

University of Groningen

Effecten van bestuurlijke boetes. Een vergelijking van strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving van verkeersvoorschriften

Onneweer, Annemieke Wilhelmina

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

1997

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Onneweer, A. W. (1997). *Effecten van bestuurlijke boetes. Een vergelijking van strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving van verkeersvoorschriften*. Kluwer.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Samenvatting

De bestuurlijke boete staat — als een mogelijke reactie op de overbelasting van het strafrechtelijk apparaat en het enorme handhavingstekort — de laatste jaren sterk in de belangstelling. Het kabinet streeft ernaar waar mogelijk strafrechtelijke sanctionering te vervangen door bestuurlijke boetes. Recent is de bestuurlijke boete op diverse beleidsterreinen geïntroduceerd (onder meer in: het verkeersrecht en het sociale zekerheidsrecht) of staat de introductie op stapel (bijvoorbeeld in de nieuwe Mededingingswet). Een algemene regeling van de bestuurlijke boete in de Algemene wet bestuursrecht is momenteel in voorbereiding.

De verkeerswetgeving is het eerste rechtsgebied waar begin jaren negentig met de invoering van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, doorgaans ‘Wet Mulder’ genoemd, de strafrechtelijke handhaving op grote schaal werd vervangen door de bestuurlijke boete. Lichte verkeersovertredingen zijn sindsdien niet langer strafbaar maar worden afgedaan met een bestuurlijke boete. In dezelfde periode werd voor een specifieke categorie verkeersovertredingen, het ‘zwartparkeren’, voor gemeenten de mogelijkheid ingevoerd om zwartparkeerders niet langer een boete maar een gemeentelijke naheffingsaanslag op te leggen waarbij de gemeente de handhavingskosten ten eigen bate in rekening mag brengen tot een bedrag van 65 gulden. Daarbij kan desgewenst op kosten van de zwartparkeerder de wielklem worden toegepast, als middel tot zekerstelling van betaling.

In dit boek is aan de hand van empirisch onderzoek nagegaan welke effecten bestuurlijke handhaving van verkeersregels (Wet Mulder en fiscaal stelsel) heeft op de houdingen en het gedrag van de burger. Daarbij is steeds een vergelijking gemaakt met de vroegere situatie waarin sprake was van strafrechtelijke handhaving. Daarbij zijn vier aspecten onderzocht, te weten: het betalen van verkeersboetes, het gebruik van rechtsbescherming door bekeurden, het verkeersgedrag en de acceptatie van de nieuwe wijze van verkeershandhaving. Voorts is ingegaan op de mogelijke betekenis van de onderzoeksresultaten voor het algemene inzicht in de effecten van bestuurlijke boetes als vervanging van strafrechtelijke sanctionering.

In het eerste hoofdstuk worden de probleemstelling, opzet en uitvoering van het onderzoek uiteengezet. In het tweede hoofdstuk worden de relevante wettelijke regelingen rond de afdoening van lichte verkeersovertredingen — het strafrechtelijk politietransactiestelsel, de Wet Mulder en de Wet gemeentelijke parkeerbelastingen — beschreven en vergeleken.

In het derde hoofdstuk wordt de inning van verkeersboetes onder de drie onderzochte stelsels besproken. Bekeurde verkeersovertreders worden sinds het strafrechtelijke transactiestelsel heeft plaatsgemaakt voor de Wet Mulder en het fiscale parkeerboetestelsel met een aantal veranderingen geconfronteerd. Betaalingsherinneringen volgen elkaar sneller op. De feitelijke betaaltermijnen zijn korter en er kan al op korte termijn worden overgegaan tot verhaal op kosten van de betrokkene en tot dwanginvorderingsmaatregelen. De resultaten zijn dat het percentage niet-geïnde boetes is afgenomen van ruim veertien naar zeven procent en dat de vroeger reële kans om door stilzitten (niet betalen, niet protesteren) onder een bekeuring uit te komen tot praktisch nul is gereduceerd, tenzij de bekeurde ongrijpbaar is voor de officiële instanties. Eén en ander heeft geresulteerd in een verbeterd betaalgedrag op verkeersboetes. De betalingsbereidheid op de eerste acceptgiro is gestegen van 76 procent naar 85 procent. Deze verbetering is niet toe te schrijven aan een algemene verbetering van het betaalgedrag van de Nederlander, dat in de afgelopen jaren juist nonchalanter is geworden. Dat de geloofwaardigheid van de overheid bij het publiek op het punt van de boete-inning is toegenomen blijkt niet alleen uit het verbeterde betaalgedrag op verkeersboetes, maar bijvoorbeeld ook uit het feit dat de begin jaren negentig nog tamelijk gangbare opvatting dat “je een grote kans hebt er niets meer van te horen als je een verkeersboete niet betaalt”, in 1995 door aanzienlijk minder mensen wordt onderschreven.

