



Evaluatie Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften

Eindrapport

Contactgegevens

Amsterdam, 10 december 2025

dr. Oberon Nauta (DSP-groep)

onauta@dsp-groep.nl

mr. dr. Bas de Wilde (De strafzaak)

bas@destrafzaak.nl

Met medewerking van prof. mr. Herman Bröring (RUG)

Afbeelding: gegenereerd met AI

Inhoud

Voorwoord	6
Verklaring van gebruikte afkortingen	7
Samenvatting	9
Aanleiding en doel van het onderzoek	9
Opzet en verloop van het onderzoek	9
Kern van de Wahv en beleidslogica	10
Uitvoeringspraktijk: belangrijkste bevindingen per thema	11
Vergelijking met strafbeschikking en bestuurlijke boete	13
Effecten en knelpunten	14
Slotwoord	15
1 Inleiding	17
1.1 Aanleiding	17
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	18
1.3 Onderzoeksverantwoording	20
1.4 Terminologie	25
1.5 Leeswijzer	26
2 Beleidslogica	27
2.1 Inleiding	27
2.2 Totstandkoming en ontwikkeling	27
2.3 Aanleiding voor de totstandkoming van de Wahv	28
2.4 Voorstellen van commissies	29
2.5 Doelstelling en uitgangspunten van de Wahv	30
2.6 Voorziene gevolgen	32
2.7 Beleidslogica na wetswijzigingen	34
3 Hoofdlijnen van de wettelijke regeling	38
3.1 Inleiding	38
3.2 De Wahv-procedure in een notendop	38

3.3	Karakter van de Wahv	39
3.4	Toepasselijke andere wetgeving	40
3.5	Toepassingsbereik wet	41
3.6	Legaliteit	43
3.7	Strafbepalingen	46
4	Wahv-gedragingen	47
4.1	Inleiding	47
4.2	Instroom en kenmerken van overtredingen en gesanctioneerden	47
4.3	Procedure en uitgangspunten bij vaststellen feiten	51
4.4	Ontwikkelingen	52
4.5	Verhouding tot de beleidslogica	53
4.6	Wenselijkheid om gedragingen van de Wahv naar het strafrecht over te brengen	54
4.7	Wenselijkheid om gedragingen van het strafrecht naar de Wahv over te brengen	54
5	Tarieven	56
5.1	Inleiding	56
5.2	Totstandkoming van de tarieven voor Wahv-feitcodes	56
5.3	Ontwikkelingen in de algemene sanctiehoogte	56
5.4	Wenselijkheid tot aanpassing van tarieven ter zake van specifieke gedragingen	63
6	Constatering gedraging en oplegging sanctie	65
6.1	Inleiding	65
6.2	Bevoegde ambtenaren	65
6.3	Vaststelling overtreding	67
6.4	Oplegging administratieve sanctie	71
6.5	Hoogte sanctie	81
6.6	Intrekking sanctie	89
7	Rechtsbescherming	91
7.1	Inleiding	91
7.2	Historische ontwikkeling	92
7.3	Betrokken overheidsinstanties	92
7.4	Algemene aspecten van rechtsbescherming	97
7.5	Bezwaar	104
7.6	Administratief beroep	105
7.7	Beroep bij kantonrechter	115
7.8	Hoger beroep	130

7.9	Veelvoorkomende beroepsgronden	142
7.10	Mensenrechtelijke waarborgen	146
7.11	Proceskostenvergoeding	151
7.12	Digitaal procederen	164
7.13	Cassatieberoep in het belang der wet	167
8	Tenuitvoerlegging	168
8.1	Inleiding	168
8.2	Uitvoeringsinstantie	168
8.3	Fasering van de inning in geval van wanbetaling	169
8.4	Betaling	173
8.5	Verhoging sanctie bij niet-betaling	174
8.6	Betalingsregelingen	179
8.7	Kwijtschelding van sancties en verhogingen	183
8.8	Verhaal	186
8.9	Dwangmiddelen bij geen of onvolledig verhaal	190
8.10	Afwijking van het algemene bestuursrecht	202
8.11	Wenselijkheid van meer uitwisseling van gegevens	203
8.12	Buitenlandse gesanctioneerden	204
8.13	Voorlopige maatregelen	204
8.14	Tot slot	206
9	Systeemvergelijking	208
9.1	Inleiding	208
9.2	Handhaving van verkeersvoorschriften door middel van een strafbeschikking	209
9.3	Handhaving van verkeersvoorschriften door middel van een bestuurlijke boete	215
9.4	Naar een nieuw boetestelsel?	229
10	Conclusies en aanbevelingen	235
10.1	Conclusies	235
10.2	Aanbevelingen	244
10.3	Tot slot	248
	Verkort aangehaalde literatuur	249

Voorwoord

De Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) is voor velen een grote onbekende. Vrijwel niemand kan zijn naam spellen maar met meer dan 8 miljoen boetes per jaar blijft geen deурmat in Nederland zijn gevolgen bespaard. Het was dan ook aan de tijd deze wet na 35 jaar voor het eerst integraal te evalueren.

Hoewel de WAHV in opzet en werking eenvoudig lijkt, geldt dat niet voor het complexe stelsel van oplegging en tenuitvoerlegging. Het vergt tijd en moeite om dit goed te doorgronden. En dat hadden we niet gekund zonder de hulp van vele betrokkenen.

Onze bijzondere dank gaat uit naar het CJIB, dat niet alleen toegang gaf tot cruciale data, maar ook inzicht bood in werkprocessen en procedures. Deze openheid was van grote waarde voor het begrijpen van de uitvoeringspraktijk. Hun actieve deelname aan de expertgroep Wahv heeft bovendien de bruikbaarheid van onze aanbevelingen vergroot.

Ook het Parket CVOM en de leden van de expertgroep Mulder verdienen onze dank. Hun deelname aan onze expertgroep en hun schriftelijke zienswijzen hebben belangrijke aandachtspunten opgehelderd en bijgedragen aan de kwaliteit en uitvoerbaarheid van onze voorstellen.

Daarnaast danken wij de professioneel gemachtigden en de Vereniging van Nederlandse Autoleasemaatschappijen voor het indienen van zienswijzen. Hun praktijkervaring en signalen vanuit de dagelijkse uitvoering hebben ons geholpen om de gevolgen van de wet voor burgers en bedrijven beter te begrijpen. Ook de politie en daarbinnen in het bijzondere degenen die betrokken zijn bij het programma 'Op de radar' zijn wij dank verschuldigd. Dankzij hun inbreng hebben we beter zicht gekregen op de ervaringen en oplossingen voor verkeersrecidivisten.

Een bijzonder woord van dank gaat uit naar alle respondenten die hebben deelgenomen aan interviews. Hun openhartige bijdragen en bereidheid om ervaringen te delen hebben ons in staat gesteld om een genuanceerd beeld te schetsen van de werking van de wet in de praktijk.

Tot slot willen wij de begeleidingscommissie hartelijk danken. Zij hebben ons gedurende alle fasen van het onderzoek geadviseerd over methodische keuzes en afbakeningen. Hun scherpe en constructieve feedback op de conceptrapportages in de eindfase heeft de kwaliteit van dit eindrapport wezenlijk versterkt.

Oberon Nauta (projectleider)

Bas de Wilde

Verklaring van gebruikte afkortingen

AG	advocaat-generaal
AMvB	algemene maatregel van bestuur
AMV	aantekening mondeling vonnis
APV	algemene plaatselijke verordening
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bahv	Besluit administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften
BOA	Buitengewoon opsporingsambtenaar
BRP	Basisregistratie Personen
CBB	College van Beroep voor het Bedrijfsleven
CBE	Cross Border Enforcement
CFT	Commissie Feiten en Tarieven
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
CVOM	(Parket) Centrale Verwerking Openbaar Ministerie
dec.	Decision (van het EHRM)
ECLI	European Case Law Identifier
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
Gemw	Gemeentewet
HR	Hoge Raad
HvJ EU	Hof van Justitie van de Europese Unie
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
LOVS	Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht
MSNP	Minnelijke schuldsanering natuurlijke personen
MVH	Maatschappelijk Verantwoord Handhaven (door de RDW)
MvT	memorie van toelichting
NCNP	no cure, no pay
NJ	Nederlandse Jurisprudentie (tijdschrift)
OM	openbaar ministerie
OvJ	officier van justitie
PG	procureur-generaal
Rb.	rechtbank
RDW	Rijksdienst voor het Wegverkeer
RO	Wet op de rechterlijke organisatie
RTL	Registratie Tenaamstelling Leasemaatschappijen
RVV 1990	Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990
Sr	Wetboek van Strafrecht
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant

Sv	Wetboek van Strafvordering
VR	Verkeersrecht (tijdschrift)
Wahv	Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften
WAM	Wet aansprakelijkheidsverzekering motorvoertuigen
Wbboor	Wet bestuurlijke boete overlast openbare ruimte
Whpkv	Wet herwaardering proceskostenvergoedingen WOZ en bpm
Woo	Wet open overheid
WVW 1994	Wegenverkeerswet 1994

Samenvatting

Aanleiding en doel van het onderzoek

De Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv), beter bekend als de Wet Mulder, is sinds 1990 van kracht en heeft als doel lichte verkeersovertredingen eenvoudig en efficiënt af te doen. De Wahv heeft een grote impact gehad op de wijze waarop verkeersovertredingen in Nederland worden geconstateerd, gesanctioneerd en afgehandeld. De wet is in de afgelopen 35 jaar nooit integraal geëvalueerd, terwijl maatschappelijke, juridische en technologische veranderingen aanleiding geven om het functioneren van de Wahv opnieuw tegen het licht te houden. Het WODC heeft daarom de onderzoeksbureaus DSP-groep en De Strafzaak opdracht gegeven om de wet integraal te evalueren. De centrale probleemstelling van het onderzoek valt uiteen in de volgende hoofdvragen:

1. In hoeverre wordt de doelstelling waarmee de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) is ingevoerd, behaald?
2. Verdient het aanbeveling om de Wahv of de toepassing daarvan te wijzigen, in het bijzonder
 - a. door gedragingen toe te voegen aan of te schrappen uit de bijlage bij de Wahv?
 - b. door de hoogte van (sommige) administratieve sancties in de bijlage bij de Wahv aan te passen?
3. Hoe verhoudt afdoening op grond van de Wahv zich tot afdoening door middel van een strafbeschikking of bestuurlijke boete en heeft de Wahv-afdoening tegen de achtergrond daarvan nog toegevoegde waarde als zelfstandige afdoeningswijze?

Opzet en verloop van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een combinatie van juridische analyse, empirisch onderzoek en consultatie van betrokken partijen. De juridische analyse bestond uit bestudering van de parlementaire geschiedenis, wet- en regelgeving, wetwijzigingen, relevante jurisprudentie en literatuur. Voor de empirische component zijn interviews gehouden met een breed scala aan betrokkenen: leden van de Commissie Feiten en Tarieven (CFT), medewerkers van het Parket CVOM, rechters en raadsheren, medewerkers van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW), politiefunctionarissen, professioneel gemachtigden die namens gesanctioneerden procederen en beleidsmedewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Daarnaast zijn schriftelijke zienswijzen verzameld van onder meer de Expertgroep Mulder (kantonrechters), het Parket CVOM, professioneel gemachtigden en de Vereniging van Nederlandse Autoleasemaatschappijen. Voorts is er ten behoeve van de evaluatie een expertgroep Wahv gevormd bestaande uit beleidsadviseurs van het Parket CVOM, een juridisch beleidsadviseur van het CJIB en twee kantonrechters namens de Expertgroep Mulder. De expertgroep Wahv heeft tweemaal gereflecteerd op de voorlopige aanbevelingen uit het onderzoek.

Het onderzoek werd begeleid door een commissie bestaande uit de volgende leden:

- 🕒 mr. dr. M.L. van Emmerik (Radboud Universiteit),
- 🕒 mr. N. Kroesen/drs. P. Grob (Ministerie van Justitie en Veiligheid)
- 🕒 prof. mr. R.J.N. Schlössels (Universiteit Maastricht, voorzitter),
- 🕒 dr. B. van der Vorm (Universiteit Utrecht),
- 🕒 dr. S. Zebregs (WODC).

De begeleidingscommissie bewaakte de kwaliteit en onafhankelijkheid van het onderzoek, dacht mee over de onderzoeksopzet en reflecteerde op de voorlopige bevindingen en aanbevelingen.

De evaluatie is integraal van opzet: alle fasen van de Wahv-keten zijn onderzocht, waaronder de constatering van de verkeersovertreding, de inning ervan en de rechtsbescherming. Vanwege beperkingen in tijd en budget zijn echter ook keuzes gemaakt in de diepgang per onderwerp. De nadruk ligt op thema's die in interviews en jurisprudentie aanleiding gaven tot discussie of verbetering. De stand van zaken in 2025 is het uitgangspunt; historische problemen die inmiddels zijn opgelost, worden slechts kort aangestipt.

In de eindfase van het onderzoek is op aangeven van de begeleidingscommissie prof. mr. H.E. Bröring (Rijksuniversiteit Groningen), die eerder geen onderdeel uitmaakte van het onderzoeksteam, verzocht een reflectie te schrijven op de vraag of de Wahv-afdoening nog toegevoegde waarde heeft als zelfstandige afdoeningswijze.

Deze brede en systematische aanpak zorgt ervoor dat de evaluatie een representatief en actueel beeld geeft van de werking van de Wahv in de praktijk en de knelpunten die beleidsmatig, juridisch of uitvoerend aandacht vragen.

Kern van de Wahv en beleidslogica

De Wahv werd in 1990 ingevoerd als reactie op de grote belasting van het strafrechtelijke systeem door de massale instroom van verkeersovertredingen. Voor de invoering van de Wahv werden lichte verkeersovertredingen uitsluitend strafrechtelijk afgedaan, meestal in eerste instantie doordat een transactievoorstel van de politie of het openbaar ministerie (OM) werd gedaan. Dit systeem werd als inefficiënt en weinig effectief ervaren: veel overtredders betaalden niet, waardoor een tijdrovende strafrechtelijke procedure volgde, met een grote belasting voor politie, OM en zittende magistratuur. Bovendien leidde het systeem niet tot een effectieve en kostenefficiënte inning van boetes.

Het primaire doel van de Wahv was het realiseren van een efficiëntere, snellere en effectievere afdoening van veelvoorkomende lichte verkeersovertredingen. De belangrijkste doelstellingen waren het verminderen van de werklast voor politie, OM en zittende magistratuur, het effectiever innen van sancties en het waarborgen van rechtsbescherming voor de burger, ondanks de overgang naar een bestuursrechtelijk systeem.

De Wahv introduceerde hiervoor een aantal fundamentele veranderingen en mechanismen. Overtredingen werden niet langer via het strafrecht, maar via een administratiefrechtelijke procedure afgehandeld. Sancties werden niet meer vrijblijvend voorgesteld, maar daadwerkelijk opgelegd via een beschikking die betaald moest worden, tenzij daartegen administratief beroep werd ingesteld. En misschien wel het meest belangrijk: boetes konden niet alleen aan de overtreder, maar ook aan de kentekenhouder worden opgelegd als niet duidelijk was wie de bestuurder was. Dit maakte het mogelijk om ook zonder staandehouding van de bestuurder – vaak na vaststelling van de overtreding met behulp van een flitspaal – een sanctie op te leggen, wat de effectiviteit van de handhaving significant vergrootte. De hoogte van de sancties werd vastgelegd in een bijlage bij de wet. Bij de oplegging van de sanctie werd, zonder differentiatie naar persoonlijke omstandigheden of omstandigheden waaronder het feit was begaan, het standaardtarief gehanteerd. Door automatisering konden overtredingen snel worden geregistreerd en afgehandeld, zonder dat een OvJ of rechter standaard hoefde te worden ingeschakeld. Wel kon de gesanctioneerde administratief beroep instellen bij de OvJ en vervolgens beroep bij de kantonrechter en cassatieberoep (later vervangen door hoger beroep), zodat de rechtsbescherming vergelijkbaar bleef met het oude systeem. Bij niet-betaling konden sancties worden verhoogd, kon verhaal worden genomen op banktegoeden of goederen, en konden uiteindelijk de dwangmiddelen inneming van het rijbewijs, buitengebruikstelling van een voertuig en gijzeling worden toegepast.

Uitvoeringspraktijk: belangrijkste bevindingen per thema

Toepassingsbereik en gedragingen

De wet is bedoeld voor lichte verkeersovertredingen die eenvoudig, objectief en vaak automatisch kunnen worden vastgesteld. Voorbeelden zijn lichtere snelheidsovertredingen, foutparkeren of het negeren van een rood verkeerslicht. Sinds de invoering is de Wahv meer dan 80 keer gewijzigd. De belangrijkste wijzigingen betroffen toevoeging en verwijdering van Mulder-gedragingen (bijvoorbeeld handheld bellen is toegevoegd, terwijl sommige overtredingen naar het strafrecht zijn overgeheveld om een recidiveregeling mogelijk te maken), verhoging van sanctietarieven, aanpassingen in rechtsbescherming (zoals de vervanging van cassatieberoep door hoger beroep bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, invoering van een appelgrens en invoering en vervolging beperking van de proceskostenvergoeding), verhoging van de aanmaningskosten en grote verbeteringen in de menselijke maat (zoals het standaard aanbieden van betalingsregelingen en maatwerkoplossingen in geval van niet kunnen betalen).

Ondanks deze wijzigingen is de beleidslogica van de Wahv – het efficiënt, uniform en effectief afdoen van lichte verkeersovertredingen via een bestuursrechtelijk systeem, met waarborgen voor rechtsbescherming – in essentie sinds 1990 niet gewijzigd.

In 2024 werden bijna acht miljoen boetes opgelegd, waarvan het overgrote deel betrekking had op snelheidsovertredingen die via automatische systemen werden vastgesteld. Het grootste deel van de sancties

wordt opgelegd aan kentekenhouders van voertuigen met meer dan twee wielen, zoals personenauto's en vrachtwagens. Slechts een klein deel van de sancties volgt uit een staandehouding.

De CFT – die adviseert over het toevoegen van gedragingen aan of verwijderen van gedragingen uit de Bijlage bij de wet – hanteert als uitgangspunt dat overtredingen van verkeersvoorschriften door middel van de Wahv worden afgedaan, mits deze ethisch neutraal zijn, objectief kunnen worden vastgesteld en geen letsel of schade tot gevolg hebben. Ernstigere feiten worden strafrechtelijk vervolgd. In de praktijk vinden de meeste stakeholders het huidige toepassingsbereik passend. Er is geen draagvlak om andere gedragingen, zoals zwartrijden of geen opvolging geven aan identificatieplicht, onder de Wahv te brengen, omdat deze mogelijk niet altijd ethisch-neutraal zijn, de identiteit van de overtreder vaak lastig vast te stellen is en het geen verkeersgedragingen betreft.

Tarieven en ontwikkeling boetehoogte

De ontwikkeling van de boetehoogte binnen het Wahv-stelsel is een van de meest opvallende én problematische trends. Waar de hoogste sanctie bij invoering nog f 150 bedroeg en maximaal f 500 mocht zijn, is deze inmiddels gekoppeld aan de eerste boetecategorie van het Wetboek van Strafrecht, wat in 2025 neerkomt op 515 euro. De tarieven worden jaarlijks geïndexeerd en zijn daarnaast incidenteel extra verhoogd, om begrotingstekorten te dichten. Sinds 1994 zijn de tarieven met ruim 220% gestegen, terwijl de consumentenprijsindex in dezelfde periode met ongeveer 70% toenam. De stijging van de Wahv-boetes is daarmee drie keer zo groot als de inflatie. Bovendien ligt het algemene niveau van de Wahv-boetes ongeveer 30% hoger dan dat van vergelijkbare boetes bij strafbeschikkingen, waarvan een deel kan worden verklaard door verhogingen om begrotingstechnische redenen. Dit verschil wordt breed als onwenselijk gezien, onder meer door het Parket CVOM, de Raad van State en de Rechtspraak. De Tweede Kamer heeft aangedrongen op verlaging van de tarieven, maar vanwege de begrotingsimpact heeft de regering daar geen gevolg aan gegeven. De standaardverhogingen bij niet-tijdige betaling – 50% na de eerste aanmaning en 100% na de tweede – kunnen het boetebedrag in bepaalde gevallen verdrievoudigen. Dit wordt als disproportioneel ervaren, ook in relatie tot andere boetesystemen, en draagt onnodig bij aan schuldenproblematiek bij kwetsbare groepen.

Uitvoering: constatering, oplegging en inning

De uitvoering van de Wahv is sterk geautomatiseerd en gestandaardiseerd, met het CJIB als spil in de inning en tenuitvoerlegging van sancties. Het merendeel van de overtredingen wordt automatisch vastgesteld, bijvoorbeeld via flitspalen, trajectcontroles en sinds kort focusflitsers voor gebruik van een mobiel achter het stuur. Opsporingsambtenaren leggen de sancties op. Sancties worden vaak opgelegd aan de kentekenhouder. De inning verloopt in fasen: eerst volgen verhogingen, daarna kan verhaal plaatsvinden via incasso van een bankrekening of via een deurwaarder, en pas in laatste instantie worden dwangmiddelen ingezet, te weten inneming van het rijbewijs, buitengebruikstelling van het voertuig en/of gijzeling. In de praktijk wordt 93% van de boetes uiteindelijk geïnd. Sinds 2015 zijn betalingsregelingen beschikbaar voor iedereen, tegenwoordig

voor bedragen vanaf 75 euro. Dit heeft geleid tot een meer maatschappelijk verantwoorde incasso. Het gebruik van het dwangmiddel gijzeling is sterk teruggedrongen. Het wordt alleen nog in uitzonderlijke gevallen toegepast, waarbij aantoonbaar sprake is van betalingsonwil in plaats van betalingsonmacht. Ook de buitengebruikstelling van voertuigen wordt met meer zorgvuldigheid en redelijkheid toegepast dan in het verleden, mede na aanbevelingen van de Nationale Ombudsman. Maatschappelijk ontoelaatbare toestanden, waar vroeger daadwerkelijk sprake van was en waar in de media nog steeds regelmatig aan gerefereerd wordt, zijn er thans in veel mindere mate. Voor zover daarvan sprake is, betreft het personen waar het CJIB geen contact mee kan krijgen.

Rechtsbescherming en bezwaar/beroep

De Wahv kent een eigen systeem van rechtsbescherming, met administratief beroep bij de officier van justitie, beroep bij de kantonrechter en hoger beroep bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden. Er is geen griffierecht verschuldigd voor het instellen van (hoger) beroep, maar het betalen van een zekerheidstelling is wel een voorwaarde voor het in behandeling nemen van het beroep op de kantonrechter. In geval van (hoger) beroep komt het geregeld voor dat een sanctie wordt gematigd op grond van bijzondere (soms persoonlijke) omstandigheden, overschrijding van de redelijke termijn en schending van de hoorplicht.

In 2023 werd tegen ruim 6% van de sancties administratief beroep ingesteld; in een derde van de gevallen leidde dit tot vernietiging van de beschikking. Minder dan 1% van de sancties leidde tot beroep bij de kantonrechter. Sinds 1997 kan een proceskostenvergoeding worden toegekend. Rechtsbijstand wordt dikwijls verleend door no cure, no pay-bureaus. De hoogte van de vergoeding van de kosten van deze professionele rechtsbijstand is onlangs substantieel verlaagd, wat consequenties lijkt te hebben voor de kwaliteit van de rechtsbijstand.

Vergelijking met strafbeschikking en bestuurlijke boete

Sinds de invoering van de Wahv zijn er nieuwe buitengerechtelijke afdoeningswijzen ontstaan, met name de strafbeschikking en de bestuurlijke boete. De vraag is of deze alternatieven – in theorie én praktijk – een beter of gelijkwaardig systeem bieden voor de afdoening van lichte verkeersovertredingen. Daarbij moet worden aangetekend dat de Wahv-boete in feite een variant is van de bestuurlijke boete. In vergelijking met de strafbeschikking en de 'gewone' bestuurlijke boete onder de Awb blijkt de Wahv te prefereren op het gebied van efficiëntie en standaardisatie, vooral dankzij de mogelijkheid van kentekenaansprakelijkheid en geautomatiseerde afdoening. De rechtsbescherming onder de Wahv is in de praktijk vergelijkbaar met die bij strafbeschikkingen en bestuurlijke boetes, maar kent eigen accenten, zoals administratief beroep bij de OvJ. Strafbeschikkingen bieden op papier meer ruimte voor maatwerk, bijvoorbeeld bij recidive, maar in de praktijk is dit bij lichte verkeersovertredingen nauwelijks toepasbaar. De Wahv kent daarentegen unieke dwangmiddelen, te weten inneming van het rijbewijs en buitengebruikstelling van een voertuig, die in het strafrecht niet of anders zijn geregeld. Dit draagt bij aan de hoge inningsgraad. Tegelijkertijd kent de Wahv

weinig ruimte voor individuele beoordeling bij de oplegging van sancties, wat in het verleden leidde tot zeer schrijnende gevallen. De introductie door het CJIB van een uitgebreid stelsel van maatwerkvoorzieningen in de incassofase heeft ervoor gezorgd dat dergelijke gevallen minder vaak voorkomen.

Effecten en knelpunten

De Wahv is in 1990 ingevoerd met als belangrijkste doelstellingen het efficiënter, sneller en effectiever afdoen van veelvoorkomende lichte verkeersovertredingen. De wet moest de werklust van politie, OM en Rechtspraak aanzienlijk verminderen door deze overtredingen uit het strafrecht te halen en bestuursrechtelijk af te doen. Dit werd gerealiseerd door een systeem van standaardtarieven, kentekenaansprakelijkheid en geautomatiseerde afhandeling zonder verlies van rechtsbescherming. Uit de evaluatie blijkt dat deze beoogde effecten grotendeels zijn (en nog steeds worden) gerealiseerd. De Wahv heeft geleid tot een aanzienlijke vermindering van de werklust in de strafrechtketen en tot een zeer hoge mate van efficiëntie en standaardisatie in de afdoening van lichte verkeersovertredingen. Het inningspercentage van boetes is zeer hoog (93%), en het systeem is in staat gebleken om jaarlijks miljoenen boetes snel en grotendeels geautomatiseerd af te handelen.

Tegenover deze positieve effecten staan ook duidelijke knelpunten. Een van de meest in het oog springende problemen betreft de disproportionele verhogingen bij niet-tijdige betaling. De standaardboeteverhogingen van 50% na de eerste aanmaning en 100% na de tweede kunnen leiden tot een vervelendheid van het oorspronkelijke boetebedrag. Deze verhogingsproblematiek treft vermoedelijk vooral mensen met een al zwakke financiële positie en kan daardoor leiden tot (een verdere toename van) problematische schulden.

Door de jaarlijkse indexering en vooral de incidentele verhogingen zijn de Wahv-boetes veel sneller gestegen dan de inflatie, wat leidt tot maatschappelijke discussie over de proportionaliteit van de sancties. Zeker omdat de incidentele verhogingen getuigen van oneigenlijk gebruik van de bevoegdheid om de hoogte van de boetes te bepalen.

Een ander knelpunt betreft de formele eisen aan machtigingen, vooral bij leaseauto's en zakelijke voertuigen. De procedure om namens een rechtspersoon of via een gemachtigde bezwaar of beroep in te stellen is complex en leidt regelmatig tot niet-ontvankelijkheid van beroepen, zelfs als er inhoudelijk sterke gronden zijn. Dit beperkt de rechtsbescherming en roept vragen op over de toegankelijkheid van het systeem voor met name bedrijven.

Ook de digitalisering van de Wahv-keten is nog niet volledig gerealiseerd. Hoewel steeds meer onderdelen van de procedure digitaal kunnen worden afgehandeld, is de uitwisseling van stukken tussen het Parket CVOM, de rechtspraak en het CJIB nog niet volledig geautomatiseerd. Dit leidt tot vertragingen, inefficiëntie en soms tot

het kwijtraken van stukken. De verwachting is dat verdere digitalisering zal bijdragen aan een snellere en transparantere afhandeling van zaken, mits de technische en organisatorische randvoorwaarden op orde zijn. Verder heeft het CJIB behoefte aan een betere informatie-uitwisseling tussen de verschillende instanties die betrokken zijn bij de tenuitvoerlegging van sancties. In de huidige praktijk mogen deurwaarders, politie en het CJIB slechts beperkt informatie delen over de persoonlijke omstandigheden van gesanctioneerden, terwijl het voor alle partijen nuttig is om kennis te nemen van multiproblematiek en/of problematische schulden bij gesanctioneerden. Dit belemmert een persoonsgerichte benadering en maakt het moeilijker om problematische gevallen tijdig te signaleren en maatwerk te bieden. In dit rapport wordt aanbevolen om te onderzoeken of en hoe bestaande privacybeperkingen kunnen worden opgeheven of versoepeld, zodat het CJIB beter maatwerk kan leveren en eventueel kan doorverwijzen naar schuldhelpverlening.

Het onderzoek naar de Wahv heeft niet alleen grote structurele knelpunten blootgelegd, maar ook een reeks van meer technische of 'mineure' aandachtspunten. Zo werden in het rapport enkele juridische onduidelijkheden gesignaleerd en kwamen bepalingen in de Wahv naar voren die afwijken van de Awb, zonder dat in de toelichting of parlementaire geschiedenis duidelijk wordt gemaakt waarom die afwijking noodzakelijk of wenselijk is.

Sommige van deze punten lijken klein, maar kunnen in de praktijk tot rechtsongelijkheid, inefficiëntie of frustratie leiden. Het rapport mondt daarom uit in een groot aantal aanbevelingen, waarvan een deel direct gericht is op het oplossen van deze kwesties. Door deze aanbevelingen te benutten, kan de Wahv worden geactualiseerd.

Slotwoord

De evaluatie van de Wahv laat zien dat het stelsel, ondanks zijn leeftijd en de vele maatschappelijke en technologische veranderingen sinds de invoering in 1990, nog steeds robuust en effectief functioneert voor het doel waarvoor het ooit is ontworpen. De kern van het succes schuilt in de combinatie van standaardisatie, automatisering en een in beginsel adequate vorm van rechtsbescherming. De Wahv heeft de massale instroom van lichte verkeersovertredingen op een efficiënte en voorspelbare manier weten af te handelen, waardoor de strafrechtketen aanzienlijk is ontlast en de inning van boetes op een hoog niveau is gebracht. Omdat er bij het CJIB de afgelopen jaren veel meer oog is gekomen voor de menselijke maat bij de incasso komen bovendien schrijnende gevallen in deze fase van de Wahv-procedure niet tot nauwelijks meer voor.

De vergelijking met alternatieve stelsels, zoals de strafbeschikking en de reguliere bestuurlijke boete, bevestigt dat de Wahv voor de bulk van de lichte verkeersovertredingen uitstekend functioneert, qua efficiëntie en uitvoerbaarheid. Tegelijkertijd is duidelijk geworden dat aan de Wahv bezwaren kleven. De maatschappelijke discussie over de hoogte van de boetes, mede vanwege beleidsmatige verhogingen, en de forse verhogingen bij niet-tijdige betaling vragen om aandacht. De belangrijkste uitdaging voor de komende jaren is dan ook het behouden van een goed evenwicht tussen standaardisatie en maatwerk, tussen efficiëntie

en rechtsbescherming, en tussen financiële doelstellingen en maatschappelijke legitimiteit. De aanbevelingen uit deze evaluatie bieden daarvoor concrete aangrijpingspunten. Door op basis daarvan gericht de Wahv te actualiseren, kan de wet haar functie als effectief en maatschappelijk geaccepteerd handhavingsinstrument nog jaren uitoefenen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Vóór 1990 konden verkeersovertredingen alleen strafrechtelijk worden afgedaan. Wanneer een overtreding was geconstateerd, werd een transactievoorstel aan de verdachte gestuurd (art. 74 Sr). Een transactie houdt in dat de verdachte akkoord gaat met een door de officier van justitie (OvJ) gestelde voorwaarde, doorgaans de betaling van een geldbedrag – en daaraan ook voldoet –, waardoor de OvJ het recht op strafvervolgning verliest. Hoewel verdachten het transactievoorstel vaak als boete bestempelen, zijn zij niet verplicht om een transactievoorstel te accepteren. Wanneer een verdachte het transactiebedrag vóór 1990 niet betaalde, was de enige manier om hem alsnog te laten boeten voor zijn gedrag het dagvaarden van de verdachte. Na dagvaarding volgde een zitting, waarbij de rechter een straf kon opleggen, die kon worden geëxecuteerd. Bij de zitting moesten een officier van justitie, rechter en griffier aanwezig zijn. Omdat toen ook al verkeersovertredingen op grote schaal werden begaan, leverde de genoemde werkwijze een grote belasting van het justitiële apparaat op. De bij transactie aangeboden 'boetes' werden bovendien als weinig effectief ervaren, omdat die in veel gevallen niet leidden tot betaling.

Om deze bezwaren weg te nemen is, op aangeven van de Commissie-Mulder,¹ een nieuwe wijze van afdoening ingevoerd, waarbij een groot aantal verkeersovertredingen uit de sfeer van het strafrecht is gehaald. De werkwijze is neergelegd in de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv), ook wel Wet Mulder genoemd. Bij de Wahv hoort een bijlage. Daarin is een groot aantal feitgecodeerde gedragingen opgenomen. Deze gedragingen zijn strafbaar gesteld in andere wetten. Wanneer is geconstateerd dat iemand een dergelijke Mulder-gedraging heeft begaan, wordt deze standaard niet strafrechtelijk maar bestuursrechtelijk afgedaan, doordat een administratieve (geldelijke) sanctie wordt opgelegd. Dat gebeurt aan de hand van standaardtarieven die eveneens in de bijlage zijn bepaald. Anders dan in het strafrecht wordt daarbij geen rekening gehouden met persoonlijke omstandigheden.

Is de gesanctioneerde persoon het niet eens met de sanctie, dan kan deze administratief beroep instellen bij de OvJ. Wordt het administratief beroep afgewezen, dan staat beroep bij de kantonrechter open. Wijst deze het beroep af, dan kan, bij boetes hoger dan € 110, hoger beroep worden ingesteld bij het gerechtshof.

De Wahv had als doelen om de werklast van de politie, het openbaar ministerie en de rechterlijke macht in belangrijke mate terug te dringen en om de tenuitvoerlegging van sancties effectiever te maken. Daarbij was een belangrijk uitgangspunt dat de rechtsbescherming van betrokkenen deugdelijk zou worden gewaarborgd.² De invoering van de Wahv ging gepaard met veel discussie. In het bijzonder waren sommigen

¹ Rapport van de Commissie vereenvoudigde afdoening lichte overtredingen van verkeersvoorschriften, Den Haag 1985.

² Kamerstukken II 1987/88, 20 329, 3, p. 8.

bevreesd dat de nieuwe wet juist minder rechtsbescherming zou bieden, aangezien de strafrechtelijke waarborgen niet van toepassing waren.³

De Wahv is inmiddels 35 jaar in werking en is in die periode nooit integraal geëvalueerd. Er zijn in die 35 jaren veel ontwikkelingen geweest die verband houden met de Wahv en de toepassing ervan. Zo is de ontwikkeling van de boetehoogte een punt van discussie, in het bijzonder omdat uit een rapport van het Parket CVOM uit 2023 het algemene niveau van de Wahv-boetes ongeveer 30% hoger ligt dan het algemene niveau van de geldboetes die bij strafbeschikkingen worden opgelegd.⁴ Er zijn in de loop van de tijd gedragingen toegevoegd aan de bijlage, terwijl ook gedragingen terug zijn gegaan naar de strafrechtelijke handhaving. De toepassing van de wet heeft met name veel stof doen opwaaien doordat sprake was van schrijnende gevallen waarbij veel sancties aan een bepaalde persoon met schuldenproblematiek waren opgelegd, die niet werden betaald, waarna de sancties drastisch werden verhoogd en vervolgens soms ingrijpende dwangmiddelen werden toegepast, waaronder het vrijheidsbenemende dwangmiddel van gijzeling.⁵ Een relevante ontwikkeling is echter ook dat de bij de oplegging en tenuitvoerlegging betrokken instanties, in ieder geval de RDW en het CJIB, tegenwoordig een veel menselijker, persoonsgerichte benadering hanteren. Die komt onder meer tot uitdrukking in de mogelijkheden om een betalingsregeling overeen te komen met het CJIB. Een laatste ontwikkeling die wij in dit verband noemen, is de invoering van andere vormen van feitgecodeerde handhaving,⁶ te weten de uitvaardiging van een strafbeschikking of een bestuurlijke boete.

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum van het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft de onderzoekers opdracht gegeven om de Wahv te evalueren. Ten behoeve van het onderzoek is een begeleidingscommissie ingesteld, waarvan prof. dr. R.J.N. Schlössels (Universiteit Maastricht, voorzitter), mr. dr. M.L. van Emmerik (Radboud Universiteit), mr. dr. drs. B. van der Vorm (Universiteit Utrecht), mr. N. Kroesen (Ministerie van Justitie en Veiligheid – tijdens de eerste vergaderingen vervangen door drs. P. Grob (Ministerie van Justitie en Veiligheid) en dr. mr. S. Zebregs (WODC) deel uitmaakten.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

1.2.1 Probleemstelling

In dit onderzoek worden drie hoofdvragen beantwoord:

1. In hoeverre wordt de doelstelling waarmee de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) is ingevoerd, behaald?

³ M.M. Barels, *Hoofddlijnen van de wet Mulder*, Deventer: Kluwer 2006, p. 1-2, onder verwijzing naar literatuur.

⁴ Openbaar Ministerie, Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie, *Boetestelsels in balans*, 2023.

⁵ Zie daarover Van Rooy 2024a.

⁶ Bij feitgecodeerde handhaving wordt ten aanzien van bepaalde gedragingen een feitcode bepaald en een standaardtarief van de sanctie.

2. Verdient het aanbeveling om de Wahv of de toepassing daarvan te wijzigen, in het bijzonder door
 - a. door gedragingen toe te voegen aan of te schrappen uit de bijlage bij de Wahv?
 - b. door de hoogte van (sommige) administratieve sancties in de bijlage bij de Wahv aan te passen?
3. Hoe verhoudt afdoening op grond van de Wahv zich tot afdoening door middel van een strafbeschikking of bestuurlijke boete en heeft de Wahv-afdoening tegen de achtergrond daarvan nog toegevoegde waarde als zelfstandige afdoeningswijze?

1.2.2 Onderzoeksvragen

De vragen uit de probleemstelling worden beantwoord aan de hand van de volgende meer specifieke vragen.

A. Beleidslogica

- a. Wat was de onderliggende beleidslogica van de Wahv ten tijde van de invoering ervan?
- b. Via welke mechanismes moest dit doel worden gerealiseerd?
- c. Is de beleidslogica gewijzigd door wijzigingen van de Wahv?

B. Reikwijdte van de Wahv

- a. Welke uitgangspunten zijn ten tijde van de invoering geformuleerd ter bepaling welke overtredingen onder het toepassingsbereik van de Wahv zouden moeten vallen?
- b. Welke veranderingen ten aanzien van toepassingsbereik hebben zich voorgedaan sinds de invoering van de Wahv?
- c. Hoe verhoudt het huidige toepassingsbereik zich tot de oorspronkelijke beleidslogica?
- d. Aan de hand van welke factoren kan worden bepaald of het passend is om een overtreding onder het toepassingsbereik van de Wahv te laten vallen?
- e. In hoeverre zijn er (typen) overtredingen die op dit moment niet onder het toepassingsbereik van de Wahv vallen, waarop de Wahv, gezien de antwoorden op vraag d) op passende wijze lijkt te kunnen worden toegepast?
- f. In hoeverre zijn er (typen) overtredingen die op dit moment wel onder het toepassingsbereik van de Wahv vallen, waarvoor een alternatieve vorm van handhaving (bijvoorbeeld handhaving met behulp van strafbeschikkingen), gezien de antwoorden op vraag d) passender lijkt?

C. Hoogte van de administratieve sancties

- a. Welke uitgangspunten zijn ten tijde van de invoering geformuleerd ten aanzien van de hoogte van de administratieve sancties die op basis van de Wahv kunnen worden opgelegd?
- b. Welke veranderingen ten aanzien van de hoogte van de sancties hebben zich voorgedaan sinds de invoering van de Wahv?
- c. Hoe verhouden de sancties die op basis van de Wahv worden opgelegd, zich tot de sanctionering op grond van het strafrecht?

- d. Hoe verhouden de sancties die op basis van de Wahv worden opgelegd, zich tot ontwikkelingen in de consumentenprijsindex?
- e. Welke opvattingen over hoogte van de sancties die op basis van de Wahv worden opgelegd, hebben instanties en personen die betrokken zijn bij de beleidsvorming over en uitvoering van de wet?⁷
- f. Hoe verhouden de sancties die op basis van de Wahv worden opgelegd zich tot de oorspronkelijke beleidslogica?

D. Toepassing en effecten

- a. Hoe verloopt de toepassing van de Wahv in de praktijk?
- b. Welke beoogde effecten heeft de Wahv?
- c. Welke neveneffecten (zowel positief als negatief) heeft de Wahv?
- d. Welke mogelijkheden zijn er om de toepassing en effecten van de Wahv te verbeteren?

E. Toegevoegde waarde van Wahv-afdoening

Hoe verhoudt de afdoening op grond van de Wahv zich tot de afdoening via een strafbeschikking of een bestuurlijke boete en wat is thans de toegevoegde waarde van de Wahv-afdoening als zelfstandige afdoeningswijze tegen de achtergrond van die afdoeningswijzen?

1.3 Onderzoeksverantwoording

1.3.1 Methoden van onderzoek

A. Beleidslogica

Om de doelstellingen van de Wahv te bepalen, alsmede de wijze waarop deze doelstellingen moesten worden gerealiseerd, is de parlementaire geschiedenis van de oorspronkelijk wet bestudeerd. Vervolgens is aan de hand van wijzigingswetten geïnventariseerd op welke manier de wet is gewijzigd tussen 1990 en 2025 en is bepaald of de doelstellingen van de wet daardoor zijn gewijzigd.

B. Reikwijdte van de Wahv

Aan de hand van bestudering van de wet zelf en parlementaire geschiedenis daarbij is bepaald welke uitgangspunten ten tijde van de invoering van de wet van belang werden geacht ter bepaling van de gedraging die onder het toepassingsbereik van de wet zouden vallen. Aan de oorspronkelijk in de bijlage opgenomen gedragingen zijn in de loop van de tijd gedragingen toegevoegd. Ook zijn sommige gedragingen weer onder de strafrechtelijke handhaving gebracht. Aan de hand van de tekst van de opvolgende versies van de bijlage en de toelichtingen daarbij is vastgesteld welke gedragingen het betreft en waarom de wijzigingen zijn aangebracht. Om vast te stellen welke factoren tegenwoordig relevant worden geacht voor de beoordeling of

⁷ Hieronder worden ook gemachtigden van gesanctioneerden begrepen.

een bepaalde gedraging al dan niet met behulp van de Wahv zal worden gehandhaafd, is gesproken met de vicevoorzitter en de voorzitter van de Commissie Feiten en Tarieven, die daarover adviseert. De vraag of er aanleiding bestaat om gedragingen toe te voegen aan de bijlage of daaruit te verwijderen, is onderzocht door deze vraag aan respondenten voor te leggen.

C. Hoogte van de administratieve sancties

De uitgangspunten ten aanzien van de bepaling van de hoogte van de tarieven die van toepassing waren ten tijde van de invoering van de wet, zijn bepaald aan de hand van bestudering van de wet zelf en van de parlementaire geschiedenis. Om de ontwikkeling van hoogte van de sancties in kaart te brengen, zijn de opvolgende versies van de bijlage bestudeerd, als mede de toelichtingen daarbij. De (de ontwikkeling van) strafrechtelijke sancties zijn door het Parket CVOM in kaart gebracht in het vrij recente rapport *Boetestelsels in balans*.⁸ De cijferreeksen zijn overgenomen uit het aangehaalde rapport en aangevuld met de cijfers voor 2024. Daarnaast is onderzoek gedaan naar de opvattingen over de geconstateerde verschillen in algemene sanctiehoogte tussen strafrechtelijke sancties en Wahv-sancties, door respondenten daarop te bevragen en door Kamerbrieven te bestuderen.

D. Toepassing en effecten

De toepassing van de wet in de praktijk is primair onderzocht aan de hand van onderzoek naar jurisprudentie en het afnemen van interviews met medewerkers van het CJIB en CVOM, rechters, de RDW, beleidsmedewerkers van het Ministerie van Justitie en Veiligheid en een gemachtigde geïnterviewd (zie 1.3.3). Ook hebben de expertgroep Mulder (van de Raad voor de Rechtspraak), de Vereniging van Nederlandse Autoleasemaatschappijen en een tweede professioneel gemachtigde schriftelijke zienswijzen ingebracht. De interviews hadden als doel om zicht te krijgen op de wijze waarop de wet in de praktijk wordt toegepast en op de opvattingen van de respondenten met betrekking tot de wenselijkheid van wijziging van de wet op bepaalde punten. In latere interviews en tijdens de bijeenkomsten van de expertgroep (zie 1.3.3) is aan respondenten gevraagd om te reflecteren op bepaalde standpunten dan wel op concrete mogelijke aanbevelingen. Met sommige respondenten is een nadere gedachtewisseling per e-mail gevoerd. De politie heeft schriftelijke informatie verstrekt over het project 'Op de radar'.

Om een algemeen beeld te krijgen van thema's die in de actuele praktijk van de rechtsbescherming vaak een rol spelen, aan de hand van welke regels en uitgangspunten daarover wordt geoordeeld en of die thema's gepaard gaan met problemen, is een oriënterend jurisprudentieonderzoek uitgevoerd. Daarbij zijn alle bijna 100 op rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraken van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden met betrekking tot de Wahv tussen 1 juni en 31 december 2024 in kaart gebracht. Bij het beschrijven van de praktijk van de toepassing van de wet is op rechtspraak.nl specifiek gezocht naar relevante (actuele) jurisprudentie. Ook is jurisprudentie geraadpleegd die in T&C Sr 2025 is genoemd. De jurisprudentie was meestal relevant voor het

⁸ Openbaar Ministerie, Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie, *Boetestelsels in balans*, 2023.

vaststellen aan de hand van welke regels rechters oordelen. Aangezien die regels in hoogste instantie door het hof Arnhem -Leeuwarden – in uitzonderlijke gevallen door de Hoge Raad – worden bepaald, is de meeste aangehaalde jurisprudentie afkomstig van dit hof.

E. Toegevoegde waarde van Wahv-afdoening

Om de toegevoegde waarde van de Wahv ten opzichte van strafbeschikkingen en bestuurlijke boetes te kunnen bepalen, zijn deze alternatieve handhavingssystemen onderzocht. Eerst zijn de kenmerken van de systemen in kaart gebracht en is onderzocht in hoeverre verkeersovertredingen door middel van deze systemen zouden kunnen worden beboet. Vervolgens is de wenselijkheid van het afdoen van verkeersovertredingen met behulp van strafbeschikkingen of bestuurlijke boetes onderzocht. Daarbij is rekening gehouden met de rechtmatigheid, doelmatigheid, de 'menselijke maat' (waaronder de mogelijkheid van betalingsregelingen) en financiële consequenties.

1.3.2 Bestuursrechtelijke input

Het onderdeel van het rapport waarin de mogelijkheden van de bestuurlijke boete worden beschreven (9.3), is van de hand van prof. mr. Herman Bröring. Hij heeft ook commentaar gegeven op een eerdere versie van het rapport en op specifieke bestuursrechtelijke vragen die bij de andere onderzoekers leefden, beantwoord.

1.3.3 Interviews en expertgroep

Om meer kennis te krijgen van de praktijk van de toepassing van de Wahv en de ervaringen daarmee, en om opvattingen met betrekking tot mogelijke verbeterpunten in kaart te brengen, zijn interviews gehouden met de volgende personen die betrokken zijn bij de uitvoering van de wet:

- een beleidsmedewerker van het Directoraat Rechtspleging en Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, tevens lid van de Commissie Feiten en Tarieven;⁹
- een beleidsmedewerker van het Directoraat Straffen en Beschermen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid;
- twee wetgevingsambtenaren van het Ministerie van Justitie en Veiligheid;¹⁰
- de plaatsvervangend voorzitter van de Commissie Feiten en Tarieven;
- de hoofd-OvJ van het Parket CVOM, tevens voorzitter van de Commissie Feiten en Tarieven;
- een afdelingshoofd van het Parket CVOM;
- twee juristen van het Parket CVOM;
- twee beleidsadviseurs van het Parket CVOM, met de landelijke beleidsportefeuille verkeer;

⁹ De Commissie Feiten en Tarieven (CFT) adviseert over onder andere over de vraag welke gedragingen in de bijlage bij de Wahv worden opgenomen en over de hoogte van de tarieven per gedraging. Zie daarover 4.3.

¹⁰ Deze wetgevingsambtenaren hebben geen opvattingen gegeven, maar wel argumenten genoemd waarmee rekening zou kunnen worden gehouden bij het doen van aanbevelingen.

- twee kantonrechters in Wahv-procedures, werkzaam bij de rechtbank Noord-Nederland resp. de rechtbank Noord-Holland;
- twee raadsheren van het hof Arnhem-Leeuwarden die lid zijn van de Wahv-kamer;
- de Algemeen directeur, de Directeur Dienstverlening & Incasso en het Afdelingshoofd Persoonsgericht Behandelen van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB);
- twee juridisch beleidsadviseurs van het CJIB;
- de productcoördinator Wahv van het CJIB;
- twee medewerkers van de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW);
- een professioneel gemachtigde;
- twee politiefunctionarissen Team Verkeer Eenheid Oost-Nederland (telefonisch interview).

Bij ieder interview zijn één of twee respondenten bevestigd. Zij hebben voorafgaand aan het interview een vragenlijst ontvangen. Van ieder gesprek is een verslag gemaakt, dat ter correctie en aanvulling is toegestuurd aan de respondenten.

Schriftelijke zienswijzen

Medewerkers van het Parket CVOM hebben voorafgaand aan twee interviews schriftelijke antwoorden verstrekt. Ook de Expertgroep Mulder (bestaande uit kantonrechters), een (tweede) professioneel gemachtigde en de Vereniging van Nederlandse Autoleasemaatschappijen hebben een of meer schriftelijke zienswijzen toegezonden. Verder zijn door het CJIB, CVOM en rechters aanvullende schriftelijke vragen beantwoord.

Presentatie

Twee medewerkers van het CJIB hebben voorafgaand aan de interviews die bij het CJIB zijn afgenomen een presentatie verzorgd over de werkwijze van het CJIB bij Wahv-zaken.

Expertgroep

Er is een expertgroep gevormd, bestaande uit vier personen die bij de uitvoering van de Wahv betrokken zijn, te weten:

- twee beleidsadviseurs van het Parket CVOM;
- een juridisch beleidsadviseur van het CJIB;
- twee kantonrechters (namens de Expertgroep Mulder).¹¹

De politie is uitgenodigd om deel te nemen aan de bijeenkomst van de expertgroep, maar heeft besloten dat niet te doen. De genoemde personen waren in staat om namens het Parket CVOM, het CJIB en de Expertgroep Mulder standpunten in te nemen. De expertgroep is tweemaal bijeengekomen. Bij de eerste

¹¹ Een van hen heeft alleen deelgenomen aan de tweede bijeenkomst.

bijeenkomst is een selectie van voorlopige aanbevelingen die uit het onderzoek voortkomen, voorgelegd. De discussie daarover heeft geleid tot het schrappen dan wel aanpassen van een aantal aanbevelingen. Bij de tweede bijeenkomst zijn alle op dat moment voorgenomen aanbevelingen voorgelegd. Gemachtigden en hun cliënten waren niet vertegenwoordigd in de Expertgroep. Om dit te compenseren is aan twee gemachtigden een schriftelijk standpunt gevraagd over een aantal kwesties.

Reflectie op de waarde van de interviews

Hoewel is gesproken met de belangrijkste stakeholders, is het relevant om onderscheid te maken tussen de verschillende groepen respondenten. Het CJIB en het Parket CVOM hebben standpunten ingenomen namens hun organisatie. Ten aanzien van kantonrechters is dat eveneens in sterke mate het geval, doordat de Expertgroep Mulder input heeft gegeven. Uiteraard is het mogelijk dat afzonderlijke kantonrechters afwijkende opvattingen hebben. De standpunten die gemachtigden hebben ingenomen, zijn afkomstig van twee gemachtigden. Hun opvattingen zijn niet noodzakelijkerwijs representatief voor alle gemachtigden. Verder hebben wij de ervaringen van de gesanctioneerden zelf niet onderzocht.¹² Wanneer wij aangeven dat gemachtigden een bepaald standpunt hebben ingenomen, kan dat standpunt dus niet mede worden toegeschreven aan anderen dan de twee gemachtigden en evenmin aan gesanctioneerden die zij hebben bijgestaan.

1.3.4 Afbakening en beperkingen van het onderzoek

Hoofdvraag 2 en onderzoeksvragen 14 en 16

Ten behoeve van de beantwoording van de vraag of wijzigingen in de Wahv of de toepassing daarvan aan te bevelen zijn (hoofdvraag 2 en onderzoeksvraag 16), is in kaart gebracht op welke manier de Wahv wordt toegepast (onderzoeksvraag 14). De wet is integraal geëvalueerd, in de zin dat de toepassing ervan in alle fasen van de uitvoering – van de constatering van een verkeersovertreding tot aan inning van de opgelegde administratieve sanctie – in de evaluatie zijn betrokken. Vanwege beperkingen in de tijd en in het beschikbare budget, is het echter noodzakelijk geweest om keuzes te maken ten aanzien van de te bespreken onderwerpen. Bij het maken van die keuzes zijn twee criteria toegepast:

1. Is sprake blijken interviews, jurisprudentie en literatuur van een onderwerp dat aanleiding geeft voor discussie? De inning van sancties die aan buitenlandse kentekenhouders zijn opgelegd, is bijvoorbeeld niet als een problematisch thema benoemd. Daarom wordt weinig aandacht aan dat thema besteed. Een risico van deze keuze is dat de nadruk zou kunnen worden gelegd op de zaken die verbetering behoeven, waardoor uit het zicht raakt wat naar tevredenheid verloopt. In interviews hebben wij echter ook de vraag gesteld of de doelstellingen van de wet worden behaald.
2. Is het onderwerp Mulder-gedraging overstijgend? Wanneer een onderwerp wel aanleiding geeft voor discussie, bijvoorbeeld omdat het geregeld voorkomt dat een Wahv-beschikking wordt vernietigd, omdat de sanctie niet opgelegd had mogen worden, is dat onderwerp toch buiten beschouwing gelaten als het

¹² Het was vanwege de beperkte omvang van het onderzoek niet mogelijk om meer interviews af te nemen.

niet te maken heeft met specifieke Muldergedragingen. Een voorbeeld is het handelen in strijd met een geslotenverklaring.¹³ Daarover bestaan (beleids)regels en de toepassing daarvan laat volgens respondenten uit de Rechtspraak soms te wensen over. Het zou echter ondoenlijk zijn om ten aanzien van alle Muldergedragingen te onderzoeken welke verbeterpunten kunnen worden geconstateerd.

Bij de evaluatie staat de stand van zaken in 2025 centraal. Wanneer er in het verleden discussie heeft plaatsgevonden over een bepaald onderwerp, maar de eerder geconstateerde problemen inmiddels (grotendeels) zijn opgelost, worden de eerder vastgestelde problemen weliswaar aangestipt, maar niet uitvoerig besproken. Een voorbeeld is de toepassing van het dwangmiddel gijzeling.

Hoofdvraag 3

Ten behoeve van hoofdvraag 3, die ziet op de verhouding van de Wahv tot andere handhavingssystemen, is onderzocht welke verschillen en overeenkomsten er bestaan tussen de Wahv-afdoening en de afdoening door middel van een strafbeschikking of bestuurlijke boete. Dit onderzoek is verkennend van aard geweest. Dit brengt mee dat alleen voorlopige conclusies op dit thema aan dit onderzoek kunnen worden ontleend. De vergelijking is primair gemaakt op het niveau van de wettelijke regelingen. Bij de afweging welke toegevoegde waarde de Wahv heeft ten opzichte van strafbeschikkingen en bestuurlijke boetes zijn de opvattingen van de respondenten leidend geweest.

1.3.5 Aanbevelingen

In dit rapport wordt een flink aantal aanbevelingen gedaan. Deze worden in de hoofdtekst van het rapport genoemd en vervolgens in het onderdeel 'Conclusies en aanbevelingen' op een rij gezet. Veel aanbevelingen vloeien voort uit opvattingen van respondenten. Waar dit het geval is, wordt dit genoemd. Ook wordt het aangegeven wanneer sprake is van tegengestelde opvattingen onder respondenten. Er worden ook aanbevelingen gedaan die niet voortvloeien uit voorstellen of opvattingen van respondenten. Die aanbevelingen komen voort uit een analyse van de wet en zijn voor rekening van de onderzoekers. Veel concept-aanbevelingen zijn gedurende het onderzoek voorgehouden aan respondenten en in het bijzonder aan de expertgroep. Dat heeft soms geleid tot schrapping of aanpassing van een aanbeveling.

1.4 Terminologie

In dit rapport wordt met de volgende termen het volgende bedoeld:

Administratieve sanctie: de sanctie op grond van de Wahv is opgelegd, ook wel aangeduid als verkeersboete.

Appellant: de partij die hoger beroep heeft ingesteld.

Gesancioneerde: de natuurlijke of rechtspersoon aan wie een administratieve sanctie wordt opgelegd. In de Wahv wordt deze persoon soms aangeduid als 'degene tot wie de beschikking is gericht'.

Overtreding: het begaan van een gedraging die is opgenomen in de bijlage bij de Wahv.

¹³ In geval van een geslotenverklaring is met behulp van een verkeersbord aangegeven een weg, al dan niet in bepaalde periodes, niet toegankelijk is voor bepaalde verkeersdeelnemers.

Overtreder: degene die een gedraging heeft begaan die is opgenomen in de bijlage bij de Wahv. In de Wahv wordt deze persoon soms als 'betrokkene' aangeduid.¹⁴

Motorrijtuig: een voertuig als bedoeld in artikel 1 lid 1 sub c WVV 1994: 'alle voertuigen, bestemd om anders dan langs spoorstaven te worden voortbewogen uitsluitend of mede door een mechanische kracht, op of aan het voertuig zelf aanwezig dan wel door elektrische tractie met stroomtoevoer van elders, met uitzondering van fietsen met trapondersteuning'.¹⁵

Mulder-gedraging: een gedraging die wordt vermeld in de bijlage bij de Wahv.

Toezichthoudende ambtenaar: de ambtenaar in de zin van artikel 3 lid 1 Wahv die belast is het toezicht op de naleving van de Wahv. Praktisch zijn die dikwijls dezelfde ambtenaren die ook (bijzonder) opsporingsambtenaar zijn op grond van artikel 141-142 Sv.

Niet al deze termen komen in de Wahv voor. Wanneer zij daarin niet voorkomen, worden zij gebruikt omwille van de leesbaarheid.

1.5 Leeswijzer

De onderzoeksvragen met betrekking tot de beleidslogica komen aan de orde in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 worden de hoofdlijnen van de wettelijke regeling besproken. De vraag welke gedragingen als Mulder-gedragingen (zouden moeten) worden aangemerkt, wordt beantwoord in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 heeft betrekking op de hoogte van de tarieven.

Een relatief groot deel van het rapport heeft betrekking op de wijze waarop de wet in de praktijk wordt toegepast. Daarop zien de hoofdstukken 6 (constatering overtreding en oplegging sanctie), 7 (rechtsbescherming) en 8 (tenuitvoerlegging) toe. In hoofdstuk 9 wordt de vergelijking gemaakt met de strafrechtsbeschikking en de bestuurlijke boete.

¹⁴ In artikel 2 lid 1 sub a van de Regeling modellen en formulieren ten behoeve van de handhaving Justitie wordt met betrekking tot de Wahv wel de term 'overtreder' gebruikt. Daarbij wordt echter bedoeld op de persoon die de sanctie opgelegd krijgt, die niet altijd de persoon is die de overtreding heeft begaan.

¹⁵ De term 'motorrijtuig' doet wat gedateerd aan. De term 'motorvoertuig', die onder meer het RVV wordt gebruikt, heeft echter een andere omschrijving (bromfietsen vallen er niet onder), waardoor het gebruik van die term met betrekking tot de Wahv juridisch gezien niet correct zou zijn. De term 'voertuig' is in de WVV 1994 niet gedefinieerd.

2 Beleidslogica

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt in kaart gebracht wat de beleidslogica bij de invoering van de Wahv was toen de wet tot stand kwam en hoe de beleidslogica zich heeft ontwikkeld na de invoering van de wet.

In 2.2 wordt een beknopt overzicht geven van de totstandkoming en ontwikkeling van de wet. In 2.3 wordt besproken welke problemen in de strafrechtelijke handhaving van verkeersvoorschriften aanleiding zijn geweest voor de totstandkoming van de Wahv. Twee verschillende oplossingsrichtingen van commissies die zich over de kwestie hebben gebogen, worden in 2.4 aangestipt. In 2.5 komt aan de orde wat de doelstelling en uitgangspunten van de wet waren ten tijde van de totstandkoming ervan en in o welke gevolgen ten tijde van de invoering werden voorzien. Na de invoering van de wet, in 1990, is de wet vaak gewijzigd. In 2.7 wordt besproken hoe deze wijzigingen zich verhouden tot de oorspronkelijke beleidslogica.

2.2 Totstandkoming en ontwikkeling

De Wahv, zoals die op 1 september 1990 in werking is getreden, is gebaseerd op twee wetten. Het projectteam dat belast was met de voorbereiding van de invoering van de eerste wet (*Stb.* 1989/300), constateerde dat aanpassing van de wet op een aantal punten wenselijk was. Daarom is nog vóór de inwerkingtreding een wetsvoorstel tot wijziging van de wet ingediend, wat leidde tot de vaststelling van de tweede wet (*Stb.* 1990/434). Ten behoeve van de duidelijkheid is in *Stb.* 1990/435 een geconsolideerde versie van beide wetten gepubliceerd.¹⁶

De wet is na de inwerkingtreding tot en met 1 februari 2025 81 keer gewijzigd. De wijzigingswetten hadden 28 keer alleen betrekking op de inhoud van de bijlage. Meestal werden alleen de tarieven verhoogd. Sinds 2010 worden de tarieven jaarlijks geïndexeerd. Soms werden ook feiten aan de bijlage toegevoegd of eruit verwijderd. Wanneer de bijlage wordt gewijzigd, wordt deze compleet opnieuw vastgesteld. De wijzigingen van de wet zelf zijn dikwijls van ondergeschikte aard geweest. Zo is de wet herhaaldelijk aangepast, omdat verwijzingen naar een andere wet niet meer correct waren door het aannemen van een wijziging van die andere wet. Er zijn echter ook meer fundamentele wijzigingen doorgevoerd. De belangrijkste wijzigingen zijn:

¹⁶ Ten tijde van de totstandkoming van de wet en in de jaren na de inwerkingtreding ervan is daarover veel gepubliceerd. Onder andere De Doelder, Rogier & Van Russen Groen 1990, Van der Hulst 1994 en Van den Biggelaar 1994, Hartmann & Van Russen Groen 1998 en Rogier & Van der Hulst 2004.

Inwerkingtreding	Bron wet	Inhoud wijziging
1 januari 1994	<i>Stb.</i> 1992/422 en <i>Stb.</i> 1993/690	Stroomlijning Wahv met de op die datum in werking getreden Awb
30 juni 1997	<i>Stb.</i> 1997/212 (plaatsing geconsolideerde wettekst in <i>Stb.</i> 1997/212)	Invoering mogelijkheid tot proceskostenveroordeling, inneming rijbewijs en buitengebruikstelling voertuig en veel kleinere procedurele wijzigingen
1 februari 2000	<i>Stb.</i> 1999/469	Vervanging cassatieberoep door hoger beroep; invoering appelgrens
1 juli 2011	<i>Stb.</i> 2011/170	Aanpassing eerste verhoging van 25% naar 50% en tweede verhoging van 50% naar 100%

2.3 Aanleiding voor de totstandkoming van de Wahv

Verkeersovertredingen worden op grote schaal begaan. Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wahv verliep de handhaving van verkeersvoorschriften uitsluitend via het strafrecht. Ter zake van ernstige delicten werden verdachten gedagvaard. Ter zake van lichtere overtredingen werd in eerste instantie een transactievoorstel gedaan aan de verdachte door de politie (voormalig art. 74c Sr), inhoudende dat de OvJ niet zou dagvaarden wanneer de verdachte een voorgesteld geldbedrag zou betalen. Werdt daar geen gevolg aan gegeven, dan volgende een transactievoorstel van de OvJ (art. 74 Sr). Omdat sprake was van een voorstel, was betaling van het transactiebedrag niet verplicht. Wanneer de overtreder niet betaalde, kon de OvJ alleen bewerkstelligen dat een straf zou worden opgelegd door de overtreder te dagvaarden. Deze kon vervolgens in veel gevallen hoger beroep en cassatieberoep instellen, waarna nog gratie kon worden aangevraagd, waardoor het soms lang duurde voordat de oplegging van een geldboete onherroepelijk werd en daadwerkelijk werd betaald. Wanneer in veel zaken wordt gedagvaard, kost dat veel capaciteit aan de kant van het OM en de rechtspraak, terwijl dan eerder ook al transactievoorstellen zijn aangeboden door de politie en het OM.

In de MvT wordt een cijfermatige onderbouwing gegeven. In 1985 bestond 88% van alle door de politie geconstateerde overtredingen uit verkeersovertredingen. Het ging om ongeveer 2,5 miljoen overtredingen in dat jaar. 55% van alle overtredingen werd afgedaan door middel van politietransactie (toenmalig art. 74c Sr). Bijna 10% van alle overtredingen werd geseponeerd. Ruim 35% (890.000 zaken) ging naar het OM om te worden afgedaan. Het OM sepondeerde 3-4% en deed ongeveer 20% af door middel van transactie (art. 74 Sr). In 300.000 zaken (12% van alle geconstateerde verkeersovertredingen) werd de zaak aangebracht bij de kantonrechter. 66% van alle eindvonnissen van kantonrechters had betrekking op verkeersovertredingen. In 82% van alle behandelde strafzaken is de verdachte of diens raadsman niet verschenen en werd het kennelijk niet van belang gevonden door de verdachte om zich tegen de beschuldiging te verdedigen.¹⁷

Tegen de tijd dat de zaak bij de kantonrechter werd aangebracht, was vaak al een halfjaar verstreken, wat onwenselijk werd geacht. Dat de transactie niet werd voldaan, betekende niet noodzakelijkerwijs dat de

¹⁷ *Kamerstukken II* 1987/88, 20 329, 3 (MvT), p. 9.

overtreder het niet eens was met de 'boete'. Het was ook mogelijk dat die om welke reden dan ook niet werd opgemerkt of betaald, dat de overtreder hoopte dat de kantonrechter een voor hem gunstige beslissing zou nemen (hoewel de overtreding niet werd betwist), of dat de overtreder probeerde tijd te rekken door alle beschikbare rechtsmiddelen aan te wenden.¹⁸ Voor het bewerkstelligen van een oordeel van de rechter hoefde de overtreder niets te doen. Hij kon rustig afwachten of de OvJ voor het feit zou dagvaarden.¹⁹

In bepaalde gevallen was het onmogelijk om een transactie aan te bieden of te dagvaarden, omdat de identiteit van de overtreder niet bekend was geworden. Vóór de invoering van de Wahv werd namelijk nog niet gewerkt met kentekenaansprakelijkheid.

2.4 Voorstellen van commissies

Commissie partiële herziening strafvordering (1973)

Deze commissie heeft voorgesteld om in plaats van vrijblijvende transactievoorstellen een transactie voor te stellen, die ten uitvoer gelegd zou kunnen worden wanneer de gesanctioneerde niet binnen twee weken bezwaar zou aantekenen. In geval wel bezwaar zou worden gemaakt, zou de zaak door middel van een dagvaarding bij de rechtbank aanhangig worden gemaakt. Tot zover komt dit voorstel vrijwel overeen met de veel later ingevoerde strafbeschikking. Een belangrijk verschil is echter de rol van de rechter. Die zou niet vol beoordelen of de verdachte een strafbaar feit had begaan, maar slechts vaststellen of rechtsgeldig een voor executeerbaar transactievoorstel tot stand was gekomen waarop door de verdachte niet was ingegaan. Bij de tenuitvoerlegging van de sanctie zou zonder tussenkomst van een rechter verhaal op banktegoeden en goederen kunnen worden genomen. Het voorstel van de commissie is niet overgenomen. Ten eerste vond de toenmalige minister van Justitie dat verhaal niet zonder rechterlijke tussenkomst kon plaatsvinden. Ten tweede zag hij praktische bezwaren ten aanzien van de tenuitvoerlegging.²⁰

De wens tot een vereenvoudigde afdoening van veelvoorkomende verkeersovertredingen bleef na 1973 actueel. Er verschenen diverse rechtsvergelijkende onderzoeken, waarbij onder meer het Duitse *Strafbefehls- en Bussgeldverfahren* in kaart werd gebracht.²¹

Commissie vereenvoudigde afdoening lichte overtredingen van verkeersvoorschriften – Commissie-Mulder (1985)

De gedachte om veel voorkomende verkeersovertredingen via het bestuursrecht af te doen, is afkomstig van A. Mulder. In 1981, toen hij lid van de Raad van State was, hield hij een lezing waarin hij pleitte voor deze wijze van handhaving. Zijn pleidooi is verschenen in het tijdschrift *Verkeersrecht*.²² In de Tweede Kamer werd vervolgens een motie aangenomen om nader onderzoek uit te voeren naar de mogelijkheden om

¹⁸ *Kamerstukken II 1987/88, 20 329, 3 (MvT), p. 9-11.*

¹⁹ *Kamerstukken II 1987/88, 20 329, 3 (MvT), p. 17.*

²⁰ *Kamerstukken II 1987/88, 20 329, 3 (MvT), p. 2-3.*

²¹ Tak 1980.

²² Mulder 1982.

verkeersovertredingen op niet-strafrechtelijke wijze af te doen. Dit leidde tot een brief van de minister. Daarin toonde hij zich voorstander van een vereenvoudigde strafrechtelijke procedure ten behoeve van verkeersovertredingen. Op grond van het voorstel van de minister zou de verdachte nog steeds een transactievoorstel aangeboden krijgen en was het voldoen daaraan niet verplicht. Toen dit voorstel werd besproken in een overleg met de Vaste Commissie voor Justitie, werd door leden van die commissie aangegeven dat zij enthousiast waren over de gedachte van Mulder om verkeersvoorschriften bestuursrechtelijk te gaan handhaven. Daarom werd in 1983 de Commissie vereenvoudigde afdoening lichte overtredingen van verkeersvoorschriften ingesteld. Mulder werd de voorzitter van deze commissie. In 1985 bood de commissie haar rapport aan.²³ Het rapport bevatte een wetsvoorstel met een memorie van toelichting. Deze werden grotendeels overgenomen bij de totstandkoming het wetsvoorstel Wahv. De wet werd en wordt nog steeds vaak aangeduid als de Wet Mulder.

2.5 Doelstelling en uitgangspunten van de Wahv

2.5.1 Doelstelling

De Wahv bracht als fundamentele wijziging in de handhaving dat boetes niet langer vrijblijvend worden voorgesteld door middel van transactievoorstellen die kunnen worden geweigerd, maar dat door middel van beschikkingen sancties worden opgelegd die in beginsel daadwerkelijk moeten worden betaald. Deze wijziging had als doel om een vereenvoudigde afdoening van veelvoorkomende lichte verkeersovertredingen mogelijk te maken. Dat werd ten eerste noodzakelijk geacht om de werklast van de politie, het OM en de rechtspraak te verminderen en ten tweede om de handhaving van verkeersvoorschriften effectiever te maken.²⁴ Het creëren van kentekenaansprakelijkheid had als doel om ter zake van iedere geconstateerde verkeersovertreding een administratieve sanctie op te leggen.²⁵

In de MvT wordt het niet genoemd, maar het is voor dit onderzoek wel relevant: de handhaving van veel verkeersvoorschriften heeft als doel om de verkeersveiligheid te bevorderen. Hierbij kan worden gedacht aan het beboeten van snelheidsoverschrijdingen en het negeren van rood stoplicht. Er zijn ook verkeersvoorschriften die door middel van de Wahv worden gehandhaafd die niet samenhangen met de verkeersveiligheid, zoals het verbod om op een invalidenparkeerplaats te parkeren met een gewone personenauto.

2.5.2 Uitgangspunten

Alleen lichte verkeersovertredingen en lichte sancties

In de MvT wordt opgemerkt: 'De in dit wetsontwerp voorgestelde wijze van administratiefrechtelijke afdoening is beperkt tot lichte overtredingen van voorschriften ter zake van verkeersregels- en tekens.'

²³ Commissie-Mulder 1985.

²⁴ Kamerstukken II 1987/88, 20 329, 3 (MvT), p. 8.

²⁵ Kamerstukken II 1987/88, 20 329, 3 (MvT), p. 11.

De enige sanctie is een administratieve sanctie van maximaal f 500.²⁶ De Mulder-gedragingen werden omschreven als ethisch-neutrale gedragingen. In de wet was de bovengrens van f500 bepaald. De hoogste sanctie die bij invoering van de wet in de bijlage werd genoemd was echter een bedrag van f150. Ten aanzien van de hoogte van de boetes werd opgemerkt 'dat het bij dit wetsontwerp om betrekkelijk lage bedragen gaat, waarvan nauwelijks valt voor te stellen dat de betaling daarvan te zwaar zou zijn.'²⁷

*Deugdelijke rechtsbescherming*²⁸

In discussies over het wetsvoorstel is soms de vraag gesteld of de wens om tot een doelmatiger afhandeling van verkeersovertredingen te komen, niet (te veel) ten koste zou gaan van de rechtsbescherming van de overtreder.²⁹ In de MvT wordt erkend dat de nieuwe wijze van handhaving een deugdelijke rechtsbescherming van de gesanctioneerde behoort te waarborgen.³⁰ Vervolgens wordt uitgelegd waarom dat inderdaad het geval is.³¹ De mogelijkheden van beroep op de OvJ, beroep op de kantonrechter en (toen nog) cassatieberoep kwamen volgens de MvT sterk overeen met het systeem van rechtsbescherming van de toenmalige Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen en dat van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Hoewel er ook verschillen met de desbetreffende procedures kunnen worden geconstateerd, doelde de minister van Justitie vermoedelijk op het bestaan van een bestuurlijke voorprocedure en de mogelijkheid van beroep op de rechter. Het voorgestelde handhavingssysteem voldeed volgens de MvT ook aan het recht op een eerlijk proces, waaronder de onschuldpresumptie en het recht op toegang tot een rechter. De verplichte zekerheidstelling bij het instellen van beroep op de kantonrechter is verenigbaar met de onschuldpresumptie. Het verlangen van een zekerheidstelling creëert weliswaar een drempel, maar deze staat niet in de weg aan toegang tot de rechter. Daarbij werd relevant geacht dat de zekerheidstelling pas geïncasseerd zou worden na het onherroepelijk worden van de sanctie³² en dat het altijd om relatief kleine bedragen gaat. Hoewel de sanctie tariefmatig wordt opgelegd, kunnen de officier van justitie en de rechter de sanctie matigen door rekening houden met de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan en met persoonlijke omstandigheden van de gesanctioneerde.

2.5.3 Kenmerken van de Wahv-afdoening

Bestuursrechtelijke afdoening

Opmerkelijk is dat in de MvT niet wordt toegelicht waarom het noodzakelijk is geacht om de afdoening van verkeersovertredingen uit de sfeer van het strafrecht te halen en onder de werking van het bestuursrecht te brengen. Vermoedelijk is de gedachte geweest dat het – ten opzichte van een strafrechtelijke procedure – efficiënter is om eerst administratief beroep open te stellen en pas daarna (in veel minder gevallen dan waarin

²⁶ Kamerstukken II 1987/88, 20 329, 3 (MvT), p. 21.

²⁷ Kamerstukken II 1987/88, 20 329, 3 (MvT), p. 17.

²⁸ In de MvT wordt aangegeven dat het bieden van voldoende rechtsbescherming een van de drie doelen van de wet was. Het bieden van rechtsbescherming was echter niet een doel waarvoor de wet tot stand gekomen.

²⁹ Zie de in Barel's 2006 genoemde bronnen.

³⁰ Kamerstukken II 1987/88, 20 329, 3 (MvT), p. 8.

³¹ Kamerstukken II 1987/88, 20 329, 3 (MvT), p. 16-17.

³² Tegenwoordig ligt dat anders, omdat het geldbedrag moet worden overgemaakt.

administratief beroep is ingesteld) een weg naar de rechter mogelijk te maken. Daarbij moet worden bedacht dat de figuur van de strafbeschikking zijn intrede nog niet had gedaan toen de Wahv tot stand kwam.

Oplegging van executeerbare sancties

De sanctie is executeerbaar wanneer geen rechtsmiddel wordt aangewend.

Kentekenaansprakelijkheid

Sancties kunnen niet alleen worden opgelegd aan overtreeders, maar ook aan kentekenhouders wanneer niet is vastgesteld wie de bestuurder van een motorrijtuig is geweest. Dit is een belangrijk verschil met het strafrecht, waarin straffen alleen kunnen worden opgelegd aan de overtreeders zelf.

Vaste tarieven

Bij de oplegging van een sanctie wordt geen rekening gehouden met de ernst van het feit, recidive, persoonlijke omstandigheden. Iedere overtreder krijgt dezelfde sanctie opgelegd. Wanneer grond bestaat voor matiging daarvan, kan beroep worden ingesteld bij de OvJ.

Middelen om voldoening van de sanctie te bewerkstellingen

Wanneer een sanctie niet (tijdig) wordt voldaan, zijn er middelen om de gesanctioneerde aan te sporen om de sanctie te voldoen. De sanctie kan tweemaal worden verhoogd, er kan verhaal op banktegoeden en op goederen worden genomen, het rijbewijs kan worden ingenomen en de gesanctioneerde kan worden gegijzeld.

Kosten van handhaving voor de overtreder

Voor de oplegging van een administratieve sanctie worden administratiekosten in rekening gebracht. Ook wanneer na wanbetaling kosten worden gemaakt, zoals de kosten van verhaal, kunnen deze voor rekening van de gesanctioneerde komen. Bij gijzeling is dat niet het geval.

2.6 Voorziene gevolgen

Vermindering van de werklast

Het belangrijkste beoogde gevolg was een vermindering van de werklast. In de MvT wordt uitgelegd dat de werklast op drie manieren zou worden verminderd door invoering van de Wahv.³³

1. Vermindering werklast bij constatering overtreding en opleggen boete

- De wijze van registratie van geconstateerde overtredingen, het achterhalen van een kentekenhouder en het opmaken en toezenden van transactievoorstellen was tijdrovend. Onder de Wahv kan worden volstaan met het vastleggen van de gegevens met betrekking tot de geconstateerde gedraging en van de overtreder dan wel het voertuig. Die gegevens moeten in een geautomatiseerd systeem – ten

³³ Kamerstukken II 1987/88, 20 329, 3 (MvT), p. 10-13.

tijde van de invoering van de wet het Bekeuringen Afhandeling Systeem (BAS) – worden ingevoerd. Vervolgens wordt de beschikking automatisch gegenereerd en toegezonden.

- Er wordt niet langer de mogelijkheid geboden om onder de boete uit te komen door op te geven wie de werkelijke overtreder was. Wanneer een overtreding is geconstateerd op kenteken, ontvangt de kentekenhouder standaard de sanctie. Dat scheelt administratief werk, terwijl de overtreder ook niet langer hoeft te worden gehoord.

2. Vermindering werklast OM

- Het OM doet niet langer transactievoorstellen wanneer een politietransactie niet tot betaling heeft geleid.
- Omdat minder zaken door de kantonrechter worden behandeld, neemt de werklast voor het OM ook af.

3. Vermindering werklast rechtspraak

- De kantonrechter wordt onder de Wahv niet langer min of meer automatisch ingeschakeld wanneer een boete niet is voldaan. Zaken kunnen onder de Wahv weliswaar nog steeds door de kantonrechter worden behandeld, maar in dat geval is sprake van een uitdrukkelijke betwisting van de beschikking.
- Dat zekerheid moet worden gesteld in geval van behandeling door de kantonrechter, zou naar verwachting leiden tot minder zaken die onder de rechter komen.³⁴

De invoering van de mogelijkheid om een opgelegde sanctie aan te vechten bij de OvJ leverde extra werklast op voor het OM. De verwachting was echter dat in slechts ongeveer 10% van de gevallen die voorheen bij het OM werden geregistreerd, de sanctie zou worden betwist. Verder zorgde de tenuitvoerlegging van de sancties, die bij invoering van de Wahv toen nog bij de parketten was belegd, een verhoging van de werklast op. Per saldo werd echter verwacht dat de werklast bij het OM zou afnemen.

Doelmatiger inning van boetes

Op verschillende manieren leidt de Wahv tot een doelmatiger inning van boetes:

Doordat niet langer wordt gewerkt met transactievoorstellen, maar met executeerbare sancties, kunnen sancties gemiddeld veel sneller worden geïnd.³⁵

1. Dat boetes bij niet-tijdige betaling worden verhoogd, vormt een prikkel om de sanctie tijdig te voldoen in het geval geen beroep wordt ingesteld.³⁶
2. Doordat voor een substantieel deel van het sanctiebedrag zekerheid moet worden gesteld, ontstaan minder incassoproblemen in gevallen waarin beroep op een rechter is ingesteld.³⁷

³⁴ Het is de vraag of die verwachting gerechtvaardigd was. Als geen beroep wordt ingesteld, moet de sanctie immers ook worden voldaan.

³⁵ Kamerstukken II 1987/88, 20 329, 3 (MvT), p. 20.

³⁶ Kamerstukken II 1987/88, 20 329, 3 (MvT), p. 17-18.

³⁷ Dit blijkt niet expliciet uit de MvT.

3. Doordat verhaal kan worden gehaald op banktegoeden, worden de mogelijkheden om sancties te incasseren groter. Desondanks werd verwacht dat jaarlijks in 200.000 gevallen verhaal met een dwangbevel noodzakelijk zou zijn.³⁸
4. Doordat verhaal kan worden gehaald op banktegoeden of goederen (met of zonder dwangbevel), zal in minder gevallen de inzet van een vrijheidsbenemend dwangmiddel nodig zijn dan het geval is bij de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke geldboetes.³⁹
5. Dat bij wanbetaling kan worden overgegaan tot inneming van het rijbewijs, zal ertoe leiden dat in meer gevallen de sanctie wordt voldaan.⁴⁰

Administratieve sancties hoger dan transactiebedragen

De praktijk vóór de invoering van de Wahv was dat de overtreder een politietransactie kreeg aangeboden en daarna een OM-transactie voor een hoger bedrag, waarna ter zitting een nog hoger bedrag zou worden opgelegd. In de MvT wordt in dat kader opgemerkt 'dat uitgangspunt bij de transactie van strafbare feiten dient te zijn dat de transactievoorwaarden duidelijk minder zwaar wegen dan de redelijkerwijs te verwachten sanctie, indien het feit aan de rechter zou worden voorgelegd.'⁴¹ Met het vervallen van de transactie bij lichte verkeersmisdrijven, verviel het voordeel van de overtreder die direct betaalde. Mogelijk heeft dat per saldo geleid tot hogere geïncasseerde bedragen.

2.7 Beleidslogica na wetswijzigingen

Ontwikkelingen

De oorspronkelijke beleidslogica achter de Wahv is na 81 wetswijzigingen grotendeels in stand gebleven. De uit oogpunt van beleidslogica belangrijkste hieruit voortvloeiende wijzigingen zijn de volgende.

De vervanging van het recht op cassatieberoep door het recht op hoger beroep

De effectiviteit van de rechtsbescherming is hierdoor toegenomen, omdat een feitelijke toetsing in tweede rechterlijke instantie mogelijk werd gemaakt, terwijl voorheen alleen een juridische toetsing werd uitgevoerd door de tweede instantie.

De instelling van een appelgrens

Dit leidde tot minder rechtsbescherming, omdat onjuiste oordelen van kantonrechters niet meer in alle gevallen kunnen worden betwist bij een hogere instantie.

Verhoging van de tarieven

Het grensbedrag van f 500 dat aanvankelijk in de wet is opgenomen, was op dat moment het maximumbedrag van de geldboete van de eerste categorie. Het is eerst verhoogd tot f 750. Vervolgens is in de wet bepaald dat de boete niet hoger mag zijn dan het bedrag van de geldboete van de eerste categorie (momenteel € 515, maar dit bedrag wordt tweejaarlijks geïndexeerd). De tarieven zijn sinds de

³⁸ Kamerstukken II 1987/88, 20 329, 3 (MvT), p. 12.

³⁹ Kamerstukken II 1987/88, 20 329, 3 (MvT), p. 18.

⁴⁰ Kamerstukken II 1987/88, 20 329, 3 (MvT), p. 20.

⁴¹ Kamerstukken II 1987/88, 20 329, 3 (MvT), p. 15.

invoering van de wet dichterbij de maximumgrens gekomen, doordat de bedragen niet alleen worden geïndexeerd, maar ook een aantal keren zijn verhoogd om extra inkomsten te verkrijgen (zie daarover hoofdstuk 5). Waar na de invoering van de wet het hoogste tarief f 140 was, is momenteel het hoogste tarief net onder € 515 (te weten € 490) en worden gedragingen vanwege de jaarlijkse indexering soms naar het strafrecht overgeheveld, omdat het tarief voor die gedraging door de indexering hoger dan het grensbedrag zou uitkomen.⁴² Het wettelijke uitgangspunt is nog steeds dat alleen relatief lichte sancties worden opgelegd voor relatief lichte verkeersovertredingen, maar het niveau van de sanctiehoogte is, in ieder geval ten aanzien van de hoogste sancties, in de loop van de tijd dus wel hoger geworden.

Verhoging van de verhogingen

Ten tijde van de inwerkingtreding van de wet werd een opgelegde sanctie bij niet-betaling verhoogd met 25% en daarna met 50% over het op dat moment verschuldigde bedrag. De verhogingspercentages zijn later vastgesteld op 50% resp. 100%. Zie daarover 8.5. Dit betekent dat het bedrag dat de wanbetaler na twee verhogingen verschuldigd is, aanzienlijk is toegenomen. Volgens de MvT zou een sterke en ook naar verwachting voldoende prikkel uitgaan van de verhogingen.⁴³ De verhogingen hadden kennelijk als doel om de gesanctioneerden aan te sporen tot betaling. Omdat het inningspercentage na de tweede verhoging 'slechts' 93,9% was, is besloten om de verhogingen naar 50 en 100% te brengen. De prikkel van 25 en 50% werd kennelijk niet voldoende geacht. Er kan worden geconcludeerd dat de doelstelling van de verhogingen niet is gewijzigd.

Invoering proceskostenvergoeding

Wanneer de rechtzoekende in het gelijk wordt gesteld na administratief beroep, beroep op de kantonrechter of hoger beroep, kan sinds 1997 een proceskostenvergoeding worden toegekend. Wanneer een professioneel gemachtigde voor de rechtzoekende heeft geprocedeerd, kan de proceskostenvergoeding betrekking hebben op de kosten van rechtsbijstand. Mogelijk voelen gesanctioneerden daardoor minder belemmering om kosten te maken wanneer die kunnen leiden tot een gunstiger oordeel.⁴⁴ Als dat zo is, is de invoering van toekenning van een proceskostenvergoeding uit oogpunt van rechtsbescherming van burgers een positieve ontwikkeling.

Verlaging proceskostenvergoeding

Op de bepaling van de hoogte van de proceskostenvergoeding is het Besluit proceskosten bestuursrecht van toepassing, maar in artikel 13a lid 2 Wavh is bepaald dat in Mulderzaken de op grond van dat besluit berekende vergoeding – afhankelijk van het geval – wordt gedeeld door vier of zelfs tien. Deze bepaling is op 1 januari 2024 in werking getreden en wordt na een uitspraak van de Hoge Raad in 2025⁴⁵ ook daadwerkelijk toegepast. Dit roept de vraag op, die wij in 7.11 zullen bespreken, of het huidige niveau van

⁴² Het komt ook voor dat het tarief van een bepaalde gedraging niet met het indexeringspercentage worden verhoogd om deze gedraging binnen de Wavh te kunnen houden.

⁴³ *Kamerstukken II* 1987/88, 20 329, 3 (MvT), p. 19 en 48.

⁴⁴ Wij hebben niet onderzocht in hoeverre hiervoor ondersteuning kan worden gevonden in wetenschappelijk onderzoek.

⁴⁵ HR 24 juni 2025, ECLI:NL:HR:2025:985.

de proceskostenvergoeding voldoende is tegen de achtergrond van het belang van gesanctioneerden om effectieve rechtsbijstand te kunnen krijgen.

Betalingsregeling

In 2015 is de mogelijkheid ingevoerd om een betalingsregeling met het CJIB overeen te komen. Zie daarover o. Het innen met inachtneming van de menselijk maat is een belangrijk uitgangspunt van het inningsbeleid geworden.

Verhouding tot de beleidslogica

Er kan worden geconcludeerd dat de beleidslogica die aan de Wahv ten grondslag ligt, is veranderd door de wijzigingen van de wet:

-  Het financiële nadeel van de gesanctioneerde, in het bijzonder bij wanbetaling, is in 2025 aanzienlijk groter dan in 1990 het geval was. Dat komt doordat het algemene boeteniveau vanwege extra verhogingen (naast de indexering aan de hand van de consumentenprijsindex) met het doel om de Rijksbegroting sluitend te maken, aanzienlijk meer gestegen is dan de inflatie én doordat de verhogingen bij wanbetaling sterk zijn toegenomen, wat het effect van het hogere boeteniveau nog verder versterkt. De facto houdt dit laatste in dat een boete van € 100 bij wanbetaling op grond van de regels uit 1990 na de tweede verhoging € 187,50 zou zijn, terwijl het te betalen bedrag bij een boete van dezelfde hoogte in 2025 kan oplopen tot € 369 ($€ 100 \times 50\% \times 100\% \times 23\%$).⁴⁶ Dat bedrag ligt vrijwel twee keer zo hoog als het in 1990 zou zijn geweest. Dat verhoudt zich slecht tot het uitgangspunt dat sprake moet zijn van lichte verkeersboetes die voor iedereen betaalbaar zouden moeten zijn.⁴⁷
-  De mogelijkheden voor effectieve rechtsbescherming zijn toegenomen door de vervanging van de Hoge Raad door het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden als hoogste instantie, aangezien het hof, anders dan de Hoge Raad, de feiten zelf kan vaststellen, maar zijn afgenomen door de instelling van een appèlgrens. De mogelijkheden voor effectieve rechtsbescherming zijn toegenomen door de invoering van de proceskostenvergoeding. Zij zijn echter afgenomen sinds fors lagere proceskostenvergoedingen worden toegekend in geval van bijstand door een professioneel gemachtigde. Het uitgangspunt dat een adequaat niveau van rechtsbescherming moet worden geboden, wordt nog steeds omarmd door de respondenten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, het Parket CVOM en de Rechtspraak. Het is de vraag of dat mogelijk is bij het huidige niveau van de proceskostenvergoeding.
-  Bij de tenuitvoerlegging van sancties wordt tegenwoordig een persoonsgebonden benadering gehanteerd. Dat is een aspect dat in de oorspronkelijke beleidslogica niet voorkwam.

