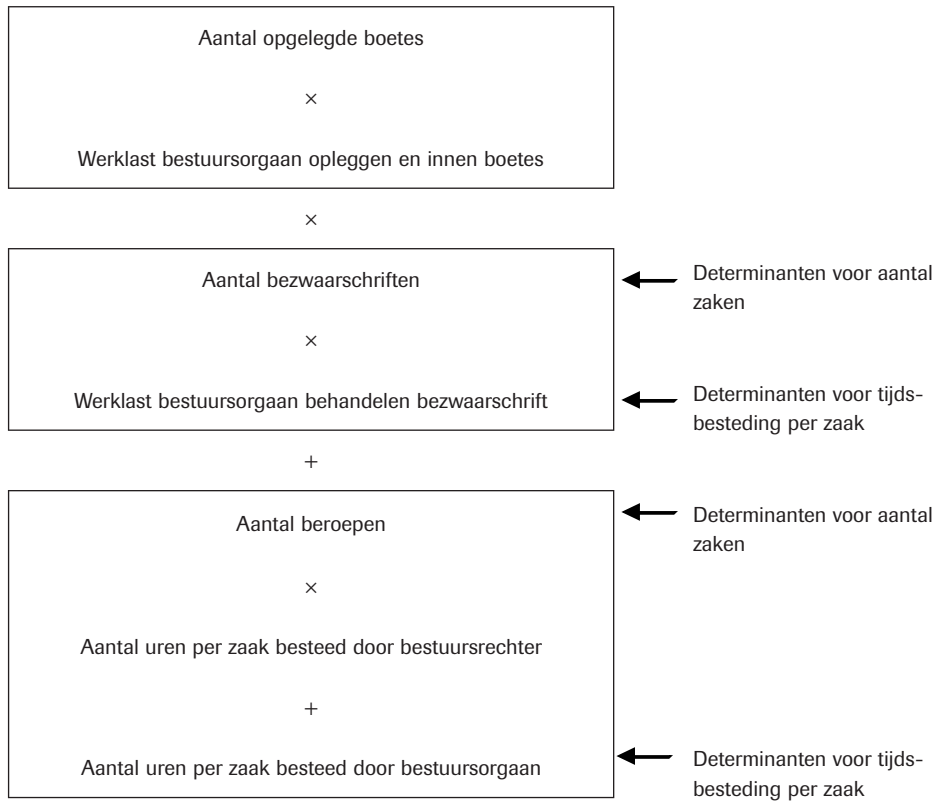
In paragraaf 10.2 wordt het instrument gepresenteerd. Paragraaf 10.3 geeft enkele voorbeelden van de toepassing ervan. Paragraaf 10.4 plaatst de resultaten van het onderzoek in de context van de overbelaste rechtspraak, waar we deze studie mee begonnen.

## **10.2 Instrument voor het inschatten van werklast**

Het instrument voor het inschatten van werklast bestaat uit twee onderdelen: een analysekader met elementen van werklast (schema 8) en een overzicht van indicatoren voor werklast (schema's 9 en 10). Deze indicatoren zijn onderverdeeld in indicatoren voor het aantal zaken, en indicatoren voor de tijdsbesteding per zaak.

10.2.1 Elementen van werklust

**Schema 8: Elementen van werklust**



### 10.2.2 *Overzicht determinanten van werklast*

#### **Schema 9: 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 10: 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 wordt in de volgende paragraaf toegepast op twee casus.

**10.3 Voorbeelden van de toepassing van het instrument**

Deze paragraaf bevat een illustratie van de wijze waarop het instrument kan worden toegepast. Dat gebeurt aan de hand van twee voorbeelden waarbij de bestuurlijke boete in het recente verleden is ingevoerd, en waarbij onduidelijkheid bestond over de werklastgevolgen: de Wet Toezicht Effectenverkeer en de Wet Arbeid Vreemdelingen.

**10.3.1 Wet Toezicht Effectenverkeer**

In 2000 is in de Wet Toezicht Effectenverkeer 1995 (WTE) een regeling opgenomen voor openbare biedingen. Een openbare bieding vindt plaats als een bedrijf een openbaar bod doet op in de markt aanwezige aandelen om een ander bedrijf over te kunnen nemen, bijvoorbeeld door middel van een advertentie in de krant. De regeling komt erop neer dat een openbaar bod op effecten vergezeld moet gaan van een openbaar biedingsbericht om de belangen van (minderheids)aandeelhouders te beschermen bij bijvoorbeeld vijandige bedrijfsovernames, en hen voldoende informatie te garanderen om het bod zelfstandig te kunnen beoordelen. Tevens moeten de bieder en andere betrokkenen een aantal gedragsregels in acht nemen. Met de wettelijke regeling komt het toezicht op de naleving van de wet in handen van de Stichting Toezicht Effectenverkeer (STE, later overgegaan in de Autoriteit Financiële Markten, afgekort AFM) die bij overtreding van de informatieverplichting of van gedragsregels een last onder dwangsom of bestuurlijke boete kan opleggen. Voor beroep tegen een last onder dwangsom is het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) de eerste en enige beroepsinstantie. Voor beroep in één instantie is gekozen

om koerseffecten lopende de procedure zo veel mogelijk te voorkomen. Ten aanzien van bestuurlijke boetes blijft beroep in twee instanties mogelijk, zoals vereist bij punitieve sancties.

De werklastgevolgen voor het CBb van deze wetswijziging zijn onderwerp geweest van discussie tussen de ministeries van Financiën en Justitie. Deze discussie is gereconstrueerd op basis van enkele interne memo's en e-mailberichten.

Financiën stelt in de memorie van toelichting dat zich een lichte verzwaring van werklast zal voordoen als gevolg van een stijgende tendens in het aantal openbare biedingen. De stijging is echter niet zodanig dat deze financiële consequenties moet hebben. Justitie werpt daar tegenin dat met een verzwaring van werklast zeker rekening moet worden gehouden. Het ministerie schat dat het CBb 20 à 30 zaken per jaar ter behandeling voorgelegd zal krijgen. De kosten van behandeling zijn in totaal 0,65 miljoen gulden (0,295 miljoen euro). Daarvoor vraagt Justitie compensatie van het ministerie van Financiën. Justitie geeft als redenen:<sup>63</sup>

- naar verwachting 40 à 50 openbare biedingen per jaar;
- zaken voor het CBb zijn complex, spoedeisend en vragen noodvoorzieningen;
- grote procesgeneigdheid vanwege de nieuwe regelgeving en het bestaan van veel belanghebbenden met uiteenlopende belangen.