In het vierde hoofdstuk wordt het gebruik van rechtsbescherming door bekeurden besproken. De systemen van strafrechtelijke en bestuurlijke rechtsbescherming verschillen wezenlijk van elkaar omdat onder het strafrecht de zaak door stilzitten van de bekeurde vanzelf voor de rechter komt, terwijl de bekeurde in het bestuursrecht zelf het initiatief tot rechtsbescherming moet nemen door binnen zes weken bezwaar of beroep in te stellen. Sommige (strafrecht)juristen menen dat de rechtsbescherming in het bestuursrecht van geringer gehalte is dan in het strafrecht omdat in het bestuursrecht zonder tussenkomst van de rechter een boete kan worden opgelegd. De onderzoeksresultaten laten zien dat bij lichte verkeersovertredingen dit verschil in de praktijk niet zo groot is als het lijkt. Ook onder het strafrechtelijke transactiestelsel protesteerden bekeurden die het er niet mee eens waren reeds lang voordat de zaak op de kantonzitting terecht kwam, en wel bij de politie of het OM. Terechte protesten leidden daar tot sepot van de overtreding; op de kantonzitting verscheen hooguit een paar procent van

de verkeersovertreders. Men wachtte dus niet lijdzaam af maar ondernam zelf stappen, lang voordat de kantonrechter eraan te pas kwam.

De formalisering van de rechtsbescherming door de Wet Mulder betekent tegenwoordig wel dat een telefoontje of bezoek aan het politiebureau meestal niet meer volstaat om een onterechte bekeuring ongedaan te maken; veelal wordt men doorverwezen naar de beroepsprocedure. Voorts is de toegankelijkheid van de betrokken instanties verminderd, zo wordt bijvoorbeeld het telefoonnummer van het politiekorps niet meer op de bon vermeld. Ook het telefoonnummer van het CJIB wordt niet vermeld; er staat immers een schriftelijke beroepsprocedure open, zo is de redenering. Ten slotte blijkt de kans op succes bij protesteren tegenwoordig geringer, met name inhoudelijke protesten maken minder kans. Het feit dat onder het Mulder-regime bekeuren iets minder geneigd lijken tot protesteren dan onder het strafrecht, moet waarschijnlijk worden toegeschreven aan een combinatie van deze factoren.

In het vijfde hoofdstuk wordt de vraag besproken of de Wet Mulder en het fiscale parkeerboetestelsel een grotere afschrikkende werking hebben dan de vroegere strafrechtelijke handhaving. Algemeen wordt aangenomen dat het afschrikkende effect van sancties afhangt van vier factoren, namelijk: de pakkans, de strafmaat, de snelheid van bestraffing en de zekerheid dat een opgelegde sanctie daadwerkelijk tenuitvoer wordt gelegd. Aangezien onder de Wet Mulder en het fiscale stelsel de zekerheid dat boetes tenuitvoer worden gelegd en de snelheid waarmee boetewanbetalers worden aangepakt aanzienlijk zijn toegenomen, zouden verkeersboetes in theorie een grotere afschrikkende werking moeten hebben. De houding ten aanzien van verkeersovertredingen en het (zelfgerapporteerde) verkeersgedrag van het Nederlandse publiek blijken tussen 1991 en 1995 echter onveranderd te zijn gebleven. Aangenomen dat de factoren snelheid en zekerheid inderdaad een rol spelen bij de afschrikkende werking van sancties, moet het achterwege blijven van een grotere afschrikkende werking van de Wet Mulder en het fiscale stelsel op het verkeersgedrag worden toegeschreven aan de buitengewoon lage pakkans voor verkeersovertredingen, die naar schatting hoogstens één op drieduizend bedraagt. De enige categorie verkeersovertredingen waarvoor sinds de jaren zeventig een relatief hoge pakkans — rond één procent — wordt gerealiseerd zijn de parkeerovertradingen. De handhaving van de parkeerorde blijkt dan ook een grotere impact te hebben op het gedrag van de verkeersdeelnemer dan de verkeershandhaving in het algemeen. Doorgaans geldt dat hoe minder ernstig men een bepaalde verkeersovertreding vindt, des te sneller men geneigd is deze overtrading ook zelf te begaan. Parkeerovertradingen wijken hier vanaf en wel in die zin dat de meeste mensen parkeerovertradingen niet ernstig vinden maar desondanks niet snel zelf een parkeerovertrading begaan. Toepassing van de wielklem ten slotte heeft grote invloed op het gedrag van parkeerders; in Amsterdam is sinds de invoering van

het fiscale wielklemregime het aantal betalende parkeerders gestegen van bijna vijftig naar meer dan tachtig procent.