Per saldo leidt dit tot het beeld dat de Wahv, zoals door sommigen is gesteld,⁴⁸ inderdaad als financiële melkkoe van de overheid wordt ingezet. In hoofdstukken 5 en 8 zal worden aangegeven dat dit, ook door bewindspersonen, onwenselijk wordt gevonden, maar ook dat er geen concreet voornemen bestaat om tot

⁴⁶ In deze berekening zijn de verhogingen op grond van de inflatie niet meegenomen.

⁴⁷ Zie daarover Van Rooy 2024b.

⁴⁸ Zie bijvoorbeeld <https://www.verbojuridischadvies.nl/uncategorized/verkeersboetes-woorden-niet-verlaagd/>.

verlaging te komen van de boetebedragen en aanmaningskosten, omdat daar geen financiële dekking voor is gevonden in de Rijksbegroting. Bij een hogere impact van de verkeersboetes passen minimaal gelijkblijvende mogelijkheden voor rechtsbescherming. Het is de vraag of daarvan sprake is na de verlaging van de proceskostenvergoedingen in geval van bijstand door professioneel gemachtigden.

3 Hoofdpijnen van de wettelijke regeling

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt eerst kort aangegeven wat de essentie van Wahv-afdoening is (3.2). Daarna wordt ingegaan op het karakter van de Wahv als bestuursstrafrechtelijke wet (3.3) en wordt ingegaan op de verhouding tot andere wetgeving (3.4). Vervolgens wordt aandacht besteed aan het toepassingsbereik van de wet (3.5) en aan de Mulder-gedragingen, de sanctioneerbare overtreeders en de op te leggen sancties (3.6). Ten slotte wordt kort stilgestaan bij de strafbepalingen die de Wahv bevat (3.7).

3.2 De Wahv-procedure in een notendop

Verkeersovertredingen zijn in verschillende regelingen, waaronder het Reglement verkeersregels en verkeerstekens en de Regeling voertuigen, strafbaar gesteld. Veel van deze overtredingen zijn opgenomen in de bijlage bij de Wahv. Zij worden in beginsel niet strafrechtelijk, maar bestuursrechtelijk afgedaan. Wanneer een opsporingsambtenaar een verkeersovertreding vaststelt, waar vaak een automatische constatering van de gedraging aan ten grondslag ligt (flitsfoto), wordt aan de overtreder volgens vaste tarieven een administratieve sanctie opgelegd, die bestaat uit de verplichting om een geldsom te betalen en daarom vaak wordt aangeduid met de term 'boete' (zie 3.6, 6.1 en 6.3). Daarbij worden administratiekosten in rekening gebracht. Dikwijls worden sancties opgelegd aan kentekenhouders (zie 6.4.3).

Wanneer de overtreder het niet eens is met de sanctie, kan deze administratief beroep instellen bij de OvJ (zie 7.6). Tegen de beslissing van de OvJ kan op bepaalde gronden beroep worden ingesteld bij de kantonrechter (zie 7.7). Daarbij moet degene die beroep instelt zekerheid stellen door (een deel van) de sanctie te betalen. De beslissing van de kantonrechter is vatbaar voor hoger beroep bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, tenzij de sanctie lager is dan de appèlgrens van € 110 (zie 7.8). Gesanctioneerden kunnen zich in het kader van de rechtsbescherming laten bijstaan door een gemachtigde (zie 7.4.2). Wanneer het beroep leidt tot een voor de gesanctioneerde gunstige beslissing, heeft deze meestal recht op een proceskostenvergoeding, die doorgaans ziet op de kosten van bijstand door een professionele gemachtigde (zie 7.11).

Het CJIB is belast met de tenuitvoerlegging van de administratieve sancties (zie 8.2). Het stuurt de beschikking waarbij de boete wordt opgelegd aan de overtreder. Wanneer deze het bedrag van de sanctie niet tijdig voldoet, wordt het bedrag verhoogd tot 150% van de initiële sanctie en vervolgens tot 300% (zie 8.5). Wanneer de vordering – op dat moment bestaande uit de sanctie plus administratiekosten plus twee verhogingen – ook na de verhogingen niet op tijd is voldaan, wordt getracht deze te innen door middel van verhaal, zonder of met dwangbevel (zie 8.8). Is de vordering daarna nog steeds niet voldaan, dan kunnen op grond van de dwangmiddelen worden toegepast: inneming van het rijbewijs, buitengebruikstelling van een voertuig en gijzeling (8.9). Zover komt het echter in de meeste gevallen niet, omdat het CJIB actief inzet op het

overeenkomen van betalingsregelingen. Op deze plaats vermelden wij alvast dat feitelijke vrijheidsbeneming vanwege gijzeling al jaren niet meer heeft plaatsgevonden.

3.3 Karakter van de Wahv

De materiële normen die bij overtreding kunnen leiden tot een administratieve sanctie zijn strafrechtelijk van aard. In de desbetreffende wetten is aangegeven dat het een overtreding in strafrechtelijke zin oplevert wanneer de materiële norm niet in acht wordt genomen en dat daarvoor een strafrechtelijke sanctie kan worden opgelegd.

De handhaving van de materiële normen is in geval van Wahv-afdoening echter hoofdzakelijk bestuursrechtelijk van aard. De overtreding wordt geconstateerd door een toezichthouder en daarbij kunnen bestuursrechtelijke bevoegdheden worden toegepast, zoals het onderzoeken van een vervoermiddel of het vorderen van inzage in bescheiden (art. 5:19 Awb).⁴⁹ Wanneer een staandegehouden bestuurder vragen gesteld krijgt over de overtreding, moet hem de cautie worden gegeven, wat in dit geval als een bestuursrechtelijke waarborg moet worden aangemerkt.⁵⁰ Het is ook de toezichthouder die de sanctie oplegt.

Tegen een Wahv-sanctie kan administratief beroep worden ingesteld. Daarop zijn grotendeels de regels van de Awb van toepassing. Het administratief beroep wordt echter niet behandeld door het bestuursorgaan waar de toezichthouder werkzaam is die de sanctie heeft opgelegd, maar door de officier van justitie. Anders dan in het algemene bestuursrecht en analoog aan het strafrecht, heeft het instellen van administratief beroep schorsende werking. In onder andere die opzichten is sprake van een procedure sui generis. Dat is nog sterker het geval ten aanzien van het beroep op de kantonrechter en het hoger beroep, aangezien heel hoofdstuk 8 van de Awb uitgesloten is van toepassing. Daarbij valt op dat soms is gekozen voor toepassing van strafvorderlijke normen, terwijl bestuursrechtelijke normen beschikbaar zijn.⁵¹ Het bestuursrechtelijke bewijsrecht is van toepassing. Omdat sprake is van bestraffende beslissingen, bestaat echter weinig verschil met het strafrechtelijke bewijsrecht.

Ten aanzien van de tenuitvoerlegging zijn regels van toepassing die soms verwant zijn aan het strafrecht (verhogingen bij niet-tijdige betaling, verhaal met en zonder dwangbevel, gijzeling), maar daar ook van afwijken. Een belangrijke afwijking is de hoogte van de verhogingen bij niet-betalingen. De dwangmiddelen inlevering van het rijbewijs en buitengebruikstelling van een voertuig komen niet voor in het straf- en bestuursrecht. De opbrengst van de verkeersboetes gaat naar de staat, evenals de opbrengst van

⁴⁹ Dezelfde persoon kan ook als opsporingsambtenaar optreden.

⁵⁰ In artikel 5:10a lid 2 Awb is de cautieverplichting geregeld met betrekking tot nalevingstoezicht. Deze bepaling is op grond van artikel 2a Wahv echter niet van toepassing. Omdat sprake is van bestuursrechtelijk nalevingstoezicht, is artikel 29 lid 2 Sv evenmin van toepassing. De cautieverplichting wordt door het hof Arnhem-Leeuwarden afgeleid uit artikel 6 EVRM. Zie hierover uitgebreider 6.3.2.

⁵¹ Dit is het geval ten aanzien van de regeling van wraking en verschoning van rechters.

strafrechtelijke boetes. Dat is anders bij bestuurlijke boetes, waarvan de opbrengst toekomt aan het bestuursorgaan dat de boete heeft opgelegd.

Vanwege de combinatie van punitieve sancties en bestuursrechtelijke procedures kan de Wahv worden beschouwd als een bestuursstrafrechtelijke wet. De Wahv wordt algemeen gezien als de eerste wet waarbij het bestuursstrafrecht is ingevoerd.

Met de inwerkingtreding van de Awb is de Wahv op een aantal punten gewijzigd, teneinde deze te stroomlijnen met het algemene bestuursrecht. De Wahv bevat echter aspecten waarvan niet duidelijk is waarom het algemene bestuursrecht daarop niet van toepassing is.⁵² Ten aanzien van de te volgen procedure ligt het voor de hand om het algemene bestuursrecht van toepassing te achten, tenzij er een goede reden is om dat niet te doen. In de hoofdstukken 4-8 zal geregeld de vraag worden opgeworpen of voor een bepaalde afwijking van de Awb een goede reden bestaat.

3.4 Toepasselijke andere wetgeving

Lagere wetgeving

In de Wahv zijn de belangrijkste regels en uitgangspunten opgenomen met betrekking tot de administratiefrechtelijke handhaving van verkeersvoorschriften. Voor de toepassing van de wet is ook lagere wetgeving op rijksniveau relevant, waarin bepaalde aspecten op meer detailniveau zijn geregeld. Het gaat hierbij niet alleen om regelgeving die uitsluitend is gebaseerd op de Wahv, zoals het Besluit administratiefrechtelijk handhaving verkeersvoorschriften (Bahv) en het Besluit buitengebruikstelling voertuigen, maar ook om regelgeving die mede op andere wetten is gebaseerd, zoals de Regeling vaststelling administratiekosten 2012 en de Regeling modellen en formulieren ten behoeve van de handhaving Justitie. In de bijlage bij de Wahv worden overtredingen als Muldergedraging aangemerkt die in andere wetten en regelingen strafbaar zijn gesteld.

Algemene wet bestuursrecht

Onder een besluit wordt in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling (art. 1:3 lid 1 Awb). De oplegging van een administratieve sanctie is een schriftelijke beslissing. Volgens art. 3 lid 2 Wahv zijn ambtenaren bevoegd tot de oplegging van administratieve sancties (zie daarover 6.2). Zij moeten worden beschouwd bestuursorgaan in de zin van art. 1:1 lid 1 sub a Awb, omdat het ambtenaren betreft die werkzaam zijn bij een publiekrechtelijke rechtspersoon. Dit betekent dat de regels van de Awb in beginsel van toepassing zijn wanneer een administratieve sanctie is opgelegd op grond van de Wahv. Omdat in de Wahv voor een ander handhavingssysteem is gekozen, zijn sommige onderdelen van de Awb echter niet van toepassing. Dat is het geval ten aanzien van (sommige) bepalingen uit de Awb met betrekking tot het opleggen en de inning van een

⁵² Die aspecten komen in hoofdstukken 4-8 aan de orde.

administratieve sanctie en de administratiekosten (art. 2a Wahv), het administratief beroep (art. 7 Wahv), het beroep op de rechtbank (art. 9 Wahv), het instellen van hoger beroep (art. 15 Wahv) en het doen inleveren van het rijbewijs wanneer de administratieve sanctie niet is voldaan (art. 30 lid 3 Wahv).

3.5 Toepassingsbereik wet

Door middel van de Wahv mogen alleen gedragingen worden gesanctioneerd die in strijd zijn met voorschriften die betrekking hebben op het verkeer en die zijn gesteld bij of krachtens de Wegenverkeerswet 1994 (WVW 1994), de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen (WAM), de Provinciewet of de Gemeentewet. De bijlage bij de Wahv bevat overigens geen gedragingen die strafbaar zijn gesteld in de Provinciewet. Met de term 'voorschriften' wordt bedoeld op verboden of geboden die in deze wetten zijn opgenomen. Dat voorschriften ook 'krachtens' de genoemde wetten kunnen zijn gegeven, betekent dat de voorschriften ook kunnen zijn opgenomen in uitvoeringswetgeving die op een van de genoemde wetten in formele zin zijn gebaseerd. Zo is het Besluit voertuigen een AMvB krachtens de WVW 1994. Op het Besluit voertuigen is op zijn beurt de Regeling voertuigen gebaseerd, een ministeriële regeling. In zowel het Besluit Voertuigen als de Regeling voertuigen zijn voorschriften gegeven die door middel van de Wahv worden gehandhaafd. Het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990) is een ander voorbeeld van een AMvB op grond van de WVW 1994. Veel voorschriften daaruit worden door middel van de Wahv gehandhaafd. Ook verkeersovertredingen uit APV's, die krachtens de Gemeentewet worden vastgesteld, kunnen door middel van de Wahv worden gehandhaafd. Sommige van de feitcodes R403 en verder hebben daarop betrekking.

Verhouding tot strafrechtelijke vervolging voor verkeersovertredingen

In de wetten die zijn overtreden in geval een Wahv-gedraging is begaan, is bepaald dat deze gedragingen strafbare feiten zijn. In de Wahv is niet bepaald dat in geval een gedraging is geconstateerd, die is opgenomen in de bijlage bij de Wahv, de administratiefrechtelijke weg móet worden gevolgd om de overtreder te sanctioneren. Het staat de OvJ op grond van de wet dus vrij om een overtreder strafrechtelijk te vervolgen.⁵³ In de praktijk worden strafbare feiten die Wahv-gedragingen opleveren volgens respondenten van het Parket CVOM niet in tenlasteleggingen opgenomen. Wat soms wel gebeurt, is dat wordt geconstateerd dat een aantal kort na elkaar begane verkeersovertredingen samen het misdrijf van artikel 5 WVW 1994 (gevaarzetting op de weg) opleveren en dat voor dat misdrijf strafrechtelijk wordt vervolgd.⁵⁴

Het is mogelijk dat kort na elkaar meerdere verkeersovertredingen zijn geconstateerd. Dan kan de vraag rijzen of het toegelaten is om sommige van die gedragingen strafrechtelijk af te doen en andere met een Wahv-

⁵³ Ook de oplegging van een bestuurlijke boete op grond van de Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte voor een Muldergedraging, is toegelaten. Zie hof Arnhem-Leeuwarden 18 maart 2025, ECLI:NL:GHARL:2025:1537.

⁵⁴ Artikel 5 WVW 1994: 'Het is een ieder verboden zich zodanig te gedragen dat gevaar op de weg wordt veroorzaakt of kan worden veroorzaakt of dat het verkeer op de weg wordt gehinderd of kan worden gehinderd.'

sanctie. In de Aanwijzing feitgecodeerde misdrijven, overtredingen en Muldergedragingen wordt daarover vermeld:

‘Als geconstateerd is dat een persoon op een bepaald moment meerdere overtredingen heeft begaan, wordt aan betrokkene/verdachte een administratieve sanctie opgelegd óf wordt tegen hem een strafbeschikking uitgevaardigd óf proces-verbaal opgemaakt. Afdoening langs één traject is het uitgangspunt om verwarring van procedures te voorkomen. Als wel de strafrechtelijke en de administratiefrechtelijke weg worden bewandeld, moet daarvan in het proces-verbaal zo concreet mogelijk melding worden gemaakt. Van deze mogelijkheid mag slechts in zeer uitzonderlijke gevallen gebruik worden gemaakt.’

Van zo’n zeer uitzonderlijk geval was kennelijk sprake in een zaak waarin een Wahv-sanctie was opgelegd voor de weigering mee te werken aan een voorlopig ademonderzoek, terwijl strafrechtelijk was vervolgd wegens rijden onder invloed.⁵⁵

Ne bis in idem

Wanneer een administratieve sanctie wordt opgelegd – en dus de keuze is gemaakt om de overtreding met een Wahv-sanctie af te doen – ‘zijn voorzieningen van strafrechtelijke of strafvorderlijke aard uitgesloten’ (art. 2 lid 1 Wahv). De OvJ mag op grond van deze bepaling bijvoorbeeld niet besluiten om de overtreder een strafbeschikking op te leggen nadat voor dezelfde gedraging een administratieve sanctie op grond van de Wahv is opgelegd. Daardoor zou de overtreder immers tweemaal worden bestraft op grond van dezelfde gedraging. In artikel 2 lid 1 Wahv wordt gesproken van een sanctie die ‘wordt opgelegd’. Het zou zuiverder zijn om de formulering ‘is opgelegd’ te hanteren.⁵⁶ Belangrijker is dat de situatie niet is geregeld waarin een bestuurlijke boete is opgelegd voor een verkeersovertreding, wat voor sommige verkeersovertredingen mogelijk is op grond van de Wet bestuurlijke boete overlast openbare ruimte (Wbboor). Het daarnaast opleggen van een Wahv-sanctie zou leiden tot dubbele bestraffing.

De omgekeerde situatie – er wordt een Wahv-sanctie opgelegd nadat een strafrechtelijke vervolging is ingesteld op grond van hetzelfde feit – is niet wettelijke geregeld.⁵⁷ Ten tijde van de inwerkingtreding van de Wahv bestond de Awb nog niet. In de Awb is een bepaling opgenomen met betrekking tot het opleggen van

⁵⁵ Hof Arnhem-Leeuwarden 8 augustus 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:5115. Uit de in het arrest genoemde gegevens blijkt niet specifiek waarom deze keuze in dit geval was gemaakt.

⁵⁶ Wanneer een persoon alleen nog een kennisgeving heeft ontvangen dat de Wahv-sanctie zal worden opgelegd (vgl. art. 5:43 Awb), staat dat volgens de Wahv niet in de weg aan een strafrechtelijke vervolging. Praktisch lijkt het bij Wahv-sanctie echter zo te zijn dat het besluit om een sanctie op te leggen al is genomen op het moment waarop de aankondiging van een beschikking wordt afgegeven, doordat de handhavende ambtenaar zijn besluit naar het CJIB heeft gestuurd. De door het CJIB opgemaakte beschikking wordt weliswaar later toegestuurd, maar de sanctie is ter plekke bepaald.

⁵⁷ In artikel 255a lid 1 Sv is bepaald dat een verdachte na volledige tenuitvoerlegging van een *strafbeschikking* ter zake van hetzelfde feit niet opnieuw in rechten mag worden betrokken. Een redelijke uitleg van deze bepaling lijkt mee te brengen dat de oplegging van een administratieve sanctie vanwege dezelfde gedraging uitgesloten is, omdat daardoor de overtreder opnieuw in rechten zou worden betrokken. Artikel 68 Sr heeft betrekking op de situatie dat een verdachte eerder door een *strafrechter* onherroepelijk is veroordeeld, en is derhalve niet van toepassing op de situatie een verdachte ter zake hetzelfde feit eerder een administratieve sanctie opgelegd heeft gekregen.

een bestuurlijke boete nadat een strafrechtelijke vervolging is ingesteld. Artikel 5:44 lid 1 Awb luidt: 'Het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke boete op indien tegen de overtreder wegens dezelfde gedraging een strafvervolging is ingesteld en het onderzoek ter terechtzitting is begonnen, dan wel een strafbeschikking is uitgevaardigd.' Het komt ons wenselijk voor om een vergelijkbare bepaling in te voeren ten aanzien van Wahv-sancties. Mogelijk kan artikel 5:44 Awb daartoe van overeenkomstige toepassing worden verklaard. Het is ook denkbaar dat in het Wetboek van Strafvordering een soortgelijke bepaling zou worden ingevoerd als vervolgingsuitsluitingsgrond (vergelijkbaar met artikel 243 Sv).⁵⁸ In de praktijk lijkt het ontbreken van een dergelijke bepaling niet tot problemen te leiden. Dat neemt niet weg dat het wenselijk is om het toepasselijke juridische kader in de wet vast te leggen, zoals dat ten aanzien van bestuurlijke boetes kennelijk ook wenselijk is geacht.⁵⁹

Ten slotte stellen wij vast dat het opleggen van een Wahv-sanctie nadat een bestuurlijke boete is opgelegd voor dezelfde verkeersovertreding, niet wettelijk is geregeld.⁶⁰ In artikel 5:43 Awb is weliswaar een bepaling opgenomen met betrekking tot de oplegging van een bestuurlijke boete nadat eerder voor hetzelfde feit een bestuurlijke boete is opgelegd, maar de Wahv-sanctie is geen bestuurlijke boete in de zin van artikel 5.43 Awb.⁶¹

Aanbeveling 1:

Breidt de wettelijke regeling van ne bis in idem-beginsel (art. 2 lid 1 Wahv) uit tot alle situaties waarin dubbele bestraffing wegens dezelfde verkeersovertreding denkbaar is.

3.6 Legaliteit

3.6.1 Sanctioneerbare gedragingen

Een voorwaarde om een administratieve sanctie te mogen opleggen, is dat de gedraging waarvoor deze sanctie wordt opgelegd, is opgenomen in de bijlage bij de Wahv (art. 2 lid 1 Wahv). Deze bijlage kan worden gewijzigd bij AMvB (art. 2 lid 5-6 Wahv), wat sinds de inwerkingtreding van de wet tot aan 2025 28 keer is gebeurd. Daarbij zijn de sanctiebedragen dikwijls verhoogd (zie 2.5.3), maar zijn soms ook nieuwe gedragingen toegevoegd en verwijderd. De gedachte van de Wahv is dat alleen lichte verkeersovertredingen door middel van deze wet worden afgedaan. In de MvT is niet uiteengezet aan de hand van welk criterium kan worden bepaald of sprake is van een lichte verkeersovertreding.⁶²

⁵⁸ Artikel 243 lid 2 Sv: 'Indien terzake van het feit aan de verdachte een bestuurlijke boete is opgelegd, dan wel een mededeling als bedoeld in artikel 5:50, tweede lid, onderdeel a, van de Algemene wet bestuursrecht is verzonden, heeft dit dezelfde rechtsgevolgen als een kennisgeving van niet verdere vervolging.'

⁵⁹ Ne bis in idem is evenmin geregeld voor de situatie waarin een Wahv-sanctie wordt opgelegd nadat voor dezelfde overtreiding een fiscale naheffing van parkeerbelasting is opgelegd (en andersom).

⁶⁰ Wij hebben geen indicaties dat dit in de praktijk voorkomt.

⁶¹ Wanneer – omgekeerd – al een Wahv-sanctie is opgelegd, ligt het voor de hand om artikel 5:43 Awb van toepassing te achten, omdat het blijkens de MvT de intentie van de minister van Justitie is geweest om het ne bis in idem-beginsel te codificeren. Dit beginsel houdt volgens de MvT in dat niemand tweemaal mag worden gestraft voor dezelfde overtreiding. Zie *Kamerstukken II* 2003/04, 29702, 3, p. 136.

⁶² *Kamerstukken II* 1987/88, 20 329, 3 (MvT), p. 21.

De gedragingen die in de bijlage zijn opgenomen, zijn verboden bij een andere wet. Op grond van die wet zijn het strafbare feiten, meer specifiek overtredingen. Deze worden echter afgedaan met een administratieve sanctie.

3.6.2 Sanctioneerbare overtreders

In artikel 2 Wahv is bepaald dat administratieve sancties kunnen worden opgelegd ter zake van gedragingen die in de bijlage bij de wet zijn opgenomen. In dit artikel is niet bepaald welke soorten personen overtredingen kunnen begaan en kunnen worden gesanctioneerd. Uit de omschrijving van de gedragingen in de bijlage en in de wetten die door middel van de Wahv worden gehandhaafd, volgt om welke soorten verkeersdeelnemers het kan gaan. In beginsel kan het daarbij om alle soorten weggebruikers gaan, ook om voetgangers. Praktisch betreft het echter vrijwel altijd bestuurders van motorrijtuigen.

Een overtreding wordt feitelijk altijd begaan door een natuurlijke persoon. Als uitgangspunt worden administratieve sancties daarom opgelegd aan natuurlijke personen. Omdat ten aanzien van bestuurders van motorrijtuigen een kentekenaansprakelijkheid wordt aangenomen wanneer niet is vastgesteld wie het voertuig feitelijk heeft bestuurd, kunnen sancties echter ook aan rechtspersonen worden opgelegd. Dit zal bijvoorbeeld het geval kunnen zijn wanneer een overtreding is begaan met een bedrijfsauto.

3.6.3 Sancties

De enige sanctie die kan worden opgelegd op grond van de Wahv is een administratieve sanctie, die bestaat uit de betaling van een geldsom aan de Staat (art. 2 lid 3 Wahv). De hoogte van de sancties is bepaald in de bijlage bij de Wahv. Bij de invoering van de wet was daarin bepaald dat de sancties in de bijlage niet hoger mochten zijn dan f 500.⁶³ Dat was ten tijde van de totstandkoming van de wet het maximum van de eerste geldboetecategorie.⁶⁴ In 1997 is het bedrag verhoogd tot f 750 (*Stb.* 1997/212). Sinds 2011 wordt de maximale strafbedreiging niet langer aangegeven in een bedrag, maar mag deze niet hoger zijn dan het bedrag van de strafrechtelijke geldboete van de eerste categorie (*Stb.* 2011/170). De geldboetecategorieën zijn bepaald in artikel 23 Sr. Sinds 1 januari 2024 bedraagt een geldboete van de eerste categorie € 515. Opvallend is dat de strafbedreiging in de wet waarin de Wahv-gedraging strafbaar is gesteld soms hoger is dan een geldboete van de eerste categorie. Zo is in artikel 36 lid 3 WVV 1994 het rijden zonder behoorlijk leesbaar kentekenbewijs verboden, wat volgens artikel 177 lid 2 WVV 1994 een overtreding is waarvoor ten hoogste een geldboete van de tweede categorie kan worden opgelegd.

In de bijlage is per gedraging bepaald welke sanctie ervoor wordt opgelegd. Bij invoering van de wet werd door middel van boetecategorieën aangegeven wat de hoogte van de sanctie is. Tegenwoordig worden concrete geldbedragen genoemd. Wanneer de overtreder jonger dan 16 jaar was toen de overtreding werd

⁶³ *Kamerstukken II* 1987/88, 20 329, 3 (MvT), p. 21.

⁶⁴ *Kamerstukken II* 1987/88, 20 329, 3 (MvT), p. 37.

begaan, is een minder hoge strafbedreiging van toepassing. In dat geval wordt het bedrag van de sanctie namelijk gehalveerd (art. 2 lid 4 Wahv). De bedragen zijn in de loop van de tijd verhoogd en worden tegenwoordig jaarlijks geïndexeerd. Zie over de ontwikkeling van de sanctiehoogte hoofdstuk 4.

De tarieven worden regelmatig gewijzigd, soms ook ten voordele van de overtreder. In de Wahv is geen bepaling opgenomen waarin tot uitdrukking wordt gebracht dat in geval van verandering van wetgeving na het moment waarop de overtreding is begaan, de voor de overtreder meest gunstige bepaling wordt toegepast (vgl. art. 1 lid 2 Sr, dat in art. 5:46 lid 4 Awb van overeenkomstige toepassing is verklaard). In de ambv's waarbij de bijlage wordt gewijzigd, wordt tegenwoordig echter een bepaling opgenomen waarin dat tot uitdrukking wordt gebracht.⁶⁵

3.6.4 Inrichting van de bijlage bij de Wahv

De Wahv kent een bijlage. Daarin wordt per opgenomen gedraging aangegeven welke sanctiebedrag wordt opgelegd. De gedragingen zijn geordend per wet waarin de gedraging is verboden. Ze worden voorzien van een feitcode, die bestaat uit een combinatie van cijfers en letters. Vervolgens wordt aangegeven welk sanctiebedrag van toepassing is, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende categorieën weggebruikers/voertuigen. De categorieën zijn niet voor alle soorten gedragen gelijk. Er wordt gebruik gemaakt van drie categorie-indelingen, te weten A, B en C. Dat hangt samen met de typen gedragingen en de wijze waarop deze in de verschillende wetten zijn geregeld. Zo komt de zeer uitvoerige categorie-indeling A overeen met de typen voertuigen waarover in de Regeling voertuigen regels zijn gesteld.

In tabel 3.1 wordt een voorbeeld gegeven van de wijze waarop een gedraging in de bijlage is opgenomen. De overtreding betreft het overschrijden van de maximumsnelheid binnen de bebouwde kom met 10 km/uur. Deze gedraging is verboden volgens het RVV 1990. Het maakt verschil met welk type voertuig de overtreding is begaan. Op deze gedragingen is categorie-indeling C van toepassing. Wanneer de overtreding bijvoorbeeld is begaan met een personenauto zonder aanhangwagen, is volgens deze categorie-indeling sprake van een voertuig van categorie 1. Daarvoor wordt een sanctie van € 90 plus € 9 administratiekosten opgelegd.

Tabel 3.1 Voorbeeld van inrichting bijlage bij Wahv

Feitcode	Feit	Overtreden artikel	Tarief in euro per feit en categorie			
	Overschrijding van de maximumsnelheid binnen de bebouwde kom	20 sub a RVV 1990 (cat 1/2), 20 sub b en c RVV 1990 (cat 3), 22 sub c en d RVV 1990 (cat 3), 22a RVV 1990 (cat 4)	1	2	3	4
VA 010	– met 10 km/h		90	134	90	90

⁶⁵ Zie bijvoorbeeld *Stb.* 2025/1, artikel III: 'De gewijzigde feitcodes en tarieven in de bijlage van de Wahv gelden enkel voor gedragingen die plaatsvinden na inwerkingtreding van dit besluit. Voor de strafrechtelijke bepalingen van dit besluit geldt het legaliteitsbeginsel van artikel 1 van het Wetboek van Strafrecht.'

De bijlage begint met 'Afdeling A. Verkeer te land'. Dat is tevens de enige in de Wahv opgenomen afdeling. De Tekstenbundel voor misdrijven, overtredingen en Muldergedragingen, waarin ook de feitcodes ter zake van strafbeschikkingen zijn opgenomen, bevat feiten in de categorieën A tot en met GA.⁶⁶ In de tussenkopjes waarin een nieuwe serie feitcodes wordt aangekondigd (met begin- en eindcode), kloppen de begin- en eindcodes dikwijls niet (meer).

Aanbeveling 2:

Verbeter de bijlage bij de Wahv, door de begin- en eind-feitcodes in tussenkopjes te corrigeren.

3.7 Strafbepalingen

In artikel 34 zijn enkele gedragingen in verband met de Wahv strafbaar gesteld:

- ⦿ niet voldoen aan de vordering van een toezichthoudende ambtenaar;
- ⦿ onjuist opgeven van gegevens aan een toezichthoudende ambtenaar;
- ⦿ niet voldoen aan de verplichting op het rijbewijs in te leveren op grond van artikel 30 Wahv.

In de Wahv wordt aan de toezichthoudende ambtenaar niet de bevoegdheid gegeven om vorderingen te doen. De vorderingen die de ambtenaar kan doen, vloeien voort uit andere wetten, waarin gedragingen uit bijlage 2 bij de Wahv strafbaar zijn gesteld. Zo kan de opsporingsambtenaar op grond van artikel 130 lid 2 WVV 1994 vorderen dat een bestuurder het rijbewijs ter inzage geeft.

De strafbare feiten zijn geclassificeerd als overtredingen en kunnen worden bestraft met een geldboete van de tweede categorie. Volgens artikel 23 lid 4 Sr bedraagt deze geldboete sinds 1 januari 2024 € 5.150.

Hoewel geen problemen zijn geconstateerd met betrekking tot de toepassing van de strafbepalingen – het is ons ook niet bekend óf deze worden toegepast – zou kunnen worden overwogen om de sanctionering bestuursrechtelijk vorm te geven. Het betreft immers gedragingen in het kader van de uitoefening van bevoegdheden door een toezichthoudende ambtenaar dan wel in het kader van tenuitvoerlegging van een administratieve sanctie. Artikel 5:20 Awb voorziet in de mogelijkheid om een last onder bestuursdwang op te leggen wanneer niet wordt voldaan aan de medewerkingsplicht in het kader van de uitoefening van bevoegdheden door een toezichthouder.

⁶⁶ <https://www.om.nl/documenten/publicaties/mulderbundel/map/map/tekstenbundel-voor-misdrijven-overtredingen-en-muldergedragingen-2024-feitenboekjes>.

4 Wahv-gedragingen

4.1 Inleiding

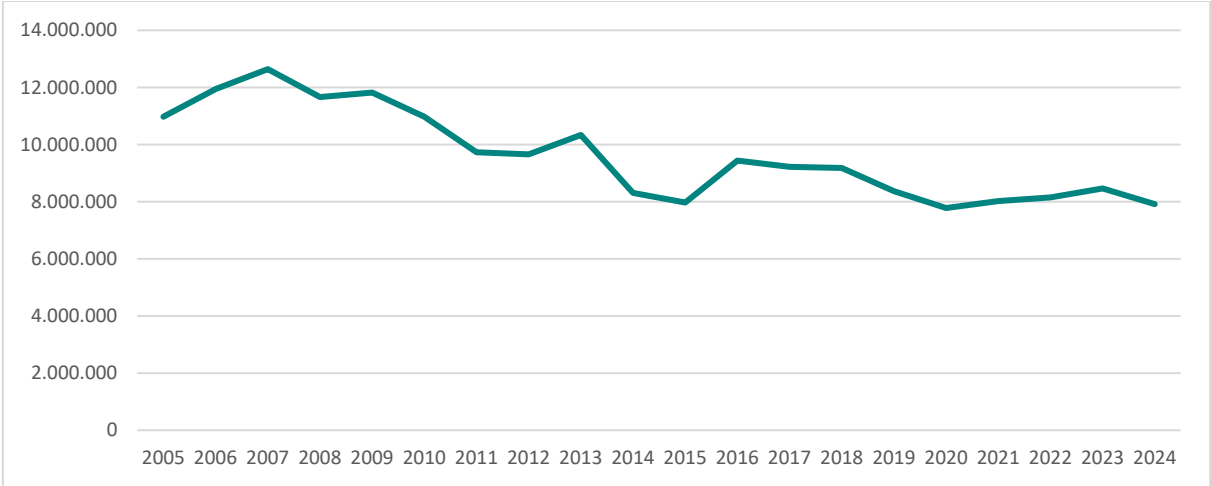
Zoals beschreven in 3.6.4, kent de Wahv een bijlage waarin de gedragingen zijn aangegeven die beboet kunnen worden onder de Wahv. In dit hoofdstuk wordt eerst een cijfermatig overzicht gegeven van de instroom van Wahv-boetes, van de typen overtredingen waarvoor de boetes worden opgelegd en van de typen gesanctioneerden (4.2). Daarna wordt ingegaan op de vraag hoe bepaald wordt welke feiten in de bijlage worden opgenomen en welke criteria daarbij worden gehanteerd (4.3). Vervolgens wordt ingegaan op de ontwikkelingen die sinds de implementatie van de wet hebben plaatsgevonden (4.4) en de verhouding daarvan tot de beleidslogica (4.5). Het hoofdstuk sluit af met een discussie over de wenselijkheid om bepaalde feiten over te hevelen vanuit het strafrecht naar de Wahv en visa versa (4.6-4.7).

4.2 Instroom en kenmerken van overtredingen en gesanctioneerden

In 1990 werd de nieuwe wet van kracht. Vanaf september konden in de aangesloten arrondissementsparketten boetes worden opgelegd. In 1992 werden de drie laatste arrondissementsparketten onder de werkingssfeer van de wet gebracht, te weten op 15 januari het ressort Den Bosch, op 15 april het ressort Den Haag en ten slotte op 1 juli het ressort Amsterdam. Deze gefaseerde invoering weerspiegelt zich in de kwantitatieve overzichten. In 1990 bedroeg het aantal opgelegde boetes 68.266, in 1991 liep dit verder op naar 369.230 en in 1992 – het eerste jaar dat alle ressorten waren aangesloten – bedroeg het aantal ingestroomde zaken al 2.459.399. Het aantal opgelegde boetes nam jaarlijks toe. In 1990 was het aantal 3.263.804 en in 2000 was dit aantal meer dan verdubbeld tot 7.794.025 (voor een totaalbedrag van 689.958.000 gulden). In 2003 wordt voor het eerst de grens van 10 miljoen boetes bereikt (10.570.020). In 2007 wordt het hoogste aantal ooit gehaald. In dat jaar worden 12.640.880 boetes onder Wahv opgelegd (zie onderstaande tabel). Vanaf 2007 lijkt sprake van een lichte trendmatige daling. In 2024 bedroeg de totale instroom bij het CJIB 7.913.692 Wahv-boetes.⁶⁷

⁶⁷ Het gaat hierbij om het totale aantal Wahv-boetes, inclusief de boetes die na staandehouding zijn opgelegd.

Figuur 4.1 Aantal boetes dat jaarlijks instroomt bij het CJIB (2005-2024)



Bron: CJIB (2025) & WODC: Criminaliteit en Rechtshandhaving (2023)

Wordt gekeken naar de feitscategorieën waarvoor de boetes worden opgelegd, dan blijkt dat de sancties voor het leeuwendeel worden opgelegd voor snelheidsovertredingen. Zij maken twee derde van het totaal uit.

Tabel 4.1 Aantal sancties uitgesplitst naar feitscategorie (2021-2024)

Feitscategorie	2021	2022	2023	2024	percentage 2024
Snelheid binnen bebouwde kom	2.577.481	2.462.495	2.627.543	2.465.556	31,2%
Snelheid autosnelweg	2.316.854	2.347.470	2.363.294	2.074.133	26,2%
Snelheid buiten bebouwde kom	1.747.198	1.701.734	1.555.162	1.409.433	17,8%
Overig verkeer te land	412.077	536.031	659.565	800.179	10,1%
Parkeren/stilstaan	362.709	422.462	473.538	465.822	5,9%
Verkeerslicht	222.334	244.301	233.421	214.917	2,7%
Handheld bellen	159.304	177.230	198.840	165.405	2,1%
WVW 1994/Reglement Rijbewijzen	90.587	105.419	121.642	126.456	1,6%
WAM	86.117	94.210	115.990	103.482	1,3%
Helm	17.037	30.420	79.892	39.015	0,5%
Gordel	30.474	29.097	32.515	26.327	0,3%
Snelheid woonerf	30	33	44	20.300 ⁶⁸	0,3%
Kentekenreglement	1.544	1.787	2.065	2.272	0,0%
Kleven	372	354	406	395	0,0%
Totaal	8.024.118	8.153.043	8.463.917	7.913.692	100,0%

Bron: CJIB (2025)

De cijfers over categorieën weggebruikers zijn niet weergegeven in de tabel, maar in meer dan 90% van de gevallen is de boete opgelegd aan (een kentekenhouder van) een voertuig met meer dan twee wielen (in

⁶⁸ Dit aantal is niet in lijn met de voorgaande jaren. Dit kan worden verklaard doordat in 2024 door een technische oorzaak, in een groot aantal gevallen het type weg ten onrechte als 'woonerf' is aangeduid in de aanvoer door de aanvoerende opsporingsinstanties. Deze beschikkingen zijn nadien ingetrokken en de gegevens zijn opnieuw aangeleverd. Omdat deze zaken al wel waren ingestroomd bij het CJIB en de beschikkingen ook al grotendeels verzonden waren, komen zij wel terug in deze cijfers.

hoofdzaak personenauto's en vrachtwagens). Bestuurders van motorvoertuigen met twee wielen (motoren) zijn de op een na meest voorkomende groep, maar maken slechts 4% uit van de weggebruikers die worden beboet. Bromfietzers en snorfietzers zijn goed voor 1,8% van de beboete weggebruikers. De andere categorieën die de wet kent, zoals fietsers en bestuurders van gehandicaptenvoertuigen leveren een verwaarloosbaar klein aandeel.

Het hoge percentage beboete weggebruikers dat valt in de categorie voertuig met meer dan twee wielen, houdt verband met het feit dat de Wahv werkt met kentekenaansprakelijkheid en dat het overgrote deel van de boetes automatisch wordt vastgesteld door flitspalen en trajectcontroles. Onderstaande tabel benadrukt die conclusie. In 94% van de in 2024 opgelegde boetes werd de overtreding op basis van het kenteken vastgesteld, in het overgrote deel daarvan automatisch. Slechts in 6% was sprake van een staandehouding.

Tabel 4.2 Aantal sancties uitgesplitst naar type constatering (2021-2024)

Constatering	2021	2022	2023	2024	Percentage 2024
Kenteken	7.524.743	7.635.770	7.845.914	7.403.272	94%
Staandehouding	499.375	517.273	618.003	510.420	6%
Eindtotaal	8.024.118	8.153.043	8.463.917	7.913.692	100%

Bron: CJIB (2025)

Bijna driekwart van de boetes is opgelegd aan een natuurlijk persoon (meestal in de hoedanigheid van de kentekenhouder). Dat neemt niet weg dat jaarlijks meer dan 2 miljoen boetes aan rechtspersonen worden opgelegd, zoals autoverhuurders, leasemaatschappijen en bedrijven die eigen voertuigen in beheer hebben.

Tabel 4.3 Aantal sancties uitgesplitst naar type persoon (2021-2024)

Type persoon	2021	2022	2023	2024	Percentage 2024
Natuurlijk persoon	5.751.061	5.748.453	6.031.116	5.663.073	72%
Rechtspersoon	2.273.057	2.404.590	2.432.801	2.250.619	28%
Eindtotaal	8.024.118	8.153.043	8.463.917	7.913.692	100%

Bron: CJIB (2025)

Regionaal bestaan grote verschillen in de mate waarin Wahv-sancties worden opgelegd. In absolute zin zijn in Zuid-Holland de meeste overtredingen geconstateerd (meer dan 1,5 miljoen in 2024). Wordt het aantal boetes gerelateerd aan het aantal inwoners, dan kent de provincie Utrecht de hoogste boetedichtheid. In 2024 leverde dat een percentage op van 53,8%. De hoge boeteconcentratie in beide provincies houdt verband met de hoge concentratie van automatische trajectcontroles.

Tabel 4.4 Aantal sancties (natuurlijke personen) uitgesplitst naar provincie (2021-2024)

Provincie (pleeglocatie)	2021	2022	2023	2024	% inwoners
Utrecht	911.896	873.828	878.462	757.478	53,8%
Zuid-Holland	1.465.482	1.507.076	1.479.095	1.511.428	39,1%
Noord-Holland	997.479	1.061.164	1.044.433	1.094.760	36,6%
Zeeland	107.494	98.188	120.292	116.294	29,6%
Limburg	356.915	351.038	361.764	314.868	27,7%
Gelderland	543.775	551.048	687.790	565.426	26,2%
Flevoland	98.981	130.512	153.420	112.767	24,7%
Noord-Brabant	718.888	639.783	678.153	599.061	22,5%
Groningen	115.816	113.550	154.811	132.085	21,9%
Fryslân	103.651	93.429	112.943	132.218	19,9%
Drenthe	78.344	72.428	102.970	97.170	19,2%
Overijssel	252.340	256.409	256.983	229.518	19,2%

Bron: CJIB (2025)

Het boetedichtheidspercentage is echter geen nauwkeurige indicator om aan te geven welk percentage van de Nederlanders überhaupt in een gegeven jaar een boete krijgt (incidentie). Weggebruikers kunnen tenslotte in een gegeven jaar meer dan één boete krijgen. Blijkens de onderstaande tabel (4.5) blijkt dat ook het geval te zijn. Meer dan een derde van de personen aan wie in 2024 een boete werd opgelegd, werd in dat jaar vaker onder de Wuhv gesanctioneerd. Het overzicht laat zien dat Nederland duizenden weggebruikers kent die jaarlijks meer dan 10 sancties opgelegd krijgen. Er zijn zelfs personen die in één jaar meer dan 100 boetes krijgen opgelegd.

Tabel 4.5 Aantal sancties (natuurlijke personen) uitgesplitst naar stapeling van sancties (2021-2024)

aantal sancties per jaar	2021	2022	2023	2024	perc.2024
1 sanctie	1.875.390	1.961.475	2.083.066	1.988.922	64,0%
2 t/m 5 sancties	1.029.696	1.021.456	1.081.639	1.008.711	32,5%
6 t/m 10 sancties	95.232	91.284	94.519	87.417	2,8%
11 t/m 15 sancties	17.106	16.110	15.815	15.122	0,5%
16 t/m 20 sancties	5.331	4.810	4.877	4.312	0,1%
21 t/m 40 sancties	3.869	3.689	3.369	3.279	0,1%
41 t/m 60 sancties	472	446	384	339	0,0%
61 t/m 80 sancties	106	108	91	83	0,0%
81 t/m 100 sancties	43	41	29	28	0,0%
>100 sancties	51	52	46	27	0,0%
Eindtotaal	3.027.296	3.099.471	3.283.835	3.108.240	100,0%

Bron: CJIB (2025)

4.3 Procedure en uitgangspunten bij vaststellen feiten

De Commissie Feiten en Tarieven (CFT) adviseert onder meer over de vraag of een gedraging zou moeten worden toegevoegd aan of afgevoerd van de bijlage bij de wet.⁶⁹ In deze commissie zijn onder meer het Parket CVOM, het CJIB en de politie vertegenwoordigd.⁷⁰ De hoofd-OvJ van het Parket CVOM is voorzitter van de CFT. De commissie vergadert maandelijks. Tijdens deze bijeenkomsten worden onder andere wetswijzigingen, jurisprudentie en beleidsontwikkelingen besproken. Op basis daarvan kan de CFT adviseren over de introductie van nieuwe feitcodes, en beoordelen onder welk regime (strafrecht of Wahv) een gedraging zou moeten vallen. Uit de interviews met het Parket CVOM blijkt dat het weinig voorkomt dat nieuwe verkeergerelateerde gedragingen strafbaar worden gesteld, laat staan dat moet worden bepaald of die feitgecodeerd zullen worden afgedaan onder de Wahv.

Bij de beoordeling of een gedraging als Muldergedraging kan worden aangemerkt, hanteert de CFT als uitgangspunt dat overtredingen van verkeersvoorschriften in principe onder de Wahv vallen. Dit betreft doorgaans feiten uit het Reglement verkeersregels en verkeerstekens (RVV) en de Regeling voertuigen. Dergelijke gedragingen worden, in de woorden van de MvT, als ethisch neutraal beschouwd.

*'het zou irreëel zijn om overtredingen, waaruit niet blijkt van gevaar of van beduidend nadeel voor derden, als ernstige inbreuken aan te merken. Het betreft hier feiten waarvan het plegen als zodanig geen ernstige morele blaam op de overtreder werpt.'*⁷¹

De term ethisch-neutraal heeft geen heldere afbakening. Een ethisch neutrale gedraging is volgens respondenten van de CFT een gedraging die in principe door iedereen kan worden begaan, waarbij de intentie van de dader geen rol speelt. Deze gedragingen kunnen bij vergissing worden begaan. Voorbeelden zijn het licht overschrijden van de maximumsnelheid of een vergeten voorrangsregel. Ernstigere overtredingen, zoals 80 km/u te hard rijden op de snelweg of 30 km/u te hard op een woonerf, kwalificeren niet meer als vergissing en zijn daarmee minder ethisch neutraal. Hoewel veel verkeersovertredingen risico's voor de verkeersveiligheid met zich meebrengen, is dat geen criterium bij de beoordeling of een gedraging onder de Wahv moet vallen. Zou dat anders zijn, dan zou vrijwel elke verkeersovertreding onder het strafrecht moeten vallen. Het niet verlenen van voorrang kan bijvoorbeeld tot een ernstig ongeval leiden. Er zijn volgens de respondenten van de CFT gedragingen waarbij de beoordeling of die onder de Wahv moeten vallen lastig is.

⁶⁹ Volgens het Instellingsbesluit CFT adviseert de CFT, altijd via het College van PG's, over twee onderwerpen: boetetarieven voor strafbeschikkingen en boetetarieven voor Mulder-gedragingen. Daar hoort het advies bij welke gedragingen strafrechtelijk dan wel via Mulder worden afgedaan.

⁷⁰ Van de CFT zijn vertegenwoordigers van de volgende organisaties lid:

- CVOM (vanuit drie onderdelen: strafrecht, Mulder en beleid)
- Ministerie van Justitie
- Functioneel Parket (i.v.m. lichte feitgecodeerde milieuovertredingen)
- Politie
- CJIB
- VNG
- Justid

⁷¹ *Kamerstukken II 1987/88, 20 329, 3, p. 21.*

Een voorbeeld is het vasthouden van een smartphone tijdens het rijden. Omdat het hier in de kern gaat om een gedragsvoorschrift, zonder dat de intentie bepalend is, wordt deze gedraging als Mulder-gedraging beschouwd. Er zijn ook gedragingen die in essentie gelijk zijn, maar zich in verschillende verschijningsvormen kunnen voordoen. Die is bijvoorbeeld het geval ten aanzien van snelheidsovertredingen. Lagere snelheidsovertredingen vallen onder de Wahv en hogere onder het strafrecht. De grens daartussen had ook net anders kunnen liggen. Bij de lagere snelheidsovertredingen is goed denkbaar dat de overtreder niet door heeft gehad dat hij te hard reed. Bij de hogere snelheidsovertredingen is dat minder aannemelijk.

Naast de initiële uitgangspunten hanteert de CFT ook enkele aanvullende uitgangspunten:

- 🕒 **Verkeersvoorschrift:** de Wahv is alleen bedoeld voor overtredingen van verkeersvoorschriften. Gedragingen zoals zwartrijden en overtredingen van de Wet op de identificatieplicht (WID) vallen daar niet onder. Deze zijn overigens ook moeilijker **handhaafbaar**, omdat de identiteit van de overtreder niet gemakkelijk vast te stellen is.
- 🕒 **Letsel of schade:** als een gedraging leidt tot letsel of materiële schade, mag deze volgens artikel 2, lid 2 Wahv niet via de Wahv worden afgedaan. Volgens de MvT voldoen dergelijke gedragingen niet aan de maatstaf van 'niet-ernstig'.⁷²
- 🕒 **Automatische constatering** speelt een rol.⁷³ Wanneer een feit automatisch kan worden geconstateerd, zoals het negeren van een rood licht, is dat een argument om het feit als Mulder-gedraging te beschouwen. Er kan dan op kenteken worden beboet.⁷⁴
- 🕒 **Indexering:** als het boetebedrag door jaarlijkse indexatie het maximum van de eerste geldboetecategorie overschrijdt, kan dat betekenen dat de gedraging naar het strafrecht wordt overgebracht.⁷⁵

4.4 Ontwikkelingen

Wordt gekeken naar de wijzigingen in de bijlage bij de wet, dan valt vooral op dat er sinds de implementatie van de Wahv relatief weinig inhoudelijke veranderingen zijn geweest. De meest voorkomende wijzigingen betroffen aanpassingen van de tarieven (zie volgende hoofdstuk) en actualisatie van feitcodes en verwijzingen (agrarisch, taxi, etc.) Er zijn maar weinig meer fundamentele wijzigingen geweest:

- 🕒 In 2013 werd feitcode Ko65a overgeheveld naar het strafrecht. Deze code had betrekking op het besturen van een motorrijtuig zonder geldig (nieuw type) rijbewijs zoals vereist onder de derde Europese rijbewijsrichtlijn (2006/126/EG), die op 19 januari 2013 in werking trad. Ko65a had betrekking op het

⁷² *Kamerstukken II 1987/88, 20 329, 3, p. 22:* 'Dergelijke gedragingen kunnen moeilijk als niet-ernstig worden beschouwd en dienen om die reden buiten het bereik van de wet te vallen.'

⁷³ In de praktijk wordt wel gesproken van 'automatische handhaving'. Het is echter niet zo dat na het maken van een flitsfoto op automatische wijze een beschikking wordt gegenereerd.

⁷⁴ De mogelijkheid van automatische constatering is weliswaar een factor waarmee rekening wordt gehouden, maar deze is niet doorslaggevend voor de keuze voor afdoening op grond van de Wahv of het strafrecht. Zo kunnen ook forse snelheidsovertredingen automatisch worden geconstateerd, maar worden deze strafrechtelijk gehandhaafd.

⁷⁵ Een alternatief is om het desbetreffende tarief minder of niet te verhogen. Het Parket CVOM pleit overigens voor een betere afstemming tussen de indexering van Wahv-boetes (jaarlijks) en die van de strafrechtelijke boetecategorieën (tweejaarlijks), zie verder 5.3.2.

besturen van een motorrijtuig zonder geldig (nieuw type) rijbewijs zoals vereist onder deze richtlijn, bij het besturen van een zwaardere motorklasse.

- ⑥ In 2013 werden enkele feitcodes gerelateerd aan het rijbewijs (17-jarigen, derde rijbewijsrichtlijn) toegevoegd.
- ⑥ Per 1 juli 2013 werden feitcodes toegevoegd naar aanleiding van wijzigingen in de Wet wegvervoer goederen (WWG) en invoering van het Electronic Register of Roadtransport Undertakings (ERRU).⁷⁶
- ⑥ In 2013 en 2014 zijn feitcodes uit de bijlage van de Wahv geschrapt, omdat ze voortaan via een OM-strafbeschikking worden gesanctioneerd.⁷⁷ De reden was dat het boetedrag na indexering hoger werd dan het maximum van de administratieve sanctie (destijds: € 405).
- ⑥ De Recidiveregeling Veelplegers verkeer (onderdeel 5.6 van de Richtlijn voor strafvordering feitgecodeerde misdrijven en overtredingen) werd in 2015 ingevoerd om bestuurders die herhaaldelijk ernstige verkeersovertredingen begaan, strenger aan te pakken. Wie binnen twee jaar drie strafbare verkeersfeiten pleegt, valt bij een vierde overtreding onder deze regeling. Vanaf dat moment wordt niet langer via een standaardboete gesanctioneerd, maar volgt een zwaardere straf via een OM-strafbeschikking of zittingseis, mogelijk met ontzegging van de rijbevoegdheid. Om dit mogelijk te maken, zijn diverse gedragingen – zoals rijden onder een rood kruis en gevaarlijk rijgedrag – uit de Wahv-bijlage gehaald en onder het strafrecht gebracht, zodat ze meetellen voor de recidivetoetsing (*Stb.* 2014/484).
- ⑥ Per 1 juli 2019 is het als bestuurder vasthouden van een mobiele telefoon toegevoegd aan de Wahv.⁷⁸

4.5 Verhouding tot de beleidslogica

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat bij de bepaling welke gedragingen onder de Wahv vallen, het uitgangspunt nog steeds is dat alleen gedragingen die als ethisch-neutraal worden beschouwd door middel van de Wahv worden gehandhaafd. Het is wel voorgekomen dat gedragingen met een ethisch-neutraal karakter onder het strafrecht zijn gebracht. Dat is enerzijds gebeurd omdat gedragingen vanwege verhoging van de tarieven boven het maximumbedrag van de eerste geldboetecategorie zouden komen, en anderzijds omdat het wenselijk werd gevonden om ter zake van bepaalde gedragingen recidiveregelingen mogelijk te maken. In het volgende hoofdstuk zal blijken dat de algemene hoogte van de tarieven flink is toegenomen, ook ten opzichte van de tarieven voor strafbeschikkingen. De extra verhogingen – naast de indexering ter compensatie van de inflatie – waren financieel gemotiveerd. Zij hebben niet als achtergrond gehad dat de aard van de gedragingen anders werd gewaardeerd. Ook de wens om een recidiveregeling te kunnen invoeren

⁷⁶ Zonder feitcode kan een overtreding niet administratief worden afgedaan via de Wahv. Door nieuwe Europese verplichtingen (zoals ERRU) en nationale implementatie (WWG) moesten Nederland en andere lidstaten hun nationale boetecatalogi aanpassen. De toevoegingen zorgen ervoor dat: handhaving in lijn is met EU-regelgeving, Nederland voldoet aan rapportageverplichtingen en dat deze gedragingen automatisch en eenduidig kunnen worden afgehandeld via het CJIB.

⁷⁷ Het ging enerzijds om bepaalde snelheidsovertredingen (feitcodes: VE030, VO027, VP027) en anderzijds om diverse voertuig- en technische overtredingen (VV008 – onderdeel van de snelheidsserie en de feitcodes N070b, N070f, P121b, P121m, P123b, P130j, P130o, P131b, P141b.)

⁷⁸ *Stb.* 2019/237.

ter zake van een bepaalde gedraging impliceert niet dat een individuele gedraging anders wordt gewaardeerd. Hierna zal blijken dat een aantal gedragingen die zijn overgeheveld wat betreft de CFT ethisch-neutraal zijn (ook als zij herhaald worden begaan) en dat zij alleen zijn overgeheveld omdat daar een politieke wens toe bestond.

4.6 Wenselijkheid om gedragingen van de Wahv naar het strafrecht over te brengen

Aan de stakeholders van de Wahv is expliciet gevraagd of bepaalde feiten die thans onder de Wahv worden afgedaan, overgebracht zouden moeten worden naar het strafrecht. De meeste betrokkenen zagen geen aanleiding om feiten over te hevelen. Respondenten van de RDW gaven aan het wel wenselijk te achten om veelplegers onder het strafrecht te kunnen bestraffen. Zie daarover 6.5.2. Wij hebben zelf geen gedragingen gevonden die standaard strafrechtelijk gesanctioneerd zouden moeten worden.

4.7 Wenselijkheid om gedragingen van het strafrecht naar de Wahv over te brengen

De stakeholders is ook gevraagd of het wenselijk is bepaalde gedragingen die thans onder het strafrecht vallen onder te brengen onder de Wahv. De meeste betrokkenen geven aan geen feiten te kennen die beter onder de Wahv afgedaan zouden kunnen worden.

Het Parket CVOM pleit ervoor om een aantal specifieke feiten die eerder onder het strafrecht zijn gebracht, weer als Mulder-gedraging aan te merken. Het gaat om een aantal van de gedragingen die sinds 2015 onder de Recidiveregeling Veelplegers Verkeer vallen (Richtlijn voor strafvordering feitgecodeerde misdrijven en overtredingen, onderdeel 5.6). Het Parket CVOM stelt dat deze gedragingen alleen naar het strafrecht zijn gegaan om tegemoet te komen aan de wens van de Tweede Kamer om veelplegers harder te kunnen straffen. De gedragingen die het betreft, zijn echter ethisch neutraal. Het gaat bijvoorbeeld om het niet inleveren van een ongeldig geworden rijbewijs en het negeren van een rood kruis (terwijl het negeren van een rood stoplicht wel een Wahv-overtreding is).

Volgens respondenten van het Parket CVOM wordt geregeld in de politiek geopperd om, vanwege het goed werkende Wahv-afdoeningssysteem, ook andere veel voorkomende gedragingen dan verkeersovertredingen onder de Wahv te brengen, zoals 'zwartrijden' en het 'niet voldoen aan vordering tot tonen identiteitsbewijs'. Daar voelen deze respondenten weinig voor. Niet alleen zouden daarmee gedragingen onder de werking van de Wahv worden gebracht die niet stroken met de initiële uitgangspunten van de wet (afdoening van alleen verkeersovertredingen), maar ook zijn dergelijke gedragingen volgens de respondenten lastiger te af te doen,

omdat het vaststellen van de identiteit van de overtreder niet eenvoudig is en het vaak voorkomt dat overtreders geen vaste woon-of verblijfplaats hebben. Ze zijn bovendien niet altijd ethisch-neutraal.

5 Tarieven

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt gereflecteerd op de tarieven die in het Wahv-stelsel worden gehanteerd. Als eerste wordt uitgelegd op welke wijze de tarieven tot stand komen (5.2). Daarna worden uiteengezet hoe de sanctiehoogte zich in de loop van de tijd heeft ontwikkeld, hoe de huidige tarieven zich verhouden tot de sanctionering in het strafrecht en hoe deze zich verhoudt tot de beleidslogica (5.3). Ten slotte wordt aandacht besteed aan de vraag of er aanleiding is om de tarieven ter zake van specifieke overtredingen aan te passen (5.4).

5.2 Totstandkoming van de tarieven voor Wahv-feitcodes

Uit de wet volgt dat de ministers van Justitie en Veiligheid en van Infrastructuur en Waterstaat bevoegd zijn om de hoogte van de administratieve sanctie voor een bepaalde feitcode bij AmvB vast te stellen (art.2 lid 5-6 Wahv). De CFT adviseert de ministers hierover, via het College van procureurs-generaal.⁷⁹ De CFT hanteert hierbij een Tarievenhuis. Dit is een systematisch raamwerk om verkeersovertredingen hiërarchisch in te delen in rubrieken, gebaseerd op de ernst en aard van de gedraging. Elke rubriek heeft een bijbehorend boetetarief.

Wanneer een tarief voor een bepaalde gedraging is bepaald, wordt de hoogte van het tarief in beginsel alleen nog aangepast naar aanleiding van indexering van de tarieven en eventueel beleidsmatige verhogingen (zie 5.3). Een enkele keer komt het voor dat een tarief individueel wordt aangepast, omdat een vergissing is gemaakt bij de bepaling van de hoogte ervan.

5.3 Ontwikkelingen in de algemene sanctiehoogte

5.3.1 Algemeen

Aanvankelijk stonden de tarieven vast, maar tot 2008 vonden (met wisselende tussenpozen) periodieke indexaties plaats. Vanaf 2013 worden de tarieven jaarlijks geïndexeerd. Het advies van de CFT met betrekking tot de indexering is gebaseerd op de Consumenten Prijs Index (CPI), waarin wordt aangegeven hoe de prijzen van goederen en diensten voor consumenten in een jaar zijn ontwikkeld.⁸⁰

In onderstaand overzicht (tabel 5.1) wordt duidelijk hoe de boetehoogtes over de periode vanaf 1995 (het eerste jaar dat een aanpassing plaatsvond) zijn veranderd (alleen de jaren waarin een tariefwijziging

⁷⁹ De CFT adviseert ook over de hoogte van de geldboetes die voor feitgecodeerde overtredingen met een strafbeschikking worden afgedaan. Het College van PG's beslist uiteindelijk over de strafbeschikkingen en de minister van Justitie en Veiligheid over de Muldergedragingen.

⁸⁰ <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/70936ned>.

plaatsvond zijn meegenomen in het overzicht). In de kolom 'indexering' zijn de toegepaste indexeringspercentages opgenomen. Wijziging van de tarieven vindt in beginsel plaats op grond van het indexeringspercentage. Maar uit het rapport 'Boetestelsel in balans' van het Parket CVOM blijkt dat de toegepaste indexering in de jaren tot 2013 soms hoger is geweest dan de CPI.⁸¹

Naast de aanpassing van de tarieven op grond van de indexering is in de periode vanaf 2008 tot op heden ook enkele malen gewerkt met een extra verhoging boven op de standaardindexering (zie kolom 'Extra verhoging'). De gevolgen van de indexering en de extra verhoging worden getoond in de kolom 'cumulatief totaal'. Hierin valt af te lezen hoe de prijzen ten opzichte van 1994 zijn gestegen. Zo ligt in 2015 als gevolg van de verhogingen (indexering en extra verhogingen) het prijspeil 155% hoger dan in 1994. In 2024 liggen de tarieven – als gevolg van de extra verhoging – 223% boven het prijspeil van de tarieven in 1994. Wordt deze stijging van de tarieven vergeleken met de ontwikkelingen van het CPI (1994=0), dan springt direct in het oog dat de tarieven van de Mulder-boetes drie keer harder zijn gestegen dan de gemiddelde geldontwaarding in deze periode.

Tabel 5.1 Ontwikkeling boetehoogte en CPI over de periode 1995-2025

Jaar	Indexering	Extra verhoging	Cumulatief totaal	Cumulatief index CPI
1995	10,0%		10%	2,7%
1997	10,0%		21%	6,9%
2000	1,8%		23%	13,7%
2001	3,5%		27%	18,6%
2003	10,0%		40%	24,1%
2005	0,0%		40%	27%
2008	3,1%	16,9%	68%	32,2%
2009	3,0%		73%	33,4%
2010	4,9%	15,0%	99%	34,7%
2011	4,7%	15,0%	138%	37%
2012	2,0%		143%	39,5%
2013	2,8%		150%	42%
2014	0,8%		152%	43%
2015	1,1%		155%	43,6%
2016	0,0%		155%	43,9%
2017	1,1%		158%	45,3%
2018	1,7%		162%	47%
2019	2,7%		169%	49,6%
2020	1,6%		173%	50,9%
2022	2,0%		179%	63,7%
2023	8,6%		203%	67,5%
2024	5,7%	4,30%	223%	71,1%

Bron: Boete in balans (OM 2023) aangevuld met cijfers voor 2024 (OM 2025)

⁸¹ Rapport Boetestelsels in balans, 2023, p. 19-20. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/09/11/tk-bijlage-rapport-boetestelsels-in-balans>.

De reden dat de tarieven voor Mulder-feiten zoveel harder gestegen zijn dan de CPI is financieel-economisch van aard. Dat wil zeggen: meerdere bewindspersonen hebben in het verleden extra verhogingen van de tarieven doorgevoerd om de Rijksbegroting sluitend te krijgen.

5.3.2 Oneigenlijk gebruik van de bevoegdheid om de tarieven vast te stellen

In de MvT bij de oorspronkelijke wet is wel aangegeven dat de tarieven bij AMvB kunnen worden gewijzigd, waardoor sneller op ontwikkelingen kan worden ingespeeld dan door middel van wetten in formele zin, maar is niet uiteengezet op grond van welke overwegingen dat toegelaten is.⁸² In de MvA is het wijzigen van de bijlage door middel van AMvB's opgemerkt dat 'het zicht op het doel van die wijziging behouden blijft, te weten een zo effectief mogelijke handhaving van de in het geding zijnde verkeersvoorschriften.'⁸³ De opmerkingen in het voorlopig verslag waar de minister op reageerde, hadden weliswaar betrekking op de *gedragingen* die in de bijlage worden opgenomen, maar het antwoord van de minister was algemener van aard. Het lijkt daarom de bedoeling te zijn geweest van de wetgever om ook de wijziging van de *tarieven* door te voeren met het oog op de effectieve handhaving van verkeersvoorschriften. Het verhogen van de bedragen met als doel de begroting sluitend te krijgen, staat daarmee op gespannen voet. Dat is inmiddels viermaal gebeurd, de vierde keer nadat het Parket CVOM in het rapport 'Boetestelsels in balans' aandacht had gevraagd voor het steeds verder uiteenlopen van de sancties in het strafrecht en de Wahv.

Het hof Arnhem-Leeuwarden heeft in 2025 geoordeeld dat geen sprake is geweest van *détournement de pouvoir* bij de laatste beleidsmatige extra verhoging van de tarieven in 2024. Het betrof hierbij dat bij de besluitvorming oog is geweest voor de (negatieve) gevolgen voor de betrokkenen.⁸⁴ Het hof verwees naar een arrest uit 2016, waarin het heeft overwogen:

*'Voorts stelt het hof vast dat uit de totstandkomingsgeschiedenis van de WAHV (Memorie van Toelichting, artikelsgewijze toelichting, kamerstukken 1987-1988, 20329, nr. 3, blz. 37) kan worden afgeleid dat bij de bepaling van de hoogte van het sanctiebedrag de ernst van de gedraging een factor is die van belang is. Uit de tekst of de totstandkomingsgeschiedenis van de WAHV kan evenwel niet worden afgeleid dat andere factoren daarbij geen rol mogen spelen. In het bijzonder kan niet worden vastgesteld dat de wetgever heeft beoogd de bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen wijzigingen van de hoogte van het sanctiebedrag te beperken tot een periodieke aanpassing aan de consumentenprijsindex en de afstemming van het boetebedrag aan de hand van de ernst van de gedraging in vergelijking tot soortgelijke feiten.'*⁸⁵

Het hof heeft de passage uit de MvA niet in zijn overwegingen betrokken. Wij zijn van opvatting dat de bevoegdheid om de tarieven vast te stellen oneigenlijk wordt gebruikt. Extra inkomsten voor de Rijkskas

⁸² Kamerstukken II 1987/88, 20 329, 3 (MvT), p. 42.

⁸³ Kamerstukken II 1987/88, 20 329, 6 (MvA), p. 9.

⁸⁴ Hof Arnhem-Leeuwarden 31 juli 2025, ECLI:NL:GHARL:2025:4719.

⁸⁵ Hof Arnhem-Leeuwarden 21 juni 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:4986.

zouden niet behoren te worden verkregen door middel van het ophogen van de tarieven voor verkeersboetes. Deze werkwijze lijkt op een verkapte vorm van belastingheffing. Het is aannemelijk dat de handelwijze van de minister ten koste gaat van het vertrouwen van de burger in de overheid en dat het draagvlak onder burgers voor de wijze waarop het verkeersrecht wordt gehandhaafd erdoor vermindert. In 5.3.4 zullen wij aanbevelingen doen met betrekking tot het voorkomen van toekomstig oneigenlijk gebruik en de wenselijkheid om de beleidsmatige verhogingen ongedaan te maken.

5.3.3 Disbalans tussen Wahv en strafrecht

De grote stijging van de tarieven heeft ertoe geleid dat meerdere partijen binnen deze evaluatie een disbalans constateren tussen de Wahv-tarieven en de boetehogtes in het strafrecht. Het meest expliciet in deze conclusie is het Parket CVOM zelf. In het rapport 'Boetestelsels in balans' uit 2023 wordt uitvoerig ingegaan op deze disbalans tussen de Wahv-verkeersboetes en verkeersboetes die bij strafbeschikking worden uitgevaardigd.⁸⁶ Het Parket CVOM adviseerde om de balans te herstellen, onder meer door de indexering over 2023 ongedaan te maken en vanaf 2024 tweejaarlijks te gaan indexeren.⁸⁷ Desondanks zijn de tarieven voor Wahv-boetes per 1 januari 2024 met 10% gestegen. Daarvan was 5,7% een correctie voor de inflatie en 4,3% een verhoging om het begrotingstekort te dichten. Het OM heeft de tarieven die in geval van OM-strafbeschikkingen worden gehanteerd, alleen met 5,7% verhoogd. Daardoor zijn de verschillen tussen beide boetestelsels verder toegenomen.

Maar ook buiten het OM hebben de verhogingen van de Wahv-boetes tot kritische reacties geleid. 'Het dichten van begrotingstekorten mag geen reden zijn om verkeersboetes te verhogen', aldus Denk-Kamerlid El Abassi.⁸⁸ De Raad van State had dat standpunt al eerder verwoord.⁸⁹ Een motie die El Abassi indiende, werd door de Tweede Kamer aangenomen.⁹⁰ Minister Yesilgöz van Justitie en Veiligheid heeft echter besloten om deze motie niet uit te voeren, omdat anders geen dekking voor de begroting zou kunnen worden gevonden. Zij gaf ook aan dat de kosten van verkeersboetes kunnen worden vermeden wanneer verkeersdeelnemers zich aan de verkeersregels houden.⁹¹ In de toelichting bij het besluit de tarieven toch extra te verhogen (boven op het CPI) wordt uitgelegd waarom geen nadere uitwerking is gegeven aan de adviezen in het rapport 'Boetestelsel in balans':

⁸⁶ Voor het risico van uiteenlopen van de hoogte van de administratieve en strafrechtelijke sancties werd al vóór de inwerkingtreding van de wet gewaarschuwd. Zie Brief van de Minister van Justitie d.d. 3 november 1989, nr. 1476/289. Om de boetestelsels met elkaar in overeenstemming te laten blijven, is de Commissie Feiten en Tarieven (CFT) ingesteld, die nog steeds bestaat. In deze commissie zijn het OM, andere ketenpartners en het Ministerie van Justitie en Veiligheid vertegenwoordigd. Zie Openbaar Ministerie, Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie, *Boetestelsels in balans*, 2023, p. 9.

⁸⁷ Rapport Boetestelsels in balans, 2023, p. 54. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/09/11/tk-bijlage-rapport-boetestelsels-in-balans>.

⁸⁸ <https://nos.nl/artikel/2508705-kamer-wil-verhoging-verkeersboetes-deels-terugdraaien-geen-gaten-begroting-dichten>.

⁸⁹ <https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/november/advies-verhoging-verkeersboetes/>. De Raad van State noemde in navolging van een beslisnota als voorbeeld dat een strafrechtelijke boete voor het overschrijden van de maximumsnelheid binnen de bebouwde kom met 31 km/uur minder hoog is dan een Wahv-boete voor een snelheidsoverschrijding met 30 km/uur.

⁹⁰ *Kamerstukken II* 2023/24, 29 398, 1094.

⁹¹ Brief van 22 april 2024, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/04/22/tk-motie-verlagen-verkeersboetes>. De vaststelling dat mensen verkeersboetes kunnen vermijden is in 2025 herhaald door opvolgende minister Foort van Oosten: <https://nos.nl/artikel/2591324-minister-erkent-dat-verkeersboetes-tamelijk-hoog-zijn-na-kritiek-cjib-baas>.

‘Dit rapport is ontvangen na de besluitvorming van het kabinet voor de Voorjaarsnota 2023. Dit stond eraan in de weg om in dit traject al rekening te houden met voornoemd rapport. Daarnaast is het zo dat de aanbevelingen voor het herstellen van de in het rapport geconstateerde disbalans een beleidsmatige, financiële en politieke component hebben. Zowel de beleidsmatige keuzes om de interne disbalans op te lossen door de boetes niet te indexeren en de externe disbalans door de incidentele verhogingen terug te draaien, hebben zeer grote financiële consequenties – gelet op de totale jaarlijkse boeteopbrengsten – van € 250 à 300 miljoen per jaar op basis van het in de begroting opgenomen aantal boetes. Gelet daarop zullen de verschillen tussen de sanctiestelsels, evenals de gedane aanbevelingen voor het herstel van de ontstane disbalans op dit vlak, in samenhang en met de nodige zorgvuldigheid moeten worden bekeken. Het was daarom binnen de termijn van de totstandkoming van dit besluit niet mogelijk om over de opvolging van de gedane aanbevelingen of over andere eventuele oplossingen voor deze problematiek een besluit te nemen.’⁹²

Niet alleen zijn geen maatregelen genomen om de geconstateerde disbalans weg te nemen, maar de disbalans is zelfs groter geworden, doordat opnieuw een verhoging is doorgevoerd met het oog op de Rijksbegroting. De Raad voor de Rechtspraak schreef in zijn jaarverslag over 2023:

‘Graag vragen we aandacht voor de jaarlijkse verhoging van boetebedragen (per 1 januari 2024 zelfs met een recordpercentage van tien procent) en de van rechtswege inwerkingtredende verhogingen van de boetebedragen bij niet-tijdige betaling van de boete (eerste verhoging van 50 procent en tweede verhoging van 100 procent van het boetebedrag). De verhogingen leiden ertoe dat de hoogte van deze boetes uit de pas gaat lopen met boetes voor strafbare feiten, wat de maatschappelijke acceptatie niet ten goede komt. Bovendien worden rechters die zich bezighouden met verkeersboetes (Mulderrechters) soms geconfronteerd met schrijnende zaken van mensen met schulden, wier problemen alleen maar groter worden bij soms torenhoog oplopende verschuldigde bedragen.’

Voorlopig lijkt er geen oplossing te zijn voor het uit de pas lopen van de tarieven. In zijn brief van 6 juni 2025 aan de Tweede Kamer onderkent de minister van Justitie en Veiligheid opnieuw de wenselijkheid om de disbalans te herstellen, maar hij stelt ook:

De meest snelle en effectieve oplossing die het OM hiervoor aandraagt is het terugdraaien van de incidentele – om begrotingstechnische redenen doorgevoerde – verhogingen van de feitgecodeerde boetes. Dat zou betekenen dat de verkeersboetes in één keer met 30% verlaagd zouden moeten worden. Het gaat daarbij zowel om de Wahv-boetes als de feitgecodeerde strafrechtelijke boetes, waarvan de hoogte door het OM wordt bepaald. Een door het OM aangedragen alternatief is om de verkeersboetes een aantal jaren niet te indexeren om uiteindelijk op dezelfde verlaging uit te komen als wanneer de

⁹² Besluit van 20 december 2023 tot wijziging van de bijlage, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften en de bijlagen bij het Besluit OM-afdoening in verband met onder meer de jaarlijkse indexering van de tarieven, *Stb.* 2023/518.

boetes in een keer worden verlaagd en vervolgens wel weer elk jaar te indexeren. Ook de afdeling Advisering van de Raad van State heeft dit geadviseerd in haar advies bij het indexeringsbesluit 2025. Er kan geen opvolging worden gegeven aan dit advies. [...] Het verlagen van de Wahv-boetes met 30% zorgt voor een derving van de boeteopbrengsten oplopend tot 300 miljoen euro per jaar. Hetzelfde geldt voor het een aantal jaar niet indexeren van de verkeersboetes.⁹³

Wij hebben hiervoor geconstateerd dat de boetehoogte sterker is gestegen dan de inflatie door beleidsmatige verhogingen waarbij oneigenlijk gebruik is gemaakt van de bevoegdheid om de Wahv-tarieven vast te stellen. Er bestaat een brede wens, die wij delen, om de tarieven voortaan niet langer beleidsmatig te verhogen. Hoewel de minister heeft aangegeven de boetes niet meer beleidsmatig te zullen verhogen, achten wij een aanbeveling op dit punt relevant, aangezien een volgend kabinet hier een ander standpunt over zou kunnen innemen. Wijziging van de wet is in beginsel niet noodzakelijk om deze aanbeveling op te volgen, aangezien uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Wahv al kan worden afgeleid dat de bevoegdheid van de minister niet mag strekken tot het toepassen van beleidsmatige verhogingen. In het verleden is dit echter niet voldoende gebleken om oneigenlijk gebruik van de vaststellingsbevoegdheid tegen te gaan. De minister stelt in de huidige praktijk de tarieven vast en kan daarbij voorbij gaan aan de adviezen van de CFT. Het is van belang dat een procedurele waarborg wordt gecreëerd om te voorkomen dat een minister toch beleidsmatige verhogingen toepast. Daarbij zou kunnen worden gedacht aan een voorhangprocedure waarbij een voorgenomen besluit wordt voorgelegd aan de Tweede Kamer.

Aanbeveling 3:

Pas niet langer beleidsmatige verhogingen van de Wahv-tarieven toe, aangezien daardoor oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid tot het vaststellen van de tarieven. Onderzoek welke procedurele waarborgen tegen oneigenlijk gebruik wenselijk zijn.

Er is door verschillende instellingen gepleit voor verlaging van de tarieven, waardoor deze meer in balans zouden komen met de tarieven voor strafrechtelijke boetes. In november 2025 heeft de Algemeen Directeur van het CJIB het belang van verlaging van de tarieven nogmaals onder de aandacht gebracht.⁹⁴ De minister van Justitie en Veiligheid heeft aangegeven dat voor verlaging van de tarieven geen financiële dekking kan worden gevonden. Daarmee is wat ons betreft niet gezegd dat die dekking in toekomstige begrotingen evenmin kan worden gevonden. Bij het opstellen daarvan kan immers rekening worden gehouden met lagere inkomsten uit verkeersboetes. Omdat de tarieven zijn verhoogd met oneigenlijk gebruik van de vaststellingsbevoegdheid, is er een sterke aanleiding de beleidsmatige verhogingen ongedaan te maken.

⁹³ Kamerstukken II 2024/25, 29 398, 1176 (Brief van 6 juni 2025 van de minister van Justitie en Veiligheid). Zie ook een reactie uit november 2025: <https://nos.nl/artikel/2591324-minister-erkent-dat-verkeersboetes-tamelijk-hoog-zijn-na-kritiek-cjib-baas>.

⁹⁴ <https://lc.nl/friesland/leeuwarden/verkeersboete-cjib-leeuwarden-boetes-auto-47840727.html>.

Aanbeveling 4:

Maak de eerder toegepaste beleidsmatige verhogingen van de Wahv-tarieven ongedaan.

5.3.4 Consequenties van verhogingen tarieven voor verdeling tussen Wahv en strafrecht

De sanctietarieven voor Wahv-gedragingen worden jaarlijks geïndexeerd. De tarieven van de geldboetecategorieën in artikel 23 Sr worden tweejaarlijks geïndexeerd. Deze niet-synchroon verlopende verhogingen hebben consequenties voor de Wahv-gedragingen die met de hoogste sancties zijn bedreigd. De tarieven ter zake van Wahv-gedragingen mogen niet hoger zijn dan het bedrag van de eerste geldboetecategorie. Wanneer het tarief voor een gedraging vanwege de jaarlijkse indexering hoger zou worden dan het bedrag van de eerste geldboetecategorie, wordt de desbetreffende gedraging soms overgeheveld van de Wahv naar het strafrecht. Wordt een jaar later de tweejaarlijkse indexering van de geldboetecategorieën toegepast, dan kan de gedraging weer onder de Wahv worden gebracht. Dat is in het verleden wel eens gebeurd. Dergelijke verschuivingen tussen Wahv- en strafrechtelijke afdoening zijn niet ingegeven door inhoudelijke overwegingen. De aard van de desbetreffende gedraging is niet gewijzigd en er zijn geen andere opvattingen over de strafwaardigheid ervan.

Het komt ook voor dat een specifiek hoog tarief, in afwijking van de overige tarieven, niet of minder wordt verhoogd, zodat de desbetreffende gedraging in de Wahv kan blijven. Tegenwoordig wordt als uitgangspunt gehanteerd dat feiten niet meer worden overgeheveld naar het strafrecht als het tarief door indexering boven de eerste geldboetecategorie zou uitkomen. In plaats daarvan worden de tarieven in beginsel afgetopt. Die beslissing maakt echter inbreuk op de onderlinge verhouding tussen de bestraffingen van gedragingen. Het is wenselijk dat een oplossing wordt gevonden voor de genoemde problematiek. Die oplossing zou mogelijk kunnen worden gevonden in het steeds tegelijk indexeren van de Wahv-tarieven en de bedragen van de geldboete-categorieën. De geldboete-categorieën zijn vermoedelijk ook relevant voor andere wettelijke bepalingen, waarvoor het overgaan naar jaarlijkse indexering onwenselijk zou kunnen zijn. Andersom zou er ook voor kunnen worden gekozen om de Wahv-tarieven tweejaarlijks te gaan indexeren. Het Parket CVOM heeft deze mogelijkheid voorgesteld in het Disbalans-rapport. In de kabinetsreactie daarop is dit voorstel verworpen, met de volgende motivering:

‘Ook aan dit onderdeel van het advies kan ik geen opvolging geven. In de eerste plaats omdat ook hier aanzienlijke structurele kosten aan kleven waarvoor ik geen dekking heb. Bij tweejaarlijks indexeren zou er gebruik gemaakt worden van de consumentenprijsindex over twee jaar (de totale inflatie over twee jaar). Er wordt dan steeds één jaar niet geïndexeerd, waardoor er in dat jaar minder boeteopbrengsten zijn dan wanneer er wel geïndexeerd zou worden. Daarnaast vindt de indexering dan plaats over een lager bedrag dan wanneer tussentijds nog een keer geïndexeerd zou zijn. Uitgaande van een jaarlijkse indexering met 2% gaat het om een bedrag van gemiddeld zo’n 10 miljoen euro per jaar. Bij tweejaarlijks indexeren zou de verhoging wellicht op een redelijker gemiddeld percentage per jaar uitkomen, maar

*hier staat echter tegenover dat de boetes dan eens per twee jaar juist met een grotere stap omhoog gaan. Dit kan mogelijk leiden tot een lagere maatschappelijke acceptatie van de verkeersboetes.*⁹⁵

Ook hier is derhalve het belangrijkste argument dat geen dekking is gevonden voor lagere inkomsten uit boetes. Het argument dat tweejaarlijkse indexering mogelijk zal leiden tot minder maatschappelijke acceptatie van verkeersboetes overtuigt ons niet. Dat argument heeft kennelijk geen rol gespeeld bij het om begrotingsredenen extra verhogen van de boetes. Verder zullen burgers in het jaar waarin geen indexering plaatsvindt juist niet worden geconfronteerd met hogere boetes. Inhoudelijk is het zeer wenselijk om de indexering van de Wahv-tarieven en de maxima van de geldboetecategorieën gelijk op te laten lopen. De minister heeft aangegeven dat binnen de begroting geen dekking is gevonden voor de gederfde inkomsten. Op de lange termijn kan die dekking mogelijk wel worden gevonden. Daarmee kan rekening worden gehouden bij het opstellen van nieuwe begrotingen.

Aanbeveling 5:

Onderzoek of het op de lange termijn mogelijk is om de indexering van Wahv-tarieven en bedragen van geldboete-categorieën gelijk op te laten lopen.

5.3.5 Verhouding tot oorspronkelijke beleidslogica

Een uitgangspunt van de Wahv is dat lichte sancties worden opgelegd. Zoals bij wet is vastgelegd, zijn Wahv-sancties ook tegenwoordig nooit hoger dan het maximum van de eerste geldboetecategorie. De hoogte van de sancties is in de loop van de tijd wel toegenomen. Dat komt enerzijds door indexeringen en anderzijds door beleidsmatige verhogingen. De indexeringen waren niet voorzien ten tijde van de inwerkingtreding van de Wahv. De beleidsmatige verhogingen maakten geen onderdeel uit van de oorspronkelijke beleidslogica. Door de toepassing van beleidsmatige verhogingen is het algemene sanctieniveau bij Wahv-sancties hoger komen te liggen. Hoewel de sancties nog steeds relatief licht zijn, zijn zij hoger geworden dan ten tijde van de invoering van de wet werd beoogd.

5.4 Wenselijkheid tot aanpassing van tarieven ter zake van specifieke gedragingen

Binnen het onderzoek is ook met de stakeholders stilgestaan bij de vraag of de boetehoogte van bepaalde feiten voor verlaging of verhoging in aanmerking zouden moeten komen wanneer deze worden vergeleken met de boetehoogte voor anderen feiten die onder de Wahv worden afgedaan. Uit de gesprekken blijkt dat de boetehoogte slechts bij een heel beperkt aantal feiten aanleiding geeft voor discussie.⁹⁶ In de eerste plaats

⁹⁵ Kamerstukken II 2024/25, 29 398, 1176 (Brief van 6 juni 2025 van de minister van Justitie en Veiligheid).

⁹⁶ Wel worden nagenoeg unaniem de verhogingspercentages van 50% bij eerste aanmaning en 100% bij tweede aanmaning, als disproportioneel gekwalificeerd, zie verder 8.5.

wordt gewezen op de boetes die worden opgelegd bij het 'parkeren op gehandicaptenparkeerplaats'. De hoogte wordt als fors getypeerd, maar niet altijd als onredelijk. Wel wordt de suggestie gedaan om een tweede feitcode voor dat feit in te voeren, namelijk voor gevallen waarin iemand wel een gehandicaptenparkeerkaart had, maar die niet duidelijk zichtbaar had neergelegd.⁹⁷ In de praktijk wordt – na administratief beroep – in dat soort gevallen als standaard een sterke matiging van de sanctie toegepast. In de tweede plaats wordt gesteld dat de WAM-boetes die worden opgelegd voor het onverzekerd rijden hoog zijn en kunnen bijdragen aan problematische schulden. Vooral omdat de standaardboeteverhoging tot een verveelvoudiging van het initiële boetebedrag leiden.⁹⁸ Vaak zijn problematische schulden de directe oorzaak van het onverzekerd rijden (de verzekeraar kan vanwege rood staan de premie niet innen) en de pakkans voor deze gedraging is 100%, omdat de RDW automatisch zijn register vergelijkt met dat van de verzekeringsmaatschappijen. Een respondent van de CFT heeft aangegeven dat bij bepaling van de hoogte van deze boete rekening wordt gehouden met de kosten van het afsluiten van een verzekering. Als die kosten hoger zijn dan het bedrag van de boete, zou dat ertoe kunnen leiden dat mensen de boete voor lief nemen. In de derde plaats wordt gesteld dat de boete voor het overtreden van verbod op grond van artikel 72 WVV 1994 (zonder APK deelnemen aan het verkeer) met € 180 relatief laag is. Dit kan leiden tot calculerend gedrag. Kentekenhouders kunnen namelijk besluiten de APK te laten verlopen zonder een reparatie uit te voeren, omdat de vereiste reparatie (veel meer) kost dan de (verhoogde) boete.

⁹⁷ Notie van de onderzoekers: dat zou wel een vreemde eend in de bijt opleveren, aangezien die feitcode pas van toepassing zou kunnen zijn nadat administratief beroep is ingesteld.

⁹⁸ De boete voor het niet verzekerd rijden – ex art. 3 WAM – is € 500. Na de eerste verhoging loopt deze op naar € 750 (50%) waarna bij de tweede verhoging het boetebedrag is gestegen tot € 1.500.

6 Constatering gedraging en oplegging sanctie

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vaststelling dat een Mulder-gedraging is begaan (6.3) en op de vraag welke ambtenaren daartoe bevoegd zijn (6.2). Vervolgens wordt ingegaan op uiteenlopende aspecten van de oplegging van de administratieve sanctie (6.4), de hoogte van de sanctie (6.5) en de mogelijkheid om een sanctie in te trekken (6.5).

6.2 Bevoegde ambtenaren

Aanwijzing toezichthoudende ambtenaren

In het Besluit administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, zijn de ambtenaren aangewezen die toezicht houden op de naleving van de verkeersvoorschriften. Volgens artikel 2 BAHW zijn dit:

- ➊ bepaalde ambtenaren van politie;⁹⁹
- ➋ bepaalde ambtenaren die een praktijkstage bij de politie volgen;
- ➌ bepaalde aangewezen militairen van de Koninklijke marechaussee;¹⁰⁰
- ➍ bepaalde buitengewone opsporingsambtenaren (boa's) die de bevoegdheid hebben gekregen om de strafbare feiten op te sporen die overeenkomen met de gedragingen in de bijlage bij de Wahv.

Deze (opsporings)ambtenaren zijn bevoegd om onderzoek uit te voeren naar de naleving van de verkeersregels en om administratieve sancties op te leggen (art. 3 leden 1 en 2 Wahv). Omdat het allergrootste deel van de verkeersboetes wordt opgelegd voor overtredingen die met behulp van flitspalen en trajectcontroles zijn vastgesteld (snelheidsovertreding, negeren rood licht), waarbij de door de apparaten ingestuurde foto's/gegevens worden beoordeeld door boa's van het CJIB, zijn het praktisch dikwijls boa's die bepalen dat een sanctie wordt opgelegd.

Anders dan in de Awb wordt in de Wahv geen onderscheid gemaakt naar de hoogte van de boete. Alle handhavers zijn op grond van attributie bevoegd tot het opleggen van iedere boete die bepaald is in de Bijlage bij de wet, ongeacht de hoogte ervan. Op grond van artikel 10:3 lid 4 jo. 5:53 Awb moet bij de oplegging van

⁹⁹ Meer specifiek gaat het volgens art. 2 lid 1 sub a Bahv jo. 141 lid 1 aanhef en sub b Sv jo. 2 Politiewet 2012 om

a. ambtenaren die zijn aangesteld voor de uitvoering van de politietaak

c. vrijwillige ambtenaren die zijn aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, onderscheidenlijk voor de uitvoering van technische, administratieve en andere taken ten dienste van de politie en

d. ambtenaren van de rijksrecherche die zijn aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, onderscheidenlijk voor de uitvoering van technische, administratieve en andere taken ten dienste van de rijksrecherche.