Hoe zou deze argumentatie eruitzien als het model wordt toegepast? Daartoe trachten we de diverse elementen van werklast te bepalen, te beginnen met het aantal boetes dat jaarlijks door de STE zou worden opgelegd. Een eerste vraag is welk aantal openbare biedingen per jaar plaatsvindt en bij hoeveel van deze biedingen de informatieverplichtingen en gedragsregels in de WTE zullen worden overtreden. Tevens moeten we inschatten wat de kans is dat de STE een overtreding opspoort en beboet.<sup>64</sup>

Eerder is al duidelijk geworden dat zo'n 40 biedingen per jaar worden verwacht. Onze verwachting is dat de wettelijke informatieverplichting (biedingsbericht) bij die biedingen over het algemeen zal worden nageleefd, vanwege de professionaliteit van de doelgroep (beursgenoteerde ondernemingen) en de enorme financiële belangen die op het spel staan. Als een sanctie wordt opgelegd, kan het bod niet worden geëffectueerd, en de vertraging en publiciteit kunnen grote effecten hebben op de

63 Bron: e-mail correspondentie medewerkers ministerie van Justitie en intern memo van een medewerker van DRP d.d. 18 januari 2001. De informatie in het memo is gebaseerd op telefonisch verkregen inschattingen van STE, SER en CBb.

64 Het inschatten van het aantal overtredingen en boetes is onderdeel van het instrument (zie schema 8). Voor deze stap zijn in het onderzoek echter geen indicatoren benoemd, omdat het onderzoek zich heeft beperkt tot verklarende factoren op het terrein van de rechtspleging, en niet op het gebied van de opsporing en handhaving.



aandelenkoers van zowel de bieder als de onderneming waarop geboden is. Op grond hiervan verwachten we een klein aantal overtredingen en dus ook een gering aantal sancties. Om een meer precieze inschatting van het aantal sancties te kunnen geven, zou ook het opsporingsbeleid van de STE nog meegenomen moeten worden.

De volgende stap in het model is in te schatten hoeveel bezwaarprocedures en rechtszaken uit de sancties zullen voortkomen. Daartoe gaan we na welke indicatoren voor de aantallen bezwaarschriften en beroepszaken aanwezig zijn. Daarbij zou de volgende inschatting van kosten en baten van bezwaar en beroep kunnen gelden.

- 1 Kosten: De belanghebbenden zijn beursgenoteerde bedrijven. Dit is een doelgroep met een grote draagkracht en een professioneel juridisch apparaat. De financiële kosten van een procedure zullen dus veelal geen bezwaar zijn. Een procedure kost echter ook tijd, en dat is in dit geval een zeer grote kostenpost. Het bedrijf heeft er belang bij de overname zo snel mogelijk te realiseren. Zolang een beroepsprocedure loopt, kan de overname niet doorgaan. De bezwaar- of beroepsprocedure heeft geen opschortende werking. Mogelijk zal een bedrijf een boete liever willen slikken omdat deze in het niet valt bij de opbrengst van de gunstige overname.<sup>65</sup>
- 2 Baten: Niet alleen zijn de boetebedragen hoog, maar een boete brengt ook imagoschade met zich met mogelijk gevolg voor de koersontwikkeling of de gewenste overname.
- 3 Overige determinanten: Op het niveau van de norm geldt dat deze weinig aan duidelijkheid te wensen overlaat. Ook gelden vaste maatstaven voor de boetes. Wel is bij deze nieuwe regelgeving de jurisprudentie nog in ontwikkeling. We mogen aannemen dat de handhaving door de STE zodanig professioneel is ingericht dat deze als zodanig geen aanleiding vormt voor bezwaren of beroepszaken.

Een laatste stap in de analyse is de beoordeling van de complexiteit van de rechtszaken om de tijdsbesteding per zaak in te kunnen schatten. Enerzijds zijn de zaken eenduidig en staat de verwijtbaarheid niet ter discussie: een bedrijf heeft informatie gepubliceerd, of niet. Ook zijn er vaste richtlijnen voor de boetetoemeting. Anderzijds is er nog geen jurisprudentie aanwezig en krijgt de rechtbank te maken met uitgebreide dossiers en ingewikkelde partijenconstellaties met deels buitenlandse partijen. De behandeling is altijd meervoudig.

Samenvattend wijst deze analyse het volgende uit. Allereerst kan worden verwacht dat bij de 40 openbare biedingen, slechts een gering aantal overtredingen zal optreden. Daarvan resulteert een deel

<sup>65</sup> We zagen dit ook bij de Mededingingswet: soms is de boete vooraf ingecalculleerd.

in een boete en een deel in een last onder dwangsom. Van deze sancties zal een deel worden betaald, om tijdverlies bij een juridische procedure te voorkomen. Een ander deel van de belanghebbenden zal bezwaar en/of beroep aantekenen, in de eerste plaats vanwege de mogelijke opbrengsten in termen van geld en imago, en ten tweede vanwege het gebrek aan uitgekristalliseerde jurisprudentie. De zaken die bij de rechtbank en het CBb eindigen, zijn relatief complex van aard.

Als we deze analyse vergelijken met de werkelijke argumentatie, valt in de eerste plaats op dat het aantal overtredingen en boetes daarin vooraf niet is ingeschat. Ten tweede is geen onderscheid gemaakt tussen bestuurlijke boetes en last onder dwangsom, waardoor de werklust voor de Rechtbank Rotterdam niet is meegenomen. Ten aanzien van het aantal zaken is de grote procesgeneigdheid als stimulerende factor genoemd. Op basis van het werklustinstrument kan deze procesgeneigdheid echter worden genuanceerd. De grote complexiteit van zaken is benoemd als werklustbevorderende factor. Die conclusie kunnen we op grond van de werklustanalyse ondersteunen.

Het ministerie van Justitie schat in dat de helft van het aantal biedingen in een rechtszaak bij het CBb zal eindigen (twintig zaken). Op grond van de hier gepresenteerde analyse lijkt dit aantal een overschatting. Handhavingsgegevens van de AFM bevestigen deze analyse. In de jaren 2001-2003 hebben per jaar respectievelijk tien, vijftien en elf openbare biedingen per jaar plaatsgevonden. Daarbij is in 2003 zesmaal een bestuurlijke boete opgelegd. In 2004 is vijf maal beroep ingesteld bij de Rechtbank Rotterdam tegen een boetebesluit en vijfmaal hoger beroep bij het CBb. In plaats van twintig zaken, zijn er dus vijf rechtszaken geweest bij het CBb.