In het zesde hoofdstuk wordt aangegeven in hoeverre het publiek de nieuwe, in veel opzichten 'hardere' wijze van verkeershandhaving onder de Wet Mulder en het fiscale regime accepteert. Een ruime meerderheid van het Nederlandse publiek blijkt geen moeite te hebben met de harde aanpak van boetewanbetalers. De meeste mensen vinden het een verbetering ten opzichte van de oude situatie. Dat is niet verbazingwekkend omdat de meeste bekeurden gewoon op tijd betalen. Dat het wanbetalers niet gemakkelijk wordt gemaakt zal deze groep aanspreken. Het publiek heeft er evenmin moeite mee dat bekeurden wanneer ze het niet eens zijn met de boete, zelf in actie moeten komen, door het instellen van bezwaar of beroep. Echter, dat eerst de boete moet worden betaald alvorens beroep op de rechter mogelijk is, stuit bij velen op tegenstand. De wielklem, op dit moment misschien wel het meest rigoureuze handhavingsinstrument waarmee burgers kunnen worden geconfronteerd na het plegen van een betrekkelijk onschuldig vergrijp zoals het niet betalen van parkeergeld, heeft meer voor- dan tegenstanders. Vierenveertig procent van het publiek ziet de wielklem als verbetering, slechts dertig procent als een verslechtering.

In het zevende hoofdstuk wordt de vraag besproken in hoeverre de optimistische verwachtingen van politici en beleidsmakers ten aanzien van de bestuurlijke boete in het algemeen — werklastvermindering bij de strafrechtelijke instanties, snellere en eenvoudiger boete-afhandeling, vermindering van het handhavingstekort, vermindering van het aantal overtredingen — gerechtvaardigd zijn, gezien de huidige ervaringen met de bestuurlijke boete in het verkeersrecht.

Werklastvermindering bij politie en justitie kan door invoering van de bestuurlijke boete worden gerealiseerd als de werkzaamheden in verband met de afhandeling van boetes worden ondergebracht bij andere instanties. De Wet Mulder heeft per saldo weliswaar niet geleid tot werklastvermindering maar wel tot een werklastverschuiving van de politie en de arrondissementsparketten naar het Centraal Justitieel Incasso Bureau, een onderdeel van het Openbaar Ministerie. Dit heeft als voordeel dat de afhandeling van verkeersovertredingen niet langer een taak is van de overbelaste onderdelen van het politie- en justitie-apparaat, die naast verkeersovertredingen nog vele andere prioriteiten hebben, maar van een gecentraliseerde, gespecialiseerde instantie, het Centraal Justitieel Incasso Bureau die geen andere dringende taken te behartigen heeft.

De fiscalisering van het betaald parkeren heeft tot gevolg gehad dat een substantieel deel van de lichte verkeersovertredingen (vijftien à twintig procent) niet langer door politie en justitie maar door de gemeenten wordt afgehandeld. De extra gemeentelijke werklast levert in de praktijk geen problemen op omdat deze door de gemeenten kostendekkend kan worden gefinancierd uit parkeergelden en naheffingsaanslagen.

Snellere en eenvoudiger afhandeling van overtredingen is mogelijk wanneer overtredingen niet via het strafrecht maar door middel van een bestuurlijke boete worden afgedaan. Dat heeft vooral te maken met het feit dat bestuurlijke boetes tenuitvoer kunnen worden gelegd zonder dat de rechter er aan te pas komt. Belangrijke voorwaarden zijn wel dat van de wettelijke incassomogelijkheden daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt (zoals onder het Mulder- en fiscale regime gebeurt) en dat het aantal bezwaren en beroepen binnen de perken blijft. Verder wordt een snelle en eenvoudige boete-afhandeling bevorderd door het terugbrengen van het aantal schakels (en instanties) in de handhavingketen.

Vermindering van het handhavingstekort kan worden bereikt door intensivering van de opsporingsactiviteiten. Op verkeersgebied is van zo'n intensivering sprake sinds de invoering van de Wet Mulder en het fiscale stelsel. Het aantal verkeersboetes is enige jaren na invoering van de Wet Mulder substantieel toegenomen. Verantwoordelijk hiervoor is vermoedelijk vooral het feit dat de administratieve werkzaamheden rond de afhandeling van overtredingen nu zijn ondergebracht bij het Centraal Justitieel Incasso Bureau, in plaats van bij de diverse politiekorpsen en arrondissementsparketten. Daardoor is een drempel bij de politiekorpsen weggevallen om meer verkeersovertredingen te constateren en legt het OM geen beperkingen meer op aan de politie voor wat betreft het aantal te constateren verkeersovertredingen.

Ook de fiscalisering heeft geleid tot een toegenomen handavingsinspanning. Het aantal geconstateerde parkeerovertredingen is sinds de invoering van het fiscale parkeerregime fors gestegen. Dat heeft in de eerste plaats te maken met het feit dat de boete-opbrengsten in het fiscale stelsel ten gunste komen aan de handhavende instantie zelf, de gemeente, waardoor kostendekkende handhaving mogelijk is. In de tweede plaats worden de gemeenten — wat betreft het aantal parkeerbonnen — niet langer beperkt door vanuit het OM opgelegde quota.