¹⁰⁰ Het gaat volgens art. 2 lid 1 sub c Bahv jo. 141 lid 1 aanhef en sub c Sv jo. 2 Politiewet 2012 om militairen van de Koninklijke marechaussee die zijn aangewezen voor deze taak door de minister van Justitie en Veiligheid.

bestuurlijke boetes een functiescheiding worden toegepast, inhoudende dat alleen een andere ambtenaar dan degene die de overtreding heeft geconstateerd, bevoegd is tot oplegging van de boete.

Instructie

De toezichthoudende ambtenaar is in dienst van een bepaalde werkgever, zoals de politie. In het kader van de ondergeschiktheidsrelatie kan de werkgever (concreet bij de politie de korpschef) instructies geven aan de toezichthoudende ambtenaar.

In de praktijk heeft het Parket CVOM een grote rol bij de handhaving. Zo bepaalt het Parket CVOM, in nauw overleg met de politie, wanneer flitspalen (die eigendom zijn van het Parket CVOM) worden aan- en uitgezet. Daarvoor lijkt echter geen wettelijke grondslag te bestaan. Op grond van het algemene bestuursrecht kan het bestuursorgaan waar een ambtenaar werkzaam is, die primair bevoegd is gemaakt om besluiten te nemen, instructies geven aan deze ambtenaar over de uitoefening van de bevoegdheid (art. 10:22 Awb). De ambtenaren die Wahv-gedragingen constateren en Wahv-boetes opleggen, zijn echter niet werkzaam bij het OM. Voor het instrueren van handhavende Wahv-ambtenaren door het Parket CVOM bestaat geen andere wettelijke grondslag.¹⁰¹ Daardoor is het niet duidelijk hoe ver de instructiebevoegdheid precies reikt. Kan het Parket CVOM bijvoorbeeld aan een bestuursorgaan opdragen om een opgelegde sanctie in te trekken? Ook is onduidelijk op welke wijze gehandeld moet worden wanneer het Parket CVOM en de werkgever in een concreet geval uiteenlopende instructies zouden geven.

Aanbeveling 6:

Creëer een wettelijke grondslag voor de instructie van toezichthoudende ambtenaren door het Parket CVOM.

Toezicht op optreden toezichthoudende ambtenaren

Op de wijze waarop de toezichthoudende ambtenaren gebruik maken van hun bevoegdheden, wordt toezicht gehouden door de OvJ binnen het arrondissement waar de toezichthoudende ambtenaren werkzaam zijn (art. 3 lid 3 Wahv). Het college van procureurs-generaal houdt toezicht op de handhaving van verkeersvoorschriften en kan in het kader daarvan bevelen geven aan de hoofdofficieren van justitie (art. 3 lid 4 Wahv). De wijze waarop toezicht wordt gehouden, is nader geregeld in art. 6-7 Bahv. Praktisch is de hoofd-OvJ van het Parket CVOM belast met het toezicht. Enerzijds is sprake van zaaksgebonden toezicht. Daarbij staat de wijze waarop de opsporingsambtenaren hun bevoegdheden uitoefenen centraal. Zo moet bij het gebruik van een flitser worden voldaan aan bepaalde regels, zoals het iedere drie maanden opnieuw opmaken van een schouwrapport van de locatie waar de flitser staat. Er wordt toezicht gehouden op naleving van deze regels. Omdat er geregeld zaken misgaan, wordt daarover ook contact onderhouden met de organisaties waar de

¹⁰¹ Het Parket CVOM heeft desgevraagd aangegeven dat het College van procureurs-generaal een instructiebevoegdheid heeft. Deze wordt vermoedelijk gebaseerd op artikel 3 lid 4 Wahv: 'Het College van procureurs-generaal houdt toezicht op de bij deze wet geregelde handhaving van verkeersvoorschriften. Het geeft daartoe bevelen aan de hoofden van de arrondissementsparketten.' Dit betreft niet een instructiebevoegdheid met betrekking tot de toezichthoudende ambtenaren.

opsporingsambtenaren werkzaam zijn. Verder is sprake van persoonsgebonden toezicht, waarbij wordt gecontroleerd of de (buitengewone) opsporingsambtenaren voldoen aan de kwaliteitseisen.

Intrekking bevoegdheid

De bevoegdheid om administratieve sancties op te leggen, kan worden ingetrokken (art. 3 lid 4 Wahv) door de hoofd-OvJ, wanneer naar zijn oordeel de taakvervulling van een bevoegde ambtenaar vordert dat tot nader bericht die ambtenaar geen gebruik zal maken van de verleende bevoegdheid tot het opleggen van een administratieve sanctie (art. 3 Bahv). Voordat de hoofdofficier daartoe besluit, moet hij de betrokken korpschef horen.¹⁰² De beschikking van de hoofdofficier wordt uitgevoerd door de korpschef. Dit betekent vermoedelijk dat de beschikking door de korpschef ter kennis van de desbetreffende ambtenaar wordt gebracht. Alleen na overleg met de korpschef mag de hoofdofficier de bevoegdheid van de toezichthoudende ambtenaar herstellen.

6.3 Vaststelling overtreding

6.3.1 Algemeen

Gedragingen kunnen persoonlijk door een toezichthoudende ambtenaar worden geconstateerd, maar zij kunnen ook op automatische wijze worden vastgesteld (art. 3 lid 2 Wahv). Bij het laatste geval kan bijvoorbeeld worden gedacht aan foto's van flitspalen (snelheidsovertredingen en negeren rood licht), meetgegevens van een handmatig bediende lasergun en sinds kort ook foto's van focusflitsers om handheld bellen te constateren.¹⁰³ In verreweg de meeste gevallen waarin een administratieve sancties wordt opgelegd, ongeveer 75%, is de gedraging automatisch vastgesteld. Die vaststelling is niet voldoende voor de constatering dat een overtreding is begaan. Foto's van flitspalen en focusflitsers worden rechtstreeks naar het CJIB gestuurd, dat voor deze overtredingen als opsporingsinstantie fungeert. De opsporingsambtenaren van het CJIB beoordelen iedere foto handmatig om vast te stellen of daadwerkelijk sprake is van een overtreding. Als dat het geval is, gaan zij over tot oplegging van een administratieve sanctie.

Het constateren van dat een Mulder-gedraging is begaan, is voldoende voor het opleggen van een administratieve sanctie.¹⁰⁴ Er hoeft geen onderzoek te worden ingesteld naar de wederrechtelijkheid van de gedraging en de verwijtbaarheid van de overtreder, wat bij strafoplegging door een strafrechter wel het geval zou zijn.

¹⁰² Voor de toepassing van het Bahv worden de commandant en districtscommandant van de Koninklijke marechaussee en het hoofd van de organisatie waar een buitengewoon opsporingsambtenaar werkzaam is, aangemerkt als korpschef.

¹⁰³ <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2025/05/19/eerste-focusflitser-actief>.

¹⁰⁴ Zie over de constatering van de Wahv-gedraging Rissema 2020.

6.3.2 Handhavingsbevoegdheden

In artikel 3 lid 1 Wahv en artikel 2 Bahv is bepaald welke ambtenaren belast zijn met het toezicht op de naleving van de voorschriften die door middel van de Wahv worden gehandhaafd. Omdat in de Wahv geen bepalingen zijn opgenomen met betrekking tot de bevoegdheden die kunnen worden toegepast in het kader van de handhaving, is het algemene bestuursrecht daarop van toepassing. Op grond van de Awb hebben toezichthouders bevoegdheden als het vorderen van inlichtingen en gegevens.

Een punt dat in Wahv-zaken dikwijls in beroep wordt aangevoerd, is dat ten onrechte op kenteken is geverbaliseerd, omdat de bestuurder had kunnen worden staandegehouden (zie daarover 6.4.3). Op grond van artikel 52 Sv kunnen verdachten worden staandegehouden teneinde hun identiteit vast te stellen, maar die bevoegdheid is niet van toepassing op het handhavingstoezicht. De Wahv kent geen bevoegdheid tot staandehouding (meer).¹⁰⁵ Die bevoegdheid is evenmin expliciet toegekend in het algemene bestuursrecht. Aan een dergelijke bevoegdheid bestaat geen behoefte, omdat de facto hetzelfde resultaat wordt bereikt met de bevoegdheden tot onderzoek aan vervoermiddelen (art. 5:19 lid 1 Awb) en vorderen van inzage in bescheiden (art. 5:19 lid 3 Awb) en de daaraan gekoppelde medewerkingsplicht (art. 5:20 Awb). Op grond van artikel 160 WvW kunnen de in de WvW aangewezen ambtenaren – praktisch vaak dezelfde als die op grond van de Wahv handhaven – een voertuig stilhouden.

Wanneer aan een bestuurder vragen worden gesteld over het geconstateerde strafbare feit, is de bestuurder niet verplicht om deze te beantwoorden. Dat blijkt niet uit de Wahv. Het hof Arnhem-Leeuwarden heeft het afgeleid uit artikel 6 EVRM (recht op een eerlijk proces). Niet alleen heeft de bestuurder het recht om te zwijgen, maar hij moet daarop ook worden gewezen door de ambtenaar die de vragen stelt (cautie). Op grond van deze uitspraak mogen verklaringen die de bestuurder heeft afgeleid zonder dat hem de cautie is verleend, niet voor het bewijs worden gebruikt dat de overtreding is begaan.¹⁰⁶ Hoewel zich in praktische zin geen problemen voordoen, komt het ons raadzaam voor hiervoor een wettelijke grondslag te creëren. Die hoeft niet in de Wahv te worden opgenomen, aangezien er geen goede reden is om artikel 5:10a Awb (zwijgrecht en cautieverplichting in verband met het verhoor ten behoeve van de oplegging van een bestraffende sanctie) niet van toepassing te laten zijn.

Aanbeveling 7:

Verklaar artikel 5:10a Awb (zwijgrecht en cautie) van toepassing op de handhaving op grond van de Wahv.

¹⁰⁵ Voorheen was de bevoegdheid tot staandehouden geregeld in artikel 3 lid 1 Wahv. Die bevoegdheid is vervallen toen de Wahv met de Awb werd gestroomlijnd.

¹⁰⁶ Hof Arnhem-Leeuwarden 10 januari 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:BY8163.

6.3.3 Oplegging sanctie na registercontrole RDW

Werkwijze RDW

De Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) is wettelijk verplicht om te controleren of kentekenhouders voldoen aan de APK-keuringsplicht en de verplichting om voor een voertuig een WA-verzekering af te sluiten. Iedere dag wordt door de RDW een registercontrole uitgevoerd. Daarbij worden gegevens uit het kentekenregister vergeleken met gegevens uit het verzekerings- en keuringsregister. Wanneer uit de controle blijkt dat een voertuig niet verzekerd is, ontvangt de kentekenhouder daarover een brief. Binnen zes weken na ontvangst daarvan kan de kentekenhouder aangeven dat wel aan de verplichting is voldaan. Het komt bijvoorbeeld voor dat de verzekeraar het voertuig niet (correct) heeft vermeld in het verzekeringsregister. Wordt niet op de brief gereageerd, dan wordt in beginsel een boete opgelegd door een boa van de RDW. In geval van het niet voldoen aan de keuringsplicht wordt na constatering daarvan direct een sanctie opgelegd. Ter zake van beide verplichtingen wordt vóór oplegging van een sanctie gecontroleerd of er na de constatering dat er niet aan is voldaan relevante ontwikkelingen zijn geweest, zoals het overlijden van een kentekenhouder.¹⁰⁷

Hoewel wel gesproken wordt van geautomatiseerde handhaving, wordt de sanctie niet automatisch in het systeem waarmee de controle wordt uitgevoerd, opgemaakt en verstuurd. De gegevens waarop de overtreding wordt gebaseerd, worden weliswaar automatisch, aan de hand van een algoritme, gegenereerd, maar het is steeds een opsporingsambtenaar die beoordeelt of een sanctie wordt opgelegd.

Het hof Arnhem-Leeuwarden was voorheen van opvatting dat de sanctie na een registercontrole niet door een daartoe bevoegde ambtenaar in de zin van art. 3 lid 2 Wvha was opgelegd, omdat het ervan uitging dat sprake was van een volledig geautomatiseerd proces waarin in alle zaken een sanctie wordt opgelegd en waarbij onvoldoende was uitgesloten dat zich bijzondere omstandigheden zouden kunnen voordoen die een nadere beoordeling vergden.¹⁰⁸ In het kader van cassatie in het belang der wet was de Hoge Raad echter een ander oordeel toegedaan. Hij overwoog op grond van de tekst en strekking van de wet dat niet alleen sprake kan zijn van een bevoegdheid tot sanctieoplegging wanneer is onderzocht of sprake is van bijzondere omstandigheden die een nadere beoordeling vergen.¹⁰⁹ Sindsdien neemt het hof Leeuwarden aan dat een gedraging door een opsporingsambtenaar zelf kan zijn waargenomen of op automatische wijze kan zijn vastgesteld.¹¹⁰ In de zaak *Romet t. Nederland* heeft het EHRM overwogen dat de oplegging van een Wvha-sanctie na een registercontrole niet in strijd is met de onschuldpresumptie (artikel 6 lid 2 EVRM), mits de gesanctioneerde de gelegenheid heeft gekregen om argumenten naar voren te brengen waarom de oplegging onterecht was.¹¹¹

¹⁰⁷ <https://www.rdw.nl/over-rdw/dienstverlening/algoritmeregister/registercontrole-handhaving>.

¹⁰⁸ Hof Arnhem-Leeuwarden 22 juli 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:5553.

¹⁰⁹ Hoge Raad 16 februari 2026, ECLI:NL:HR:2016:240, NJ 2016/404. Zie daarover Simmelink 2016.

¹¹⁰ Zie bijvoorbeeld 18 september 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:5896 en hof Arnhem-Leeuwarden 29 oktober 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:6635.

¹¹¹ EHRM 14 februari 2012, appl.no. 7094/06 (*Romet t. Nederland*), r.o. 52. Zie ook Hof Den Haag 29 augustus 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:3231 (*Romet/De Staat*), r.o. 15 en Hof Den Haag 16 januari 2018 ECLI:NL:GHDHA:2018:9.

Schrijnende praktijken in het verleden

Het niet voldoen aan een van de genoemde verplichtingen is een voortdurend delict, dat steeds opnieuw kan worden geconstateerd zolang de verzekering niet in orde is of het voertuig niet is geschorst. Voorheen leidde dit tot schrijnende situaties. Het kwam geregeld voor dat een auto was gesloopt of een brommer in onderdelen in een schuur lag, terwijl niet de vereiste actie was ondernomen richting de RDW, bijvoorbeeld door het voertuig te laten schorsen. Er werd dan om de drie maanden opnieuw een boete opgelegd voor het niet voldoen aan de verzekeringsplicht. In essentie was sprake van slechts één verzuim, maar dat leidde tot oplegging van een groot aantal boetes. Bij niet-betaling werden verhogingen toegepast, waardoor torenhoge schulden ontstonden, waarvoor bij niet-betaling soms gijzeling ten uitvoer werd gelegd.¹¹²

Huidige praktijk

Hoewel de registercontrole dagelijks wordt uitgevoerd, wordt niet bij iedere constatering dat niet is voldaan aan de verzekeringsplicht een boete opgelegd. Dat gebeurt tegenwoordig twee keer per jaar. Deze frequentie is gebaseerd op OM-beleid. In het huidige beleid van de RDW speelt bovendien Maatschappelijk Verantwoord Handhaven (MVH) een belangrijke rol.

Op de website van de RDW is dat beleid als volgt onder woorden gebracht:

‘Sommige eigenaren van auto’s en brommers kwamen door de controles in problemen. Denk aan mensen die de brieven niet konden lezen of begrijpen of mensen die om andere redenen niet konden betalen. Zo stapelden bij sommige mensen de boetes zich op. Dat zorgde voor veel stress en verdriet. Samen met het CJIB en het Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie zijn we gaan zoeken naar manieren om rekening te houden met de mens achter het voertuig. We versturen herinnerings- en waarschuwingsbrieven, om mensen aan te sporen om hun voertuig te verzekeren of te laten keuren. In verschillende situaties waarschuwen we de eigenaren voordat ze een boete krijgen. Aan mensen bij wie een opeenstapeling van boetes dreigt, sturen we een brief waarin we vragen contact met ons op te nemen. Daarnaast nemen medewerkers contact op met mensen bij meerdere opeenvolgende boetes. Het doel van deze acties is om te zorgen dat mensen hun voertuig verzekeren of laten keuren en boetes te voorkomen.’¹¹³

In het kader van het MVH vindt ook het zogenaamde voertuigketenoverleg plaats. Dit is een structureel overleg waarin verschillende betrokken overheidsinstanties (RDW, de Belastingdienst, CJIB, CVOM en de politie) samenkomen om schrijnende gevallen te bespreken. Het overleg is bedoeld om in uitzonderlijke gevallen maatwerk te leveren, zoals het aanpassen van boetes of het stopzetten van de inning. Iedere stakeholder kijkt wat deze binnen diens bevoegdheid kan doen om op maatschappelijk verantwoorde wijze de

¹¹² Zie voor voorbeelden Rb. Breda 8 maart 2012, ECLI:NL:RBBRE:2012:BV8872, Hof Den Haag 18 januari 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:9 en Rb. Zeeland-West-Brabant 11 december 2014, ECLI:NL:RBZWB:2014:9017.

¹¹³ <https://www.rdw.nl/over-rdw/actueel/dossiers/handhaven-met-menselijke-maat>.

zaak af te kunnen doen. Het overleg is gericht op gevallen waarin mensen meerdere overtredingen hebben begaan en waarbij de situatie complex is, vaak door andere sociale of financiële problemen.

6.4 Oplegging administratieve sanctie

6.4.1 Algemene aspecten

Wie legt de sanctie op?

De sanctie wordt formeel opgelegd door een opsporingsambtenaar. Wanneer een opsporingsambtenaar op straat een overtreding constateert, maakt deze daarvan in een elektronisch device een registratie, waarin onder meer wordt vermeld wat de opsporingsambtenaar heeft waargenomen en welke feitcode dit oplevert. Omdat de hoogte van de boete altijd het standaardtarief is, wordt deze niet specifiek bepaald door de opsporingsambtenaar. In zijn device kan hij wel zien wat het bijbehorende boetebedrag is en een staandegehouden overtreder daarvan op de hoogte stellen. Na inzending van de registratie van de overtreding, komt deze bij het CJIB binnen, dat aan de hand van de verstrekte gegevens een beschikking opmaakt waarin ook het bedrag van de sanctie wordt vermeld. Dat bedrag wordt automatisch bepaald op grond van de gegevens die in het Muldersysteem van het CJIB zijn opgenomen. Kortom, de opsporingsambtenaar neemt de beslissing dat een sanctie wordt opgelegd en de hoogte daarvan wordt automatisch bepaald.

Minimumleeftijd overtreder

Administratieve sancties mogen alleen worden opgelegd aan personen die minimaal twaalf jaar oud waren ten tijde van het begaan van de overtreding (art. 3 lid 2 Wahv). Deze regel komt overeen met artikel 486 Sv, waarin is bepaald dat personen beneden de twaalf jaar niet strafrechtelijk kunnen worden vervolgd.

Adres

Volgens artikel 4 lid 2 Wahv moet de inleidende beschikking worden toegezonden aan het adres dat de betrokkene (bij staandehouding) heeft opgegeven of aan het adres van de kentekenhouder. Het hof Arnhem-Leeuwarden heeft geoordeeld dat het ook is toegestaan om de beschikking (digitaal) te verzenden via het zogenoemde businessportaal CJIB.¹¹⁴ Een punt van aandacht is dat het CJIB eerst moet afwachten of een verzending aan het opgegeven adres retour komt en pas daarna kan besluiten om de beschikking aan het GBA-adres te sturen. Dat wordt als onwenselijk ervaren. Het CJIB zou de mogelijkheid willen hebben om beschikkingen direct aan het GBA-adres te sturen, voor zover sprake is van een staandegehouden bestuurder. In geval van overtredingen die op kenteken zijn geconstateerd, acht het CJIB het wenselijk dat de beschikking eerst naar het adres wordt gestuurd dat uit het Kentekenregister blijkt en zo nodig pas daarna naar het GBA-adres. Dat komt ons ook voor als een redelijke wens, terwijl het voor gesanctioneerden geen negatieve consequenties zal hebben wanneer de beschikking direct naar het GBA-adres wordt gestuurd.

¹¹⁴ Hof Arnhem-Leeuwarden 23 november 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:10093.

Aanbeveling 8:

Wijzig artikel 4 lid 2 Wahv zodanig dat de inleidende beschikking waarbij een staandegehouden bestuurder wordt beboet, naar het GBA-adres mag worden gestuurd zonder dat deze eerst naar een door de bestuurder opgegeven adres is verzonden.

6.4.2 De gesanctioneerde persoon

In beginsel wordt de administratieve sanctie opgelegd aan de overtreder. De identiteit van de overtreder kan worden vastgesteld wanneer deze is staandegehouden. De bestuurder kan worden gevorderd om inzage te geven in het rijbewijs. In verreweg de meeste gevallen wordt de identiteit van de bestuurder echter niet vastgesteld. In de bulk van de zaken waarin een Wahv-sanctie wordt opgelegd, is een voertuig geflitst vanwege overschrijding van de maximumsnelheid of het negeren van een rood verkeerslicht. In die gevallen wordt de sanctie opgelegd aan de kentekenhouder. Dat kan een natuurlijke persoon of een rechtspersoon zijn.

6.4.3 Kentekenaansprakelijkheid

Gevalen waarin op kenteken mag worden bekeurd

Wanneer de identiteit van de overtreder niet is komen vast te staan, wordt de sanctie opgelegd aan de houder van het kenteken van het motorrijtuig (art. 5 Wahv). Daarbij wordt medegedeeld dat administratief beroep kan worden ingesteld tegen de administratieve sanctie en dat in het kader daarvan de werkelijke overtreder kan worden opgegeven.

Volgens de oorspronkelijke tekst van artikel 5 Wahv wordt de sanctie opgelegd aan de kentekenhouder 'indien niet aanstonds kan worden vastgesteld' wie de bestuurder is. De Hoge Raad heeft bepaald dat op grond van deze bepaling oplegging van de sanctie aan de kentekenhouder alleen toegelaten is wanneer geen reële mogelijkheid tot staandehouding heeft bestaan.¹¹⁵ Na een wetswijziging in 1997 kan de kentekenhouder van een motorrijtuig worden beboet wanneer 'niet aanstonds is vastgesteld wie daarvan de bestuurder is' [onze onderstrepingen].¹¹⁶ In de MvT bij het desbetreffende wetsvoorstel is in dat kader overwogen:

*'Ingevolge artikel 5 wordt de administratieve sanctie opgelegd aan de kentekenhouder, bij voorbeeld in het geval van een parkeerovertreding. De redactie van artikel 5 («kan worden vastgesteld»), zo is in de praktijk gebleken, laat ruimte voor de interpretatie dat de politieambtenaar in een bepaald geval een onderzoek zou moeten instellen wie de bestuurder is, alvorens de beschikking zou kunnen worden opgelegd. Dat is nimmer de bedoeling van het bepaalde in dit artikel geweest.'*¹¹⁷

Hoewel de wetgever met de overgang van een meer normatieve formulering ('kan worden' – kon het redelijkerwijs worden gevegd?) naar een feitelijke formulering ('is') kennelijk heeft beoogd om het opleggen

¹¹⁵ HR 16 februari 1993, NJ 1993/538.

¹¹⁶ Wet van 15 mei 1997, Stb. 1997/212.

¹¹⁷ Kamerstukken II 1993/94, 23 689, 3, p. 3.

van sancties aan kentekenhouders in meer gevallen mogelijk te maken, heeft de Hoge Raad¹¹⁸ en later het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden de lijn vastgehouden dat alleen op kenteken mag worden bekeurd wanneer geen reële mogelijkheid tot identificatie van de bestuurder heeft bestaan. Het nog steeds geldende beoordelingskader van het hof Arnhem-Leeuwarden is tot uitdrukking gebracht in een beslissing uit 2001:

‘Deze bepaling moet aldus worden verstaan dat ingeval zich een reële mogelijkheid tot staandehouding van de bestuurder van het motorrijtuig, waarmee de geconstateerde gedraging is verricht, voordoet, die bepaling buiten toepassing dient te blijven en de sanctie aan die bestuurder dient te worden opgelegd. De rechter zal, indien de gedraging met toepassing van art. 5 Wavh is opgelegd, zoals in dezen het geval, in het algemeen - dus ook zonder dat dat met zoveel woorden uit het dossier blijkt - ervan mogen uitgaan dat zich geen reële mogelijkheid tot staandehouding van de bestuurder heeft voorgedaan. Ingeval dienaangaande een verweer wordt gevoerd, zal de rechter daarop een uitdrukkelijke beslissing dienen te geven en zal hij zo nodig aan de verbalisant een nadere toelichting dienen te vragen.’¹¹⁹

Sancties worden vaak op kenteken uitgeschreven wanneer de overtreding met behulp van technische apparatuur is vastgesteld. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een snelheidscontrole met een zogenoemde lasergun. In de Instructie snelheidsoverschrijdingen en snelheidsbegrenzers van het OM is het verbaliseringsbeleid vastgesteld in gevallen waarin snelheidsovertredingen met behulp van meetmiddelen zijn vastgesteld.¹²⁰

Ten aanzien van laserguns wordt daarin gesteld:

‘Omdat echter bij het gebruik van de lasergun meestal geen fotografische- of videoregistratie van de gedraging of overtreding plaatsvindt, moet in beginsel tot staandehouding worden overgegaan. Als bij het gebruik van de lasergun toch tot het verbaliseren op kenteken wordt overgegaan zonder fotografische of videoregistratie, moet dit in het proces-verbaal of de beschikking worden gemotiveerd. In het proces-verbaal wordt naast de maximumsnelheid, de gemeten snelheid en de werkelijke (gecorrigeerde) snelheid vermeld op welke afstand het voertuig werd gemeten.’

Wanneer door een kentekenhouder beroep wordt aangetekend tegen de oplegging van een administratieve sanctie, wordt vaak aangevoerd dat er een reële mogelijkheid heeft bestaan om de identiteit van de overtreder vast te stellen en dat de sanctie daarom ten onrechte aan de kentekenhouder is opgelegd. In dergelijke gevallen wordt inderdaad vaak een nadere verklaring van de opsporingsambtenaar in het dossier gevoegd. Rechters onderzoeken aan de hand van de concrete feiten en omstandigheden ten tijde van de

¹¹⁸ HR 1 februari 2000, VR 2000/104; 14 maart 2000, VR 2000/148.

¹¹⁹ Hof Arnhem-Leeuwarden 1 februari 2001, ECLI:NL:GHLEE:2001:ZJo105.

¹²⁰ <https://www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/instructies/verkeer/instructie-snelheidsoverschrijdingen-en-snelheidsbegrenzers-2022i002>.

constatering van de overtreding in hoeverre de identificatie van de bestuurder mogelijk was. Daarbij kunnen uiteenlopende aspecten een rol spelen, zoals:

- 🕒 Er was geen veilige gelegenheid voor een staandehouding, bijvoorbeeld vanwege verkeersdrukte¹²¹ of vanwege de inrichting van de wegen¹²².
- 🕒 Er zat niemand op de bestuurdersstoel toen de verbalisant bij het voertuig kwam.¹²³
- 🕒 De overtreding is door een verbalisant geconstateerd die fietste, terwijl de overtreder in een auto reed.

Wanneer het dossier geen informatie bevat waaruit kan volgen dat geen gelegenheid heeft bestaan om de identiteit van de bestuurder vast te stellen, zal de rechter concluderen dat de sanctie ten onrechte aan de kentekenhouder is opgelegd en de beschikking waarbij de sanctie is opgelegd vernietigen.¹²⁴ Hoewel dikwijls als verweer wordt gevoerd dat de sanctie ten onrechte aan de kentekenhouder is opgelegd, lijken dergelijke verweren vaak te worden afgewezen.

Onschuldpresumptie

In 7.10.1 zal uiteen worden gezet dat de oplegging van een verkeersboete een *criminal charge* oplevert in de zin van artikel 6 EVRM (recht op een eerlijk proces). Daarom is de onschuldpresumptie van artikel 6 lid 2 EVRM van toepassing. Die komt er grofweg op neer dat geen uitdrukking mag worden gegeven aan de schuld van een persoon wanneer de schuld nog niet in rechte is vastgesteld. In de zaak *Falk t. Nederland* heeft het EHRM geoordeeld over de vraag of de onschuldpresumptie was geschonden in een geval waarin artikel 8 Wahv (verlegging van de boete van de kentekenhouder naar de overtreder) niet was toegepast. In deze zaak had de kentekenhouder een boete gekregen omdat met zijn auto geen voorrang was gegeven aan een voetganger die bij een zebepad wilde oversteken. Falk stelde dat hij zijn auto had uitgeleend aan een ander. Met die ander was hij inmiddels gebrouilleerd geraakt, waardoor het niet effectief mogelijk was om de boete vergoed te krijgen van die ander. Dit is een geval waarop artikel 8 Wahv niet van toepassing is, zo had ook de kantonrechter en uiteindelijk de Hoge Raad geoordeeld.

Het EHRM stelt dat de onschuldpresumptie niet absoluut is. Het werken met bewijsvermoedens is in het algemeen niet ontoelaatbaar, zoals de verdragsstaten binnen redelijke grenzen blijven, waarbij van belang is wat het gewicht is van hetgeen op het spel staat en de waarbij de verdedigingsrechten moeten worden gerespecteerd. Er moet een balans bestaan tussen hetgeen op het spel staat en de verdedigingsrechten. Dit houdt in dat de door de staat toegepaste werkwijze redelijkerwijs proportioneel moet zijn ten opzichte van het doel dat wordt nagestreefd. Bij de concrete beoordeling van de klacht betrof het EHRM twee aspecten bij de toetsing van de proportionaliteit. Enerzijds het belang om veiligheid op de openbare weg te realiseren door het mogelijk maken dat verkeersovertredingen, ook als die door middel van een technisch middel zijn

¹²¹ Hof Arnhem-Leeuwarden 16 maart 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:2451.

¹²² Hof Arnhem-Leeuwarden 2 december 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:10377.

¹²³ Hof Arnhem-Leeuwarden 17 oktober 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:6444.

¹²⁴ Dit was bijvoorbeeld het geval in Hof Arnhem-Leeuwarden 2 oktober 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:6151. De verbalisant had de bestuurder aangesproken en had een sanctie aangezegd. Het was niet duidelijk waarom er geen gelegenheid had bestaan om de identiteit van de bestuurder vast te stellen. Zie ook Hof Arnhem-Leeuwarden 14 februari 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:1256.

vastgesteld, niet onbestraft blijven. Anderzijds de mogelijkheid van de gesanctioneerde om in administratief beroep aan te voeren is dat sprake is van een van de situaties als bedoeld in artikel 8 Wahv of dat er een reële mogelijkheid heeft bestaan om het voertuig stil te houden om de identiteit van de bestuurder vast te stellen.¹²⁵

Bijzonder aan de overwegingen van het EHRM is dat het EHRM lijkt te accepteren dat verkeersboetes aan de kentekenhouder worden opgelegd in de gevallen waarin artikel 8 Wahv niet van toepassing is, maar wel kan worden aangetoond dat een voertuig ten tijde van de overtreding door een ander is gebruikt.

Uitzonderingen op de kentekenaansprakelijkheid

Wanneer op kenteken is geverbaliseerd, wordt de sanctie aan de kentekenhouder opgelegd. Alleen wanneer sprake is van een van de in artikel 8 genoemde situaties, is de OvJ gehouden om de beschikking te vernietigen wanneer administratief beroep is ingesteld. Het gaat om de situaties waarin de kentekenhouder:

- ① aannemelijk heeft gemaakt dat tegen zijn wil door een ander van het motorrijtuig onderscheidenlijk de aanhangwagen gebruik is gemaakt en dat hij dit gebruik redelijkerwijs niet heeft kunnen voorkomen;
- ② een voor een termijn van ten hoogste drie maanden schriftelijk bedrijfsmatig aangegane huurovereenkomst heeft overgelegd waaruit blijkt wie ten tijde van de gedraging de huurder van het motorrijtuig onderscheidenlijk de aanhangwagen was, of;
- ③ een vrijwaringsbewijs, bedoeld in artikel 1, onderdeel i, van het Kentekenreglement, of een verklaring als bedoeld in de artikelen 31 tot en met 33 van het Kentekenreglement, heeft overgelegd waaruit blijkt dat hij ten tijde van de gedraging geen eigenaar of houder meer was van het betrokken motorrijtuig onderscheidenlijk de betrokken aanhangwagen.

Het enkel overleggen van een verklaring van de werkelijke bestuurder dat deze het motorrijtuig ten tijde van het begaan van de overtreding heeft bestuurd, is derhalve niet voldoende om de officier te verplichten om de sanctie te vernietigen.¹²⁶ Na vernietiging van de beschikking is de OvJ bevoegd om een administratieve sanctie op te leggen aan de werkelijke bestuurder, die – in afwijking van de reguliere termijn – binnen acht maanden na de overtreding bekend moet zijn gemaakt. Ten aanzien van overtredingen met betrekking tot aanhangwagens bevat artikel 5a en 5b jo. 8 Wahv een soortgelijke regeling voor kentekenaansprakelijkheid.

In de MvT wordt uitgelegd dat het oude systeem, waarbij een antwoordkaart aan de kentekenhouder werd gestuurd, werd verlaten. Voorheen kon de kentekenhouder op de antwoordkaart onder meer invullen wie de bestuurder was ten tijde van de overtreding, waarna een transactievoorstel aan deze bestuurder werd toegezonden.

¹²⁵ EHRM (dec.) 19 oktober 2004, appl.no. 66273/01 (*Falk t. Nederland*), onder verwijzing naar EHRM 7 oktober 1988, appl.no. 10519/83 (*Salabiaku t. Frankrijk*).

¹²⁶ De kentekenhouder zal in dat geval de werkelijke bestuurder vermoedelijk wel civielrechtelijk aansprakelijk kunnen stellen.

In andere gevallen is dat weliswaar niet bij wet uitgesloten, maar het hof Arnhem-Leeuwarden heeft op grond van de parlementaire geschiedenis overwogen dat de wetgever een strikte toepassing heeft beoogd. Daarom kan een gesanctioneerde geen aanspraak maken op vernietiging van de sanctie in andere dan de in de wet genoemde gevallen.¹²⁷ Het Parket CVOM heeft aangegeven dat het in de praktijk niet voorkomt dat een aan de kentekenhouder opgelegde sanctie wordt vernietigd en verlegd naar de overtreder in andere gevallen dan die in artikel 8 Wahv worden genoemd. Volgens respondenten van het CJIB is de strikte kentekenaansprakelijkheid bepalend voor de huidige, als zeer efficiënt ervaren handhaving.

Het verdient opmerking dat in andere dan de in de wet genoemde gevallen, waarin aannemelijk kan worden gemaakt dat de kentekenhouder de overtreding niet heeft begaan, vernietiging van de sanctie op grond van artikel 8 Wahv weliswaar niet aan de orde is, maar dat ook in die gevallen de sanctie in geval van administratief beroep kan worden vernietigd omdat de oplegging van de sanctie niet redelijk wordt bevonden. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan overtredingen die met een gestolen auto of met gestolen kentekenplaten zijn gemaakt.

Bedrijfsmatig aangegane huurovereenkomst van korter dan drie maanden

Een grond voor vernietiging van een aan een kentekenhouder opgelegde sanctie is dat sprake is van een schriftelijke bedrijfsmatig aangegane huurovereenkomst van ten hoogste drie maanden waaruit blijkt wie het motorrijtuig waarmee de overtreding is begaan, heeft gehuurd. In verschillende zaken waarin is betoogd dat de uitzonderingsgrond van bedrijfsmatige verhuur zich voordeed, heeft het hof Arnhem-Leeuwarden geoordeeld dat de omstandigheden van de zaak geen uitzondering rechtvaardigden op de kentekenaansprakelijkheid. Een greep uit de jurisprudentie:

- 🕒 Een auto is via het bedrijf SnappCar gehuurd van een particuliere eigenaar. Het bedrijf bemiddelt in het delen van voertuigen tussen particulieren. Volgens het hof is geen sprake van een bedrijfsmatige verhuur.¹²⁸
- 🕒 Uit een huurovereenkomst blijkt dat de betrokkene het voertuig met voormeld kenteken ten tijde van de gedragingen had verhuurd. Het hof is echter van opvatting dat geen sprake is van een bedrijfsmatig aangegane huurovereenkomst. Uit de omschrijving van het desbetreffende bedrijf in de Kamer van Koophandel blijkt namelijk niet dat het verhuren van auto's daaronder valt, terwijl uit de stukken ook niet naar voren komt dat het verhuren van auto's past binnen de normale bedrijfsvoering van het bedrijf.¹²⁹ Voor toepasselijkheid van artikel 8 Wahv is overigens niet vereist dat de verhuur een kernactiviteit van het bedrijf is. Ook als dat niet het geval is, kan bedrijfsmatige verhuur een reden zijn waarom niet op kenteken mag worden beboet.¹³⁰

¹²⁷ Hof Arnhem-Leeuwarden 14 juli 2004, ECLI:NL:GHLEE:2004:AQ7924.

¹²⁸ Hof Arnhem-Leeuwarden 27 november 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:10158.

¹²⁹ Hof Arnhem-Leeuwarden 1 oktober 2025, ECLI:NL:GHARL:2021:9247.

¹³⁰ Hof Arnhem-Leeuwarden 29 februari 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:1561. In deze zaak hield het bedrijf zich bezig met promotiewerkzaamheden, waarvan de verhuur van auto's, eventueel met promotieteksten erop, een onderdeel was.

- ③ Een bedrijf stelt vervang- c.q. verhuurauto's ter beschikking aan haar klanten naar aanleiding van motorpech of een ongeval langs de weg. Dit gebeurt op basis van een vooraf bestaande contractuele afspraak. Het hof overweegt dat het betalen van lidmaatschapsgeld als een verzekeringspremie moet worden beschouwd en los staat van het daadwerkelijk gebruiken van een vervangende auto. Er is daarom geen sprake van een huurovereenkomst.¹³¹
- ③ De overtreding is begaan na afloop van de huurperiode.¹³²
- ③ Uit de overgelegde ritlog blijkt onvoldoende dat de scooter in kwestie verhuurd was ten tijde van de overtreding.¹³³

Aan de overeenkomst worden in de wet geen eisen gesteld. Daarom is volgens het hof niet vereist dat sprake is van een document waarop de handtekeningen van de huurder en verhuurder staan. Voldoende is dat uit een schriftelijk stuk blijkt van de bedoelde huurovereenkomst en van de tijd waarvoor de overeenkomst is aangegaan. Dat schriftelijke stuk kan in geval van het gebruik van een deelauto een uitdraai uit een systeem zijn waarop is aangegeven wanneer de huur is aangevangen en wanneer de huur is beëindigd door het terugbrengen van het voertuig.¹³⁴ Dat is weliswaar op zichzelf geen overeenkomst, maar het bestaan van de overeenkomst kan er wel uit worden afgeleid. Uiteraard is vereist dat de huurder voldoende identificeerbaar blijkt uit de overgelegde stukken. Daarvoor is echter niet vereist dat de geboortedatum en -plaats van de huurder zijn opgenomen.¹³⁵

Wanneer de sanctie die aan de kentekenhouder is opgelegd, wordt vernietigd, mag de OvJ een sanctie opleggen aan de overtreder. Dit mag volgens de wet binnen acht maanden nadat de gedraging heeft plaatsgevonden. Volgens het hof is deze termijn een termijn van orde. Daarom mag de OvJ ook na het verstrijken van de termijn een sanctie aan de huurder opleggen, mits deze daardoor niet in zijn belangen wordt geschaad.¹³⁶ In een zaak waarin de huurder de sanctie pas 2,5 jaar na de pleegdatum opgelegd had gekregen, achtte het hof aannemelijk dat de betrokkene daardoor geen effectief verweer kon voeren en dus door de termijnoverschrijding in zijn belangen was geschaad.

In de MvT bij het wetsvoorstel dat heeft geleid tot invoering van de Wahv, is opgemerkt dat in geval van bedrijfsmatige verhuur voor langer dan drie maanden in huur- of leasecontracten voorzieningen plegen te worden opgenomen waardoor de huurder dan wel lessee verplicht is om de sanctie te voldoen.¹³⁷ Het Parket CVOM heeft er in een interview voor gepleit om op grond van dezelfde redenering ook in geval van contracten voor korter dan drie maanden geen uitzondering op de kentekenaansprakelijk meer op te nemen en derhalve deze grond voor vernietiging van de sanctie uit artikel 8 Wahv te schrappen. Het Parket CVOM wees erop dat

¹³¹ Hof Arnhem-Leeuwarden 14 juli 2004, ECLI:NL:GHLEE:2004:AQ7924.

¹³² Rb. Amsterdam 18 januari 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:549; Rb. Zeeland-West-Brabant 20 november 2023, ECLI:NL:RBZWB:2023:9463.

¹³³ Rb. Amsterdam 19 september 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:6253.

¹³⁴ Hof Arnhem-Leeuwarden 6 augustus 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:6372.

¹³⁵ Hof Arnhem-Leeuwarden 20 april 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:3156.

¹³⁶ Hof Arnhem-Leeuwarden 31 januari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:1055.

¹³⁷ *Kamerstukken II* 1987/88, 20 329, 3 (MvT), p. 42.

het tegenwoordig gemakkelijk digitaal te regelen is dat de huurder c.q. lessee de sanctie voldoet. Wij vermoeden dat in huurcontracten voor korter dan drie maanden vaak ook bepalingen worden opgenomen over de betaling van verkeersboetes door de huurder. Praktisch lijkt de behoefte om de boete via het instellen van administratief beroep te verleggen naar de huurder daarom niet meer actueel.

Aanbeveling 9:

Schrap de bedrijfsmatige verhuur voor minimaal drie maanden als disculpatiegrond in artikel 8 Wahv.

In dit kader is een Europeesrechtelijke ontwikkeling mogelijk relevant. Op grond van Richtlijn (EU) 2024/3237 worden EU-staten ten behoeve van de uitwisseling van kentekengegevens verplicht om inzage te verlenen in hun voertuigregister wanneer daarin 'eindgebruiker' van een voertuig is geregistreerd¹³⁸ Deze verplichting geldt echter alleen voor zover dat register beschikbaar is en er wordt geen verplichting gecreëerd om het register aan te leggen. Het is nog niet bekend of in Nederland een dergelijk register, dat nog niet bestaat, zal worden aangelegd. Wanneer dat het geval is, impliceert dit dat verhuurders in de gelegenheid zullen worden gesteld om verhuringen bij de RDW aan te melden.

Wanneer dit inderdaad het geval zou zijn, zou het ten aanzien van de oplegging van Wahv-sancties door de Nederlandse autoriteiten de mogelijkheid bieden om de sanctie direct aan de huurder op te leggen. Het CJIB heeft aangegeven daar voorstander van te zijn. Wij delen deze opvatting. In de huidige praktijk worden opgelegde boetes door verhuurbedrijven direct in rekening gebracht bij huurder. Wij hebben geen aanleiding om te denken dat dit problemen oplevert. Het opleggen van een sanctie aan de verhuurder wanneer de huurder bekend is, is echter niet in overeenstemming met het uitgangspunt van de Wahv dat een sanctie aan de overtreder behoort te worden opgelegd wanneer deze zonder noemenswaardige inspanningen kan worden geïdentificeerd. Weliswaar kan op grond van de Wahv op kenteken worden beboet, maar dat is niet toegelaten wanneer er een reële mogelijkheid heeft bestaan tot staandehouding van de bestuurder. Omdat nog onduidelijk is of een register van verhuringen zal worden opgezet, zullen wij geen aanbeveling doen op dit punt.

In geval van particuliere verhuur zou het innen van een boete bij de huurder minder vanzelfsprekend kunnen zijn. Toen de Wahv in werking trad, was in artikel 8 Wahv nog geen beperking opgenomen tot bedrijfsmatig verhuur. Die toevoeging is ingevoerd in 1997 (*Stb.* 1997/212). De MvT ten aanzien van de desbetreffende wetwijziging was nogal summier: die wijziging had als doel om te verduidelijken dat de disculpatiegrond van artikel 8 alleen betrekking kan hebben op bedrijfsmatige verhuur van motorrijtuigen.¹³⁹ Dat wekt de veronderstelling dat dit van meet af aan de bedoeling van artikel 8 Wahv was geweest. In werkelijkheid was, zo is ons in een interview verteld, daadwerkelijk sprake van invoering van een beperking. Die werd

¹³⁸ Richtlijn (EU) 2024/3237 van het Europees Parlement en de Raad van 19 december 2024 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/413 ter facilitering van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen. Wij hebben de finesses van deze Richtlijn niet bestudeerd.

¹³⁹ *Kamerstukken II* 1993/94, 23 689, 3 (MvT), p. 4.

noodzakelijk geacht, omdat misbruik werd gemaakt van de regel. In het bijzonder stelde een kentekenhouders herhaaldelijk dat hij zijn auto had verhuurd aan een ander, die in een buitenland woonde. Om dat te onderbouwen legde hij keer op keer een huurovereenkomst over, die echter vals bleek te zijn, omdat de huurder een niet-bestaande persoon was.

6.4.4 Administratiekosten

Aan de gesanctioneerde worden sinds 1 juli 2009 (*Stb.* 2009/245) administratiekosten in rekening gebracht (art. 11a *Bahv*). Op de beschikking waarbij de sanctie wordt opgelegd, wordt een totaal te betalen bedrag vermeld en wordt aangegeven welk deel daarvan uit administratiekosten bestaat. De hoogte van de administratiekosten, bepaald in artikel 1 van de Regeling vaststelling administratiekosten 2012, was vanaf 1 juli 2009 € 7 en is per 1 januari 2016 verhoogd naar € 9 (*Stcrt.* 2015/37447). Wanneer meer sancties worden opgelegd aan dezelfde overtreder, worden voor iedere sanctie administratiekosten gerekend.

6.4.5 Beschikking

Inhoud

In artikel 4 lid 1 *Wahv* zijn regels gesteld over de inhoud van de beschikking. Deze moet worden gedagtekend. Zij moet een korte (feitelijke) omschrijving bevatten van de gedraging, met tijd en plaats waar deze is begaan (bijv. overschrijding van de maximumsnelheid doordat 55 km/u is gereden waar 50 km/u toegestaan was). Ook moet worden aangegeven om welke in de bijlage bij de *Wahv* opgenomen gedraging het gaat, zodat duidelijk is dat het een gedraging is waarvoor een administratieve sanctie mag worden opgelegd. Bijvoorbeeld: 'Overschrijding van de maximumsnelheid binnen de bebouwde kom (feitcode VA005)'. Verder moet in de beschikking uiteraard het bedrag van de sanctie worden genoemd. Volgens artikel 5 lid 5 *Wahv* moet ook in de beschikking worden vermeld op welke datum de sanctie en de administratiekosten moeten zijn voldaan en wat het nummer van de beschikking is. Verder moet worden aangekondigd dat het bedrag van de sanctie zal worden verhoogd wanneer deze niet tijdig is voldaan. Nadere regels over het model van de beschikking zijn gegeven in de Regeling modellen en formulieren ten behoeve van de handhaving Justitie. Wij merken op dat de term 'overtreder' die daarin wordt gebruikt ter aanduiding van degene aan wie de beschikking moet worden gericht, niet correct is, aangezien doorgaans sprake is van oplegging van de boete aan de kentekenhouders. Bedoeld zal zijn: degene aan wie de sanctie wordt opgelegd.

Aanbeveling 10:

Pas de term 'overtreder', die in artikel 2 lid 1 sub a van de Regeling modellen en formulieren ten behoeve van de handhaving Justitie wordt gebruikt, aan naar degene aan wie de sanctie wordt opgelegd (die vanwege de kentekenaansprakelijkheid niet altijd zelf de overtreding zal hebben begaan).

Aankondiging van beschikking

Volgens artikel 4 lid 3 Wahv kan een aankondiging van de beschikking worden uitgereikt aan 'degene tot wie zij zich richt' of worden achtergelaten in of aan het motorrijtuig. Dit is het papier dat soms onder de ruitenwissers van een auto wordt achtergelaten. Het model voor de aankondiging van de beschikking is vastgesteld in bijlage 1 bij de Regeling modellen en formulieren ten behoeve van de handhaving Justitie. Wanneer een beschikking is aangekondigd, is nog geen sprake van een verplichting tot betaling. Een respondent van het CJIB sprak het vermoeden uit dat nauwelijks meer met aankondigingen van beschikkingen wordt gewerkt, omdat tegenwoordig een volledig digitale registratie plaatsvindt wanneer een overtreding wordt geconstateerd.

Bekendmaking van de beschikking zelf

Ten aanzien van de bekendmaking van de beschikking zelf worden in artikel 4 Wahv drie situaties onderscheiden:

1. De overtreder heeft een (naam en) adres opgegeven.

In dat geval wordt de beschikking binnen vier maanden na de datum waarop de overtreding is begaan, bekend gemaakt door toezending ervan aan het adres dat de overtreder heeft opgegeven (art. 4 lid 2 Wahv).

2. De overtreder heeft geen adres opgegeven. De overtreding is begaan met een motorrijtuig met een kenteken.

In dat geval wordt de beschikking binnen vier maanden na het bekend worden van de naam en het adres van de kentekenhouder bekendgemaakt door toezending ervan aan het adres van de kentekenhouder. Wanneer vijf jaar zijn verstreken sinds de overtreding is begaan, mag echter geen sanctie meer worden opgelegd. Als de brief waarmee de beschikking bekend wordt gemaakt onbestelbaar is, wordt aan het BRP-adres van de kentekenhouder gestuurd, als dat een ander adres is dan in het kentekenregister is vermeld. Is ook deze tweede brief onbestelbaar, dan wordt de beschikking geacht aan de gesanctioneerde bekend te zijn (art. 4 lid 2 Wahv).

3. De overtreder heeft geen vaste woon- of verblijfplaats in Nederland of staat geregistreerd voor het niet voldoen van een eerder opgelegde administratieve sanctie op grond van de Wahv.

De beschikking wordt bekendgemaakt door uitreiking ervan aan de overtreder. Het weigeren om de beschikking in ontvangst te nemen staat niet in de weg aan het aannemen dat de beschikking rechtsgeldig bekend is gemaakt (art. 4 lid 4 Wahv).

6.4.6 Bewijsmateriaal

Bij de beschikking wordt geen bewijsmateriaal meegestuurd. In geval de sanctie is vastgesteld langs automatische weg en daarbij een foto is gemaakt, kan deze worden ingezien bij het digitaal loket van het CJIB

(dat voor deze overtredingen de boetes zelf oplegt).¹⁴⁰ Op de website van het CJIB worden schouwrapporten¹⁴¹ van flitspalen en boa-certificaten¹⁴² gepubliceerd.

In andere gevallen zal administratief beroep moeten worden ingediend om het bewijsmateriaal, zoals de verklaring van de opsporingsambtenaar en bijvoorbeeld foto's van een verkeerssituatie, ter beschikking gesteld te krijgen. Wanneer administratief beroep wordt ingesteld, wordt een zaakoverzicht gemaakt, waarin onder meer de verklaring van de verbalisant is opgenomen. Een geïnterviewde gemachtigde vertelde dat hij vaak eerst een pro forma-beroepschrift indient, met het verzoek om een termijn te bepalen waarbinnen de gronden moeten zijn aangevuld. De gronden kunnen pas worden aangevuld wanneer de relevante stukken zijn verstrekt. Vanuit het perspectief van de gesanctioneerde zou het wenselijk zijn om het bewijsmateriaal nog voor het instellen van administratief beroep te kunnen ontvangen. Dat zou mogelijk het aantal administratieve beroepen ook kunnen verminderen, aangezien gesanctioneerden dan beter kunnen beoordelen of het zinvol is om administratief beroep in te stellen. Een respondent van CVOM heeft aangegeven dat opsporingsinstanties uit eigen beweging al steeds vaker gegevens over de gedraging meesturen bij het opleggen van een sanctie. Wanneer een wettelijke plicht zou worden ingevoerd om bij de oplegging van een Wahv-sanctie bepaald bewijsmateriaal mee te sturen, dan zou dat in de praktijk stuiten op problemen, omdat niet alle instanties in staat zullen zijn om daaraan te voldoen. Wij merken nog op dat het ook bij strafbeschikkingen zo is dat het bewijsmateriaal niet wordt meegestuurd met de strafbeschikking of dan al kan worden opgevraagd. Pas als verzet tegen de strafbeschikking is ingesteld, worden de onderliggende stukken ter beschikking gesteld.

6.4.7 Uitblijven van een administratieve sanctie in geval van volkenrechtelijke immuniteit

Het komt voor dat bij controle van een kenteken in het Kentekenregister wordt vastgesteld dat de houder van het kenteken volkenrechtelijke immuniteit geniet. In dat geval kan geen administratieve sanctie worden opgelegd. In artikel 5c Wahv is bepaald dat de OvJ de relevante gegevens verstrekt aan de Minister van Buitenlandse Zaken, die een notificatie aan de kentekenhouder kan sturen. Dit gebeurt in de praktijk ook.

6.5 Hoogte sanctie

6.5.1 Standaardtarieven

Er is sprake van een automatische sanctionering. De hoogte van de administratieve sanctie die de toezichthoudende ambtenaar oplegt, is namelijk altijd het bedrag dat is genoemd in de bijlage bij de Wahv, zoals die van toepassing was ten tijde van het begaan van de overtreding, of de helft daarvan wanneer de overtreder jonger dan 16 jaar was ten tijde van het begaan van de overtreding (art. 2 lid 4 Wahv).

¹⁴⁰ <https://www.cjib.nl/direct-regelen/ik-wil-graag/ik-wil-mijn-foto-bekijken>.

¹⁴¹ <https://www.cjib.nl/ik-wil-het-ijkrapport-of-een-ander-document-bekijken>.

¹⁴² <https://www.cjib.nl/aktes-en-certificaten-buitengewoon-opsporingsambtenaren>. Het gaat hierbij om de boa's die het bij het CJIB in dienst zijn.

Er wordt dus bijvoorbeeld niet gedifferentieerd naar de aard en ernst van de overtreding en er wordt geen rekening gehouden met de persoonlijke omstandigheden van de overtreder.

Gedragingen kunnen in het algemeen op meer en minder ernstige wijze worden begaan. Bij Muldergedragingen is de variatie echter beperkt. Een doorgetrokken streep op de weg is bijvoorbeeld wel of niet overschreden. Daarbij spelen aspecten als opzet en schuld geen rol. Het standaardtarief is gebaseerd op een gemiddelde wijze waarop een gedraging wordt begaan. Het is onder omstandigheden wel denkbaar dat de toepasselijke regels niet duidelijk waren, bijvoorbeeld omdat een verkeersbord niet goed leesbaar was. Ook kunnen persoonlijke omstandigheden, zoals beperkte financiële draagkracht, een rol spelen. Dergelijke omstandigheden worden echter niet betrokken bij de bepaling van de hoogte van de sanctie wanneer deze wordt opgelegd. Er kan wel een beroep op worden gedaan wanneer administratief beroep of (hoger) beroep op een rechter is ingesteld. In dat geval kan de sanctie worden vernietigd of worden gematigd, mogelijk tot nihil. Voor afwijking van de standaardtarieven is volgens het hof Arnhem-Leeuwarden echter alleen in uitzonderlijke gevallen ruimte:

‘Deze in hoge mate tariefmatige afdoening van gedragingen brengt mee dat de omstandigheden van het concrete geval niet licht van invloed zullen zijn op de hoogte van de opgelegde sanctie. Slechts bijzondere omstandigheden kunnen aanleiding geven om van de vastgestelde tarieven af te wijken.’¹⁴³

Zie daarover uitvoeriger 7.9.4. Dat bij de oplegging van de beschikking altijd het standaardtarief wordt toegepast en de sanctie eventueel na (administratief) beroep wordt gematigd, past bij de doelstelling van een efficiënte afdoening van verkeersovertredingen. Differentiatie naar verschillende gevallen bij de oplegging zou de besluitvorming arbeidsintensiever maken. Het rekening houden met bijvoorbeeld de persoonlijke omstandigheden vergt een afweging op grond van gegevens die ten tijde van de oplegging van de sanctie meestal niet zal kunnen worden gemaakt. Het staat de opsporingsambtenaar wel vrij om na constatering van een overtreding geen sanctie op te leggen.

6.5.2 Aanpak van veelplegers

Veelplegers

Het komt voor dat met dezelfde auto keer op keer verkeersovertredingen worden begaan,¹⁴⁴ waarvoor Wahv-sancties worden opgelegd die vaak ook standaard min of meer op tijd worden voldaan. Er is weinig zicht op kenmerken van deze overtredders, onder andere omdat het meestal overtredingen betreft die op kenteken worden geconstateerd. Naar verluidt zijn er bedrijven die een potje hebben waaruit verkeersovertredingen worden betaald.¹⁴⁵ Een respondent van de politie noemde ook een geval waarbij een rijke Porsche-bezitter zijn voertuig vaak op een invalidenparkeerplaats parkeerde en de opgelegde boetes keurig betaalde. Omdat

¹⁴³ Hof Arnhem-Leeuwarden 3 juni 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:5479.

¹⁴⁴ <https://www.cjib.nl/nieuws/kleine-groep-begaat-groot-aantal-verkeersovertredingen>.

¹⁴⁵ Dit wordt onder meer vermeld in <https://nos.nl/artikel/2547023-verkeershuffers-een-stuk-braver-na-waarschuwbrieven-politie>.

sprake is van oplegging van standaardsancties, is voorspelbaar wat de kosten van overtredingen zullen zijn. Bedrijven kunnen een kosten-batenanalyse maken, waarbij bijvoorbeeld het sneller op de bestemming aankomen zwaarder weegt dan de kosten van verkeersboetes, die op de koop toe worden genomen. Rijke particulieren hebben mogelijk geen financiële baten van de verkeersovertredingen, maar ervaren er wel de voordelen van. Ten aanzien van deze (vermoedelijk relatief kleine) groep overtreders wordt de verkeersveiligheid niet bevorderd door de oplegging van verkeersboetes, omdat de sanctionering geen invloed heeft op het verkeersgedrag. Het is wel zeer relevant dat het verkeersgedrag van deze veelplegers wordt beïnvloed, omdat uit onderzoek is gebleken dat veelplegers vaker betrokken zijn bij verkeersongevallen dan andere verkeersdeelnemers.¹⁴⁶ Bij vijf of meer onherroepelijke Wahv-sancties zal de RDW overigens een kentekenblokkade plaatsen (art. 20 Kentekenreglement), waardoor de desbetreffende kentekenhouder geen nieuwe kentekens op zijn naam kan zetten.

Er is vanuit de Tweede Kamer herhaaldelijk gevraagd om een strengere aanpak van veelplegers van verkeersovertredingen. Zo heeft het Kamerlid Stoffers hierover in 2024 Kamervragen gesteld.¹⁴⁷ Een aantal jaren geleden speelde een soortgelijke discussie, die ertoe heeft geleid dat per 1 januari 2015 een aantal gedragingen uit de Wahv is gehaald en onder het strafrecht is gebracht, terwijl voor die gedragingen de Recidiveregeling Veelplegers Verkeer is opgenomen in de Richtlijn voor strafvordering feitgecodeerde misdrijven en overtredingen.¹⁴⁸

Wij zien twee mogelijkheden voor afwijkende sanctionering wanneer bepaalde Wahv-gedragingen veelvuldig worden begaan door dezelfde persoon of met hetzelfde kenteken, die echter beide op grote bezwaren stuiten: hogere Wahv-boetes vanwege recidive of strafrechtelijke vervolging van veelplegers.

Hogere Wahv-boetes

In de Wahv zou kunnen worden bepaald dat in geval van structurele recidive hogere sancties kunnen worden opgelegd. Ter bepaling of daarvan sprake is, zou een definitie van recidive moeten worden ontwikkeld. Daarbij zou bijvoorbeeld kunnen worden gedacht aan een bepaald aantal boetes (bijvoorbeeld 10) wegens soortgelijke overtredingen die in het eraan voorafgaande jaar zijn opgelegd.

De oplegging van een hogere sanctie dan het standaardtarief verhoudt zich niet goed tot het uitgangspunt van de wet dat de Wahv-sancties worden opgelegd voor ethisch-neutrale feiten. Er kan immers worden betoogd dat de wens om hogere sancties te kunnen opleggen voortkomt uit de hogere mate van verwijtbaarheid van de overtreder dan wel de kentekenhouder. Het is ook de vraag of het opleggen van hogere boetes aan recidivisten zal leiden tot aanpassing van gedrag. Sommige personen die het betreft, lijken volgens respondenten te beschikken over voldoende geld om ook hogere boetes te kunnen betalen. Een

¹⁴⁶ Goldenbeld e.a. 2011.

¹⁴⁷ Vragen: <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2024D18193>. Antwoorden: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20232024-1943.html>.

¹⁴⁸ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2025-1523.html>. Zie onderdeel 5.7.

belangrijk punt van aandacht is verder dat veelplegers niet alleen feiten begaan waarvoor zij staande worden gehouden, maar ook feiten die in de automatische handhaving op kenteken worden geconstateerd. In dat laatste geval is niet bekend wie de bestuurder is. Een aanpak van veelplegers zou niet gebaseerd moeten zijn op overtredingen die met een bepaald kenteken worden begaan, maar op overtredingen die door een bepaalde persoon worden begaan. Het is bijvoorbeeld goed denkbaar dat verschillende werknemers in dezelfde bedrijfsauto rijden en daar structureel overtredingen mee begaan. Er is dan geen sprake van één veelpleger. Automatisch vastgestelde overtredingen zouden dus niet mee kunnen tellen bij een veelplegersregeling, waardoor vermoedelijk veel feiten die de veelpleger begaat, buiten beschouwing zouden moeten blijven.

Voor de praktische uitvoerbaarheid van een recidiveregeling, zal door degene die de boete oplegt een registratie moeten kunnen worden geraadpleegd waaruit blijkt of al dan niet een recidiveregeling van toepassing is. Op dit moment bestaat zo'n registratie niet. Die zou dus tot stand moeten gebracht voordat een recidiveregeling daadwerkelijk zou kunnen worden toegepast.

Een respondent van het Ministerie van Justitie en Veiligheid gaf aan dat de Wahv-afdoening succesvol is dankzij de hoge mate van standaardisering en dat het de vraag is of het wenselijk is om te gaan afwijken van de standaard werkwijze ten aanzien van een vrij kleine groep overtreders als daarmee de systematiek van afhandeling voor de rest van de groep ook veranderd moet worden en mogelijk minder effectief wordt. Respondenten van het Parket CVOM hebben erop gewezen dat het invoeren van een recidiveregeling in de Wahv ertoe zou leiden dat in minder gevallen zal kunnen worden gehandhaafd, omdat dan extra handelingen zullen moeten worden uitgevoerd om de recidive te registreren en een afwijkend afdoeningstraject te volgen. Op grond van de hiervoor genoemde overwegingen, is het niet aan te bevelen om aan recidivisten hogere boetes te gaan opleggen op grond van de Wahv.

Strafrechtelijke vervolging

Het strafrecht kent al recidiveregelingen, ook wanneer zaken via een strafbeschikking worden afgedaan. Daarbij kan het ook gaan om verkeerderelateerde gedragingen.¹⁴⁹ Het is toegelaten ter zake van Wahv-gedragingen strafrechtelijk te vervolgen. In de huidige praktijk wordt dat alleen gedaan wanneer een opsporingsambtenaar na elkaar verschillende gedragingen heeft geconstateerd die samen kwalificeren als gevaarlijk rijgedrag in de zin van artikel 5 WVV of wanneer de gedraging heeft geleid tot (zwaar) lichamelijk letsel of de dood in de zin van artikel 6 WVV.

Strafrechtelijke vervolging zou ten aanzien van recidivisten meer preventief effect kunnen hebben dan de oplegging van de zoveelste standaardsanctie, omdat het strafrecht een uitgebreider sanctiearsenaal kent. De oplegging van in het bijzonder een taakstraf en/of een ontzegging van de rijbevoegdheid en het feit dat in veel

¹⁴⁹ Ter zake van strafbeschikkingen bestaan al recidiveregelingen. Zie onderdeel 5 van de Richtlijn voor strafvordering feitgecodeerde misdrijven en overtredingen (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2025-1523.html>).

gevallen (niet bij geldboetes van lager van € 130¹⁵⁰) de sancties in de justitiële documentatie worden opgenomen, zal het verkeersgedrag van de overtreder vermoedelijk meer beïnvloeden dan een geldelijke sanctie. Deze sancties kunnen bij strafbeschikking worden opgelegd. Hoewel dat niet steeds verplicht zou zijn, zou de overtreder kunnen worden opgeroepen voor een OM-hoorzitting, om meer indruk te maken. Dagvaarding voor de kantonrechter zou mogelijk nog meer impact hebben. Strafrechtelijke afdoening in geval van recidive zou om deze redenen wenselijk zijn. Er zit echter wel een aantal haken en ogen aan.

Ten eerste worden de meeste Wahv-overtredingen, waaronder snelheidsovertredingen en het negeren van een rood verkeerslicht, op kenteken geconstateerd. Op grond van de Wahv kan de sanctie dan worden opgelegd aan de kentekenhouder. Voor de vaststelling van een strafbaar feit moet echter worden aangetoond wie de dader is geweest. Het strafrecht gaat namelijk uit van de persoonlijke verwijtbaarheid van de overtreder. In veel gevallen zal niet te achterhalen zijn wie de overtreder is geweest. In die gevallen is strafrechtelijke vervolging dus niet mogelijk. Wanneer een bestuurder is staandegehouden, kan de identiteit van de overtreder wel worden vastgesteld en zou strafrechtelijke vervolging in theorie aan de orde kunnen zijn. Om aan het recidivecriterium te voldoen, moet dezelfde bestuurder dan wel vaker staandegehouden zijn, ter zake van soortgelijke feiten, aangezien ook ten aanzien van de eerste begane overtredingen vast moet staan dat deze door de verdachte in kwestie zijn begaan.¹⁵¹ Dat een strafrechtelijke aanpak alleen mogelijk is ten aanzien van staandegehouden verdachten, levert een ongelijkheid in behandeling op, aangezien verdachten wier overtredingen op kenteken worden geconstateerd, de strafrechtelijke dans ontspringen. Dat komt ons echter niet voor als een ongerechtvaardigde ongelijke behandeling – die in strijd zou kunnen zijn met het discriminatieverbod – omdat er juist ten aanzien van deze groep verdachten redenen zijn om het strafrecht in te zetten. Praktisch is het overigens ook niet mogelijk om zaken van niet-staandegehouden verdachten onder het strafrecht af te doen, vanwege de voorwaarde van persoonlijke verwijtbaarheid.

Ten tweede kan alleen strafrechtelijk worden vervolgd wanneer nog geen Wahv-boete is opgelegd, aangezien anders ter zake van dezelfde gedraging vaker zou kunnen worden bestraft. Wanneer het wenselijk zou worden gevonden om voor verkeersovertredingen strafrechtelijke vervolging in te stellen ingeval aan het recidivecriterium is voldaan, zou de opsporingsambtenaar die overweegt een Wahv-boete op te leggen, een signaal moeten krijgen dat hij dat niet moet doen en in plaats daarvan een proces-verbaal moet insturen aan het openbaar ministerie. Dit impliceert dat de recidive moet worden geregistreerd en dat het digitale systeem waarmee de boetes worden uitgeschreven moet worden aangepast. Wij hebben niet onderzocht in hoeverre dit te realiseren is en wat de kosten daarvan zouden zijn.

Ten derde kunnen – afhankelijk van het gehanteerde criterium – per jaar duizenden personen als veelpleger worden aangemerkt. Strafrechtelijke vervolging impliceert dat het OM en – in geval van verzet tegen een

¹⁵⁰ Artikel 3 Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens.

¹⁵¹ Om deze reden is het niet mogelijk om personen die veel boetes rijden, bijvoorbeeld 40 per jaar, standaard via het strafrecht te sanctioneren.

strafbeschikking – de Rechtspraak duizenden extra zaken per jaar zouden moeten gaan behandelen, terwijl het tekort aan capaciteit nu al problematisch is.

Persoonsgerichte aanpak – 'Op de radar'

De politie is op 1 januari 2024 gestart met het project 'Op de radar', dat als doel heeft om het verkeersgedrag van veelplegers van verkeersovertredingen te beïnvloeden. De aanpak van de veelplegers, verloopt in drie fasen:

1. Personen die in één jaar tijd vier keer of vaker staande zijn gehouden door de politie en vervolgens een sanctie opgelegd hebben gekregen voor een verkeersovertreding,¹⁵² ontvangen een brief van de politie. Daarin wordt vermeld dat zij een jaar lang extra goed in de gaten worden gehouden door de politie en dat bij iedere volgende geconstateerde overtreding geen waarschuwing zal worden gegeven, maar altijd een boete wordt opgelegd. Ook wordt aangegeven dat kan worden besloten dat de overtreder een cursus bij het CBR moet volgen en dat bij het niet voldoen daaraan het rijbewijs ongeldig kan worden verklaard.¹⁵³
2. Heeft de eerste brief niet geleid tot voldoende afname van verkeersovertredingen, dan wordt een tweede brief gestuurd. Dat gebeurt wanneer de betreffende persoon binnen een jaar na het ontvangen van de eerste brief viermaal of vaker staande is gehouden en een sanctie opgelegd heeft gekregen.
3. Heeft ook de tweede brief onvoldoende effect gesorteerd, dan kan een persoonsgebonden aanpak (PGA) worden gestart. Ook ten aanzien van personen die de meeste verkeersovertredingen op hun naam hebben staan (bijv. 15 boetes na staandehouding per jaar) kan de PGA worden toegepast. De PGA staat nog in de kinderschoenen. Er vindt bijvoorbeeld nog discussie plaats over de vraag op grond van welke criteria iemand als verkeersveelpleger zou moeten worden aangemerkt voor de PGA.

In het registratiesysteem dat de politie hanteert, wordt geregistreerd dat de desbetreffende persoon als verkeersveelpleger te boek staan. Dat is in geval van een volgende staandehouding door iedere politieambtenaar in heel Nederland te zien, zodat er rekening mee kan worden gehouden bij de afhandeling van de overtreding. Die informatie kan ertoe leiden dat een sanctie wordt opgelegd en niet wordt volstaan met een waarschuwing, wat bij andere verkeersdeelnemers in een soortgelijk geval mogelijk wel het geval zou zijn geweest. Het is overigens aan de individuele politiemedewerker om een afweging te maken.

Met de PGA is op beperkte schaal ervaring opgedaan.¹⁵⁴ De persoonsgerichte aanpak heeft in die gevallen bestaan uit het volgen van een persoon met een onopvallend politievoertuig, om het rijgedrag te beoordelen. Dit is steeds voor een korte periode en niet stelselmatig gebeurd. Bij het besluit om te gaan volgen wordt betrokken wat de ernst van de eerder geconstateerde overtredingen is. De duur van het volgen hangt samen met de concrete situatie. Wanneer bekend is dat iemands rijbewijs is ingevorderd of ongeldig is verklaard, kan het volgen zeer kort zijn, omdat het optreden als bestuurder dan meteen een strafbaar feit oplevert. Gaat het om gevaarlijk rijgedrag, dan kan het volgen langer duren, maar – volgens de informatie die de politie ons

¹⁵² Alle soorten verkeersovertredingen zijn daarbij meegenomen.

¹⁵³ <https://www.politie.nl/projecten/op-de-radar.html>.

¹⁵⁴ De politie kon gegevens verstrekken over het aantal keren dat deze werkwijze is toegepast, maar het lijkt tot nu beperkt te zijn geweest tot enkele gevallen.

verstrekte – nooit zo lang dat sprake zou worden van een stelselmatige observatie, waarvoor een afzonderlijk bevel van de OvJ vereist zou zijn (art. 126g Sv).¹⁵⁵ Omdat in het geval van het kortstondig volgen sprake is van een niet meer dan beperkte inbreuk op het recht op privacy, kan de beschreven werkwijze worden gebaseerd op artikel 3 van de Politiewet 2012, waarin de taak van de politie wordt omschreven.¹⁵⁶

In de regio Oost-Nederland, waar het project als eerste van start is gegaan, zijn 1488 personen geselecteerd. Deze hebben de brief ontvangen die bij fase 1 hoort. Uit de eerste resultaten van het project blijkt dat deze bewustwordingsactie resultaat oplevert.¹⁵⁷ De desbetreffende personen zijn na het ontvangen van de brief namelijk significant minder vaak staandegehouden en vervolgens beboet dan in het jaar ervoor. Van de 1488 personen die in Oost-Nederland 'op de radar' waren, is iets minder dan de helft in het jaar na de waarschuwingsbrief niet opnieuw staandegehouden door de politie.¹⁵⁸ Ongeveer 9% van hen heeft in het jaar na de brief opnieuw vier of meer sancties opgelegd gekregen na een staandehouding. Deze groep is in fase 2 terecht gekomen en heeft dus een nieuwe waarschuwingsbrief ontvangen. Tabel 6.1 geeft een overzicht van de resultaten van de eenheid Oost-Nederland.

Tabel 6.1 Resultaten project 'Op de radar' eenheid Oost-Nederland

Start project (1 januari 2024)	Aantal personen dat eerste brief heeft gekregen	1488
Boetes na een jaar (1 januari 2025)	Geen boete na eerste brief	770
	1 boete na eerste brief	297
	2 boete na eerste brief	172
	3 boetes na eerste brief	110
	>3 boetes na eerste brief = tweede brief	139
Start tweede lichting (1 januari 2025)	Aantal personen dat in aanmerking komt voor eerste brief	938

De optelsom van het aantal personen dat in het tweede jaar van het project in aanmerking kwam voor een eerste brief en het aantal personen dat een tweede brief heeft ontvangen ($938 + 139 = 1177$), is beduidend lager dan het aantal personen dat in het eerste jaar een brief heeft ontvangen (1488). Hieruit kan voorzichtig de conclusie worden getrokken dat de bewustwordingsbrief heeft geleid tot een afname van het aantal verkeersveelplegers. Om het effect beter in kaart te kunnen brengen, is besloten om aan de helft van de 938 personen die in 2025 in aanmerking kwamen voor een eerste brief, die brief daadwerkelijk te sturen en aan de

¹⁵⁵ Er ontstaat niet een min of meer compleet beeld van een of meer aspecten van iemands privéleven. Vgl. HR 13 november 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW9338, NJ 2013/413.

¹⁵⁶ De werkwijze doet enigszins denken aan het in opdracht van de burgemeester 'persoonsgericht verstoren' van een persoon van wie een gerede dreiging uitgaat dat hij zich bezighoudt met terroristische activiteiten. Het verstoren kan op uiteenlopende wijzen plaatsvinden, waaronder het afleggen van een huisbezoek, het uitnodigen voor een gesprek en het niet-stelselmatig volgen van de desbetreffende persoon. Het doel ervan is om te bewerkstelligen dat deze persoon weet dat de politie hem in de gaten houdt, waardoor terroristische activiteiten mogelijk kunnen worden voorkomen. Er is discussie geweest over de vraag of de werkwijze van het persoonsgericht verstoren verenigbaar is met het recht op privacy (art. 8 EVRM). De toenmalige bewindslieden waren in 2007 van opvatting dat sprake was van een zeer geringe inbreuk op het recht op privacy, terwijl door het verstoren een belangrijk doel wordt gediend, te weten terrorismebestrijding (*Kamerstukken II 2006/07*, 29 754 en 30 977, 104). In de literatuur is betoogd dat een specifieke wettelijke grondslag vereist is, omdat sprake is van een meer dan beperkte inbreuk op de privacy. Zie bijv. Ouchan & Talsma 2007 en Brouwer 2006. Anders dan bij het persoonsgericht verstoren, is bij de PGA geen sprake van slechts aanwijzingen, maar van herhaaldelijk schuldvaststellingen. Omdat de opgelegde sancties niet onherroepelijk hoeven te zijn, is het wel denkbaar dat een persoon extra in de gaten wordt gehouden waarvan later wordt bepaald dat één of alle opgelegde sancties worden vernietigd.

¹⁵⁷ De onderstaande cijfers zijn verstrekt door de politie. Er zijn (nog) geen gepubliceerde evaluatierapporten.

¹⁵⁸ <https://nos.nl/artikel/2547023-verkeershufters-een-stuk-braver-na-waarschuwingsbrief-politie>, bericht van 4 december 2024.

andere helft niet (controlegroep). Het NSCR onderzoekt de resultaten van het verschil in bejegening en zal daarover naar verwachting in 2026 rapporteren.

Inmiddels is het project Op de radar ook van start gegaan in de regio's Noord-Nederland, Midden-Nederland, Limburg, Oost-Brabant, Noord-Holland en Amsterdam.

Slotsom

Het is invoelbaar dat de wens leeft om recidivisten strenger aan te pakken door hen strenger te bestraffen. Strenger straffen zou primair als doel hebben om nieuwe overtredingen te voorkomen, waardoor de verkeersveiligheid wordt bevorderd. Het opleggen van hogere Wahv-boetes aan recidivisten zal vermoedelijk echter maar in beperkte mate een preventief effect hebben. Personen die over voldoende middelen beschikken om de boetes te voldoen en daar ook toe bereid zijn, zullen er namelijk niet door worden weerhouden om nieuwe overtredingen te begaan. Het standaard strafrechtelijk gaan afdoen van overtredingen die door veelplegers zijn begaan, zou vermoedelijk meer effect hebben op het verkeersgedrag, omdat in dat geval ook niet-geldelijke sancties zouden kunnen worden opgelegd, zoals taakstraf en ontzegging van de rijbevoegdheid, die de overtredders vermoedelijk sterker zullen raken. De route via het strafrecht stuit echter op de belangrijke juridische beperking dat het strafrecht geen kentekenaansprakelijkheid kent. Verder impliceert een afzonderlijke aanpak van veelplegers dat een registratie wordt bijgehouden van overtredingen per persoon, waartoe opsporingsambtenaren die gedragingen constateren, toegang hebben, zodat zij kunnen bepalen of oplegging van een Wahv-boete dan wel een strafbeschikking aangewezen is. Verschillende respondenten hebben aangegeven dat het Wahv-afdoeningssysteem efficiënt is vanwege de hoge mate van standaardisatie en minder efficiënt zou worden wanneer uitzonderingen worden ingevoerd. Ten slotte is het de vraag of de toch al zwaar belaste strafrechtsketen in staat zou zijn om mogelijk duizenden zaken per jaar extra te verwerken. Een standaardaanpak via het strafrecht zou daarom om deze redenen bezwaarlijk zijn.

Dat neemt niet weg dat strafrechtelijke vervolging van veelplegers in individuele gevallen haalbaar en effectief zou kunnen zijn. De verwachte effectiviteit is in het bijzonder gelegen in de mogelijkheid om andere dan geldelijke sanctie op te leggen. Het project 'Op de radar' heeft laten zien dat een persoonsgerichte aanpak de recidive sterk doet afnemen. Het project wordt inmiddels landelijk toegepast. De personen bij wie deze aanpak, ook na de tweede brief, niet leidt tot substantiële vermindering van het aantal staandehoudingen, komen in de fase van PGA terecht. Het vervolgingsbeleid van het OM zou ten aanzien van deze personen kunnen worden aangepast. Omdat het opleggen van administratieve sancties en waarschuwingsbrieven geen effect heeft gesorteerd, zou kunnen worden overwogen om deze personen in geval van een nieuwe staandehouding strafrechtelijk te vervolgen. Vanwege de mogelijkheden om bij strafrechtelijke vervolging sancties op te leggen die de bestuurder meer raken dan een geldelijke sanctie (ontzegging rijbevoegdheid, taakstraf), is te verwachten dat strafrechtelijke vervolging meer zal bijdragen aan gedragsverandering – en daarmee aan de verkeersveiligheid – dan de oplegging van nieuwe sancties op grond van de Wahv.

In het kader van het project Op de radar kan de politie zien dat iemand een waarschuwingsbrief heeft ontvangen. Het lijkt dan ook te realiseren om in het systeem te vermelden dat op een bepaalde persoon de PGA-aanpak van toepassing is. Omdat het, gebaseerd op de eerste resultaten van Op de radar, om een beperkte groep personen gaat, lijkt strafrechtelijke vervolging een relatief beperkte impact te hebben op de capaciteit van het Parket CVOM en de Rechtspraak. Het vergt echter nader onderzoek om een realistisch beeld te krijgen van die impact en ook van andere mogelijk uitvoeringsimplicaties.

Aanbeveling 11:

Onderzoek of het wenselijk en uitvoerbaar is om personen die in het kader van 'Op de radar' in aanmerking komen voor een persoonsgebonden aanpak, bij een nieuwe staandehouding voor een Wahv-gedraging strafrechtelijk kunnen worden vervolgd.

Veelplegers van verzekeringsovertredingen

De RDW heeft in een interview aangegeven het vanuit het perspectief van de verkeersveiligheid wenselijk te achten dat een escalatiemogelijkheid wordt gecreëerd om bepaalde gedragingen onder het strafrecht af te kunnen doen. Het gaat om feiten waarin auto-eigenaren meerdere jaren onverzekerd en/of ongekeurd blijven doorrijden en er dus aantoonbaar geen gedragsverandering optreedt. De RDW wees erop dat de rechter meer afdoeningsmogelijkheden heeft, waardoor de gewenste gedragsverandering mogelijk wel bewerkstelligd kan worden.

Ten aanzien van stelselmatig geconstateerde overtredingen van een verzekeringsplicht, is het argument met betrekking tot de kentekenaansprakelijkheid niet van toepassing, omdat de kentekenhouder daarbij altijd de overtreder is. Mogelijk is de RDW ook in staat om uit zijn registratie op te maken hoe vaak een persoon voor hetzelfde kenteken dezelfde verzekeringsovertreding heeft begaan. De Wahv staat op zichzelf niet in de weg aan strafrechtelijke vervolging bij een bepaald aantal overtredingen. Het is de vraag of het Parket CVOM, dat het vervolgingsbeleid bepaalt, een strafrechtelijke aanpak wenselijk zou achten. Daarbij zal onder andere de eerder genoemde capaciteit in de strafrechtsketen vermoedelijk een relevante factor kunnen zijn, maar ook de verhouding tot andere Wahv-feiten die herhaaldelijk worden begaan en waarvoor niet strafrechtelijk wordt vervolgd.

6.6 Intrekking sanctie

Hoewel in de Awb niet expliciet is geregeld dat een bestuursorgaan een besluit kan intrekken, wordt algemeen aangenomen dat dit het geval is.¹⁵⁹ Ingeval van administratieve sancties op grond van de Wahv moet de opsporingsambtenaar die de sanctie oplegt, worden beschouwd als het bestuursorgaan. Na het digitaal inzenden van de constatering van de overtreding naar het CJIB, is de opsporingsambtenaar in beginsel echter

¹⁵⁹ Dit is bevestigd in ABRvS 12 december 2001, AB 2002/323.

niet meer betrokken bij de zaak. Tegen de beschikking kan administratief beroep worden ingesteld, waarop (formeel) de OvJ beslist. Deze kan de beschikking in dat kader vernietigen.

Het komt soms voor dat in het kader van de rechtsbescherming wordt geconstateerd dat een sanctie ten onrechte is opgelegd, bijvoorbeeld om de bebording ten tijde van het begaan van de beweerdelijke overtreding onjuist was. Dit leidt tot vernietiging van de desbetreffende beschikking. In geval van een onjuiste bebording is het aannemelijk dat ook anderen ten onrechte zijn beboet.¹⁶⁰ Voor zover zij administratief beroep hebben ingesteld, kan het Parket CVOM de boetes vernietigen. Hebben zij geen beroep ingesteld, dan is het wenselijk dat de onterecht opgelegde boetes worden ingetrokken. In dat geval verzoekt het Parket CVOM aan de desbetreffende opsporingsinstantie om na te gaan welke beschikkingen het betreft. Die instantie kan de beschikkingen dan intrekken, waar de betrokkenen via het CJIB van op de hoogte worden gesteld.¹⁶¹

Sancties worden soms ook ingetrokken na bespreking van een casus in het Voertuigketenoverleg, waarin de RDW, het OM en het CJIB probleemgevallen bespreken waarin aan één persoon na registercontroles herhaaldelijk boetes zijn opgelegd vanwege het ontbreken van een verzekering. Wanneer aannemelijk is dat een voertuig niet op de weg is geweest – bijvoorbeeld omdat een brommer in onderdelen in een schuur ligt – kan dat een reden zijn om een aantal boetes in te trekken, hoewel de oplegging van de boetes op zichzelf terecht was.

Zoals aangegeven, ligt de bevoegdheid om een sanctie in te trekken bij het bestuursorgaan dat de sanctie heeft opgelegd. Het Parket CVOM kan alleen beschikkingen vernietigen wanneer daartegen administratief beroep is ingesteld. Ten aanzien van de Wahv is sprake van meerdere bestuursorganen die sancties kunnen opleggen. Die kunnen alle hun eigen beleid voeren met betrekking tot de vraag of in bepaalde gevallen beschikking worden ingetrokken. Het Parket CVOM kan die bestuursorganen weliswaar verzoeken of adviseren om sancties in te trekken, maar heeft geen eigenstandige bevoegdheid om intrekking te bewerkstelligen. Het komt ons, tegen de achtergrond van de diversiteit aan bestuursorganen die sanctie kunnen opleggen en het potentieel uiteenlopende beleid van deze bestuursorganen, in beginsel wenselijk voor om de officier van justitie in de Wahv de bevoegdheid toe te kennen om sancties in te trekken wanneer deze ten onrechte zijn opgelegd. De afbakening met de bevoegdheid van de bestuursorganen waarbij de toezichthoudende ambtenaren werkzaam zijn, vergt echter nader onderzoek.

Aanbeveling 12:

Onderzoek of het wenselijk is om de bevoegdheid om opgelegde Wahv-sancties in te trekken, toe te kennen aan de officier van justitie.

¹⁶⁰ Zie voor een voorbeeld <https://www.tubantia.nl/almelo/honderden-onterechte-verkeersboetes-in-almelo-om-geeft-geflitse-vrouw-gelijk-a17e5445/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>.

¹⁶¹ Wij laten hier de vraag rusten of het bestuursorgaan na de intrekking van een beschikking een nieuwe beschikking mag opleggen ter zake van dezelfde gedraging en of de daarbij opgelegde sanctie hoger mag zijn dan de aanvankelijk opgelegde sanctie (reformatio in peius), bijvoorbeeld omdat bij nader inzien een andere feitcode van toepassing is. Wij hebben geen indicaties dat dit in de praktijk voorkomt.

7 Rechtsbescherming

7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk heeft alleen betrekking op rechtsbescherming in verband met de *oplegging* van een administratieve sanctie. Rechtsbescherming in verband met de *tenuitvoerlegging* van de sanctie komt aan de orde in 8.5, 8.8 en 8.9.

Als eerste wordt kort een beeld gegeven van de historisch ontwikkeling van de rechtsbescherming (7.2). Vervolgens worden de belangrijkste bij de rechtsbescherming betrokken overheidsinstanties geïntroduceerd (7.3). Nadat enkele algemene aspecten van de rechtsbescherming zijn besproken, wordt uitvoerig aandacht besteed aan het administratief beroep (7.6), het beroep op de kantonrechter (7.7) en het hoger beroep (7.8). Vervolgens worden enkele thema's uitgelicht die relevant kunnen zijn voor verschillende fases van de rechtsbescherming, te weten de beroepsgronden en de beoordeling daarvan (7.9), mensenrechtelijke waarborgen (7.10), de toekenning van een proceskostenvergoeding (7.11) en de mogelijkheden om digitaal te procederen (7.12). Tot slot wordt het buitengewone rechtsmiddel cassatieberoep in het belang der wet kort aangestipt (7.13).

In onderstaande tabel 7.1 wordt duidelijk dat in 2023 tegen ruim 6% van de sancties beroep werd ingesteld. In ongeveer een derde van de gevallen leidde dit beroep tot een vernietiging van de beschikking. Bij minder dan 1% van de sancties werd uiteindelijk beroep bij de rechter ingesteld. Appel vond plaats in 0,1% van alle sancties.

Tabel 7.1 Instroom beroepszaken uitgesplitst naar officier van justitie, rechtbank en gerechtshof (2021-2023)

	2021	2022	2023	% 2023
Totaal aantal opgelegde sancties	8.024.120	8.153.045	8.463.915	100%
Instroom beroepen bij officier van justitie	339.375	417.985	530.375	6,3%
Uitstroom beroepen bij officier van justitie ¹⁶²	350.630	364.625	473.055	5,6%
• Bekrachtigd	193.660	173.385	252.995	3,0%
• Niet-ontvankelijk	28.150	28.295	39.960	0,5%
• Vernietigd	121.170	154.145	169.950	2,0%
• Gewijzigd	5.755	6.735	8.240	0,1%
• Onbekend	1.900	2.065	1.915	0,0%
Instroom beroepen bij kantonrechter ¹⁶³	45.155	51.915	72.215	0,9%

¹⁶² Exclusief intrekkingen.

¹⁶³ Cijfers wijken af van die uit Jaarverslagen Raad voor de rechtspraak, met name omdat laatstgenoemde ook zaken in verband met gijzelingen/dwangbevelen bevatten.

	2021	2022	2023	% 2023
Uitstroom beroepen bij kantonrechter	31.990	40.790	40.475	0,5%
• Beschikking bekrachtigd	12.910	11.985	12.515	0,1%
• Beschikking niet-ontvankelijk	7.430	8.770	8.180	0,1%
• Beschikking alsnog vernietigd door OvJ				
• Beschikking vernietigd	5.240	7.415	7.915	0,1%
• Beschikking gewijzigd	3.150	3.235	3.725	0,0%
• Onbekend	3.260	9.380	8.140	0,1%
Afdoeningen door het gerechtshof	6.065	5.105	5.690	0,1%

Bron: WODC: Criminaliteit en Rechtshandhaving (2024)

7.2 Historische ontwikkeling

In de eerste versie van de wet (*Stb.* 1990/435) was voorzien in achtereenvolgens beroep op de OvJ, beroep op het kantongerecht en beroep in cassatie. De procedures met betrekking tot rechtsbescherming zijn in de loop van de tijd enkele malen ingrijpend aangepast. Met de Aanpassingswet Awb III (*Stb.* 1993/690) is een wijziging doorgevoerd teneinde de Wahv-procedures tot op zekere hoogte te stroomlijnen met de Algemene wet bestuursrecht. Toen de wet tot opheffing van de kantongerechten (*Stb.* 2001/584) in werking trad, is het beroep bij het kantongerecht vervangen door beroep op de kantonrechter.

Tot 1 januari 2000 kon tegen uitspraken van kantonrechters (alleen) cassatieberoep worden ingesteld bij de Hoge Raad. Dat gebeurde op grote schaal. Vaak werden daarbij klachten van feitelijke aard aangevoerd, waar de Hoge Raad als cassatierechter echter niet over kon oordelen. Het werd daarom wenselijk geacht om een tweede feitelijke instantie te creëren in Wahv-zaken. Sinds 1 januari 2000 (*Stb.* 1999/469) kan tegen uitspraken van kantonrechters hoger beroep worden ingesteld bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (art. 14a Wahv). Met de invoering van het hoger beroep is de mogelijkheid om cassatieberoep in te stellen, vervallen. Om de rechtseenheid te bevorderen, is de behandeling van de appelzaken bij één gerechtshof belegd. De reden waarom dat het gerechtshof Leeuwarden – tegenwoordig Arnhem-Leeuwarden – is geworden, is dat het CJIB, dat verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging van de administratieve sancties, in Leeuwarden is gevestigd.¹⁶⁴ Eveneens uit het oogpunt van rechtseenheid kan de PG bij de Hoge Raad cassatieberoep in het belang der wet instellen (zie 7.13).