### *10.3.2 Wet Arbeid Vreemdelingen*

In de Wet Arbeid Vreemdelingen, die voorheen volledig strafrechtelijk werd afgehandeld, is recentelijk vastgelegd dat de 'lichtere' zaken met een bestuurlijke boete worden afgedaan, terwijl de zwaardere zaken strafrechtelijk afgehandeld blijven. Deze wet levert dus een verschuiving van zaken op van de strafrechter naar de bestuursrechter. Tevens is intensievere handhaving voorzien. De Raad voor de Rechtspraak heeft advies uitgebracht over de werklustgevolgen van deze wetswijziging. Zij baseerde haar advies op de volgende berekening:

- 1 Te verwachten rechtszaken: In de memorie van toelichting werd uitgegaan van 900 pv's in 2004, met een stijging tot 2.650 in 2006 vanwege intensievere handhaving. Van de 900 zaken schatte men dat er 820 boetebeschikkingen zouden zijn en 80 OM-zaken. Op de boetebeschikkingen verwachtte men 320 bezwaarschriften, waarvan 25% in beroep gaat, dus 80 zaken bij de bestuursrechter. De filterfunctie van de

bezwaarprocedure schatte men in dit geval dus in op 75% (75% van de bezwaarmakers laat het bij de bezwaarfase).

Voor wat betreft de strafzaken, verwachtte men in een systeem zonder bestuurlijke boete dat van de 900 pv's 340 zaken bij de strafrechter zouden komen: 62,5% komt niet tot een strafzaak. In een systeem met bestuurlijke boete, zou dit percentage op 37,5 liggen: van de 80 zaken bij het OM verwachtte men 50 strafzaken.

- 2 Kostprijs per zaak: De bestuurlijke boetezaken bij de WAV worden door de Raad ingedeeld in Lamieciecategorie 29. Die kent een normtijd van 385 minuten per zaak voor de rechter en 1.245 minuten voor de ondersteuner. De gemiddelde kosten per fte (middensom) zijn voor een rechter 187.659 en voor de ondersteuners 81.670.<sup>66</sup> Op basis hiervan komt men op een kostprijs van 2.513 euro per bestuurlijke boetezaak. De strafzaken die uit de WAV zouden voortvloeien, zijn ingedeeld in Lamieciecategorie 40: uitspraak enkelvoudige strafzaak met/zonder tolk en/of getuige inclusief appel en cassatie. De gemiddelde kosten voor deze zaken zijn 732 euro.

**Tabel 7: Voorbeeld van berekening van de totale kosten van de werklust bij de WAV, aantal zaken keer de kostprijs per zaak in 2004, in euro's**

	Met bestuurlijke boete	Zonder bestuurlijke boete
Bestuursrechter	80 x 2.513 = 201.040*	
Strafrechter	50 x 732 = 36.600	340 x 732 = 248.880
Totale kosten	237.640	248.880

\* De door de Raad opgegeven bedragen wijken hier steeds iets van af.

Uit het voorbeeld in tabel 7 blijkt dat de introductie van de bestuurlijke boete weliswaar tot minder rechtszaken leidt, maar slechts een geringe kostendaling tot gevolg heeft. De reden hiervoor is de hogere kostprijs van de bestuursrechtelijke behandeling.

Terugkijkend met behulp van het model, valt het volgende op.

- Men gaat uit van eenzelfde aantal rechtszaken in het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk regime. Toepassing van het model zou onder andere tot de vraag hebben geleid of de beboete bedrijven als gevolg van behandeling door de bestuursrechter een ander procedeedrag

<sup>66</sup> De kosten bestaan uit het gemiddelde salaris, inclusief overhead en een opslag voor landelijke diensten zoals huisvesting, ICT en dergelijke. Salariskosten rechter: 99.170 euro; incl. overhead 125.946 euro; incl. opslag 187.659 euro. Voor ondersteuners zijn deze bedragen respectievelijk 43.159 euro; 54.812 euro; 81.670 euro. Hierbij moet worden opgemerkt dat de Raad voor de Rechtspraak zowel jaarlijks als tussentijds de middensommen aanpast. De middensommen die in voorgaande berekening zijn gebruikt, hadden een voorlopig karakter en zijn inmiddels aangepast en neergelegd in de definitieve middensommen. Inmiddels zijn de middensommen voor 2004 inclusief overhead en opslag vastgesteld op 87.947 euro voor rechters en 81.329 euro voor de ondersteuning.

zouden vertonen, bijvoorbeeld doordat de connotatie van strafrecht vervalt.

- De filterwerking van de bezwaarprocedure werd geraamd op 75% (een kwart van de bezwaarschriften resulteert in een beroepszaak). In de casus Arboret in dit onderzoek, die ons vergelijkbaar lijkt, bleek de bezwaarprocedure een filtereffect van 95% te hebben. Overigens zat het filterpercentage van alle onderzochte wetten rond dit percentage. Het instrument nodigt ertoe uit het verwachte filterpercentage beter te beargumenteren.
- Toepassing van het instrument leidt tot de vraag in hoeverre de gemiddelde Lamicienorm voor bestuurszaken representatief is voor WAV-zaken. Hoe complex (tijdrovend) zijn de te behandelen rechtszaken? Gezien het feit dat de zwaarste zaken strafrechtelijk afgehandeld worden, zijn de bestuurszaken relatief eenvoudig. De vraag waarom de Lamicienorm voor bestuurszaken zoveel hoger is dan de norm voor strafzaken, kan ook op basis van dit instrument echter niet worden beantwoord.

Deze twee voorbeelden hebben betrekking op overtredingen door ondernemingen. Het valt in te zien dat aan het procedeedrag van internationale beursgenoteerde ondernemingen (casus WTE) een andere afweging van kosten en baten ten grondslag ligt dan aan het gedrag van ondernemingen die worden beboet vanwege tewerkstelling van illegalen. Weer een heel andere afweging zal gemaakt worden door burgers die worden beboet voor een overtreding in het kader van de Wet kleine ergerissen in de publieke ruimte, bijvoorbeeld wildplassen of geluidsoverlast, of een overtreding van de Tabakswet. De maatschappelijke acceptatie van dergelijke wetten blijkt een belangrijke determinant voor het bezwaar- en beroepspercentage.

Concluderend: toepassing van het instrument blijkt te leiden tot een systematischer en completere inventarisatie van de werklastgevolgen. Bovendien geeft het model aanknopingspunten om informatie of veronderstellingen van de verschillende betrokken partijen op waarde te kunnen schatten, en zo nodig ter discussie te stellen of aanvullende informatie te vragen. Zo kan, voorafgaand aan de invoering van nieuwe wetgeving met bestuurlijke boetes, een betere onderbouwing worden gegeven van de gevolgen van de inzet van dit instrument voor de belasting van de rechterlijke macht en kan de discussie over werklasteffecten breder en meer diepgaand worden gevoerd.