7.3 Betrokken overheidsinstanties

7.3.1 CVOM

Werkwijze

Administratieve sancties worden opgelegd door opsporingsambtenaren. Het administratief beroep tegen de beschikking waarbij de sanctie is opgelegd, wordt ingesteld bij de OvJ (art. 6 Wahv). Praktisch wordt het

¹⁶⁴ *Kamerstukken II 1997/98, 25 927, 3, p.3.*

administratief beroep echter – op grond van een mandaatbeslissing van de hoofd-OvJ van justitie van het Parket CVOM – namens de OvJ behandeld door een beoordelaar van het Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM). Deze hoort de betrokkene, als daarom is verzocht, en neemt ook de beslissing op het beroep. Het vooropleidingsniveau van de beoordelaars varieert van MBO tot WO. Intern worden de beoordelaars opgeleid, zodat ze over de vereiste inhoudelijke kennis en hoorvaardigheden gaan beschikken.

Tegen de beslissing op administratief beroep staat beroep op de kantonrechter. Tijdens de zitting van de kantonrechter treedt de OvJ op als procespartij (art. 12 WvJ). Praktisch wordt de OvJ daarbij echter, conform artikel 8:24 Awb, vertegenwoordigd door een medewerker van het Parket CVOM, die zittings-vertegenwoordiger wordt genoemd. Op enkele uitzonderingen na (hbo-opleiding), hebben de zittings-vertegenwoordigers een WO-vooropleiding. Ook zij worden intern opgeleid om de inhoudelijke kennis en zittingsvaardigheden op het vereiste niveau te brengen.

In de appelprocedure treedt de advocaat-generaal (AG) formeel in de plaats van de OvJ. Namens de AG treedt in de praktijk echter een jurist (met WO-vooropleiding) van het Parket CVOM op. De jurist schrijft verweerschriften – wat praktisch het zwaartepunt van de werkzaamheden vormt – en treedt ook op als zittingsvertegenwoordiger wanneer een zitting plaatsvindt. De juristen worden intern opgeleid ten aanzien van inhoud, schrijfvaardigheid en zittingsvaardigheden.

In de praktijk is nooit een OvJ betrokken bij de behandeling of beoordeling van beroepen. In beginsel zijn ook AG's daar niet bij betrokken. Bij principiële zaken, met zaakoverstijgende problematiek, overlegt de CVOM-jurist soms echter met een AG. De reden daarvoor is dat de beslissing in dat soort zaken grote impact kan hebben op de oplegging van beschikkingen of beoordeling van beroepschriften. Wanneer wordt overwogen om de procureur-generaal bij de Hoge Raad te verzoeken om een vordering tot cassatie in het belang der wet in te dienen, overlegt de CVOM-jurist altijd met een AG.

Capaciteit

Tot een paar jaar geleden had het Parket CVOM te weinig medewerkers. Daardoor zijn grote voorraden aan te behandelen zaken opgebouwd. Er was meer capaciteit nodig om die voorraden weg te werken, maar ook omdat de instroom van zaken werd verhoogd en omdat er meer hoorgesprekken moesten worden gevoerd vanaf het moment waarop de hoorplicht weer werd nageleefd. Inmiddels is het aantal medewerkers verdubbeld tot ongeveer 250. Het aantal beoordelaars van administratieve beroepen is nu voldoende. De werkvoorraden zijn nu acceptabel en de kwaliteit van behandeling van administratieve beroepen is voldoende, aldus het Parket CVOM. Met het ministerie van Justitie en Veiligheid zijn kpi's afgesproken voor de doorlooptijd van zaken. De norm voor het afdoen van een administratief beroep is 49 dagen. Voor de periode tussen het instellen van het beroep bij de kantonrechter en het inzenden van de stukken naar de rechtbank staat 42 dagen. De laatstgenoemde norm wordt echter niet altijd gehaald, omdat op grond van convenanten

maar een beperkt aantal zaken per jaar naar de rechtbanken mag worden gestuurd. Zie het einde van 7.3.2 over de effecten van maatregelen die kantonrechters nemen op de werkdruk van het Parket CVOM.

Het Parket CVOM benadrukt dat het aantal zaken dat instroomt (doordat administratief beroep wordt ingesteld) sterk afhankelijk is van de handhaving. Wanneer die wordt geïntensiveerd, neemt het aantal beroepen toe. Het Parket CVOM verwacht bijvoorbeeld een vergroting van de instroom doordat vanaf juni 2025 met focusflitsers wordt gewerkt om handheld bellen te constateren. Wanneer de wens bestaat om meer te gaan handhaven, is het dus van belang om na te gaan of de Wahv-keten voldoende capaciteit heeft om alle daaruit naar verwachting voortvloeiende zaken te behandelen. Een andere factor die volgens het Parket CVOM invloed heeft op de werklust van het Parket CVOM is de hoogte van de proceskostenvergoeding in verband met bijstand door een professioneel gemachtigde (zie daarover 7.11). Wanneer die vergoeding omlaaggaat, is de verwachting dat minder vaak hoorzittingen worden aangevraagd door professioneel gemachtigden en dat als die worden aangevraagd, wordt verzocht om een telefonische in plaats van een fysieke hoorzitting.

Het Parket CVOM benadrukt dat de kwaliteit van de behandeling van de zaak niet afhankelijk is van de werklust. Wanneer de beoordelaar het noodzakelijk acht om de behandeling van een zaak aan te houden om een aanvullend proces-verbaal te laten opmaken door de opsporingsambtenaar die de overtreding heeft geconstateerd, dan wordt dat gedaan.

7.3.2 Kantonrechters

Werkwijze

Tegen een beslissing van de OvJ op administratief beroep kan beroep worden ingesteld bij de kantonrechter. Wahv-beroepen kunnen, met inachtneming van de regels over de relatieve bevoegdheid, worden behandeld door kantonrechters in alle arrondissementen. Het verschilt per arrondissement welke achtergrond de kantonrechters hebben: bestuursrechtelijke, strafrechtelijk of civielrechtelijk.¹⁶⁵ Dat leidt volgens een gemachtigde, een kantonrechter en de raadsheren bij het hof Arnhem-Leeuwarden die wij hebben gesproken, tot verschillen in de behandeling van zaken. Wanneer verschillen toelaatbaar zijn op grond van de wet, grijpt het hof niet in. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het verschil dat de ene kantonrechter vóór een zekerheidszitting gronden opvraagt waarom de zekerheid niet kan worden voldaan, terwijl de andere kantonrechter afwacht welke gronden ter zitting worden aangevoerd. Wanneer een kantonrechter een beslissing neemt die niet in overeenstemming met de wet is en hoger beroep is ingesteld, zal het hof die beslissing niet in stand laten. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het naar redelijkheid vaststellen van de proceskostenvergoeding door een meer civielrechtelijk georiënteerde kantonrechter, terwijl de proceskostenvergoeding aan de hand van het bepaalde in de Wahv en het Besluit proceskosten bestuursrecht moet worden bepaald. Desgevraagd gaven de geïnterviewde raadsheren aan dat zij het prettig vinden dat de

¹⁶⁵ Dat is niet anders ten aanzien van andere soorten zaken die kantonrechters behandelen.

procedures bij kantonrechters op verschillende manieren worden gevoerd, omdat zij dan inzicht krijgen in die werkwijzen en in de voor- en nadelen ervan. Soms levert dat nuttige ideeën op, die in de jurisprudentie van het hof wordt betrokken.

Capaciteit

Het verschilt sterk per arrondissement of er voldoende capaciteit is voor de behandeling van zaken waarin beroep op de kantonrechter is ingesteld. Volgens een kantonrechter uit het arrondissement Noord-Nederland zijn de werkvoorraden daar niet enorm. Er zijn wel oude zaken, maar dat zijn dan meestal zaken die laat zijn aangeleverd door het Parket CVOM. Dat is anders in de arrondissementen Midden-Nederland, Rotterdam en Gelderland. Wij hebben geen kantonrechters uit die arrondissementen gesproken. Andere respondenten van de Rechtspraak en het Parket CVOM gaven echter aan dat er verschillen in instroom bestaan tussen de arrondissementen. In Midden-Nederland wordt een enorme stroom aan verkeersboetes gegenereerd, omdat op de A2 veel trajectcontroles worden uitgevoerd. Ter vergelijking: dat gebeurt in Noord-Nederland juist weinig. Verder is denkbaar, zoals door een respondent werd gesuggereerd, dat gesanctioneerden in Midden-Nederland zich minder snel neerleggen bij een verkeersboete dan gesanctioneerden in Noord-Nederland. Achterstanden kunnen ook ontstaan doordat een gerechtsbestuur minder prioriteit geeft aan de behandeling van Wahv-zaken dan aan andersoortige zaken, omdat de behandeling daarvan minder geld oplevert. In dat kader merken wij op dat het Parket CVOM op grond van convenanten met de rechtbanken maar een beperkt aantal zaken per jaar waarin beroep op de kantonrechter is ingesteld, mogen aanbrengen bij de kantonrechters van die rechtbanken. De overige zaken die gereed zijn voor behandeling, blijven daardoor op de plank liggen bij het Parket CVOM. In juni 2025 waren dat in totaal ongeveer 15.000 zaken. Momenteel wordt een volledig digitaal proces ontwikkeld waarbij het procesdossier door het Parket CVOM wordt doorgezet naar de Rechtspraak zodra het Parket CVOM klaar is met de voorbereiding ervan. Dit zal als gevolg hebben dat de werkvoorraden van de kantonrechters zullen toenemen.¹⁶⁶

Er wordt gewerkt aan een digitaal proces waarbij het digitale dossier na behandeling door het Parket CVOM in het zaakstelsel van de rechtbank wordt opgenomen. Wanneer de aansluiting van de digitale systemen gerealiseerd is, zullen door het Parket CVOM afgehandelde zaken automatisch in de werkvoorraad van de rechtbanken terecht komen.

Wanneer zaken langer blijven liggen, groeit niet alleen de voorraad aan nog te behandelen zaken, maar neemt ook de kans toe dat wanneer een zaak wel wordt behandeld, de redelijke termijn voor behandeling ervan is overschreden wat leidt tot strafkorting (zie 7.10.2). Begin 2025 is een bijzondere actie uitgevoerd om de zittingsdruk te verminderen en de hele Wahv-keten te ontlasten. Een groot aantal personen die beroep hadden ingesteld op de kantonrechter, ontvingen een brief van het Parket CVOM met de mededeling dat de

¹⁶⁶ Het levert niet meer zaken op, maar meer zaken die door het Parket CVOM zijn afgehandeld (die nu op basis van convenanten bij het Parket CVOM blijven liggen), zullen worden in de werkvoorraad van de kantonrechters terecht komen.

sanctie zou worden vernietigd.¹⁶⁷ Volgens de brief, waar wij de beschikking over hebben, was het niet gelukt om de zaak te behandelen binnen een redelijke termijn en had de vernietiging als doel 'om te realiseren dat zaken in het vervolg binnen een redelijke termijn kunnen worden beoordeeld door een rechter'. Betrokkenen werd verzocht om hun beroep in te trekken.¹⁶⁸ Volgens het Parket CVOM was dit een eenmalige actie. Overigens zijn niet alle zaken waarvan de behandeling te lang op zich liet wachten, vernietigd. Om voor vernietiging in aanmerking te komen, moest worden voldaan aan twee voorwaarden. Ten eerste was de doorlooptijd vanaf het instellen van het administratief beroep tot aan het toesturen van het dossier aan de rechtbank minimaal 36 weken geweest. Daardoor was de conclusie gerechtvaardigd dat het Parket CVOM zelf niet voldoende voortvarend had gehandeld. Ten tweede was de opgelegde sanctie niet hoger dan € 110. In de kantonfase worden momenteel soms extra zittingen – dat wil zeggen: meer dan bij convenant is afgesproken – of zittingen met meer zaken ingepland door rechtbanken om voorraden weg te werken. Dat levert een grotere werkdruk op, niet alleen voor de kantonrechters, maar ook voor het Parket CVOM. Met datzelfde doel worden soms kantonzaken zonder zitting afgedaan (hoewel de wet die mogelijkheid niet biedt, zie verder 7.7.3), nadat schriftelijke standpunten zijn uitgewisseld. Het Parket CVOM merkte op dat het opstellen van een schriftelijk standpunt meer tijd vergt dan het mondeling innemen van een standpunt ter zitting. De werklast van het Parket CVOM neemt dan ook toe door het afdoen van zaken zonder zitting.

Aanbeveling 13:

Onderzoek in welke mate sprake is van capaciteitstekort bij de kantonrechters die beroepen in Wahv-zaken beoordeelen en, indien noodzakelijk, welke maatregelen kunnen worden genomen om meer capaciteit te creëren.

7.3.3 Hof Arnhem-Leeuwarden

Werkwijze

De appelrechtspraak in Wahv-zaken is geconcentreerd bij het hof Arnhem-Leeuwarden. Alle appelzaken worden door dit hof behandeld. Daartoe is een Mulder-kamer ingericht, bestaande uit zes raadsheren. Zaken worden toegewezen aan (meestal) een enkelvoudige of (sporadisch) een meervoudige kamer. De raadsheren worden ondersteund door ervaren gerechtsjuristen. De raadsheren met wie wij hebben gesproken, behandelen niet alleen Wahv-zaken, maar ook strafrechtelijke verkeerszaken. Door de Mulder-kamer wordt actief gewerkt aan het vergroten van kennis waar dat nodig wordt geacht. Raadsheren laten zich bijvoorbeeld nu en dan informeren over technische aspecten, soms ook door daar in de praktijk zelf ervaring mee op te doen.

¹⁶⁷ Formeel: dat de OvJ had besloten om het eerdere besluit op het administratief beroep in te trekken en de initiële beschikking alsnog te vernietigen.

¹⁶⁸ Vermoedelijk werd dit verzocht om te voorkomen dat de kantonrechter een zitting zou moeten houden, terwijl al duidelijk was dat het beroep niet-ontvankelijk zou worden verklaard vanwege het ontbreken van belang.

Capaciteit

Het hof Arnhem-Leeuwarden heeft voldoende capaciteit om de zaken waarin hoger beroep is ingesteld, voldoende tijdig te kunnen behandelen.

7.4 Algemene aspecten van rechtsbescherming

7.4.1 Geen griffierecht

Voor het instellen van administratief beroep, bezwaar, beroep op de kantonrechter en hoger beroep is geen griffierecht verschuldigd op grond van de Wet griffierechten burgerlijke zaken (art. 36 lid 1 Wahv).¹⁶⁹ Volgens de MvT is hiervoor gekozen omdat sprake is van lichte verkeersovertredingen en de verschuldigde bedragen snel zouden oplopen wanneer griffierechten in rekening zouden worden gebracht. Ook vond men dat griffierechten zich niet goed verhouden tot het punitieve karakter van de administratieve sanctie.¹⁷⁰ Wij merken op dat in het huidige algemene bestuursrecht in geval van bezwaar weliswaar geen griffierecht verschuldigd is, maar in geval van beroep op de bestuursrechter wel (art. 8:41 en 8:109 Awb). De Wahv kent weliswaar geen verplichting om griffierechten te betalen, maar wel om zekerheid te stellen in geval van beroep op de kantonrechter (zie 7.7.2). Hoewel tussen de griffierechten en zekerheidstelling verschillen kunnen worden gezien, wat betreft het doel en de hoogte ervan, zijn dit vanuit het perspectief van de gesanctioneerde vergelijkbare drempels om bij de kantonrechter te mogen procederen.

7.4.2 Rechtsbijstand

Degene aan wie de sanctie is opgelegd (en die daartegen beroep heeft ingesteld), heeft het recht zich tijdens de zitting van de kantonrechter en, in hoger beroep, van het hof te laten bijstaan of – in geval van een rechtspersoon – te laten vertegenwoordigen door een advocaat of door een schriftelijk gemachtigde, zo is bepaald in artikel 12 lid 2 Wahv. Op de rechtsbijstand in het kader van het administratief beroep is in de Wahv geen specifieke bepaling opgenomen. Op grond van artikel 2:1 lid 2 Awb kan de gesanctioneerde persoon zich echter ook dan laten bijstaan of vertegenwoordigen.

In Wahv-procedures kan zonder rechtsbijstand worden geprocedeerd. Dat komt ook vaak voor. Wanneer mét rechtsbijstand wordt geprocedeerd, komt het weinig voor dat de rechtsbijstand door een advocaat wordt geboden. Meestal is sprake van een professioneel gemachtigde die de betrokkene bijstaat. Er zijn veel bedrijven actief die namens gesanctioneerden procederen. Vaak zijn dit bedrijven die op *no cure, no pay*-basis opereren. Die bedrijven leven van de proceskostenvergoedingen die door de overheid worden betaald wanneer in het voordeel van de gesanctioneerde wordt beslist. Zie daarover 7.11.

¹⁶⁹ Wanneer verzet wordt ingesteld tegen verhaal met of zonder dwangbevel, zijn wel griffierechten verschuldigd. Zie daarover 8.8. Dit betreft niet rechtsbescherming tegen de oplegging van een sanctie, maar rechtsbescherming tegen de tenuitvoerlegging.

¹⁷⁰ Kamerstukken II 1997/98, 25 927, 3, p.16.

De kwaliteit van de professioneel gemachtigden loopt volgens respondenten uiteen. Over het algemeen beschikken zij over voldoende kennis van de materie en van de wijze waarop de procedure wordt gevoerd. Het optreden van professioneel gemachtigden heeft geleid tot verbeteringen in de gevolgde procedures. Zo worden tegenwoordig meer stukken in een eerder stadium van de procedure beschikbaar gesteld aan de betrokkene en/of diens gemachtigde. Er wordt wel kritiek geuit op de werkwijze van sommige professioneel gemachtigden. Zo wordt niet zelden een beroepschrift ingediend waarin een opsomming wordt gegeven van alle gronden voor vernietiging of matiging die zich zouden kunnen voordoen, ook als de feiten en omstandigheden van de specifieke zaak er niet op wijzen dat een bepaalde grond zich voordoet. Verder wordt door professioneel gemachtigden dikwijls een hoorzitting aangevraagd, terwijl tijdens de hoorzitting geen gronden worden aangevuld of aanvullende informatie wordt gegeven die kan bijdragen aan de beoordeling van de gronden.¹⁷¹ Gemachtigden zijn soms niet op de hoogte van de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene en lijken soms nooit contact te hebben gehad met de betrokkene. Zij lijken soms beroep op de kantonrechter of hoger beroep in te stellen zonder dat de betrokkene dat wilde.¹⁷² Het is zeer aannemelijk dat de genoemde werkwijzen samenhangen met de proceskostenvergoeding. Voor bepaalde proceshandelingen worden punten toegekend. Wanneer de betrokkene in het gelijk wordt gesteld, bestaat over het algemeen recht op een proceskostenvergoeding, die wordt gebaseerd op het aantal punten. Zie daarover uitvoerig 7.11.

Aan het optreden als professioneel gemachtigde worden door de wet geen eisen gesteld. In beginsel kan iedereen als gemachtigde optreden. Dat is anders bij advocaten, die voor een voorwaardelijke inschrijving op het tableau van de Nederlandse Orde van Advocaten een rechtenstudie op WO-niveau moeten hebben afgerond en beëdigd moeten zijn als advocaat. Om de inschrijving onvoorwaardelijk te maken, moet de advocaat de beroepsopleiding advocatuur afronden en een stageverklaring verkrijgen. Ten aanzien van advocaten gelden verder eisen met betrekking tot nascholing en andere gedragsregels. Advocaten vallen onder het tuchtrecht. Houdt een advocaat zich niet aan de gedragsregels van de beroepsgroep, dan kunnen disciplinaire maatregelen worden getroffen. Het Parket CVOM heeft er in een interview voor gepleit om een beroepscode voor professioneel gemachtigden in te voeren, teneinde te bewerkstelligen dat professioneel gemachtigden zich moeten houden aan bepaalde gedragsregels. Dat zou kunnen leiden tot een beroepsethiek waardoor de hiervoor genoemde werkwijzen minder vaak zouden gaan voorkomen. Hoewel sommige van de genoemde werkwijzen wat ons betreft ook op andere manieren zouden kunnen worden voorkomen (zie 7.6.2), zou het goed zijn om te onderzoeken of het wenselijk is een beroepscode voor professioneel gemachtigden in te voeren, wat die code zou moeten inhouden en hoe deze code zou kunnen worden gehandhaafd. Daarbij merken wij op, in navolging van de auteurs van het rapport *Op kosten gejaagd*, dat het de vraag is of het realistisch is om te denken dat no cure, no pay-bureaus een kwaliteitsslag kunnen maken nu de toegekende proceskostenvergoedingen drastisch zijn verlaagd door de toepassing van artikel 13a lid 2 Wvha.¹⁷³ Het is ook

¹⁷¹ Vooral dit is het Parket CVOM een doorn in het oog. De beoordelaar van het Parket CVOM die tijdens de hoorzitting optreedt, heeft tijd besteed aan de inhoudelijke voorbereiding van de hoorzitting, maar wordt geconfronteerd met een onvoorbereide gemachtigde, die alleen een hoorzitting lijkt te hebben aangevraagd om daarvoor een proceskostenvergoeding toegekend te kunnen krijgen.

¹⁷² Zie daarover ook Geertsema e.a. 2024, p. 46-48.

¹⁷³ Geertsema e.a. 2024, p. 60.

goed denkbaar dat oneigenlijk gebruik van procesrecht niet of nauwelijks meer voorkomt sinds artikel 13a lid 2 Wahv wordt toegepast, waardoor het de vraag is hoe noodzakelijk invoering van een beroepscode dan nog is.

Aanbeveling 14:

Onderzoek de wenselijkheid van invoering van een beroepscode voor professioneel gemachtigden.

De Expertgroep Mulder heeft aangegeven het wenselijk te achten om een professioneel gemachtigde te kunnen weigeren 'wegens ernstige bezwaren', zoals de bestuursrechter daartoe bevoegd is op grond van artikel 8:25 Awb. Op grond van die bepaling kan pas worden aangenomen dat aan het genoemde criterium is voldaan als moet worden aangenomen dat het optreden van de gemachtigde ernstige schade aan de rechtspleging kan toebrengen. De Expertgroep Mulder wijst op 'negatief procedeedgedrag' van professioneel gemachtigden. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om het structureel innemen van het standpunt dat berichten niet zijn ontvangen,¹⁷⁴ het aanwezig zijn ter zitting zonder inhoudelijke inbreng en het ontbreken van communicatie tussen de gemachtigde en de gesanctioneerde, bijvoorbeeld wanneer hoger beroep wordt ingesteld zonder dat de gesanctioneerde daarvan op de hoogte is. Het Parket CVOM herkent dergelijk gedrag ook uit de fase van het administratief beroep. Daarbij is soms sprake van een gestandaardiseerde inhoud van de beroepschriften en wensen sommige gemachtigde fysiek te worden gehoord. De Expertgroep Mulder erkent dat het genoemde gedrag niet altijd schadelijk zal zijn voor de rechtspleging. Zij heeft ook aangegeven dat de enkele mogelijkheid om een gemachtigde te kunnen weigeren zou kunnen leiden tot gedragsbeïnvloeding.

De regeling van artikel 8:25 Awb is bedoeld om gemachtigden te kunnen weigeren die ernstige schade toebrengen aan de belangen van een partij. In T&C Awb worden als voorbeelden genoemd dat een gemachtigde valse documenten heeft overgelegd en dat een gemachtigde vele beledigende opmerkingen had gemaakt. Wij hebben niet gehoord van dergelijke vergaande gedragingen in de praktijk van de Wahv. De hiervoor genoemde voorbeelden kwalificeren vermoedelijk niet als gevallen waarin kan worden gesteld dat zodanige schade wordt toegebracht aan een partij dat weigering van een gemachtigde aan de orde kan zijn.

Het weigeren van een gemachtigde is een ingrijpende beslissing, die invloed kan hebben op de mogelijkheden van de gesanctioneerde om een opgelegde sanctie effectief te betwisten. Het is de vraag of de weigering van een gemachtigde noodzakelijk is. Daarbij is de proceskostenvergoeding een belangrijke factor. Het lijkt erop dat professioneel gemachtigden soms keuzes maken met betrekking tot het procederen die zijn ingegeven door de mogelijkheid om een proceskostenvergoeding toegekend te kunnen krijgen. Het is te verwachten dat die financiële prikkel minder sterk zal zijn wanneer artikel 13a lid 2 Wahv wordt toegepast, waarbij substantieel lagere proceskostenvergoedingen worden toegekend. Deze bepaling werd door het hof Arnhem-Leeuwarden nog niet toegepast vanwege mogelijke strijd met het discriminatieverbod. Sinds de Hoge Raad op 24 juni 2025 heeft bepaald dat artikel 13a lid 2 Wahv mag worden toegepast,¹⁷⁵ ligt de weg open naar lagere

¹⁷⁴ De rechtbank stuurt naar sommige professioneel gemachtigden om die reden alleen nog aangetekende berichten.

¹⁷⁵ HR 24 juni 2025, ECLI:NL:HR:2025:985.

proceskostenvergoedingen. Daardoor zullen situaties waarin weigering van een gemachtigde wenselijk wordt geacht, zich vermoedelijk minder vaak gaan voordoen. Een geïnterviewde kantonrechter gaf aan dat aan specifieke gemachtigden ook een signaal kan worden afgegeven door een bepaald ter zitting gepresenteerd scenario (brieven zijn niet ontvangen) gemotiveerd af te wijzen. Daaruit kan de gemachtigde dan opmaken dat in toekomstige gevallen een soortgelijke handelwijze kansloos zijn.

Wij bevelen niet aan om een regeling in te voeren op grond waarvan gemachtigden kunnen worden geweigerd, omdat de noodzaak daarvoor niet is gebleken. In de gevallen die door de Expertgroep Mulder zijn genoemd, zouden gemachtigden onder het algemene bestuursrecht niet kunnen worden geweigerd op grond van artikel 8:25 Awb. Bovendien valt te verwachten dat de toepassing van artikel 13a lid 2 Wvha zal leiden tot gedragsaanpassing bij professioneel gemachtigden en kan een kantonrechter soms ook besluiten om een bepaalde door de gemachtigde geschetste gang van zaken niet aannemelijk te achten.

Wanneer de weigeringsbevoegdheid wel zou worden ingevoerd, zou de Expertgroep Mulder het wenselijk achten om een gemachtigde niet alleen voor een zaak te weigeren, maar ook voor een bepaalde periode uit te sluiten om als gemachtigde op te treden (vgl. art. 81 Rv). Als gemachtigden kunnen worden geweigerd, zou het Parket CVOM voorstander zijn van uitsluiting voor een bepaalde periode, omdat anders voor alle afzonderlijke zaken een dergelijke beslissing zou moeten worden genomen.

7.4.3 Beroepstermijn

De termijn voor het instellen van administratief beroep, beroep op de kantonrechter en hoger beroep, bedraagt zes weken, gerekend vanaf de dag na de dag waarop de beslissing waartegen het beroep is gericht, aan de betrokkene door toezending ervan is bekendgemaakt (art. 6:7-6:8 Awb).¹⁷⁶

Aanvang beroepstermijn

Het moment van bekendmaking van de beslissing is dus leidend. Omdat geen sprake is van een aangetekende verzending, moet het OM aannemelijk maken dat de beslissing is verzonden. Daartoe worden gegevens over de verzending opgenomen in het zaakoverzicht dat bij de stukken wordt gevoegd. Bij de beoordeling of het beroepschrift tijdig is ontvangen, wordt uitgegaan van de gegevens die in dit zaakoverzicht zijn opgenomen. Als daarin is vermeld dat de beslissing van de OvJ op een bepaalde datum aan de betrokkene is toegezonden, gaat de rechter bij de bepaling van het begin van de termijn in beginsel uit van die datum, omdat volgens het hof Arnhem-Leeuwarden de kans op fouten vanwege het aanmaak- en verzendproces bij het CJIB nagenoeg

¹⁷⁶ Het gaat om het moment van verzenden van de beslissing. De beslissing moet ook aan de gemachtigde zijn verzonden (art. 6:17 Awb). Is dit niet het geval, dan is de beroepstermijn nog niet aangevangen. Wanneer de gemachtigde wel redelijkerwijs op de hoogte is van het bestaan van een beslissing, bijvoorbeeld doordat hij een betalingsoverzicht van het CJIB heeft ontvangen waarop de beslissing is vermeld, wordt van de gemachtigde verlangd dat deze zo spoedig mogelijk informeert naar de inhoud van de beslissing. Is dat niet gedaan en is het hoger beroep pas veel later ingesteld, dan zal het hof kunnen aannemen dat het hoger beroep niet binnen de beroepstermijn is ingesteld. Zie daarover Hof Leeuwarden 13 april 2004, ECLI:NL:GHLEE:2004:AR5221.

uitgesloten is.¹⁷⁷ Wanneer een verzendadministratie met betrekking tot een bepaalde beslissing ontbreekt, wordt het beroep ontvankelijk verklaard, omdat dan niet kan worden bepaald dat en wanneer de beroepstermijn is aangevangen.¹⁷⁸ Ook wanneer de inleidende beschikking naar een onjuist adres is verzonden, wordt aangenomen dat de beroepstermijn niet is aangevangen.¹⁷⁹

Beoordeling of het beroep tijdig is ingediend

Bepalend voor de beoordeling van de tijdigheid van de indiening is in beginsel het moment van ontvangst van het beroepschrift. Er kan digitaal administratief beroep worden ingesteld tegen een Wavv-sanctie via het Digitaal Loket Verkeer. Wanneer dat is gedaan, is de datum van ontvangst van het beroepschrift dus bepalend. De gesanctioneerde kan zijn beroepschrift echter ook per papieren post versturen. In dat geval is het moment van aanbidding bij het postbedrijf bepalend, zij het dat het beroepschrift dan wel uiterlijk een week na afloop van de beroepstermijn moet zijn ontvangen (art. 6:9 Awb). Deze regel wordt gehanteerd om vertraging bij de verwerking door het postbedrijf niet voor rekening van de indiener van het beroepschrift te laten komen.¹⁸⁰

In navolging van de hoogste bestuursrechters en de Hoge Raad¹⁸¹ heeft het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden overwogen dat de wettelijke bepalingen over de tijdigheid van het instellen van een rechtsmiddel weliswaar dwingend van aard zijn, maar niet langer van openbare orde. Het heeft gevolgen voor de ambtshalve toetsing door de rechter. Het betekent onder meer dat wanneer administratief beroep te laat is ingesteld, maar de OvJ het desondanks inhoudelijk heeft beoordeeld, de kantonrechter – bij beroep tegen de beslissing op administratief beroep – niet ambtshalve de tijdigheid van het instellen van het administratief beroep mag beoordelen en bij te late indiening mag besluiten om het administratief beroep niet-ontvankelijk te verklaren.¹⁸²

Verschoonbare termijnoverschrijding

Wanneer het beroep na het verstrijken van de beroepstermijn is ingesteld, wordt het beroep in beginsel niet-ontvankelijk verklaard. Dat kan anders zijn wanneer het de betrokkene redelijkerwijs niet kan worden toegerekend dat het beroep te laat is ingediend (art. 6:11 Awb).¹⁸³ Dan wordt gesproken van verschoonbare termijnoverschrijding. Bij een beroep op verschoonbare termijnoverschrijding betoogt degene die het beroep heeft ingesteld dat er een reden is, die niet aan hem kan worden tegengeworpen, waarom het beroep te laat is

¹⁷⁷ Hof Arnhem-Leeuwarden 23 december 2009, ECLI:NL:GHLEE:2009:BP3020; hof Arnhem-Leeuwarden 26 augustus 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:6346.

¹⁷⁸ Hof Arnhem-Leeuwarden 31 mei 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:4406.

¹⁷⁹ Hof Arnhem-Leeuwarden 3 april 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:3083.

¹⁸⁰ Hof Arnhem-Leeuwarden 12 juni 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:5381.

¹⁸¹ CRvB 9 juli 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1500; HR 16 juli 2021, ECLI:NL:HR:2021:1153.

¹⁸² Hof Arnhem-Leeuwarden 22 juli 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:7065.

¹⁸³ Zie over de beoordeling van de verschoonbaarheid van termijnoverschrijding in het algemene bestuursrecht: CBB 30 januari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:31.

ingesteld. Die reden moet aannemelijk worden gemaakt.¹⁸⁴ Voorbeelden van gevallen waarin verschoonbare termijnoverschrijding is aangenomen in Wahv-zaken, zijn:

- ⦿ De betrokkene was ten tijde van het toezenden van de inleidende beschikking waarbij de sanctie is opgelegd, gedetineerd en de beschikking is aan het GBA-adres en niet aan het detentieadres gestuurd, omdat de betrokkene en de Penitentiare Inrichting geen aangifte van adreswijziging hebben gedaan.¹⁸⁵
- ⦿ De betrokkene heeft niet ongeloofwaardig betwist dat hij de beslissing waarbij de sanctie is opgelegd niet heeft ontvangen. Hij heeft kort na de toezending van een betaaloverzicht van het CJIB¹⁸⁶ of van een sommatie het rijbewijs in te leveren¹⁸⁷ beroep ingesteld. Het kan dan aannemelijk worden geacht dat de betrokkene pas op de hoogte is geraakt van de beslissing door kennisneming van het betaaloverzicht of de sommatie.
- ⦿ De beslissing van de OvJ op het administratief beroep is als onbestelbaar retour gekomen en uit de stukken blijkt niet op een andere manier dat de betrokkene de beslissing van de OvJ heeft ontvangen.¹⁸⁸
- ⦿ Op grond van de gezondheidstoestand van de gesanctioneerde is de termijnoverschrijding niet aan te rekenen.¹⁸⁹
- ⦿ De betrokkene is de Nederlandse taal niet machtig en is niet in een voor hem begrijpelijke taal geïnformeerd over de beroepstermijn.¹⁹⁰
- ⦿ Het is aannemelijk dat het postverkeer vertraging heeft opgelopen; dit is in 2022 aangenomen in verband met COVID-19.¹⁹¹
- ⦿ De rechtsmiddelenverwijzing was niet correct. Dit is aangenomen in gevallen waarin in de inleidende beschikking de indruk werd gewekt dat voor het betwisten van alleen de administratiekosten geen beroep tegen de inleidende beschikking noodzakelijk was.¹⁹²

In het algemene bestuursrecht wordt tegenwoordig aangenomen dat in meer gevallen dan voorheen een verschoonbare termijnoverschrijding moet worden aangenomen. Volgens het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (CBB) kan niet alleen bij het volledig ontbreken van een verwijt aan de indiener van het beroepschrift sprake zijn van verschoonbaarheid, maar soms ook wanneer de indiener een slechts gering verwijt kan worden gemaakt. Of dat het geval is, hangt af van de omstandigheden van de zaak, waarbij onder meer een rol kan spelen wat de omvang van de termijnoverschrijding is, of er belangen van anderen bij het bestreden besluit zijn betrokken en of het bestuursorgaan zelf een groot belang heeft bij het verkrijgen van

¹⁸⁴ Zie ter vergelijking met het algemene bestuursrecht CBB 30 januari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:31, waarin wordt gereageerd op de conclusie van Widdershoven 7 september 2023, ECLI:NL:CBB:2023:476.

¹⁸⁵ Hof Arnhem-Leeuwarden 19 december 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:10222; hof Arnhem-Leeuwarden 14 november 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:9926.

¹⁸⁶ Hof Arnhem-Leeuwarden 22 mei 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:3669.

¹⁸⁷ Hof Arnhem-Leeuwarden 31 mei 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:4406. De toezending van het betaaloverzicht of de sommatie wordt niet aangemerkt als toezending van de beslissing, omdat in de deze documenten de motivering van de beslissing ontbreekt.

¹⁸⁸ Hof Arnhem-Leeuwarden 3 maart 2008, ECLI:NL:GHLEE:2008:BD2967.

¹⁸⁹ Rb. Breda 18 november 2010, ECLI:NL:RBBRE:2010:BO7422 (gesanctioneerde lijdt aan progressieve afasie en dementie).

¹⁹⁰ Hof Arnhem-Leeuwarden 19 juni 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:4147.

¹⁹¹ Hof Arnhem-Leeuwarden 16 mei 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:3846.

¹⁹² Hof Arnhem-Leeuwarden 15 juni 2012, Zie ook hof Arnhem-Leeuwarden 15 april 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:2723.

zekerheid over de vraag of zijn besluit wel of niet rechtsgeldig is.¹⁹³ Het hof Arnhem-Leeuwarden volgt de lijn van het CBB in Wahv-zaken.¹⁹⁴

7.4.4 Zaakoverzicht, bewijsmateriaal en dossier

De opsporingsambtenaar die op straat een verkeersovertreding constateert, voert zijn constatering in op een digitaal device dat hij bij zich draagt. Formeel levert dat een proces-verbaal op, dat op ambtseed of ambtsbelofte wordt opgemaakt. Praktisch wordt gesproken van een zaakoverzicht. Dit zaakoverzicht wordt niet meegestuurd met de beschikking waarbij de boete wordt opgelegd. Het wordt pas gegenereerd wanneer administratief beroep is ingesteld. Wanneer nieuwe informatie beschikbaar komt, bijvoorbeeld doordat een aanvullend proces-verbaal is opgemaakt, wordt deze opgenomen in het zaakoverzicht. Wanneer meer fasen van de rechtsbescherming worden doorlopen, wordt daarom op verschillende momenten een zaakoverzicht aangemaakt. In het zaakoverzicht worden de volgende gegevens opgenomen:

- de constatering van de opsporingsambtenaar, in de trant van: 'Ik zag dat er een duidelijk doorgetrokken streep was en dat die werd overschreden';
- personalia van de overtreder;
- boetebedrag;
- pleegplaats;
- gegevens van de opsporingsambtenaar;
- bijzonderheden, zoals het type weg en voertuiggegevens;
- in geval van staandehouding: dat de cautie is gegeven;
- in geval van staandehouding: opmerkingen van de overtreder.

Vaak is meer bewijsmateriaal beschikbaar dan alleen de verklaring van de opsporingsambtenaar, in het bijzonder foto's. Wanneer sprake is van flitsfoto's kunnen deze digitaal worden geraadpleegd via de website van het CJIB.¹⁹⁵ Andersoortige foto's, bijvoorbeeld foto's waarop is vastgelegd wat de situatie ter plaatse was, worden pas beschikbaar gesteld wanneer administratief beroep is ingesteld en daarbij is verzocht om deze foto's. Een kantonrechter vertelde dat het vaak voorkomt dat een betrokkene pas voor de eerste keer de beschikbare foto's te zien krijgt wanneer deze beroep heeft ingesteld op de kantonrechter, omdat dan het dossier wordt toegestuurd aan de betrokkene. Naast het zaakoverzicht en eventuele foto's zijn in dat dossier opgenomen: een lijst met data waaruit het verloop van de zaak tot dan toe kan worden afgeleid, de beslissing van de OvJ en de motivering daarvan en het beroepschrift. De rechters die wij spraken achten het wenselijk dat zoveel mogelijk inzage wordt verleend in het beschikbare bewijsmateriaal wanneer een sanctie is opgelegd. Het zou niet nodig moeten zijn om daarvoor administratief beroep in te stellen. Het tijdig

¹⁹³ CBB 30 januari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:31. Het voornemen bestaat om deze beoordeling een wettelijke basis te geven, in de Wet versterking waarborgfunctie Awb.

¹⁹⁴ Hof Arnhem-Leeuwarden 8 mei 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:3237.

¹⁹⁵ <https://www.cjib.nl/direct-regelen/ik-wil-graag/ik-wil-mijn-foto-bekijken>. Boetes voor overtredingen die met een flitser zijn geconstateerd, worden door boa's van het CJIB opgelegd.

beschikbaar stellen van meer bewijsmateriaal zou kunnen voorkomen dat überhaupt administratief beroep wordt ingesteld. Volgens respondenten van het CJIB en het Parket CVOM worden al vorderingen geboekt met het ter beschikking stellen van andere soorten bewijsmateriaal dan flitsfoto's en zijn de opsporingsinstanties ook bereid om daar zoveel mogelijk aan mee te werken. Op dit punt doen wij daarom geen aanbeveling.

7.5 Bezwaar

Bij de Aanpassingswet Awb III (*Stb.* 1993/690) is het (geldende) opschrift van titel IV 'Administratief beroep en bezwaar bij de OvJ' ingevoerd. In deze titel zijn alleen bepalingen opgenomen die betrekking hebben op administratief beroep. Op het eerste gezicht lijkt het vermelden van bezwaar daarom een vergissing te zijn. Een nadere beschouwing leert echter dat wel degelijk bezwaar open staat tegen bepaalde soorten beslissingen.

In de toelichting op de Nota van wijziging waarbij het wetsvoorstel op dit punt is gewijzigd, wordt opgemerkt: *'De titel van hoofdstuk IV is gewijzigd, omdat ten aanzien van de in artikel 8 bedoelde besluiten van de OvJ de bezwaarschriftprocedure van toepassing is.'*¹⁹⁶ Artikel 8 Wahv heeft betrekking op de situatie dat de beschikking die aan een kentekenhouder is opgelegd, wordt vernietigd waarna bij een nieuwe beschikking een administratieve sanctie wordt opgelegd aan de persoon die de overtreding feitelijk heeft begaan. Omdat hier sprake is van een beslissing die door de OvJ wordt genomen, terwijl het ook de OvJ is die beoordeelt of een 'klacht' over die beslissing gegrond is, is formeel sprake van bezwaar.

In de Wahv wordt niet expliciet vermeld dat na verlegging van de sanctie van de kentekenhouder naar de overtreder bezwaar kan worden gemaakt door de nieuwe gesanctioneerde. Het vergt grondige kennis van het bestuursrecht om tot de conclusie te komen dat dat het geval is.¹⁹⁷ Ten aanzien van de behandeling van bezwaar zijn voor een deel andere regels van toepassing dan bij de behandeling van administratief beroep. In het bijzonder is bij bezwaar sprake van een kortere beslistermijn (zes weken: art. 7:10 Awb) dan bij administratief beroep (16 weken: art. 7:24 Awb).¹⁹⁸ Het Parket CVOM heeft in een interview aangegeven dat formeel-bestuursrechtelijk weliswaar kan worden betoogd dat sprake is van bezwaar, maar dat er inhoudelijk gezien geen reden is om een procedure met andere regels te volgen. Het Parket CVOM acht het wenselijk dat ook na het verleggen van de sanctie naar de overtreder de procedurele regels van het administratief beroep van toepassing zijn. Wij zijn het ermee eens dat er geen redelijke grond is om verschillende regels toe te passen op in essentie dezelfde situatie. Het is min of meer toevallig dat het de OvJ is en niet de opsporingsambtenaar die de sanctie oplegt. De opsporingsambtenaar zou in geval van een staandehouding, dit zelf hebben gedaan. Aangezien toch al sprake is van een procedure sui generis, lijkt ons een afwijking van het algemene bestuursrecht op dit punt niet onoverkomelijk.

¹⁹⁶ Kamerstukken II 1993/94, 23358, 5 (Nota van wijziging), p. 96.

¹⁹⁷ De gesanctioneerde zal deze moeite niet zelf hoeven te doen, omdat in de beschikking zelf moet worden aangegeven welk rechtsmiddel openstaat.

¹⁹⁸ Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 31 mei 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:4349.

Volgens de laatste zin van artikel 8 Wahv zijn de artikelen 4, 6 en 7 Wahv van overeenkomstige toepassing. Artikel 9 Wahv is niet van overeenkomstige toepassing verklaard. Volgens die bepaling staat beroep op de kantonrechter open voor 'degene die administratief beroep heeft ingesteld'. De overtreder aan wie de OvJ de sanctie heeft opgelegd en die daartegen bezwaar heeft gemaakt, lijkt volgens de Wahv daarom geen recht te hebben op beroep op de kantonrechter. Mogelijk zou de betrokkene wel recht hebben om beroep op de rechtbank in te stellen op grond van de Awb.¹⁹⁹ Het kan niet de bedoeling van de wetgever zijn om ten aanzien van de rechtsgang na de beslissing op bezwaar een andere procedure van toepassing te laten zijn dan na de beslissing op administratief beroep. In de praktijk achten kantonrechters zich dan ook bevoegd om te beslissing op beroepen en worden appellanten inhoudelijk beoordeeld door het hof Arnhem-Leeuwarden.²⁰⁰

Aanbeveling 15:

De officier van justitie kan de sanctie die aan een kentekenhouder is opgelegd vernietigen en in plaats daarvan een nieuwe sanctie opleggen aan de overtreder. Bepaal in de Wahv dat in dat geval de regels met betrekking tot het administratief beroep van toepassing zijn. Wanneer deze aanbeveling niet wordt overgenomen: verduidelijk in de Wahv dat tegen de nieuwe beschikking bezwaar kan worden ingesteld en dat tegen de beslissing op bezwaar beroep op de kantonrechter open staat.

7.6 Administratief beroep

7.6.1 Instellen administratief beroep

Tegen de oplegging van een administratieve sanctie staat in alle gevallen administratief beroep open bij de OvJ (art. 6 lid 1 Wahv). Het beroep kan digitaal worden ingesteld via het Digitaal Loket Verkeer.²⁰¹ Het is ook mogelijk per post een beroepschrift aan het Parket CVOM te sturen. Op het administratief beroep zijn in beginsel de regels van de Awb van toepassing. In artikel 7 lid 1 Wahv is een aantal regels echter uitgezonderd, omdat de procedure onder de Wahv op bepaalde punten anders is ingericht.²⁰² In het beroepschrift moeten volgens artikel 6 lid 2 Wahv jo 6:5 Awb de volgende gegevens worden opgenomen:

- ⦿ geboortedatum, geboorteplaats en geboortjaar van de indiener;
- ⦿ het nummer van de bankrekening van de indiener, als die over een bankrekening beschikt;
- ⦿ het nummer van de beschikking;
- ⦿ naam en adres van de indiener;
- ⦿ dagtekening;
- ⦿ een omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht;
- ⦿ de gronden van het beroep.

¹⁹⁹ Volgens de laatste zin van artikel 9 Wahv is hoofdstuk 8 van de Awb niet van toepassing, maar dat lijkt alleen het geval te zijn wanneer administratief beroep is ingesteld.

²⁰⁰ Zie bijvoorbeeld Hof Arnhem-Leeuwarden 3 april 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:3083.

²⁰¹ Instructievideo: <https://www.youtube.com/watch?v=UMATHbqRugE>.

²⁰² Het betreft artikel 6:14 lid 2, 7:16 lid 2, 7:24 leden 2 en 5 en 7:26 lid 4 Awb.

In artikel 6:5 Awb is verder onder meer bepaald dat het beroepsschrift moet worden ondertekend en dat zo mogelijk een afschrift van het bestreden besluit wordt meegestuurd.

Bevoegdheid tot instelling beroep en machtiging

Volgens artikel 6 lid 1 Wahv is alleen 'degene tot wie de beschikking is gericht' gerechtigd om beroep in te stellen. Omdat deze persoon zich kan laten bijstaan door een gemachtigde, is ook de gemachtigde bevoegd tot het instellen van het beroep. De gemachtigde moet wel kunnen aantonen dat hij daadwerkelijk en op correcte wijze is gemachtigd. Het komt voor dat bedrijf A (bijv. een leasemaatschappij) bedrijf B heeft gemachtigd om juridische procedures te voeren en dat bedrijf op zijn beurt de professionele rechtsbijstandverlener C inschakelt. Daarvoor is eigenlijk vereist dat in de machtiging van A aan B is bepaald dat zo'n zogenoemde doormachtiging toegestaan is. Het hof Arnhem-Leeuwarden heeft echter bepaald dat doormachtiging aan een professioneel gemachtigde ook toegelaten is wanneer daartoe niet expliciet bevoegd is gemaakt in de machtiging van A aan B.²⁰³

Machtigingenproblematiek in verband met leaseauto's

Wanneer sprake is van bedrijfsmatige lease van een auto, staat de auto op naam van het leasebedrijf. Wanneer de persoon bij wie de auto in gebruik is (lessee) een verkeersovertreding heeft begaan, kan hij alleen administratief beroep instellen wanneer het leasebedrijf (de lessor) daartoe een geldige machtiging heeft afgeven. De lessee kan zich juridisch laten bijstaan door een gemachtigde. Daartoe is een tweede machtiging vereist. Uit het volgende voorbeeld blijkt hoe dit werkt.

Leasebedrijf A heeft een auto geleased aan B. B heeft met de auto een verkeersovertreding begaan. Omdat de auto geregistreerd staat als auto van bedrijf A, ontvangt A van het CJIB de beschikking waarbij de sanctie is opgelegd. A stuurt de beschikking door naar B, met het verzoek de sanctie te voldoen. B is van opvatting dat hij geen overtreding heeft begaan en wil de oplegging van de sanctie betwisten. Omdat op de beschikking de naam van bedrijf A staat, is B niet bevoegd om administratief beroep in te stellen. A machtigt B daarom om administratief beroep in te stellen. B laat namens hem procederen door een professioneel rechtsbijstandverlener en geeft daartoe een machtiging af.

Deze constructie wordt wel een a-b-c machtiging genoemd. Volgens een professioneel gemachtigde levert de machtiging van A aan B in de praktijk dikwijls problemen op. Dat blijkt ook uit de door ons bestudeerde jurisprudentie. Aan de machtiging door A worden namelijk hoge eisen gesteld, waaraan dikwijls niet wordt voldaan.

1. De machtiging moet getekend worden door de bestuurder van de entiteit die als geadresseerde op de beschikking staat.

²⁰³ Hof Arnhem-Leeuwarden 11 december 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:9655.

- a. Dit moet een bestuurder zijn met volledige tekenbevoegdheid, anders is de bestuurder niet algemeen bevoegd tot het doen van rechtshandelingen.²⁰⁴
 - b. Zijn meerdere bestuurders gezamenlijk bevoegd, dan moeten er twee bestuurders tekenen.²⁰⁵
2. De machtiging moet met een natte handtekening zijn ondertekend. Een elektronische handtekening volstaat niet.²⁰⁶
3. De machtiging moet zijn afgegeven ten behoeve van een specifieke zaak.²⁰⁷

In geval van leasemaatschappijen zijn de tekenbevoegde bestuurders meestal de CEO en de CFO, die vaak alleen gezamenlijk bevoegd zijn. Er worden veel boetes gereden. De CEO en CFO hebben in de praktijk geen tijd om alle gevraagde machtigingen te ondertekenen. Er worden soms standaardmachtigingen meegestuurd bij het toesturen van de Wahv-beschikking aan de lessee. Ook komt het voor dat de klantenservice een specifiek opgestelde machtiging opstelt. Deze machtigingen voldoen echter niet aan de juridisch eisen. Dat heeft als gevolg dat beroepen niet-ontvankelijk worden verklaard, ook wanneer er inhoudelijk sterke gronden bestaan waarom de sanctie zou moeten worden vernietigd.

Een soortgelijk probleem doet, in nog sterkere mate, voor wanneer sprake is van een leaseauto die door een publiekrechtelijke rechtspersoon ter beschikking is gesteld aan een werknemer. In dat geval wordt de auto door middel van een zogenoemde RTL-registratie (Registratie Tenaamstelling Leasemaatschappijen) gesteld op naam van de publiekrechtelijke persoon die de werkgever is.²⁰⁸ Wanneer de werkgever bijvoorbeeld Rijkswaterstaat is, is het vrijwel onmogelijk om een geldige machtiging afgegeven te krijgen, aldus een professioneel gemachtigde. Deze gemachtigde gaf aan om deze reden geen rechtsbijstand te verlenen wanneer een werknemer die via een RTL-registratie gebruik maakt van een auto zich bij hem meldt.²⁰⁹

De machtigingenproblematiek gaat ten koste van de rechtsbescherming. Het is de vraag hoe de problematiek zou kunnen worden opgelost. Wij zien een aantal opties:

1. Bedrijven zouden kunnen onderzoeken in hoeverre de bevoegdheid tot het afgeven van een machtiging rechtsgeldig kan worden gemandateerd.

Er lijkt op het eerste gezicht geen reden te bestaan waarom een of meer al dan niet gezamenlijk tekenbevoegde bestuurders van een bedrijf de bevoegdheid tot het afgeven van machtigingen niet zouden kunnen mandateren aan bijvoorbeeld medewerker van de klantenservice. Wanneer die mogelijkheid kan worden benut, zal het minder complex zijn om een rechtsgeldige machtiging te ontvangen.

²⁰⁴ Rb. Noord-Holland 26 november 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:5147. Vgl. hof Arnhem-Leeuwarden 27 september 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:8634.

²⁰⁵ Vgl. Rb. Noord-Holland 14 januari 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:610.

²⁰⁶ Hof Arnhem-Leeuwarden 25 oktober 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:6615.

²⁰⁷ Rb. Zeeland-West-Brabant 17 juli 2014, ECLI:NL:RBZWB:2014:5314.

²⁰⁸ <https://www.rdw.nl/zakelijke-partners/bedrijven-met-rdw-erkenning/rdw-erkenning-aanvragen/>.

²⁰⁹ Zie over de RTL-problematiek hof Arnhem-Leeuwarden 24 juli 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:5872.

2. Het in geval van bedrijfsmatige lease of (langdurige) huur in een register koppelen van kentekens aan de natuurlijke personen die houder zijn van de voertuigen.

In dat geval zou de sanctie direct aan de feitelijke gebruiker van het voertuig kunnen worden opgelegd, die daardoor bevoegd is tot het instellen van administratief beroep. In 6.4.3 is aandacht besteed aan een mogelijk te creëren register van verhuringen. Wanneer dat register tot stand zou komen, zou de mogelijkheid kunnen worden geboden aan niet alleen leasemaatschappijen en verhuurbedrijven, maar ook werkgevers die leaseauto's aan hun werknemers ter beschikking stellen, om te registreren welke persoon houder van het voertuig is.

3. Artikel 6 Wahv zou zodanig kunnen worden aangepast dat niet alleen degene tot wie de beschikking is gericht administratief beroep kan instellen, maar ook degene die feitelijk gebruik heeft gemaakt van een voertuig toen de overtreding werd geconstateerd.

Daarmee zou worden aangesloten bij de praktijk van het bezwaar tegen een naheffing van parkeerbelasting (parkeerboete). Daarbij kan namelijk niet alleen bezwaar worden gemaakt door de geadresseerde, maar ook door degene die feitelijk heeft geparkeerd en door degene die de parkeerbelasting heeft te voldoen.²¹⁰ Daardoor kan in geval van een leaseauto niet alleen de leasemaatschappij die de naheffing heeft ontvangen, maar ook de foutparkeerder bezwaar maken. Zonder deze mogelijkheid zou volgens de Hoge Raad 'het recht op toegang tot de rechter onvoldoende zijn gewaarborgd voor degene die het voertuig feitelijk heeft geparkeerd en die naar aan te nemen valt door de leasemaatschappij ook aansprakelijk kan worden gesteld voor de parkeerbelasting'. Deze situatie is sterk vergelijkbaar met de oplegging van Wahv-sancties.

Het openstellen van administratief beroep in Wahv-zaken voor de feitelijke gebruiker van een voertuig zou als gevolg hebben dat de kring van beroepsgerechtigden zou worden uitgebreid. Dat zou tot praktische problemen kunnen leiden. Zo zouden in een zaak meer beroepsgerechtigden naast elkaar administratief beroep kunnen instellen, die verschillende gronden aanvoeren. De ene beroepsgerechtigde zou vervolgens het beroep kunnen intrekken, terwijl de andere het handhaaft. Afhankelijk van de afbakening van de wettelijke bepaling, zou mogelijk ook in andere situaties dan lease en huur beroep kunnen worden ingesteld door de feitelijke gebruiker, bijvoorbeeld wanneer een buurman in de auto heeft gereden. Het is de vraag of een dergelijke uitbreiding van de kring van beroepsgerechtigden wenselijk is. Al met al komt deze optie ons niet wenselijk voor.

7.6.2 Behandeling van het beroep

Algemeen

De procedure is in beginsel schriftelijk. Er vindt geen zitting plaats.

²¹⁰ HR 14 juli 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA6508.

Hoorplicht

Volgens artikel 7 lid 2 Wvha jo. 7:16 Awb moet het Parket CVOM de indiener van het beroepschrift in de gelegenheid stellen om te worden gehoord. Aan deze hoorplicht is jarenlang in veel gevallen niet voldaan. Het horen vergt capaciteit bij het Parket CVOM, die niet steeds beschikbaar was (zie verder 7.3.1). Aan de hoorplicht werd tot 11 juli 2017 invulling gegeven door in inleidende beschikkingen te vermelden dat kon worden verzocht om een verhoor door de OvJ. Sinds 11 juli 2017 werd deze verwijzing echter niet meer opgenomen in beschikkingen, terwijl de betrokkene er ook na het instellen van administratief beroep niet op werd gewezen dat hij een verzoek moest doen aan de OvJ als hij wenste te worden gehoord.²¹¹ Gemachtigden werden na 1 mei 2019 wel gehoord wanneer zij daarom verzochten.²¹² Sinds 1 augustus 2022 werden betrokkenen en gemachtigden standaard niet meer gehoord, ook niet wanneer zij daarom verzochten. Zij werden ook niet meer in de gelegenheid gesteld om nadere gronden aan te voeren in de beroepsprocedure, zoals volgens een gemachtigde eerder wel gebeurde ter compensatie van het ontbreken van een verhoor.²¹³

Aanvankelijk heeft het hof Arnhem-Leeuwarden geen consequenties verbonden aan de structurele niet-nakoming van de hoorplicht. In 2022 is het echter overgaan tot het toekennen van compensatie. Het hof was van opvatting dat het niet nakomen van de wettelijke hoorplicht niet kon worden gerechtvaardigd door capaciteitsgebrek. Het heeft aangegeven dat het Parket CVOM de organisatie zo moet inrichten dat wel aan de wettelijke verplichtingen kan worden voldaan.²¹⁴ Er was sprake van een structurele schending van het recht te worden gehoord, terwijl in 2022 geen zicht bestond op een oplossing. In gevallen waarin de betrokkene in het kader van het administratief beroep niet werd bijgestaan door een professioneel gemachtigde, werd daarom standaard een matiging van de sanctie met 25% toegepast.²¹⁵

Vanaf 1 oktober 2023 wordt weer uitvoering gegeven aan de hoorplicht.²¹⁶ Dit was onder meer mogelijk vanwege personele uitbreiding van het Parket CVOM. In inleidende beschikkingen die vanaf 22 december 2022 zijn aangemaakt, is de volgende tekst opgenomen:

‘Wilt u in een gesprek uitleggen waarom u het niet eens bent met de boete? Geef dan uiterlijk [datum] aan dat u gehoord wilt worden. Vermeld uw telefoonnummer in uw beroepschrift. Parket CVOM neemt contact met u op.’²¹⁷

Het is dus niet zo dat het Parket CVOM standaard contact opneemt met de indiener van het beroepschrift om deze uit te nodigen voor een hoorzitting. Het initiatief ligt bij de indiener. Wanneer deze aangeeft gehoord te

²¹¹ Hof Arnhem-Leeuwarden 30 januari 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:802.

²¹² Aldus de gemachtigde in Hof Arnhem-Leeuwarden 30 januari 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:802.

²¹³ Aldus de gemachtigde in Hof Arnhem-Leeuwarden 14 oktober 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:6317. Een voorbeeld van een zaak waarin deze mogelijkheid was geboden is de zaak die leidde tot hof Arnhem-Leeuwarden 14 oktober 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:6317.

²¹⁴ Hof Arnhem-Leeuwarden 17 augustus 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:6930.

²¹⁵ Hof Arnhem-Leeuwarden 22 november 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:9934. Vermoedelijk werd een verschil gemaakt tussen betrokkenen met en betrokkenen zonder professioneel gemachtigde omdat de professioneel gemachtigde kan worden geacht alle relevante omstandigheden en gronden van het beroep aan te voeren.

²¹⁶ Hof Arnhem-Leeuwarden 17 augustus 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:6930.

²¹⁷ Mededeling AG, opgenomen in Hof Arnhem-Leeuwarden 15 juli 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:4649.

willen worden, vindt als uitgangspunt een telefonische hoorzitting plaats. Alleen wanneer de indiener niet telefonisch kan of wil worden gehoord, wordt een fysieke hoorzitting gehouden. Alle fysieke hoorzittingen vinden, omwille van de efficiëntie, plaats bij het Parket CVOM in Utrecht. Voor veel betrokkenen impliceert het verschijnen bij een fysieke hoorzitting dus een flinke reis. Die kan echter worden voorkomen door een telefonische hoorzitting.²¹⁸

In 2017 overwoog het hof nog: *'Gelet op artikel 7:19, derde lid, van de Awb geschiedt het horen in het openbaar, dat wil zeggen dat een fysieke hoorzitting dient plaats te vinden. Daarvan kan alleen worden afgezien op verzoek van een belanghebbende of indien het bestuursorgaan om gewichtige redenen daartoe beslist.'*²¹⁹ Oftewel: een 'fysieke hoorzitting, tenzij'. Het momenteel gehanteerde uitgangspunt is juist andersom: geen 'fysieke hoorzitting, tenzij'. De geïnterviewde raadsheren kunnen zich daar echter wel in vinden. Zij gaven aan dat het voor een effectieve hoorzitting niet per se vereist is dat de gehoorde persoon fysiek is verschenen en dat het verhoor in de praktijk vooral wordt benut om de bezwaren tegen de oplegging van de sanctie nader uiteen te zetten. De gemachtigden die wij hebben gesproken hebben aangegeven dat een telefonisch verhoor voldoende is (tenzij de betrokkene fysiek wenst te worden gehoord). Het Parket CVOM is van opvatting dat het uitgangspunt dat het verhoor telefonisch plaatsvindt gerechtvaardigd is vanwege het geringe rechtsbelang. Wij hebben geen reden om een ander standpunt in te nemen met betrekking tot de vraag of in beginsel met een telefonisch verhoor kan worden volstaan.²²⁰ Wij zien ook het belang van telefonische verhoren, omdat deze efficiënter zijn dan fysieke hoorzittingen en die efficiëntie wenselijk is gezien de grote hoeveelheid zaken waarin administratief beroep wordt ingesteld.

Wel achten wij het, mét het Parket CVOM, noodzakelijk dat de verhoorwijze in Mulderzaken in de Wahv wordt geregeld, aangezien de huidige praktijk afwijkt van de regels van het algemene bestuursrecht (die van toepassing zijn). Volgens artikel 7:19 lid 3 wordt de belanghebbende immers in het openbaar gehoord.²²¹ Op verzoek van de belanghebbende of om gewichtige redenen (art. 8:62 Awb) kan worden besloten om het verhoor op een andere wijze vorm te geven. Een telefonisch verhoor vindt niet in het openbaar plaats, maar is in de huidige Wahv-praktijk wel de standaardwijze van verhoren. Met het oog op de toekomstbestendigheid van de wet prefereren wij een techniekonafhankelijke formulering, waardoor niet alleen telefonisch horen, maar bijvoorbeeld ook horen via een videoconferentie (Webex, MS Teams, Zoom) toegelaten is.

Aanbeveling 16:

Breng in de Wahv tot uitdrukking dat hoorzittingen in beginsel telefonisch of via een videoconferentie plaatsvinden en dat een hoorzitting alleen in het openbaar hoeft plaats te vinden wanneer de indiener van het beroepschrift daarom verzoekt of sprake is van een gewichtige reden.

²¹⁸ Zie over de praktische uitvoering van het horen de Werkinstructie Horen van 27 maart 2024, <https://www.om.nl/binaries/om/documenten/wob-woo/2024/05/28/parket-cvom--woo-besluit-inzake-werkinstructies--z-24-120895/openbaar+te+maken+documenten+samengevoegd.pdf>.

²¹⁹ Hof Arnhem-Leeuwarden 18 oktober 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:9044.

²²⁰ De professioneel gemachtigden die wij hebben gesproken zijn van opvatting dat de huidige inrichting van de hoorzittingen – telefonisch tenzij – voldoet.

²²¹ Zie daarover Hof Arnhem-Leeuwarden 29 januari 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:873.

Hoorzittingen zijn volgens zowel het Parket CVOM als een gemachtigde vooral nuttig in zaken waarin de gesanctioneerde zonder gemachtigde procedeert. Zij hebben dan weliswaar een beroepschrift ingediend, maar dat laat soms te wensen over, bijvoorbeeld omdat zij niet goed begrijpen waarom de sanctie is opgelegd of omdat zij niet goed in staat zijn om zich schriftelijk uit te drukken. Daarbij kan bijvoorbeeld een rol spelen dat de betrokkene de Nederlandse taal matig beheerst of een laag opleidingsniveau heeft. Wanneer deze personen worden gehoord, kan aan hen worden uitgelegd waarom de sanctie is opgelegd en kan worden gevraagd om uit te leggen waarom zij het daarmee niet eens zijn. Wanneer een professioneel gemachtigde namens de gesanctioneerde procedeert, heeft de hoorzitting nauwelijks toegevoegde waarde. In dat geval levert de hoorzitting zelden nieuwe feiten of omstandigheden of een relevante nadere uitleg van een beroepsgrond op. Professioneel gemachtigden zijn in staat om de gronden deugdelijk te formuleren, aan de hand van de relevante feiten en omstandigheden. Dat professioneel gemachtigden wel vaak hoorzittingen aanvragen, heeft volgens het Parket CVOM te maken met de proceskostenvergoeding die daarvoor wordt toegekend wanneer het beroep leidt tot een voor de gesanctioneerde gunstige beslissing. Het houden van hoorzittingen heeft ten aanzien van professioneel gemachtigden dus zelden inhoudelijke meerwaarde, terwijl het wel capaciteit van het Parket CVOM vergt. Wanneer professioneel gemachtigden niet meer zouden worden gehoord, zou dat vrijwel nooit ten koste gaan van de rechtsbescherming. In de wet zou daarom kunnen worden bepaald dat professioneel gemachtigden als uitgangspunt niet worden gehoord. Om te voorkomen dat in gevallen waarin aannemelijk is dat het verhoor wel verschil zou kunnen maken voor de beoordeling van het beroep, geen hoorzitting plaatsvindt, kan een uitzondering op het uitgangspunt worden opgenomen.

De Expertgroep Mulder heeft aangegeven dat zij geen voorstander is van het – als uitgangspunt – niet horen van de professioneel gemachtigde. Zij wijst erop dat het streven zou moeten zijn om in de fase van het administratief beroep zoveel mogelijk de relevante feiten en omstandigheden naar boven te krijgen, zodat de OvJ op grond daarvan kan oordelen. Dat kan ertoe leiden dat vervolgens geen beroep meer wordt ingesteld op de kantonrechter. Wat betreft de Expertgroep zou het juist wenselijk zijn om de fase van administratief beroep te versterken. Zij wijst er verder op dat het op grond van het huidige recht al mogelijk is om af te zien van een hoorzitting. Volgens de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State mag van in geval van bezwaar met toepassing van artikel 7:3 aanhef en onder b Awb van het horen worden afgezien als er op voorhand redelijkerwijs geen twijfel over mogelijk is dat de bezwaren niet kunnen leiden tot een andersluidend besluit.²²² Deze jurisprudentie zou analoog kunnen worden toegepast op het administratief beroep, aangezien artikel 7:17 Awb –dat op dat beroep betrekking heeft – vergelijkbaar is geformuleerd als artikel 7:3 Awb. De Expertgroep geeft aan dat het Parket CVOM zou kunnen bezien of (meer) van die ruimte gebruik kan worden gemaakt, waarbij zij opmerkt dat dan wel deugdelijk in de beslissing van de officier van justitie moet worden gemotiveerd waarom van het horen is afgezien.

²²² Zie bijvoorbeeld ABRvS 11 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1627, r.o. 5.1.

Het Parket CVOM heeft de hiervoor genoemde suggestie gedaan in de periode waarin artikel 13a lid 2 Wvvh nog niet werd toegepast, waardoor nog een relatief hoge vergoeding voor kosten van professionele bijstand werd toegekend in geval van een geslaagd administratief beroep. Inmiddels wordt nog maar een kwart van die vergoeding toegekend. Dat zal vermoedelijk als gevolg hebben dat gemachtigden minder vaak aanwezig zullen zijn bij hoorzittingen. Het is dus goed denkbaar dat het weinig meer zal voorkomen dat gemachtigden een hoorzitting aanvragen maar daar weinig hebben te vragen of op te merken. Tegen die achtergrond en gezien de reactie van de Expertgroep Mulder doen wij geen aanbeveling op dit punt.

Ambtshalve beoordeling van de zaak

Hoewel bij de beoordeling van het beroep centraal staat of de aangevoerde gronden doel treffen, toetst de beoordelaar van het Parket CVOM ook altijd of de administratieve sanctie terecht is opgelegd. Deze toetsing kan leiden tot de vernietiging van de beschikking, ook als de constatering van de overtreding niet betwist is.

Aanvullende stukken

Wanneer de aangevoerde gronden of de ambtshalve toetsing door de CVOM-beoordelaar daar aanleiding toe geven, vraagt de beoordelaar een aanvullend proces-verbaal of andere aanvullende stukken aan bij de opsporingsinstantie. Het komt geregeld voor dat dergelijke aanvullende stukken pas in de fase van het beroep op de kantonrechter of het hoger beroep in het dossier worden gevoegd. Respondenten uit de Rechtspraak hebben aangegeven dat het wenselijk zou zijn als die stukken al tijdens de behandeling van het administratief beroep beschikbaar zouden komen, zodat daarmee rekening kan worden gehouden bij het nemen van de beslissing. Daardoor zou mogelijk kunnen worden voorkomen dat beroep op de kantonrechter wordt ingesteld. Volgens het Parket CVOM is dat echter in veel gevallen niet mogelijk. Dat heeft te maken met de wijze van procederen van gemachtigden. Die voeren in administratief beroep vaak standaardgronden aan. Soms wordt pas tijdens de zitting bij de kantonrechter of het hof nadere informatie verstrekt waardoor duidelijk wordt dat een aanvullend proces-verbaal relevant is. Het komt volgens het Parket CVOM voor dat tijdens een hoorzitting is gevraagd naar bepaalde zaken, waarbij de gemachtigde de later aan de rechter verstrekte informatie niet geeft. Dat kan bijvoorbeeld gaan om persoonlijke omstandigheden van de gesanctioneerde. Professioneel gemachtigden weten in de fase van het administratief beroep vaak weinig van die persoonlijke omstandigheden. Dat zijn ook geen omstandigheden waarvan de beoordelaar op grond van de stukken kan vermoeden dat ze spelen. Het Parket CVOM benadrukt verder dat de procedure plaatsvindt op initiatief van de gesanctioneerde en het daarom op diens weg ligt om relevante feiten en omstandigheden aan te voeren.

Het Parket CVOM constateert soms dat bepaalde relevante informatie in processen-verbaal structureel ontbreekt, waardoor een aanvullend proces-verbaal moet worden opgemaakt. Dat wordt onwenselijk geacht. Het proces-verbaal behoort alle relevant geachte informatie te bevatten. Om dat te bewerkstelligen heeft het Parket CVOM soms contact met de opsporingsinstanties. Daarbij wordt duidelijk gemaakt welke informatie nodig is voor een deugdelijke verbalisering. Zo is er overleg geweest over de onderbouwing in een proces-

verbaal van de onmogelijkheid om een overtreder staande te houden. De enkele constatering dat een overtreding met behulp van een bepaald meetmiddel is geconstateerd, is daarvoor bijvoorbeeld niet voldoende. Er wordt naar gestreefd om de benodigde informatieelden in de digitale systemen van de opsporingsinstanties te krijgen, zodat het voor de opsporingsambtenaren duidelijk wordt welke informatie moet worden vermeld.

7.6.3 Beslissing

Beslistermijn en beslissingen

Op grond van artikel 7:4 lid 1 Awb is de OvJ gehouden om binnen zestien weken te beslissen. Die termijn begint te lopen op de dag na de dag waarop de termijn voor het indienen van het beroepschrift is verstreken. Wanneer niet is voldaan aan een ontvankelijkheidsvoorwaarde, zal het beroep niet-ontvankelijk worden verklaard (art. 6:6 Awb). Is het wel ontvankelijk, dan kan het gegrond of ongegrond worden verklaard. Wordt het gegrond verklaard, dan vernietigt de OvJ de beschikking waarbij de administratieve sanctie is opgelegd. De OvJ moet vervolgens een nieuw besluit nemen (art. 7:25 Awb). Een nieuw besluit kan inhouden dat de hoogte van de administratieve sanctie wordt aangepast of op nihil wordt vastgesteld.

Reformatio in peius

Het instellen van administratief beroep neemt volgens de MvT een risico mee: de OvJ mag namelijk besluiten dat een hogere sanctie gerechtvaardigd is en die opleggen (reformatio in peius).²²³ Dat zou bijvoorbeeld denkbaar zijn ingeval de OvJ van opvatting is dat een andere feitcode van toepassing is. Het algemene bestuursrecht kent een ander uitgangspunt. Op grond van artikel 8:6g lid 1 Awb is reformatio in peius in beginsel namelijk niet toegestaan.²²⁴ Het Parket CVOM heeft aangegeven dat bij de beoordeling van administratieve beroepen geen hogere boete wordt opgelegd wanneer dat op grond van de begane gedraging passend zou zijn geweest, ook niet wanneer een andere feitcode van toepassing is. In het strafrecht is reformatio in peius overigens wel toegelaten, zowel na verzet tegen een strafbeschikking als in hoger beroep en komt het ook daadwerkelijk voor dat het instellen van een rechtsmiddel leidt tot een hogere straf.

7.6.4 Motivering van de beslissing

Het besluit van de OvJ moet worden gemotiveerd (art. 7:26 Awb). Een gemachtigde heeft gesteld dat de motivering vaak erg summier is. Dat wordt door het Parket CVOM beaamd. Dat hangt volgens het Parket CVOM echter samen met wijze waarop beroepschriften van professioneel gemachtigden worden ingericht. Het is niet uitzonderlijk dat daarin 15 standaardgronden worden opgenomen. Dat zijn gronden die in het algemeen tot vernietiging of matiging kunnen leiden, zoals dat de gebruikte meetapparatuur niet voldoet aan de wettelijke eisen, maar die voor de beoordeling van de concrete zaak niet van belang zijn. Het beroepschrift wordt ten aanzien van deze gronden met zeer weinig motivering ongegrond verklaard. In het geval van de

²²³ *Kamerstukken II 1987/88, 20 329, 3 (MvT)*, p. 16.

²²⁴ Bij wet kan anders worden bepaald.

betwisting van de meetapparatuur worden bij de beslissing op het beroep stukken meegestuurd waaruit kan worden afgeleid dat de meetapparatuur in orde was. Als goed onderbouwde gronden worden aangevoerd, zal de motivering van de beslissing op het beroep ook uitvoeriger zijn. Ook het tijdens een hoorzitting beschikbaar komen van nieuwe feiten en omstandigheden kan aanleiding vormen voor een uitvoeriger motivering.

7.6.5 Niet-tijdig beslissen

Op grond van artikel 4:17 Awb verbeurt de OvJ een dwangsom aan de insteller van het administratief beroep wanneer de OvJ niet tijdig heeft beslist op het beroep en er twee weken zijn verstreken nadat de insteller van het beroep de OvJ in gebreke heeft gesteld. Volgens artikel 4:17 lid 2 Awb wordt de dwangsom tijdens de eerste 14 dagen op € 20 per dag, de volgende 14 dagen op € 30 per dag en de daaropvolgende dagen op € 40 per dag bepaald. Tegen het niet vaststellen van een dwangsom door de OvJ kan op grond van artikel 4:19 Awb alleen met succes bezwaar worden gemaakt bij de kantonrechter wanneer beroep wordt ingesteld tegen de uiteindelijke beslissing van de OvJ en dat beroep ook ontvankelijk wordt verklaard door de kantonrechter.²²⁵ Dit impliceert onder andere dat over het uitblijven van vaststelling van de dwangsom niet met succes kan worden geklaagd bij het hof wanneer de hoogte van de sanctie na de beslissing van de kantonrechter onder de appelpgrens ligt.²²⁶

De OvJ kan voorkomen dat hij een dwangsom moet voldoen door (tijdig te beslissen of) een verdagingsbesluit toe te zenden aan degenen die administratief beroep heeft ingesteld. Het verdagingsbesluit, waarin wordt aangegeven dat de beslistermijn wordt verlengd, moet dan wel deugdelijk worden bekendgemaakt aan de indiener van het beroep. Sinds 1 maart 2023 wordt uit het processysteem MAPS van het Parket CVOM acht dagen voor het aflopen van de beslistermijn automatisch een brief met verlenging van de beslistermijn met tien weken gegenereerd (art. 7:24 lid 4 Awb), die de dag na de dagtekening ervan wordt verzonden.²²⁷ Desondanks komt het volgens het Parket CVOM nog steeds voor dat een dwangsom wordt verbeurd, omdat ook die tien weken extra niet altijd voldoende zijn.

Verschillende respondenten uit de Rechtspraak hebben aangegeven dat zij van opvatting zijn dat de dwangsommen die verbeurd worden in geval van niet-tijdig beslissen exorbitant hoog zijn. Een kantonrechter wees erop dat het belang bij een tijdige beslissing in een Wahv-zaak minder groot is dan bijvoorbeeld in geval een vergunning voor een dakkapel is aangevraagd. De suggestie is gedaan om, in afwijking van het algemene bestuursrecht, het bedrag van de dwangsom te maximeren in Wahv-zaken.

Als zou worden afgeweken van het algemene bestuursrecht, moeten daar goede redenen aan ten grondslag liggen. Op grond van de Awb kunnen dwangsommen worden verbeurd wanneer de beslissing op bezwaar

²²⁵ Hof Arnhem-Leeuwarden 9 mei 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:3630.

²²⁶ Hof Arnhem-Leeuwarden 8 april 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:3383.

²²⁷ Hof Arnhem-Leeuwarden 25 juni 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:4251.

tegen een bestuurlijke boete niet tijdig is genomen. Dat is ook het geval wanneer het gaat om relatief lage sancties voor lichte overtredingen, zoals sancties op grond van de Wet bestuurlijke boete overlast openbare ruimte (Wbboor). Anderzijds is geen dwangsom verschuldigd wanneer niet tijdig wordt beslist op een verzoek om informatie op grond van de Wet open overheid of op het bezwaar tegen een Woo-beslissing (art. 8.2 Woo).

Wanneer een beslistermijn op het administratief beroep wordt verdaagd, het heeft Parket CVOM 10 weken extra om op het beroep te beslissen (art. 7:24 lid 4 Awb). Wanneer het vaak voorkomt dat de beslistermijn niet wordt behaald en er redelijkerwijs geen maatregelen kunnen worden getroffen door het Parket CVOM om de beslissingen op het administratief beroep te bespoedigen, zou kunnen worden overwogen om – in afwijking van de Awb – de mogelijkheid in de Wahv in te voeren om de termijn voor een langere periode te verdagen, waardoor het minder vaak zal voorkomen dat niet tijdig wordt beslist. Het is de vraag of dat noodzakelijk is. Zoals in 7.3.1 is besproken, is de capaciteit bij het Parket CVOM na een aantal verbetermaatregelen immers sterk toegenomen en worden beroepen binnen een kortere termijn behandeld dan voorheen. Daardoor wordt vermoedelijk in relatief weinig gevallen een dwangsom verbeurd.

Weliswaar kunnen de bedragen van dwangsommen in geval van forse termijnoverschrijding aanzienlijk zijn, maar het is primair aan de overheid om te bewerkstelligen dat tijdig wordt beslist. Wij merken op dat ook de bedragen van de Wahv-sancties vrij fors kunnen zijn en dat de hoogte ervan niet alleen wordt bepaald door de ernst van de overtreding, maar ook door de noodzaak om de rijksbegroting sluitend te krijgen. Tegen die achtergrond is het maar de vraag in hoeverre verbeurde dwangsommen disproportioneel hoog zijn. Gezien het voorgaande, doen wij geen aanbeveling met betrekking tot de hoogte van de dwangsommen.

7.7 Beroep bij kantonrechter

7.7.1 Instellen beroep bij kantonrechter

Degene die administratief beroep heeft ingesteld, kan beroep instellen bij de rechtbank tegen de beslissing van de OvJ (art. 9 lid 1 Wahv). Het beroep wordt ingesteld doordat de betrokkene een beroepschrift indient bij de OvJ. Op het beroep bij de kantonrechter zijn de regels van hoofdstuk 8 van de Awb niet van toepassing (art. 9 lid 1 Wahv). De meeste regels van hoofdstuk 6 Awb die betrekking hebben op het beroep bij de bestuursrechter, zijn wel van toepassing.

Het beroepschrift moet ten aanzien van de inhoud en formaliteiten aan dezelfde voorwaarden voldoen als het bezwaarschrift (art. 9 lid 3 Wahv). Deze zijn in 7.6.1 genoemd. Het beroepschrift moet ook de grond(en) voor het beroep bevatten. Ontbreken deze of zijn zij niet tijdig na het indienen van het beroep ingediend, dan wordt het beroep niet-ontvankelijk verklaard.²²⁸ Er zijn volgens artikel 9 lid 2 Wahv drie mogelijke gronden voor beroep:

1. De gedraging is niet verricht of is niet door de gesanctioneerde persoon verricht.

²²⁸ Zie bijv. Rb. Noord-Holland 12 februari 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:9336.

2. De omstandigheden waaronder de gedraging is verricht, rechtvaardigen de oplegging van een administratieve sanctie niet dan wel de persoonlijke omstandigheden van de betrokkenen rechtvaardigen een lager bedrag van de sanctie (zie verder 7.9.4).
3. De OvJ heeft ten onrechte de aan de kentekenhouder opgelegde beschikking niet vernietigd, terwijl op de door de wet voorgeschreven wijze aannemelijk is gemaakt dat de gesanctioneerde persoon de overtreding niet heeft begaan (zie verder 6.4.3).

Niet alle denkbare gronden van beroep passen naadloos binnen een van de wettelijke beroepsgronden. Wie betoogt dat de sanctie moet worden vernietigd omdat de ambtenaar die deze heeft opgelegd daartoe niet bevoegd was, hoeft niet per se óók te ontkennen dat de gedraging is verricht of dat deze door de gesanctioneerde is verricht. Wanneer de indiener van het administratief beroep in het gelijk is gesteld en daarom een proceskostenvergoeding is toegekend, kan op grond van de tekst van artikel 9 Wahv geen beroep op de kantonrechter worden ingesteld, omdat het onjuist vaststellen van de proceskostenvergoeding geen grond voor beroep oplevert in de zin van artikel 9 lid 2 Wahv. In de praktijk worden dergelijke beroepen echter wel ontvankelijk verklaard²²⁹ en het komt ook wenselijk voor dat de beslissing van het Parket CVOM over de proceskostenvergoeding kan worden betwist. Verder kan worden betoogd dat matiging van de sanctie vanwege de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan niet valt onder de tweede grond, omdat die ziet op de situatie waarin *geen* sanctie had mogen worden opgelegd.²³⁰

In de praktijk lijkt de limitatieve opsomming niet tot problemen te leiden. De regeling lijkt zo te worden uitgelegd dat iedere aangevoerde grond onder een van de wettelijke gronden kan vallen. Een limitatieve opsomming is echter overbodig. Er is sprake van een afwijking van het algemene bestuursrecht, aangezien artikel 6:5 Awb geen specifieke gronden voor beroep bevat. Wij zien geen redenen die deze afwijking rechtvaardigen. De aanwezigen tijdens de tweede bijeenkomst van de Expertgroep en de door ons geraadpleegde hoogleraar bestuursrecht zijn van opvatting dat de opsomming van gronden beter kan worden geschrapt.

Aanbeveling 17:

Schrap artikel 9 lid 2 Wahv, waarin de gronden voor beroep op de kantonrechter zijn opgesomd.

7.7.2 Zekerheidstelling

Algemeen

Anders dan bij het instellen van administratief beroep, moet (een deel van) het bedrag van de opgelegde sanctie worden voldaan als zekerheidstelling dat de sanctie en de administratiekosten zullen worden geïnd (art. 11 Wahv). In beginsel is het bedrag van de zekerheidstelling gelijk aan het bedrag van de administratieve

²²⁹ Zie bijv. Rb. Noord-Nederland 5 december 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:5135.

²³⁰ Als onder 2 in het eerste deel van de zin de woorden 'de sanctie' zouden zijn gehanteerd, zou duidelijker zijn dat ook wanneer matiging vanwege de omstandigheden waaronder de gedraging is begaan wordt bepleit, sprake kan zijn van beroepsgrond.

sanctie plus de administratiekosten. Het bedrag van de zekerheidstelling is echter gemaximeerd op € 225 plus administratiekosten. Bij administratieve sancties hoger dan € 225, bedraagt de zekerheidstelling dus € 234. Ten aanzien van personen jonger dan 16 jaar wordt het bedrag van de zekerheidstelling gehalveerd. Volgens de MvT is het bedrag van de zekerheidstelling lager dan de oorspronkelijk opgelegde sanctie wanneer de OvJ heeft besloten om het bedrag te matigen.²³¹

De zekerheidstelling moet worden voldaan binnen twee weken na de dag waarop de verplichting tot zekerheidstelling is medegedeeld. Deze mededeling wordt gedaan in de ontvangstbevestiging van het beroepschrift. De zekerheidstelling moet aan het CJIB worden voldaan (art. 4:33 Beleidsregels tenuitvoerlegging strafrechtelijke en administratiefrechtelijke beslissingen 2021) door middel van overboeking van het verschuldigde bedrag.²³²

Wordt de administratieve sanctie vernietigd, dan wordt het bedrag van de zekerheidstelling terugbetaald aan de indiener van het beroepschrift. Wordt de sanctie gehandhaafd, dan wordt het bedrag van de sanctie en de administratiekosten, voor zover mogelijk, verhaald op de zekerheidstelling. Bij een gedeeltelijke handhaving (met verlaging van de sanctie), wordt het deel van de zekerheidstelling dat hoger is dan de sanctie en de administratiekosten terugbetaald.

In de MvT bij het wetsvoorstel dat tot invoering van de Wahv heeft geleid, wordt opgemerkt dat de zekerheid praktisch zou worden gesteld door 'overgifte van een betaalcheque, Eurocheque of girobetaalkaart'. Pas bij het onherroepelijk worden van de sanctie zou de zekerheidstelling vervallen en het bedrag van de bankrekening worden afgeschreven.²³³ Dit werd relevant gevonden bij de beoordeling of de voorwaarde van zekerheidstelling verenigbaar was met het recht op toegang tot een rechter. Inmiddels is de wijze waarop zekerheid wordt geboden veranderd en komt zekerheidstelling erop neer dat (een deel van) de sanctie moet worden voldaan.

In de MvT bij de invoering van de Wahv is het volgende overwogen over de keuze tussen zekerheidstelling en griffierecht:

'De invoering van een griffierecht zou op zichzelf genomen wel passen bij het door ons gekozen stelsel van administratiefrechtelijke handhaving. Onze keuze voor de zekerheidstelling is echter mede ingegeven door doelmatigheidsoverwegingen. Hieronder zal nader worden aangegeven dat de administratieve sancties als straffen in de zin van het Europees Verdrag moeten worden beschouwd. In casu is dan ook

²³¹ Kamerstukken II 1987/88, 20 329, 3 (MvT), p. 15.

²³² In het Ondermandaatbesluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke en administratiefrechtelijke beslissingen CJIB oktober 2022 is bepaald welke medewerkers van het CJIB de zekerheidstelling mogen incasseren.

²³³ Kamerstukken II 1987/88, 20 329, 3 (MvT), p. 15.

*sprake van een specifieke vorm van sanctierecht, waarmee onzes inziens de invoering van griffierecht zich minder goed verdraagt.*²³⁴

Deze overweging dateert van vóór de invoering van bestuurlijke boete-regelingen. In geval van beroep op de rechtbank in verband met een bestuurlijke boete is geen zekerheidstelling vereist, maar moet wel griffierecht worden betaald (art. 8:41 Awb). Het inzicht van de wetgever is op dit punt kennelijk gewijzigd. Wij zien geen reden om in de Wahv af te wijken van het algemene bestuursrecht. Toepassing daarvan zou overigens minder gunstig zijn voor degene die beroep instelt. Ten eerste is hoogte van de zekerheidstelling afhankelijk van de hoogte van de sanctie, terwijl een vast bedrag geldt ten aanzien van griffierecht. Dat bedrag is bij natuurlijke personen momenteel € 194. Bij boetes lager dan € 194 zal de gesanctioneerde dus een hoger bedrag moeten betalen om bij de rechter ontvangen te worden in zijn beroep. Als zou worden besloten om de regeling verlaagd griffierecht toepasselijk te achten (art. 8:41 lid 2 sub a jo. Bijlage 3 Awb) zou het griffierecht echter op € 53 uitkomen. Ten tweede wordt in de huidige praktijk het bedrag van de sanctie verhaald op de zekerheidstelling wanneer het beroep niet leidt tot vernietiging van de beschikking. Wanneer griffierecht wordt geheven, zal de gesanctioneerde het griffierecht én de sanctie moeten voldoen wanneer de beschikking niet wordt vernietigd.

Aanbeveling 18:

Onderzoek of het wenselijk is om de zekerheid die in geval van beroep op de kantonrechter moet worden betaald te vervangen door griffierecht.

Verzuim om zekerheid te stellen en draagkrachtverweren

Wanneer de zekerheidstelling niet binnen de daarvoor bepaalde termijn is voldaan, wordt een rappelbrief gestuurd, waardoor de indiener van het beroepschrift alsnog in de gelegenheid wordt gesteld om de zekerheid, binnen een nieuw bepaalde termijn, te voldoen (vgl. art. 6:6 Awb). Is ook dan geen zekerheid gesteld, dan wordt het beroep als regel niet-ontvankelijk verklaard. Daarvoor is volgens het hof Arnhem-Leeuwarden niet vereist dat een zitting plaatsvindt.²³⁵

Het niet voldoen van de zekerheidstelling zal niet leiden tot niet-ontvankelijkheid wanneer redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener van het beroepschrift in verzuim is geweest (art. 11 lid 4 Wahv). Met de term 'verzuim' wordt niet alleen bedoeld dat niet is voldaan aan de verplichting, maar ook dat dit redelijkerwijs niet aan de betrokkene kan worden toegerekend, gezien diens financiële situatie. Wanneer de betrokkene niet in staat is om de zekerheidstelling te betalen, zou niet-ontvankelijkverklaring een ongerechtvaardigde inbreuk kunnen maken op het fundamentele recht op toegang tot de rechter. Als uitgangspunt wordt daarom

²³⁴ Kamerstukken II 1987/88, 20 329, 3 (MvT), p. 16.