Bij invoering van een bestuurlijke boete is het vergroten van de slagvaardigheid van de rechtspraak altijd een belangrijke overweging. Het instrument helpt om verwachtingen over de bijdrage van bestuurlijke boetewetgeving aan de slagvaardigheid vooraf beter te expliciteren. Zo wordt ook bijgedragen aan een duidelijker beleidstheorie die in evaluatie-

onderzoek getoetst kan worden. Nadat enige tijd ervaring is opgedaan met een nieuwe wet, kan eventueel een bijstelling plaatsvinden. Zo kan ook dit instrument steeds worden aangevuld met behulp van nieuw opgedane kennis over werklastbepalende factoren.

#### **10.4 Tot slot: De werklast van bestuurlijke boetewetgeving in de context van de belasting van de rechtspraak**

We zijn dit rapport begonnen met een historisch overzicht van de opkomst van de bestuurlijke boete. Daarbij is duidelijk geworden dat de belasting van de strafrechtspraak een belangrijke aanleiding vormt voor invoering van de bestuurlijke boete. Nu de bestuurlijke boete meer en meer wordt ingevoerd, reflecteren we aan het slot van dit onderzoek op de consequenties van de bestuurlijke boete voor de werklast in de rechtspraak.

##### *Bestuursrechtelijke versus strafrechtelijke handhaving*

Invoering van de bestuurlijke boete maakt het mogelijk intensiever te handhaven zonder de strafrechtspleging verder te belasten. De controles zijn in handen van het bestuursorgaan en hoeven niet afgewogen te worden tegen de vervolging van strafrechtelijke delicten. Bij diverse casus hebben we kunnen constateren dat de bestuursorganen overtredingen niet alleen intensiever opsporen, maar dat ook daadwerkelijk boetes worden opgelegd waar in het verleden zaken niet bij het OM werden aangeleverd of door het OM werden geseponeerd. De Arbowet is hiervan een goed voorbeeld.

De strafrechtspraak wordt dus niet verder belast, maar de bestuursrechtspraak natuurlijk wel.<sup>67</sup> Voor de rechtspraak als geheel brengt de bestuurlijke boete per saldo een grotere belasting met zich. Er wordt wel gesproken van een verschuiving van straf- naar bestuursrecht, maar daarvan is in de praktijk nauwelijks sprake. Slechts in een beperkt aantal wetten is er een directe verschuiving van strafrechtelijke naar bestuursrechtelijke handhaving geweest. Waar dat het geval was, is de reden vaak dat strafrechtelijke handhaving niet of onvoldoende plaatsvond, zodat de werklast in het strafrecht in feite gering was.

Als we de behandeltijd per zaak in de straf- en bestuursrechtspraak vergelijken, moet voorts worden opgemerkt dat voor bestuurszaken een ongeveer vijf maal zo hoge norm geldt als voor strafzaken.<sup>68</sup> Het is in het onderzoek niet duidelijk geworden waarom dit zo is. In de (beperkte) vergelijkende literatuur en de gevoerde gesprekken kunnen zowel aanwij-

<sup>67</sup> Overigens brengt bestuursrechtelijke handhaving ook effecten voor de strafrechtspraak met zich. In de 'slijpstream' van de intensievere bestuursrechtelijke handhaving worden vaak ook strafrechtelijke feiten aangetroffen; het zogenoemde 'beerputeffect'.

<sup>68</sup> Gebaseerd op de normtijden in het Lamicie bekostigingsmodel.

zingen worden gevonden voor de stelling dat sanctieoplegging door de strafrechter meer tijd kost dan bestuursrechtelijke toetsing, als minder. Aanvullend onderzoek hiernaar is gewenst om een betere afweging tussen bestuurlijke en strafrechtelijke sancties te kunnen maken.

*Boetezaken versus het 'reguliere' bestuursrecht*

Uit het onderzoek is voorts gebleken dat bestuurlijke boetezaken ten opzichte van overige bestuursrechtzaken arbeidsintensief zijn. Vanwege het punitieve karakter van de boete moet de rechter de volledige afweging van het bestuursorgaan in heroverweging nemen en altijd een aantal vaste beoordelingspunten afwerken. De rechter toetst op duur van de overtreding, omstandigheden, bekendheid van belanghebbende met regels, schuldvraag, en ernst en consequenties van de overtreding. Zeker nu de bestuurlijke boete op steeds meer terreinen wordt ingevoerd, zal dit wellicht een verzwa- ring betekenen van de werklast van de bestuursrechter.

*Werklast verschilt per bestuurlijke boetewet*

Binnen de boetewetgeving bestaan grote verschillen in werklast. Een boete in de Arbowet brengt een andere werklast met zich dan een WW-boete. Die verschillen hebben in de eerste plaats te maken met de afweging van de belanghebbende van investeringen en opbrengsten van bezwaar en beroep. Maar de werklast hangt in de tweede plaats samen met factoren die de organisaties in de bestuursrechtketen zelf in de hand hebben. Bestuursrechtspraak vormt immers het sluitstuk in de keten van regelgeving, handhaving, bezwaar en beroep. Hoe duidelijker de overtreding in de regelgeving is omschreven en kan worden vastgesteld en hoe meer is vastgelegd over de strafmaat, toegestane meetmethoden, bewijs, verzachtende en verzwarende omstandigheden, hoe minder de rechter hier zelf een oordeel over hoeft te vormen. En ook de opstelling van het bestuursorgaan in het handhavingsproces en in de bezwaarprocedure is van belang. Een professionele handhaving, heldere beleidsregels, goed gemotiveerde beschikkingen, een professionele bezwaarprocedure en een duidelijk beleid ten aanzien van het gegrond verklaren van bezwaarschriften, komen de werkbelasting van de bestuursrechter ten goede. Op die manier komen de filterfunctie en de verduidelijkingsfunctie van de bezwaarprocedure tot hun recht.

*Tot slot*

Nu de bestuurlijke boete meer en meer in wetgeving wordt ingevoerd, moet per geval goed worden afgewogen wat de consequenties zijn van de invoering van de bestuurlijke boete voor de belasting van de rechtspraak. Bestuurlijke boetezaken brengen in potentie een aanzienlijke werklast met zich voor de bestuursrechter. Het risico bestaat zelfs dat (ook) de bestuursrechtspraak overbelast raakt. Dit onderzoek heeft een instrument opgeleverd om de consequenties van boetewetgeving voor de werklast in

de bestuursrechtspleging vooraf beter in te kunnen schatten. Daarnaast is duidelijk geworden dat een te grote werklast voor een belangrijk deel kan worden voorkomen door de partijen in de bestuursrechtketen zelf. Kwalitatief goede regelgeving, professionele handhaving en een zorgvuldige bezwaarprocedure kunnen zowel de stroom aan beroepen als de werklast per zaak beperken.