²³⁵ Hof Arnhem-Leeuwarden 2 juli 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:6089: 'Uit het systeem van de wet, zoals dat besloten ligt in de artikelen 11 tot en met 13 van de Wahv, volgt bovendien, dat in geval van het niet of niet tijdig stellen van zekerheid de kantonrechter op het beroep kan beslissen zonder de betrokkene te horen (vgl. HR 3 maart 1992, VR 1992, 68). Nu de betrokkene geen zekerheid heeft gesteld, heeft de kantonrechter er terecht van afgezien om de betrokkene ter zitting te horen.'

gehanteerd dat de verplichting om zekerheid te stellen niet in de weg mag staan aan het recht op toegang tot een onafhankelijke rechterlijke instantie.²³⁶

De rechter kan op twee manieren op de hoogte raken van de (vermoedelijke) geringe draagkracht van de betrokkene:

1. De betrokkene heeft aangevoerd het bedrag van de zekerheidstelling(en) niet te kunnen voldoen.

Tot 2014 werd in de rechtspraak aangenomen dat een zekerheidstelling van € 70 in het algemeen niet in de weg zal staan aan toegang tot de rechter.²³⁷ Wanneer een draagkrachtverweer werd gevoerd, stelde de kantonrechter daarom, soms zonder de betrokkene erover te horen, de zekerheidstelling vast op € 70. Werd ook dit bedrag niet betaald, dan werd het beroep niet-ontvankelijk verklaard. Het Hof Arnhem-Leeuwarden was in een beslissing uit 2014 echter van opvatting dat onder omstandigheden ook een bedrag van lager dan € 70 een belemmering kan zijn voor toegang tot de rechter.²³⁸ Sindsdien behoort de kantonrechter de betrokkene voor een zitting op te roepen wanneer deze gemotiveerd heeft aangevoerd de zekerheidstelling niet te kunnen betalen, ongeacht het bedrag van de zekerheidstelling. Heeft de kantonrechter het beroep niet-ontvankelijk verklaard zonder de betrokkene te hebben gehoord, dan wijst het Hof Arnhem-Leeuwarden de zaak in beginsel terug naar de kantonrechter.²³⁹ Een draagkrachtzitting kan echter achterwege blijven wanneer de kantonrechter de geringe draagkracht op grond van de door de betrokkene verstrekte schriftelijke informatie aannemelijk acht.²⁴⁰ Kantonrechters vragen soms voorafgaand aan een zitting om een toelichting op de draagkracht. Wanneer op grond daarvan de zekerheidstelling op nihil wordt gesteld, hoeft geen draagkrachtzitting plaats te vinden en kan worden volstaan met een inhoudelijke zitting. Wanneer wel een draagkrachtzitting plaatsvindt, kan meteen daarna de inhoudelijke behandeling plaatsvinden als de zekerheidstelling op nihil wordt gesteld.²⁴¹

Aan draagkrachtverweren worden geen hoge eisen gesteld. Zo was het hof Arnhem-Leeuwarden van oordeel dat de kantonrechter de betrokkene had moeten oproepen vanwege de mededeling 'Ik kan niet betalen' bij het kopje 'Zekerheidstelling' op het formulier dat via het Digitaal Loket Verkeer beroep door de betrokkene was ingevuld bij het instellen van beroep tegen de beslissing van de OvJ.²⁴² Het enkele aangeven dat het als uitkeringsgerechtigde moeilijk is om 'deze extra uitgave te plegen', zonder overlegging van uitkeringsspecificaties, achtte het hof daarentegen niet voldoende als draagkrachtverweer.²⁴³

²³⁶ Hof Arnhem-Leeuwarden 1 maart 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:1956.

²³⁷ HR 28 juni 1994, NJ 1994/657; Hof Leeuwarden 3 mei 2004, ECLI:NL:GHLEE:2004:AP1485.

²³⁸ Hof Arnhem-Leeuwarden 17 februari 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:1139, VR 2014/80.

²³⁹ Zie bijv. 16 september 2014, ECLI:NL:GHARL:2024:5826.

²⁴⁰ Hof Arnhem-Leeuwarden 17 februari 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:1139.

²⁴¹ Het kan soms de vraag zijn of de betrokkene daarop voorbereid was. In hof Arnhem-Leeuwarden 9 februari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:1560 stelde de betrokkene dat hij uitdrukkelijk van de griffier van de kantonrechter te horen had gekregen dat de zitting alleen betrekking zou hebben op het draagkrachtverweer en dat de zaak niet inhoudelijk zou worden behandeld. De gemachtigde van de betrokkene had een inhoudelijk standpunt ingenomen tijdens de inhoudelijke zitting. Tegen die achtergrond was er volgens het hof geen sprake van een schending van de beginselen van een goede procesorde.

²⁴² Hof Arnhem-Leeuwarden 16 september 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:5826.

²⁴³ Hof Arnhem-Leeuwarden 7 augustus 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:5094.

2. De geringe draagkracht kan worden afgeleid uit de beschikbare stukken

Wanneer blijkt dat de gesanctioneerde een betalingsregeling met het CJIB heeft getroffen, kon hij de sanctie kennelijk niet in één keer voldoen. In die situatie behoort de kantonrechter, ook wanneer geen draagkrachtverweer is gevoerd, de draagkracht te onderzoeken en daartoe de gesanctioneerde op te roepen om daarover te worden gehoord. Is dat niet gebeurd, dan wijst hof Arnhem-Leeuwarden de zaak terug naar de kantonrechter.²⁴⁴ Het enkele feit dat de kantonrechter mogelijk, op grond van eerdere zaken, op de hoogte is van de toenmalige financiële situatie van de gesanctioneerde, hoeft geen aanleiding te zijn om de draagkracht ambtshalve te onderzoeken, onder meer omdat de situatie inmiddels kan zijn gewijzigd.²⁴⁵

Hiervoor kwam al aan de orde dat een standpunt met betrekking tot de draagkracht al snel als een draagkrachtverweer wordt opgevat, wat leidt tot een draagkrachtzitting. Wanneer die zitting plaatsvindt, is de onderbouwing van de geringe draagkracht vaak mager, ook als een betrokkene wordt bijgestaan door een professioneel gemachtigde. Er wordt dan bijvoorbeeld alleen gesteld dat de betrokkene in de schuldhelpverlening zit of van een uitkering leeft, zonder dat documenten worden overgelegd waaruit dit blijkt.²⁴⁶ Kantonrechters honoreren draagkrachtverweren desondanks dikwijls en stellen de zekerheid dan dikwijls vast op nihil.²⁴⁷ Dat hangt samen met de geringe consequenties ervan. Het niet betalen van de zekerheid hoeft immers niet in de weg te staan aan de inning van de sanctie, omdat de uiteindelijke onherroepelijke sanctie toch zal moeten worden voldaan.

Betaling van zekerheidstelling in termijnen?

Omdat de tenuitvoerlegging is geschorst door het instellen van administratief beroep, is het niet mogelijk om ten behoeve van de zekerheidstelling een betalingsregeling met het CJIB overeen te komen, zodat het verschuldigde bedrag in termijnen kan worden voldaan. Een gemachtigde heeft ervoor gepleit om betaling in termijnen mogelijk te maken. Voor gesanctioneerden met weinig betaalcapaciteit kan het onmogelijk zijn om het bedrag in één keer te voldoen. Zodra de sanctie onherroepelijk is geworden, kan voor (vaak) hetzelfde bedrag wél een betalingsregeling worden getroffen.

Wanneer betaling in termijnen toegelaten zou worden, zou dat minder positief kunnen uitpakken voor de betrokkene dan wanneer het bedrag van de zekerheid door de kantonrechter wordt gematigd, omdat dan het complete bedrag (in termijnen) moet worden voldaan. De beoordeling door de kantonrechter zou ingewikkelder worden, omdat die bijvoorbeeld zou worden geconfronteerd met niet-betaalde termijnen, waardoor de vraag rijst of de betrokkene wel ontvankelijk is. Om die vraag te beantwoorden, zou toch de

²⁴⁴ Hof Arnhem-Leeuwarden 2 februari 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:1028.

²⁴⁵ Hof Arnhem-Leeuwarden 24 november 2004, ECLI:NL:GHLEE:2004:AS7587. Het lijkt de kantonrechter wel vrij te staan om ambtshalve een onderzoek naar de draagkracht uit te voeren.

²⁴⁶ De kantonrechter zou de draagkrachtzitting in dat geval kunnen aanhouden, om de gelegenheid tot te bieden tot onderbouwing van het verweer aan de hand van documenten. Dat is echter niet efficiënt, omdat dan een nieuwe zitting moet worden ingepland. Een dergelijke werkwijze zou daarom ten koste gaan van de zittingscapaciteit.

²⁴⁷ Zie bijv. Rb. Noord-Holland 17 juli 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:14115.

draagkracht van de betrokkene moeten worden beoordeeld, waarna het bedrag van de zekerheid zou kunnen worden verlaagd. Dat verhoudt zich echter slecht met een al lopende betalingsregeling die voor een hoger bedrag is overeengekomen. Aan invoering van de mogelijkheid om de zekerheidstelling in termijnen te betalen, kleven dus praktische nadelen, terwijl niet duidelijk is hoe vaak het voorkomt dat een indiener van beroep op de kantonrechter niet in staat is om de zekerheid te voldoen, een draagkrachtverweer wordt afgewezen en het beroep niet-ontvankelijk wordt verklaard.

7.7.3 Herbeoordeling door het Parket CVOM

Aanleiding voor herbeoordeling

Voorafgaand aan de behandeling van de zaak door de kantonrechter, voert het Parket CVOM een herbeoordeling uit. In het kader daarvan wordt soms nieuwe informatie opgevraagd bij de opsporingsambtenaar of de betrokkene. Dat die informatie niet al tijdens het administratief beroep is opgevraagd, hangt onder andere samen met de aangevoerde gronden. Die zijn in administratief beroep vaak summier geformuleerd en bij het beroep op de kantonrechter vaak uitvoeriger. In de toelichting op de gronden die bij het beroep op bij de kantonrechter worden aangevoerd, kunnen nieuwe feiten en omstandigheden worden genoemd. Daarin kan aanleiding worden gevonden voor het innemen van een ander standpunt of voor het uitvoeren van nader onderzoek.

Bevoegdheidsgrondslag voor vernietiging/wijziging van de initiële beschikking

Wanneer de OvJ besluit om naar aanleiding van de heroverweging een ander besluit te nemen dan het besluit dat op het administratief beroep is genomen, trekt hij formeel het eerdere besluit in en stelt daar een nieuw besluit voor in de plaats.²⁴⁸ Dat besluit kan inhouden dat de initiële beschikking wordt vernietigd of wordt gewijzigd. Er bestaat geen expliciete grondslag voor deze besluitvorming in de Wahv. Volgens vaste jurisprudentie van het hof hebben de OvJ – en in hoger beroep de AG – een ‘eigenstandige bevoegdheid’ om de inleidende beschikking te vernietigen, de feitcode te wijzigen en de sanctie te matigen.²⁴⁹ De OvJ is op grond van artikel 6:19 Awb namelijk bevoegd om, hangende de behandeling van het beroep, terug te komen op de beslissing in administratief beroep en de inleidende beschikking te vernietigen.²⁵⁰ Wanneer dat is gebeurd, kan een proceskostenvergoeding worden verzocht op grond van artikel 13b Wahv, nadat de rechtzoekende het beroep heeft ingetrokken.

Termijn voor inzending stukken in geval van herbeoordeling

Het Parket CVOM heeft aangegeven het wenselijk te achten dat de herbeoordeling door het Parket CVOM in de Wahv wordt geregeld, in het bijzonder vanwege de in acht te nemen termijn voor inzending van de stukken

²⁴⁸ Niet te verwarren met de intrekking van de initiële beschikking, waar alleen het bestuursorgaan toe bevoegd is dat de beschikking heeft genomen.

²⁴⁹ Hof Arnhem-Leeuwarden 27 juni 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:5348 (vernietiging beschikking), hof Arnhem-Leeuwarden 22 september 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:8185 (wijziging feitcode) en hof Arnhem-Leeuwarden 20 januari 2025, ECLI:NL:GHARL:2025:223 en hof Arnhem-Leeuwarden 6 januari 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:45 (matiging sanctie)

²⁵⁰ Hof Arnhem-Leeuwarden 23 april 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:3372; hof Arnhem-Leeuwarden 19 augustus 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:7258.

naar de kantonrechter. In artikel 11 lid 3 Wahv is bepaald dat die termijn (van zes weken) met vier weken wordt verlengd wanneer de OvJ geheel of gedeeltelijk aan de indiener van het beroepschrift tegemoetgekomen is. Er kan worden betoogd dat een langere termijn ook van toepassing moet zijn wanneer een herbeoordeling heeft plaatsgevonden zonder dat deze heeft geleid tot vernietiging of wijziging van de beschikking. Immers, ook in dat geval kan het opvragen een aanvullend proces-verbaal of andere stukken tijd vergen.

Het invoeren van een afzonderlijke bepaling met betrekking tot de bevoegdheid tot herbeoordeling is niet noodzakelijk, omdat deze herbeoordeling al een wettelijke grondslag heeft, te weten artikel 6:19 Awb. Hoewel de termijn voor inzending van de stukken een termijn van orde is – wat meebrengt dat de overschrijding ervan niet tot gevolgen leidt – is het met het oog op de verwachtingen bij de indiener van het beroepschrift aan te bevelen om artikel 11 lid 3 Wahv zodanig aan te passen dat daaruit blijkt dat in geval van iedere herbeoordeling – ongeacht de uitkomst ervan – sprake is van verlenging van de termijn voor inzending van de stukken met vier weken.

Aanbeveling 19:

Wijzig artikel 11 lid 3 Wahv zodanig dat de termijn voor inzending van de stukken naar de kantonrechter in geval van herbeoordeling door het Parket CVOM wordt verlengd met vier weken, ongeacht de uitkomst van die herbeoordeling.

7.7.4 Behandeling van het beroep

Relatieve competentie kantonrechter

Binnen de rechtbank wordt het beroep door de kantonrechter behandeld (art. 9 lid 1 Wahv). Omdat het beroepschrift moet worden ingediend bij de OvJ die op het administratief beroep heeft beslist, hoeft de indiener zich niet af te vragen welke kantonrechter relatief bevoegd is. Het is aan de OvJ om de zaak aan te brengen bij de juiste kantonrechter. Daarbij is artikel 10 Wahv van belang. Daarin is bepaald dat het beroepschrift en de op de zaak betrekking hebbende andere stukken ter kennis moeten worden gebracht van ofwel de rechtbank van het arrondissement waarin de gedraging is verricht ofwel de rechtbank van het arrondissement waarin de woonplaats van de betrokkene is gelegen (art. 10 Wahv). Onder woonplaats wordt in de praktijk mede de vestigingsplaats van een bedrijf begrepen.²⁵¹

Inzending stukken

Binnen zes weken na de dag waarop de indiener van het beroepschrift zekerheid heeft gesteld heeft of – als deze heeft verzuimd dat te doen – na de dag waarop de termijn voor het stellen van zekerheid is verstreken, moet de OvJ het beroepschrift en de op de zaak betrekking hebbende stukken aan de kantonrechter sturen (art. 11 lid 1 Wahv). Deze termijn kan zo nodig met vier weken worden verlengd, maar alleen wanneer de OvJ

²⁵¹ In een zaak waarin een overtreding van de WAM was vastgesteld bij een registercontrole, was het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden van oordeel dat de vestigingsplaats doorslaggevend was. Omdat het gesanctioneerde bedrijf in Limburg was gevestigd en de rechtbank Noord-Holland het beroep had behandeld, werd de uitspraak van de rechtbank vernietigd en de zaak naar de kantonrechter in Limburg verwezen. Zie Hof Arnhem-Leeuwarden 2 maart 2023, ECLI:NL:GHARL:2022:1634.

geheel of gedeeltelijk aan de bezwaren van de indiener van het beroepschrift tegemoet is gekomen (art. 11 lid 3 Wahv). Het niet in acht nemen van deze termijnen heeft geen consequenties. Het zijn termijnen van orde. De stukken worden vaak niet binnen de termijn toegestuurd. Dat komt in de eerste plaats doordat de herbeoordeling door het Parket CVOM tijd kan kosten wanneer nadere gegevens of documenten worden opgevraagd bij de opsporingsambtenaar of de indiener van het beroepschrift. In de tweede plaats mag het Parket CVOM op grond van convenanten met de rechtbanken momenteel maar een beperkt aantal zaken per jaar naar de rechtbanken insturen.

Alleen wanneer zekerheid is gesteld, worden de stukken die op het beroepschrift betrekking hebben (het dossier), bij de griffie van de rechtbank neergelegd (art. 11 lid 5 Wahv). Wanneer dat is gebeurd, ontvangt de indiener van het beroepschrift, die recht heeft op inzage in het dossier, daarvan bericht. De werkwijze van toezending van stukken aan de rechtbanken gaat veranderen. Momenteel worden door het Parket CVOM nog papieren dossiers aangeleverd aan de rechtbanken, in de bekende 'rode kratjes'. Er wordt gewerkt aan een digitaal proces waarbij het digitale dossier na behandeling door het Parket CVOM in het zaakstelsel van de rechtbank wordt opgenomen. Wanneer de aansluiting van de digitale systemen gerealiseerd is, zullen door het Parket CVOM afgehandelde zaken automatisch in de werkvoorraad van de rechtbanken terecht komen.

Wraking en verschoning

De regeling in het Wetboek van Strafvordering ten aanzien van de wraking en verschoning van rechters is van toepassing op de behandeling van het beroep door de kantonrechter (art. 12a Wahv). Hierbij valt op dat de regeling in hoger beroep (art. 17 Wahv) anders is vormgegeven, doordat in artikel 12a Wahv titel IV van Boek IV van het Wetboek van Strafvordering van overeenkomstige toepassing is verklaard en in artikel 17 Wahv de daarin voorkomende artikelen 512-518 Sv. In beide gevallen is aansluiting gezocht bij strafvorderlijke bepalingen. Ten tijde van de inwerkingtreding van de Wahv was dat de enige mogelijkheid. Inmiddels kennen we echter ook een regeling voor wraking en verschoning van rechters in de artikelen 8:15-8:20 Awb. Gezien het overwegend bestuursrechtelijke karakter van de Wahv-procedure ligt het meer voor de hand om de regeling uit de Awb van overeenkomstige toepassing te verklaren dan de regeling uit het Wetboek van Strafvordering.

Aanbeveling 20:

Pas de regeling met betrekking wraking en verschoning van rechters (art. 12a en 17 Wahv) aan. Primair door artikelen uit de Awb van overeenkomstige toepassing te verklaren. Subsidiair door de bepalingen tekstueel met elkaar in overeenstemming te brengen.

Zitting

In artikel 12 lid 1 Wahv is bepaald dat de kantonrechter de partijen – te weten: de indiener van het beroepschrift en de OvJ – in de gelegenheid stelt om hun zienswijze nader toe te lichten tijdens een openbare zitting. Zij ontvangen daarvoor een oproeping van de griffier. Hoewel de zitting openbaar is, komt het niet

vaak voor dat publiek aanwezig is bij een zitting. Betrokkenen nemen soms familie of vrienden mee. Een geïnterviewde kantonrechter vertelde dat hij soms betrokkene die voor een latere zitting komen, al in de zaal laat zitten, zodat zij een idee krijgen van de wijze waarop de procedure wordt gevoerd.

In de wet worden twee uitzonderingen genoemd op de regel dat een zitting moet plaatsvinden wanneer beroep op de kantonrechter is ingesteld:

1. Er is, ook na een rappelmededeling, geen zekerheid gesteld (art. 11 lid 4 Wahv). Omdat geen draagkrachtverweer is gevoerd en ook anderszins geen informatie bekend is op grond waarvan de draagkracht kan worden beoordeeld, staat vast dat het beroep niet-ontvankelijk zal worden verklaard. Uit het systeem van de wet – de zitting wordt in artikel 12 Wahv geregeld – kan worden afgeleid dat geen zitting hoeft plaats vinden.
2. Er wordt verzocht om een proceskostenvergoeding, nadat het beroep is ingetrokken omdat de OvJ aan het beroep tegemoet is gekomen. In dit geval kan een zitting achterwege blijven wanneer de partijen daarvoor toestemming geven of wanneer de kantonrechter daar zelf gronden voor ziet (art. 13b lid 4 Wahv).

In interviews met - en schriftelijke zienswijzen van - respondenten uit de Rechtspraak en het Parket CVOM is aangegeven dat het wenselijk zou zijn om in meer gevallen van een zitting af te kunnen zien. De Expertgroep Mulder heeft voorgesteld om de artikelen 8:54, 8:55 en 8:57 Awb van overeenkomstige toepassing te verklaren.²⁵² De belangrijkste onderdelen van deze artikelen luiden als volgt:

Artikel 8:54 Awb

1. *Totdat partijen zijn uitgenodigd om op een zitting van de bestuursrechter te verschijnen, kan de bestuursrechter het onderzoek sluiten, indien voortzetting van het onderzoek niet nodig is, omdat:*
 - a. *de bestuursrechter kennelijk onbevoegd is;*
 - b. *het beroep kennelijk niet-ontvankelijk is;*
 - c. *het beroep kennelijk ongegrond is; of*
 - d. *het beroep kennelijk gegrond is.*
2. *In de uitspraak na toepassing van het eerste lid worden partijen gewezen op artikel 8:55, eerste lid.*

Artikel 8:55 Awb

Tegen de uitspraak, bedoeld in artikel 8:54, tweede lid, kunnen een belanghebbende en het bestuursorgaan verzet doen bij de bestuursrechter.

²⁵² De Expertgroep Mulder heeft al eerder, in het kader van de Verzamelwet Justitie en Veiligheid en Asiel en Migratie 2025, voorgesteld om deze bepalingen van overeenkomstige toepassing te verklaren. Dat voorstel is toen, in afwachting van onderhavige onderzoek, niet overgenomen. Zie *Kamerstukken II 2024/25*, 36 638, 3.

Artikel 8:57 Awb

De bestuursrechter kan bepalen dat het onderzoek ter zitting achterwege blijft indien geen van de partijen, nadat zij zijn gewezen op hun recht ter zitting te worden gehoord, binnen een door hem gestelde redelijke termijn heeft verklaard dat zij gebruik wil maken van dit recht.

In Wahv-zaken zou in de volgende soorten gevallen, waarvan de meeste door respondenten uit de Rechtspraak zijn genoemd, aanleiding kunnen worden gezien om af te zien van een zitting:

1. Het beroep is kennelijk niet-ontvankelijk.
 - a. Het beroepschrift is te laat ingediend en desgevraagd is niet of niet op een aannemelijke wijze, uitgelegd waarom de termijnoverschrijding verschoonbaar is.
 - b. Er is geen zekerheid gesteld en wel een draagkrachtverweer gevoerd, maar dat is niet binnen de geboden termijn onderbouwd.
 - c. Er is binnen de gestelde termijn geen geldige machtiging toegezonden door een beweerdelijk gemachtigde.
 - d. Het Parket CVOM heeft een herbeoordeling uitgevoerd, waarbij is teruggekomen op de beslissing in administratief beroep en de sanctie vervolgens is vernietigd. In de huidige praktijk moet de zaak dan toch door de kantonrechter worden behandeld op een zitting, tenzij het beroep wordt ingetrokken. Wanneer de sanctie is vernietigd, heeft de betrokkene geen belang meer bij een beslissing op het beroep. Dit zou kunnen worden beschouwd als een grond om het beroep niet-ontvankelijk te verklaren.²⁵³ Heeft het Parket CVOM de sanctie gematigd, dan zou de betrokkene wel belang kunnen hebben bij een uitspraak van de rechter, bijvoorbeeld omdat de betrokkene de matiging niet ver genoeg vindt gaan of van opvatting is dat de beschikking integraal moet worden vernietigd.
2. Het beroep is kennelijk ongegrond. Er worden geregeld gronden aangevoerd waarvan ook zonder zitting op basis van de onderbouwing van de grond en de door het Parket CVOM verstrekte stukken duidelijk is dat ze niet succesvol zullen zijn, bijvoorbeeld ten aanzien van de apparatuur die voor een snelheidsmeting is gebruikt of de bevoegdheid van een opsporingsambtenaar.
3. Het is op voorhand bekend dat de betrokkene en diens eventuele gemachtigde niet ter zitting zullen verschijnen. Ook wanneer betrokkenen en gemachtigden deugdelijk zijn opgeroepen, verschijnen zij dikwijls niet ter zitting. Sommigen van hen lijken daarom geen behoefte te hebben aan een zitting.

De wens om in meer gevallen van een zitting te kunnen afzien, hangt samen met de toegenomen instroom aan zaken, de schaarse zittingscapaciteit en de toegenomen doorlooptijden. Situaties waarin het beroep kennelijk niet-ontvankelijk is, komen volgens de Expertgroep Mulder in de praktijk dikwijls voor.²⁵⁴ In die gevallen moet in de huidige praktijk een zitting worden ingepland, hoewel de uitkomst van de zaak al duidelijk is. Dat gaat ten koste van de zittingscapaciteit, die beter benut kan worden voor de inhoudelijke behandeling van zaken. Voor die behandeling is, vanwege het grote aantal zaken dat op een zitting wordt gepland, weinig

²⁵³ Dit geval is niet door respondenten of door de Expertgroep Mulder genoemd.

²⁵⁴ Uit tabel 7.1 blijkt dat ongeveer 20% van de kantonzaken eindigt met een niet-ontvankelijkverklaring.

tijd beschikbaar. Bovendien leidt het grote aantal zaken dat ter zitting moet worden behandeld tot overschrijding van het recht op behandeling van zaken binnen de redelijke termijn. Het in bepaalde gevallen afzien van een zitting, staat niet op gespannen voet met het beginsel van externe openbaarheid, omdat dat beginsel ziet op de situatie waarin wél een zitting plaatsvindt, die dan openbaar moet zijn.

Twee professioneel gemachtigden hebben desgevraagd aangegeven geen voorstander te zijn van de mogelijkheid om in bepaalde gevallen te kunnen afzien van een zitting. Zij geven aan dat de zitting nieuwe informatie kan opleveren die kan leiden tot een andere beoordeling van bijvoorbeeld de ontvankelijkheid. Burgers zullen zich niet altijd realiseren dat zij niet voldoen aan een bepaalde ontvankelijkheidsvoorwaarde. De zitting is bij uitstek de gelegenheid waarbij nieuwe informatie wordt uitgewisseld. Het uitleggen waarom de zaak niet inhoudelijk wordt beoordeeld door de kantonrechter zou ook meer begrip kunnen opleveren van de burger dan een brief met een standaardinhoud. Verder verwacht een gemachtigde dat het geen wezenlijke tijdswinst oplevert als kan worden afgezien van een zitting, omdat de kantonzittingen sowieso kort duren en in het bijzonder wanneer niet is voldaan aan de ontvankelijkheidsvoorwaarden. Tenslotte merkt deze gemachtigde op dat als artikel 8:54 e.v. van overeenkomstige toepassing zou worden verklaard in Wahv-procedures, de capaciteitswinst verloren zou gaan wanneer dikwijls gebruik zou worden gemaakt van de mogelijkheid om verzet aan te tekenen tegen de beslissing om geen zitting te houden (art. 8:55 Awb).

Wij zien de toegevoegde waarde van het in bepaalde gevallen kunnen afzien van een zitting. Het van overeenkomstige toepassing verklaren van de artikelen 8:54, 8:55 en 8:57 Awb zal kunnen bijdragen aan het terugdringen van het aantal gevallen waarin de redelijke termijn is overschreden. Daarbij zal een belangrijk aandachtspunt moeten zijn dat het evident is dat de zitting in een concreet geval geen enkele toegevoegde waarde zal hebben. Om tot die conclusie te kunnen komen kan het noodzakelijk zijn om contact op te nemen met de indiener van het beroep of diens gemachtigde. De Hoge Raad heeft geoordeeld dat toepassing van artikel 8:54 Awb geen strijd oplevert met artikel 6 EVRM of EU-rechtelijke bepalingen. Daaruit vloeit volgens de Hoge Raad geen absoluut recht voort op een zitting. Bij de beoordeling of het recht om door de rechter te worden gehoord is geschonden, zijn de specifieke omstandigheden van het geval van belang, waarbij de Hoge Raad specifiek noemt: de aard van de handeling in kwestie, de context van de vaststelling ervan en de rechtsregels die de betrokken materie regelen. Als de zaak geen feitelijke of juridische vraagstukken oproept die niet naar behoren kunnen worden opgelost op basis van het dossier en de schriftelijke opmerkingen van de partijen, is volgens de Hoge Raad geen zitting vereist.²⁵⁵

De volgende aanbeveling is niet alleen van toepassing op het beroep op de kantonrechter, maar ook op het hoger beroep. In 7.8.3 zal de wenselijkheid ervan voor de behandeling in hoger beroep worden besproken.

²⁵⁵ HR 18 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:966, r.o. 2.5.3-2.5.4, onder verwijzing naar onder meer HvJ 26 juli 2017, C-348/16, ECLI:EU:C:2017:591 (Moussa Sacko).

Aanbeveling 21:

Voer de mogelijkheid in om in bepaalde gevallen waarin beroep op de kantonrechter of hoger beroep is ingesteld, af te zien van een zitting, bijvoorbeeld door de artikelen 8:54, 8:55 en 8:57 Awb van overeenkomstige toepassing te verklaren.

Getuigen en deskundigen

De betrokkene en het Parket CVOM kunnen getuigen en deskundigen meebrengen naar de zitting, om te worden gehoord door de kantonrechter. De kantonrechter kan ook niet meegebrachte getuigen en deskundigen horen (art. 12 lid 3 Wavh), die dan dus op eigen initiatief worden opgeroepen. In de wet ontbreekt overigens een bepaling waarin de bevoegdheid tot het oproepen van getuigen en deskundigen door de kantonrechter wordt gegeven. Er lijkt geen goede reden te zijn waarom de bepalingen met betrekking tot getuigen en deskundigen (en tolken) van afdeling 8.1.6 van de Awb niet van overeenkomstige toepassing zouden kunnen worden verklaard. Wanneer een bevoegdheid tot oproeping van getuigen of deskundigen in de wet zou worden vastgelegd, zouden de getuigen en deskundigen verplicht zijn daaraan gevolg te geven (art. 192 en 444 Sr). Zonder een dergelijke wettelijke grondslag, bestaat deze verplichting niet.

Het komt overigens zelden voor dat getuigen of deskundigen ter zitting worden gehoord. Wanneer aanvullende informatie noodzakelijk wordt geacht, wordt doorgaans aan een opsporingsambtenaar verzocht om een aanvullend proces-verbaal op te maken.

Aanbeveling 22:

Bepaal expliciet in de Wavh dat de kantonrechter en de appelrechter getuigen en deskundigen kunnen oproepen.

7.7.5 Beslissing op het beroep

De kantonrechter kan het beroep niet-ontvankelijk verklaren wanneer daar een grond voor bestaat. In het bijzonder kan grond voor niet-ontvankelijkheid bestaan wanneer het beroep niet tijdig is ingesteld dat niet verschoonbaar is en wanneer geen zekerheid is gesteld. Wanneer het beroep inhoudelijk wordt beoordeeld, kan het beroep geheel of gedeeltelijk gegrond worden verklaard. Wordt het beroep gegrond verklaard, dan kan de kantonrechter de beschikking waarbij de administratieve sanctie is opgelegd vernietigen of wijzigen (art. 13 lid 1 Wavh). In geval van wijziging is het denkbaar dat de hoogte van de administratieve sanctie wordt aangepast of op nihil wordt vastgesteld.

De kantonrechter kan direct na sluiting van de zitting mondeling beslissen. Dat komt in de praktijk niet vaak voor. Een reden daarvoor is dat betrokkenen soms hevig verontwaardigd kunnen zijn door een beslissing van de kantonrechter, wat voor een onveilige sfeer kan zorgen. Het komt ook voor dat een zaak te complex is om meteen mondeling uitspraak te doen. In de meeste gevallen wordt de beslissing dus pas later bekend gemaakt. In dat geval moet de beslissing uiterlijk veertien dagen na de zitting worden gedaan. De beslissing

wordt aangetekend op het proces-verbaal van de zitting. Daarin worden ook de gronden opgenomen voor de beslissing. Een afschrift van de aantekening wordt aan de partijen toegezonden (art. 13 lid 3 Wahv).

Geen aanvulling van de gronden van beroep

Bij de beoordeling van het beroep zijn de aangevoerde gronden leidend. Er is dus geen sprake van een complete herbeoordeling door de kantonrechter. Een geïnterviewde kantonrechter vertelde dat hij in geval van een zitting wel altijd het gesprek met de betrokkene aangaat, waarbij ook zaken de revue kunnen passeren die niet direct relevant zijn voor de beoordeling van het beroep.

Reformatio in peius

Voor de kantonrechter geldt een verbod op reformatio in peius.²⁵⁶ Dit impliceert onder meer dat de kantonrechter een matiging van de sanctie in administratief beroep niet mag terugdraaien.²⁵⁷ Het verbod geldt zelfs wanneer de kantonrechter op verzoek van de betrokkene in verband met de appelgrens een hogere sanctie heeft opgelegd, om deze in staat te stellen hoger beroep in te stellen.²⁵⁸ Het is overigens ook van toepassing ten aanzien van de hoogte van de proceskostenveroordeling.²⁵⁹

7.7.6 Motivering van de beslissing

De beslissing van de kantonrechter moet worden gemotiveerd (art. 13 lid 2 Wahv). De mate van uitvoerigheid van de motivering verschilt sterk per kantonrechter. Het is niet vereist dat de kantonrechter op ieder aangevoerd argument reageert, maar uit de motivering moet wel duidelijk worden dat de aangevoerde gronden in overweging zijn genomen.²⁶⁰ Volgens de wet moet de gemotiveerde beslissing in het proces-verbaal van de zitting worden opgenomen. Meestal wordt daarvoor één document opgesteld en worden dus niet naast elkaar de beslissing en het proces-verbaal op papier gezet.

De Expertgroep Mulder heeft aangegeven dat zij graag onderzocht zou willen zien of de wijze waarop alleensprekende strafrechters hun beslissingen vormgeven, zou kunnen worden toegepast in Wahv-zaken. Hiermee wordt bedoeld op de aantekening mondeling vonnis (AMV) van bijvoorbeeld een politierechter, waarin alleen een aantal administratieve gegevens en de beslissingen worden opgenomen. Pas wanneer hoger beroep wordt ingesteld, wordt het proces-verbaal van de zitting uitgewerkt. Daarin wordt de motivering die mondeling ter zitting is gegeven, geverbaliseerd. Wordt geen hoger beroep ingesteld, dan heeft de griffier de tijd van het uitwerken van het proces-verbaal uitgespaard.

De wens van kantonrechters om minder uitvoerig te motiveren is ingegeven door de grote werkdruk bij kantonrechters en ondersteuners. De Expertgroep Mulder heeft opgemerkt dat de politierechter forse straffen

²⁵⁶ Hof Arnhem-Leeuwarden 18 juli 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:4753.

²⁵⁷ Hof Arnhem-Leeuwarden 30 september 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:7879.

²⁵⁸ Hof Arnhem-Leeuwarden 20 maart 2023, ECLI:NL:GHARL:2024:2003.

²⁵⁹ Rb. Noord-Nederland 5 december 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:5136.

²⁶⁰ Hof Arnhem-Leeuwarden 19 april 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:3726.

kan opleggen (waaronder gevangenisstraffen tot een jaar), terwijl de wet ook in die gevallen toestaat dat met een AMV wordt volstaan. In Wahv-zaken gaat het daarentegen altijd om lichte geldelijke sancties, maar moet altijd een gemotiveerde beslissing worden gegeven. Ook merkte zij op dat kantonrechters tot maximaal 40 zaken per dag behandelen, terwijl dat er bij de politierechter minder zijn.

Hoewel de wens om minder te motiveren invoelbaar is, zijn wij van opvatting dat het werken met een AMV in Wahv-procedures niet past bij de aard van de procedure. Wanneer een strafzaak door een politierechter wordt behandeld, is er nog niet eerder een sanctie opgelegd. Het is de politierechter zelf die de straf oplegt. Omdat de politierechter, anders dan in Wahv-zaken, doorgaans mondeling uitspraak doet, kan de verdachte kennis nemen van de mondeling gegeven motivering. Wanneer een kantonrechter het beroep tegen een Wahv-beschikking behandelt, is al een sanctie opgelegd door een opsporingsambtenaar en is door het Parket CVOM al een beslissing genomen op het administratief beroep. De procedure bij de kantonrechter is bestuursrechtelijk van aard en staat in het teken van de beoordeling van de aangevoerde gronden. Als de kantonrechter zonder motivering zou beslissen dat het beroep geen doel treft, zou de indiener van het beroep niet weten waarom het beroep niet slaagt. Het is aannemelijk dat het aantal hoger beroepen daardoor zou toenemen. De burger wil immers weten waarom hij geen gelijk heeft gekregen. De Wahv-procedure bij de kantonrechter is in die zin meer te vergelijken met de procedure in hoger beroep strafzaken: de burger is het niet eens met de beslissing waarbij een sanctie is opgelegd en voert gronden aan waarom die beslissing niet in stand kan blijven. Het gerecht dat het hoger beroep in een strafzaak beoordeelt, mag niet volstaan met een AMV, maar moet een gemotiveerd arrest wijzen.

7.7.7 Uitspraak van de beslissing

Volgens artikel 13 lid 2 Wahv moet de beslissing van de kantonrechter tijdens een openbare zitting worden uitgesproken. Het hof Arnhem-Leeuwarden heeft geregeld overwogen dat het voorschrift met betrekking tot de openbaarheid van de uitspraak voor een goede rechtspleging van zo wezenlijke betekenis dat de niet-naleving daarvan leidt tot nietigheid van de betreffende beslissing.²⁶¹

Praktisch worden beslissingen echter zelden daadwerkelijk in het openbaar uitgesproken. De kantonrechter is niet verplicht om de indiener van het beroepschrift uit te nodigen voor de zitting waarbij de uitspraak wordt gedaan²⁶² en dat gebeurt praktisch ook niet. In plaats daarvan wordt een lijst openbaar gemaakt waarop is vermeld in welke zaken uitspraak zal worden gedaan op een bepaalde datum. Volgens de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State is die werkwijze toereikend om te voldoen aan de eis van een openbare uitspraak.²⁶³ Het hof Arnhem-Leeuwarden volgt deze jurisprudentie. Deze praktijk komt voort uit het feit dat vrijwel nooit iemand verscheen wanneer een uitspraak fysiek werd gedaan. Tegenwoordig wordt

²⁶¹ Zie bijv. Hof Leeuwarden 10 januari 2001, ECLI:NL:GHLEE:2001:ZJ0097.

²⁶² Hof Arnhem-Leeuwarden 23 maart 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:2445.

²⁶³ ABRvS 9 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3410; zie ook: ABRvS 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:218.

een beslissing alleen daadwerkelijk in het openbaar medegedeeld wanneer de indiener van het beroepschrift heeft laten weten bij de uitspraak aanwezig te willen zijn.

7.8 Hoger beroep

7.8.1 Instellen hoger beroep

Volgens artikel 14 Wahv heeft zowel degene die beroep heeft ingesteld tegen de beslissing op het administratief beroep als de OvJ het recht om hoger beroep in te stellen tegen de beslissing van de kantonrechter, mits het bedrag van de sanctie hoger is dan de appelgrens (zie 7.8.2).²⁶⁴ Ook tegen de beslissing tot niet-ontvankelijkverklaring vanwege het niet (tijdig) hebben voldaan van de zekerheidstelling, kan hoger beroep worden ingesteld, wanneer de betrokkene van oordeel is dat onterecht is aangenomen dat de zekerheidstelling niet is voldaan. Het hoger beroep wordt ingesteld door het indienen van een beroepschrift bij de rechtbank waar de kantonrechter werkzaam is wiens beslissing wordt bestreden (art. 15 lid 1 Wahv).

Anders dan ten aanzien van het beroep bij de kantonrechter (art. 9 lid 3 Wahv), is in de Wahv niet vermeld aan welke eisen het beroepschrift in hoger beroep moet voldoen. Uit artikel 6:5 Awb volgt dat het beroepschrift de volgende gegevens moet bevatten:

- ① naam en adres van de indiener;
- ① dagtekening;
- ① een omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht;
- ① de gronden van het beroep;²⁶⁵ in appel mogen andere gronden worden aangevoerd dan die bij de kantonrechter zijn aangevoerd.

In artikel 6:5 Awb is verder onder meer bepaald dat het beroepschrift moet worden ondertekend en dat zo mogelijk een afschrift van het bestreden besluit wordt meegestuurd.

7.8.2 Appelgrens

Algemeen

Hoger beroep staat alleen open wanneer de administratieve sanctie, na de uitspraak van de kantonrechter, hoger is dan € 110 (art. 14 lid 1 Wahv). Verhogingen, administratiekosten, proceskosten waarin een partij is veroordeeld door de kantonrechter en eventueel te veel betaalde bedragen blijven bij het bepalen van deze appelgrens buiten beschouwing.²⁶⁶

²⁶⁴ Een motie van het Kamerlid Wijen-Nas om het hoger beroep te beperken of af te schaffen (*Kamerstukken II 2024/25, 36 600-VI, 142*) is op 3 juni 2025 verworpen.

²⁶⁵ Kennelijk hoeven, anders dan in het beroepschrift bij de kantonrechter, niet te worden opgenomen de geboortedatum, de geboorteplaats en het geboortjaar van de indiener, het nummer van de bankrekening van de indiener en het nummer van de beschikking.

²⁶⁶ Hof Leeuwarden 1 juli 2008, ECLI:NL:GHLEE:2008:BG1407; hof Arnhem-Leeuwarden 4 mei 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:4206.

Ratio van de appelgrens

Toen de Wahv in 1990 in werking trad, was daarin nog geen appelgrens opgenomen. Die is per 1 januari 2000 (Stb. 1999/469) ingevoerd, op advies van de Commissie werkbelasting strafkamer Hoge Raad. In de MvT bij het desbetreffende wetsvoorstel wordt gerefereerd aan de verwachting van de Commissie-Mulder dat enige tijd na de invoering van de Wahv de betekenis van de wet duidelijk zou worden en daardoor nog weinig cassatieberoep zou worden ingesteld. De behandeling van Wahv-zaken door één rechterlijke instantie was derhalve het uitgangspunt van de wet. In werkelijkheid werd echter blijvend op vrij grote schaal cassatieberoep ingesteld. Daarbij werden dikwijls klachten van feitelijke aard aangevoerd, die niet-ontvankelijk werden verklaard omdat de Hoge Raad niet zelf onderzoek uitvoert ter vaststelling van de feiten. Met de invoering van hoger beroep (bij dezelfde wet) in plaats van cassatieberoep werd een tweede rechterlijke instantie toegevoegd die over de feiten oordeelt. Hoger beroep zou in meer gevallen kansrijk kunnen zijn dan cassatieberoep, omdat klachten van feitelijke aard daarbij wél kunnen worden onderzocht. Het openstellen van hoger beroep in al die gevallen vond de wetgever echter te ver gaan.

‘Het beroep op de rechter is immers een schaars goed en dus zal er een afweging gemaakt moeten worden, waarbij de proportionaliteit bewaard moet worden tussen enerzijds de inzet van mensen en middelen en anderzijds de aard en het gewicht van de individuele zaak. Het belang van de Mulderzaken waarin een sanctie tot en met f 150 is opgelegd na het beroep op de kantonrechter, rechtvaardigt naar onze overtuiging niet langer het bieden van de mogelijkheden van rechtsbescherming in twee rechterlijke instanties. In een tijd waarin de druk op de rechterlijke organisatie steeds verder toeneemt, is het treffen van adequate voorzieningen met betrekking tot het beroep op die organisatie, niet langer ontkoombaar. Het beginsel van de rechtseenheid zal hier enigszins moeten wijken voor het streven om op een evenredige wijze een afdoend niveau van rechtsbescherming te bieden (...)’²⁶⁷

De appelgrens is ingevoerd om een juiste verhouding te waarborgen tussen de inzet van mensen en middelen enerzijds en de aard en het gewicht van de individuele zaak anderzijds te bewerkstelligen.²⁶⁸ De achterliggende gedachte is dat in zaken van gering (financieel) belang kan worden volstaan met een beoordeling door één rechterlijke instantie. De appelgrens van de Wahv is volgens de MvT in lijn met de rechtsbescherming ter zake van lichte vergrijpen op grond andere wetten. Zo is ten aanzien van strafrechtelijke veroordelingen waarbij ter zake van een overtreding alleen een geldboete is opgelegd van € 50 of lager, hoger beroep uitgesloten. In de MvT wordt verder aandacht besteed aan de verenigbaarheid van de appelgrens met artikel 14 lid 5 IVBPR (recht op een hogere voorziening) en artikel 2 van het (niet door Nederland geratificeerde) Zevende Protocol bij het EVRM (idem), waarbij wordt opgemerkt dat op grond van deze bepalingen in geval van *offences of a minor character* geen aanspraak kan worden gemaakt op een appelvoorziening. In het kader van de erna in de MvT uitgevoerde toetsing aan artikel 6 EVRM wordt opgemerkt dat er naast het beroep op de kantonrechter nog een mogelijkheid is om de administratieve

²⁶⁷ Kamerstukken II 1997/98, 25 927, 3, p.4.

²⁶⁸ Kamerstukken II 1997/98, 25 927, 3, p.4.

sanctie te laten toetsen, namelijk door administratief beroep in te stellen. Volgens de MvT leidde dat (toen) in 30-50% van de gevallen tot vernietiging van de opgelegde sanctie.²⁶⁹

Hoogte van de appelgrens

De Commissie werkbelasting strafkamer Hoge Raad heeft voorgesteld om de appelgrens bij f 100 te leggen. De wetgever heeft de grens echter op f 150 bepaald. Volgens MvT is bij zaken onder die grens sprake van een gering belang dat behandeling in twee rechterlijke instanties niet rechtvaardigt, terwijl de gevolgen voor de werkbelasting van het gerechtshof te groot zouden zijn. Daarbij is gekeken naar de boetebedragen bij overtredingen die op grote schaal worden begaan. Uit de cijfers over 1997 die in de MvT worden genoemd, blijkt dat in 70% van de beslissingen van de kantonrechter (4.350 zaken) geen hoger beroep meer zou openstaan. Feitelijk werd in ongeveer 7% van de zaken cassatieberoep ingesteld. Daarom was de verwachting dat na invoering van de appelgrens jaarlijks in ongeveer 315 zaken (7% van 4.350 zaken) hoger beroep zou worden ingesteld.²⁷⁰

De appelgrens is bij de Aanpassingswet euro (*Stb.* 2001/481) per 1 januari 2002 omgezet naar € 70. Pas per 1 januari 2023 is de appelgrens opgetrokken naar € 110 (*Stb.* 2022/345). De verhoging van de appelgrens van € 70 naar € 110 werd gerechtvaardigd door te wijzen op de inflatiecorrecties die ten aanzien van de sanctiebedragen hebben plaatsgevonden. Door de appelgrens te verhogen, wordt deze in lijn gebracht met de sanctiebedragen. De aanpassing zorgt er volgens de MvT voor dat niet langer appel kan worden ingesteld in zaken van gering financieel belang. Zij brengt de appelmogelijkheden terug naar zoals ze bij de invoering van de appelgrens waren, in de zin dat bij overtredingen waarvan de sanctie bij de invoering van de appelgrens onder de appelgrens lag, ook nu weer uitgesloten worden van appel.²⁷¹

De appelgrens van € 110 is echter beduidend hoger dan de grens die in strafzaken wordt gehanteerd (€ 50 in geval van veroordeling wegens een overtreding). De appelgrens in strafzaken is in 2002 ingevoerd (*Stb.* 2001/584) en is sindsdien niet gewijzigd. Inmiddels zijn maximumbedragen van de geldboetecategorieën (art. 23 Sr) vaak gewijzigd. Deze worden tegenwoordig tweejaarlijks geïndexeerd. Er zou aanleiding kunnen worden gezien om de appelgrens in strafzaken te heroverwegen. Daarop ziet het onderhavige onderzoek echter niet.

Disbalans tussen sanctiebedragen en hoogte appelgrens

Een aandachtspunt is dat de sanctietarieven jaarlijks worden geïndexeerd en soms ook nog extra worden verhoogd (zie hoofdstuk 5), terwijl de appelgrens daar geen gelijke tred mee houdt. Die is tussen 2000 en 2023 niet gewijzigd, terwijl de sanctiebedragen in die periode wel aanzienlijk zijn gestegen. In 2023 is de balans hersteld, maar dat was maar van korte duur. Immers, in 2024 en 2025 zijn de sanctietarieven opnieuw verhoogd, terwijl de appelgrens ongewijzigd is gebleven. Dat betekent dat ten opzichte van 2023 in meer

²⁶⁹ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 927, 3, p. 4-6.

²⁷⁰ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 927, 3, p. 6-7.

²⁷¹ *Kamerstukken II* 2021/22, 36 003, 3, p. 17. Een motie van het Kamerlid Wijen-Nas om de appelgrens te verhogen (*Kamerstukken II* 2024/25, 36 600-VI, 143) is op 3 juni 2025 verworpen.

gevallen hoger beroep open staat. Op dit moment leidt dit overigens niet tot capaciteitsproblemen bij het hof. Het leidt wel tot opmerkelijke beslissingen. Wie op de dag na de verhoging van de sanctietarieven een boete heeft gekregen, kan mogelijk hoger beroep instellen, terwijl degene die de dag vóór de verhoging beboet is voor precies dezelfde gedraging dat recht niet heeft. Raadsheren van het hof hebben aangegeven dat deze, situatie zich in de praktijk daadwerkelijk voordoet en dat deze onwenselijk is. Wij merken op dat in de huidige praktijk het al dan niet kunnen instellen van hoger beroep (in grensgevallen) na indexering van de sanctiebedragen niet voortvloeit uit een keuze met betrekking tot de mate van rechtsbescherming die wenselijk wordt gevonden.

Het komt ons wenselijk voor om het systeem dat bij invoering van de appelgrens is ontworpen en in 2023 is hersteld, permanent in balans te houden. Dat is wetstechnisch eenvoudig te bewerkstelligen, door in geval van wijziging van de tarieven met een bepaald percentage de appelgrens met datzelfde percentage te laten meebewegen. Dat zou niet alleen relevant zijn met betrekking tot de appelgrens, maar ook ten aanzien van andere bedragen, zoals het bedrag van de zekerheidstelling en de grens om voor een betalingsregeling in aanmerking te komen. In het rapport 'Boetestelsels in balans', dat overigens niet alleen betrekking heeft op bedragen die in de Wahv voorkomen, heeft het Parket CVOM geadviseerd om de zogenoemde grensbedragen mee te indexeren als de sanctiebedragen worden verhoogd.²⁷² Het kabinet heeft als volgt gereageerd op dit advies:

*'Het advies van het OM om de wettelijke grensbedragen jaarlijks te indexeren, neem ik echter niet over. Het gaat hierbij namelijk om de afgrenzing van strafvorderlijke bevoegdheden en rechten. Net boven of net onder het bedrag zitten heeft grote processuele gevolgen. Het risico van jaarlijks wisselende grensbedragen is dat dit tot onduidelijkheden en processuele complicaties in de praktijk kan leiden. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot onduidelijkheid over de vraag of een boete geregistreerd moet worden in de justitiële documentatie en of tegen een bepaalde boete wel of geen hoger beroep kan worden ingediend. Wel is het mogelijk om deze wettelijke grensbedragen incidenteel bij te stellen middels het aanpassen van de wet. Momenteel bekijk ik samen met het OM welke grensbedragen opgehoogd zouden moeten worden en of hiervoor een wetstraject zou kunnen en moeten worden gestart.'*²⁷³

Het aspect van de justitiële documentatie is voor de Wahv-boetes niet relevant, aangezien een Wahv-boete niet wordt geregistreerd in de justitiële documentatie. Het is de vraag hoe zwaarwegend het argument van de rechtsonzekerheid zou moeten wegen. Wanneer beroep op de rechtbank is ingesteld, ontvangt de indiener van het beroep bericht dat deze een zekerheidstelling van een bepaald bedrag moet betalen. In het vonnis van de kantonrechter wordt vermeld of wel of geen hoger beroep openstaat. Het komt ons daarom voor dat bij de burger, die de wet niet zal raadplegen, maar af zal gaan op mededelingen van de overheid, geen

²⁷² Rapport Boetestelsels in balans, 2023, p. 49. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/09/11/tk-bijlage-rapport-boetestelsels-in-balans>.

²⁷³ Kabinetsreactie rapport "Boetestelsels in Balans" van 6 juni 2025, <https://open.overheid.nl/documenten/c6f32589-28a2-4ec3-9207-a1b79d364odd/file>.

rechtsonzekerheid zal ontstaan. Van de door de minister bedoelde rechtsonzekerheid is in de huidige situatie overigens ook sprake doordat de burger die vaker dezelfde overtredingen begaat, in het ene geval wel en in het andere geval niet gerechtigd is om hoger beroep in te stellen. Het CJIB heeft aangegeven dat een ander bezwaar tegen jaarlijkse aanpassing van de grensbedragen is dat de systemen en de website van het CJIB ieder jaar opnieuw moeten worden aangepast aan de nieuwe bedragen, terwijl ook overgangsrecht van toepassing zal kunnen zijn.

Het is positief te waarderen dat wordt onderzocht in hoeverre het wenselijk zou zijn om bepaalde grensbedragen op te hogen. Uit de kabinetsreactie blijkt echter geen voornemen om structurele maatregelen te treffen die ertoe zouden leiden dat het systeem op de langere termijn in balans blijft. Het komt ons minimaal wenselijk voor om de appelgrens vaker dan tot nu toe het geval was, aan te passen en dat niet alleen te doen wanneer er discussie over ontstaat, maar bij wet te bepalen op welke wijze de grensbedragen mee-ontwikkelen met de sanctiebedragen. Als de grensbedragen bijvoorbeeld tweejaarlijks zouden meewijzen met de sanctiebedragen, zoals in het rapport 'Boetestelsels in balans' is voorgesteld, zou dat al leiden tot meer balans in het systeem.

Aanbeveling 23:

Wijzig de in de Wahv genoemde bedragen vaker dan tot nu toe het geval was.

Toepassing van de appelgrens in de praktijk

De appelgrens wordt door het hof Arnhem-Leeuwarden in beginsel strikt gehanteerd. Is het bedrag van de opgelegde sanctie lager dan € 110, dan wordt de appellant als regel niet-ontvankelijk verklaard in zijn appel, tenzij het appel zich richt tegen niet-ontvankelijkverklaring van het beroep op de kantonrechter wegens het niet tijdig stellen van zekerheid. Bepalend is de hoogte van de sanctie na de beslissing van de kantonrechter.²⁷⁴ Het is dus denkbaar dat een betrokkene geen hoger beroep kan instellen omdat een opgelegde sanctie van hoger dan € 110 door de kantonrechter is gematigd.²⁷⁵

Wanneer hoger beroep wordt ingesteld terwijl de opgelegde sanctie onder de appelgrens ligt, wordt het beroep in bijzondere gevallen toch inhoudelijk behandeld. Er wordt dan wel gesproken van doorbreking van het appelverbod. In een zaak uit 2008 formuleerde het Hof Leeuwarden als algemeen uitgangspunt:

'Het hof is van oordeel dat wanneer een beroep wordt gedaan op schending van zo fundamentele beginselen van behoorlijke rechtspleging dat geen sprake is van een eerlijke en onpartijdige behandeling,

²⁷⁴ Hof Arnhem-Leeuwarden 4 mei 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:4206.

²⁷⁵ In een zaak die leidde tot hof Arnhem-Leeuwarden 20 maart 2023, ECLI:NL:GHARL:2024:2003 had de kantonrechter de sanctie verhoogd van € 100 tot € 111, zodat hoger beroep zou openstaan. Dat was volgens het hof echter niet toegelaten, omdat de kantonrechter geen sanctie mag opleggen die hoger is dan de bij wet genoemde tarieven én omdat verhoging van de sanctie in strijd was met het verbod op reformatio in peius.

*zoals van het recht op berechting binnen redelijke termijn, doorbreking van het appelverbod van artikel 14, eerste lid, Wahv is gewettigd wanneer dit beroep gegrond moet worden geacht.*²⁷⁶

Het beginsel van hoor en wederhoor werd in een andere uitspraak ook als zodanig als fundamenteel beginsel van behoorlijke rechtspleging aangemerkt. Wanneer de betrokkene niet of niet op de juiste wijze is opgeroepen voor de zitting van de kantonrechter en daardoor geen gelegenheid heeft gehad zich ten overstaan van de rechter te verdedigen, kan dit een doorbreking van appelverbod rechtvaardigen.²⁷⁷ Wanneer door een partij beroep wordt gedaan op doorbreking van het appelverbod moet deugdelijk worden beargumenteerd waarom sprake is van schending van fundamentele beginselen van een behoorlijke rechtspleging.²⁷⁸ Het enkele feit dat de kantonrechter een onjuiste beslissing heeft genomen leidt niet tot doorbreking van het appelverbod.²⁷⁹

Hoewel geregeld wordt gepleit voor doorbreking van het appelverbod, lijkt dit niet vaak te slagen.

Voorbeelden van gevallen waarin het hof het appelverbod wel doorbrak, zijn:

- 🕒 De kantonrechter heeft geen beslissing genomen op een verzoek tot aanhouding van de behandeling vanwege verhindering van de gemachtigde van de indiener van het beroep om bij de zitting aanwezig te zijn.²⁸⁰
- 🕒 Er heeft een zitting bij de kantonrechter plaatsgevonden buiten aanwezigheid van de betrokkene en diens gemachtigde, terwijl niet kan worden vastgesteld dat zij behoorlijk voor die zitting zijn opgeroepen.²⁸¹
- 🕒 De kantonrechter heeft geoordeeld over een andere gedraging dan die waarvoor de administratieve sanctie was opgelegd.²⁸²

Relativering van de appelgrens

De geïnterviewde raadsheren vinden het wenselijk om in bepaalde gevallen waarin de appelgrens niet wordt gehaald, de zaak toch inhoudelijk te kunnen behandelen. Dat achten zij in de eerste plaats wenselijk in gevallen waarin de kantonrechter het beroep niet-ontvankelijk heeft verklaard. In dat geval kan het appel naar huidig recht alleen worden beoordeeld wanneer wordt aangevoerd dat de kantonrechter ten onrechte heeft aangenomen dat de zekerheid niet (tijdig) is gesteld (art. 14 lid 2 Wahv). In de praktijk worden volgens de raadsheren geregeld fouten gemaakt met betrekking tot bijvoorbeeld de vaststelling dat sprake is van niet-verschoonbare overschrijding van de beroepstermijn. In de tweede plaats kan er aanleiding zijn voor beoordeling van zaken in hoger beroep met het oog op het belang van het bewerkstelligen van rechtseenheid en rechtsvorming. Volgens de raadsheren worden er bij de constatering van bepaalde soorten gedragingen vaak fouten gemaakt, zowel door boa's als door kantonrechters. Als voorbeeld noemden zij parkeer-

²⁷⁶ Hof Leeuwarden 1 juli 2008, ECLI:NL:GHLEE:2008:BG1407.

²⁷⁷ Hof Arnhem-Leeuwarden 16 oktober 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:7843.

²⁷⁸ Hof Leeuwarden 24 juni 2010, ECLI:NL:GHLEE:2010:BP5709.

²⁷⁹ Hof Arnhem-Leeuwarden 16 oktober 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:7843.

²⁸⁰ Hof Leeuwarden 29 september 2004, ECLI:NL:GHLEE:2004:AR5203.

²⁸¹ Zie bijv. hof Arnhem-Leeuwarden 27 november 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:7308 (betrokkene) en hof Arnhem-Leeuwarden 31 oktober 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:6720.

²⁸² Hof Leeuwarden 30 november 2009, ECLI:NL:GHLEE:2009:BL3560.

overtredingen. Het parkeerrecht is complex. Beroepen met betrekking tot overtredingen die vóór 1 maart 2024 zijn begaan, kunnen door het hof niet worden beoordeeld, omdat het boetebedrag toen onder de appelgrens lag. Sinds die datum is de boete voor een parkeerovertreding € 120. Daardoor kunnen fouten met betrekking tot parkeerovertredingen die na die datum zijn begaan nu wel worden gecorrigeerd door het hof. Het was volgens de raadsheren echter ook vóór 1 maart 2024 wenselijk om door middel van beslissingen in hoger beroep sturing te geven aan de wijze waarop parkeerovertredingen worden geconstateerd. Dat was in het bijzonder wenselijk omdat parkeerovertredingen in omvang de derde categorie zaken vormen. Het Parket CVOM heeft aangegeven het wenselijk te achten om in principiële gevallen die onder de appelgrens liggen, zelf hoger beroep te kunnen instellen.

Er lijken geen inhoudelijke bezwaren te bestaan tegen behandeling van zaken waarbij de sanctie onder de appelgrens ligt. Als op een bepaald gebied structureel sprake is van fouten bij de constatering van overtredingen, is het wenselijk dat dit aan de desbetreffende toezichthoudende ambtenaar duidelijk wordt gemaakt. Het Parket CVOM kan contact zoeken met de opsporingsinstanties waar de ambtenaren werkzaam zijn wanneer het structurele problemen constateert bij de handhaving. Wanneer dat niet heeft geleid tot voldoende verbetering, zou een uitspraak van het gerechtshof mogelijk meer impact hebben. Het komt ons daarom wenselijk voor om het hof in bijzondere gevallen bevoegd te maken om zaken met een sanctie die onder appelgrens ligt, inhoudelijk te behandelen. Dat zal weliswaar iets meer capaciteit vergen van OM en Rechtspraak, maar het kan er ook toe leiden dat in minder gevallen administratief beroep wordt ingesteld omdat minder fouten worden gemaakt bij de constatering van overtredingen.

Het is de vraag op welke manier de Wahv zou kunnen worden gewijzigd om het hof in staat te stellen om in bijzondere gevallen zaken onder de appelgrens te behandelen. De appelgrens heeft een belangrijke functie ter inperking van het aantal beroepen. Er moet dan worden voorkomen dat een wetswijziging ertoe zou leiden dat in beduidend meer gevallen hoger beroep zou worden ingesteld. Het kan ook niet zo zijn dat het ene hoger beroep onder de appelgrens wel inhoudelijk wordt behandeld en het andere niet, zonder dat daar een duidelijke rechtvaardiging voor bestaat. Het strafrecht kent het zogenoemde verlofstelsel²⁸³, waarbij het gerechtshof het hoger beroep tegen een uitspraak waarbij (kort gezegd) alleen een geldboete van lager dan € 500 is opgelegd, als uitgangspunt niet behandelt. Het beroep wordt alleen behandeld wanneer dit volgens de raadsheer, die het hoger beroep na ontvangst formeel beoordeelt, in het belang van een goede rechtsbedeling vereist is (art. 410a Sv). Het verlofstelsel kan echter niet worden gebruikt als middel voor een veroordeelde om het beroep tegen een geldboete die (in strafzaken ter zake van overtredingen) onder de appelgrens van € 50 ligt, toch inhoudelijk behandeld te krijgen. Er zou kunnen worden overwogen om een omgekeerde variant te ontwikkelen voor Wahv-zaken, erop neerkomend dat hoger beroep niet openstaat in geval de sanctie onder de appelgrens ligt, maar dat het hof bij uitzondering in het belang van een goede rechtsbedeling of van de rechtseenheid kan besluiten om een hoger beroep inhoudelijk te behandelen.

²⁸³ Er vindt gedachtenvorming plaats over de invoering van een verlofstel in het algemene bestuursrecht ten aanzien van bepaalde soorten zaken (omgevingsrecht). Zie daarover Tolsma e.a. 2025.

Aanbeveling 24:

Onderzoek op welke manier kan worden gerealiseerd dat het gerechtshof, bij uitzondering, zaken inhoudelijk kan behandelen waarin de opgelegde sanctie onder de appelgrens ligt.

Officiersappel

Op grond van de tekst van artikel 14 lid Wahv is de appelgrens ook van toepassing op het appel door de OvJ. Strikte toepassing van die regel zou impliceren dat de OvJ in veel zaken waarin de kantonrechter een voor de gesanctioneerde gunstige beslissing heeft genomen, geen recht op hoger beroep heeft. Het hof Leeuwarden heeft echter bepaald dat de OvJ in twee gevallen toch ontvankelijk is wanneer de sanctie na de beslissing van de kantonrechter lager is dan de appelgrens:

1. de kantonrechter heeft de inleidende beschikking vernietigd;
2. de kantonrechter heeft de sanctie op nihil gesteld vanwege de omstandigheden waaronder de gedraging is verricht.²⁸⁴

Ook in deze gevallen wordt weliswaar een appelgrens van € 110 aangehouden, maar die wordt niet bepaald door de hoogte van de sanctie na de beslissing van de kantonrechter, maar door de hoogte van de sanctie die bij de initiële beschikking is opgelegd. Het hof heeft uitgelegd dat het hiertoe heeft besloten omdat het wenselijk is om de appelregels in Wahv-zaken niet te ver uiteen te laten lopen met de appelregels in strafzaken. In strafzaken is de OvJ niet gebonden aan een appelgrens wanneer deze hoger beroep instelt tegen een uitspraak van de rechtbank.²⁸⁵ Omdat uit de Wahv volgt dat de OvJ nooit recht op hoger beroep heeft wanneer de opgelegde sanctie na de beslissing van de kantonrechter lager dan € 110 is, verdient het aanbeveling om de Wahv op dit punt aan te passen.

Aanbeveling 25:

Codificeer de in de praktijk ontwikkelde regels over de toepassing van de appelgrens ten aanzien van het hoger beroep door de officier van justitie in artikel 14 Wahv.

7.8.3 Behandeling van het hoger beroep

Competentie en behandelende kamer

Het hoger beroep wordt behandeld door het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (art. 14 lid 1 Wahv). De zaak wordt door het hof in beginsel door een enkelvoudige kamer behandeld (art. 16 Wahv). De zaak kan echter aan een meervoudige kamer worden toegewezen. Daarvoor wordt soms aanleiding gezien in zaken die juridisch complexer van aard of meer principiële zijn. Wanneer een meervoudig arrest wordt gewezen, is de behandeling van de zaak, omwille van de efficiëntie, ter zitting doorgaans enkelvoudig geweest. Aan het einde

²⁸⁴ Wanneer de sanctie is gematigd op grond van de draagkracht van de betrokkene en daardoor lager is geworden dan de appelgrens, staat daartegen geen appel open.

²⁸⁵ Hof Leeuwarden 20 juli 2010, ECLI:NL:GHLEE:2010:BN3632. Zie ook Hof Arnhem-Leeuwarden 25 november 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:8929.

van de enkelvoudige zitting, wordt de zaak verwezen naar de meervoudige kamer. Een geïnterviewde raadsheer vertelde dat hij in acht jaar tijd maar twee keer een meervoudige zitting heeft meegemaakt.

In geval het hof een meervoudig arrest wijst, staan daar weliswaar de namen van maar drie raadsheren onder, maar praktisch hebben alle raadsheren uit de Wahv-kamer dan meegelezen met het concept-arrest. Deze werkwijze wordt toegepast met het oog op het belang om als hoogste instantie in Wahv-zaken rechtseenheid te bewerkstelligen. Het is de vraag of deze werkwijze in overeenstemming is met het recht op een eerlijk proces. Bij het EHRM wordt momenteel een klacht behandeld met betrekking tot de vergelijkbare 'reservistenpraktijk' bij de Hoge Raad (appl.no. 19365/19). In reactie op prejudiciële vragen heeft het HvJ EU in de zaak *Hann Invest* geoordeeld dat artikel 19, lid 1 EU-Verdrag zich ertegen verzet:

*'dat een afdelingsvergadering van de nationale rechterlijke instantie, door het formuleren van een „juridisch standpunt”, de rechtsprekende formatie waaraan de zaak is toegewezen kan dwingen om de inhoud van de eerder door die rechtsprekende formatie genomen rechterlijke beslissing te wijzigen hoewel aan die afdelingsvergadering ook andere rechters dan die van die rechtsprekende formatie deelnemen en, in voorkomend geval, personen van buiten de betrokken rechterlijke instantie voor wie partijen niet de mogelijkheid hebben om hun argumenten naar voren te brengen.'*²⁸⁶

Het HvJ EU benadrukte in zijn overwegingen het belang van behandeling van een zaak door een onafhankelijke en onpartijdige rechter. Wij merken op dat op grond van deze uitspraak niet vaststaat dat de praktijk bij het hof Arnhem-Leeuwarden (en de Hoge Raad) niet toelaatbaar is. De uitspraak van het EHRM zal moeten worden afgewacht.

CVOM

In hoger beroep treedt de AG in de plaats van de OvJ (art. 18 Wahv). Praktisch zijn AG's echter doorgaans niet betrokken bij Wahv-procedures. Verweerschriften worden geschreven door een jurist van het Parket CVOM, die ook in geval een zitting plaatsvindt ook optreedt als zittingsvertegenwoordiger. Het komt in zaken met zaaksoverstijgende problematiek soms wel voor dat overlegd wordt met een AG, maar deze verricht nooit proceshandelingen.

Inzending stukken

Wanneer de beroepstermijn is verstreken, stuurt de griffier van de rechtbank het beroepschrift met alle stukken die op de zaak betrekking hebben, waaronder de beslissing van de kantonrechter, naar de griffie van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (art. 15 lid 2 Wahv).

²⁸⁶ HvJEU (Grote Kamer) 11 juli 2024, C-554/21, ECLI:EU:C:2024:594 (*Hann Invest e.a.*). Zie daarover ook <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/de-reservistenpraktijk-bij-de-hoge-raad-kan-niet-langer-het-hof-van-justitie-eu-11-juli-2024-draait-haar-de-nek-om/>.

Wraking en verschoning

De regeling van wraking en verschoning van rechter van artikelen 512-518 Sv is van overeenkomstige toepassing (art. 17 Wahv).

Uitwisseling van standpunten

De behandeling van de zaak begint met de uitwisseling van schriftelijke standpunten (art. 19 Wahv). De partij die geen hoger beroep heeft ingesteld (doorgaans het Parket CVOM), krijgt een afschrift van het beroepschrift toegestuurd. Deze wordt in de gelegenheid gesteld om binnen vier weken een verweerschrift in te dienen. Een afschrift van het verweerschrift wordt toegezonden aan de appellant. Deze kan naar aanleiding daarvan binnen twee weken een (schriftelijke) nadere toelichting op het hoger beroep geven. In dat geval krijgt de andere partij de gelegenheid om daar binnen twee weken op te reageren. Het hof kan de opdracht geven aan de partijen en ook aan getuigen en deskundigen, om binnen een door het hof bepaalde termijn schriftelijk inlichtingen te geven of stukken toe te zenden (art. 20 Wahv). Dat komt zelden voor. Het hof kan na de uitwisseling van de standpunten zonder zitting een beslissing nemen. In verreweg de meeste zaken (volgens de schatting van de geïnterviewde raadsheren ongeveer 85%) vindt geen zitting plaats.

Zitting

Volgens artikel 20a Wahv kan een zitting plaatsvinden op verzoek van een procespartij. Dat in de meeste zaken niet wordt verzocht om een zitting kan vermoedelijk voor een deel worden verklaard door het feit dat zittingen altijd in Leeuwarden plaatsvinden, waardoor een zitting voor veel appellanten veel reistijd zou betekenen. Omdat na beroep op de kantonrechter in alle gevallen een zitting plaatsvindt, hebben appellanten hun verhaal vaak al bij de kantonrechter kunnen doen. Ook dat kan een reden zijn waarom zij niet om een zitting verzoeken.

Wanneer wel wordt verzocht om een zitting, wordt deze altijd ingepland. Uit de tekst van artikel 20a Wahv blijkt niet dat dit verplicht is. Dit kan echter wel uit de parlementaire totstandkoming van de bepaling worden afgeleid. Het aanvankelijk voorgestelde artikel 20a lid 2 Wahv bevatte de toevoeging 'tenzij het gerechtshof het verzoek afwijst, omdat de beslissing van de zaak geen behandeling ter zitting vereist'. Dit onderdeel is geschrapt als gevolg van de motie-Van Oven.²⁸⁷ Als toelichting op deze motie werd gegeven: 'Juist nu in het wetsontwerp voorzien wordt in een tweede feitelijke behandeling voor een aantal «Mulderzaken» gaat het niet aan om voor die appellanten die dat persé willen de mogelijkheid tot een volwaardige behandeling ter terechtzitting te onthouden.'

De geïnterviewde raadsheren achten het wenselijk om in gevallen waarin het beroep kennelijk niet-ontvankelijk is, te kunnen afzien van een zitting. Het gaat in de praktijk vooral om twee soorten gevallen. Ten eerste worden soms, ondanks een rappelbrief, geen gronden aangevoerd waarom de beslissing van de kantonrechter niet in stand kan blijven. Ten tweede zijn de sancties soms lager dan de appelgrens. In geval van een te laat ingesteld beroep kan een zitting soms ook achterwege blijven, maar kan een zitting volgens de

²⁸⁷ Kamerstukken II 1998/99, 25 927, 10.

geïnterviewde raadsheren soms toch nuttig zijn omdat de betrokkene dan een nadere toelichting kan geven op de reden voor de termijnoverschrijding.²⁸⁸ De geïnterviewde raadsheren stellen voor om artikel 8:54 Awb van overeenkomstige toepassing te verklaren op de procedure in hoger beroep.²⁸⁹

In 7.7.4 hebben wij de aanbeveling gedaan om de mogelijkheid in te voeren voor de kantonrechter om af te zien van een zitting wanneer evident is dat een zitting in een concreet geval geen toegevoegde waarde zal hebben. Om dezelfde redenen als die daar zijn genoemd, kan het afzien van een zitting in hoger beroep gerechtvaardigd zijn. Dat is te verenigen met de hiervoor aangehaalde toelichting op het amendement-Van Oven, omdat in de gevallen die het betreft een 'volwaardige behandeling ter terechtzitting' geen toegevoegde waarde heeft.

De mogelijkheid om ambtshalve te beslissen dat wél een zitting plaatsvindt, wordt in de wet niet genoemd. Praktisch wordt hiertoe in bijzondere gevallen wel besloten.²⁹⁰ De geïnterviewde raadsheren achten het wenselijk dat in de Wahv tot uitdrukking wordt gebracht dat ook ambtshalve kan worden besloten om een zitting te houden. Wanneer een zitting wordt gehouden, worden de procespartijen daarvoor uitgenodigd. De zitting is openbaar (art. 20a Wahv). Ten aanzien van getuigen en deskundigen zijn dezelfde regels van toepassing als in geval van beroep op de kantonrechter en doet zich geen omstandigheid voor waarom de zaak toch inhoudelijk behandeld zou moeten worden.

Aanbeveling 26:

Bepaal in artikel 20a Wahv dat het gerechtshof kan besluiten om een zitting te laten plaatsvinden zonder dat een partij daarom heeft verzocht.

Zittingen in hoger beroep kunnen toegevoegde waarde hebben ten opzichte van de schriftelijke afhandeling. Tijdens de zitting kan bijvoorbeeld worden beoordeeld of de betrokkene oprecht overkomt. Dit kan een andere indruk opleveren dan de schriftelijke formuleringen. Dit is vooral relevant wanneer er aanleiding bestaat om te twijfelen of een gedraging is verricht, maar kan ook van belang zijn wanneer wordt aangevoerd dat sprake is van een verschoonbare termijnoverschrijding. De zitting kan ook nieuwe informatie opleveren. Er kunnen nieuwe feiten en argumenten worden genoemd. Het komt ook in hoger beroep nog voor dat een aanvullend proces-verbaal wordt opgevraagd. Daarvoor moet de behandeling van de zaak dan worden aangehouden. De zitting leidt er nu en dan ook toe dat het Parket CVOM de zaak anders gaat zien en de beschikking alsnog vernietigt. Een voordeel van zittingen is verder dat stukken kunnen worden voorgehouden

²⁸⁸ De betrokkene ontvangt in geval van overschrijding van de beroepstermijn overigens standaard een brief met het verzoek om uit te leggen waarom het beroep te laat is ingesteld.

²⁸⁹ Dit is verenigbaar met het beginsel van externe openbaarheid, omdat dat alleen betrekking heeft op de situatie waarin een zitting wél plaatsvindt. Die moet in dat geval openbaar zijn.

²⁹⁰ Vroeger werd standaard een zitting ingepland in zaken waarin degene die beroep had ingesteld niet (correct) was opgeroepen door de kantonrechter. Tijdens die zittingen verscheen echter vrijwel nooit iemand namens de appellant. Daarom is die praktijk verlaten. Zie daarover hof Arnhem-Leeuwarden 26 juli 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:7114.

en dat daarover kan worden gesproken. Zo kan een beeld van Streetview worden getoond en kunnen aan de hand daarvan vragen worden gesteld over de gedraging waarvoor de sanctie is opgelegd.

7.8.4 Herbeoordeling door Parket CVOM

Zie 7.7.3 over de herbeoordeling nadat hoger beroep is ingesteld.

7.8.5 Beslissing

De beslissingen die het hof kan nemen, zijn geregeld in artikel 20d Wahv. Het hof kan besluiten het beroep niet-ontvankelijk te verklaren, in het bijzonder omdat het beroep te laat is ingesteld of de opgelegde boete onder de appelgrens ligt. Wordt het beroep ontvankelijk geacht, dan kan het hof ofwel de beslissing van de kantonrechter bevestigen, ofwel de beslissing geheel of gedeeltelijk vernietigen. Bij een bevestiging kan het hof de gronden van de beslissing overnemen of verbeteren. Bij een (gedeeltelijke) vernietiging beslist het hof zoals de kantonrechter had moeten doen. Wanneer de kantonrechter ten onrechte heeft aangenomen dat degenen die beroep heeft ingesteld niet (tijdig) zekerheid heeft gesteld (art. 14 lid 2 Wahv), kan het hof de zaak terugwijzen naar de rechtbank, waarna de kantonrechter opnieuw moet beslissen op het beroep, met inachtneming van het arrest van het hof. In die situatie kan het hof ook zelf de zaak inhoudelijk beoordelen, maar alleen wanneer de betrokkene dat verlangt.

Geen aanvulling van de gronden van beroep door het hof

Evenals bij het beroep bij de kantonrechter, wordt in hoger beroep alleen beslist op de aangevoerde gronden van beroep. Een geïnterviewde raadsheer gaf wel aan dat hij soms wel uit eigen beweging relevante informatie opzoekt om een aangevoerde grond te kunnen beoordelen. Zo kan volgens deze raadsheer op Google Maps (soms) worden bekeken hoe de bebording was op een bepaalde datum. Dit kan leiden tot een aanvulling van de feitelijke gronden.

Procedure sui generis

De raadsheren van het hof benadrukten in het interview dat de Wahv-procedure een procedure sui generis is. De procedure kent voornamelijk bestuursrechtelijke, maar ook strafrechtelijke aspecten. De typen zaken zijn altijd lichte verkeersovertredingen waar relatief lage sancties voor zijn opgelegd. Voor de werkbaarheid van het systeem is het belangrijk dat de zaken efficiënt kunnen worden afgedaan. Deze aspecten hebben invloed op de keuzes die door het hof worden gemaakt ten aanzien van de toepasselijke regels en uitgangspunten. Soms worden leerstukken uit het algemene bestuursrecht onverkort toegepast. Wanneer deze echter onverkort worden toegepast, kan dat onwenselijke gevolgen hebben, in het bijzonder ten aanzien van de efficiëntie van de procedure. Daarom wordt soms gekozen voor een eigen invulling van een meer algemeen bestuursrechtelijk leerstuk.

7.8.6 Motivering en uitspraak van de beslissing

Wat over het motiveren en uitspreken van de beslissing is opgemerkt in 7.7.6 en 7.7.7, is ook van toepassing op beslissingen van het hof.

7.9 Veelvoorkomende beroepsgronden

7.9.1 Betwisting gedraging

Het komt vaak voor dat in beroep wordt betwist dat de gedraging heeft plaatsvonden dan wel dat de gedraging is begaan door de gesanctioneerde of met een voertuig op naam van de gesanctioneerde. In beginsel wordt er bij de beoordeling van het beroep door de OvJ, kantonrechter of appelrechter van uitgegaan dat de gegevens in het zaakoverzicht de oplegging van de sanctie rechtvaardigen. De enkele betwisting of ontkenning van de gedraging is niet voldoende om twijfel aan de juistheid van die gegevens op te wekken. In dat geval wordt de gedraging vastgesteld aan de hand van de gegevens in het zaakoverzicht.²⁹¹ Wanneer concrete feiten of omstandigheden worden aangevoerd die aanleiding geven voor twijfel, zal het Parket CVOM of de rechter onderzoeken of die feiten of omstandigheden aanleiding geven voor vernietiging of matiging van de sanctie.²⁹² Om daarover te kunnen beslissen, kan het nodig zijn om meer gegevens ter beschikking te krijgen. Het komt daarom in alle fasen van de rechtsbescherming voor dat een opsporingsambtenaar wordt gevraagd om een aanvullend proces-verbaal op te maken²⁹³ of dat degene die beroep heeft ingesteld wordt verzocht om gegevens aan te leveren. Wanneer een verbalisant op grote schaal (gelijksoortige) overtredingen constateert, is het overigens de vraag hoeveel deze zich nog herinnert van een concrete overtreding op het moment waarop hij een aanvullend proces-verbaal opstelt.

In essentie is de hiervoor beschreven werkwijze ten aanzien van de vaststelling van feiten en het bewijs bestuursrechtelijk van aard. Omdat sprake is van punitief bestuursrecht wordt, in afwijking van de algemene bewijsregels die in het bestuursrecht worden toegepast, wel aangesloten bij bepaalde elementen van het strafrechtelijke bewijsrecht. Zo ligt de bewijslast uitsluitend bij het bestuursorgaan en is een hogere bewijsstandaard van toepassing dan het enkele aannemelijk maken dat een gedraging is begaan.²⁹⁴ Ook de jurisprudentie op het punt van onrechtmatig verkregen bewijs vertoont verwantschap met het strafrechtelijke beoordelingskader.²⁹⁵

Wanneer de gedraging alleen is waargenomen door een opsporingsambtenaar, en objectief ondersteunend bewijsmateriaal derhalve ontbreekt, is de bewijspositie van de gesanctioneerde relatief zwak. Dikwijls is het het woord van de gesanctioneerde tegen het woord van de opsporingsambtenaar en wordt aan de verklaring van de opsporingsambtenaar die op ambtseed of ambtsbelofte heeft verklaard als uitgangspunt meer waarde

²⁹¹ Hof Arnhem-Leeuwarden 13 januari 2025, ECLI:NL:GHARL:2025:89

²⁹² Rb. Noord-Holland 24 januari 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:842.

²⁹³ Zie bijvoorbeeld hof Arnhem-Leeuwarden 17 december 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:7790.

²⁹⁴ Albers 2019, par. 3.2.

²⁹⁵ Zie bijv. Schuurmans 2017.

gehecht. Dat is in strafzaken waarin het heterdaad-proces-verbaal van een opsporingsambtenaar het enige bewijsmiddel is, overigens niet anders.

Overtredingen worden dikwijls geconstateerd met behulp van apparatuur, zoals een lasergun, flitspaal ter zake van snelheidsovertredingen of een rollentestbank ter zake van de vraag of een bromfiets is opgevoerd. Het is mogelijk dat deze apparatuur niet goed is afgesteld of het onderzoek anderszins niet correct is uitgevoerd, waardoor de resultaten niet betrouwbaar zijn. Als uitgangspunt gaat de rechter er echter vanuit dat apparatuur correct is afgesteld en het onderzoek in overeenstemming met de daarvoor geldende vereisten is uitgevoerd.²⁹⁶

Wanneer de gedraging wordt betwist, gaat het soms niet zozeer om de gedraging als zodanig, maar om de vraag of deze onder de gegeven omstandigheden strafbaar was. Zo is denkbaar dat niet wordt betwist dat een voertuig op een bepaald plaats heeft gereden, maar wel dat dat toen en daar niet toegelaten was. Zo kan de bebording in verband met werkzaamheden onjuist of onduidelijk zijn geweest.

7.9.2 Ten onrechte niet staandegehouden bestuurder

Wanneer een boete op kenteken wordt uitgeschreven, moet blijken dat er geen reële mogelijkheid tot staandehouding is geweest, waarbij de identiteit van de bestuurder kon worden vastgesteld. In processen-verbaal wordt het ontbreken van deze mogelijkheid geregeld onvoldoende onderbouwd. Er wordt dan ook geregeld, en niet zelden met succes, aangevoerd dat een sanctie niet op kenteken had mogen worden opgelegd omdat er een reële mogelijkheid tot staandehouding bestond.²⁹⁷

7.9.3 Onbevoegde opsporingsambtenaar

Het komt geregeld voor dat de bevoegdheid van de opsporingsambtenaar om de sanctie op te leggen, wordt betwist. Als uitgangspunt wordt gehanteerd dat de opsporingsambtenaar bevoegd was om de overtreding te constateren en de sanctie op te leggen. Alleen wanneer een bevoegdheidsverweer wordt gevoerd waardoor gereede twijfel ontstaat over de bevoegdheid, zal de rechter de bevoegdheid van de opsporingsambtenaar onderzoeken.²⁹⁸ Het enkele feit dat de gemachtigde geen stukken heeft ontvangen is geen grond voor twijfel.²⁹⁹ Het lijkt zelden voor te komen dat een bevoegdheidsverweer slaagt.

²⁹⁶ Hof Arnhem-Leeuwarden 10 december 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:7603 (bromfietsrollentestbank).

²⁹⁷ Zie bijvoorbeeld hof Arnhem-Leeuwarden 22 januari 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:569.

²⁹⁸ Hof Arnhem-Leeuwarden 23 december 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:11084; hof Arnhem-Leeuwarden 18 september 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:5896.

²⁹⁹ Hof Arnhem-Leeuwarden 1 november 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:10173.

7.9.4 Omstandigheden die tot matiging moeten leiden

Algemeen

Het hof Arnhem-Leeuwarden hanteert het volgende als uitgangspunt bij de bepaling van de hoogte van de sanctie:

Op grond van artikel 2, derde lid, van de Wvhw is de hoogte van de sanctie voor elke gedraging vastgesteld in de bij de wet behorende bijlage. Deze in hoge mate tariefmatige afdoening van gedragingen brengt mee dat de omstandigheden van het concrete geval niet licht van invloed zullen zijn op de hoogte van de opgelegde sanctie. Slechts bijzondere omstandigheden kunnen aanleiding geven om van de vastgestelde tarieven af te wijken.³⁰⁰

Hierna zullen wij onder meer ingaan op de vraag of de rechter opgelegde sancties kan matigen wanneer deze als onevenredig hoog worden beschouwd. In 7.6.2 is al aan de orde gekomen dat schending van de hoorplicht in het kader van het administratief beroep reden kan zijn voor matiging van een sanctie. In 7.10.2 zal blijken dat ook overschrijding van de redelijke termijn voor de behandeling van het beroep een grond voor matiging oplevert. Daarnaast worden boetes geregeld gematigd, soms tot nihil, vanwege de omstandigheden waaronder de gedraging is verricht of vanwege persoonlijke omstandigheden.³⁰¹

Matiging vanwege onevenredig tarief

Bij het hof Arnhem-Leeuwarden is enkele malen geklaagd over de hoogte van de standaardtarieven, in het bijzonder omdat deze door de beleidsmatige extra verhogingen niet meer in een redelijke verhouding zouden staan tot de ernst van de gedraging. Het hof stelde zich aanvankelijk op het standpunt dat de rechter geen oordeel mag vormen over de hoogte van de standaardtarieven en de ernst van de gedragingen die bij wet voor gedragingen zijn bepaald.³⁰² In juli 2025 is het daarop echter teruggekomen en heeft het overwogen dat de rechter een evenredigheidstoetsing mag uitvoeren, hoewel 'de intensiteit waarmee het hof dient te toetsen gering is'.³⁰³

'Het evenredigheidsbeginsel brengt mee dat bij de bepaling van de hoogte van de sanctie uitgangspunt is dat deze in redelijke verhouding staat tot de aard en de ernst van de gedraging, waarbij doel van de sanctie is het sanctioneren van strafwaardig gedrag en het dienen van de belangen waartoe de in artikel

³⁰⁰ Hof Arnhem-Leeuwarden 3 juni 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:5479. De laatste zin van deze overweging is vergelijkbaar met artikel 5:46 lid 3 Awb: 'Indien de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, legt het bestuursorgaan niettemin een lagere bestuurlijke boete op indien de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is.'

³⁰¹ Wanneer zich in één zaak meer gronden voor matiging voordoen, worden deze cumulatief toegepast. Zie bijvoorbeeld Rb. Zeeland-West-Brabant 25 juni 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:5238 (schending hoorplicht én geringe draagkracht).

³⁰² Hof Arnhem-Leeuwarden 23 november 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:10230.

³⁰³ In het algemene bestuursrecht wordt veel belang gehecht aan het uitvoeren van een evenredigheidstoetsing wanneer beroep tegen een bestuurlijke boete is ingesteld. Zie daarover Van der Vorm, Hartmann en Rogier 2025.

2, eerste lid, van de *Wahv* genoemde regelgeving strekt, zoals de belangen genoemd in artikel 2 van de *Wegenverkeerswet 1994*.³⁰⁴

Bij omvang van die toetsing is volgens het hof relevant in hoeverre de wetgever heeft gemotiveerd waarom de hoogte van een tarief evenredig is ten opzichte van de ernst van de overtreding. In deze uitspraak achtte het hof de sanctie van € 160 voor het heldheld bellen als fietser niet onevenredig. Er waren op het moment waarop dit rapport werd afgesloten, nog geen andere uitspraken van het hof beschikbaar waarin een evenredigheidstoetsing is uitgevoerd.

Omstandigheden waaronder de gedraging is verricht

Voorbeelden van omstandigheden waaronder de gedraging is verricht die tot matiging kunnen leiden, zijn:

- ④ De gesanctioneerde heeft weliswaar een overtreding begaan, maar de situatie ter plaatse was onduidelijk, waardoor de gesanctioneerde mogelijk niet heeft begrepen dat hij een overtreding beging.³⁰⁵
- ④ Er is sprake van voortgezette handeling, omdat de gedragingen, die kort na elkaar of gelijktijdig zijn begaan, voortkomen uit één ongeoorloofd wilsbesluit (vgl. art. 56 Sr).³⁰⁶ In dat geval wordt voor één van de gedragingen een sanctie in stand gelaten en wordt de andere sanctie tot nihil gematigd.
- ④ De sanctie is opgelegd voor het ontbreken van een geldige keuring voor een voertuig, vastgesteld bij een registercontrole door de RDW, maar de gesanctioneerde heeft aannemelijk gemaakt dat het voertuig in de desbetreffende periode niet op de weg is geweest en het voertuig niet kon worden geschorst.³⁰⁷
- ④ De sanctie is opgelegd voor het parkeren op een gehandicaptenparkeerplaats zonder dat de gehandicaptenparkeerkaart duidelijk zichtbaar was neergelegd, terwijl bijvoorbeeld de gesanctioneerde aannemelijk heeft gemaakt over een geldige gehandicaptenparkeerkaart te beschikken³⁰⁸ of de gesanctioneerde niet wist dat de invalidenparkeerkaart niet meer geldig was.³⁰⁹

Persoonlijke omstandigheden

Voorbeelden van persoonlijke omstandigheden waaronder de gedraging is verricht die tot matiging kunnen leiden, zijn:

- ④ Er zijn meer sancties opgelegd voor dezelfde gedraging die vaker is begaan en matiging wordt passend geacht ter voorkoming van een onevenredig hoog totaalbedrag aan sancties, waarbij de financiële situatie

³⁰⁴ Hof Arnhem-Leeuwarden 31 juli 2025, ECLI:NL:GHARL:2025:4719. Een Haagse kantonrechter was overigens van opvatting dat de toetsing die het hof uitvoerde niet toelaatbaar was. 'Aldus is het gerechtshof zelf als regelgever opgetreden.' Zie Rb. Den Haag 18 november 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:22428.