# Summary

## **The workload of the administrative fine**

### *Indicators for the work load in the administrative legal system*

In Dutch administrative law, there has been a steady increase in the use of punitive administrative sanctions or administrative fines. Traditionally, the criminal courts have had the sole authority to impose punitive sanctions. However, due to the increasing workload in the criminal legal system, some of the less severe infractions have been transposed from criminal law to administrative law. In this manner, criminal law can focus all of its attention on the more serious cases. Besides, specialized administrative bodies are sometimes more suited and capable to enforce specific laws such as competition or food safety laws. Consequently, this has led to an increase in administrative fines, from the areas of illegal parking or littering to transparency on the stock market.

Against this background, the question arises to what extent the increase of administrative fines has affected the workload and costs in the administrative legal system. One should know that Dutch administrative law is characterized by a two stage appeal system: before the start of a court procedure, the government agency has to reconsider its decision in an administrative procedure. This reconsideration procedure is meant to restrict the number of cases that make it to court: the so-called filter effect of reconsideration procedures. On the one hand, one would therefore expect a decrease in the number of legal procedures. On the other hand, the Dutch Council for the Judiciary charges significantly higher costs-per-case for administrative cases than for criminal court cases. The lack of clarity on the workload effects of administrative fines induced us to conduct this research.

The purpose of this study was to design an instrument to analyse the workload effects of legislation with punitive administrative sanctions. This analysis can help to substantiate the choice for the administrative punitive sanction instead of a criminal law sanction. Thus far, this choice has often been based on rather unfounded expectations of workload effects. What is more, the instrument can contribute to a better evaluation of the effects of administrative sanctions.

The central question of this research project has been: what factors determine the work load regarding court cases on administrative fines? 'Work load' has been defined as the amount of cases times the costs per case. For five different laws, both the workload and its determinants have been investigated. We studied relevant documents, and we have held interviews with judges and administrative employees. The laws that have been studied are competition law, unemployment law, the administrative traffic law, municipal parking taxes and the law on safety and health circumstances in the workplace. All of these laws contain punitive administrative sanctions.

The research has resulted in some 40 determinants of the workload of administrative fines. Factors that help explain why people will bring their case to court not only include the material and immaterial costs and expected benefits of starting a procedure, but also the clarity and the legitimacy of the rules. Also, the number of court procedures is affected by the quality of the explanation of the decisions by the administrative agency, at the moment the fine is imposed and in reconsideration.

Factors explaining the time spent per case are (not surprisingly) related to the complexity of the case. In this respect, it makes a huge difference whether the illegal character of the facts is unambiguous, or has to be interpreted by the judge. Also, the availability of guidelines to decide on the severity of the fine saves time in the judicial procedure. Finally of course, the availability of relevant jurisprudence can expedite judicial decisionmaking.

Other interesting findings are:

- The number of court procedures varies significantly between the different laws, from 3% (in traffic law) to +/- 90% (in competition law) of the number of fines imposed.
- Despite this difference, the filter effects of the administrative reconsideration procedure are quite similar for the five laws that have been studied: between 94 and 99%. Hence, variation in the number of cases occurs mainly at the moment of starting a reconsideration procedure, court procedure percentages do not vary strongly between the different laws.
- One of the reasons why administrative procedures on punitive sanctions are more costly than criminal law procedures is that punitive sanctioning in criminal law has a longer tradition with more jurisprudence and guidelines on the severity of sanctions. Punitive administrative law has not yet developed such a tradition; judges have less points of reference to make their decisions. Therefore cases take more time and are costlier.

# Literatuur

**Albers, C.L.G.F.H.**

*Rechtsbescherming bij bestuurlijke boetes, balanceren op een magische lijn?*  
Den Haag, Sdu Uitgevers BV, 2002  
Publiekrechtelijke reeks Universiteit Maastricht

**Allers, M.A.**

*Belastingoverzicht Grote Gemeenten 2004*  
Groningen, COELO, 2004

**Arbeidsinspectie**

*Jaarverslag 2003*  
Den Haag, Arbeidsinspectie, 2004

**Biesheuvel, M.B.W., R. Wesseling**

Kroniek van het mededingingsrecht 2003  
*Nederlands Juristenblad*, jrg. 78, nr. 31, 2003

**Bovenkamp, J.M. van de, J. Clarenbeek**

*Tijdschrijfonderzoek Raad voor de Rechtspraak – Volgdossieronderzoek bestuurszaken. Onderbouwing onderzoeksopzet en beslissingen, notitie mei 2004*  
Hoofddorp, TNO Arbeid, 2004

**Bureau Verkeershandhaving Openbaar Ministerie**

*Jaaroverzicht 2003*  
Den Haag, 2004

**Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)**

*Jaarverslagen 2000-2003*  
Leeuwarden, CJIB, 2001, 2002, 2004

**Coleman, J.S.**

*Foundations of Social Theory*  
Cambridge, Massachusetts, The Belknap Press of Harvard University Press, 1990

**Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving**

*Handhaven op niveau*  
Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 1998

**Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten**

*Handhaving door Bestuurlijke Boetes – Advies aan de Minister van Justitie*  
Den Haag, Ministerie van Justitie, 1994

**Duijkersloot, A.P.W., R.J.G.M. Widdershoven**

Europa en bestuurlijke handhaving – Trends en uitdagingen  
*Justitiële verkenningen*, jrg. 27, nr. 2, 2001, p. 68-80

**Engelen, M., S. van der Kemp**

*Het instrument bestuurlijke boete in de Arbowet*  
Leiden, Research voor Beleid, 2002

**Eshuis, R.J.J.**

*Claims bij de rechtbank*  
Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2003  
Reeks onderzoek en beleid, nr. 209

**Ettekoven, B.J. van**

Alternatieven van en voor de bestuursrechter (observaties vanuit de eerste lijn). In: B.J. van Ettekoven, M.A. Pach, I.C. van der Vlies (red.), *Alternatieven voor de bestuursrechter*  
Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2001

**Galanter, M.**

Why the 'haves' come out ahead – speculations on the limits of legal change  
*Law & Society Review*, jrg. 9, nr. 2, winter 1974, p. 95-159

**Gier, A.A.J. de, M.L.P. van Houten, I. Tappenier, J.J. Vermeulen, T. Zwart, J. van der Bij, R. Straathof, M. Verberk**

*De ketenbenadering in de Awb*  
Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2001  
Reeks Algemeen Bestuursrecht 2001

**Griend, B.J. van de**

*Het oogmerk als ijkpunt – Bestuurlijke sancties in bestuursrechtspraak en wetgevingsadvisering*  
Den Haag, Raad van State, 2003

**Hartmann, A.R.**

Strafrechtelijke handhaving van de financiële wetgeving: houden of weggeven?  
*Nederlands Juristenblad*, jrg. 79, nr. 21, 2004

**Hartmann, A.R., L. Rogier**

Bestuurlijke handhaving in het wetsvoorstel Vierde Tranche Awb  
*Nederlands Juristenblad*, jrg. 79, nr. 36, 2004, p. 1877-1882

**Jong, de P.O.**

*Beroep op tijd – Een onderzoek naar het tijdsbeslag van beroepsprocedures in eerste aanleg in het bestuursrecht*  
Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2004 (proefschrift)

**Kamerstukken II**

*Memorie van toelichting Vierde Tranche Awb*  
Vergaderjaar 2003-2004, 29 702, nr. 3

**Kamerstukken II**

Vergaderjaar 2003-2004, 29 200, nr. 167

**Kamerstukken II**

*Naar een veiliger samenleving*  
Vergaderjaar 2002-2003, 28 684, nr. 1

**Kamerstukken II**

*Kabinetsstandpunt handhaven op niveau. Reactie op het rapport van de Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving (Commissie Michiels)*  
Vergaderjaar 1999-2000, 26 800 VI, nr. 67

**Kamerstukken II**

*Kabinetsstandpunt naar aanleiding van het CTW-advies 'Handhaving door bestuurlijke boetes'*  
Vergaderjaar 1993-1994, 23 400 VI, nr. 48

**Kamerstukken II**

*Met vaste hand – Verbetering van de kwaliteit van rechtshandhaving*  
Vergaderjaar 1990-1991, 22 045, nrs. 1-2

**Kamerstukken II**

*Recht in beweging – een beleidsplan voor Justitie in de komende jaren*  
Vergaderjaar 1990-1991, 21 829, nr. 2

**Kerkmeester, H.O.**

Tijdigheid van rechtspraak als economisch probleem  
*Trema, tijdschrift voor de rechterlijke macht*, nr. 10a, december 1999,  
p. 4-18

**Klein Haarhuis, C.**

*De geschilbeslechtingdelta van rechtspersonen – Een literatuurstudie naar problemen van rechtspersonen en de oplossing*  
Den Haag, Ministerie van Justitie – WODC, 2004  
Reeks WODC-cahiers, nr. 2004-10

**Mot, J.P.B. de, G.G.A. de Geest**

*Juridische infrastructuur – een internationale vergelijking vanuit economisch perspectief*  
Den Haag, WODC, 2004

**Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa)**

*Jaarverslagen 2000, 2001 en 2003*  
Den Haag, NMa, 2001, 2002, 2003, 2004

**Onneweer, A.W.**

*Effecten van bestuurlijke boetes – Een vergelijking van strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving van verkeersvoorschriften*  
Deventer, Kluwer, 1997 (proefschrift)

**Sanders, K.H.**

*De Heroverweging getoetst – Een onderzoek naar het functioneren van bezwaarschriftprocedures*  
Amsterdam, 1998 (proefschrift)

**Uitvoeringsinstituut voor de werknemersverzekeringen (UWV)**

*Jaarverslag 2003*  
Amsterdam, UWV, 2004

**Verschuur, W.L.G.**

*Onderzoek uitgevoerd met de 'Driver Behaviour Questionnaire' – Project Gedragsdeterminanten van Onveilig Verkeersgedrag – Eindrapportage*  
Leiden, Rijksuniversiteit te Leiden – Faculteit der Sociale Wetenschappen  
– Werkgroep Veiligheid/R-03/68, 2004

**Velthoven van, B.C.J., M. ter Voert**

*Geschilbeslechtingdelta 2003 – Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen*  
Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2004  
Reeks Onderzoek en beleid, nr. 219

**Wiewel, P.G.**

*Rechtsbescherming tegen bestraffing – Een onderzoek naar de rechterlijke toetsingsgronden bij het opleggen van bestuurlijke boetes en de vergelijkbare beslissingen in strafzaken*

Amsterdam, Ars Aequi, 2001

# **Bijlage 1**

## **Begeleidingscommissie**

### **Voorzitter**

Dhr. dr. H.B. Winter                      universitair hoofddocent faculteit der  
Rechtsgeleerdheid, Rijksuniversiteit  
Groningen

### **Leden**

Dhr. mr. R.H. van den Hoogen      beleidsmedewerker Directie Strategie  
Rechtspleging, ministerie van Justitie  
Mw. mr. W. Rutten                      Afdeling Ontwikkeling, Raad voor de  
Rechtspraak  
Mw. mr. dr. K.E. van Tuijn            senior beleidsmedewerker Directie  
Handhaving, minister van Justitie  
Dhr. prof. mr. N. Verheij              Coördinerend Raadsadviseur  
Bestuursrecht, Directie Wetgeving,  
ministerie van Justitie

## Bijlage 2

### Lijst van gebruikte afkortingen

ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
AFM	Autoriteit Financiële Markten
AI	Arbeidsinspectie
Arbowet	Arbidsomstandighedenwet 1998
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BVOM	Bureau Verkeershandhaving Openbaar Ministerie
CBb	College van Beroep voor het bedrijfsleven
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
CRvB	Centrale Raad van Beroep
CTW	Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten
DSR	Directie Strategie Rechtspleging van het ministerie van Justitie
EU	Europese Unie
HR	Hoge Raad
Lamicie	Last Minute Commissie
MvT	memorie van toelichting
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
OM	Openbaar Ministerie
Ovj	officier van justitie
PV	Proces-verbaal
SER	Sociaal-Economische Raad
STE	Stichting Toezicht Effectenverkeer
UWV	Uitvoeringsinstituut voor de Werknemersverzekeringen
WAHV	Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften (wet Mulder)
WAV	Wet Arbeid Vreemdelingen
WTE	Wet Toezicht Effectenverkeer
WW	Werkloosheidswet
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan



# **Bijlage 3**

## **Overzicht wetgeving met bestuurlijke boete**

(medio 2004; bron: directie Wetgeving, ministerie van Justitie)