³⁰⁵ Voorbeelden: Rb. Noord-Holland 17 maart 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:4220 (foutparkeren terwijl werkzaamheden aan een parkeerterrein werden uitgevoerd; matiging tot € 50) en Rb. Noord-Nederland 11 februari 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:728 (verkeersteken en onderbord geven verschillende signalen af).

³⁰⁶ Voorbeeld: hof Arnhem-Leeuwarden 24 oktober 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:8990 (in één inhaalmanoeuvre overschrijden van de doorgetrokken streep en het gebruiken van een verdrijvingsvlak). In hof Arnhem-Leeuwarden 28 oktober 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:9215 werd het eerst over een puntstuk rijden en daarna van rijstrook wisselen zonder het andere verkeer voor te laten gaan aangemerkt als voortvloeiend uit twee wilsbesluiten, waarvoor de oplegging van twee afzonderlijke sancties gerechtvaardigd werd geacht.

³⁰⁷ Rb. Noord-Nederland 3 maart 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:808.

³⁰⁸ Rb. Noord-Holland 5 februari 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:9345 (matiging tot € 30).

³⁰⁹ Hof Arnhem-Leeuwarden 20 juni 2027, ECLI:NL:GHARL:2017:5218.

van de gesanctioneerde soms wordt betrokken.³¹⁰ Een dergelijk matiging lijkt op het systeem van gematigde cumulatie in geval van meerdaadse samenloop in het strafrecht (art. 57 Sr).

- ⦿ De draagkracht van de gesanctioneerde is gering.³¹¹ Een geïnterviewde kantonrechter matigt in dit geval in beginsel niet, omdat er veel mogelijkheden zijn om een betaalregeling met het CJIB overeen te komen.
- ⦿ Kwetsbare medische situatie van een derde.³¹²
- ⦿ Vanwege de psychische gesteldheid van de gesanctioneerde kon deze de gevolgen van zijn gedragingen niet overzien.³¹³
- ⦿ Er was sprake van een situatie van overmacht.³¹⁴
- ⦿ Overige relevante persoonlijke omstandigheden, waaronder verslavingsproblematiek.³¹⁵

In beslissingen die zijn genoemd bij de laatste drie genoemde omstandigheden, is de opgelegde sanctie tot nihil gematigd.

7.10 Mensenrechtelijke waarborgen

7.10.1 Criminal charge

Een administratieve sanctie op grond van de Wahv is een punitieve sanctie. Vóór de invoering van de Wahv werden gedragingen die nu administratief worden gesanctioneerd, strafrechtelijk afgedaan.

De administratieve sanctie houdt de betaling van een geldbedrag in, wat sterk lijkt op de strafrechtelijke geldboete. Het is dan ook evident dat de oplegging van een administratieve sanctie op grond van de Wahv een *criminal charge* inhoudt als bedoeld in artikel 6 EVRM, waarin het recht op een eerlijk proces wordt gegarandeerd. Dat is in de MvT ook erkend.³¹⁶ Dit is relevant omdat de persoon aan wie de administratieve sanctie wordt opgelegd, daardoor aanspraak kan maken op de meer specifieke rechten die onder het recht op een eerlijk proces vallen. In de zaak Öztürk ging het om het recht op een tolk. Ook onder andere het recht op rechtsbijstand (zie 7.4.2), het recht op behandeling van de zaak binnen een redelijke termijn en het recht getuigen te ondervragen, kunnen relevant zijn in Wahv-zaken. Op het recht op rechtsbijstand is in 7.4.2

³¹⁰ Voorbeelden: Rb. Noord-Holland 6 april 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:3983 (voor niet verzekeren twee bromfietsen boetes van in totaal € 12.961, gematigd tot € 1.994) en Rb. Noord-Holland 21 oktober 2014, ECLI:NL:RBNHO:2014:9808 (meermalen oprijden van een busbrug ondanks geslotenverklaring; eerste sanctie is in stand gelaten en tweede en verdere sancties zijn met 50% gematigd; kantonrechter overweegt dat dit ook van toepassing kan zijn wanneer het slechts twee sancties betreft). In Rb. Noord-Holland 30 januari 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:569 werd niet gematigd omdat het twee verschillende soorten gedragingen betrof (andere pleegplaats en tijd). In Rb. Noord-Holland, 13 mei 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:10099-10111 werd de eerste sanctie gehandhaafd en werden alle latere sancties gematigd tot nihil, waarbij de draagkracht van de gesanctioneerde een rol speelde.

³¹¹ Voorbeelden: hof Arnhem-Leeuwarden 10 juli 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:5058 en hof Arnhem-Leeuwarden 13 april 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:2856. Soms spelen daarbij bijzondere omstandigheden een rol, zoals in laatstgenoemde zaak de omstandigheid dat de gesanctioneerde langdurig gedetineerd was en daardoor niet in staat was om inkomsten te verwerven.

³¹² Rb. Noord-Nederland 28 november 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:5164 (zonder recht op invalidenparkeerplaats bij ziekenhuis geparkeerd om onlangs geopereerde patiënt op te halen).

³¹³ Voorbeelden: Rb. Noord-Holland 8 januari 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:8576 (meerdere auto's zijn tegen betaling op naam van gesanctioneerde gezet, waarmee door anderen overtredingen zijn begaan) en Rb. Breda 18 november 2010, ECLI:NL:RBBRE:2010:BO7422 (auto niet gekeurd, maar betrokkene lijdt aan progressieve afasie en dementie en auto is inmiddels geschorst).

³¹⁴ Voorbeeld: Rb. Breda 18 juni 2009, ECLI:NL:RBBRE:2009:BJ2082 (arts was in door echtgenoot bestuurde auto onderweg naar spoedgeval).

³¹⁵ Voorbeeld: hof Arnhem-Leeuwarden 3 juni 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:5479.

³¹⁶ *Kamerstukken II* 1987/88, 20 329, 3 (MvT), p. 27, onder verwijzing naar EHRM 21 februari 1984, appl.no. 8544/79 (*Öztürk t. Duitsland*), § 53. In deze zaak nam het EHRM op dezelfde gronden aan dat de oplegging van een administratieve boete op grond het *Ordnungswidrigkeitengesetz* vanwege een verkeersovertreding een *criminal charge* opleverde.

ingegaan. Op de twee laatstgenoemde rechten wordt hierna nader ingegaan. De relevantie van het recht op toegang tot de rechter is hiervoor aan de orde gekomen in het kader van eis van zekerheidstelling en de appelgrens. Er zijn meer aspecten van het recht op een eerlijk proces die relevant zijn voor Wahv-procedures, maar die zijn in interviews niet naar voren gekomen als aandachtspunten.

Bij de beoordeling of het recht op een eerlijk proces is gerespecteerd, wordt de procedure als geheel beoordeeld. Dit impliceert dat het enkele feit dat een bepaald aspect van de procedure niet in overeenstemming is met artikel 6 EVRM, niet noodzakelijkerwijs meebrengt dat deze bepaling is geschonden. In de jurisprudentie van het EHRM wordt ten aanzien van het niveau van de bescherming die het EHRM biedt een onderscheid gemaakt tussen de 'hard core of criminal law' en zaken die traditioneel niet onder het strafrecht vallen, zoals de oplegging van een bestuurlijke boete, vooral als deze relatief laag is. De oplegging van straffen voor lichte verkeersovertredingen wordt door het EHRM expliciet genoemd als niet behorend tot de kern van het strafrecht. Volgens de uitspraak in de zaak *Jussila t. Finland* zijn in het laatste geval de strafrechtelijke waarborgen van artikel 6 EVRM niet noodzakelijkerwijs in hun volle omvang van toepassing.³¹⁷ Dit kan betekenen dat, zoals in de zaak *Jussila*, kan worden afgezien van het houden van een zitting. Het niet precies duidelijk welke waarborgen op welk niveau moeten worden gerespecteerd in geval een zaak niet tot de kern van het strafrecht behoort. De overwegingen uit *Jussila* zijn relevant voor Wahv-boetes, aangezien deze het karakter van een bestuurlijke boete hebben, terwijl relatief lage boetes worden opgelegd.

7.10.2 Recht op behandeling van de zaak binnen een redelijke termijn

Wanneer beroep op de kantonrechter en mogelijk daarna hoger beroep op het gerechtshof wordt ingesteld, moet de rechter binnen een redelijke termijn tot een uitspraak komen. De redelijke termijn van berechting vangt aan op het moment dat vanuit het bestuursorgaan jegens de gesanctioneerde persoon een handeling wordt verricht waaraan deze in redelijkheid de verwachting kan ontlelen dat hem een sanctie zal worden opgelegd en eindigt door de uitspraak van de rechtbank. De redelijke termijn van berechting in eerste aanleg bedraagt ten hoogste twee jaar, inclusief de procedure van administratief beroep. De redelijke termijn voor de behandeling in hoger beroep is eveneens ten hoogste twee jaren, gerekend de instelling van het beroep. De redelijke termijn van berechting kan langer zijn wanneer de duur van de procedure in overwegende mate aan de indiener van het beroep of diens gemachtigde is toe te rekenen.³¹⁸ Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn wanneer de verdediging heeft verzocht om de gelegenheid om de gronden van het beroep te mogen aanvullen, bijvoorbeeld door een draagkrachtverweer beter te onderbouwen.³¹⁹

Wanneer werd geconstateerd dat sprake is van overschrijding van de redelijke termijn, volstond het hof Arnhem-Leeuwarden tot 28 juli 2023 met de vaststelling van de overschrijding, zonder daar gevolgen aan te

³¹⁷ EHRM 23 november 2006, appl.no. 73053/01 (*Jussila t. Finland*), § 43.

³¹⁸ Hof Arnhem-Leeuwarden 3 maart 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:1777.

³¹⁹ Hof Arnhem-Leeuwarden 12 maart 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:1785.

verbinden ten voordele van de indiener van het beroep.³²⁰ Vanaf die dag voert het hof echter een andere koers.

Wanneer de redelijke termijn is overschreden, in de procedure in eerste aanleg of in de procedure in hoger beroep, wordt het sanctiebedrag gematigd met 25%. Is in beide fasen van de procedure sprake van termijnoverschrijding, dan wordt het sanctiebedrag twee keer gematigd.³²¹ In afwijking van het algemene bestuursrecht,³²² toetst het hof volgens geïnterviewde raadsheren niet ambtshalve of de redelijke termijn is overschreden. Het komt ons, ook in het belang van het realiseren van rechtseenheid binnen bestuursrechtelijke procedures, wenselijk voor dat het hof wel ambtshalve gaat toetsen of de redelijke termijn is overschreden.³²³ Ook wanneer de gesanctioneerde een rechtspersoon is, kan aanleiding bestaan voor matiging van de sanctie wegens overschrijding van de redelijke termijn.³²⁴

In de fase van de behandeling door de kantonrechter (gerekend vanaf het moment van instellen van administratief beroep) komt het vaak voor dat de redelijke termijn voor behandeling van de zaak niet wordt gehaald. Dit hangt samen met verschillende factoren: de herbeoordeling door het Parket CVOM neemt tijd in beslag, het Parket CVOM mag op grond van convenanten maar een beperkt aantal zaken per jaar naar de rechtbanken sturen en de Rechtspraak heeft in sommige arrondissementen te weinig capaciteit. In 7.3.2 is besproken dat in 2025 een flink aantal beschikkingen is vernietigd door het Parket CVOM omdat het was gelukt om de desbetreffende zaken binnen een redelijke termijn te behandelen.

In geval een rechter vaststelt dat de redelijke termijn is overschreden, kan de betrokkene aanspraak maken op een proceskostenvergoeding. In combinatie met de wetenschap dat het vaak voorkomt dat de termijn niet gehaald wordt, kan dit een aanzuigende werking hebben op het instellen van administratief beroep, beroep op de kantonrechter en hoger beroep, ook in gevallen waarin er inhoudelijk redelijkerwijs geen gronden bestaan om beroep in te stellen. Enerzijds levert het een mogelijke straffkorting op voor de betrokkene. Anderzijds levert het een vergoeding voor de kosten van professionele rechtsbijstand op, die uiteindelijk ten gunste van de rechtsbijstandverlener komt. Een toename van het aantal beroepen gaat gepaard met extra werklust, met als mogelijk gevolg dat de toch al bestaande capaciteitstekorten, nog verder oplopen. Wanneer de aangepaste regels over de proceskostenvergoeding (art. 13a lid 2 Wavh) feitelijk worden toegepast, zou deze neerwaartse spiraal mogelijk doorbroken worden. Zie daarover 7.11.

7.10.3 Recht getuigen te ondervragen

Op grond van artikel 6 lid 3 sub d EVRM heeft de gesanctioneerde het recht om belastende getuigen te ondervragen.³²⁵ Wanneer een beslissende getuige zonder goede reden niet kon worden ondervraagd door of

³²⁰ Hof Arnhem-Leeuwarden 3 maart 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:1777.

³²¹ Hof Arnhem-Leeuwarden 28 juli 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:6369.

³²² ABRvS 20 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4761, AB 2025/50, r.o. 15.

³²³ Terzijde merken wij op dat dit ook in strafvorderlijke procedures gebeurt.

³²⁴ Hof Arnhem-Leeuwarden 16 mei 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:3383.

³²⁵ Daar dacht het hof Arnhem-Leeuwarden vroeger anders over. In Hof Leeuwarden 6 februari 2004, ECLI:NL:GHLEE:2004:AO8288 overwoog het over artikel 20c Wavh: 'Noch deze bepaling, noch enige andere rechtsregel verplicht het gerechtshof echter om in zaken als de onderhavige op verzoek een getuige of getuigen te horen.'

namens de gesanctioneerde, kan dit in het algemeen een schending van het ondervragingsrecht opleveren.³²⁶ De belangrijkste getuigen in de zin artikel 6 lid 3 sub d EVRM zijn de opsporingsambtenaren die overtredingen hebben geconstateerd, in het bijzonder als het gaat om ter plaatse geconstateerde overtredingen. Zij zijn ook dikwijls beslissende getuigen.

In het licht van de zogenoemde Keskin-jurisprudentie³²⁷ is de vraag gerezen, of het ondervragingsrecht in Wahv-zaken onverkort van toepassing is. Het hof Arnhem-Leeuwarden is van opvatting dat dit niet het geval is.³²⁸ Het ondervragingsrecht impliceert volgens het hof niet dat in iedere Wahv-zaak de desbetreffende ambtenaar moet kunnen worden ondervraagd. Daarbij acht het hof het van belang dat de Wahv is ingevoerd om lichte verkeersovertredingen doelmatig te kunnen afdoen. Hoewel adequate rechtsbescherming relevant werd geacht, moeten opgelegde sancties op een effectieve wijze kunnen worden geïnd. Belangrijk daarbij was het verminderen van de werklast voor de politie, het openbaar ministerie en de rechterlijke macht. Wanneer ambtenaren tijdens fysieke hoorzittingen min of meer standaard zouden moeten worden ondervraagd, zou dat een zware belasting voor de handhaving en de rechterlijke macht opleveren. Het hof benadrukt dat bij Wahv-gedragingen sprake is van weinig ernstige gedragingen, waarvoor alleen relatief lage sancties kunnen worden opgelegd. Het hof is, onder verwijzing naar *Jussila t. Finland*, van opvatting dat het daarom gerechtvaardigd is om het ondervragingsrecht beperkt uit te leggen.³²⁹ Vervolgens benadrukt het hof dat in veel gevallen zal kunnen worden volstaan met het voorleggen van schriftelijke vragen aan de ambtenaar, die vervolgens een aanvullend proces-verbaal kan opmaken. Wanneer dat is gebeurd, zal over het algemeen het ontbreken van een mondelinge ondervragingsgelegenheid voldoende zijn gecompenseerd, waardoor de procedure als geheel voldoet aan het recht op een eerlijk proces. In de praktijk komt het uiterst zelden voor dat een opsporingsambtenaar wordt gehoord. Het komt wel vaak voor dat een opsporingsambtenaar een aanvullen proces-verbaal opmaakt.

Anders dan in strafzaken wordt aangenomen, moeten getuigenverzoeken in Wahv-zaken volgens het hof worden gemotiveerd. Daarbij moet worden onderbouwd wanneer het horen van de belastende getuige noodzakelijk is. In geval van onvoldoende onderbouwing, mag de rechter beslissen dat de ambtenaar in kwestie niet nader zal worden bevraagd. Daarvoor kan ook reden zijn wanneer redelijkerwijs niet kan worden verwacht dat de ambtenaar meer zal kunnen verklaren dan hij al heeft gedaan, bijvoorbeeld omdat sprake is van een met behulp van meetapparatuur geconstateerde overtreding.³³⁰

³²⁶ EHRM (GC) 15 december 2011, appl.nos. 26766/05 & 22228/06, NJ 2012/283 (*Al-Khawaja & Tahery t. Verenigd Koninkrijk*).

³²⁷ In HR 20 april 2021, ECLI:NL:HR:2021:576, NJ 2021/173 heeft de Hoge Raad uiteengezet wat de betekenis voor het Nederlandse strafproces is van EHRM 19 januari 2021, appl.no. 2205/16 (*Keskin t. Nederland*).

³²⁸ Hof Arnhem-Leeuwarden 14 april 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:3210. Zie ook Hof Arnhem-Leeuwarden 17 augustus 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:6926.

³²⁹ EHRM 23 november 2006, appl.no. 73053/01 (*Jussila t. Finland*).

³³⁰ Het hof wijst er nog op dat in het laatste geval doorgaans geen sprake zal zijn van een verklaring van een getuige. Die opvatting wordt niet onderbouwd.

7.10.4 Recht op een tolk en vertaling van stukken

Bijstand door een tolk

In de Wahv zijn bepalingen opgenomen over de beëdiging van tolken (art. 12 lid 4-5 en 20c lid 4-5 Wahv). De wet bevat echter geen bepalingen over het recht op een tolk. Artikel 8:49 Awb, waarin is bepaald dat de rechtbank een tolk kan benoemen, is niet van toepassing. Betrokkenen hebben wel het recht op een tolk op grond van artikel 6 lid 3 sub e EVRM (recht op een eerlijk proces), aangezien de oplegging van een Wahv-sanctie een *criminal charge* oplevert.

Een kantonrechter vertelde echter dat het praktisch in de meeste gevallen onmogelijk is om een tolk op te roepen. Het is op voorhand meestal niet bekend of een betrokkene zal verschijnen en evenmin welke taal de betrokkene spreekt. Alleen als iemand op voorhand heeft aangegeven alleen één taal te beheersen, wordt een tolk voor die taal geregeld. Wanneer blijkt dat een betrokkene niet voldoende in staat is om te participeren in een zitting in het Nederlands, zoekt deze kantonrechter naar praktische oplossingen. In veel gevallen wordt tijdens de zitting (door kantonrechter, procesvertegenwoordiger en betrokkene) in het Engels gesproken. Er wordt ook wel gevraagd of de betrokkene zelf iemand kan bellen om als tolk op te treden, zoals een vriend die beter Nederlands spreekt. De geïnterviewde kantonrechter vertelde dat weleens is geprobeerd om telefonisch een tolk te regelen. Dat duurde echter te lang (het zijn korte zittingen). Wanneer alle pogingen tot praktische oplossingen geen soelaas bieden, wordt de zitting aangehouden en wordt voor de volgende zitting een tolk geregeld, tenzij de betrokkene aangeeft zelf iemand mee te zullen nemen die als tolk kan optreden. Deze kantonrechter is van opvatting dat er weliswaar sprake is van een criminal charge, maar wel een van de lichtste vorm. Daarom kan niet worden verwacht dat in iedere zaak waarin het relevant is een tolk wordt geregeld. Het gaat er uiteindelijk om dat in voldoende mate wordt gewaarborgd dat de betrokkene zijn verhaal kan doen en vragen kan beantwoorden, waardoor de procedure als geheel voldoet aan het recht op een eerlijk proces.

Vertaling van stukken

Het woonland van de gesanctioneerde is bepalend voor de taal waarin de initiële beschikking wordt opgesteld. In geval van een Nederlands adres wordt de beschikking in het Nederlands opgesteld. Is het een buitenlands adres in een zogenaamd CBE-land (waarmee op Europees niveau gegevens worden uitgewisseld) en een van de afgesproken CBE-feiten, dan wordt de beschikking opgesteld in de taal van het desbetreffende land. Alleen de omschrijving van de gedraging wordt daarin nog in het Nederlands vermeld, maar er wordt aan gewerkt om ook die omschrijving in de andere taal op te nemen. Ten aanzien van niet-CBE-landen en niet-CBE-feiten wordt de beschikking toegezonden in het Nederlands, met een toelichting in het Duits, Engels en Frans. Overigens is op de website van het CJIB informatie beschikbaar in 21 talen. Stukken in het (zeer beperkte) procesdossier, in het bijzonder het zaakoverzicht, worden in het Nederlands verstrekt. Het is aan degene die

beroep heeft ingesteld om te zorgen dat hij kennis kan nemen van de inhoud van de stukken in een taal die hij begrijpt.³³¹

Personen die beroep hebben ingesteld tegen een beschikking, brengen soms stukken in die in een andere taal dan het Nederlands zijn opgesteld. Wanneer bijvoorbeeld een beroepschrift in het Pools is opgesteld, wordt dat niet door een officiële vertaler vertaald. In plaats daarvan wordt het ingevoerd in Google translate of een ander vertaalprogramma.

7.11 Proceskostenvergoeding

7.11.1 Algemeen

De kantonrechter kan een partij veroordelen in de kosten die de andere partij redelijkerwijs heeft moeten maken (art. 13a-13b Wahv).³³² Deze mogelijkheid is in 1997 ingevoerd. Artikel 13a Wahv heeft betrekking op de situatie waarin de kantonrechter een beslissing heeft genomen op het beroep. In artikel 13b Wahv is de kostenveroordeling geregeld in geval de OvJ in het kader van een heroverweging geheel of gedeeltelijk aan de indiener van het beroepschrift tegemoet is gekomen en de indiener daarom het beroepschrift heeft ingetrokken. Op de vaststelling van de vergoeding is het Besluit proceskosten bestuursrecht van toepassing. Daarin is bepaald welke kosten voor vergoeding in aanmerking komen en op welke wijze de hoogte van de vergoeding moet worden bepaald. De voorschriften over de proceskostenveroordeling zijn in hoger beroep van overeenkomstige toepassing (art. 20d lid 4 Wahv).

Wanneer een gesanctioneerde zonder gemachtigde heeft geprocedeerd, wordt niet vaak een proceskostenvergoeding (zoals een reiskostenvergoeding) toegekend. Dat komt vermoedelijk doordat deze alleen wordt toegekend als er om is verzocht. Gesanctioneerden die niet door een professioneel gemachtigde worden bijgestaan weten mogelijk niet dat zij een vergoeding kunnen vragen. In het belang van een goede rechtspleging verdient het aanbeveling om dit te vermelden in de oproeping voor de zitting.

Aanbeveling 27:

Vermeld in de oproeping voor de zitting bij de kantonrechter dat de gesanctioneerde kan verzoeken om een proceskostenvergoeding.

7.11.2 Gevallen waarin aanleiding kan bestaan voor proceskostenvergoeding

Er is in beginsel alleen aanleiding voor toekenning van een proceskostenvergoedingen wanneer de inleidende beschikking is vernietigd of ingetrokken of wanneer deze is gewijzigd, bijvoorbeeld doordat het bedrag van de

³³¹ Vgl. *Kamerstukken II 2003/04*, 29 702, 3, p. 147-149 (MvT bij Vierde Tranche Awb).

³³² Proceskostenvergoedingen worden vrijwel altijd toegekend aan de gesanctioneerde die het beroep heeft ingediend. Een natuurlijke persoon kan in de kosten van de wederpartij (CVOM) worden veroordeeld in geval van kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht, maar dat komt uiterst zelden voor.

sanctie is gematigd of de gedraging/feitcode is aangepast.³³³ In die gevallen heeft de betrokkene rechtsmiddelen aangewend om de vernietiging of wijziging van de beschikking te bewerkstelligen, waardoor 'in de regel een rechtens te respecteren belang bestaat bij vergoeding van de redelijkerwijs gemaakte proceskosten.'³³⁴ Ook buiten deze gevallen kan – bij uitzondering – reden worden gezien om een proceskostenvergoeding toe te kennen.

Op de bepaling of in een concreet geval een proceskostenvergoeding wordt toegekend is artikel 7:28 lid 2 Awb van toepassing. Daarin is bepaald dat de kosten uitsluitend worden vergoed 'voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid.'³³⁵ Wanneer bijvoorbeeld een inleidende beschikking wordt vernietigd omdat het feit niet bewezen kan worden of gerechtvaardigd wordt geacht, is de sanctie ten onrechte opgelegd. In gevallen waarin de beschikking wordt gewijzigd doordat de sanctie wordt gematigd, is niet altijd sprake van onrechtmatigheid. Daarbij kunnen verschillende soorten gevallen worden onderscheiden:

1. Het bedrag van de sanctie is gematigd, omdat de opsporingsambtenaar die de sanctie heeft opgelegd ten onrechte de sanctie hoger heeft vastgesteld dan het op dat moment geldende standaardbedrag.

In dit geval heeft de opsporingsambtenaar onrechtmatig gehandeld door een sanctie op te leggen die hoger is dan ten tijde van de oplegging toegelaten was. Het was noodzakelijk om een rechtsmiddel aan te wenden om te bewerkstelligen dat de sanctie zou worden verlaagd. Daarom is er aanleiding voor toekenning van een proceskostenvergoeding.³³⁶

2. Het bedrag van de sanctie is gematigd, omdat het standaardbedrag van de overtreding is verlaagd na de oplegging van de sanctie.

In dit geval zal doorgaans administratief beroep zijn ingesteld om een andere reden, zoals ontkenning van de gedraging. Wanneer die grond niet leidt tot vernietiging van de inleidende beschikking, maar de hoogte van de sanctie wel wordt gematigd vanwege de wijziging van de wettelijke regeling – de bijlage bij de Wahv – is geen sprake van een aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. Er is daarom geen reden om een kostenvergoeding toe te kennen in verband met de behandeling van het administratief beroep.³³⁷

3. De sanctie wordt gematigd, om de enkele reden dat in de fase van de behandeling door de kantonrechter en/of het gerechtshof de redelijke termijn voor behandeling van de zaak is overschreden.

In dit geval was ten tijde van de oplegging van de sanctie en de behandeling van het administratief beroep geen sprake van een inbreuk op het recht op behandeling van de zaak binnen een redelijke termijn. Die

³³³ Het hof ging van een beperktere opvatting uit in Hof Arnhem-Leeuwarden 1 mei 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:3197, waarin het overwoog dat alleen ruimte bestond voor proceskostenvergoeding wanneer de inleidende beschikking is vernietigd. Dat ook intrekking van de beschikking door de AG kan leiden tot toekenning van een proceskostenvergoeding blijkt uit Hof Arnhem-Leeuwarden 4 augustus 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:6327.

³³⁴ Hof Arnhem-Leeuwarden 28 april 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:3336, onder verwijzing naar HR 7 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:563.

³³⁵ Wanneer het sanctietarief correct is toegepast, maar nadien bij wet is verlaagd, als gevolg waarvan de kantonrechter een lagere sanctie heeft opgelegd, is geen sprake van een aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. Zie daarover HR 9 juli 2024, ECLI:NL:HR:2024:1012, NJ 2024/276.

³³⁶ Vgl. HR 9 juli 2024, ECLI:NL:HR:2024:1012, r.o. 5.2.4.

³³⁷ HR 9 juli 2024, ECLI:NL:HR:2024:1012, r.o. 5.2.4. Anders: Hof Arnhem-Leeuwarden 28 juli 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:6369, welke beslissing in het genoemde arrest van de Hoge Raad is vernietigd. Na het arrest van de Hoge Raad volgt het hof de uitgangspunten van de Hoge Raad. Zie bijvoorbeeld Hof Arnhem-Leeuwarden 13 januari 2025, ECLI:NL:GHARL:2025:89.

inbreuk is pas ontstaan in de fase van beroep op de kantonrechter en/of het gerechtshof. Daarom is er geen aanleiding om een proceskostenvergoeding toe te kennen in verband met de behandeling van het administratief beroep.³³⁸ Voor de fase van het beroep op de kantonrechter en het hoger beroep is in dat geval wel aanleiding voor toekenning van een proceskostenvergoeding.³³⁹

4. De sanctie wordt gematigd op grond van de omstandigheden waaronder de gedraging is begaan.

De opsporingsambtenaar die een sanctie oplegt, is niet vrij om de hoogte daarvan aan te passen op grond van de omstandigheden waaronder de gedraging is verricht. Wanneer in het kader van beroep wordt geoordeeld dat de sanctie wordt gematigd vanwege die omstandigheden, kan daarom niet worden gesteld dat er sprake is geweest van een aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. De kosten die in verband met de rechtsbescherming zijn gemaakt, komen daarom niet voor vergoeding in aanmerking.³⁴⁰

5. De sanctie wordt door de rechter gematigd in verband met de geringe draagkracht van de gesanctioneerde.

Hoewel in deze situatie geen sprake lijkt te zijn van een aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid, kende het hof in een zaak uit 2013 wel een proceskostenvergoeding (reiskostenvergoeding) toe.³⁴¹

7.11.3 Kosten van professionele rechtsbijstand

De kostenpost waar verreweg het vaakst een vergoeding voor wordt gevraagd zijn de kosten van rechtsbijstand. Gesanctioneerden kunnen zich laten bijstaan door een gemachtigde. Alleen wanneer sprake is van door een derde *beroepsmatig* verleende rechtsbijstand komen de kosten van rechtsbijstand in aanmerking (art. 1 sub a Besluit proceskosten bestuursrecht). De rechtsbijstandverlener kan een advocaat zijn, maar is vaak werkzaam bij een bureau dat gespecialiseerd is in het procederen in Wahv-zaken.³⁴²

Basis van de berekening op grond van Besluit proceskosten bestuursrecht

Bij de bepaling van de hoogte van de proceskostenvergoeding wordt als eerste een berekening uitgevoerd op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht. Deze berekening is gebaseerd op de volgende factoren:

Punten per proceshandeling

In bijlage a bij het Besluit proceskosten bestuursrecht is ten aanzien van specifieke proceshandelingen bepaald hoeveel punten deze opleveren.³⁴³ Concreet betreft het meestal het indienen van een

³³⁸ Hof Arnhem-Leeuwarden 28 juli 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:6369, r.o. 26.

³³⁹ Hof Arnhem-Leeuwarden 8 juli 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:4490.

³⁴⁰ Hof Arnhem-Leeuwarden 13 januari 2025, ECLI:NL:GHARL:2025:89; hof Arnhem-Leeuwarden 24 oktober 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:6575.

³⁴¹ Hof Arnhem-Leeuwarden 10 juli 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:5058. Hierover hebben wij geen recente uitspraken van het hof gevonden.

³⁴² Volgens Hof Leeuwarden 15 juni 2010, ECLI:NL:GHLEE:2010:2534 is sprake van door een derde *beroepsmatig* verleende rechtsbijstand wanneer 'het verlenen van rechtsbijstand een vast onderdeel vormt van een duurzame, op het vergaren van inkomsten gerichte taakuitoefening'. Er kan geen aanspraak worden gemaakt op vergoeding van de proceskosten wanneer de gesanctioneerde zelf (hoger) beroep heeft ingesteld tegen een beslissing. Zie hof Leeuwarden 6 januari 2012, ECLI:NL:GHLEE:2012:79

³⁴³ Onder de proceshandelingen onder het kopje 'A.1. procedures waarop hoofdstuk 8 Algemene wet bestuursrecht van toepassing of van overeenkomstige toepassing is' worden onder andere proceshandelingen genoemd in verband met beroep en hoger beroep. In artikel 13a lid 1 Wahv is weliswaar bepaald dat het (gehele) Besluit proceskosten bestuursrecht van overeenkomstige toepassing is, maar het wringt dat hoofdstuk 8 van de Awb nu juist expliciet buiten toepassing is verklaard in artikel 9 lid 1 Wahv.

beroepschrift en het verschijnen bij een zitting. Daarvoor wordt steeds een heel punt gekend. Hoewel niet expliciet genoemd in de bijlage, wordt voor bijstand bij een telefonisch verhoor een half punt toegekend.³⁴⁴ Wanneer een gemachtigde wel is verschenen, maar geen relevante bijdrage heeft geleverd aan de beantwoording van rechtsvragen, kan het hof besluiten om geen punt toe te kennen voor het enkel verschijnen.³⁴⁵

Vermenigvuldigingsfactor op grond van het gewicht van de zaak

Een zaak met een gemiddeld gewicht heeft een vermenigvuldigingsfactor van 1. In geval van een zeer lichte resp. lichte zaak wordt met een factor van 0,25 resp. 0,5 gerekend. Bij zware resp. zeer zware zaken is een factor van 1,5 resp. 2 van toepassing. Het gewicht van de zaak wordt in het algemeen bepaald aan de hand van 'het belang en de ingewikkeldheid van de in administratief beroep of in de (hoger) beroepsfase als geheel voorliggende geschilpunten'.³⁴⁶ Wahv-zaken zijn over het algemeen weinig complex. Als uitgangspunt hanteert het hof Arnhem-Leeuwarden daarom dat de zaken licht zijn en dus een vermenigvuldigingsfactor van 0,5 van toepassing is.³⁴⁷ In bijzondere gevallen, namelijk wanneer er 'duidelijke redenen zijn die nopen tot afwijking van dit uitgangspunt' mag daarvan worden afgeweken. Zo'n duidelijke reden kan zich in theorie in een specifieke zaak voordoen wanneer deze complexer is dan gebruikelijk. In dat geval zou het gewicht als 'gemiddeld' worden aangemerkt. Dit lijkt echter (vrijwel) nooit voor te komen. Alleen wanneer de betrokkene uitsluitend ten aanzien van de proceskosten in het gelijk is gesteld, mag de zaak als zeer licht worden aangemerkt (vermenigvuldigingsfactor 0,25) en dat gebeurt ook standaard. Deze strikte opvatting hanteert het hof onder meer met het oog op een voorspelbare en uniforme toepassing van het recht.³⁴⁸

Standaardtarief per punt

Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen handelingen in het kader van administratief beroep en handeling in het kader van de rechtsbescherming door een rechter. Ten aanzien van administratief is per 1 januari 2025 een bedrag van € 647 per punt van toepassing en ten aanzien van beroep op de kantonrechter en hoger beroep een bedrag van € 907 per punt.

In een uitspraak van het hof Arnhem-Leeuwarden uit 2024 werd de proceskostenvergoeding bijvoorbeeld als volgt berekend:³⁴⁹

³⁴⁴ Hof Arnhem-Leeuwarden 12 mei 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:3775.

³⁴⁵ Hof Arnhem-Leeuwarden 26 februari 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:1395. Zie ook Hof Arnhem-Leeuwarden 17 december 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:7764: '(...) geen proceskostenvergoeding wordt toegekend voor fases in de procedure waarin bezwaren die leiden tot vernietiging of wijziging van de inleidende beschikking wel konden maar niet zijn aangevoerd'.

³⁴⁶ Hof Arnhem-Leeuwarden 26 juni 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:4260.

³⁴⁷ Hof Arnhem-Leeuwarden 12 mei 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:3775.

³⁴⁸ Hof Arnhem-Leeuwarden 21 januari 2025, ECLI:NL:GHARL:2025:253. Het gaat dan om het geval dat de betrokkene in het gelijk is gesteld door de kantonrechter en in hoger beroep alleen aanvoert dat de proceskostenveroordeling te laag is vastgesteld.

³⁴⁹ Hof Arnhem-Leeuwarden 30 augustus 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:5553.

kostenvergoeding administratief beroep	punten
indienen administratief beroepschrift	1
telefonisch horen in administratief beroep	0,5
totaal aantal punten	1,5
gewicht zaak (licht)	0,5
tarief per punt	€ 624,00
punten x gewicht x tarief	€ 468,00
kostenvergoeding beroep bij kantonrechter en hoger beroep	punten
indienen beroepschrift bij kantonrechter	1
verschijning bij zitting kantonrechter	1
indienen hoger beroepschrift	1
totaal aantal punten	3
gewicht zaak (licht)	0,5
tarief per punt	€ 875,00
punten x gewicht x tarief	€ 1.312,50
bedrag proceskostenvergoeding	€ 1.780,50

Herwaardering proceskostenvergoedingen

De hoogte van de proceskostenvergoedingen was al enige tijd onderwerp van discussie. Illustratief in dit verband is de principiële beslissing van een Haagse kantonrechter uit 2023, die overwoog:

‘Er worden grote hoeveelheden Mulderberoepen ingesteld waarin het in voorkomende gevallen enkel en alleen om de proceskostenvergoeding lijkt te gaan. (...) De Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wet Mulder) is bedoeld om de werklast van het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht in belangrijke mate terug te dringen, maar van die doelstelling ziet de kantonrechter nauwelijks iets terug. Dit alles gaat ten koste van een effectieve rechtsbescherming van de burger. Verder merkt de kantonrechter dat burgers mondig genoeg zijn om in een Mulderzaak zelf – dus zonder gemachtigde – de vinger op de zere plek te leggen en hun belangen prima zelf voor het voetlicht kunnen brengen. (...) Het is aan de wetgever om op structurele wijze een einde te maken aan de te hoge proceskostenvergoedingen in Mulderzaken.’³⁵⁰

Deze kantonrechter matigde de proceskostenvergoeding in deze zaak van bijna € 1300 tot € 100, omdat de hoge vergoeding niet uit te leggen was aan de samenleving. Vervolgens nam de Haagse rechtbank als nieuw beleid aan dat de proceskostenvergoedingen voor professionele rechtsbijstand werden vermenigvuldigd 0,25 en voortaan dus een kwart lager zouden uitvallen.³⁵¹ Dit beleid hield echter geen stand bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden.³⁵²

³⁵⁰ Rb. Den Haag, 17 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3370. De beslissing is in appel vernietigd: hof Arnhem-Leeuwarden 28 december 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:10831.

³⁵¹ Rb. Den Haag 21 september 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:14204.

³⁵² Hof Arnhem-Leeuwarden 20 juni 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:4173.

Zoals de Haagse kantonrechter wenste, heeft de wetgever actie ondernomen om de hoogte van de proceskostenvergoedingen te beperken. Per 1 januari 2024 is de Wet herwaardering proceskostenvergoedingen WOZ³⁵³ en bpm³⁵⁴ (Whpkv) inwerking getreden. Hoewel het oorspronkelijke wetsvoorstel geen betrekking had op de Wahv, is door middel van een aangenomen amendement ook artikel 13a Wahv gewijzigd.³⁵⁵ De wijziging is driedelig:

1. Artikel 13a lid 2 Wahv: wanneer sprake is van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, wordt (tenzij sprake is van bijzondere omstandigheden):
 - het bedrag aan proceskosten vermenigvuldigd met 0,25 wanneer het kosten betreft in verband met de behandeling van de administratief beroep of beroep op de rechtbank als de bestreden sanctie wordt vernietigd of het sanctiebedrag wordt gewijzigd.³⁵⁶
 - het bedrag met 0,1 vermenigvuldigd in alle andere gevallen. Het gaat hierbij om gevallen waarin weliswaar de bestreden beschikking in stand blijft, maar de rechter wel een proceskostenvergoeding toekent. Volgens de toelichting op het amendement kan deze factor bijvoorbeeld aan de orde zijn 'indien uitsluitend de omschrijving van de gedraging of de feitcode wordt aangepast, maar het sanctiebedrag ongewijzigd blijft'.
2. Artikel 13a lid 3 Wahv: de proceskostenvergoeding wordt niet betaald aan de gemachtigde, maar alleen aan degene aan wie de administratieve sanctie is opgelegd.
3. Artikel 13a lid 4 Wahv: vorderingen tot uitbetaling van de vergoeding mogen niet worden vervreemd of verpand.³⁵⁷

De reden die in de MvT bij de wet wordt genoemd voor de (soortgelijke) wetswijzigingen ten aanzien van de WOZ en bpm is dat bij de toekenning van proceskostenvergoedingen aan professioneel gemachtigden sprake is van overcompensatie.³⁵⁸ De bedragen die voor rechtsbijstand worden vergoed, zijn gebaseerd op een werkwijze van vroeger waarbij het meer tijd kostte om te procederen. In de huidige praktijk worden beroepschriften grotendeels automatisch gegenereerd, worden standaardformuleringen gebruikt en vinden verhoren vaak telefonisch of schriftelijk plaats. Volgens de MvT kost de hele procedure om de WOZ-waarde te betwisten ongeveer 2 uur. De proceskostenvergoedingen staan niet in verhouding tot de inspanningen die worden verricht. Het doel van de maatregelen met betrekking tot de proceskostenvergoeding is:

³⁵³ WOZ staat voor Wet waardering onroerende zaken.

³⁵⁴ Bpm staat voor belasting van personenauto's en motorrijwielen, geregeld in de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992.

³⁵⁵ *Kamerstukken II 2023/24, 36 427, 7* (amendement Van Dijk c.s.).

³⁵⁶ Het indienen van het beroepschrift lijkt op het eerste gezicht niet te vallen onder 'behandeling' van het beroep, maar volgens *Kamerstukken II 2023/24, 36 427, 3*, p. 9-10 blijkt dat juist voor het indienen van beroepschriften (te) hoge vergoedingen worden toegekend.

³⁵⁷ Ter zake van de klacht dat wijzigingen 2 en 3 in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel dan wel het discriminatieverbod heeft het hof zichzelf onbevoegd verklaard, omdat het aan de wetgever is om hieromtrent regels te bepalen. Zie hof Arnhem-Leeuwarden 17 juni 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:4051

³⁵⁸ Zie over de werkwijze van professioneel gemachtigden in het kader van de WOZ en de bpm: Geertsema e.a. 2024.

‘om de financiële prikkel weg te nemen om namens een belanghebbende een bezwaarprocedure te starten of door te procederen met de overwegende reden om een proceskostenvergoeding of een vergoeding van immateriële schade wegens overschrijding van de redelijke termijn te verkrijgen.’³⁵⁹

In de MvT wordt veel aandacht besteed aan het feit dat veel bedrijven op *no cure, no pay*-basis werken. Deze bedrijven hebben een financieel belang bij het procederen en hebben dat ook wanneer de kwestie inhoudelijk in feite al tot tevredenheid van de betrokkene is afgedaan. De proceskostenvergoedingen kunnen een prikkel zijn om meer proceshandelingen te verrichten dan noodzakelijk is, bijvoorbeeld door beroep op de rechtbank en hoger beroep in te stellen.³⁶⁰ Het kabinet wil procederen als verdienmodel ontmoedigen.³⁶¹ In de MvT wordt cijfermatig onderbouwd hoe de aantallen procedures in een aantal jaren tijd explosief zijn gestegen, terwijl de doorlooptijden langer zijn geworden. De totale toegekende proceskostenvergoeding in WOZ-zaken is in acht jaar tijd ongeveer verdrievoudigd.³⁶²

Volgens Van Dijk e.a., die het amendement indienden, doet de *‘no cure no pay*-problematiek’ zich ook voor in Wahv-zaken. De inspanningen die de bureaus moeten leveren, staan volgens hen niet in een redelijke verhouding tot de hoogte van de proceskostenvergoedingen, terwijl het aantal zaken waarin een proceskostenvergoeding is uitbetaald (van 2.350 in 2020 naar bijna 12.000 in 2023) en de totale hoogte van de proceskostenvergoedingen (van € 1,1 miljoen in 2020 naar bijna € 7,9 miljoen in 2023) in korte tijd zeer sterk is gestegen. Dit zorgt volgens de toelichting op het amendement voor urgente problematiek bij het Parket CVOM, het CJIB en de rechtspraak.³⁶³ Ook sommige kantonrechters vonden de proceskostenvergoedingen in Wahv-zaken te hoog.

Na de inwerkingtreding van artikel 13a lid 2 Wahv heeft het Hof Arnhem-Leeuwarden besloten om deze bepaling buiten toepassing te laten.³⁶⁴ De reden hiervoor is dat de bepaling volgens het hof mogelijk in strijd was met het discriminatieverbod. In de onderbouwing van het amendement was volgens het hof geen wetenschappelijke onderbouwing gegeven van de noodzaak om maatregelen te treffen in Wahv-zaken. Die noodzaak was in de MvT wel onderbouwd ten aanzien van WOZ- en bpm-procedures.³⁶⁵ In de toelichting op het amendement wordt echter niet ingegaan op de werkwijze en het verdienmodel van beroepsmatige rechtsbijstandverleners in Wahv-zaken. Dat maakte het volgens het hof onmogelijk om te bepalen of Wahv-procedures beter te vergelijken zijn met WOZ- en bpm-procedures of met regulier bestuursrechtelijke procedures waarin de normale proceskostenvergoeding wordt toegekend. Het hof wees er ten slotte op dat uit de parlementaire stukken niet blijkt of en in hoeverre de wetgever heeft meegewogen dat volgens de vaste

³⁵⁹ Kamerstukken II 2023/24, 36 427, 3, p. 8.

³⁶⁰ Kamerstukken II 2023/24, 36 427, 3, p. 2.

³⁶¹ Kamerstukken II 2023/24, 36 427, 3, p. 3.

³⁶² Kamerstukken II 2023/24, 36 427, 3, p. 4-7.

³⁶³ Kamerstukken II 2023/24, 36 427, 7 (amendement Van Dijk c.s.), p. 2.

³⁶⁴ Hof Arnhem-Leeuwarden 17 december 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:7764, 7768 en 7769.

³⁶⁵ De Hoge Raad heeft de verlaging van de proceskostenvergoeding in WOZ- en bpm-zaken niet in strijd geacht met het discriminatieverbod. Zie HR 17 januari 2025, ECLI:NL:HR:2025:46.

jurisprudentie van het hof als regel een wegingsfactor 0,5 (gewicht van de zaak = licht) wordt gehanteerd bij Wahv-zaken.

De vaste jurisprudentie van het hof op dit punt werd niet door alle kantonrechters gevolgd. Een kantonrechter van de rechtbank Den Haag deelde de opvatting van het hof niet en past de wettelijke beperking van de hoogte van de proceskostenvergoeding wél toe.³⁶⁶ Een collega van dezelfde rechtbank deelt echter de opvatting van het hof.³⁶⁷ Er was, al met al, geen sprake van uniformiteit in de rechtspleging.³⁶⁸ Daarom heeft AG Keulen op 25 maart 2025 een vordering tot cassatie in het belang der wet ingediend.³⁶⁹ Deze zeer uitvoerig onderbouwde vordering had als strekking dat voldoende informatie beschikbaar is gekomen om te kunnen stellen dat ook in geval van Wahv-zaken sprake is van overcompensatie en dat het hof Arnhem-Leeuwarden artikel 13a lid 2 Wahv behoort toe te passen. De Hoge Raad heeft de AG gevolgd en heeft geoordeeld dat geen sprake is van ongerechtvaardigde ongelijke behandeling in geval van toepassing van artikel 13a lid 2 Wahv.³⁷⁰ In rechtsoverweging 6.2 stelt de Hoge Raad onder meer:

‘Er bestaat geen grond om ten aanzien van de beperking van de proceskostenvergoedingen op grond van artikel 13a Wahv, waarvoor dezelfde beoordelingsmaatstaven hebben te gelden, tot een ander oordeel te komen. Daarbij neemt de Hoge Raad (...) in aanmerking dat (a) ook op het gebied van de Wahv sprake is van een aanzienlijke toename van het aantal procedures, (b) er signalen vanuit de rechtspraak en het openbaar ministerie waren dat een toenemend en zeer aanzienlijk deel van die procedures wordt gevoerd door professionele rechtsbijstandsverleners die daarbij doorgaans optreden op basis van het principe van no cure no pay, welk beeld door onderzoek van het WODC is bevestigd, en (c) zowel vanuit de rechtspraak als vanuit het openbaar ministerie signalen zijn gegeven dat deze vorm van dienstverlening op het gebied van de Wahv in het algemeen resulteert in proceskostenvergoedingen die aan de rechtshulpverlener ten goede komen en die zo hoog uitvallen dat daarmee afbreuk wordt gedaan aan het uitgangspunt dat proceskostenvergoedingen niet méér beogen te zijn dan een tegemoetkoming in de werkelijk gemaakte proceskosten.’

Proceskostenvergoeding wanneer instapvergoeding wordt gevraagd

Artikel 13a lid 2 Wahv beperkt de hoogte van de proceskostenvergoeding in geval van professionele rechtsbijstand, tenzij sprake van bijzondere omstandigheden. In procedures die zijn gevoerd over de vergelijkbare bepalingen uit de Wet WOZ en bpm heeft de Hoge Raad meer duidelijkheid verschaft over de vraag wanneer sprake kan zijn van zo'n bijzonder geval. In HR 17 januari 2025, ECLI:NL:HR:2025:46 overwoog de Hoge Raad dat de wetgever als uitgangspunt heeft gehanteerd dat afspraken tussen de belanghebbende en de rechtsbijstandverlener zijn gemaakt op grond waarvan (i) de belanghebbende geen financieel risico

³⁶⁶ Rb. Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:1658

³⁶⁷ Rb. 19 maart 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:4917.

³⁶⁸ Hier zijn ook Kamervragen over gesteld. Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20242025-1273.pdf>.

³⁶⁹ Conclusie AG Keulen van 25 maart 2025, ECLI:NL:PHR:2025:369.

³⁷⁰ HR 24 juni 2025, ECLI:NL:HR:2025:985.

loopt bij inschakeling van de rechtsbijstandverlener, omdat geen instapvergoeding verschuldigd is noch een percentage van de bespaarde belasting als vergoeding moet worden afgestaan, en (ii) de belanghebbende eventuele proceskostenvergoedingen afdraagt aan de rechtsbijstandverlener (r.o. 3.4.1). Wanneer geen sprake is van no cure no pay, omdat de belanghebbende een instapvergoeding betaalt, is sprake van een bijzonder geval in de zin van de wet, waardoor volgens de Hoge Raad geen aanleiding bestaat tot vermenigvuldiging van de op basis van het Besluit berekende forfaitaire vergoeding met de factor 0,25 of 0,10 (r.o. 3.5.2). In deze zaak was de Hoge Raad niet in staat om zonder nadere informatie te beslissen. In een andere zaak overwoog de Hoge Raad: 'Een instapvergoeding van € 750 exclusief omzetbelasting per betrokken auto is niet dusdanig laag dat kan worden gesproken van rechtsbijstandverlening op een grondslag die in wezen overeenkomt met rechtsbijstandverlening op basis van no cure no pay.'³⁷¹ Het hof Arnhem-Leeuwarden heeft nog niet geoordeeld over de hoogte van de proceskostenvergoeding ingeval een instapvergoeding wordt betaald in Wahv-zaken. In een zaak die een Amsterdamse kantonrechter diende, heeft de gemachtigde zich op het standpunt gesteld dat vanwege een instapvergoeding van € 12,99 sprake was van een bijzonder geval. De officier van justitie deelde deze opvatting niet. Omdat de indiener van het beroepschrift niet in het gelijk werd gesteld, kwam de kantonrechter niet toe aan de beoordeling van dit punt.³⁷² Wij hebben van beide bevroegde gemachtigden vernomen dat verschillende zaken waarin een instapvergoeding is gevraagd, aan het hof Arnhem-Leeuwarden zijn voorgelegd, wat impliceert dat de kantonrechters in die zaken geen aanleiding hebben gezien tot het afzien van de toepassing van de vermenigvuldigingsfactor van 0,25 dan wel 0,1.

Wat is een passende hoogte van de proceskostenvergoeding?

De Hoge Raad heeft dus geoordeeld dat toepassing van artikel 13a lid 2 Wahv niet leidt tot een ongerechtvaardigde ongelijk behandeling. Dat is een juridisch oordeel. Een andere kwestie is of het wenselijk is om de hoogte van de proceskostenvergoeding in Wahv-zaken in die mate te beperken als momenteel gebeurt. Om die vraag te kunnen beantwoorden, is het nodig om te kijken naar de wijze waarop professioneel gemachtigden werken en de consequenties van toepassing van artikel 13a lid 2 Wahv in kaart te brengen. Er bestaan ongetwijfeld verschillen in werkwijze tussen de bureaus. De hierna beschreven praktijk is gebaseerd op de input van twee professioneel gemachtigden van twee verschillende bureaus die zijn gespecialiseerd in het bieden van rechtsbijstand in Wahv-zaken.

De meeste bureaus die rechtsbijstand bieden in Wahv-zaken werken op 'no cure, no pay'-basis (NCNP). Dit betekent dat zij alleen een vergoeding voor hun werkzaamheden ontvangen wanneer een beslissing is genomen die in het voordeel van de indiener van het beroep is. In de andere zaken worden wel werkzaamheden verricht, maar staat daar geen vergoeding tegenover. Daarom kunnen NCNP-bureaus alleen bestaan wanneer in de zaken waarin wél een vergoeding wordt toegekend, sprake is van enige overcompensatie. Verder is relevant dat, zoals hiervoor is beschreven, alleen een vergoeding wordt toegekend

³⁷¹ HR 26 september 2025, ECLI:NL:HR:2025:1375, r.o. 2.7.1.

³⁷² Rb. Amsterdam 12 augustus 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:6427.

voor bepaalde proceshandelingen. Het indienen van een beroepschrift en het aanwezig zijn bij de (hoor)zitting worden als dergelijke proceshandelingen beschouwd. Maar veel andere activiteiten die noodzakelijk zijn om (op een professionele wijze) rechtsbijstand te kunnen verlenen, worden niet vergoed. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan:

- ➊ het reizen naar een zitting;
- ➋ het openen en digitaliseren van poststukken;
- ➌ het beschikbaar maken van het dossier aan een cliënt;
- ➍ het regelen van rechtsgeldige machtigingen om te kunnen procederen namens een cliënt;
- ➎ het opvragen van bewijsmateriaal;
- ➏ het organiseren van een (digitale en telefonische) klantenservice;
- ➐ het in stand houden van de digitale infrastructuur, zoals bedrijfswebsite en een omgeving waarin stukken digitaal met een cliënt kunnen worden gedeeld.

Wanneer een proceskostenvergoeding wordt toegekend, is dat een forfaitair bedrag. Het bureau in kwestie heeft niet alleen kosten aan het voeren van de procedures in specifieke zaken, maar ook andersoortige kosten (*overhead*) die per bureau zullen verschillen. Voordat artikel 13a lid 2 Wahv werd toegepast, was de hoogte van de toegekende vergoedingen toereikend volgens de gemachtigden. Volgens één van hen was sprake van meer overcompensatie noodzakelijk voor een goede bedrijfsvoering. Beide gemachtigden geven echter aan dat het verlagen van de vergoeding met 75% betekent dat niet meer rendabel kan worden geprocedeerd met behoud van de kwaliteit van rechtsbijstand. Volgens één van hen dekt de proceskostenvergoeding momenteel net wel of net niet de kosten van de gemachtigde in de (gewonnen) zaak waarin de vergoeding wordt toegekend. De kosten van de zaken waarin geen vergoeding is toegekend, worden niet gedekt door de proceskostenvergoeding. Bij een gelijkblijvende kwaliteit van de werkzaamheden is per saldo derhalve sprake van een verlieslijdende onderneming. Volgens deze gemachtigde is het momenteel (oktober 2025) ongeveer zo dat tegenover iedere € 1 aan proceskostenvergoeding € 2 aan kosten staat.

Consequenties van de verlaagde proceskostenvergoeding

Deze realiteit dwingt de bedrijven tot het nemen van maatregelen. Dat kan betekenen dat bedrijven helemaal stoppen met het procederen in Wahv-zaken of dat maatregelen worden getroffen om de kosten te drukken. Bij het reduceren van kosten kan bijvoorbeeld worden gedacht aan meer automatisering van bepaalde processen en het niet langer bieden van een telefonische klantenservice. Dat zijn handelingen die niet samenhangen met de behandeling van zaken tijdens een (hoor)zitting. Dergelijke bezuinigingen volstaan echter niet. Er wordt in de praktijk ook besloten bepaalde proceshandelingen niet uit te voeren omdat de kosten daarvan te hoog zijn. Een gemachtigde gaf aan dat zijn bedrijf geen gemachtigden meer aanwezig laat zijn bij de behandeling van de zaak ter zitting als minder dan 10 zaken van dat bedrijf worden behandeld en de reiskosten relatief hoog zijn. Daarbij gaf hij aan dat aanwezigheid ter zitting wel haalbaar zou zijn als de zitting digitaal zou kunnen worden bijgewoond. Die mogelijkheid wordt in de meeste gevallen echter niet geboden en het is ook de vraag of het wenselijk is om online rechtsbijstand te bieden. In 7.12 zullen wij betogen dat dit

laatste niet wenselijk is. Ten slotte is door deze gemachtigde de optie genoemd om aan cliënten een vergoeding te vragen. Dat zou weliswaar mogelijk zijn, maar uit eigen onderzoek van deze gemachtigde onder zijn cliënten is gebleken dat in dat geval ongeveer 80% van de rechtzoekenden zich niet meer zou laten bijstaan. Daarbij is relevant dat de opgelegde boetes vaak rond de € 100 zijn en ook een vrij laag instapbedrag dan al onaantrekkelijk kan zijn, omdat de totale kosten van de overtreding daardoor toenemen wanneer de indiener niet in het gelijk wordt gesteld (en daarom geen vergoeding wordt toegekend).

Discussie

De beeldvorming over NCNP-bureaus die in Wahv-zaken procederen in de politiek en sommige media is weinig positief. Gechargeerd lijken deze 'bureautjes' door sommigen gezien als bedrijven die met heel weinig werkzaamheden dikke winsten opstrijken. Daar moet een einde aan worden gemaakt en de toepassing van artikel 13a lid 2 Wahv zal er gelukkig toe leiden dat veel van die bureautjes worden opgeheven.³⁷³ In opdracht van het WODC is een onderzoek uitgevoerd naar onder andere het vóórkomen van oneigenlijk gebruik van procesrecht in Wahv-zaken.³⁷⁴ Daaruit blijkt dat dit oneigenlijke gebruik inderdaad voorkomt, zoals ook uit het onderhavige onderzoek is gebleken. De wetgever heeft beoogd om aan het oneigenlijke gebruik van procesrecht een einde te maken door de proceskostenvergoeding structureel te verlagen door vermenigvuldigingsfactoren van 0,25 en 0,1 in te voeren, bovenop de standaard vermenigvuldigingsfactor van 0,5 vanwege het gewicht van de zaak. Het kan gerechtvaardigd zijn om maatregelen te treffen die leiden tot lagere proceskostenvergoedingen om oneigenlijk gebruik van procesrecht te voorkomen. Het is de vraag in welke mate de proceskostenvergoeding daartoe verlaagd zou moeten worden. Met andere woorden: waarom zijn de specifieke vermenigvuldigingsfactoren die in artikel 13a lid 2 Wahv zijn bepaald, gerechtvaardigd in Wahv-zaken? Daarbij zou niet alleen oog moeten zijn voor de legitieme wens om oneigenlijk gebruik van procesrecht tegen te gaan, maar ook voor de consequenties voor de toegang tot het recht voor de burger.

Het feit dat in veel zaken proceskostenvergoedingen worden betaald, impliceert dat in die zaken de primaire beschikking te kort schiet. Het is voor burgers belangrijk om in zulke zaken te kunnen procederen, omdat zij anders gedwongen worden om boetes te betalen die onterecht zijn opgelegd. Veel burgers zijn niet voldoende in staat om hun eigen belangen te behartigen in Wahv-zaken. Procederen in dit type zaken vergt soms ook specialistische kennis, waar de bureaus die rechtsbijstand verlenen over beschikken. Op de oplegging van een Wahv-boete is het recht op een eerlijk proces van toepassing. Het recht op rechtsbijstand is een belangrijk recht dat hieronder valt. Van dat recht moet op een effectieve wijze gebruik kunnen worden gemaakt. Het betalen van een proceskostenvergoeding maakt dat mogelijk, mits deze hoog genoeg is. Als de proceskostenvergoeding onder een bepaald niveau daalt en dat gevolgen heeft voor de proceshandelingen die de gemachtigden kunnen verrichten, in het bijzonder het namens hun cliënten optreden tijdens zittingen, staat dat op gespannen voet met recht op een eerlijk proces.³⁷⁵

³⁷³ Zie bijvoorbeeld <https://www.verkeersrecht.nl/column/vr-202415-het-einde-van-de-ncnp-bureautjes>.

³⁷⁴ Geertsema e.a. 2024.

³⁷⁵ Mogelijk zijn ten aanzien van het recht op rechtsbijstand wel minder strikte uitgangspunten van toepassing, aangezien Wahv-zaken niet behoren tot de kern van het strafrecht. Vgl. EHRM 23 november 2006, appl.no. 73053/01 (*Jussila t. Finland*), § 43.

In de onderbouwing van het amendement dat heeft geleid tot de invoering van artikel 13a lid 2 Wahv wordt aangegeven dat in 2023 werd verwacht dat in 12.000 Wahv-zaken de toekenning van een proceskostenvergoeding werd verwacht, met een totaal toegekend bedrag van € 7,9 miljoen, tegenover 2350 zaken in 2020, met een totaalbedrag van € 1,1 miljoen. Deze cijfers zijn niet onderbouwd met bronnen. Als de cijfers correct zijn, is het de vraag waarom deze impliceren dat de vergoedingen te hoog zijn. Uit het feit dat in 2023 in ongeveer vijf keer zoveel zaken een proceskostenvergoeding is toegekend, kan worden afgeleid dat in vijf keer zoveel zaken is vastgesteld dat de primaire beschikking niet in stand kon blijven. Het was dus van groot belang dat in deze zaken effectief kon worden geprocedeerd. Er is ook aanleiding om het aantal van 12.000 vergoedingen in perspectief te plaatsen. In 2023 werden ongeveer 8,5 miljoen Wahv-boetes opgelegd. Die boetes zijn in de loop van de tijd steeds hoger geworden, waarbij niet alleen inflatiecorrecties zijn uitgevoerd, maar ook verhogingen die als enige doel hadden om de begroting sluitend te maken. Daar is veel discussie over geweest en algemeen wordt aangenomen dat het niveau van de Wahv-boetes te hoog is. Zie daarover hoofdstuk 5. Als de handhaving van de verkeerswetgeving door middel van de Wahv zoveel geld in het Rijkslaasje brengt, is het de vraag waarom een zeer forse bezuiniging op de proceskostenvergoedingen, met een grote impact op de mogelijkheid om die boetes effectief aan te vechten, gerechtvaardigd is.

Er is, voor zover ons bekend, nooit onderzoek uitgevoerd naar de werkwijze, inkomsten en kosten van NCNP-bureaus in Wahv-zaken. Wij achten wij het, gezien het voorgaande, van groot belang dat wordt onderzocht wat een passende proceskostenvergoeding zou zijn, onder andere door de werkwijze en het businessmodel van NCNP-bedrijven in Wahv-zaken en de positieve en negatieve effecten en gevolgen van toepassing van artikel 13a lid 2 Wahv in kaart te brengen. Momenteel wordt een invoeringstoets uitgevoerd met betrekking tot onder andere artikel 13a lid 2 Wahv. Daarbij staan vermoedelijk alleen de effecten en gevolgen van de invoering centraal en niet de vraag wat een passende proceskostenvergoeding zou zijn. Wij bevelen aan om onderzoek te doen, mogelijk door uitbreiding van de invoeringstoets, naar de vraag wat een passende proceskostenvergoeding is in Wahv-zaken.

Aanbeveling 28:

Onderzoek aan de hand van de werkwijze en het businessmodel van no cure, no pay-bedrijven en aan de hand van de effecten en gevolgen van de toepassing van artikel 13a lid 2 Wahv wat in Wahv-zaken een passende proceskostenvergoeding zou zijn, mede tegen de achtergrond van het belang om het recht op een eerlijk proces te respecteren.

Betaling proceskostenvergoeding aan de gesanctioneerde

Het Parket CVOM heeft in schriftelijke inbreng aangegeven dat de regel dat de proceskostenvergoeding niet aan de gemachtigde mag worden uitbetaald, in de praktijk grote bezwaren oplevert. Wanneer het beroep wordt ingesteld door een gemachtigde, zijn de gegevens die nodig zijn om de proceskostenvergoeding te kunnen betalen (bankrekeningnummer en tenaamstelling) vaak niet beschikbaar. Het kost het Parket CVOM veel tijd om die te achterhalen en soms lukt dat niet, waardoor de proceskostenvergoeding niet kan worden

betaald. Leasemaatschappijen vinden de voorgeschreven werkwijze volgens het Parket CVOM bezwaarlijk omdat zij de uitgekeerde proceskostenvergoedingen op hun beurt aan de professioneel gemachtigden moeten uitbetalen, wat bewerkelijk is.

De leden 3 en 4 van artikelen 13a Wahv, die betrekking hebben op de betaling van de proceskostenvergoeding aan de gesanctioneerde zelf en het verbod op cessie van de desbetreffende vordering, zijn ingevoerd met als doel om te bewerkstelligen dat de gesanctioneerde zicht heeft op de proceskostenvergoedingen die worden toegekend. Dat doel wordt ook al bereikt door de toezending van de beslissing op beroep, waar immers de hoogte van de toegekende vergoeding in wordt genoemd. Er zou eventueel kunnen worden overwogen om de gemachtigde te verplichten om informatie te verschaffen aan de gesanctioneerde omtrent de ontvangen proceskostenvergoedingen.

Aanbeveling 29:

Onderzoek of het wenselijk is om leden 3 en 4 van artikel 13a Wahv te behouden.

7.11.4 Reiskosten

Wanneer aan een niet professioneel bijgestane betrokkene een vergoeding wordt toegekend, is dat soms een reiskostenvergoeding. Het gaat daarbij in (bijna) alle gevallen om reiskosten die zijn gemaakt om een zitting of verhoor bij te wonen. Personen die beroep hebben ingesteld, hebben het recht bij een zitting of verhoor aanwezig te zijn. De reiskosten worden in beginsel bepaald op grond van werkelijke kosten van openbaar vervoer, bij treinreizen tweede klasse. Is aannemelijk dat een reis per openbaar vervoer niet mogelijk was, dan kan een kilometervergoeding worden toegekend voor een reis per auto tegen een vast tarief per kilometer (momenteel 28 cent).³⁷⁶ De reiskosten van een professioneel gemachtigde komen niet afzonderlijk voor vergoeding in aanmerking.

7.11.5 Proceskostenvergoeding door het Parket CVOM

De toekenning van een proceskostenvergoeding door de OvJ is niet in de Wahv geregeld. Artikel 13a Wahv is alleen van toepassing op de proceskostenvergoeding door de kantonrechter en, via artikel 20d lid 4 Wahv, in hoger beroep. Daarom is op de toekenning van proceskosten na de beslissing op administratief beroep de algemene regeling uit de Awb van toepassing. Op grond van artikel 7:28 Awb worden de kosten die een belanghebbende redelijkerwijs heeft moeten maken voor het administratief beroep, door de OvJ vergoed wanneer sprake is van een herroeping van de beschikking wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. Volgens de artikel 13a lid 2 Wahv kan de kantonrechter een proceskostenvergoeding toekennen voor kosten 'in verband met de behandeling van het administratief beroep dan wel het beroep bij de rechtbank'. De kantonrechter kan dus een kostenvergoeding toekennen voor de kosten van het administratief beroep. Het zou merkwaardig zijn als het Parket CVOM artikel 13a lid 2 Wahv dan niet zelf zou

³⁷⁶ Artikel 2 lid 1 sub d Besluit proceskosten bestuursrecht jo. artikel 11 lid 1 sub d Besluit tarieven in strafzaken 2003.

mogen toepassen. Uit de toelichting op het amendement dat heeft geleid tot invoering van artikel 13a lid 2-4 Wahv blijkt ook dat het de bedoeling van het amendement is geweest om deze bepalingen van toepassing te laten zijn op de bepaling van een proceskostenvergoeding door het Parket CVOM.³⁷⁷

Aangezien op grond van de wettelijke regeling artikel 13a Wahv formeel niet van toepassing is, zijn de daarin neergelegde beperkingen (vermenigvuldigingsfactor 0,25 resp. 0,1, betaling aan gesanctioneerde zelf, cessieverbod) ook niet van toepassing. In de praktijk past het Parket CVOM artikel 13a Wahv echter naar analogie wel toe, zij het dat de vermenigvuldigingsfactor tot en met 24 juni 2025 niet werd toegepast, in afwachting van de uitspraak van de Hoge Raad daarover.³⁷⁸ Dat dit beoogd is om artikel 13a Wahv van toepassing te achten op het administratief beroep, kan worden afgeleid uit de toelichting op het amendement dat aanleiding gaf voor invoering van artikel 13a Wahv: 'Deze wijzigingen worden opgenomen in artikel 13a van de Wahv, dat ziet op het administratief beroep bij de OvJ en beroep bij de kantonrechter.' De toepasselijkheid van de bepaling in administratief beroep is ook logisch, omdat een andere keuze ertoe zou leiden dat in geval van een succesvol administratief beroep een hogere proceskostenvergoeding verschuldigd zou zijn, die ook aan de professioneel gemachtigde zelf zou mogen worden uitgekeerd. In dat geval zou bij een geslaagd beroep op de kantonrechter een andere rekensom van toepassing zijn met betrekking tot de rechtsbijstand in de kantonfase dan met betrekking tot de rechtsbijstand in de fase van administratief beroep, terwijl het in dat geval aan de kantonrechter is om voor beide fasen te beslissen over proceskostenvergoeding.

Aanbeveling 30:

Bepaal in de Wahv dat artikel 13a Wahv van toepassing is op de toekenning van een proceskostenvergoeding door de OvJ met betrekking tot de fase van administratief beroep.

7.12 Digitaal procederen

Algemeen

Voor een deel wordt al digitaal geprocedeerd in Wahv-zaken, omdat het administratief beroepsschrift via het Digitaal Loket Verkeer kan worden ingediend. De procedure bestaat voor het overige op dit moment nog uit de uitwisseling van documenten per post, telefonische hoorzittingen en live (hoor)zittingen. In het Procesreglement Wahv (derde versie, geldig vanaf 1 januari 2025) zijn regels opgenomen over digitaal procederen³⁷⁹. Daarin wordt onder meer aangegeven dat stukken en berichten digitaal kunnen worden toegevoegd aan een dossier via het webportaal Mijn Rechtspraak. Feitelijk gebeurt dit nog niet. De Expertgroep Mulder heeft aangegeven dat dat deze werkwijze pas zal worden toegepast wanneer de

³⁷⁷ Kamerstukken II 2023/24, 36 427, 7, p. 2.

³⁷⁸ HR 24 juni 2025, ECLI:NL:HR:2025:985.

³⁷⁹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2024-38583.odt>.

Mulderzaakstroom is gedigitaliseerd.³⁸⁰ Daar wordt weliswaar aan gewerkt, maar deze operatie heeft vertraging opgelopen.

Het Procesreglement is geen wet. In de Wahv is geen expliciete basis opgenomen voor digitaal procederen. Het algemene bestuursrecht kent een dergelijke basis wel. De Expertgroep Mulder heeft in een schriftelijke zienswijze aangegeven het wenselijk te achten dat in de Wahv de bepalingen over digitaal procederen uit de Awb (afdeling 8.1.6a: artikel 8:36 e.v.) van overeenkomstige toepassing worden verklaard. Daardoor zou ook het Besluit elektronisch procederen van toepassing worden.

Het ontbreken in de Wahv van een wettelijke basis voor digitaal procederen, is niet problematisch in de zin dat het digitaal procederen onmogelijk zou maken. Omdat dit op basis van vrijwilligheid gebeurt, en altijd kan worden gekozen voor niet-digitaal procederen, worden de belangen van burgers niet aangetast wanneer digitaal wordt geprocedeerd. Dit neemt niet weg dat het wenselijk is dat een juridisch kader wordt toegepast, omdat dit duidelijkheid biedt over bijvoorbeeld aspecten van cyberveiligheid en de wijze waarop bepaalde beslissingen worden genomen. Bij dit laatste kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het bepalen of een oproeping voor een hoorzitting correct en tijdig aan de betrokkene is gezonden.

Aanbeveling 31:

Creëer in de Wahv een expliciete basis voor digitaal procederen, door afdeling 8.1.6a Awb van overeenkomstige toepassing te verklaren.

Online deelname aan zittingen

In 2016 verscheen de indiener van hoger beroep bij het hof Arnhem-Leeuwarden nadat deze vanuit Israël naar Leeuwarden was gereisd. Ter zitting deelde de zittingsvertegenwoordiger van het Parket CVOM mede dat de initiële beschikking alsnog werd vernietigd. De appellant verzocht om vergoeding van zijn retourvlucht Israël-Nederland à € 700 en om een kilometervergoeding voor de reis van Schiphol naar Leeuwarden. Het hof kende de vergoeding voor de vlucht toe en een bedrag op grond van de NS-tarieven voor een treinreis tweede klasse.³⁸¹ De administratieve sanctie die was betwist, bedroeg € 100. In een geval als dit hadden een reis en een omvangrijke reiskostenvergoeding kunnen worden voorkomen wanneer de appellant de gelegenheid zou zijn geboden om via een videoconferentie aan de zitting deel te nemen. In artikel 2:14a van het Procesreglement bestuursrecht rechtbanken³⁸² wordt de mogelijkheid geboden om zitting van de rechtbank geheel of gedeeltelijk online te houden. Voor de appelfase lijkt een soortgelijke regeling te ontbreken.³⁸³ Wij

³⁸⁰ Dat wil zeggen dat niet langer met papieren dossier wordt gewerkt. Daartoe moet de inrichting van de systemen van CVOM, rechtspraak en CJIB worden gewijzigd.

³⁸¹ Hof Arnhem-Leeuwarden 4 augustus 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:6327.

³⁸² <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/uitsluiten/Procesreglement-bestuursrecht-rechtbanken-per-1-juli-2025.pdf>.

³⁸³ Het komt ons echter voor dat aanwezigheid via een videoverbinding niet op principiële bezwaren zou stuiten wanneer de betrokkene daarom heeft verzocht of daarmee heeft ingestemd.

hebben in overweging genomen of het aan te bevelen zou zijn om een wettelijke grondslag te creëren voor online zittingen.³⁸⁴

In de praktijk komt het soms voor dat een betrokkene en/of diens gemachtigde via een videoverbinding aanwezig is bij een zitting waarbij de kantonrechter en de procesvertegenwoordiger van het Parket CVOM in de zittingszaal aanwezig zijn. Dat verloopt bij professioneel gemachtigde doorgaans goed, maar bij gesanctioneerden geregeld niet. Aangezien zeer veel zaken op een kantonzitting worden ingepland, is vertraging al snel onacceptabel. Een kantonrechter vertelde dat hij ook een voorkeur heeft voor zittingen met fysieke aanwezigheid, omdat het gesprek dan beter kan worden gevoerd.

Er zou kunnen worden gedacht dat de mogelijkheid van online aanwezigheid in het bijzonder in hoger beroep toegevoegde waarde zou kunnen hebben, aangezien alle zittingen in hoger beroep in Leeuwarden plaatsvinden en dat voor veel rechtzoekenden en hun gemachtigden veel reistijd oplevert. De raadsheren van het hof gaven desgevraagd echter aan dat zij geen behoefte hebben aan de mogelijkheid om de indiener van het beroep of de gemachtigde via een videoconferentie te kunnen horen, laat staan volledig digitale zittingen te houden. In hoger beroep vinden alleen bij uitzonderingen zittingen plaats, namelijk wanneer daarom door de rechtzoekende uitdrukkelijk is verzocht. Wanneer deze fysiek aanwezig is, levert dat volgens de raadsheren een betere communicatie op dan bij online aanwezigheid. Ook relevant is dat ter zitting vaak nadere schriftelijke informatie wordt overgelegd door de AG en de rechtzoekende, zoals plattegronden, foto's en aanvullende processen-verbaal. Deze stukken moeten ter zitting kunnen worden bekeken en daarop moet door de partijen kunnen worden gereageerd. Dat is in geval van digitale aanwezigheid bij de zitting onmogelijk of in ieder geval lastig te realiseren.

Al met al lijkt er bij de Rechtspraak geen behoefte te bestaan aan toepassing van de mogelijkheid van online deelname aan zittingen. Een gemachtigde heeft aangegeven dat online aanwezigheid het mogelijk zou kunnen maken om als gemachtigde aanwezig te zijn bij een zitting in gevallen waarin aanwezigheid in verband met lange (niet vergoede) reistijd en hoge (niet vergoede) reiskosten niet haalbaar is. Ook los van de kosten zouden online zittingen vaker door gemachtigden kunnen worden bijgewoond. Dat heeft te maken met de planning van de zittingen die voor de gemachtigden vaak niet gunstig is. Als die vier zittingen in Middelburg heeft, lukt het niet om ook nog aanwezig te zijn bij zittingen in Enschede op dezelfde dag. Als het mogelijk is om zittingen online bij te wonen, zullen gemachtigden per saldo bij meer zittingen kunnen verschijnen. Deze gemachtigde merkte wel op dat online zittingen uit oogpunt van procesefficiëntie uitdagend kunnen zijn. Zo zal de kantonrechter niet eenvoudig kunnen vaststellen welke partijen verschenen zijn om die zaken als eerste te behandelen, wat bij fysieke zittingen wel gebeurt.

De Expertgroep Mulder heeft erop gewezen dat het niet noodzakelijk lijkt om een wettelijke regeling voor online zittingen te creëren en daarbij gewezen op een arrest van de Hoge Raad in een civiele zaak.³⁸⁵ De Hoge

³⁸⁴ Het Procesreglement is geen wet, maar de neerslag van afspraken die tussen de gerechten zijn gemaakt.

³⁸⁵ HR 13 juni 2025, ECLI:NL:HR:2025:902.

Raad heeft daarin duidelijk gemaakt dat een zitting als uitgangspunt fysiek moet zijn, maar dat een (deels) digitale zitting mogelijk is als dat een legitiem doel dient en als een eerlijk proces gewaarborgd blijft. Daarvoor is geen instemming van alle partijen nodig. Heeft de wederpartij bezwaar tegen digitale deelname van de andere partij, dan moet de rechter wel gemotiveerd ingaan op dat bezwaar. De Expertgroep merkt op dat de strekking van artikel 279 lid 3 Rv (de wettelijke grondslag voor de zitting) niet anders lijkt te zijn dan die van artikel 12 Wahv.

7.13 Cassatieberoep in het belang der wet

Op grond van artikel 78 lid 3 RO kan de procureur-generaal cassatieberoep in het belang der wet instellen tegen beslissingen van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden in Wahv-zaken. Toen het cassatieberoep bij de Hoge Raad in Wahv-zaken is vervangen door hoger beroep bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, is ervoor gekozen om het cassatieberoep in het belang der wet te handhaven, met het oog op de rechtseenheid in de uitleg en toepassing van de Wahv. De verwachting was dat van dit buitengewone rechtsmiddel zelden gebruik zou worden gemaakt.³⁸⁶ Inderdaad is dat tot en met 24 juni 2025 in slechts zeven zaken het geval geweest.

³⁸⁶ *Kamerstukken II 1997/98, 25 927, 3, p.3.*

8 Tenuitvoerlegging

8.1 Inleiding

Dit hoofdstuk heeft betrekking op inning van de administratieve sanctie. De inning vindt plaats door het CJIB (8.2). Er kunnen verschillende fases van de inning worden onderscheiden (8.3). De boete kan binnen de betalingstermijn worden betaald (8.4). Is dat niet het geval, dan worden aanmaningen gestuurd, waarbij verhogingen in rekeningen worden gebracht (8.5). Kan een gesanctioneerde de boete niet in één keer betalen, dan is het mogelijk om een betalingsregeling met het CJIB overeen te komen (8.6). Ook kunnen sancties en verhogingen in bijzondere gevallen worden kwijtgescholden (8.7). Wanneer betaling, ondanks de aanmaningen, uitblijft, wordt geprobeerd het verschuldigde bedrag door middel van verhaal te incasseren (8.8). Leidt ook dat niet tot betaling, dan kunnen dwangmiddelen kunnen worden ingezet om de gesanctioneerde te bewegen tot betaling (8.9). In 8.10-8.14 wordt aandacht besteed aan een aantal specifieke aspecten die met de tenuitvoerlegging samenhangen.

8.2 Uitvoeringsinstantie

Het CJIB is belast met de tenuitvoerlegging van de Wahv, inhoudende de inning, de gerechtelijke incasso en de toepassing van wettelijke dwangmiddelen en het beheer en verwerking van gegevens die daar betrekking op hebben.³⁸⁷ In artikel 1 lid 4 van het Takenbesluit CJIB is hier nadere uitwerking aan gegeven, door te bepalen dat onder deze taken onder meer de volgende feitelijke handelingen vallen:

- ➊ het persoonsgericht beoordelen, alsmede persoonsgericht en maatschappelijk verantwoord tenuitvoerleggen om tot betaling van de geldelijke vordering(en) te komen;
- ➋ het samenwerken met gemeenten en schuldhulpverlenende instanties vanuit maatschappelijk verantwoord incasseren en de brede schuldenaanpak zowel voor strafrechtelijke geldelijke sancties alsook administratieve sancties op grond van de Wahv;
- ➌ het opdrachtgeven tot het plaatsen van de kentekenblokkade op grond waarvan een weigering van een tenaamstelling van een voertuig kan plaatsvinden;
- ➍ het verrekenen van uit te keren gelden dan wel vergoedingen met openstaande vorderingen Wahv;
- ➎ het beëindigen van de inning van Wahv-vorderingen.³⁸⁸

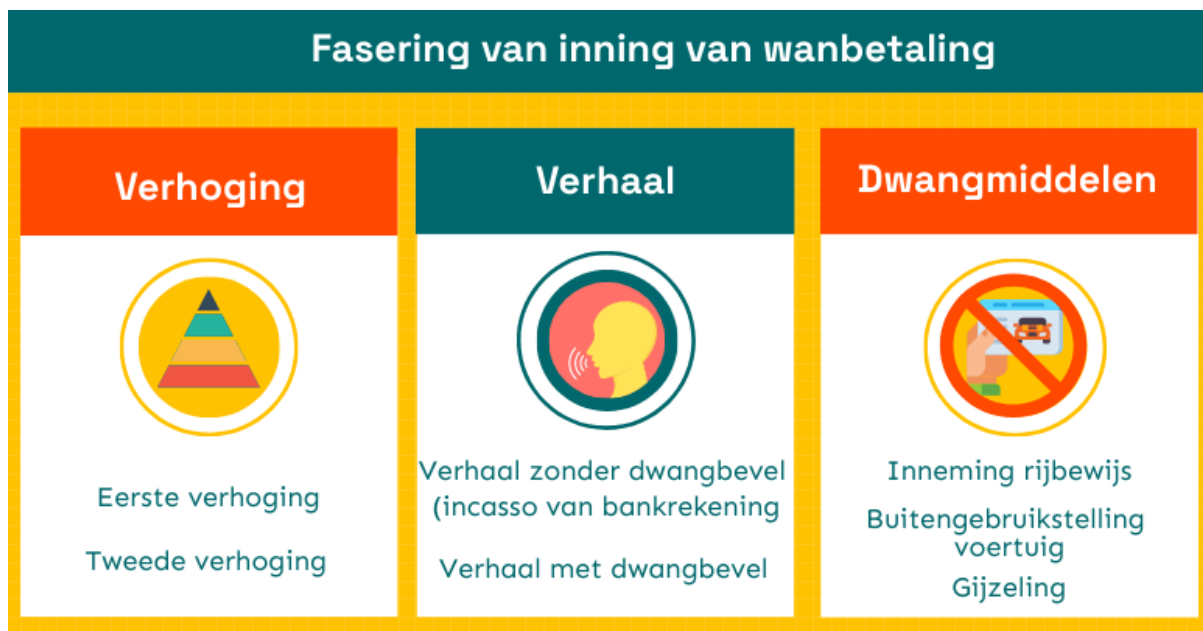
³⁸⁷ Artikel 63d lid 1 sub a van het Organisatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid. In het Ondermandaatbesluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke en administratiefrechtelijke beslissingen CJIB oktober 2022 is bepaald welke soorten medewerkers van het CJIB bevoegd zijn voor de uiteenlopende tenuitvoerleggingshandelingen. Artikel 4:32 en de bijlage bij de Beleidsregels tenuitvoerlegging strafrechtelijke en administratiefrechtelijke beslissingen 2021 geven nadere regels met betrekking tot de tenuitvoerlegging door het CJIB.

³⁸⁸ Hiermee zal zijn bedoeld: in geval de inning niet succesvol is gebleken.

8.3 Fasering van de inning in geval van wanbetaling

Algemeen

Wanneer een administratieve sanctie niet binnen de daarvoor gestelde termijn wordt voldaan, kan een zaak verschillende fases doorlopen zolang betaling niet volgt.



Hierna wordt beschreven welke regels van toepassing zijn in iedere fase en op welke manier deze feitelijk worden toegepast. De toepassing van verhogingen, verhaal en dwangmiddelen heeft als doel de gesanctioneerde te bewegen om te betalen. Vanwege de eis van de subsidiariteit moeten de fasen worden doorlopen in de hiervoor genoemde volgorde. Pas wanneer verhogingen niet tot betaling hebben geleid en de betalingstermijn na de tweede ophoging is verstreken, mag verhaal worden toegepast en pas als verhaal niet succesvol is gebleken, mogen dwangmiddelen worden ingezet. In het CJIB-beleid wordt deze subsidiariteitsbenadering strikt toegepast, in de zin dat iedere zaak in het Muldersysteem (ICT-systeem) de hele fasering doorloopt. Dat impliceert niet dat alle fasen van verhaal en dwangmiddelen *feitelijk* moeten worden toegepast. Wanneer duidelijk is dat feitelijke toepassing van verhaal of van een specifiek dwangmiddel niet tot inning zal leiden, kan de feitelijke toepassing achterwege blijven. Zo kan een poging tot incasso van een bankrekening achterwege blijven wanneer op grond van een kort daarvoor uitgevoerde andere poging tot incasso bekend is dat niet van de bankrekening kan worden geïncasseerd en het innemen van een rijbewijs alleen mogelijk is wanneer de desbetreffende persoon over een rijbewijs beschikt.

In de wet komt de eis van subsidiariteit niet ten aanzien van alle fasen tot uitdrukking:

- 🕒 In artikel 25 lid 1 Wahv worden naast elkaar genoemd dat verhogingen kunnen worden toegepast en dat verhaal kan worden toegepast. De toepassing van verhaal is niet afhankelijk gesteld van het verstrijken van de betalingstermijn die na toepassing van de tweede verhoging geldt.

- ➊ Pas na het verhaal met dwangbevel (art. 26 en 26a Wahv) is verhaal door incasso van een bankrekening (art. 27 Wahv) geregeld. Het incasseren van een bankrekening wordt echter beschouwd als een minder ingrijpende wijze van verhaal dan het verhaal met dwangbevel. Voor toepassing van verhaal met dwangbevel is niet vereist dat verhaal zonder dwangbevel is geprobeerd. De wet staat gelijktijdige toepassing van beide vormen van verhaal niet in de weg.
- ➋ De volgorde waarin de dwangmiddelen in de wet zijn geregeld, past niet bij de subsidiariteitsgedachte: 1. gijzeling (art. 28 Wahv). 2. inneming van het rijbewijs (art. 28a én 30 Wahv). 3. buitengebruikstelling van een voertuig (art. 28b Wahv). Algemeen wordt aangenomen dat inneming van het rijbewijs het lichtste dwangmiddel is en gijzeling het zwaarste. Voor toepassing van ieder dwangmiddel is volgens de wet weliswaar vereist dat verhaal niet succesvol is gebleken, maar de dwangmiddelen kunnen volgens de wet in iedere gewenste volgorde worden toegepast en ook gelijktijdig.

Uit onderstaande tabel 8.1 blijkt dat de gehanteerde werkwijze uiterst effectief is: maar liefst 93% van de boetes wordt uiteindelijk geïnd. Bij 83% van de opgelegd sancties wordt direct na uitreiking van de initiële beschikking al betaald. Na de eerste aanmaning (en dus nadat de boete met 50% is verhoogd) wordt nog eens 6% van het totaal aantal boetes betaald (in totaal is daarmee na de eerste aanmaning dus al 89% van alle boetes geïncasseerd). De tweede aanmaning levert 1% extra incasso op. Verhaal *zonder* dwangbevel heeft relatief weinig resultaat voor de invordering. Verhaal *met* dwangbevel is voor de invordering effectiever. De (aankondigen van de) inzet van dwangmiddelen (invordering rijbewijs, buitengebruikstelling voertuig en gijzeling) levert daarentegen relatief weinig nieuwe betalingen op. Uiteindelijk wordt ca. 7% van de boetes niet betaald.

Tabel 8.1 Inning van boetebedragen uitgesplitst naar invorderingsfase (2021-2024)

Uitstroom naar fase	2021	2022	2023	2024	% (2024)
Betaald	7.332.850	7.445.601	7.781.814	7.278.620	93%
Initiële beschikking	6.633.315	6.702.109	7.014.254	6.536.984	83%
Eerste aanmaning	412.984	459.953	467.231	453.770	6%
Tweede aanmaning	101.783	112.682	115.992	110.946	1%
Verhaal zonder dwangbevel	52.755	35.964	27.249	17.820	0%
Verhaal met dwangbevel	93.317	101.837	124.604	130.760	2%
Dwangmiddel invordering rijbewijs	13.160	13.389	16.878	14.960	0%
Dwangmiddel buiten gebruikstelling voertuig	13.888	9.939	8.918	8.422	0%
Dwangmiddel gijzeling³⁸⁹	1.192	1.107	1.168	1.347	0%

³⁸⁹ Het gaat hier om de gevallen waarin de vordering in de inningsfase van de gijzeling terecht is gekomen, nadat verhaal en de overige dwangmiddelen niet hebben geleid tot het voldoen van de vordering. Van daadwerkelijke gijzeling, in de zin dat vrijheidsbeneming feitelijk heeft plaatsgevonden, is sinds 2022 geen sprake meer geweest.

Uitstroom naar fase	2021	2022	2023	2024	% (2024)
OPS ³⁹⁰	10.456	8.621	5.520	3.611	0%
Niet-betaald	474.008	517.279	554.541	581.969	7%
Buiten invordering gesteld ³⁹¹	239.592	277.032	283.023	268.836	3%
Vernietigd	117.396	150.272	181.068	199.022	3%
Intrekking/correctie	113.730	86.401	86.030	108.354	1%
Overig	3.290	3.574	4.420	5.757	0%
Totaal	7.806.858	7.962.880	8.336.355	7.860.589	100%

Bron: CJIB (2025)

Afwijking van de standaard-fasering

De voornoemde uitgangspunten van de Wahv geven blijk van een zaaksgerichte benadering: een zaak doorloopt de fasering die in de wet tot uitdrukking is gebracht. Wanneer sprake is van meerdere niet-betaalde Wahv-sancties, die in de tijd na elkaar zijn opgelegd, wordt ieder van die zaken op dezelfde manier behandeld. Dit betekent dat bij bijvoorbeeld drie zaken de situatie zich kan voordoen dat rond dezelfde tijd bij de eerste zaak een aanmaning wordt gestuurd met een verhoging, in de tweede zaak de deurwaarder aan de deur komt voor verhaal met dwangbevel en in de derde zaak de buitengebruikstelling van een voertuig wordt aangezegd. Het CJIB heeft in interviews aangegeven dat het graag de mogelijkheid zou krijgen om in bijzondere gevallen af te wijken van de fasering, zodat verschillende vorderingen gebundeld kunnen worden behandeld. In die bijzondere gevallen is namelijk een persoonsgerichte benadering wenselijk. Dat is gunstig vanuit het perspectief van de gesanctioneerde, maar ook vanuit het perspectief van de overheid. Wanneer verschillende vorderingen gebundeld zouden worden gezien, zou dit ten aanzien van de hiervoor genoemde eerste zaak kunnen betekenen dat het CJIB niet hoeft af te wachten met de inning tot beide verhogingen zijn toegepast, zou in de tweede zaak al duidelijk zijn dat verhaal niet mogelijk is (vanwege een eerder bezoek van de deurwaarder ter zake van de derde zaak) en zou het buiten gebruik te stellen voertuig van de derde zaak niet nogmaals voorwerp van buitengebruikstelling hoeven te worden in de andere twee zaken.

In geval van meer openstaande boetes, is het mogelijk om een betalingsregeling overeen te komen met betrekking tot al die boetes samen (zie daarover o). Wanneer die betalingsregeling wordt nageleefd, wordt ten aanzien van die zaken geen verhaal of dwang toegepast. Het doorbreken van de fasering van zaken is alleen relevant voor de gevallen waarin geen betalingsregeling overeengekomen is dan wel de voorwaarden van een betalingsregeling niet nagekomen zijn. In die gevallen zou een aantal sancties die zich in verschillende fases van de inning bevinden, gebundeld dezelfde fasering kunnen gaan doorlopen. Dat kan betekenen dat de ene sanctie naar een latere fase wordt verplaatst en de andere sanctie naar een eerdere fase. Er zou aan de

³⁹⁰ OPS staat voor opsporingsregister politie. Dit is een oude aanduiding. Tegenwoordig wordt gesproken van Executie & Signalering (E&S). Wanneer een executieopdracht voor buitengebruikstelling of gijzeling wordt gegeven, wordt dit in het E&S-systeem geplaatst.

³⁹¹ Er kunnen zich gevallen voordoen waarbij de onderliggende beschikking weliswaar niet is aangetast, maar de inning van de vordering wel wordt gestaakt, zoals het overlijden van de gesanctioneerde, een rechterlijke uitspraak in geval van faillissement dat een vordering in een gehomologeerd akkoord valt en de succesvolle beëindiging van een schuldsaneringstraject. Er wordt dan gesproken van een buiteninvorderingstelling.

hand van alle relevant geachte feiten en omstandigheden kunnen worden bepaald in welke fase de gebundelde zaken worden geplaatst. Dat zou bijvoorbeeld verhaal met dwangbevel kunnen zijn. In dat geval wordt verhaal door middel van het dwangbevel ten aanzien van alle vorderingen samen toegepast. Dat is bovendien efficiënter en minder belastend voor de burger. Deze benadering zou passen bij de Rijksincassovisie. Daarin is een belangrijk uitgangspunt dat iedere burger maar één afloscapaciteit heeft.³⁹² Tegen die achtergrond is het niet zinvol om bij notoire wanbetalers, die vaak kampen met schuldenproblematiek, de fasering per zaak te blijven volgen. Op alle openstaande vorderingen zal immers dezelfde afloscapaciteit van toepassing zijn, terwijl een buiten gebruik gesteld voertuig ook maar één keer kan worden verkocht of vernietigd. Voor afwijking van de standaardfasering kan overigens niet alleen aanleiding bestaan wanneer sprake is van meerdere niet-betaalde sancties, maar ook wanneer sprake is van één niet-betaalde sanctie, terwijl op grond van eerdere inningen informatie bekend is over de gesanctioneerde waaruit blijkt dat bepaalde inningsactiviteiten niet succesvol zullen zijn.

Aanbeveling 32:

Breng in de Wahv expliciet tot uitdrukking

- dat pas met verhaal mag worden gestart wanneer de termijn voor betaling na de tweede aanmaning is verstreken;
- dat verhaal met dwangbevel in beginsel alleen mag worden toegepast wanneer verhaal zonder dwangbevel niet succesvol (of niet mogelijk) is gebleken;
- dat gijzeling alleen mag worden toegepast als buitengebruikstelling van een voertuig niet succesvol of mogelijk is gebleken; en
- dat buitengebruikstelling alleen mag worden toegepast als inneming van het rijbewijs niet succesvol of mogelijk is gebleken.

Aanbeveling 33:

Maak het mogelijk om in bijzondere gevallen af te wijken van de standaard-fasering die per zaak van toepassing is, om zo een persoonsgerichte benadering mogelijk te maken.

Aanbeveling 34:

Plaats de artikelen 28a en 30 Wahv, die beide betrekking hebben op inneming van het rijbewijs, direct na elkaar.

³⁹² Rijksincassovisie 2016 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-717990.pdf>), geactualiseerd in 2023 (<https://open.overheid.nl/documenten/cf9ea17d-c959-4ec3-beao-8786afa1677b/file>).

8.4 Betaling

Betalingstermijn

Wanneer een beschikking waarbij een administratieve sanctie is opgelegd, onherroepelijk is geworden, moeten de administratieve sanctie en de administratiekosten binnen twee weken worden voldaan (art. 23 lid 1 Wahv), tenzij tijdig administratief beroep wordt ingesteld. Is niet tijdig betaald, dan wordt het bedrag van de sanctie van rechtswege verhoogd (zie 8.5).

Schorsende werking van instelling van een rechtsmiddel

Anders dan in het algemene bestuursrecht het geval is (art. 6:16 Awb), heeft het instellen van administratief beroep schorsende werking, in de zin dat de tenuitvoerlegging wordt onderbroken. Dit blijkt niet expliciet uit de Wahv, maar kan wel worden afgeleid uit artikel 23 lid 1 Wahv, waarin is bepaald dat de sanctie en administratiekosten moeten worden voldaan na het onherroepelijk worden van de sanctie. Dat de tenuitvoerlegging wordt geschorst impliceert dat ook geen verhogingen van toepassing worden. Pas wanneer de beschikking onherroepelijk is geworden, moet deze binnen twee weken worden voldaan.³⁹³ In geval van beroep op de kantonrechter zal (een deel van) het sanctiebedrag desondanks al eerder moeten worden betaald, als zekerheidstelling voor betaling van de sanctie.

Dat het instellen van een rechtsmiddel schorsende werking heeft, is van groot belang in verband met de onmogelijkheid een betalingsregeling te treffen zolang de opgelegde sanctie niet onherroepelijk is. Zie betalingsregelingen o.

Wijze van betaling

Het innen van de administratieve sancties en administratiekosten is een taak van de Minister van Veiligheid en Justitie (art. 22 lid 1 Wahv). Volgens artikel 4 Besluit administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Bahv) wordt het bedrag van de sanctie overgeschreven naar een bankrekening van de Minister van Justitie en Veiligheid. Praktisch is dit een rekening van het CJIB.³⁹⁴ Bij de betaling moet worden vermeld op welke sanctie de betaling betrekking heeft. Wanneer dat niet is gebeurd, kan het bedrag worden teruggestort.³⁹⁵

Verkeersboetes kunnen ook contant worden voldaan bij de politie (art. 4 Bahv). Daarvoor kan aanleiding zijn als de betrokkene geen bankrekening heeft. De politie kan ook een contante betaling in ontvangst nemen wanneer zij ter plaatse is om een dwangmiddel te gaan toepassen, waardoor die toepassing wordt voorkomen. Contante betaling bij de Koninklijke Marechaussee is ook mogelijk. In artikel 12 Bahv is daarvoor een regeling opgenomen. Wanneer een bedrag is ontvangen dat lager is dan het totaal verschuldigde bedrag,

³⁹³ *Kamerstukken II* 1987/88, 20 329, 3, p. 47-48.

³⁹⁴ Er kan een plaats, zoals een politiebureau, worden aangewezen waar de betaling kan plaatsvinden. Daarvan zal gebruik kunnen worden gemaakt door gesanctioneerden die geen bankrekening hebben, wat tegenwoordig weinig meer voor zal komen.

³⁹⁵ Omdat de sanctie in dat geval niet is voldaan, kunnen verhogingen in rekening worden gebracht.

dient dit als eerste ter voldoening van de administratiekosten, daarna van eventuele verhogingen en als laatste van de administratieve sanctie (art. 11a Bahv).

Verantwoording van ontvangen gelden

Volgens artikel 8 Bahv moeten de ontvangen gelden worden geadministreerd. Over alle in het kader van de Wahv ontvangen bedragen moet een accountantscontrole plaatsvinden (art. 11 Bahv).

Inlichtingenplicht

Artikel 22 lid 3 Wahv geeft aan 'eenieder' de verplichting om inlichtingen te verstrekken die redelijkerwijs noodzakelijk zijn voor de inning van verschuldigde bedragen, tenzij de desbetreffende persoon zich op een verschoningsrecht kan beroepen op grond van artikel 217-218a Sv. In de praktijk wordt deze bepaling door het CJIB alleen gebruikt om bankgegevens te verkrijgen ten behoeve van het verhaal zonder dwangbevel.

Executieverjaring

De vordering tot tenuitvoerlegging lijkt niet te verjaren. In de Wahv is geen bepaling opgenomen met betrekking tot de verjaring van de tenuitvoerlegging.³⁹⁶ Uit de artikelen 28 lid 1, 28a en 28b Wahv blijkt dat in geval van een betalingsregeling de bevoegdheid tot toepassing van een dwangmiddel mogelijk is tot zes jaar na het onherroepelijk worden van de administratieve sanctie. Het CJIB gaat ervan uit dat er geen sprake is van executieverjaring. Omdat er na zes jaar geen mogelijkheden meer bestaan om dwangmiddelen toe te passen, worden zaken in het systeem van het CJIB na die tijd wel afgesloten.

8.5 Verhoging sanctie bij niet-betaling

Algemeen

Wanneer de sanctie niet of niet geheel is voldaan na het verstrijken van de initiële betalingstermijn van twee weken, wordt deze van rechtswege met 50% verhoogd (art. 23 lid 3 Wahv). Het CJIB stuurt een aanmaningsbrief wanneer de betaaltermijn is verstreken, waarin wordt medegedeeld dat het bedrag van de sanctie én de verhoging moeten worden betaald. De verhoging is op zichzelf overigens geen besluit, omdat deze van rechtswege wordt toegepast. Ook zonder dat een aanmaningsbrief is verstuurd, is de verhoging, die al in de initiële beschikking wordt aangekondigd, dus van toepassing.

Het verhoogde bedrag moet binnen vier weken nadat de aanmaning is verstuurd, zijn voldaan.³⁹⁷ Is dat niet gebeurd, dan wordt het verschuldigde bedrag nogmaals verhoogd, deze keer door het op dat moment totaal verschuldigde bedrag van de sanctie te verdubbelen (art. 25 lid 1 Wahv). Dit betekent dat na de tweede verhoging de sanctie drie keer zo hoog is als de initiële sanctie. De administratiekosten van € 9 worden overigens niet verhoogd. Wanneer het verschuldigde bedrag van de sanctie door een verhoging hoger wordt

³⁹⁶ Ter vergelijking: op grond van artikel 4:104 Awb verjaart de rechtsovereenkomst tot betaling van een geldsom onder het algemene bestuursrecht in 5 jaar. Deze bepaling is echter van toepassing uitgesloten in artikel 2a Wahv.

³⁹⁷ Voor het sturen van de aanmaning worden geen administratiekosten in rekening gebracht.

dan € 225, kan volgens artikel 24 lid 2 en 25 lid 2 Wvha alsnog worden besloten om betaling in termijnen toe te staan. In de praktijk hanteert het CJIB echter een grens van € 75 (zie daarover o). Volgens de MvT hebben de verhogingen als doel om een prikkel te geven tot tijdige betaling in gevallen waarin geen administratief beroep is ingesteld.³⁹⁸ Zoals blijkt uit tabel 8.1 wordt door de overgrote meerderheid (83%) ook binnen de gestelde termijn van twee weken betaald.

Het CJIB verstuurt een aanmaning pas wanneer zeker is dat de sanctie niet op tijd is betaald en houdt daarbij rekening met de tijd die het verwerken van betalingen bij de bank en bij het CJIB in beslag neemt.

Kosteloze betalingsherinnering

Veel gesanctioneerden blijken te betalen nadat zij een brief hebben ontvangen waarin is vermeld dat het bedrag van de sanctie is verhoogd.³⁹⁹ Dit zijn mensen die bereid en in staat zijn om de sanctie te voldoen, maar de brief van het CJIB over het hoofd hebben gezien of om een andere reden nog niet zijn toegekomen aan betaling. Een betalingsherinnering op een moment dat de eerste verhoging nog niet is ingegaan, zou hen kunnen bewegen tot tijdige betaling.

In 2020 toonde de minister voor Rechtsbescherming zich nog geen voorstander van invoering van een dergelijke kosteloze betalingsherinnering: 'Verkeersboetes worden opgelegd voor het overtreden van verkeersregels. Dat is vermijdbaar en kan bovendien de verkeersveiligheid in gevaar brengen, met alle gevolgen van dien. Van degenen die een verkeersboete ontvangen mag dan ook een hoge mate van betaaldiscipline worden verwacht. Vergeten vind ik geen gerechtvaardigd excuus en zeker geen reden voor extra dienstverlening vanuit de overheid in de vorm van een betalingsherinnering.'⁴⁰⁰

In 2022 is een motie van de Kamerleden Dekker-Abdulaziz en Kat aangenomen, waarin werd verzocht om te onderzoeken of een kosteloze betalingsherinnering, na het verstrijken van de eerste betalingstermijn, (in het algemeen) voor overheidsorganisaties verplicht kan worden gesteld. In de motie werd erop gewezen dat in het consumentenrecht dat voor bedrijven al verplicht is.⁴⁰¹ De motie heeft geleid tot het Onderzoeksrapport Kosteloze Betalingsherinnering uit 2023.⁴⁰² Daaruit blijkt onder meer dat sommige overheidsorganisaties al kosteloze betalingsherinneringen versturen, maar dat onder andere het CJIB dit nog niet deed. In het Regeerprogramma van het kabinet-Schoof (2024) is aangegeven dat het kabinet ervoor zou gaan zorgen dat het CJIB die mogelijkheid wel zou krijgen. 'Op die manier worden mensen niet direct met extra kosten geconfronteerd als zij een keer vergeten tijdig te betalen.'⁴⁰³ Vanaf 1 juli 2026 start het CJIB als pilot met het

³⁹⁸ *Kamerstukken II* 1987/88, 30 329, 3, p. 19.

³⁹⁹ Zie Eshuis (2020), p. 37.

⁴⁰⁰ *Kamerstukken II* 2019/20, 29 279, 593.

⁴⁰¹ *Kamerstukken II* 2022/23, 36 200 VII, 26.

⁴⁰² Rapport Kosteloze Betalingsherinnering, te raadplegen via

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/07/19/onderzoeksrapport-kosteloze-betalingsherinnering>.

⁴⁰³ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-f525d4046079b0beabc6f897f79045ccf2246e08/pdf>, p. 14-15.

versturen van betalingsherinneringen. Dat dit niet al eerder wordt gedaan, komt doordat er pas vanaf 2026 financiële dekking voor de verwachte afnemende inkomsten uit verkeersboetes kon worden gevonden.⁴⁰⁴

Voor de pilot waarbinnen gratis betalingsherinneringen kunnen worden verstuurd, wordt geen wetswijziging noodzakelijk geacht.⁴⁰⁵ Een wetswijziging is wel noodzakelijk als het versturen van een gratis betalingsherinneringen verplicht zou worden gesteld.⁴⁰⁶ Mede op basis van de resultaten van de pilot zal moeten worden bepaald of dat wenselijk is.

Betwisting van de verhoging

Tegen een verhoging kan geen afzonderlijk rechtsmiddel worden ingesteld. De verhoging kan alleen worden betwist wanneer tegen de initiële beschikking beroep is ingesteld.⁴⁰⁷ Dit is volgens het hof Arnhem-Leeuwarden verenigbaar met artikel 6 lid 1 EVRM, waar het recht op toegang tot een rechter onder valt, omdat deze bepaling niet van toepassing is op verhogingen. Aangezien klachten over verhogingen geen betrekking hebben op de vraag of de sanctie terecht is opgelegd, maar slechts op de inning van de sanctie, is geen sprake van een *criminal charge* of van of de *determination of civil obligations*.⁴⁰⁸ Het hof sluit hiermee aan bij een arrest van de Hoge Raad dat betrekking had op de vraag of artikel 6 EVRM van toepassing is op de verzetsprocedure in verband met verhaal.⁴⁰⁹

Het komt een enkele keer voor dat een verhoging ten onrechte is toegepast. In dat geval kan deze door het CJIB, het Parket CVOM bij administratief beroep of de rechter ongedaan worden gemaakt.⁴¹⁰ Van een onterechte verhoging kan sprake zijn wanneer de verhoging is toegepast hoewel de gesanctioneerde binnen de beroepstermijn beroep heeft ingesteld of wanneer het beroep weliswaar te laat is ingesteld, maar de termijnoverschrijding verschoonbaar is geacht.⁴¹¹

De kantonrechter mag zich volgens het hof niet uitlaten over de redelijkheid van de hoogte van de verhogingen, 'nu de wetgever zowel de hoogte van het sanctiebedrag als de wijze waarop verhogingen plaatsvinden heeft bepaald'.⁴¹²

⁴⁰⁴ *Kamerstukken II 2024/25*, 29 279, 915. Op 3 september 2025 heeft de minister van Justitie en Veiligheid de Tweede Kamer over deze pilot geïnformeerd. Zie <https://open.overheid.nl/documenten/3a33f13c-4243-4708-a7cc-c9fo8c9cagdg/file>.

⁴⁰⁵ In de wet is bepaald welke betaaltermijnen gelden. Daaruit volgt niet dat het sturen van een kosteloze aanmaningsbrief niet toegelaten is.

⁴⁰⁶ Rapport Kosteloze Betalingsherinnering, p. 14.

⁴⁰⁷ Hof Arnhem-Leeuwarden 10 februari 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:1003. In dat geval zal echter doorgaans geen verhoging van toepassing zijn, omdat door het instellen van administratief beroep de tenuitvoerlegging wordt geschorst.

⁴⁰⁸ Hof Arnhem-Leeuwarden 9 oktober 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:7627.

⁴⁰⁹ HR 3 mei 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU7141.

⁴¹⁰ Hof Arnhem 18 november 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:9573.

⁴¹¹ Het laatste geval deed zich voor in hof Arnhem-Leeuwarden 19 december 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:10222.

⁴¹² Hof Arnhem-Leeuwarden 9 maart 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:2289. De betrokkene had de sanctie elf dagen te laat voldaan, op een moment waarop de eerste verhoging al van toepassing was. Vervolgens was ook de tweede verhoging toegepast.

Hoogte van de verhogingen

Toen de Wahv in 1990 in werking trad, was reeds voorzien in verhogingen. De percentages waren echter beduidend lager. De eerste verhoging bedroeg 25% en de tweede 50%. In 2012 is een wet in werking getreden die als doel had om boetes op grond van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen onder de werking van de Wahv te brengen en om enkele technische wijzigingen door te voeren.⁴¹³ Een van de wijzigingen betrof de verhoging van de verhogingspercentages naar 50 resp. 100%. In het oorspronkelijke wetsvoorstel kwam deze wijziging niet voor. Zij is pas later voorgesteld bij Nota van wijziging.⁴¹⁴ De forse wijziging van de verhogingspercentages werd noodzakelijk geacht omdat slechts 93,9% van de gesanctioneerden de boete had voldaan na de tweede aanmaning en vervolgens dure middelen moesten worden aangewend om de resterende sancties te innen. De verwachting was dat de verhoging van de verhogingspercentages zou leiden tot beter betaalgedrag. Er is niet aangegeven waarop deze verwachting was gebaseerd en ook uit de cijfers zoals opgenomen in tabel 8.1 van dit hoofdstuk blijkt dat de verhoging van percentages niet hebben geleid tot een hoger incassopercentage. Daarbij is een relevant punt dat de oorspronkelijke verhogingen ook al aan de hoge kant waren. Als flinke verhogingen niet als resultaat hebben dat bijna iedereen tijdig betaalt, is het de vraag waarom de verwachting gerechtvaardigd zou zijn dat nog hogere verhogingen dat zouden veranderen. De verhogingen zijn dus gepresenteerd als een prikkel om tijdig te betalen. Ze zouden echter ook kunnen worden gezien als een soort van sanctie op niet-tijdige betaling of als een manier om de Rijkskas te vullen, zoals sommige respondenten hebben aangegeven.

De verhogingen die tegenwoordig op grond van de Wahv worden toegepast, zijn niet alleen beduidend hoger dan voor 2011, maar zijn ook veel hoger dan de verhogingen in geval van niet-tijdige betaling van geldboetes die bij strafbeschikking of rechterlijke uitspraak zijn opgelegd (art. 6:4:2 Sv) en ook hoger dan de verhoging in geval van een bestuurlijke boete (art. 4:113 Awb). In tabel 8.2 worden de verschillende regelingen naast elkaar gezet en wordt aangegeven hoe de toepassing van de regels uitwerkt wanneer de initiële sanctie € 200 bedraagt.

Tabel 8.2 Verhogingsregelingen en toepassing ervan bij een initiële sanctie van € 200.

regeling	1e verhoging		2e verhoging	
	berekening	totaalbedrag	berekening	totaalbedrag
Wahv geldend	50% van initiële sanctie	€ 300,00	100% van totaal openstaande bedrag	€ 600,00
Wahv oorspronkelijk (vóór 2012)	25% van initiële sanctie, maar minimaal € 4	€ 250,00	50% van totaal openstaande bedrag, maar minimaal € 11	€ 375,00
Strafbeschikking	€ 20	€ 220,00	20% van in totaal openstaand bedrag met minimum van € 40,00	€ 264,00
Boete opgelegd door rechter	€ 20	€ 220,00	20% van in totaal openstaand bedrag met minimum van € 40,00	€ 264,00
Bestuurlijke boete	€ 9 of € 20	€ 209 of € 220	Geen 2 ^e verhoging	€ 209 of € 220

⁴¹³ Stb. 2011/170.

⁴¹⁴ Kamerstukken II 20010/11, 32 438, 7.

Het verschil in uitkomst van de verhogingen tussen de strafrechtelijke boetes en de Wahv-boetes is enorm. De Wahv-boetes worden na de verhogingen uiteindelijk meer dan twee keer zo hoog. Daarbij moet worden bedacht dat de Wahv-boetes ook nog relatief hoger zijn dan de boetes die bij strafbeschikking worden opgelegd. De sterk verhoogde boetes komen soms terecht bij gesanctioneerden die hun post niet openen. Dat heeft vaak als achtergrond dat zij een slechte financiële positie hebben, bijvoorbeeld doordat zij schulden hebben. Het niet durven opmaken van de CJIB-post (gebrekkig doenvermogen) leidt ertoe dat de schulden nog groter worden.⁴¹⁵

In oktober 2024 en november 2024 diende Kamerlid Palmen twee moties in waarin de regering werd verzocht om te onderzoeken op welke manier een verlaging van de aanmanings- (en incasso)kosten bij Wahv-boetes vorm zou kunnen krijgen en welke kosten hiermee gepaard gaan. De noodzaak voor verlaging zag Palmen in het feit dat met name kwetsbare mensen door hoge aanmaningskosten in de knel kwamen, wat wat haar betreft niet verenigbaar was met de bedoeling van de wet.⁴¹⁶ De voormalig staatssecretaris Rechtsbescherming heeft de Kamer op 4 april 2025 de uitwerking van verschillende scenario's voor een verlaging van de ophogingen gepresenteerd. De geschatte verminderde ontvangsten per scenario variëren van 12 tot 64 miljoen euro per jaar. Daarbij is aangegeven dat bij het regeerprogramma geen geld beschikbaar is gesteld voor een verlaging van de percentages.⁴¹⁷ Respondenten van het Parket CVOM en het CJIB en de Expertgroep Mulder vinden het belangrijk dat een verlaging van de verhogingen wordt doorgevoerd. Wij zijn eveneens van opvatting dat het wenselijk is dat de hoogte van de verhogingen in lijn worden gebracht met de verhogingen die bij andere procedures worden gehanteerd. Als daar binnen de huidige begroting geen dekking voor kan worden gevonden, kan die dekking mogelijk wel worden gevonden bij het opstellen van toekomstige begrotingen.

Wij wijzen er nog op dat de rechtbank Den Haag een prejudiciële vraag heeft gesteld aan de Hoge Raad over de verenigbaarheid van de toegepaste verhogingen met de artikelen 6 (recht op een eerlijk proces) en 7 (legaliteitsbeginsel) EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM (recht op eigendom).⁴¹⁸ Ten tijde van het afronden van dit rapport had de Hoge Raad daar nog geen beslissing op genomen.

Aanbeveling 35:

Breng de verhogingen in geval van niet-tijdige betaling van Wahv-boetes in overeenstemming met de verhogingen in geval van niet-tijdige betaling van strafrechtelijke sancties of verlaag deze in ieder geval aanzienlijk.

⁴¹⁵ Deze problematiek is aan de orde gekomen in een interview met het CJIB en is ook beschreven in Van Rooy 2024a, p. 125-126.

⁴¹⁶ *Kamerstukken II 2024/25* 29 279, 884 en *Kamerstukken II 2024/25*, 36 600 VI, 86.

⁴¹⁷ *Kamerstukken II 2024/25*, 36 600 VI, 112.

⁴¹⁸ Rb. Den Haag 24 september 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:17246.

8.6 Betalingsregelingen

Wettelijke regeling en beleidsregels

Sinds juli 2015 kan bij schulden hoger dan € 225 een betalingsregeling worden overeengekomen met het CJIB. Dit is een manier om te voorkomen dat problematische schulden ontstaan. Hiermee is vooruitgelopen op de wettelijke regeling van artikel 23 lid 2, 24 lid 2 en 25 lid 2 Wahv die pas op 1 januari 2018 in werking is getreden. De Nationale ombudsman wees er in 2015 op, kort nadat betalingsregelingen (ruimer dan voorheen) werden toegestaan, dat de grens van € 225 mogelijk te hoog is. Ook bij lagere bedragen kan het in één keer moeten betalen onmogelijk zijn vanwege beperkte financiële draagkracht. De Nationale ombudsman stelde dat dit aanleiding zou moeten zijn voor het Ministerie van Justitie en Veiligheid om te onderzoeken welk bedrag het aangewezen bedrag is om voor mensen in financiële problemen een betaling in termijnen mogelijk te maken.⁴¹⁹ De Kamerleden Kooiman en Recourt hebben een amendement ingediend bij het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de invoering van onder meer artikel 23 lid 2 Wahv. Zij hebben voorgesteld om onder strikte voorwaarden (als zij vallen onder de normen die gelden voor een bijstandsuitkering) betalingsregelingen mogelijk te maken ter zake van verkeersboetes van lager dan € 225. Dit voorstel achten zij noodzakelijk omdat 'voorkomen moet worden dat mensen onder een bepaald inkomen in de schulden komen als zij door hun kleine portemonnee een verkeersboete niet kunnen betalen'.⁴²⁰ Het amendement, dat uiteindelijk niet in stemming is gebracht, werd door de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie ontraden. De minister toonde zich niet gevoelig voor de argumenten:

*'Er komt wel ergens een moment waarop je moet vragen welke zin sancties nog hebben. Zelfs mensen die op de SP stemmen, krijgen alleen maar een sanctie opgelegd als ze iets doen wat in strijd is met de wet. Zo simpel is het. Iedereen die moeite heeft met het betalen van een boete, moet zich gewoon aan de wet houden. Het wordt een beetje gek als we bij elke boete die wordt opgelegd bij de overschrijding van welke regel dan ook, meteen een betalingsregeling aanbieden. Dat gaat op enig moment te ver. Wij hebben heel zorgvuldig gekeken naar waar de behoefte ligt. Er is gebleken dat er behoefte is om sancties vanaf €225 in termijnen te kunnen betalen.'*⁴²¹

Daar voegde de minister aan toe dat de regeling voor betaling in termijnen nog niet was geëvalueerd, daarmee implicerend dat de resultaten van een evaluatie mogelijk tot andere afwegingen zou kunnen leiden. Per 1 januari 2019 heeft het CJIB de mogelijkheid van een betalingsregeling bij boetes vanaf € 75 en bij 16-minners de helft daarvan.⁴²² Deze mogelijkheid is tegenwoordig opgenomen in artikel 4:17 lid 2 van de Beleidsregels tenuitvoerlegging strafrechtelijke en administratiefrechtelijke beslissingen 2021.⁴²³ Opmerkelijk is dat grens van € 75 die in de Beleidsregels wordt genoemd, lager is dan de grens van € 225 die in Wahv is

⁴¹⁹ Nationale ombudsman 2015, p. 53.

⁴²⁰ Kamerstukken II 2016/17, 34 086, 34.

⁴²¹ Handelingen II 2016/2017, nr. 4, item 26, p. 17.

⁴²² CJIB, Betalingsregelingenbeleid, versie 2.0, d.d. 1 januari 2019, genoemd in Van Dantzig e.a. 2023, p. 12.

⁴²³ Opmerkelijk is dat deze ministeriële regeling afwijkt van artikel 23 lid 2 Wahv, terwijl dat een wet in formele zin is.

bepaald. Omdat sprake is van een beleidsregel die in het voordeel van de gesanctioneerde werkt, is dit overigens niet problematisch.

Het CJIB pleit ervoor om de grens geheel te laten vervallen, omdat voor sommige gesanctioneerden ook een bedrag van € 75 een groot bedrag kan zijn.⁴²⁴ Het is lastig om daar cijfermatige onderbouwing voor te geven, omdat gesanctioneerden vermoedelijk vaak niet proberen om voor een regeling in aanmerking te komen als de boete lager is dan de gecommuniceerde grens.⁴²⁵ Een indicatie dat behoefte bestaat aan betalingsregelingen bij lagere boetes is dat in 2023 32.400 keer via de website van het CJIB een betalingsregeling is aangevraagd en de melding is gekregen dat het bedrag van de boete daarvoor te laag was. De onmogelijkheid om het bedrag in één keer te betalen bij afwezigheid van de mogelijkheid van een betalingsregeling kan leiden tot de oplegging van verhogingen en tot verhaal en dwang. Dat is wat ons betreft juist ten aanzien van (sommige van deze) wanbetalers vermoedelijk zeer onwenselijk, omdat zij toch al financiële (en mogelijk andersoortige) problemen hebben. Het is niet te rechtvaardigen dat deze personen eerst moeten wachten tot het bedrag wegens niet-betaling is verhoogd en pas dan een betalingsregeling overeen kan worden gekomen omdat het bedrag daarvoor boven de € 75 is gekomen.

Aanbeveling 36:

Primair: schrap het minimumbedrag waarbij een betalingsregeling overeen kan worden gekomen uit artikel 23 lid 2 Wahv.

Subsidiair: breng het minimumbedrag waarbij een betalingsregeling overeen kan worden gekomen (€ 225), in overeenstemming met het bedrag in artikel 4:17 van de Beleidsregels tenuitvoerlegging strafrechtelijke en administratiefrechtelijke beslissingen 2021 (€ 75).

Het staat de kantonrechter niet vrij om een betalingsregeling te treffen bij een beslissing op beroep, omdat op dat moment formeel de minister belast is met de inning van de sanctie en dit niet een beslissing is die de kantonrechter op grond van artikel 13 lid 1 Wahv kan nemen.⁴²⁶

Inhoud van betalingsregeling

Het CJIB biedt een standaard-betalingsregeling aan, die iedere gesanctioneerde kan afsluiten ongeacht de redenen waarom deze dat zou willen. Er zijn drie voorwaarden:

- 🕒 Het totaalbedrag aan openstaande Wahv-vorderingen bedraagt minimaal € 75 en is niet hoger dan € 5.000.

⁴²⁴ Het komt overigens vaak voor dat boetes van lager dan € 75 worden opgelegd, bijvoorbeeld vanwege geringe snelheidsovertredingen.

⁴²⁵ Ook als een cijfermatige onderbouwing niet kan worden gegeven is het de vraag waarom het noodzakelijk zou zijn om een grensbedrag te hanteren. De financiële consequenties zullen relatief gering zijn, omdat de boetes uiteindelijk wel worden betaald. De inkomsten uit verkeersboetes zijn hoog, mede vanwege oneigenlijk gebruik van de bevoegdheid om de boetebedragen te verhogen en vanwege forse verhogingen bij niet-tijdige betaling. Ook tegen die achtergrond is het niet redelijk om gesanctioneerden die een betalingsregeling aanvragen tegen te werpen dat de boete daarvoor niet hoog genoeg is. De financiële belangen van de overheid moeten in een redelijke verhouding staan tot de belangen van de gesanctioneerden.

⁴²⁶ Hof Arnhem-Leeuwarden 18 september 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:8313. In 2018 was het OM nog belast met de tenuitvoerlegging.

- ⦿ Het aantal betaaltermijn is niet groter dan het aantal dat voor het desbetreffende bedrag is bepaald (bij schulden vanaf € 4.000 maximaal 36 termijnen).
- ⦿ Als eerder een betalingsregeling met het CJIB overeengekomen is, heeft de gesanctioneerde zich daaraan gehouden.⁴²⁷

Een standaard-betalingsregeling kan eenvoudig worden aangevraagd via de website van het CJIB en wordt zonder opgaaf van redenen of onderbouwing goedgekeurd. Vaak betreft het openstaande vorderingen ter zake van meerdere Wahv-sancties. Die worden samengevoegd tot één betalingsregeling. Uit onderstaande tabel 8.3 blijkt dat het aantal sancties dat wordt geïncasseerd middels een betaalregeling inmiddels meer dan 7% bedraagt en over de afgelopen vier jaar trendmatig steeg.⁴²⁸

Tabel 8.3 Sancties in een betalingsregeling (2021-2024)

	2021	2022	2023	2024
Totaal aantal sancties	8.024.118	8.153.043	8.463.917	7.913.692
Totaal aantal sancties in een betaalregeling	457.415	482.552	550.499	568.345
% sancties in een betaalregeling	5,7%	5,9%	6,5%	7,2%

Bron: CJIB (2025)

Wanneer geen standaard-betalingsregeling overeen kan worden gekomen, is het mogelijk om een regeling op maat af te spreken. Wanneer het CJIB constateert dat sprake is van meerdere schulden, die er mogelijk toe zullen leiden dat een betalingsregeling niet zal kunnen worden nagekomen, kan een verzoek tot een betalingsregeling worden afgewezen. In dat geval wordt de betrokkene doorverwezen naar een schuldhulpverlener, waarna de betrokkene in de schuldsanering terecht kan komen.

Het overeenkomen van een betalingsregeling heeft als gevolg dat geen (nieuwe) verhogingen worden toegepast. Wanneer een regeling kort na de oplegging van de sanctie wordt aangevraagd, kan daardoor dus worden voorkomen dat een sanctie wordt verhoogd. Het is in beginsel in iedere fase van de inning mogelijk om een betalingsregeling overeen te komen. Dat is bijvoorbeeld ook nog mogelijk in de inningsfase van buitengebruikstelling van een voertuig.⁴²⁹ Het CJIB wil graag betalingsregelingen afspreken. Dat is echter lastig te realiseren wanneer gesanctioneerden niet reageren op brieven van het CJIB. Sommige mensen zitten zo diep in de schulden, dat zij CJIB-post niet meer open durven te maken.⁴³⁰ Het CJIB wil graag in contact komen met die mensen, omdat ook in hun gevallen betalingsregelingen bijna altijd mogelijk zijn, wat zij vaak niet weten. Soms lukt het pas contact te leggen in de inningsfase van verhaal met dwangbevel of van een dwangmiddel. In geval van verhaal met dwangbevel vindt persoonlijk contact plaats met de deurwaarder die

⁴²⁷ <https://www.cjib.nl/wat-zijn-de-regels-voor-betalen-termijnen>.

⁴²⁸ Merk op dat zowel het absolute als het relatieve aantal van sancties in een betaalregeling per provincie verschilt. Gerelateerd aan het aantal inwoners kent de provincie Zuid-Holland het hoogste percentage (4,6%) en Drenthe en Friesland het laagste percentage (beide 1,4%).

⁴²⁹ Is een voertuig al weggesleept, dan zijn de kosten daarvoor wel verschuldigd.

⁴³⁰ Vgl. Van Rooy 2024a, 126-127.

kan wijzen op de mogelijkheid van een betalingsregeling. In geval van een dwangmiddel wordt soms gekozen om een 'brief van dichtbij' te laten sturen door de politie. Omdat die brief niet in een envelop van het CJIB wordt verstuurd, wordt die brief mogelijk wel geopend. In de brieven waarin verhaal met dwangbevel of de toepassing van een dwangmiddel wordt toegezegd, wordt vermeld dat een betalingsregeling kan worden aangevraagd. Wanneer de inning in de fase van dwang is aanbeland, heeft de aanzegging van de dwang voor het CJIB niet primair als doel om daadwerkelijk een dwangmiddel toe te passen, maar om in contact te komen met de gesanctioneerde, zodat alsnog een betalingsregeling tot stand kan komen.

Het CJIB beschikt vaak niet over andere contactgegevens van de gesanctioneerde dan een postadres. Het komt echter voor dat vanwege eerdere contacten met een gesanctioneerde een telefoonnummer beschikbaar is. In dat geval wordt geprobeerd om de gesanctioneerde telefonisch te bereiken.

Betalingsregeling Rijk

Het is sinds 2022 mogelijk om een betalingsregeling met CJIB overeen te komen die niet alleen betrekking heeft op de Wahv-sanctie maar ook op andere vorderingen van overheidsinstanties, zoals DUO en CAK.⁴³¹ Dit wordt de Betalingsregeling Rijk genoemd.

Niet-nakoming van betalingsregeling

Wanneer een termijn van een betalingsregeling niet op tijd is voldaan, ontvangt de gesanctioneerde een waarschuwingsbrief (intern bij het CJIB aangeduid als een 'gele kaart'), waarbij de gelegenheid wordt geboden om de termijn alsnog te voldoen. Leidt deze waarschuwing niet tot betaling, dan volgt een tweede waarschuwingsbrief ('rode kaart'), waarin wordt aangegeven dat de betalingsregeling zal worden beëindigd wanneer het openstaande bedrag (alle op dat moment verschuldigde termijnen samen) niet op een bepaalde datum zal zijn voldaan. Leidt dit niet tot betaling, dan worden de normale regels voor de inning weer van toepassing. Dit kan inhouden dat nog niet eerder opgelegde verhogingen alsnog van toepassing worden. Wanneer een betalingsregeling betrekking heeft op meer administratieve sancties, kan het niet handelen door een betrokkene na een rode kaart als gevolg hebben dat voor ieder van die boetes een verhoging wordt toegepast. Dat kan dus aanzienlijke financiële gevolgen hebben.

Het Hof Arnhem-Leeuwarden is van opvatting dat het de verantwoordelijkheid van de gesanctioneerde is om aan de voorwaarden van de betalingsregeling te voldoen. Ook toen de gesanctioneerde aangaf dat hij (ten onrechte) dacht dat de verschuldigde bedragen zouden worden geïncasseerd van zijn bankrekening, was het hof van oordeel dat verhogingen terecht waren toegepast en een dwangbevel mocht worden uitgevaardigd.⁴³²

⁴³¹ <https://www.cjib.nl/nieuws/stap-voor-stap-naar-een-betalingsregeling-rijk>. Ten tijde van het afronden van dit rapport waren CJIB, Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), CAK, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI) en ten aanzien van de tijdelijke tol het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de Rijksdienst voor het Wegverkeer aangesloten bij de Betalingsregeling Rijk.

⁴³² Hof Arnhem-Leeuwarden 19 juni 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:4147.

Noodstop

Het CJIB past soms, op verzoek van een gesanctioneerde, een noodstop toe, inhoudende dat de inning tijdelijk wordt stopgezet. Dit wordt gedaan om de gesanctioneerde de gelegenheid te bieden om zijn financiële zaken op orde te brengen. Dat kan bijvoorbeeld inhouden dat contact wordt gezocht met een schuldhulpverlener die alle schulden en betaalmogelijkheden in kaart brengt, wat noodzakelijkerwijs enige tijd in beslag neemt. Er wordt geprobeerd om contact te leggen met de gesanctioneerde om deze hulp te bieden. Na de periode van de noodstop volgt doorgaans een betalingsregeling in enige vorm. De beoordeling van een verzoek tot een noodstop is summier. Wanneer om een noodstop wordt verzocht, wordt deze in beginsel verleend, voor een periode van vier maanden. Als na die vier maanden geen betalingsregeling is aangevraagd bij het CJIB en ook geen schuldsanering is gerealiseerd of de sanctie alsnog is voldaan, beslist het CJIB vaak ambtshalve dat een betalingsregeling van toepassing is. Wanneer daarom wordt verzocht, wordt de periode van de noodstop soms verlengd.

8.7 Kwijtschelding van sancties en verhogingen

Kwijtschelding sanctie

De OvJ is bevoegd om te bepalen dat de inning van een opgelegde administratieve sanctie wordt beëindigd, als hij van oordeel is dat met de voortzetting daarvan geen redelijk doel wordt gediend (art. 22 lid 4 Wahv). Het CJIB heeft aangegeven de bevoegdheid van artikel 22 lid 4 Wahv graag toegekend te krijgen, mogelijk naast het Parket CVOM. Dit heeft te maken met de taakverdeling tussen het Parket CVOM en het CJIB. Het Parket CVOM is niet belast met de tenuitvoerlegging van Wahv-sancties en raakt daarom in beginsel niet op de hoogte van situaties waarin kwijtschelding aan de orde kan zijn. Wanneer het CJIB een sanctie kwijtgescholden zou willen zien, moet het daarvoor in de huidige praktijk een beslissing vragen aan het Parket CVOM, dat in deze fase van de procedure echter niet betrokken is.

Respondenten van J&V hebben aangegeven dat wat hen betreft de bevoegdheid tot kwijtschelding van sancties bij het OM moet blijven liggen. Zij wijzen erop dat bij de Wet USB expliciet de keuze is gemaakt om de bevoegdheid bij het OM te leggen. In de MvT bij deze wet wordt wel vermeld dat de kwijtscheldingsbevoegdheid bij het OM zou worden neergelegd, maar niet wat de reden daarvoor was.⁴³³ Volgens de respondenten van J&V was de reden dat Wahv-sancties onder verantwoordelijkheid van het OM worden opgelegd. Daarom kan een sanctie wat hen betreft alleen worden kwijtgescholden door het OM. De deelnemers aan de Expertgroep, waaronder het Parket CVOM, delen deze opvatting niet, en wij als onderzoekers evenmin. Het kwijtschelden van een sanctie vanwege omstandigheden waardoor met de inning geen redelijk doel meer wordt gediend, is geen beslissing over de vraag of de oplegging van de sanctie gerechtvaardigd is, maar over de vraag of er reden is om de inning stop te zetten. Het gaat daarbij niet om de wijze waarop of de omstandigheden waaronder een gedraging is verricht en evenmin om de persoonlijke omstandigheden van de gesanctioneerde ten tijde van het begaan van de gedraging.

⁴³³ Kamerstukken II 2014/15, 34086, 3, p. 24 en 62.

Praktisch is er weinig ruimte voor kwijtschelding van sancties. In een kamerbrief is namelijk aangegeven dat het uitgangspunt, ook in bijzondere gevallen, is dat de sanctie wordt voldaan, omdat het CJIB veel instrumenten ter beschikking heeft om op maat te innen, zoals het treffen van een betalingsregeling of verwijzing naar de schuldhulpverlening. Daardoor kan in beginsel iedere boete op termijn worden voldaan.⁴³⁴ Kwijtschelding van sancties vindt volgens het CJIB alleen plaats op grond bijzondere omstandigheden die aannemelijk zijn geworden in de fase van inning, op grond waarvan geen redelijk doel meer wordt gediend met de tenuitvoerlegging. Als voorbeeld is door het CJIB genoemd dat verwacht wordt dat een gesanctioneerde die in coma is geraakt of ongeneeslijk ziek is, binnen afzienbare termijn zal overlijden. Het CJIB is op grond van ministerieel beleid al bevoegd om een inningstraject te beëindigen wanneer een schuldsaneringstraject succesvol is beëindigd. Wij zien niet waarom een kwijtscheldingsbevoegdheid in schrijnende gevallen niet aan het CJIB zou kunnen worden toegekend.

Het Parket CVOM heeft aangegeven dat het incidenteel wel voorkomt dat een sanctie wordt vernietigd in een geval waarin geen administratief beroep is ingesteld. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer evident is dat oplegging van de sanctie niet gerechtvaardigd is, bijvoorbeeld omdat duidelijk is dat het voertuig waarmee de overtreding is begaan is gestolen. Weliswaar kan de sanctie in dat geval al onherroepelijk zijn en de inningsfase daardoor zijn gestart, maar ook dan kan de OvJ de sanctie nog intrekken. In zo'n geval zou het Parket CVOM ook aan het bestuursorgaan dat de sanctie heeft opgelegd kunnen verzoeken om de sanctie in te trekken. In 6.6 hebben wij de aanbeveling gedaan om te onderzoeken of het wenselijk is om de bevoegdheid om opgelegde Wahv-sancties in te trekken, toe te kennen aan de OvJ. Als de OvJ die primaire bevoegdheid zou krijgen, is het de vraag of er gevallen denkbaar zijn waarin het Parket CVOM in de inningsfase zou moeten besluiten over kwijtschelding van een sanctie en die beslissing niet door het CJIB zou kunnen worden genomen. Omdat ten aanzien van sommige soorten gevallen nog niet volledig duidelijk is of het CJIB of het Parket CVOM beslisbevoegd zou moeten zijn, doen wij een aanbeveling voor nader onderzoek.

Aanbeveling 37:

Onderzoek of het wenselijk is om de bevoegdheid tot het kwijtschelden van sancties in de inningsfase, als bedoeld in artikel 22 lid 4 Wahv, (mede) aan het CJIB toe te kennen.

Aanbeveling 38:

Codificeer de bevoegdheid van het CJIB om de inning van een sanctie te beëindigen na de succesvolle beëindiging van een schuldsaneringstraject (MSNP).

Kwijtschelding verhogingen

In kwijtschelding van verhogingen voorziet de wet (nog) niet.⁴³⁵ Het CJIB heeft sinds 1 juni 2025 de bevoegdheid gekregen om de verhogingen in bepaalde situaties kwijt te schelden. Vooruitlopend op de wetwijziging die deze bevoegdheid regelt, gebruikt het CJIB een beoordelingskader om te beoordelen of

⁴³⁴ Kamerstukken II 2024/25, 29 279, 931 (Kamerbrief van 4 april 2025), p. 3.

⁴³⁵ Ook administratiekosten komen niet in aanmerking voor kwijtschelding.

iemand voor deze regeling in aanmerking komt. Dit kader is afgestemd met het openbaar ministerie. Het CJIB kan de verhogingen kwijtschelden naar aanleiding van een daartoe onderbouwd verzoek van de persoon in kwestie of ambtshalve. Op de website van het CJIB is informatie te vinden over de mogelijkheden voor kwijtschelding van de verhogingen. Voor kwijtschelding van de verhogingen is volgens het kader ruimte in twee categorieën gevallen:

1. Overmacht: de betrokkene is aantoonbaar niet verwijtbaar in verzuim geweest bij het niet tijdig betalen van de Wahv-boete(s)

Dat de gesanctioneerde de sanctie niet kon betalen of niet in staat was om betalingsregeling aan te vragen was niet de eigen schuld van de gesanctioneerde, maar werd veroorzaakt door een onvoorziene, van buiten komende omstandigheid. Als voorbeeld is het geval genoemd waarbij iemand voor langere tijd opgenomen is geweest in een (psychiatrisch) ziekenhuis en niet in staat was om te regelen dat zijn post in die periode door een ander zou worden geopend.

2. Onevenredig hardvochtige effecten van de verhogingen: de verhogingen pakken onevenredig onredelijk uit voor de betrokkene door de uitzonderlijke omstandigheden waarin iemand verkeert

Hiervan kan sprake zijn in geval van samenloop van verschillende problematische omstandigheden, zoals ernstige lichamelijke en/of psychische problematiek, het ontbreken van hulp of sociaal netwerk, dakloosheid en/of gezinsproblematiek. Als voorbeeld is het geval genoemd waarbij iemand na jarenlange psychische stoornissen zijn leven met hulp weer op de rit heeft gekregen en bereid is zijn Wahv-boetes te betalen. Het moet gaan om uitzonderlijke situaties, waarin de bestaande mogelijkheden voor betalingsregelingen geen oplossing bieden.⁴³⁶

Vanwege het uitzonderlijke karakter van de kwijtscheldingsregeling, zal daarvan maar op beperkte schaal gebruik kunnen worden gemaakt. In de Kamerbrief wordt de verwachting uitgesproken dat het om ongeveer 500 tot 1.500 personen op jaarbasis zal gaan.

Overlegstructuur

De mogelijkheid is geopend om naar het voorbeeld van het Voertuigketenoverleg (zie 6.3.2) een overleg in het leven te roepen waarbij schrijnende gevallen worden beoordeeld door vertegenwoordigers van het CJIB en het Parket CVOM. Die beoordeling zou ertoe kunnen leiden dat ofwel het Parket CVOM de sanctie intrekt (mits daartoe een bevoegdheid wordt gecreëerd) ofwel het CJIB de inning van de sanctie beëindigt of de verhogingen kwijtscheldt.

Aanbeveling 39:

Pas de Wahv zodanig aan dat niet alleen opgelegde sancties, maar ook opgelegde verhogingen kunnen worden kwijtgescholden.

⁴³⁶ Zie *Kamerstukken II 2024/25*, 29 279, 931 (Kamerbrief van 4 april 2025).

8.8 Verhaal

8.8.1 Algemeen

Wanneer beroep op de kantonrechter is ingesteld en de daarbij in beginsel verplichte zekerheidstelling is voldaan, wordt het bedrag van de sanctie dat verschuldigd is nadat de sanctie onherroepelijk is geworden, in eerste instantie verhaald op de zekerheidstelling (art. 21 Wahv). Is het verschuldigde bedrag hoger dan het bedrag van de zekerheidstelling, dan moet het resterende bedrag nog worden voldaan. In artikel 21 lid 2 Wahv is wel bepaald dat de sanctie op de zekerheidstelling wordt verhaald, maar niet dat de administratiekosten daar ook op worden verhaald.⁴³⁷ Dat is ongetwijfeld wel de bedoeling van de wetgever geweest, aangezien in artikel 11 lid 1 Wahv is bepaald dat de zekerheid moet worden gesteld voor de sanctie én de administratiekosten. In de praktijk worden ook de administratiekosten verhaald op de zekerheidstelling.

Aanbeveling 40:

Vul artikel 21 lid 2 Wahv zodanig aan dat niet alleen de sanctie maar ook de administratiekosten op de zekerheidstelling kunnen worden verhaald.

In de meeste gevallen wordt geen beroep ingesteld tegen administratieve sancties. In dat geval moet de sanctie worden voldaan binnen de daarvoor bepaalde termijn. Hiervoor is aan de orde gekomen dat van rechtswege verhogingen van toepassing zijn wanneer het verschuldigde bedrag niet volledig is betaald. Er worden aanmaningen verstuurd om de verschuldigde bedragen te voldoen. Wanneer de gesanctioneerde na het twee keer verhogen van het sanctiebedrag nalaat om het dan verschuldigde bedrag binnen de betalingstermijn te voldoen, komt de zaak in de inningsfase van verhaal (art. 25 leden 1 Wahv). Als eerste wordt geprobeerd om het verschuldigde bedrag van een bankrekening te incasseren (art. 27 Wahv). Is dit niet succesvol, dan wordt de vordering in handen van een deurwaarder gesteld, die zal proberen om goederen die aan de schuldenaar toebehoren onder zich te nemen die kunnen worden verkocht (art. 26 Wahv). Hoewel deze volgorde uit oogpunt van subsidiariteit voor de hand ligt en praktisch door het CJIB ook wordt gevolgd, wekt de wettelijke regeling de indruk dat eerst verhaal met dwangbevel wordt toegepast (art. 26-26a Wahv) en daarna verhaal zonder bevel (art. 27 Wahv). In o is onder andere op dit punt een aanbeveling gedaan met betrekking tot de fasering van de inning.

Ten aanzien van beide vormen van verhaal geldt dat ervan kan worden afgezien wanneer aannemelijk is dat het niet zal leiden tot volledige voldoening van de betalingsverplichting (art. 4.5 Beleidsregels tenuitvoerlegging strafrechtelijke en administratiefrechtelijke beslissingen 2021). Die aannemelijkheid wordt in de praktijk gebaseerd op gegevens die bij het CJIB bekend zijn door eerdere ervaringen met de gesanctioneerde.

⁴³⁷ Van verhogingen is geen sprake wanneer beroep op de kantonrechter is ingesteld, omdat het (daaraan voorafgaand) instellen van administratief beroep schorsende werking heeft ten aanzien van de tenuitvoerlegging, waardoor ook (nog) geen verhogingen van toepassing zijn.

Soms is het aannemelijk dat het toepassen van verhaal niet zal leiden tot inning van de sanctie omdat informatie beschikbaar is bij het CJIB over de desbetreffende gesanctioneerde. Wanneer (een paar keer) eerder is geprobeerd om geld van een bankrekening te incasseren, maar op die bankrekening geen positief saldo aanwezig was, kan worden besloten om niet nogmaals gebruik te maken van incasso zonder dwangbevel. Wanneer de deurwaarder een gesanctioneerde een week eerder heeft bezocht in verband met een andere vordering en heeft geconstateerd dat er geen goederen zijn waarop verhaal kan worden genomen, is het weinig zinvol om de deurwaarder nogmaals opdracht te geven om hetzelfde adres te bezoeken.

Aan verhaal, in het bijzonder met dwangbevel, zijn kosten verbonden. Deze komen voor rekening van de gesanctioneerde (art. 26 lid 9 en 27 lid 7 Wahv en 11b Wahv). De termijn om verhaal te nemen bedraagt drie jaar, gerekend vanaf het moment waarop de beslissing tot oplegging van een administratieve sanctie onherroepelijk is geworden. Is betaling in termijnen toegestaan, dan is de termijn voor verhaal vier jaar (art. 25 lid 3 Wahv). Het recht op verhaal vervalt wanneer de gesanctioneerde overlijdt (art. 25 lid 4 Wahv).

8.8.2 Verhaal zonder dwangbevel

Verhaal zonder dwangbevel is volgens artikel 27 Wahv toegelaten ten aanzien van loon uit arbeid, pensioenen, wachtgelden en andere uitkeringen, en bankrekeningen van de gesanctioneerde. Incasso vindt in de huidige praktijk altijd plaats van een bankrekening, niet zijnde een spaarrekening. Die wordt opgevraagd bij de Belastingdienst. Het komt voor dat geen bankrekening bekend is of dat op een bankrekening onvoldoende saldo beschikbaar is. In dat geval is verhaal zonder dwangbevel niet mogelijk.

Volgens artikel 27 Wahv stuurt de minister – praktisch: het CJIB – een kennisgeving aan de degene onder wie verhaal wordt genomen. Praktisch is dat momenteel altijd een bank. Op grond van de wet zou het ook een werkgever of uitkeringsinstantie kunnen zijn. Het toesturen van de kennisgeving verplicht de bank tot betaling aan het CJIB. Pas als dat is gebeurd, ontvangt de gesanctioneerde daarvan een kennisgeving. Wanneer de gesanctioneerde een aankondiging zou ontvangen van het verhaal, dan zou het risico bestaan dat het aanwezige tegoed van de bankrekening wordt gehaald. In de kennisgeving van de incasso wordt medegedeeld dat verzet kan worden ingesteld tegen het verhaal. Verhaal zonder dwangbevel is overigens uitgesloten wanneer de gesanctioneerde valt onder de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen.

Juridisch gezien is in geval van incasso zonder dwangbevel geen sprake van beslag. Er wordt echter wel een beslagvrije voet toegepast. Voor de berekening van de beslagvrije voet wordt de rekenmodule bkwi (Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen) gebruikt, die onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid valt. Aan de hand van de gegevens die in bkwi beschikbaar zijn, wordt de beslagvrije voet bepaald op basis van de rekenregels die worden gegeven in de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet.

8.8.3 Verhaal met dwangbevel

Wanneer verhaal zonder dwangbevel niet mogelijk of niet succes is gebleken, komt de vordering in de inningsfase van het verhaal met dwangbevel (art. 26 Wahv). Een dwangbevel geeft het recht om de goederen waarop het betrekking heeft aan te tasten, zonder dat daar een rechterlijk vonnis aan ten grondslag ligt. Het dwangbevel wordt formeel uitgevaardigd door de minister van Justitie en Veiligheid. Namens de minister doet het CJIB dit. Op de tenuitvoerlegging ervan zijn de regels van toepassing die gelden ten aanzien van de tenuitvoerlegging van vonnissen van de burgerlijke rechter. De regeling in artikel 26 Wahv is daarom zeer summier.

Praktisch wordt het dwangbevel uitgevoerd door een deurwaarder. Het CJIB heeft zelf geen deurwaarders in dienst, maar heeft overeenkomsten met verschillende deurwaarderskantoren. De deurwaarder betekent het dwangbevel aan de gesanctioneerde. Daarbij wordt een termijn gesteld om alsnog te betalen. Ook wordt erop gewezen dat een betalingsregeling met het CJIB kan worden getroffen.⁴³⁸ Wanneer dit leidt tot betaling, kan de deurwaarder beslag leggen op goederen. Uit de opbrengst van de verkoop daarvan wordt de openstaande vordering voldaan.

Omdat de deurwaarder bij burgers thuiskomt, kan deze een beter beeld krijgen van de persoonlijke situatie van de gesanctioneerde. Dat kan ertoe leiden dat het dwangbevel, in overleg met het CJIB, niet wordt uitgevoerd en alsnog een betalingsregeling wordt getroffen. Het kan er ook toe leiden dat andere vorderingen waar de deurwaarder van op de hoogte is, worden gevoegd in een betalingsregeling.

8.8.4 Verzet tegen verhaal

Procedure

Degenen op wie het dwangbevel betrekking heeft, kan verzet instellen tegen de tenuitvoerlegging ervan (art. 26 lid 3-9 Wahv). Daartoe moet een verzetschrift worden ingediend bij de rechtbank. Wanneer binnen twee weken na de betekening van het dwangbevel beslag is gelegd op goederen, moet het verzetschrift binnen een week na de dag van inbeslagneming worden ingediend. Bij het verzetschrift moet afschriften van het dwangbevel en van het exploit van betekening van het dwangbevel worden meegestuurd. Wanneer dat niet is gebeurd, ook niet binnen twee weken nadat de griffier daarop heeft gewezen, wordt het verzet in beginsel niet-ontvankelijk verklaard. Voor het indienen van een verweerschrift moeten griffierechten worden betaald. Die moeten binnen twee weken nadat de griffier daarop heeft gewezen, worden voldaan. Is dit niet gebeurd, dan wordt het verzet in beginsel niet-ontvankelijk verklaard. De minister (praktisch het CJIB) krijgt de gelegenheid om opmerkingen te maken over het verzet. Als dat nodig wordt bevonden, kan de degene die in verzet is gekomen worden gehoord door de kantonrechter. Vervolgens beslist de kantonrechter.

⁴³⁸ <https://www.cjib.nl/direct-regelen/deurwaarder>.

Tegen de beschikking van de kantonrechter staat voor de minister en voor degene die het verzet heeft ingediend, hoger beroep open op het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (art. 26a Wvha). Degene die het verzet heeft ingediend, moet daarbij een zekerheidstelling betalen ter hoogte van het nog verschuldigde bedrag van de sanctie en alle kosten, waaronder de kosten van het verhaal. Daarnaast moet deze opnieuw griffierechten betalen.

Hoge drempels om verzet te kunnen instellen

Volgens de Hoge Raad is geen sprake van een *criminal charge* wanneer verzet wordt aangetekend tegen een dwangbevel en dus ook niet wanneer hoger beroep wordt ingesteld tegen de beslissing van de kantonrechter op het verzet. Omdat de rechter die in de verzetprocedure beslist geen geldelijke verplichting kan vaststellen, is evenmin sprake van de 'determination of civil obligations' in de zin van artikel 6 EVRM. Dit betekent dat de rechten van artikel 6 lid 1 EVRM, waaronder het recht op toegang tot de rechter, niet van toepassing zijn.⁴³⁹ Dat neemt niet weg dat de voorwaarden waaronder verzet kan worden aangetekend, in de weg kunnen staan van de praktische mogelijkheid om hoger beroep in te stellen.

Uit het voorgaande blijkt dat het instellen van verzet tegen een dwangbevel en in het bijzonder instellen van hoger beroep, gepaard gaat met hoge kosten. Bij het beroep op de rechter moet een (hoog) griffierecht worden betaald. In hoger beroep moet dat opnieuw worden betaald. Daarnaast moet in de appelprocedure zekerheid worden gesteld van het nog verschuldigde bedrag van de sanctie en van alle kosten, waaronder de kosten van het verhaal. De geïnterviewde raadsheren van het hof Arnhem-Leeuwarden hebben de opvatting dat de verzetsprocedure illusoir is, vanwege de hoge griffierechten en de zekerheidstelling in hoger beroep. Zij wijzen er ook op dat het verzet binnen twee weken moet zijn ingesteld, wat een korte termijn is. Zij zien bevestiging van de beperkende werking van de voorwaarden voor het instellen van verzet in het feit dat het weinig voorkomt dat hoger beroep wordt ingesteld. Het hof behandelt per jaar ongeveer 25 zaken. Dat waren er vroeger, voordat het mogelijk werd om een betalingsregeling te treffen, overigens meer. De raadsheren achten het wenselijk dat de verplichting tot zekerheidstelling in hoger beroep vervalt en dat de termijn voor het aantekenen van verzet wordt verlegd.

Volgens een respondent van het CJIB is voor een hoge zekerheidstelling gekozen om te voorkomen dat op grote schaal verzet zou worden ingesteld met de bedoeling om het moment van betaling uit te stellen. Als de zekerheid lager zou worden vastgesteld, zou dat vermoedelijk leiden tot meer verzetszaken. Als iemand met goede redenen verzet aantekent, maar onvoldoende middelen heeft om de zekerheidstelling te voldoen, wordt het verzet door de rechter toch ontvankelijk verklaard wanneer deze constateert dat de indiener van het verzet redelijkerwijs niet in verzuim is. Verder gaf deze respondent aan dat de voorwaarden voor verzet hetzelfde zijn in geval van verhaal ten behoeve van inning van geldboetes (art. 6.4.5 lid 3 Sv) en dat mogelijke aanpassing hiervan daarom in een breder perspectief zou moeten worden gezien. Dezelfde respondent heeft erop gewezen dat de relatief korte termijn ermee te maken heeft dat de deurwaarder zijn werk zonder al te

⁴³⁹ HR 23 mei 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU7141. Zie ook hof Arnhem-Leeuwarden 9 oktober 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:7627.

veel oponthoud moet kunnen uitvoeren en dat het dwangbevel in persoon wordt betekend, waardoor deze op de hoogte raakt van de mogelijkheid van verzet.

Gronden voor verzet

Wanneer verzet wordt aangetekend, wordt volgens respondenten van het CJIB in ongeveer een derde van de gevallen aangevoerd dat de post waarbij de sanctie is bekendgemaakt niet is ontvangen. In eveneens ongeveer een derde van de gevallen wordt een beroep gedaan op persoonlijke omstandigheden. In de overige restende gevallen worden andere gronden aangevoerd.

8.9 Dwangmiddelen bij geen of onvolledig verhaal

8.9.1 Algemeen

Wanneer het niet is gelukt om volledig verhaal te bewerkstelligen, kunnen maatregelen worden genomen om te bewerkstelligen dat de sanctie alsnog wordt voldaan of dat verhaal alsnog mogelijk wordt. Voorafgaand aan de toepassing van deze maatregelen moet zijn geprobeerd om het verschuldigde bedrag door middel van verhaal te innen.

Voordat een dwangmiddel feitelijk wordt toegepast, wordt deze toepassing aangezegd aan de gesanctioneerde. Deze toezegging heeft een belangrijke functie, omdat de gesanctioneerde door het perspectief dat de dwang zal worden toegepast, bewogen kan worden om alsnog tot betaling over te gaan. In de woorden van de toelichting op het Besluit ex artikel 28 Wahv (*Stb.* 1990/440): 'De dreiging van toepassing zal de betrokkene doen inzien dat hij zich maar beter kan schikken in betaling van de hem opgelegde administratieve sanctie.' Door Eshuis wordt dit aangeduid als schaduwwerking.⁴⁴⁰ Bij de tenuitvoerlegging door het CJIB speelt deze schaduwwerking een belangrijke rol. Het heeft de sterke voorkeur van het CJIB om de dwangmiddelen niet daadwerkelijk toe te passen, omdat dit meer of minder ingrijpende consequenties kan hebben voor de gesanctioneerde of zijn directe omgeving. De aankondiging dat een dwangmiddel zal worden toegepast leidt er in veel gevallen toe dat het verschuldigde bedrag wordt voldaan. Ook in een kamerbrief van 11 april 2025 wordt benadrukt dat aan de toepassing van een dwangmiddel altijd een waarschuwing vooraf gaat.⁴⁴¹

In tabel 8.4 wordt voor het jaar 2024 de aangezegde inzet en de feitelijk toegepaste dwangmiddelen getoond.⁴⁴² In de laatste kolom wordt ook aangegeven wat de betreffende stap in het dwangproces oplevert

⁴⁴⁰ Eshuis 2020, p. 54, 66 en 71.

⁴⁴¹ *Kamerstukken II* 2024/25, 24 515, 1173 (kamerbrief van 11 april 2025), p.3-4.

⁴⁴² De dwangfase is per dwangmiddel opgesplitst in verschillende fases. Daarbij wordt gekeken hoeveel zaken er in die fase ingestroomd zijn en hoeveel daarvan betaald werden. Een zaak kan dus in meerdere fases terugkomen omdat deze is doorgestroomd. Maar die kan ook over de jaargrens gaan, waardoor deze ook weer voorkomt in het jaar daarna. Deze cijfers kunnen dus niet worden afgezet tegen de algemene instroom of uitstroomcijfers van 2024. Per fase(stap) wordt gekeken hoeveel zaken betaald zijn. Het gaat dan om volledige betalingen. Als de inzet van een dwangmiddel heeft geleid tot het sluiten van een betalingsregeling, dan geldt deze nog niet als betaald. Uiteraard is ook het treffen van een betalingsregeling een wenselijke uitkomst. Deze is echter niet uit de dataset van het CJIB te halen. Voor gijzeling geldt dat de fases 'Toepassen dwangmiddel gijzeling' en 'Overgedragen HvB' beide nog niet betekenen dat iemand daadwerkelijk gegijzeld is geweest. Zelfs in de fase 'overgedragen HvB' kan er bijv. nog betaald worden, zodat gijzeling uiteindelijk niet wordt toegepast.

voor de incasso. Het overzicht maakt duidelijk dat (de aanzegging) om het rijbewijs in te nemen relatief vaak wordt ingezet (62.772 in 2024) en ook leidt tot hoge incassopercentages (cumulatief voor de drie stappen binnen deze dwangfase: 34%). Ook de (dreiging van de) buitengebruikstelling van een voertuig wordt relatief frequent ingezet en levert hoge incassopercentages op (cumulatief voor de drie stappen binnen deze fase: 52%). Gijzeling werd in 2024 heel beperkt ingezet, en alleen in voorbereidende zin; het middel leidde namelijk niet tot vrijheidsbeneming.

Tabel 8.4 Inzet dwangmiddel uitgesplitst naar fase en stap in het proces dwang (2024)

Dwangfase	stap binnen proces dwang	Betaald in fase binnen dwang	Totaal aantal aangeboden in de fase	Effect fase
Dwang - Rijbewijs	Aanvragen inneming rijbewijs	906	62.772	1%
	Sommatie betrokkene	8.118	50.406	16%
	Feitelijke inneming	288	1.738	17%
Dwang - Buiten gebruikstelling voertuig	Toepassen dwangmiddel buitengebruikstelling	5.235	24.006	22%
	Start buitengebruikstelling door politie	546	2.583	21%
	Overdracht naar Domeinen ⁴⁴³	189	2.058	9%
Dwang - Gijzeling	Voorbereiding vordering machtiging gijzeling	4	45	9%
	Aanvragen vordering dwangmiddel gijzeling	0	5	0%
	Toepassen dwangmiddel gijzeling	0	0	-
	Overgedragen aan HvB	0	0	-

8.9.2 Inneming rijbewijs

Algemeen

Wanneer volledig verhaal niet mogelijk is gebleken, kan het rijbewijs van de gesanctioneerde worden ingenomen voor maximaal vier weken nadat het rijbewijs is ingeleverd (art. 28a Wahv). De maatregel mag alleen worden toegepast binnen vijf jaar – in geval van betaling in termijn binnen zes jaar – nadat de administratieve sanctie onherroepelijk is geworden. De minister – praktisch het CJIB – vordert de inlevering van het rijbewijs (art. 30 Wahv). Wanneer het rijbewijs niet vrijwillig wordt ingeleverd, mag worden besloten om het te doen inleveren, wat impliceert dat het bij de gesanctioneerde wordt opgehaald. Van deze mogelijkheid wordt in de praktijk overigens geen gebruik gemaakt.

Digitaal rijbewijs

Er wordt momenteel gewerkt aan de ontwikkeling van een digitaal rijbewijs, in de vorm van een app op een smartphone.⁴⁴⁴ Wanneer wordt gevorderd om inzage te geven in het rijbewijs, kan het rijbewijs in de app worden geopend en getoond. Het CJIB acht het wenselijk dat de wet zodanig wordt gewijzigd dat het mogelijk wordt om een rijbewijs in de app te blokkeren. Dat heeft als grote voordeel dat het rijbewijs niet meer fysiek

⁴⁴³ Uit de beschikbare cijfers blijkt in deze stap van de dwangfase buitengebruikstelling voertuig dat uiteindelijk 29% van de voertuigen alsnog wordt teruggegeven, 16% wordt verkocht en 50% wordt vernietigd (geen opbrengst wel kosten!). Van 4% is de afloop niet ingevuld in het systeem van CJIB.

⁴⁴⁴ <https://www.rdw.nl/over-rdw/nieuws/2025/rdw-ontwikkelt-digitaal-rijbewijs>.

ingeleverd en geretourneerd hoeft te worden, waarbij het risico bestaat dat er iets misgaat bij de verzending zodat post kwijtraakt of het rijbewijs beschadigt raakt.

Aanbeveling 41:

Wijzig, wanneer het digitaal rijbewijs wordt ingevoerd, de artikelen 28a en 30 Wahv zodanig dat het blokkeren van een digitaal rijbewijs mogelijk wordt in het kader van de toepassing van het dwangmiddel 'inneming van rijbewijs'.

Deze wijziging zal gepaard moet gaan met wijzigingen in andere wetgeving, zoals de Wegenverkeerswet en het Reglement rijbewijzen.

Duur van de inneming

Na inlevering mag het rijbewijs maximaal vier weken worden ingehouden. Dat is een relatief korte periode. Om het dwangmiddel effectiever te maken zou de maximumperiode langer kunnen worden gemaakt, zoals door respondenten van het CJIB is bepleit. Wij zijn daar voorstander van, omdat dat er naar verwachting toe zal leiden dat in meer gevallen de sanctie wordt voldaan in deze fase van de dwang. Dat zou als gevolg hebben dat in minder gevallen hoeft te worden overgegaan tot de nóg ingrijpender dwangmiddelen van buitengebruikstelling van een voertuig of gijzeling. In de tweede bijeenkomst van de door ons ingestelde expertgroep, waarbij deze aanbeveling is voorgelegd, zijn hiertegen geen bezwaren geuit.

Aanbeveling 42:

Verleng de maximumperiode van het dwangmiddel van inneming van het rijbewijs, naar bijvoorbeeld drie maanden.

8.9.3 Buitengebruikstelling voertuig

Algemeen

Een voertuig mag buiten gebruik worden gesteld wanneer het niet is gelukt om het verschuldigde bedrag volledig te innen in de fase van het verhaal (art. 28b Wahv). Het gaat in eerste instantie om het voertuig waarmee de overtreding is begaan. Wanneer dat niet wordt aangetroffen, mag een soortgelijk voertuig buiten gebruik worden gesteld waar degene aan wie de administratieve sanctie is opgelegd, 'vermag te beschikken'. De buitengebruikstelling mag maximaal vier weken duren. De maatregel mag alleen worden toegepast binnen vijf jaar – in geval van betaling in termijnen binnen zes jaar – nadat de administratieve sanctie onherroepelijk is geworden.

Procedure tot buitengebruikstelling

Degene wiens voertuig buiten gebruik kan worden gesteld krijgt volgens artikel 29 Wahv vóór de buitengebruikstelling de gelegenheid om het verschuldigde bedrag – 'het bedrag van de administratieve sanctie en de daarop gevallen verhogingen, alsmede van de kosten van overbrenging en bewaring' – alsnog te

voldoen. Doet hij dit niet meteen, dan mag het voertuig worden overgebracht naar een andere plaats, waar het in bewaring wordt genomen. Een andere toegestane manier om een voertuig buiten gebruik te stellen is het aanbrengen van een wielklem of een ander mechanisch middel waardoor niet met het voertuig kan worden gereden. Praktisch wordt daarvan geen gebruik gemaakt. Wanneer gedurende de periode van buitengebruikstelling van vier weken de (verhoogde) sanctie alsnog wordt voldaan én de sleep- en stallingskosten ook worden betaald, wordt het voertuig teruggegeven aan de rechthebbende. De inning is daarmee voltooid. Nadere regels over de buitengebruikstelling zijn gesteld in het Besluit buitengebruikstelling voertuigen.

Wat niet geregeld is, is dat – naast het (verhoogde) bedrag van de sanctie – het bedrag van de administratiekosten moet worden betaald om te voorkomen dat een voertuig buiten gebruik wordt gesteld. In de praktijk worden administratiekosten wel begrepen onder het bedrag van de openstaande vordering.

Aanbeveling: 43

Bepaal in artikel 29 Wavh dat ter voorkoming van een buitengebruikstelling van een voertuig niet alleen het bedrag van de sanctie en de verhogingen moet worden voldaan, maar ook het bedrag van de administratiekosten.

Verkoop of vernietiging van buiten gebruik gesteld voertuig

Na maximaal vier weken eindigt de toepassing van het dwangmiddel buitengebruikstelling. Als het voertuig dan nog niet is opgehaald, heeft de rechthebbende nog acht weken de tijd om dat te doen. Het voertuig wordt dan alleen teruggegeven tegen betaling van de sleep- en stallingskosten. Het openstaande bedrag hoeft niet te worden voldaan voor het terugkrijgen van de auto in deze periode, maar de vordering blijft wel bestaan en bij het niet voldoen daarvan kan worden overgegaan tot toepassing van het dwangmiddel gijzeling.

Wanneer een in bewaring genomen voertuig niet binnen twaalf weken na de buitengebruikstelling is afgehaald, mag het worden verkocht, om niet worden overgedragen of worden vernietigd (art. 29 lid 3 Wavh). De rechthebbende wordt in dat geval geacht afstand te hebben gedaan van zijn recht op eigendom op het voertuig.⁴⁴⁵ De genoemde handelingen zijn na het einde van de buitengebruikstelling al eerder toegelaten wanneer de stallingskosten onevenredig hoog zouden worden ten opzichte van de waarde van het voertuig.

Volgens artikel 4:36 van de Beleidsregels tenuitvoerlegging strafrechtelijke en administratiefrechtelijke beslissingen 2021 moeten de opbrengsten van verkoop in eerste instantie worden aangewend om de

⁴⁴⁵ Het is de vraag of dat in alle gevallen in overeenstemming is met artikel 1 van het eerste protocol bij het EVRM. Afstand van een recht mag alleen worden aangenomen wanneer op ondubbelzinnige wijze afstand is gedaan. Wanneer de rechthebbende op een voertuig kennis heeft kunnen nemen van een bericht dat een voertuig zal worden verkocht of vernietigd wanneer het voertuig niet wordt opgehaald, zal het aannemen van afstand vermoedelijk toelaatbaar zijn. Dat is anders wanneer weliswaar een bericht is verzonden, maar niet naar een adres waar verwacht kan worden dat de rechthebbende er kennis van zou nemen. In het bijzonder in geval van voertuigen die aan derden toebehoren is niet evident dat afstand mag worden aangenomen, aangezien niet de derde (eigenaar van het voertuig), maar de gesanctioneerde (gebruiker van het voertuig) een mededeling toegezonden krijgt met betrekking tot de buitengebruikstelling.

openstaande vordering te voldoen. Wanneer de opbrengst hoger is dan die vordering, mag deze ook worden gebruikt ter voldoening van andere bij het CJIB openstaande vorderingen. Resteert daarna nog opbrengst, dan komt deze toe aan de Rijkskas.⁴⁴⁶ Deze bepaling lijkt niet verenigbaar met artikel 4 lid 2 van het Besluit buitengebruikstelling voertuigen, waarin is bepaald dat de opbrengst van de verkoop van het voertuig ten bate komt van de instantie die was belast met het doen overbrengen van het voertuig. De degene onder wie het voertuig buiten gebruik is gesteld kan geen aanspraak maken op de opbrengst ervan, omdat aangenomen wordt dat door het niet ophalen van het voertuig afstand is gedaan van het eigendomsrecht. In bijzondere gevallen zou die redenering vermoedelijk niet opgaan, namelijk wanneer een (duurder) voertuig zonder medeweten van de eigenaar buiten gebruik is gesteld en deze eigenaar zijn post niet heeft geopend omdat hij daartoe langere tijd niet in staat was. In dat geval zou kunnen worden betoogd dat inbreuk wordt gemaakt op het recht op eigendom door te besluiten dat de meeropbrengst van de verkoop naar de Rijkskas gaat.

In de praktijk worden duurdere auto's volgens het CJIB altijd opgehaald. De auto's die niet worden opgehaald, hebben weinig waarde. Er wordt dikwijls overgegaan tot vernietiging daarvan (in 2025 ging het om 50% van de voertuigen), omdat de kosten van verkoop hoger zouden zijn dan de kosten van vernietiging.

Het verkopen of vernietigen van een buiten gebruik gesteld voertuig is voor het CJIB niet het primaire doel van de inzet van het dwangmiddel. Respondenten van het CJIB gaven aan dat zij hopen dat de aanzegging van de buitengebruikstelling ertoe leidt dat de openstaande vordering alsnog wordt betaald of dat alsnog een betalingsregeling overeengekomen wordt. Wanneer de politie, die een voertuig feitelijk buiten gebruik laat stellen, de gesanctioneerde te spreken krijgt, kan dat een ander beeld geven van de situatie. Als voorbeeld is een geval genoemd waarin een Poolse gastarbeider met zijn gezin in een woning werd aangetroffen. Deze had de brieven van het CJIB niet goed begrepen, maar toonde zich wel bereid om de sanctie te betalen. Hoewel de sleepauto al voor de woning stond, is toen toch nog een betalingsregeling met het CJIB overeengekomen. Respondenten merken verder op dat de toepassing van dit dwangmiddel niet kostenefficiënt is: de kosten zijn hoger dan de opbrengsten.⁴⁴⁷

Kosten

De kosten voor buitengebruikstelling verschillen per regio en hangen af van de gehanteerde werkwijze en de duur van de buitengebruikstelling. Het CJIB werkt in het kader van het nieuwe 'ketenwerkproces buitengebruikstelling' aan een landelijke werkwijze en standaardtarieven.⁴⁴⁸

Buitengebruikstelling van een voertuig van een derde

Zoals hiervoor aangegeven mag niet alleen het voertuig waarmee de overtreding is begaan buiten gebruik worden gesteld, maar ook een ander voertuig waarover de gesanctioneerde 'vermag te beschikken'. Dat kan een voertuig zijn dat aan de gesanctioneerde toebehoort, maar ook een voertuig dat een derde toebehoort.

⁴⁴⁶ Zie ook de toelichting op artikel 4 Besluit buitengebruikstelling voertuigen in *Stb.* 1990/441.

⁴⁴⁷ Zie ook Eshuis 2020, p. 64.

⁴⁴⁸ *Kamerstukken II* 2021/22, 29 279, 723 (Kamerbrief van 29 juni 2022).

Voertuigen die aan derden, zoals een verhuurbedrijf of een werkgever, toebehoren, zijn in het verleden geregeld buiten gebruik gesteld. Die leidde soms tot schrijnende situaties. Omdat tegen de buitengebruikstelling geen rechtsmiddel op grond van de Wahv openstaat,⁴⁴⁹ worden procedures hierover bij de civiele rechter gevoerd. In een zaak waarin cassatieberoep was ingesteld vanwege de buitengebruikstelling van een voertuig van een verhuurbedrijf, was de Hoge Raad van mening dat de buitengebruikstelling niet onrechtmatig was.

‘Autoverhuurbedrijf Herz had een auto verhuurd aan X. Y is als tweede bestuurder opgegeven. Y is gedurende de huurperiode aangehouden in verband met een verkeersovertreding. Bij een controle werd vastgesteld dat Y nog twaalf niet-betaalde Wahv-sancties op zijn naam had staan. Daarop is besloten om het voertuig buiten gebruik te stellen. Herz heeft de auto bij de Dienst Domeinen opgehaald, nadat het bedrijf de kosten van overbrenging en bewaring van het voertuig à € 1.421 heeft voldaan. Herz voerde in cassatie aan dat het voor bedrijfsmatige autoverhuurders mogelijk is om een op kenteken opgelegde sanctie te laten vernietigen op grond van artikel 8 aanhef en sub b Wahv. Het is niet aanvaardbaar dat het dwangmiddel van buitengebruikstelling wél zou kunnen worden toegepast op voertuigen van bedrijfsmatige autoverhuurders.

Met een beroep op de parlementaire geschiedenis overwoog de Hoge Raad dat de wetgever niet heeft beoogd om aan derden toebehorende voertuigen uit te sluiten van buitengebruikstelling. Onder de term ‘beschikken’ in artikel 28b Wahv moet volgens de Hoge Raad worden verstaan ‘ten gebruike onder zich hebben, waarbij onverschillig is of de voertuigen (inmiddels) op naam van een ander staan of aan een ander toebehoren.’ De buitengebruikstelling is verder verenigbaar met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM, waarin het recht op eigendom wordt gegarandeerd, omdat een wettelijke grondslag bestaat en sprake is van een *fair balance* tussen de met het dwangmiddel gediende doelen en de nadelige gevolgen voor de rechthebbende. De buitengebruikstelling wordt derhalve niet onrechtmatig bevonden.’⁴⁵⁰

Feitenrechters hebben soms een extra voorwaarde gesteld ten aanzien de buitengebruikstelling van een voertuig dat aan een derde toebehoort. Zo overwoog de Haagse rechtbank:

‘Uit het gebruik van de term ‘beschikken’ en de formulering ‘ten gebruike onder zich hebben’ volgt naar het oordeel van de rechtbank dat sprake moet zijn van een zekere vrijheid voor degene aan wie de boetes zijn opgelegd om naar eigen inzicht van het voertuig gebruik te maken alvorens het op grond van artikel 28b Wahv buiten gebruik kan worden gesteld (vgl. Rb. Zutphen, ECLI:NL:RBZUT:2003:AO6810). Steun voor dat oordeel kan worden gevonden in de beoogde prikkel tot betaling die uitgaat van de inzet

⁴⁴⁹ Hof Arnhem-Leeuwarden 16 mei 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:4200.

⁴⁵⁰ HR 10 maart 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU8172, NJ 2006/458. Zie in gelijke zin Rb. Den Haag 26 juli 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:9080 (auto van moeder).

*van dit dwangmiddel, die erin bestaat dat de betrokkene gedurende vier weken het genot wordt ontnomen van het voertuig dat hem ter beschikking staat.*⁴⁵¹

In deze zaak had de overtreder op een bepaalde dag als chauffeur opgetreden voor de eigenaar van de auto, waarbij geen vrijheid bestond om zelf de bestemming te bepalen. In een andere zaak waarin de kantonrechter soortgelijk overwoog, was een werknemer in de auto van haar werkgever op weg om een bestelling af te leveren toen zij werd aangehouden. Ook in die zaak nam de rechter aan dat de bestuurder geen vrijheid had gehad om zelf te bepalen op welke manier de auto werd gebruikt.⁴⁵² De uitspraken van deze feitenrechters lijken haaks te staan op het arrest van de Hoge Raad. Er lijkt een criterium te zijn toegevoegd om een onwenselijk geachte uitkomst van de toepassing van de overwegingen van de Hoge Raad te voorkomen.

In 2021 verscheen een rapport van de Nationale ombudsman, waarin aandacht is besteed aan de rechtmatige en behoorlijke toepassing van buitengebruikstelling van een voertuig van een derde.⁴⁵³ Ten tijde van daaraan ten grondslag liggend onderzoek, was het CJIB al bezig met aanpassing van het beleid. Sinds juni 2022 wordt in geval van een voertuig dat aan een derde toebehoort een rechtmatigheidstoets vooraf (voor de buitengebruikstelling) en een redelijkheidstoets achteraf uitgevoerd. Bij de rechtmatigheidstoets wordt gecontroleerd of wordt voldaan aan de wettelijke voorwaarden om tot buitengebruikstelling te mogen overgaan. Daarbij wordt over het algemeen aangenomen dat voertuigen die aan een werkgever toebehoren en verhuurde voertuigen niet buiten gebruik mogen worden gesteld, omdat niet kan worden aangenomen dat werknemer of huurder over het voertuig 'vermag te beschikken', in de zin dat hij er alles mee kan doen wat hij wil. Het criterium bij de redelijkheidstoets is of sprake is van 'onevenredig nadeel'.⁴⁵⁴ Is de auto bijvoorbeeld nodig om een zieke moeder geregeld naar het ziekenhuis te brengen, dan zou daarvan sprake kunnen zijn. De redelijkheidstoets wordt alleen uitgevoerd als er bij het CJIB relevante feiten of omstandigheden bekend zijn. Die kunnen bekend worden doordat de eigenaar van het voertuig zich meldt bij het CJIB of een formele klacht indient. De Nationale ombudsman heeft een redelijkheidstoets vooraf voorgesteld, maar die werkwijze is volgens het CJIB niet uitvoerbaar.

Met de invoering van dit beleid zijn de scherpe kantjes van het dwangmiddel afgevlind. Dat neemt niet weg dat het nog steeds mogelijk is om een voertuig dat aan een derde toebehoort, buiten gebruik te stellen. Zo kan de auto die op naam van de partner van de gesanctioneerde staat, en waar de gesanctioneerde ook gebruik van maakt, buiten gebruik worden gesteld. Dat zou wenselijk kunnen worden geacht omdat bij een andere opvatting de gesanctioneerde die openstaande boetes heeft, daar onderuit zou kunnen komen door de tenaamstelling van zijn auto te wijzigen.

⁴⁵¹ Rb. Den Haag 29 november 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:14151.

⁴⁵² Rb. Den Haag 1 februari 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:2021.

⁴⁵³ Nationale ombudsman 2021.

⁴⁵⁴ *Kamerstukken II* 2021/22, 29 279, 723 (Kamerbrief van 29 juni 2022); *Kamerstukken II* 2024/25, 24 515, 1173 (Kamerbrief van 11 april 2025).

Volgens artikel 29 lid 1 Wahv ontvangt degene 'wiens voertuig buiten gebruik kan worden gesteld' een kennisgeving dat het voertuig buiten gebruik zal worden gesteld. Dat zal doorgaans de gesanctioneerde zijn. Zoals hiervoor besproken, is het echter ook mogelijk dat een voertuig dat aan een derde toebehoort, buiten gebruik wordt gesteld. De woorden 'wiens voertuig' lijken te duiden op de eigenaar. In de praktijk wordt de kennisgeving volgens het CJIB echter verstuurd aan alle betrokkenen, waaronder de kentekenhouder en de gesanctioneerde.

8.9.4 Gijzeling

Algemeen

Op grond van artikel 28 Wahv kan de gesanctioneerde in gijzeling worden genomen wanneer geen volledig verhaal heeft plaatsgevonden op grond van de artikelen 26 en 27 Wahv. Gijzeling is een vrijheidsbenemend dwangmiddel. Om tot gijzeling te kunnen overgaan, moet de OvJ een vordering instellen bij de kantonrechter. De duur van de gijzeling kan ten hoogste één week zijn. Wanneer sprake is van meer niet voldane sancties, kan voor ieder van die sancties gijzeling worden gevraagd. De kantonrechter moet de gesanctioneerde oproepen en, indien verschenen, horen. Wanneer de kantonrechter de vordering toewijst, machtigt hij de OvJ om tot gijzeling over te gaan voor een te bepalen termijn.

Het is denkbaar dat niet bekend is waar een gesanctioneerde verblijft. Een gijzeling kan dan niet direct ten uitvoer worden gelegd. Voor die situatie is bepaald dat de machtiging van de kantonrechter vijf jaar geldig is, in geval van toegestane betaling in termijnen zes jaar. Om de gesanctioneerde te kunnen opsporen ten behoeve van de tenuitvoerlegging van de gijzeling, hebben de OvJ en de door hem aangewezen ambtenaar toegang tot iedere plaats, waaronder ook woningen. De Algemene wet op het binnentreden is daarop van toepassing.

Op de tenuitvoerlegging van de gijzeling is het Besluit ex artikel 28 Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften van toepassing. De gijzeling wordt volgens dit Besluit ondergaan in een huis van bewaring. De OvJ kan ten behoeve van de tenuitvoerlegging van de gijzeling een last geven aan deurwaarders⁴⁵⁵ en aan politieambtenaren. Dit impliceert vermoedelijk dat een bevel tot aanhouding kan worden gegeven, waardoor de te gijzelen persoon wordt gesignaleerd in de politiesystemen. Dit wordt in de wet echter niet specifiek genoemd.

Gijzeling dient niet als vervanging van de betalingsverplichting, maar als aansporing om de sanctie alsnog te voldoen. Wanneer dit tijdens de gijzeling wordt gedaan, moet de gijzeling onmiddellijk worden opgeheven. Wanneer gijzeling ten uitvoer is gelegd, maar niet tot betaling heeft geleid, staat de Wahv er niet aan in de weg om de gesanctioneerde nogmaals te gijzelen.