- 1 Algemene bijstandswet
- 2 Algemene Kinderbijslagwet
- 3 Algemene nabestaandenwet
- 4 Algemene Ouderdomswet
- 5 Algemene wet inzake rijksbelastingen
- 6 Arbeidsomstandighedenwet 1998
- 7 Coördinatiewet sociale verzekering
- 8 Douanewet
- 9 Infectieziektewet
- 10 Mededingingswet
- 11 Pensioen- en spaarfondsenwet
- 12 Postwet
- 13 Sanctiewet 1977
- 14 Tabakswet
- 15 Telecommunicatiewet
- 16 Toeslagenwet
- 17 Warenwet
- 18 Werkloosheidswet
- 19 Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften
- 20 Wet arbeid en zorg
- 21 Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen
- 22 Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
- 23 Wet belasting zware motorrijtuigen
- 24 Wet bescherming persoonsgegevens
- 25 Wet betreffende verplichte deelneming in een beroepspensioen-regeling
- 26 Wet financiële betrekkingen buitenland 1994
- 27 Wet geneesmiddelenprijzen
- 28 Wet inburgering nieuwkomers
- 29 Wet inkomensvoorziening kunstenaars
- 30 Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
- 31 Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
- 32 Wet inzake de geldtransactiekantoren
- 33 Wet luchtvaart
- 34 Wet melding zeggenschap in ter beurze genoteerde vennootschappen 1996
- 35 Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten
- 36 Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering

- 37 Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992
- 38 Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994
- 39 Wet op de omzetbelasting 1968
- 40 Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus
- 41 Wet toezicht beleggingsinstellingen
- 42 Wet Toezicht Effectenverkeer 1995
- 43 Wet toezicht kredietwezen 1992
- 44 Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf
- 45 Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993
- 46 Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen
- 47 Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000
- 48 Ziektewet

## Bijlage 4

### Variatie van geselecteerde wetten op werklastdeterminanten

	Arbowet 1998	Werkloos- heidswet (WW)	WAHV (wet Mulder)	Mededingings- wet	Gemeentelijke parkeer- belastingen
<i>Kenmerken van de overtreder</i>					
Bedrijf/burger	Bedrijven*	Burgers	Burgers	Bedrijven	Burgers
Reputatieschade	Ja	Nee	Nee	Ja	Nee
<i>Kenmerken van de norm</i>					
Complexiteit/duidelijkheid wet	Complex	Eenvoudig en duidelijk	Eenvoudig en duidelijk	Complex	Eenvoudig en duidelijk
Hoogte van de boete	Middel tot hoog	Middel tot hoog	Laag	Zeer hoog	Laag
Bevoegde rechtbank	Bestuurs- rechter	Bestuurs- rechter	Rechtbank, sector kanton	Rechtbank Rotterdam sector bestuur	Gerechtshof (belasting- kamer)
Appèlcollege	Afdeling bestuurs- rechtspraak Raad van State	Centrale Raad van Beroep	Gerechtshof Leeuwarden	College van Beroep voor het Bedrijfsleven	Hoge Raad (belasting- kamer)
<i>Kenmerken van bestuursorgaan</i>					
Uitvoerend bestuursorgaan	Arbeidsinspectie (ZBO)	UWV (ZBO)	OM	NMa (onderdeel ministerie EZ, vanaf medio 2005 ZBO)	Gemeente
Veel/weinig boetes	Redelijk veel	Middel	Zeer veel	Zeer weinig	Zeer veel

\* Hoewel de Arbowet voor zowel bedrijven als burgers (werknemers) geldt, worden in de praktijk vrijwel alle boetes aan bedrijven opgelegd.

## Bijlage 5

### Lijst respondenten

Dhr. J. ter Schuur	hoofd afdeling straf- en beroepszaken BVOM en voorzitter landelijke OM-werkgroep Mulder.
Dhr. J. Riphagen	rechter bij de sector bestuursrecht van de Rechtbank Rotterdam.
Mw. J. van Eeten	tijdelijk coördinerend senior secretaris sociale zaken, Rechtbank Arnhem
Dhr. W. Vos	juridisch medewerker sociaal verzekeringsrecht, Rechtbank Rotterdam
Mw. V. Lenos	bestuursrechter sociale zekerheid, Rechtbank Amsterdam
Mw. M.T.P.J. van Oers	plaatsvervangend directeur Juridische Dienst en Clustermanager cluster Mededinging, Nederlandse Mededingingsautoriteit
Dhr. M. Naus	plaatsvervangend hoofd afdeling wet Mulder BVOM en parketsecretaris afdeling Verkeer parket Utrecht
Dhr. F. Bruinsma	CJIB
Mw. A. Veldstra	medewerker Juridische Dienst Nederlandse Mededingingsautoriteit
Dhr. Q. Veerman	hoofd Stadstoezicht gemeente Amsterdam
Dhr. C. van de Beemdelust	medewerker bezwaar Stadstoezicht gemeente Amsterdam
Dhr. Ruiterman	behandelaar bezwaarschriften parkeerdienst gemeente Den Haag
Dhr. Veenstra	behandelaar beroepschriften parkeerdienst gemeente Den Haag
Dhr. F. Thissen	medewerker bezwaar en beroep belastingzaken, gemeente Roermond
Dhr. R. van As	belastingdienst gemeente Rotterdam
Mw. C. Bengoua	belastingdienst gemeente Leiden
Mw. I. Mantjes	hoofd Bureau Bestuurlijke Boeten Arbeidsinspectie
Mw. A. van Kanten	hoofd Juridische Dienst Arbeidsinspectie
Dhr. B. de Pijper	jurist afdeling WW, hoofdkantoor UWV
Dhr. W. Paulussen	Raad voor de Rechtspraak
Dhr. W. van Rijswijk	Raad voor de Rechtspraak
Dhr. J. Visser	Raad voor de Rechtspraak

## WODC-rapporten

Om zo veel mogelijk belanghebbenden te informeren over de onderzoeksresultaten van het WODC wordt een beperkte oplage van de rapporten kosteloos verspreid onder functionarissen, werkgroepen en instellingen binnen en buiten het ministerie van Justitie. Dit gebeurt aan de hand van een verzendlijst die afhankelijk van het onderwerp van het rapport opgesteld wordt. De rapporten in de reeks Onderzoek en beleid (O&B) worden uitgegeven door Boom Juridische uitgevers en zijn voor belangstellenden die niet voor een kosteloos rapport in aanmerking komen, te bestellen bij Boom distributiecentrum, postbus 400, 7940 AK Meppel, tel.: 0522-23 75 55, via e-mail: bdc@bdc.boom.nl.

Een complete lijst van de WODC-rapporten is te vinden op de WODC-site ([www.wodc.nl](http://www.wodc.nl)). Daar zijn ook de uitgebreide samenvattingen te vinden van alle vanaf 1997 verschenen WODC-rapporten. Volledige teksten van de rapporten (vanaf 1999) zullen met terugwerkende kracht op de WODC-site beschikbaar komen. Hieronder volgen de titelbeschrijvingen van de in 2002, 2003, 2004 en 2005 verschenen rapporten.

**Kamphorst, P.A., G.J. Terlouw**

*Van vast naar mobiel; een evaluatie van het experiment met elektronisch huisarrest voor minderjarigen als modaliteit voor de voorlopige hechtenis*  
2002, O&B 195

**Moolenaar, D.E.G., F.P. van Tulder, G.L.A.M. Huijbregts, W. van der Heide**

*Prognose van de sanctiecapaciteit tot en met 2006*  
2002, O&B 196

**Bokhorst, R.J., C.H. de Kogel, C.F.M. van der Meij**

*Evaluatie van de Wet BOB; fase 1: de eerste praktijkervaringen met de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden*  
2002, O&B 197

**Kleemans, E.R., M.E.I. Brienens, H.G. van de Bunt m.m.v.**

**R.F. Kouwenberg, G. Paulides, J. Barendsen**

*Georganiseerde criminaliteit in Nederland; tweede rapportage op basis van de WODC-monitor*  
2002, O&B 198

**Voert, M. ter, J. Kuppens**

*Schijn van partijdigheid rechters*  
2002, O&B 199

**Daalder, A.L.**

*Het bordeelverbod opgeheven; prostitutie in 2000-2001*  
2002, O&B 200

**Klijn, A.**

*Naamrecht*  
2002, O&B 201

**Kruissink, M., C. Verwers**

*Jeugdreclassering in de praktijk*  
2002, O&B 202

**Eshuis, R.J.J.**

*Van rechtbank naar kanton; evaluatie van de competentiegrensverhoging voor civiele handelszaken in 1999*  
2002, O&B 203

**Meijer, R.F., M. Grapendaal, M.M.J. van Ooyen, B.S.J. Wartna, M. Brouwers, A.A.M. Essers**

*Geregistreerde drugcriminaliteit in cijfers; achtergrondstudie bij het Justitieonderdeel van de Nationale Drugmonitor: Jaarbericht 2002*  
2003, O&B 204

**Tak, P.J.J.**

*The Dutch criminal justice system; organization and operation – second revised edition*  
2003, O&B 205

**Kromhout, M., M. van San**

*Schimmige werelden; nieuwe etnische groepen en jeugdcriminaliteit*  
2003, O&B 206

**Kogel, C.H. de, C. Verwers**

*De longstay afdeling van Veldzicht; een evaluatie*  
2003, O&B 207

**Moolenaar, D.E.G., G.L.A.M. Huijbregts**

*Sanctiecapaciteit 2007; een beleidsneutrale prognose*  
2003, O&B 208

**Eshuis, R.J.J.**

*Claims bij de rechtbank*  
2003, O&B 209

**Combrink-Kuiters, L., E. Niemeyer, M. ter Voert m.m.v. N. Dijkhoff, M. van Gammeren-Zoetewij, J. Kuppens**

*Ruimte voor Mediation*  
2003, O&B 210

**Heide, W. van der, A.Th.J. Eggen (red.)**

*Criminaliteit en rechtshandhaving 2001; Ontwikkelingen en samenhangen*  
2003, O&B 211

**European Sourcebook**

*European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics – 2003*  
2003, O&B 212

**Smit, P.R., F.P. van Tulder, R.F. Meijer, P.P.J. Groen**

*Het ophelderingspercentage nader beschouwd*  
2003, O&B 213

**Dijksterhuis, B.M., M.J.G. Jacobs, W.M. de Jongste**

*De competentiegrens van enkelvoudige kamers in strafzaken*  
2003, O&B 214

**Bunt, H.G. van de, C.R.A. van der Schroot**

*Prevention of Organised Crime*  
2003, O&B 215

**Wartna, B., N. Tollenaar***Bekenden van Justitie*

2004, O&amp;B 216

**Moolenaar, D.E.G., P.P.J. Groen, A.G. Mein, B.S.J. Wartna, M. Blom***Wegenverkeerswet 1994*

2004, O&amp;B 217

**Faber, W., A.A.A. van Nunen***Uit onverdachte bron*

2004, O&amp;B 218

**Velthoven, B.C.J. van, M.J. ter Voert m.m.v. M. van Gammeren-Zoetewij***Geschilbeslechtingdelta 2003; Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*

2004, O&amp;B 219

**Leuw E., R.V. Bijlt, A. Daalder***Pedoseksuele delinquentie; Een onderzoek naar prevalentie, toedracht en strafrechtelijke interventies*

2004, O&amp;B 220

**Leertouwer, E.C., G.L.A.M. Huijbregts***Sanctiecapaciteit 2008*

2004, O&amp;B 221

**Beijer, A., R.J. Bokhorst, M. Boone, C.H. Brants, J.M.W. Lindeman***De wet bijzondere opsporingsbevoegdheden – eindevaluatie*

2004, O&amp;B 222

**Moors, J.A., M.Y.W. Von Bergh, S. Bogaerts, J.W.M.W. van Poppel,****A.M. van Kalmthout***Kiezen voor delen?*

2004, O&amp;B 223

**Adriaanse, J.A.A., N.J.H. Huls, J.G. Kuijl, P. Vos***Informeel reorganisatie in het perspectief van surseance van betaling, WSNP en faillissement*

2004, O&amp;B 224

**Jong, P.O. de, M. Herweijer***Alle regels tellen*

2004, O&amp;B 225

**Kogel, C.H. de, C. Verwers, V.E. den Hartogh***'Blijvend delictgevaarlijk' – empirische schattingen en conceptuele verheldering*

2004, O&amp;B 226

**Wartna, B.S.J., N. Tollenaar, M. Blom***Recidive 1997; Een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van volwassen en jeugdige daders*

2005, O&amp;B 227

**Wartna, B.S.J., N. Tollenaar, A.A.M. Essers***Door na de gevangenis; Een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive onder ex-ge-detineerden*

2005, O&amp;B 228

**Wartna, B.S.J., S. el Harbachi, A.M. van der Laan**

*Jong vast; Een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van ex-pupillen van justitiële jeugdinstellingen*

2005, O&B 229

**Wartna, B.S.J., S. el Harbachi, L.M. van der Knaap**

*Buiten behandeling; Een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van ex-terbeschikkinggestelden*

2005, O&B 230

**Lünnemann, K.D., M.Y. Bruinsma**

*Geweld binnen en buiten; Aard, omvang en daders van huiselijk en publiek geweld in Nederland*

2005, O&B 231

**Erp, J.G. van, M.D. van Ewijk**

*Werklast bestuurlijke boete; Determinanten van de werkbelasting in de bestuursrechtspleging*

2005, O&B 232