⁴⁵⁵ Het is niet meteen duidelijk wat de taak van de deurwaarder hierbij zou kunnen zijn.

Beoordeling of een machtiging wordt afgegeven

Beslissingen waarin machtigingen tot gijzeling zijn afgegeven, zijn weinig gepubliceerd. Uit de weinige beslissingen die wel zijn gepubliceerd, hoofdzakelijk afkomstig uit het (huidige) arrondissement Zeeland-West-Brabant, kan worden afgeleid dat moet voldaan worden aan twee voorwaarden:

1. Het is aannemelijk geworden dat verhaal niet mogelijk is door toepassing van minder ingrijpende middelen (subsidiariteit).

Uit de tekst van artikel 28 Wahv blijkt dat gijzeling alleen aan de orde kan zijn wanneer verhaal met of zonder dwangbevel niet mogelijk is gebleken. Omdat de dwangmiddelen inname van rijbewijs en buitengebruikstelling van het voertuig lichter van aard zijn dan gijzeling, hebben kantonrechters aangenomen dat die dwangmiddelen moeten zijn benut voordat tot gijzeling kan worden overgegaan.⁴⁵⁶ Het is aan de OvJ om niet alleen – soms aan de hand van standaardformuleringen⁴⁵⁷ – te stellen dat de toepassing van de andere beschikbare dwangmiddelen niet heeft geleid tot betaling, maar dat ook te onderbouwen.

2. Er is geen sprake van betalingsonmacht, maar van betalingsonwil.

In de Wahv wordt geen onderscheid gemaakt naar de reden waarom de sanctie niet wordt betaald. Wanneer sprake is van betalingsonmacht, is echter niet aannemelijk dat toepassing van gijzeling als effect zal hebben dat de sanctie alsnog wordt betaald. Daarom wordt een onderscheid gemaakt tussen betalingsonwil en betalingsonmacht. Gijzeling is alleen toelaatbaar in geval van betalingsonwil.⁴⁵⁸

Praktijk tot en met 2015

Er is vroeger op grote schaal gebruik gemaakt van het dwangmiddel gijzeling. Uit de beslissingen van kantonrechters blijkt dat officieren van justitie ook een machtiging tot gijzeling verzochten in gevallen waarin sprake was van flinke schuldenproblematiek. Daarbij leek alleen de handhaving voorop te staan en leek er geen oog te zijn voor de onderliggende problematiek. In sommige gepubliceerde beslissingen werd door kantonrechters forse kritiek geuit op de werkwijze van OvJ's. Deze hadden onvoldoende oog voor de schuldenproblematiek en voor de consequenties van gijzeling. Ze onderbouwden onvoldoende dat verhaal niet had geleid tot inning van de sanctie en dat sprake was van betalingsonwil. Dat leidde ertoe dat deze kantonrechters vorderingen standaard afwezen.⁴⁵⁹ De cijfers over de jaren tot 2015 maken echter duidelijk dat desondanks veel machtigingen tot gijzeling zijn afgegeven en dat gijzeling in veel gevallen daadwerkelijk ten uitvoer is gelegd. Uit het jaarverslag van het CJIB van 2005 valt bijvoorbeeld nog op te maken dat in dat jaar ruim 42 duizend zaken aangeleverd werden voor gijzeling. In 16,4% van de gevallen (dat is bijna 7.000) werden de betrokkenen ook daadwerkelijk ingesloten (voor maximaal zeven dagen).

⁴⁵⁶ Zie bijvoorbeeld Rb. Zeeland-West-Brabant 28 november 2013, ECLI:NL:RBZWB:2013:11171.

⁴⁵⁷ Rb. Breda 28 april 2011, ECLI:NL:RBBRE:2011:BQ5637.

⁴⁵⁸ In het Wetboek van Strafvordering is sinds 2016 de volgende bepaling opgenomen met betrekking tot de tenuitvoerlegging van gijzeling wegens het niet betalen van de schadevergoedingsmaatregel: 'Gijzeling wordt niet toegepast indien de veroordeelde aannemelijk maakt dat hij buiten staat is te voldoen aan de verplichting tot betaling' (art. 6:4:20 lid 3 Sv). Een vergelijkbare bepaling ontbreekt in de Wahv.

⁴⁵⁹ Zie bijvoorbeeld Rb. Zeeland-West-Brabant 28 november 2013, ECLI:NL:RBZWB:2013:11171, Rb. Breda 26 juli 2012, ECLI:NL:RBBRE:2012:BX3146 en Rb. Zeeland-West-Brabant 28 maart 2013, ECLI:NL:RBZWB:2013:BZ7874.

Ten aanzien van de proportionaliteit is relevant dat in het verleden vaak gijzeling is gevraagd ter zake van meerdere niet-betaalde boetes, wat leidde tot substantiële detentie, zoals 98 dagen gijzeling ter zake van 14 niet-betaalde boetes.⁴⁶⁰ Daarbij moet worden bedacht dat de gijzeling alleen ter aansporing van betaling dient en het uitzitten van de gijzeling geen vervangende sanctie is. Na het vrijkomen, staan de boetes nog steeds open. De schuldenproblematiek is mogelijk nog groter geworden, doordat de betrokkene in de periode van gijzeling niet heeft kunnen werken. Daardoor wordt de kans dat de boete wordt betaald kleiner.⁴⁶¹ Een Haagse kantonrechter vond gijzeling van 35 dagen voor vijf boetes van in totaal € 3.334 (incl. verhogingen) overigens niet proportioneel.⁴⁶²

Verenigbaarheid met artikel 5 EVRM

In de zaak *Romet t. Nederland* was aangevoerd dat de beslissing tot gijzeling niet door een bevoegde rechter was genomen, waardoor artikel 5 EVRM was geschonden. Het EHRM overwoog dat de klager de initiële beschikking had kunnen betwisten en dat hij niet was verschenen bij de zitting van de kantonrechter waar over de gijzeling was beslist en waar hij had kunnen worden gehoord door de kantonrechter. Het EHRM was van mening dat de waarborgen waarmee de beslissing tot gijzeling zijn omgeven in beginsel voldoende zijn.⁴⁶³

Rapport Nationale ombudsman (2015)

In 2015 publiceerde de Nationale ombudsman een rapport onder de titel 'Gegijzeld door het systeem'. In dit rapport wordt onder andere een aantal van de hiervoor aan de orde gekomen problematische aspecten behandeld. Kort samengevat:

- 🕒 De hoogte van de boetes, in het bijzonder na verhogingen.
- 🕒 Opeenvolgende sancties door de RDW wegens het niet voldoen aan de APK- of verzekeringsplicht.
- 🕒 Financiële problemen bij burgers.
- 🕒 Pas laat in de keten zicht op de persoon achter de beschikking en diens omstandigheden.
- 🕒 Impact en consequenties van gijzeling.
- 🕒 Onvoldoende gemotiveerde verzoeken tot gijzeling (de motivering was inmiddels wel verbeterd).
- 🕒 Gijzeling die niet als ultimum remedium wordt toegepast.
- 🕒 Verdwijnen van gesubsidieerde rechtsbijstand.
- 🕒 Het ontbreken van adequate betalingsregelingen (daar was inmiddels verbetering in gebracht door invoering van art. 23 lid 2 Wahv).

Ten aanzien van boetes die voortkomen uit kentekenregistratie, wordt in het rapport opgemerkt dat in 2010 het voertuigketenoverleg is ingevoerd, waarbij het Parket CVOM, CJIB en de RDW complexe casussen bespreken, met als doel oplossingen te vinden voor complexe en schrijnende situaties.⁴⁶⁴

⁴⁶⁰ Rb. Breda 7 juni 2007, ECLI:NL:RBBRE:2007:BA8588.

⁴⁶¹ In Rb. Overijssel 18 november 2013, ECLI:NL:RBOVE:2013:4561 werden de feiten dat de betrokkene bereid was om de boete te betalen en inmiddels weer werkte, betrokken in de motivering van de afwijzing van het verzoek van de OvJ.

⁴⁶² Rb. Den Haag 22 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:669.

⁴⁶³ EHRM 14 februari 2012, appl.no. 7094/06 (*Romet t. Nederland*).

⁴⁶⁴ Nationale ombudsman 2015.

Het rapport eindigt op p. 54 met een advies voor de toekomstige toepassing van het dwangmiddel gijzeling:

‘Uitgangspunt moet zijn dat het dwangmiddel gijzelen alleen wordt ingezet bij mensen die niet willen betalen. Om dit te kunnen waarborgen, moet het OM grondig onderzoek verrichten om duidelijk te krijgen of er sprake is van betalingsonwil of betalingsonmacht. Vervolgens moet het OM een weloverwogen beslissing nemen om al dan niet een vordering gijzeling in te dienen. Als het OM besluit een vordering in te dienen, dan is deze deugdelijk gemotiveerd. De kantonrechter wijst een vordering tot gijzeling alleen toe in zaken waarbij het werkelijk gaat om iemand die niet wil betalen. Hierdoor wordt de politie, die belast is met de tenuitvoerlegging, alleen op pad gestuurd naar mensen die wel kunnen, maar niet willen betalen.’

Praktijk na 2015

Na het rapport van de Nationale ombudsman is het aantal gijzelingen sterk afgenomen. Het is sinds 2021 niet meer voorgekomen dat gijzeling daadwerkelijk ten uitvoer is gelegd. Sporadisch is het wel voorgekomen dat een machtiging tot gijzeling is afgegeven. In 2024 is dat volgens respondenten tweemaal gebeurd. In die gevallen is niet tot vrijheidsbeneming overgegaan omdat de sancties alsnog werden voldaan. Op rechtspraak.nl zijn drie beslissingen van de rechtbank Noord-Holland gepubliceerd van zaken waarin in 2025 een machtiging was gevorderd. In één zaak is de machtiging afgewezen,⁴⁶⁵ in de andere twee zaken zijn de machtigingen afgegeven.⁴⁶⁶ De zaken waarin de machtigingen zijn afgegeven betreffen dezelfde gesanctioneerde. Deze heeft verschillende keren aangegeven de sancties te zullen gaan betalen, maar heeft dat desondanks steeds nagelaten. Er zijn geen indicaties vastgesteld dat er sprake was van betalingsonmacht. Ter bepaling van de duur van gijzeling heeft de kantonrechter een berekening gemaakt waarbij per € 50 aan sanctie een dag gijzeling is bepaald.⁴⁶⁷ Dat leverde 5 dagen in de ene zaak en 3 dagen in de andere zaak op. De kantonrechter heeft erop gewezen dat gijzeling kan worden voorkomen door de sancties alsnog te betalen.

Wenselijkheid om gijzeling als dwangmiddel te behouden

De Expertgroep Mulder (kantonrechters) en alle door ons geïnterviewde rechters en raadsheren hebben gepleit voor het laten vervallen van het dwangmiddel gijzeling. Uit sommige beslissingen van kantonrechters lijkt te kunnen worden afgeleid dat zij de toepassing van gijzeling disproportioneel vinden ten opzichte van de lichte verkeersovertredingen waarvoor de initiële beschikkingen zijn opgelegd.⁴⁶⁸ De rechters en raadsheren die wij hebben geïnterviewd delen deze opvatting. Daarbij werd door de raadsheren ook opgemerkt dat de toepassing van gijzeling meer kosten dan opbrengsten oplevert.

⁴⁶⁵ Rb. Noord-Holland 13 mei 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:5276.

⁴⁶⁶ Rb. Noord-Holland 13 mei 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:5277 en 5278.

⁴⁶⁷ Deze berekening lijkt geïnspireerd te zijn op de omrekening van geldboete naar vervangende hechtenis: voor iedere € 50 staat bij niet-betaling 1 dag aan vervangende hechtenis.

⁴⁶⁸ Rb. Breda 8 maart 2012, ECLI:NL:RBBRE:2012:BV8872. Door één verzuim van de betrokkene, was een kenteken op zijn naam blijven staan. Gedurende vijf jaar kreeg de betrokkene boetes na registercontroles door de RDW. Dit leidde tot de verzoek tot gijzeling voor de duur van 28 dagen.

Respondenten van het CJIB en het Parket CVOM hebben juist aangegeven dit dwangmiddel te willen behouden. Volgens CJIB kan uit het feit dat het nemen van verhaal niet is gelukt, niet worden afgeleid dat een gesanctioneerde geen middelen heeft om de sanctie te voldoen. Soms weten gesanctioneerden vermogensbestanddelen goed te verbergen. Uit het feit dat het afgeven van een machtiging tot gijzeling soms tot betaling leidt, kan worden afgeleid dat ten aanzien van vorderingen die in de inningsfase van gijzeling terecht zijn gekomen, kennelijk niet altijd sprake is van betalingsonmacht.⁴⁶⁹ Dit wordt bevestigd in onderzoek van Eshuis. Volgens hem voldeed in 2018, toen gijzeling nog op grotere schaal werd toegepast, 26% van personen van wie de vordering in de gijzelingsfase terecht was gekomen, de boete alsnog.⁴⁷⁰ Het CJIB acht het van belang dat notoire wanbetalers niet kunnen weggelaten worden met niet-betaling van een verkeersboete. Wanneer op een zeer zorgvuldige wijze de afweging wordt gemaakt of sprake is van betalingsonwil dan wel betalingsonmacht, kan de mogelijkheid om het dwangmiddel toe te passen toegevoegde waarde hebben. Daarbij gaat het wat betreft het CJIB niet primair om de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming, maar om de aansporing om de sanctie alsnog te voldoen. De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid heeft bij Kamerbrief van 30 juni 2025 een soortgelijk standpunt ingenomen.⁴⁷¹ De raadsheren hebben de suggestie gedaan om – wanneer de mogelijkheid tot vrijheidsbeneming in het kader van de Wahv zou blijven bestaan – gijzeling te vervangen door vervangende hechtenis. Dat zou als gevolg hebben dat na het uitzitten van de vervangende hechtenis de sanctie is voldaan en een tweede vrijheidsbeneming dus niet meer aan de orde kan zijn. Dat is een verschil met gijzeling, omdat daarbij na de vrijheidsbeneming de sanctie nog steeds verschuldigd is. Blijkens de MvT is het in uitzonderlijke gevallen denkbaar dat een gesanctioneerde na gijzeling ter zake van dezelfde sanctie nogmaals wordt gegijzeld bij het uitblijven van betaling.⁴⁷² Vervangende hechtenis zou slechts eenmaal kunnen worden toegepast.

In de huidige praktijk wordt na een vordering tot afgifte van een machtiging tot gijzeling door de kantonrechter een strenge toets uitgevoerd. Uit de jurisprudentie blijkt dat alleen in geval van betalingsonwil gijzeling is toegelaten. Om te voorkomen dat in de toekomst weer excessieve toepassing aan het dwangmiddel van gijzeling zou kunnen worden gegeven, zouden de deelnemers aan de Expertgroep er voorstander van zijn om het vereiste van betalingsonwil in de wet vast te leggen. Daarmee zou worden aangesloten bij de artikelen 6:4:20 lid 3 en 6:6:25 lid 6 Sv, die betrekking hebben op de gijzeling bij het niet voldoen aan een schadevergoedingsmaatregel resp. strafbeschikking. De laatstgenoemde bepaling luidt: 'De vordering wordt niet toegewezen indien de veroordeelde aannemelijk maakt dat hij buiten staat is te voldoen aan de verplichting tot betaling.' In de huidige Wahv-praktijk lijkt te worden aangenomen dat de OvJ moet aantonen dat sprake is van betalingsonwil en de bewijslast dus niet bij de gesanctioneerde ligt. Dat komt ons

⁴⁶⁹ Een Bredase kantonrechter was een andere opvatting toegedaan: 'Opvallend is dat het CJIB (en in het verlengde hiervan de OvJ) kennelijk niets doet met een melding van de door hen ingeschakelde deurwaarder inhoudende dat er "geen verhaalsmogelijkheden aanwezig worden geacht".' Zie Rb. Breda 26 juli 2012, ECLI:NL:RBBRE:2012:BX3146. Zie ook Rb. Zeeland-West-Brabant 28 maart 2013, ECLI:NL:RBZWB:2013:BZ7874.

⁴⁷⁰ Eshuis 2020, p. 52.

⁴⁷¹ *Kamerstukken II 2024/25*, 29 398, 1178 (Kamerbrief van 30 juni 2025). Zie ook *Kamerstukken II 2024/25*, 24 515, 1173 (Kamerbrief van 11 april 2025). In de laatstgenoemde brief wordt in dit kader ook opgemerkt 'Het succesvol innen van boetes draagt bij aan vertrouwen in ons boetesysteem en daarmee het belang van een snelle, zekere en persoonsgerichte tenuitvoerlegging.'

⁴⁷² *Kamerstukken II 1987/88*, 30 329, 3 (MvT), p. 50.

voor als een juiste benadering, aangezien van degene die de vordering doet mag worden verwacht dat deze onderbouwd waarom aan de juridische voorwaarden is voldaan.

In de Wahv is aangegeven dat in geval van niet-betaling de gesanctioneerde kan worden gegijzeld voor ten hoogste een week. Daarbij is niet bepaald op welke wijze de termijn van gijzeling dient te worden bepaald. In een recente zaak had de OvJ een machtiging tot gijzeling gevorderd zonder een specifiek aantal dagen gijzeling te vorderen. De kantonrechter paste een berekening toe door te bepalen dat 'voor iedere € 50,00 van het boetebedrag een machtiging voor één dag wordt verleend, naar beneden afgerond.'⁴⁷³ Een kantonrechter die deelnam aan de bijeenkomsten van de expertgroep, heeft aangegeven dat het in de praktijk gebruikelijk is om te bepalen hoeveel dagen de gijzeling mag duren.

In artikel 6:6:25 lid 4 Sv is ten aanzien van gijzeling bij strafbeschikkingen bepaald dat voor iedere € 25 van het bedrag waarvoor verhaal is gezocht, niet meer dan één dag gijzeling wordt opgelegd. Conform de Oriëntatiepunten voor de straftoemeting van het LOVS wordt in de praktijk 1 dag per € 50 gerekend. Om te voorkomen dat kantonrechters machtiging automatisch voor een hele week zouden kunnen afgeven, verdient het aanbeveling om in de Wahv een bepaling op te nemen op grond waarvan de kantonrechter verplicht is om te bepalen voor hoeveel dagen de gijzeling wordt bevolen.

Aanbeveling 44:

Breng in de Wahv tot uitdrukking dat gijzeling niet toegelaten is in geval van betalingsonmacht en bepaal dat de rechter in zijn beschikking moet vermelden voor hoeveel dagen de gijzeling wordt bevolen.

8.10 Afwijking van het algemene bestuursrecht

In de Awb is een titel 4.4 opgenomen die betrekking heeft op bestuursrechtelijke geldschulden, aanmaning, verschuldigde rente en de executoriale titel. Deze titel is in artikel 2a Wahv expliciet buiten toepassing verklaard. Deze bepaling is ingevoerd bij de Aanpassingswet vierde tranche Awb. In de MvT bij het desbetreffende wetsvoorstel wordt aangegeven dat aanpassing van de Wahv aan de Vierde tranche van de Awb een relatief ingrijpende operatie zou vergen, met vrij ingrijpende gevolgen voor het CJIB. Daarvan is om doelmatigheidsredenen afgezien. Dat had ook te maken met het toen nog bestaande voornemen om te onderzoeken of het wenselijk zou zijn om verkeersovertredingen die onder de Wahv vallen door middel van strafbeschikkingen te gaan handhaven.⁴⁷⁴ Dat voornemen bestaat niet meer en in hoofdstuk 9 zullen wij betogen dat het niet wenselijk is om lichte verkeersovertredingen door middel van strafbeschikkingen te gaan afdoen. Tegen die achtergrond is het de vraag of het gerechtvaardigd is om nog steeds te blijven afwijken van het algemene bestuursrecht op dit punt. Er bestaat op dit moment in ieder geval *financiële* meerwaarde bij de toepassing van eigen regels, omdat de in rekening gebrachte verhogingen beduidend hoger zijn dan onder het

⁴⁷³ Rb. Noord-Holland 13 mei 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:5278.

⁴⁷⁴ *Kamerstukken II 2006/07, 31 124, 3, p. 77.*

algemene bestuursrecht. Het is echter de vraag of dat een reden is die afwijking op de langere termijn rechtvaardigt, zeker nu er discussie bestaat over de hoogte van de verhogingen.

8.11 Wenselijkheid van meer uitwisseling van gegevens

Wanneer de politie of een deurwaarder wordt belast met een opdracht in het kader van de tenuitvoerlegging van Wahv-boetes (verhaal met dwangbevel, buitengebruikstelling voertuig) ontvangt deze van het CJIB de gegevens die ten behoeve van die specifieke zaak noodzakelijk zijn. Andersom rapporteert de politie of deurwaarder aan het CJIB over de wijze waarop gevolg is gegeven aan de opdracht. Er mag alleen informatie worden uitgewisseld die op de specifieke zaak ziet.

Het CJIB acht het wenselijk om in meer gevallen informatie te kunnen uitwisselen. Deurwaarders die bij burgers thuiskomen, zien meer dan het CJIB weet. Zij hebben live contact met burgers. Zij hebben soms ook inzicht in andere betalingsverplichting en schulden dan die bij het CJIB bekend zijn. Zulke informatie kan bijdragen aan de persoonsgerichte benadering die het CJIB voorstaat.

Ook de politie weet dikwijls meer over burgers dan het CJIB. Daarbij kan in het bijzonder aan de wijkagent worden gedacht. Wanneer de politie door het CJIB wordt ingezet, is dat in het kader van de toepassing van een dwangmiddel. Het is wenselijk dat kan worden voorkomen dat die inningsfase wordt bereikt. De politie kan burgers aanmoedigen om contact op te nemen met het CJIB. Vaak weten burgers niet dat betalingsregelingen mogelijk zijn. Het komt ook voor dat het CJIB signalen heeft ontvangen over bepaalde burgers en dat het wenselijk is om die te valideren. Voor de politie kan het relevant zijn om te weten dat een persoon meer openstaande boetes heeft, die op korte termijn kunnen leiden tot buitengebruikstelling van een voertuig. Dat soort informatie mag op dit moment niet worden gedeeld op grond van de privacywetgeving.

Wanneer dergelijke gegevens zouden worden uitgewisseld, is het relevant dat deze zorgvuldig worden beoordeeld. Hoe betrouwbaar is de informatie, is de informatie voldoende actueel, etc. Het zou immers onwenselijk zijn wanneer zou worden gehandeld op grond van gegevens die niet (meer) correct zijn.

Het voert te ver voor dit onderzoek om concrete aanbevelingen te doen voor verruiming van de mogelijkheden van uitwisseling van gegevens. Omdat het privacygevoelige gegevens betreft, zal de invoering van verruimde uitwisselingsmogelijkheden in overeenstemming moeten zijn met de verdragsrechtelijke, wettelijke en jurisprudentiële voorwaarden die voortvloeien uit de privacyregels (onder meer de AVG en de artikelen 8 EVRM en 10 Grondwet). Het vergt nader onderzoek om vast te stellen welke (gewenste) vormen van gegevensuitwisseling momenteel niet toegelaten zijn en onder welke voorwaarden (waarborgen, procedures) die zouden kunnen worden ingevoerd. Daarbij is ook relevant om vast te stellen met welk doel en op welke wijze de verkregen gegevens zouden mogen worden gebruikt door de ontvangende organisatie.

Aanbeveling 45:

Onderzoek in hoeverre wenselijk geachte vormen van gegevensuitwisseling tussen instanties die betrokken zijn bij de tenuitvoerlegging van Wahv-sancties, naar geldend recht niet toegelaten zijn en of en, zo ja, onder welke voorwaarden deze vormen van uitwisseling zouden kunnen worden ingevoerd, indien daarvoor de noodzaak blijkt te bestaan.

8.12 Buitenlandse gesanctioneerden

Wanneer een overtreding is begaan door een voertuig met een buitenlands kenteken, kunnen binnen de EU-lidstaten kentekengegevens worden opgevraagd bij de kentekenautoriteit van de desbetreffende staat.⁴⁷⁵

Daarop is de CBE-richtlijn van toepassing.⁴⁷⁶ De sanctie wordt dan naar het opgegeven adres gestuurd.

Wanneer de sanctie niet wordt voldaan, kunnen geen dwangmiddelen worden ingezet door de Nederlandse autoriteiten wanneer de gesanctioneerde zich in een andere lidstaat bevindt. In dat geval wordt de tenuitvoerlegging bij sancties van € 70 of meer overgedragen aan de autoriteiten van die staat, die dan ook de inkomsten van de tenuitvoerlegging mogen behouden. Andersom werkt dit hetzelfde (zie art. 8a Kentekenreglement).

8.13 Voorlopige maatregelen

Buitengebruikstelling en wielklem

Wanneer een toezichthoudende ambtenaar bij het constateren van een overtreding vaststelt dat de bestuurder geen vaste woon- of verblijfplaats in Nederland heeft – het zal dan meestal gaan om een buitenlandse bestuurder – mag van deze bestuurder worden gevorderd dat de sanctie en de administratiekosten direct worden voldaan of dat (bij een hoog sanctiebedrag) zekerheid wordt gesteld voor de betaling van de sanctie (art. 31 Wahv). Deze vordering mag ook worden gedaan wanneer uit een registratie blijkt dat de bestuurder nog een of meer Wahv-sancties niet heeft voldaan. Wanneer niet aan de verplichting van artikel 31 lid 1 Wahv wordt voldaan, mag het voertuig in bewaring worden gesteld (art. 32 Wahv) tot het moment dat de sanctie, de administratiekosten en de kosten van inbewaringstelling zijn voldaan. Hoewel dit als ‘voorlopige maatregel’ wordt aangeduid, zijn leden 3 en 4 van artikel 29 Wahv van toepassing, op grond waarvan het voertuig op een gegeven moment mag worden verkocht of vernietigd.

In artikel 31 lid 2 Wahv zijn regels gegeven voor de situatie waarin een gedraging in de zin van de Wahv is geconstateerd met een motorrijtuig, terwijl de identiteit van de bestuurder niet direct kan worden vastgesteld, terwijl het aannemelijk is dat de *kentekenhouder* geen vaste woon- of verblijfplaats in Nederland

⁴⁷⁵ Het inningspercentage onder buitenlandse kentekenhouders is in 2024 gemiddeld genomen wat lager dan bij Nederlandse betrokkenen. Maar tussen de landen bestaan duidelijke verschillen. Wordt gekeken naar kentekenhouders uit Europese lidstaten dan valt op dat de invorderingspercentages voor de Benelux-landen net zo hoog zijn (België en Luxemburg beide 93%) of hoger zijn (Duitsland 94%) dan bij Nederlanders (93%). De laagste invorderingspercentages zijn bij kentekenhouders uit Roemenië (55%) en Ierland (58%).

⁴⁷⁶ Richtlijn (EU) 2015/413 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2015 ter facilitering van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen, ook wel Cross Border Enforcement (CBE)-richtlijn genoemd. Zie

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/?uri=CELEX%3A32015L0413>.

heeft dan wel de kentekenhouder openstaande Wahv-sancties heeft. In dat geval mag het voertuig in bewaring worden gesteld of mag een wielklem worden aangebracht. Pas wanneer alle verschuldigde kosten zijn voldaan,⁴⁷⁷ wordt het voertuig aan de bestuurder teruggegeven. Wordt niet volledig betaald, dan kan het voertuig worden verkocht of vernietigd (art. 31 lid 3 Wahv).

Tegen het besluit tot *inbewaringstelling* kan beroep bij de kantonrechter worden ingesteld op grond van artikel 33 Wahv. In bijlage 1 bij de Awb (Regeling rechtstreeks beroep) is bepaald dat tegen een besluit op grond van artikel 32 Wahv geen bezwaar kan worden gemaakt. Het beroep op de kantonrechter kan dus worden gedaan zonder dat eerst bezwaar is gemaakt tegen het besluit. Deze versnelde procedure is ingevoerd met het oog op het belang om snel een onherroepelijk rechterlijk oordeel te kunnen krijgen.⁴⁷⁸ Het besluit op grond van artikel 31 lid 2 Wahv is niet genoemd in bijlage 1 bij de Awb. Dit betekent dat tegen dit besluit wel bezwaar moet worden gemaakt alvorens beroep te kunnen indienen bij de kantonrechter.

Er kunnen twee soorten gronden van beroep worden aangevoerd:

1. De inbewaringstelling is strijdig met een algemeen verbindend voorschrift.
2. De toezichthoudende ambtenaar heeft op kennelijk onredelijke wijze gebruik gemaakt van de bevoegdheid.

Het beroepschrift moet worden ingediend bij de OvJ, die het samen met de op de zaak betrekking hebbende stukken aan de rechtbank stuurt. Er moet zekerheid worden gesteld voor de betaling van de sanctie. De kantonrechter beslist zo spoedig mogelijk en uiterlijk binnen vier weken na de indiening van het beroepschrift bij de OvJ. Bij gegrondverklaring wordt de onmiddellijke teruggave van het voertuig gelast. Zolang de zaak onder de rechter is, mag het voertuig niet worden verkocht of vernietigd.

Praktische uitvoerbaarheid

Op grond van artikel 31 Wahv kan onmiddellijke betaling van de sanctie worden gevorderd. Volgens artikel 31 lid 3 Wahv heeft de betrokkene ook dan het recht op administratief beroep te kunnen gaan. Het Parket CVOM heeft aangegeven dat de rechtsbescherming in dit geval in feite illusoir is. Er wordt namelijk geen beschikking verzonden (met vermelding van de beroepsmogelijkheid), want er is geen adres van de betrokkene bekend. Er is ook geen sprake van uitreiking van een beschikking op straat, omdat de overtreding wordt ingevoerd in een elektronisch device. Om een effectief recht op administratief beroep te realiseren, is het noodzakelijk dat (e-mail)adresgegevens van de betrokkene worden genoteerd.

⁴⁷⁷ De betaling kan door eenieder plaatsvinden. Als de kentekenhouder openstaande sancties heeft, ligt het voor de hand dat deze de sancties betaalt en niet de bestuurder, als de bestuurder niet de kentekenhouder is.

⁴⁷⁸ T&C Awb 2023 (aant. 1 bij bijlage 1).

8.14 Tot slot

In het verleden heeft de tenuitvoerlegging van Wahv-sancties geleid tot schrijnende situaties. In dit hoofdstuk is daarvan een aantal voorbeelden gegeven. De voornaamste oorzaken van het ontstaan van deze situaties waren:

- De cumulatie van boetes, in het bijzonder in geval van periodieke constatering van dezelfde overtreding door de RDW.
- De onmogelijkheid om een betalingsregeling te treffen.
- De toepassing van dwangmiddelen in geval van betalingsonmacht.
- De buitengebruikstelling van voertuigen van derden.

In onder meer het boek 'De boetefabriek' wordt een beeld geschetst van een overheid die er alles aan doet om de doelstellingen van de rijksbegroting te realiseren, ook als dat ingrijpende gevolgen heeft voor gesanctioneerden of derden.⁴⁷⁹ De beschrijvingen en voorbeelden die in dit boek worden gegeven, zijn niet onjuist, maar inmiddels wel voor het allergrootste deel gedateerd. De afgelopen jaren zijn in de uitvoeringspraktijk belangrijke wijzigingen doorgevoerd, terwijl van sommige wensen is besloten dat deze op relatief korte termijn zullen worden gerealiseerd:

- De invoering van een persoonsgerichte benadering bij het CJIB, de RDW en het Parket CVOM; onder andere doet het CJIB veel inspanningen om gesanctioneerden te bereiken ten einde een betalingsregeling overeen te komen en voert het Parket CVOM dikwijls ambtshalve herbeoordelingen van opgelegde sancties uit wanneer beroep op de kantonrechter is ingesteld.
- De mogelijkheid om een betalingsregeling overeen te komen met het CJIB, waarbij de mogelijkheid bestaat om verschillende soorten vorderingen, zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk, te combineren.
- Het uitsluitend toepassen van buitengebruikstelling van een voertuig en gijzeling in geval van betalingsonwil.
- De uitvoering van een behoorlijkheidstoets voordat een voertuig van een derde buiten gebruik wordt gesteld.
- Het (per 1 juli 2026) sturen van een herinneringsbrief op een moment dat de eerste verhoging nog niet is ingegaan.
- De mogelijkheid per 1 juni 2025 om in bijzondere gevallen een verhoging van een Wahv-boete kwijt te schelden.

Hiermee is niet gezegd dat schrijnende situaties niet meer voorkomen. Deze komen vermoedelijk echter vooral voor in gevallen waarbij het CJIB niet in contact kan komen met een gesanctioneerde, omdat deze niet reageert op post, geen telefoonnummer bekend is waarop deze kan worden gebeld en de deurwaarder geen

⁴⁷⁹ Van Rooy2024.

informatie kan verstrekken over de situatie van de betrokkene. Wanneer wél contact met de betrokkene kan worden gelegd, is er ten aanzien van betalingsregelingen veel mogelijk.

Desondanks zijn er verdere verbeteringen mogelijk ten aanzien van de tenuitvoerlegging. Zo heeft het CJIB de volgende wensen ten aanzien van het nog beter mogelijk maken van een persoonsgerichte benadering:

- 🕒 Het mogelijk maken van afwijkingen van de in de Wahv voorgeschreven volgorde van handelen in geval van meerdere boetes die zich in verschillende fasen van de inning bevinden, zodat in plaats van een zaaksgerichte benadering waarbij verschillende procedures naast elkaar lopen, een persoonsgerichte benadering kan worden toegepast.
- 🕒 Het mogelijk maken van meer uitwisseling van gegevens tussen CJIB en andere overheidsorganisaties (zoals de politie) en tussen deurwaarders en overheden zoals gemeenten, zodat onder meer problematische gevallen tijdig bekend worden en kan worden doorverwezen naar een hulpverleningstraject.

Er kan niet worden ontkend dat de verkeersboetes een belangrijke inkomstenbron voor de overheid zijn en dat sprake is van grotendeels automatische processen bij de oplegging en inning ervan. In zoverre is ook in 2025 nog sprake van een soort boetefabriek. Wanneer politieke overeenstemming bestaat over de wenselijkheid om maatregelen te treffen waardoor de Wahv-afdoening meer in overeenstemming komt met andere boetesystemen (verlaging boetetarieven, verlaging van verhogingen), zal de invoering van die maatregelen gepaard gaan met een afname van de inkomsten op grond van de Wahv. Wij achten het noodzakelijk dat de maatregelen worden getroffen en hebben daarvoor aanbevelingen gedaan. Binnen de huidige begroting is geen financiële dekking gevonden voor de maatregelen. Bij het opstellen van toekomstige begrotingen kan echter rekening worden gehouden met verminderde inkomsten uit verkeersboetes.

9 Systeemvergelijking

Paragraaf 9.3 is geschreven door prof. mr. H.E. Bröring.

9.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is ingegaan op de Wahv en de toepassing ervan in de praktijk. De Wahv is een wet die tot stand is gekomen in een tijd waarin sancties voor verkeersovertredingen alleen konden worden opgelegd door strafrechters. Na de invoering van de Wahv zijn echter meer buitengerechtelijke afdoeningswijzen ingevoerd. Onder meer is het mogelijk geworden dat strafrechtelijke sancties door OvJ's en opsporingsambtenaren worden opgelegd bij strafbeschikking en heeft de figuur van de bestuurlijke boete zijn intrede gedaan, waarvan inmiddels op grote schaal gebruik wordt gemaakt. In dit hoofdstuk wordt onderzocht in hoeverre het aan te bevelen is om een ander afdoeningssysteem dan het Wahv-systeem te gaan toepassen om verkeersovertredingen te beboeten. Daartoe worden eerst de kenmerken en mogelijkheden van de strafbeschikking (9.2) en de bestuurlijke boete (9.3) in kaart gebracht, aan de hand van de volgende aspecten:

- 🕒 Reikwijdte en andere algemene aspecten van de wet
- 👤 Organisatie en bevoegdheden
- 👁️ Nalevingstoezicht en besluitvorming
- ⚖️ Rechtsbescherming
- 📄 Tenuitvoerlegging

Vervolgens wordt een systeemvergelijking uitgevoerd (9.4), die leidt tot een antwoord op de onderzoeksvraag *'Hoe verhoudt de afdoening op grond van de Wahv zich tot de afdoening via een strafbeschikking of een bestuurlijke boete en wat is thans de toegevoegde waarde de Wahv-afdoening als zelfstandige afdoeningswijze tegen de achtergrond van die afdoeningswijzen?'*

Hoewel ook gemeentelijke parkeerheffingen kunnen worden beschouwd als een afdoeningssysteem voor verkeersovertredingen, worden deze in de vergelijking buiten beschouwing gelaten, omdat gemeenten waarin fiscale naheffingen worden opgelegd wegens foutparkeren, ieder een eigen regeling en procedure kennen en de naheffingen uitsluitend wegens één type verkeersovertreding worden opgelegd.

9.2 Handhaving van verkeersvoorschriften door middel van een strafbeschikking

9.2.1 Inleiding

Vroeger konden strafrechtelijke sancties alleen worden opgelegd door (straf)rechters. Op 1 februari 2008 trad de Wet OM-afdoening in werking, die leidde tot onder meer de invoering van de artikelen 257a e.v. Sv. Op grond van deze wet kunnen officieren van justitie voor lichte misdrijven en voor overtredingen een strafbeschikking uitvaardigen waarbij een of meer sancties of aanwijzingen worden opgelegd aan een verdachte. Dit wordt een OM-strafbeschikking genoemd. Op grond van artikel 257b Sv kunnen bij AMvB ook bepaalde opsporingsambtenaren een strafbeschikking uitvaardigen (politiestrafbeschikking). Dat mag alleen in geval van lichtere strafbare feiten en de enige sanctie die dan kan worden opgelegd is een geldboete. Ten slotte kan een strafbeschikking volgens artikel 257ba Sv ook uitgaan van een bestuursorgaan wanneer dat bij AMvB is bepaald (bestuurlijke strafbeschikking).⁴⁸⁰ De bedoelde AMvB is het Besluit OM-afdoening.⁴⁸¹

De mogelijkheid om strafzaken buiten de strafrechter af te doen, had als doel om een meer doelmatige wijze van afdoening ter zake van lichtere strafbare feiten te bewerkstelligen, in het bijzonder in bulkzaken. Het werd belangrijk gevonden dat 'schaarse rechterlijke capaciteit alleen in die gevallen wordt gebruikt waarin dat, mede gelet op de ernst van het strafbare feit, noodzakelijk is'.⁴⁸² Voor verkeersovertredingen was zo'n efficiënte afdoeningswijze al veel eerder ingevoerd, met de Wahv. Ter zake van gedragingen die niet onder de Wahv vielen, was de werkwijze vóór de invoering van de strafbeschikking nog steeds dat een transactievoorstel werd gedaan (art. 74 Sr) en dat bij niet-betaling de OvJ tot vervolging over moest gaan om te bewerkstelligen dat een sanctie aan de verdachte zou worden opgelegd.

De afdoening van alle Wahv-feiten door middel van een strafbeschikking is eerder overwogen. De mogelijkheid om de Wahv te integreren in de OM-afdoening is enige tijd expliciet opgehouden.⁴⁸³

9.2.2 Reikwijdte van de wet en andere algemene aspecten

Afbakening ten opzichte van afdoening door de strafrechter

Het staat de OvJ vrij om een verdachte te dagvaarden voor een strafbaar feit waarvoor een strafbeschikking kan worden opgelegd. Bij de beslissing of een zaak aan de strafrechter wordt voorgelegd (door te dagvaarden)

⁴⁸⁰ Zie over de bestuurlijke strafbeschikking de Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid fysieke leefomgevingsfeiten (art. 257ba Sv) <https://www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/richtlijn-bestuurlijke-strafbeschikkingsbevoegdheid-fysieke-leefomgevingsfeiten-art.-257ba-sv> en de Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid milieu- en keurfeiten (art. 257ba, tweede lid, Sv) <https://wetten.overheid.nl/BWBR0034494/2023-03-01>.

⁴⁸¹ Voor beschouwingen over de praktijk van de oplegging van strafbeschikkingen verwijzen wij naar Abels e.a. 2018 (Evaluatie Wet OM-afdoening) en naar de rapporten van de procureur-generaal bij de Hoge Raad: Beschikt en gewogen (2015), <https://share.google/UrzHm1DZHTjdVVfOY> en Buiten de rechter OM (2022), <https://share.google/D6g6ESTYp5jwivQK9>.

⁴⁸² *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, 3 (MvT), p. 1-2.

⁴⁸³ Volgens *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, 17, p. 28 zou 'op middellange termijn worden gezien of het mogelijk en wenselijk is om de WAHV onder (een variant op) het regime van de OM-afdoening te brengen en aldus te doen terugkeren in het strafrecht.' Zie ook Kessler 2015, p. 13.

dan wel door middel van een strafbeschikking wordt afgedaan, wordt rekening gehouden met de strafvorderingsrichtlijnen van het OM. Wanneer daaruit volgt dat het strafbare feit in beginsel door middel van een strafbeschikking wordt bestraft, zal daarvoor vaak worden gekozen. De OvJ kan echter reden zien om de verdachte te dagvaarden, bijvoorbeeld vanwege de ernst van het feit. Dat staat hem vrij. Wanneer een strafbeschikking is uitgevaardigd en een slachtoffer of een andere rechtstreeks belanghebbende het daarmee niet eens is, staat beklag tegen de vervolgingsbeslissing open bij het gerechtshof (art. 12 Sv).

Wanneer geen sprake is van de oplegging van een straf door een rechter, maar door een OvJ, is sprake van een situatie die sterk lijkt op de oplegging van een bestuurlijke boete, waarbij het openbaar ministerie het bestuursorgaan is dat de boete oplegt. Ook de politiestrafbeschikking en een bestuurlijke strafbeschikking zijn sterk verwant aan de bestuurlijke boete. Op de uitvaardiging van een strafbeschikking zijn echter geen bestuursrechtelijke, maar uitsluitend strafrechtelijke regels van toepassing.

Ne bis in idem

Wanneer een strafbeschikking is opgelegd, kan de verdachte daarna niet alsnog worden gedagvaard voor hetzelfde strafbare feit wanneer de strafbeschikking volledig ten uitvoer is gelegd. Wordt de verdachte gedagvaard voor een feit waarvoor al een strafbeschikking is uitgevaardigd, dan mag de strafbeschikking niet meer ten uitvoer worden gelegd (art. 255a Sv).

Welke delicten en overtreeders?

Een OM-strafbeschikking kan worden uitgevaardigd wanneer is geconstateerd dat een verdachte een misdrijf of een overtreding heeft begaan, met uitzondering van misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving meer dan zes jaar gevangenisstraf is gesteld (art. 257 Sv). Afdoening door middel van een politiestrafbeschikking is alleen toegestaan ten aanzien van de (lichte) strafbare feiten die zijn opgenomen in de bijlage bij het Besluit OM-afdoening. Dit betreft onder andere verkeersovertredingen. Een fundamenteel verschil met de Wahv-sancties, is dat strafrechtelijke sancties alleen aan de overtreder kunnen worden opgelegd, vanwege het vereiste van de verwijtbaarheid. Een straf kan dus niet door middel van een strafbeschikking worden opgelegd aan een kentekenhouder.

Soorten sancties en sanctiehoogte

In geval van een OM-strafbeschikking kan de OvJ verschillende soorten sancties opleggen (waaronder geldboete, taakstraf en ontzegging van de rijbevoegdheid) en aanwijzingen geven (waaronder dat de verdachte een bedrag aan de staat moet betalen bij wijze van voordeelsontneming). Bij oplegging van een strafbeschikking door een opsporingsambtenaar, komt alleen een geldboete in aanmerking als straf. Veel strafbare feiten die met een strafbeschikking kunnen worden afgedaan, zijn feitgecodeerd. De uitgangspunten voor de straftoemeting zijn neergelegd in de (landelijk van toepassing zijnde) Richtlijn voor strafvordering feitgecodeerde misdrijven en overtredingen. In de Tekstenbundel voor misdrijven,

overtredingen en Muldergedragingen, die als bijlage bij de Richtlijn wordt beschouwd,⁴⁸⁴ is het tarief in euro's per feit en per categorie bepaald.⁴⁸⁵ De Tekstenbundel komt qua opzet sterk overeen met bijlage 1 bij de Wahv.⁴⁸⁶ Een relevant verschil is dat de Tekstenbundel ten aanzien van de strafbeschikkingen een document is dat door het OM zelf wordt vastgesteld, als onderdeel van het OM-beleid, terwijl de Wahv een wet in formele zin is, waarvan de bijlage jaarlijks bij AMvB wordt gewijzigd. Zoals in hoofdstuk 5 aan orde is gekomen, ligt het niveau van de geldboetes die bij strafbeschikking worden opgelegd, beduidend lager dan het niveau van de Wahv-boetes, ook als het dezelfde strafbare feiten betreft.

In geval van oplegging van een strafbeschikking door een opsporingsambtenaar wordt in beginsel geen rekening gehouden met bijzondere omstandigheden waaronder het feit is begaan of persoonlijke omstandigheden. Het bedrag van de geldboete is standaard gelijk aan het bedrag dat in de beleidsregels van het OM is bepaald.

Wanneer een strafbeschikking door een OvJ wordt uitgevaardigd, wordt wel een straf op maat bepaald. Weliswaar is ook dan de straf die uit de strafvorderingsrichtlijnen volgt het uitgangspunt voor de straftoemeting, maar als er aanleiding voor bestaat, kan de OvJ daarvan afwijken.⁴⁸⁷ Daarvoor kan in het bijzonder aanleiding zijn wanneer een hoorzitting heeft plaatsgevonden. De straf wordt dan bepaald aan de hand van onder meer de aard en ernst van het strafbare feit en de persoonlijke omstandigheden van de verdachte. Als uitgangspunt bij straftoemeting door de OvJ geldt dat de opgelegde straf voor de verdachte gunstiger is dan de strafeis die te verwachten zou zijn als de verdachte zou worden gedagvaard, omdat het daardoor minder aantrekkelijk is voor de verdachte om verzet aan te tekenen tegen de strafbeschikking.

Wanneer een verdachte in dezelfde zaak wordt verdacht van meerdere strafbare feiten, wordt door de OvJ één sanctie opgelegd voor alle feiten samen. Dat is anders bij politiestrafbeschikkingen. Daarbij wordt over het algemeen voor iedere geconstateerde overtreding een afzonderlijke strafbeschikking uitgevaardigd.

Anders dan de Wahv, kent de afdoening door middel van een strafbeschikking recidiveregelingen ter zake van bepaalde soorten overtredingen (rijden zonder geldig rijbewijs, snelheidsovertredingen, hebben van radardetector). Ook is er een recidiveregeling ter zake van veelplegers (soortgelijk feit is drie of meer keren eerder begaan binnen een termijn van twee jaar, gerekend vanaf de eerste overtreding). Deze regelingen zijn opgenomen in de Richtlijn voor strafvordering feitgecodeerde misdrijven en overtredingen. Wanneer een recidiveregeling van toepassing is, betekent dit dat dagvaarding sterker is geïndiceerd, de hoogte van de op te leggen of te eisen geldboete hoger is en ook ontzegging van de rijbevoegdheid in aanmerking komt.

⁴⁸⁴ Aldus voetnoot 1 bij deze Richtlijn.

⁴⁸⁵ Hier te downloaden: <https://www.om.nl/documenten/publicaties/mulderbundel/map/map/tekstenbundel-voor-misdrijven-overtredingen-en-muldergedragingen-2024-feitenboekjes>.

⁴⁸⁶ De hoogte van de sancties wordt niet in euro's aangegeven per strafbaar feit, zoals bij de Wahv. In plaats daarvan wordt gewerkt met tariefcategorieën.

⁴⁸⁷ Zie over de wijze waarop straffen worden bepaald de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen.

Bestemming boetes

De inkomsten uit geldboetes komen toe aan de Staat.

9.2.3 Bevoegdheid tot uitvaardiging strafbeschikking

Attributie

De bevoegdheid om een strafbaar feit met een strafbeschikking af te doen is in art. 257a, 257b en 257ba Sv, in samenhang met het Besluit OM-afdoening geattribueerd. Alle officieren van justitie zijn bevoegd om strafbeschikkingen uit te vaardigen. Politiestrafbeschikkingen mogen alleen afkomstig zijn van de in het Besluit OM-afdoening aangewezen opsporingsambtenaren. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in twee categorieën opsporingsambtenaren:

1. Opsporingsambtenaren die wegens *overtredingen* strafbeschikkingen mogen uitvaardigen waarbij alleen een geldboete mag worden opgelegd.
2. Opsporingsambtenaren die wegens bepaalde bij AMvB aangewezen *misdriften* waarop geen gevangenisstraf van hoger dan zes jaar is gesteld, en die van eenvoudige aard zijn, strafbeschikkingen mogen uitvaardigen aan personen die minimaal 18 jaar oud zijn, waarbij alleen een geldboete mag worden opgelegd van maximaal € 350.⁴⁸⁸

In de artikelen 3.2 en 3.3 van het Besluit OM-afdoening is bepaald welke opsporingsambtenaren in welke soorten zaken een strafbeschikking mogen uitvaardigen.

Beleidsbepaling en aansturing

Volgens artikel 257b lid 3 Sv moet de opsporingsambtenaar die een strafbeschikking oplegt, handelen conform de richtlijnen die het college van procureurs-generaal uitvaardigen. De opsporing vindt formeel plaats onder het gezag van de officier van justitie (art. 132a Sv). Deze kan de opsporingsambtenaren dan ook aanwijzingen geven die moeten worden opgevolgd. Daarnaast kan de werkgever van de opsporingsambtenaar aanwijzingen geven, en kunnen ook de toezichthouder en vooral de direct toezichthouder van buitengewone opsporingsambtenaren dat, in samenspraak met de werkgever, doen.

9.2.4 Constatering strafbaar feit en primaire besluitvorming

Constatering strafbaar feit

Aan de oplegging van een strafbeschikking gaat een schuldvaststelling vooraf. Hoewel dit (nog) niet bij wet is bepaald, zijn daarop de regels van het strafrechtelijk bewijsrecht van toepassing. Wanneer sprake is van wettig en overtuigend bewijs, kan een sanctie worden opgelegd. In veel gevallen, in het bijzonder bij politiestrafbeschikkingen, is sprake van de constatering van een strafbaar feit door een opsporingsambtenaar, die zelf heeft waargenomen dat het feit werd begaan. Voor de schuldvaststelling is in dat geval het enkele proces-verbaal van de opsporingsambtenaar voldoende (art. 344 lid 2 Sv).

⁴⁸⁸ Dit bedrag correspondeert niet met het bedrag van € 340 dat in artikel 257e Sv wordt genoemd.

Zwijgrecht en cautieplicht

Omdat de overtreder als verdachte wordt aangemerkt en de strafvorderlijke regels van toepassing zijn, heeft de verdachte het recht om te zwijgen op vragen die hem over het geconstateerde strafbare feit worden gesteld. De opsporingsambtenaar moet de verdachte daarop attenderen (cautie).

Hoorplicht

Strafbeschikkingen kunnen in beginsel worden uitgevaardigd zonder dat het standpunt van de verdachte daarover bekend is. In bepaalde gevallen kan een straf echter alleen worden opgelegd nadat de verdachte is gehoord (art. 257c Sv). Dat is het geval bij geldboetes en schadevergoedingsmaatregelen van (in totaal) hoger dan € 2.000 en bij een taakstraf, ontzegging van de rijbevoegdheid en aanwijzingen met betrekking tot het gedrag van de verdachte. Omdat bij verkeersovertredingen sprake is van uitsluitend geldboetes van lager dan € 2.000, is de hoorplicht daarvoor niet relevant.

9.2.5 Rechtsbescherming

Verzet

De verdachte kan binnen een termijn van twee weken nadat hij op de hoogte is geraakt van de inhoud van de strafbeschikking door de uitreiking ervan of anderszins, verzet instellen tegen de strafbeschikking. Wanneer de strafbeschikking aan de verdachte is toegezonden en daarin een geldboete van niet hoger dan € 340 is opgelegd, terwijl de overtreding maximaal vier maanden voor de toezending is begaan, kan verzet worden gedaan tot uiterlijk zes weken na de toezending. Deze termijn van zes weken is ingevoerd om beter aan te sluiten bij de termijn voor het indienen van administratief beroep op grond van de Wahv.⁴⁸⁹ Het verzetschrift wordt ingediend bij de officier van justitie (art. 257e Sv). Er staat geen afzonderlijk rechtsmiddel open dat vergelijkbaar is met administratief beroep of bezwaar, waarbij de OvJ een beslissing op het beroep of bezwaar neemt. De OvJ kan wel een heroverweging uitvoeren, die kan leiden tot intrekking van de strafbeschikking (art. 257e lid 9 Sv).

Wanneer de strafbeschikking niet wordt ingetrokken, wordt het verzet beoordeeld door de rechtbank, in beginsel door een kantonrechter. Voor ontvankelijkheid is niet vereist dat zekerheid wordt gesteld (zoals wel vereist bij beroep op de kantonrechter in een Wahv-procedure). De zaak wordt behandeld als een zaak waarin is gedagvaard, wat impliceert dat er altijd een zitting plaatsvindt. De feitomschrijving in de strafbeschikking dient daarbij als tenlastelegging. De verdachte kan zich laten bijstaan door een raadsman of een andersoortige gemachtigde.

Wanneer de verdachte door de rechtbank wordt veroordeeld en daarbij een straf wordt opgelegd, worden bij de straftoemeting alle factoren betrokken die relevant worden gedacht. Daarbij kan het gaan over de omstandigheden waaronder het feit is begaan en persoonlijke omstandigheden van de verdachte.

⁴⁸⁹ Kamerstukken II 2004/05, 29 849, 13.

In geval van vrijspraak door de strafrechter kan een verzoek worden gedaan om de proceskosten, waaronder de kosten van rechtsbijstand, vergoed te krijgen (art. 530 Sv). Dit verzoek wordt in een afzonderlijke procedure behandeld, door een rekestenkamer. Er zijn geen regels die de hoogte van de vergoeding van rechtsbijstand verminderen in geval van bijstand door een professioneel gemachtigde, zoals die ten aanzien van Wahv-procedures wel bestaan. De proceskostenvergoeding zal daarom in beginsel hoger uitvallen dan bij Wahv-procedures. Bovendien kunnen de kosten van het opstellen van het rekest ook in rekening worden gebracht.

Hoger beroep

Tegen een beslissing van de rechtbank staat in veel gevallen hoger beroep open (art. 404 Sv). In geval van veroordeling wegens een overtreding wordt een appelgrens van € 50 gehanteerd. Tegen uitspraken in hoger beroep staat in veel gevallen cassatieberoep open, waarbij bij veroordeling wegens een overtreding een appelgrens van € 250 van toepassing is.

Schorsende werking

Anders dan een transactie (art. 74 en 74c Sr), wat een voorstel is om af te zien van vervolging tegen betaling van een geldbedrag, wordt bij een strafbeschikking een straf opgelegd die executeerbaar is zodra de termijn voor het aantekenen van verzet is verstreken.

9.2.6 Tenuitvoerlegging

CJIB

De tenuitvoerlegging van strafbeschikkingen is belegd bij het CJIB. Degene die een geldboete moet betalen, kan een betalingsregeling met het CJIB treffen. De mogelijkheden daartoe zijn gelijk aan die bij Wahv-boetes.

Verhogingen

Wanneer een geldboete niet tijdig wordt betaald, wordt een aanmaning gestuurd. Daarbij wordt de hoogte van de boete met € 20 verhoogd. Wordt de boete daarna niet betaald binnen de nieuw gestelde termijn, dan wordt de boete verhoogd met 20% van het bedrag van de boete, maar ten hoogste met € 40 (art. 6.4.2 leden 1 en 2 Sv).

Verhaal

Het is mogelijk om een geldboete zonder (art. 6:4:6 Sv) of met (art. 6:4:5 Sv) dwangbevel te verhalen op goederen of gelden van degene aan wie de geldboete is opgelegd. Incasso van een bankrekening is mogelijk, evenals loonbeslag. Ook kan beslag op goederen worden gelegd. Tegen een dwangbevel kan verzet worden aangetekend. Tegen de kennisgeving van verhaal zonder dwangbevel staat bezwaar open. De procedure met betrekking tot verhaal lijkt sterk op de verhaalprocedure op grond van de Wahv.

Dwangmiddelen

Wanneer verhaal niet mogelijk blijkt, kan de overheid in geval van een strafbeschikking geen dwangmiddelen aanwenden om de wanbetaler aan te sporen tot betaling. De Wahv-dwangmiddelen inneming van rijbewijs, buitengebruikstelling van een voertuig en gijzeling kunnen dus niet worden toegepast in geval van strafrechtelijke afdoening.

Vervangende hechtenis

Het niet-betalen van een geldboete, kan wel leiden tot de tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis (art. 6:4:7 Sv). Dit is geen dwangmiddel. De tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis zorgt er namelijk voor dat de geldboete niet langer verschuldigd is en is dus daadwerkelijk vervangend.

9.2.7 Overig

De oplegging van een strafbeschikking wordt opgenomen in de justitiële documentatie, tenzij sprake is van alleen een geldboete van lager dan € 130.

9.3 Handhaving van verkeersvoorschriften door middel van een bestuurlijke boete

9.3.1 Inleiding

De Wahv is tot stand gekomen in een tijd dat, afgezien van de fiscale boete (toen 'verhoging' genoemd), de bestuurlijke boete nog nauwelijks van de grond was gekomen. Bekend is dat de bestuurlijke boete inmiddels een hoge vlucht heeft genomen en in meer dan 150 wetten haar beslag heeft gekregen. Voorstelbaar is dat wanneer de Wahv in de huidige tijd zou worden bedacht, zij als een bestuurlijkeboeteregeling volgens de Awb zou worden ingericht. Wat betreft de keuze voor een bestuurlijkeboeteregeling verdient opmerking dat de huidige regelingen van de bestuurlijke boete sterk uiteenlopen. Gezegd zou daarom kunnen worden dat *dé* bestuurlijke boete niet bestaat. Vergelijk bijvoorbeeld die van de Autoriteit Consument & Markt (ACM) of de Autoriteit Financiële Markten (AFM) met die op het terrein van de sociale zekerheid; of met die van de Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte (Wbboor), waarvoor niet de bestuurlijke boete in het algemeen, maar de Wahv als voorbeeld heeft gediend. In het algemeen stemmen de regelingen sterk overeen waar het gaat om de in de Awb geregelde elementen. Maar daarbinnen blijft er veel variatie. Bijvoorbeeld op het punt van de bepaling van de boetehoogte. Meer uitzonderlijk bijvoorbeeld ook op het punt van de schorsende werking van rechtsmiddelen. Naast verschillen in *juridische vormgeving* zijn er voorts verschillen in *praktische toepassing* van de bestuurlijkeboeteregeling. Dit is een belangrijk punt: de Awb is geen knellend keurslijf, maar staat veel *variatie* in invulling toe.

De bestuurlijke boete heeft niet alleen in kwantitatief opzicht, maar ook in *kwalitatief* opzicht grote veranderingen doorgemaakt. Aanvankelijk was de bestuurlijke boete bedoeld voor lichte, eenvoudig vast te

stellen overtredingen, waarop lage sancties staan. Tegenwoordig gaat het niet zelden om moeilijk vast te stellen overtredingen met hoge boetes. Dit is van invloed op de wijze waarop tegen de verhouding tussen bestuurlijke boetes en het strafrecht wordt aangekeken.⁴⁹⁰ In elk geval kan worden opgemerkt dat de Wahv, anders dan vele huidige bestuurlijkeboeteregelingen, in overeenstemming is met de oorspronkelijke bedoelingen met de bestuurlijke boete.

Een opmerking over de terminologie. Hieronder wordt af en toe gesproken van enerzijds de Wahv en de Wahv-boete en anderzijds van de 'gewone' bestuurlijke boete en de 'gewone' bestuurlijkeboeteregeling. Eigenlijk is dat onzinnig, omdat er, zoals opgemerkt, vele varianten en uiteenlopende regelingen van de bestuurlijke boete zijn (en de Wahv-boete er in zekere zin één van is). Waar toch de termen 'gewone' bestuurlijke boete en 'gewone' bestuurlijkeboeteregeling worden gebruikt, is dat met het oog op een vergelijking met de Awb-regeling.

9.3.2 Reikwijdte van de wet en andere algemene aspecten

Afbakening ten opzichte van het strafrecht

In het kader van de reikwijdte verdient allereerst de verhouding tussen het strafrecht, de Awb en de Wahv opheldering. De Wahv wordt een bestuurlijke wijze van afdoening van verkeersovertredingen genoemd, en dat is het ook: de sancties worden door een bestuursorgaan opgelegd. Het onderscheid tussen bestuursrecht en strafrecht is hier echter niet scherp: qua organisatie, sanctiebevoegdheid en administratief beroep is bij de Wahv sprake van bestuursrecht, en de rechter die hier optreedt, is gelet op artikel 1:4 Awb als bestuursrechter aan te merken. Materieelrechtelijk zijn echter strafrechtelijke beginselen en normen van toepassing en is er een rol voor het OM/de OvJ weggelegd. In dit verband valt een verschil in afbakening tussen de Awb en de Wahv op. Artikel 1:6 Awb sluit de hoofdstukken 2 tot en met 8 en 10 van deze wet in algemene zin uit voor de strafrechtelijke taakvervulling. De Wahv doet dat in beperktere mate, namelijk met name wat betreft 'voorzieningen van strafrechtelijke of strafvorderlijke aard' (art. 2, eerste lid).

Ne bis in idem en samenloop

Het ne bis in idem-beginsel en una via-beginsel gelden voor zowel de Wahv-boete als de bestuurlijke boetes in het algemeen (zie art. 5:43 Awb). De afstemming met strafrechtelijke afdoening is voor de bestuurlijke boetes geregeld in artikel 5:44 Awb. Voor de Wahv geldt een iets andere regeling. In de praktijk van veel bestuurlijke boetes zijn er beleidsafspraken tussen bestuursorgaan en OM, vooral waar het gaat om grote aantallen boetes.

Verhouding tussen Awb en Wahv

Voor een juiste beoordeling van de mogelijkheid van transformatie van de Wahv-boete in een 'gewone' bestuurlijke boete, is een beschrijving zinvol van de *huidige verhouding* tussen de Awb en de Wahv. Deze verhouding is er een van een *lex generalis* en een *lex specialis*. Praktisch komt dit erop neer dat de Awb in

⁴⁹⁰ Zie het advies van de Raad van State van 13 juli 2015, *Stcrt.* 2015/30280, nr. W03.15.0138/II.

aanvullende zin op Wahv-overtredingen van toepassing is. Van de Awb is in de Wahv echter heel veel uitgesloten: niet alleen is hoofdstuk 8 van de Awb niet van toepassing, maar ook de titels 4.4 (bestuursrechtelijke geldschulden), 5.1 (algemene bepalingen) en 5.4 (bestuurlijke boete) van de Awb zijn uitgesloten (art. 2a Wahv).

Veelal is er eerst een algemene wet en volgt daarna een bijzondere wet waarin, afhankelijk van het type algemeen voorschrift (dwingend, regelend, aanvullend of facultatief recht) op een bepaalde wijze *expliciet* een bepaalde afwijking wordt geformuleerd. Voor de Wahv is dit ten opzichte van de Awb niet stelselmatig gebeurd.

Niet alleen in geval van transformatie van de Wahv-boete in een 'gewone' bestuurlijke boete is een beschrijving van de huidige verhouding tussen de Awb en de Wahv zinvol, maar ook wanneer deze transformatie achterwege zou worden gelaten. Alsdan is de beschrijving relevant voor de vraag op welke punten de Wahv in het licht van de Awb dient te worden geactualiseerd en de afwijkingen beter dienen te worden geëxpliciteerd. Dit hoeft geen inhoudelijke wijziging te betekenen, maar kan slechts een kwestie van formulering zijn. In elk geval is het noodzakelijk dat in Wahv-bepalingen waar dat aan de orde is *duidelijker* dan nu wordt aangegeven dat van de Awb wordt afgeweken; op een wijze conform de Aanwijzingen voor de regelgeving.⁴⁹¹

Welke overtredingen en overtredders?

Een nieuwe bestuurlijkeboetewet die de Wahv zou vervangen, dient een met die van de Wahv vergelijkbare reikwijdte van de wet te krijgen, met dezelfde omschrijving van de boetbare feiten (art. 5:4 Awb). De omschrijving van de feiten kan onder een Awb-boeteregeling op hetzelfde regelniveau geschieden als onder de huidige Wahv. De norm op schending waarvan een boete wordt gesteld, kan blijkens art. 5:1 lid 1 Awb ook 'krachtens' de wet worden gesteld.

Een belangrijk punt is dat net als tegenwoordig moet worden voorzien in een afwijking of aanvulling van het algemene begrip overtreder van artikel 5:1 lid 2 Awb waar het gaat om de *kentekenaansprakelijkheid* die voor de Wahv zo onderscheidend is. In een nieuwe wet waarbij titel 5.1 wel van toepassing zou zijn, kan deze op eenvoudige wijze worden gerealiseerd ('In afwijking van artikel 5:1, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht', etc.). Aan de implicatie van de Awb dat eventueel ook een medepleger kan worden beboet, ga ik hier voorbij. Er zijn geen aanwijzingen dat daar in de Wahv-context behoefte aan is.⁴⁹²

Uitsluitingsgronden; verjaring

Vervanging van de Wahv door een 'gewone' bestuurlijkeboetewet impliceert dat de Algemene bepalingen van titel 5.1 Awb en, meer specifiek voor bestuurlijke boetes, die van titel 5.4 Awb van toepassing zijn. Hieronder

⁴⁹¹ Zie daarover 25 jaar geleden al Verheij 2000, p. 281, e.v.

⁴⁹² De Awb kent een van het strafrecht afwijkend begrip overtreding, waardoor medeplegen van een overtreding beboetbaar is.

vallen de bepaling dat geen sanctie kan worden opgelegd wanneer voor de gedraging een rechtvaardigingsgrond bestond (art. 5:5 Awb) en de bepaling wanneer de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten (art. 5:41 Awb). Zie voorts het verval van de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen door tijdsverloop of door overlijden van de overtreder (art. 5:45 Awb).

Boetehoogte; aansluiting bij het strafrecht

Tegenwoordig wordt voor de hoogte van bestuurlijke boetes aangesloten bij de boetecategorieën van artikel 23 Sr, zoals dat ook voor Wahv-boetes het geval is. Dit betreft met name het maximumbedrag of de -bedragen (art. 5:4 en 5:46, eerste lid, Awb). Voor de Wahv wordt aangesloten bij de eerste boetecategorie. De aansluiting bij de boetecategorieën van artikel 23 Sr is ingegeven door de bevinding dat de verhouding tussen bestuurlijke boetes en in het strafrecht opgelegde boetes op meerdere terreinen uit het lood lag en balans in het totale stelsel van bestraffende handhaving van groot belang wordt gevonden.⁴⁹³ Opgemerkt wordt dat de koppeling aan artikel 23 Sr geen garantie voor evenwichtigheid vormt.⁴⁹⁴ Met het wetsvoorstel Wet stroomlijning bestuurlijke boetemaxima en termijnen wordt gepoogd de verschillen tussen bestuurlijke en strafrechtelijke boetes verder te verkleinen.

Van het grootste belang is welke (initiële) keuze voor aansluiting bij welke categorie wordt gemaakt. Uiteraard is verder van betekenis of binnen de begrenzing van de boetemaxima tot een evenredige verfijning wordt gekomen.

Dat er binnen het bestek van het totale handhavingstelsel een balans in boetehogtes dient te zijn, is een consequentie van het gegeven dat in het bestuursrecht en het strafrecht dezelfde factoren bepalend zijn voor de boetehoogte. Het gaat om de aard van de overtreding c.q. het te beschermen rechtsgoed dat in het geding is (zoals collectieve belangen; veiligheid, marktwerking), de aard van de overtreder (met name natuurlijk of rechtspersoon; bedrijfsomvang en draagkracht), behaald profijt, herstel van gevolgen en samenhang met andere sancties (waarbij valt te denken aan herstelsancties en terugvorderingsmogelijkheden) en recidive.⁴⁹⁵ Omstreden is in hoeverre de pakkans van invloed mag zijn (lage pakkans: relatief hoge boetes; hoge pakkans: relatief lage boetes).

De redenen voor de keuze voor de factoren die aan de bepaling van de boetehoogte ten grondslag liggen, zijn vaak impliciet. In belangrijke mate is de keuze afhankelijk van wat op een ministerie gebruikelijk is (wetsfamilies; padafhankelijkheid). Dat draagt niet bij aan balans binnen het totale stelsel.

⁴⁹³ Het moet niet zo zijn dat je door een ernstige overtreding in de sfeer van het strafrecht terecht komt, en dan 'goedkoper uit' bent dan in geval van een lichtere overtreding die bestuursrechtelijk wordt afgedaan. Zie verder Bröring e.a. 2011 (*Kamerstukken II* 2011/12, 33 000 VI, 77), met de beleidsreactie van het kabinet in <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rechtspraak-en-geschiedenis/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/12/19/kabinetsnota-over-de-uitgangspunten-bij-de-keuze-van-een-sanctiestelsel-onderzoek-referentiekader-geldboetes.html>.

⁴⁹⁴ In het bestuursrecht heeft die koppeling hier en daar een opwaarts effect voor het boetebedrag gehad.

⁴⁹⁵ Zie onder meer *Referentiekader geldboetes. Verslag van een onderzoek naar de hoogte en wijze van berekening van geldboetes in het bestuursrecht en het strafrecht*. Het navolgende is vooral aan dit rapport ontleend.

In het bestuursrecht komt het voor dat uit een oogpunt van evenredigheid te hoge boetes worden 'aangemoedigd' onder druk van de politiek (denk aan de Fraudewet op het terrein van de sociale zekerheid). Wahv-boetes staan onder invloed van begrotingspolitiek (zie hoofdstuk 5). De balans in het gehele stelsel en de aansluiting bij de bedragen in het strafrecht, zowel wat betreft de maxima als de nadere differentiatie, vormen een belangrijk aandachtspunt, echter *onverschillig* of de Wahv al dan niet als 'gewone' bestuurlijke boeteregeling wordt ingericht. Wat betreft eventuele boeteverhogingen kan verder worden gedacht aan wettelijk gefundeerde indexatie (over de volle breedte van het handhavingstelsel).

Bepaling boetehoogte

De vormgeving van boetestelsels loopt op dit punt sterk uiteen. Gekozen kan bijvoorbeeld worden voor alleen een (wettelijk) boetemaximum en voor het overige individuele bepaling van de boetehoogte. Dat is alleen mogelijk wanneer bij zeer hoge uitzondering een boete wordt opgelegd. Gewoonlijk vindt een nadere normering op regelniveau plaats. In de meeste gevallen gebeurt dat door middel van beleid(sregels). Hierbij kan worden gewerkt met categorieën overtredingen en bandbreedtes per categorie. Ook komt het voor dat per categorie met een standaardbedrag wordt gewerkt in combinatie met boeteverhogende (bijvoorbeeld grove schuld of opzet) en boeteverlagende factoren (bijvoorbeeld lichte verwijtbaarheid of het gegeven dat de nadelige gevolgen van de overtreding inmiddels zijn weggenomen). Deze factoren zijn grosso modo dezelfde, maar hun weging kan sterk verschillen. Zo heeft in regelingen op het terrein van de marktwerking het behaalde profijt vaak veel impact (bijvoorbeeld koppeling aan de omzet; de berekening daarvan is niet zelden complex en een reden voor tal van procedures).

Gefixeerde boetes

In bepaalde regelingen wordt gewerkt met vaste tarieven. Zo kan, zoals bij het tarievenstelsel van de Wahv, worden gewerkt met feitcoderingen, dat wil zeggen met vaste bedragen voor voorspelbare, nauw omschreven gedragingen, waarbij op voorhand duidelijk is dat de omstandigheden van het geval in beginsel op de boetehoogte niet van invloed zijn. Alsdan is duidelijk dat een discussie over de evenredigheid in concreto gewoonlijk niet zinvol is. Een en ander is met name aan de orde bij lage boetes.

De scherpe regels over de boetehoogte kunnen zijn neergelegd en gefixeerd in beleid(sregels). Wanneer zulke regels mogelijk zijn, kunnen ze ook worden vervat in wettelijke voorschriften. Dan gaat het om zgn. wettelijk gefixeerde boetes. Wat betreft de verplichting om van een standaardtarief af te wijken, met name uit een oogpunt van evenredigheid, is er weinig verschil tussen beleidsmatig en wettelijk gefixeerde boetes, al lijkt de rechter gezien het tweede en derde lid van artikel 5:46 Awb eerder van de evenredigheid van een wettelijk gefixeerde boete uit te gaan dan van beleidsmatig gefixeerde boetes.

Gezien ontwikkelingen rond het evenredigheidsbeginsel is dit verschil minder goed uitlegbaar geworden. Met het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb is er dan ook beoogd het verschil te verzachten. Voorgesteld wordt een nieuw derde lid van artikel 5:46 Awb: 'Indien de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, legt het bestuursorgaan niettemin een lagere boete op indien de

vastgestelde boete onevenredig hoog is.’ Hiermee wordt beter dan met het huidige lid aangesloten bij de ontwikkelingen rond het evenredigheidsbeginsel, met name waar het gaat om de evenredigheid van (lagere) wettelijke voorschriften. Bijgevolg kan vergeleken met de tekst van artikel 5:46 lid 3 Awb gemakkelijker van een wettelijk gefixeerd tarief worden afgeweken. Ook als de fixatie plaats heeft gevonden op het niveau van een wet (in formele zin).

Exceptieve toetsing van een wet aan het voor de boetehoogte zo belangrijke evenredigheidsbeginsel is niet goed mogelijk. Zouden de boetetarieven zijn neergelegd in een lagere wettelijke regeling (bij of, minder aantrekkelijk, krachtens AMvB), dan is een dergelijke exceptieve toetsing (aan art. 3:4 lid 2 Awb) wel mogelijk. Wanneer de in het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb voorgestelde tweede lid van artikel 3:4 het tot wet zou brengen (‘De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen, ook indien het eerste lid de af te wegen belangen beperkt’), kunnen ook op het niveau van de wet gefixeerde tarieven exceptief aan het evenredigheidsbeginsel worden getoetst.

Het tarievenstelsel van de Wahv kan op zichzelf zonder meer overgaan in een ‘normale’ bestuurlijke boeteregeling. Net als bij veel bestuurlijke boetes verdient wel de evenredigheid van de sancties in het algemeen aandacht. Dat (verhoging van) de hoogte van Wahv-boetes deels mede wordt bepaald door financiële (begrotings)overwegingen, waarvan in 2023 uitdrukkelijk sprake was, getuigt van oneigenlijk gebruik van de bevoegdheid om de tarieven te bepalen. In het kader van een exceptieve toetsing zou op dit punt tegenwicht kunnen worden geboden. Wil men in de toekomst begrotingsoverwegingen toch een rol laten spelen, dan zouden deze gelet op het specialiteitsbeginsel in een nieuwe Wahv tot uiting moeten worden gebracht. Dat vermenging van beboeting en belastingheffing in een en dezelfde wet onwenselijk is, hoeft geen betoog.

In het algemeen is de praktische betekenis van exceptieve toetsing van regels over de boetehoogte aan het evenredigheidsbeginsel niet groot gebleken. Zo er op dit punt al over de rechtmatigheid van de regel wordt getwijfeld, dan pleegt de rechter de nadruk te leggen op de beoordeling van de evenredigheid van de in het *individuele* geval opgelegde concrete boete. Juist waar het gaat om de evenredigheid van boetes, komt het aan op de individuele omstandigheden van dat geval; reden waarom een ‘knip’ tussen de evenredigheid van de regel en die van de daarop gebaseerde beschikking in het algemeen lastig is aan te brengen.

Dit neemt niet weg dat het algehele stelsel van alle geldboetes in onderlinge samenhang in balans moet zijn. Een boeteregeling die hiermee uit de pas loopt, zou in aanmerking moeten komen voor onverbindendverklaring. Hetzelfde kan worden gezegd van verhogingen van boetes en administratiekosten bovenop de gebruikelijke indexatie, terwijl niet aannemelijk is gemaakt dat zij de verkeersveiligheid respectievelijk het betaalgedrag verbeteren. Op bepaalde verhogingen is kortom veel kritiek mogelijk.⁴⁹⁶

⁴⁹⁶ Zie ook Van der Vorm, Hartmann & Rogier 2025.

Omvorming van de Wahv in een 'normale' bestuurlijke boeteregeling garandeert echter geen oplossing voor dit probleem. Hooguit kan worden gezegd dat artikel 5:46 lid 3 Awb meer maatwerk mogelijk maakt dan artikel 9 lid 2 onder b Wahv.

Nogmaals, hier ligt een belangrijk aandachtspunt, namelijk *oneigenlijk gebruik van de wet* door de overheid, dat echter *losstaat* van de eventuele keuze voor een andere boeteregeling voor de afdoening van lichte verkeersovertreden.

Bestemming boetes

Waar decentrale overheden tussen de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking konden kiezen, gaf niet zelden de doorslag wie de boetebedragen op zijn rekening kreeg bijgeschreven. In dat licht was de bestuurlijke boete aantrekkelijk. Bij de bestuurlijke boete gaat het geld naar het bestuursorgaan dat de boete heeft opgelegd, aldus artikel 5:10 lid 2 Awb, 'tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald'. Bij de (bestuurlijke) strafbeschikking is dat anders.

9.3.3 Bestuurlijke organisatie en bestuurlijke bevoegdheden

Attributie aan ondergeschikten; in beginsel geen functiescheiding

In de Wahv zijn bevoegdheden geattribueerd aan bepaalde ambtenaren, die daardoor de hoedanigheid van bestuursorgaan hebben. Zij staan onder toezicht van de organisatie van het OM c.q. het bestuursorgaan OvJ. De OvJ kan voor de ambtenaren beleidsregels vaststellen en kan daarnaast zijn invloed doen gelden in het kader van administratief beroep (art. 3 lid 3 Wahv). Aan de primair bevoegde ambtenaren zouden volgens artikel 10:22 Awb daarnaast instructies kunnen worden gegeven door het bestuursorgaan waaraan zij ondergeschikt zijn.

In theorie kunnen er in verband met de bevoegdheidstoedeling problemen in de beleidsbepaling ontstaan. De hiervoor gepresenteerde evaluatie van de Wahv geeft echter geen blijk van knelpunten in dit verband. De aansturing is duidelijk; bovendien is er heldere wetgeving die de keuzeruimte wat betreft de beboetbare feiten en tarieven goeddeels heeft weggenomen; van onduidelijkheid over wie de ambtenaren kan aansturen en eventuele tegenstrijdige aansturing is niet gebleken. In zoverre is de lijn OvJ – primair bevoegde ambtenaren duidelijk.

Deze ambtenaren hebben de functie van het houden van toezicht op de naleving van bepaalde wettelijke voorschriften (toezichthouder in de betekenis van art. 5:11 Awb), terwijl aan hen tevens de bevoegdheid op het opleggen van een sanctie is geattribueerd. Van functiescheiding is in het geheel geen sprake. Gezien de lage boetes waar het om gaat en de correctiemogelijkheden is dat niet problematisch.

Attributie en mandaat van boetebevoegdheid

Bij bestuurlijke boetes is het gebruikelijk dat de boetebevoegdheid aan één bestuursorgaan (bijv. de minister of de AFM) wordt geattribueerd of, in de context van decentralisatie, aan één bestuursorgaan van een bepaald soort (bijv. het college van B&W). Vervolgens kan de boetebevoegdheid worden *gemandateerd* aan ambtenaren (hieraan staat art. 10:3 Awb doorgaans niet in de weg). Diezelfde ambtenaren zouden kunnen worden belast met het toezicht op de naleving. In het bestuursrecht wordt veel gewerkt met functiescheiding (soms zelfs met zgn. 'Chinese Walls'). Maar dan gaat het vaak om gevallen waarin een vier ogen-toets in de rede ligt, omdat de feitenvaststelling niet zonder meer eenvoudig is en de sanctie niet licht.

De Wahv wordt een bestuursrechtelijke wijze van afdoening van verkeersovertredingen genoemd. Wat betreft het organisatie-aspect zit de Wahv echter, gezien de plaats en rol van de OvJ, meer in de strafrechtelijke sfeer. Van een bestuursrechtelijk karakter kan in zoverre worden gesproken, dat de sanctie door een bestuursorgaan wordt opgelegd, zoals dat ook het geval is bij de bestuurlijke boete (en ook bij de strafbeschikking, die men zou kunnen aanmerken als een in het bestek van het strafrecht geregelde bestuurlijke boete).⁴⁹⁷ Dit doet aan de mogelijkheid van mandaat niet af (evenmin in het kader van de strafbeschikking, waarop de mandaatregeling van afdeling 10.1.1 Awb eveneens van toepassing is).

Bij 'gewone' bestuurlijke boetes aanzienlijk minder gebruikelijk, maar niet onmogelijk, is dat de bevoegdheid net als bij de Wahv aan meerdere functionarissen wordt *geattribueerd*. Te denken valt aan de attributie van fiscale bevoegdheden aan de belastinginspecteur, ook waar het gaat om de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Vervanging van de Wahv-boete door een bestuurlijke boete wijst dus niet zonder meer in de richting van attributie aan één bestuursorgaan.

Attributie aan ambtenaren en aansturing

Wanneer men de afdoening van lichte verkeersovertredingen meer in de sleutel van de 'gewone' bestuurlijke boete wil regelen, lijkt het voor de hand te liggen de boetebevoegdheid te attribueren aan één bestuursorgaan in combinatie met een uitgebreide mandaatregeling, waarbij het bestuursorgaan voor zijn gemandateerden niet alleen beleidsregels mag vaststellen, maar ook (algemene of bijzondere, schriftelijke of individuele) instructies mag geven; zie artikel 10:6 Awb.

De vraag is ten eerste of een dergelijke attributie in het systeem past. Mandaat veronderstelt dat de mandaatgever ook zelf het primaire besluit kan nemen (art. 10:7 Awb: mandaat werkt niet privaat). Wil de mandaatgever dat zelf doen, dan zal hij echter over de relevante informatie in de vorm van een rapport of proces-verbaal moeten beschikken. Aangenomen dat de mandaatgever niet zelf dat rapport of proces-verbaal zal opstellen, zal er steeds een toezichthoudende ambtenaar moeten zijn die voor dit rapport of proces-verbaal zorgt. Juist de vereniging in een en dezelfde persoon van toezichthouder en boeteoplegger is efficiënt.

⁴⁹⁷ Als bekend, is er veel discussie gevoerd over de principiële vraag of een bestraffende sanctie in plaats van door de rechter door en bestuursorgaan mag worden opgelegd. Voor geldboetes is het bevestigende antwoord nauwelijks nog omstreden.

Met het voorgaande is gezegd dat attributie aan één orgaan weliswaar in het systeem past, maar dat dit orgaan slechts bij zeer hoge uitzondering zelf de beschikking zal nemen, te meer nu het gaat om eenvoudige feitenvaststelling en -kwalificatie en de boetes laag zijn. Hierbij past attributie aan ambtenaren in combinatie met aansturing door het hiërarchisch hogere orgaan voor wat betreft wat, wie, waar en wanneer wordt gecontroleerd.

Indien attributie aan één bestuursorgaan: welk orgaan?

Mochten de gedachten toch naar attributie aan één orgaan uitgaan, dan moet het gaan om een orgaan op (centraal) landsniveau. Gezien de aard van de overtredingen gaan de gedachten niet uit naar een minister. Te meer niet nu het onderzoek bevestigt dat de hoogte van de tarieven voor verkeersboetes en administratiekosten mede is ingegeven door begrotingsnoden. Omdat een (semi-)rechterlijke taak in het geding is, gaan de gedachten eerder uit naar een zelfstandig bestuursorgaan. Een onderdeel binnen het OM zou een optie kunnen zijn. Dat onderdeel zou dan een separaat bestuursorgaan kunnen zijn, waarbij de toezichthoudende ambtenaren het mandaat krijgen om namens dat bestuursorgaan sanctiebeschikkingen te nemen. Het verschil met de strafbeschikking is dan klein.

Beleidsbepaling en aansturing

Niet alleen overwegingen van rechtsbescherming spelen bij de keuze tussen bestuurlijke boete, strafbeschikking en de Wbboor-variant een rol, maar ook de vraag wie over het *handhavingsbeleid* gaat (wie bepaalt wat, wie, waar en wanneer wordt gecontroleerd?) en wie welke verantwoordelijkheid in de totale handhavingsketen toekomt. In geval van de bestuurlijke boete is dat het bestuursorgaan waaraan de boetebevoegdheid is geattribueerd en/of diens hiërarchisch bovengeschikte bestuursorgaan (met zijn instructiebevoegdheid van art. 10:22 Awb).

Wat betreft de beleidsbepaling en aansturing doet het Wahv-stelsel niet onder voor een regeling waarbij de boetebevoegdheid aan één bestuursorgaan is geattribueerd. Een ondergeschiktheidsrelatie zoals bij de Wahv impliceert de mogelijkheid van centrale beleidsbepaling en aansturing van diverse door attributie bevoegde boetefunctionarissen door middel van instructies in alle soorten en maten.

9.3.4 Nalevingstoezicht en primaire besluitvorming

Nalevingstoezicht

In een 'gewoon' bestuurlijkeboetestelsel zal het toezicht op de naleving niet wezenlijk verschillen van dat in het kader van de Wahv. De aanwijzing als toezichthouder brengt mee dat de toezichthouders de *toezichtsbevoegdheden* van titel 5:2 Awb toekomen. Aangezien deze titel in de huidige Wahv niet buiten toepassing is verklaard, zal er met de overgang naar een 'gewoon' bestuurlijkeboetestelsel in beginsel niets veranderen. Overigens kunnen de in deze titel genoemde bevoegdheden desgewenst in een bijzondere wet, bijvoorbeeld de Wahv of haar opvolger, worden beperkt (zie art. 5:14 Awb), maar ook worden aangevuld.

Het is belangrijk op te merken dat ook *digitaal* toezicht op de naleving onder de Awb mogelijk is. Dit met de aantekening dat de Awb op dit punt niet bij de tijd is, zodat een aanvullende regeling in bijzondere wetgeving in de rede ligt. Hiervoor kan te rade worden gegaan bij de huidige Wahv en andere reeds bestaande regelingen waarin voor het houden van digitaal toezicht en digitale bewijsvergaring een regeling is getroffen. Interessant zijn ook protocollen en beleidskaders ter zake. Een interessant bestuursorgaan in dit verband is de RDW. De Awb kent met artikel 5:20 bestuurlijke sancties op het niet meewerken aan toezicht, hetgeen een nuttige voorziening is, die ook onder de huidige Wahv gebruikt zou kunnen worden.

Zwijgrecht en cautieplicht

In het kader van het nalevingstoezicht moeten ook het zwijgrecht en de cautieplicht (art. 5:10a Awb) worden genoemd. Deze zijn voor Wahv-overtredingen niet van groot praktisch belang, omdat wilsverklaringen voor het bewijs van deze overtredingen geen rol van betekenis plegen te spelen. In geval van staandehouding kan dat anders zijn.

Primair boetebesluit: lichte en zware procedures

Voor de besluitvorming voor bestuurlijke boetes is het onderscheid *tussen zgn. lichte en zware procedures* van belang (art. 5:53 Awb). De zware procedure is van toepassing op boetes boven de € 340, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Voor dit type procedures is het opmaken van een *rapport of proces-verbaal* verplicht, evenals het bieden van de gelegenheid aan de overtreder tot het inbrengen van een *zienswijze*. In geval van boetes van € 340 of lager zou gelet op artikel 4:8 Awb moeten worden gehoord, maar maakt artikel 4:12 Awb daarop een uitzondering omdat het om financiële beschikkingen gaat en de gevolgen van de beschikking na bezwaar (administratief beroep) volledig ongedaan kunnen worden gemaakt.

Echter, in het kader van het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb wordt de uitzondering van artikel 4:12 Awb iets genuanceerd. In artikel 4:12 wordt, onder vernummering van het tweede lid tot derde lid, namelijk een lid ingevoegd, luidende: '2. Het eerste lid geldt niet bij een beschikking die door de geadresseerde niet wordt voorzien en waarvan het bestuursorgaan redelijkerwijs kan vermoeden dat de beschikking aanmerkelijke gevolgen heeft voor diens directe bestedingsruimte.' Aan deze in het belang van de rechtsbescherming gestelde beperking van de uitzondering op de hoorplicht kleven uit een oogpunt van efficiëntie nadelen.

Ook is relevant dat boetes hoger dan € 340 niet in *mandaat* mogen worden opgelegd door degenen die van de betrokken overtreder het rapport of proces-verbaal heeft opgemaakt: boven dit bedrag wordt een functiescheiding geëist (art. 10:3 lid 4 Awb). Omdat lang niet alle Wahv-boetes € 340 of lager zijn, zou de toepasselijkheid van de Awb extra werk opleveren. Echter, het gaat om een bepaling waarvan bij wet kan worden afgeweken.

Primair boetebesluit: overig

De Awb kent in artikel 5:48 voorschriften met betrekking tot het rapport of proces-verbaal en in artikel 5:49 een bepaling over het inzagerecht en over de taal in dat kader. Artikel 5:50 Awb gaat over het inbrengen van een zienswijze. Ook hier is er een bepaling over de taal. Wanneer de verdediging dat redelijkerwijs vergt, is bijstand door een tolk aangewezen.

Wat volgens de Awb in een boetebesluit moet staan (art. 5:9 en 5:52) verschilt niet wezenlijk van wat in het kader van de Wahv is vereist: het gaat om voor de hand liggende elementen. Onder de Awb zijn de consequenties van de motiveringsplicht beperkt. Bekendmaking van het boetebesluit kan door middel van toezending of uitreiking (art. 3:41 lid 1 Awb); en anders op een andere geschikte wijze (tweede lid). Bij de bekendmaking van het boetebesluit moet het rechtsmiddel worden aangegeven (art. 3:45 Awb).

9.3.5 Rechtsbescherming

Bezwaar of administratief beroep

Administratief beroep, het type voorprocedure waarvoor in de Wahv is gekozen, is uitzonderlijk. Een van de redenen daarvoor is dat administratief beroep mede inhoudt dat het ene bestuursorgaan toezicht houdt op een ander bestuursorgaan en dat het bieden van rechtsbescherming in beginsel niet dient te worden vermengd met het houden van dergelijk toezicht. In het gangbare bestuursrechtelijke model volgt op de fase van primaire besluitvorming daarom de bezwaarschriftprocedure. Dat in de Wahv voor administratief beroep is gekozen, houdt rechtstreeks verband met het gegeven dat de primaire beschikkingsbevoegdheid aan tal van ambtelijke functionarissen is geattribueerd. Hierbij past een overkoepelende, toezichthoudende instantie (met de bevoegdheid om voor die functionarissen beleidsregels vast te stellen) die in het kader van administratief beroep toezicht in individuele gevallen kan uitoefenen en haar besluit in de plaats kan stellen van het primaire besluit. Anders gezegd, de keuze tussen bezwaar en administratief beroep houdt nauw verband met de bestuurlijke organisatie ten behoeve van de uitvoering van de Wahv (zie 9.3.3). In het kader van de Wahv zal het toezicht c.q. de controle door de OvJ praktisch gesproken niet beleidsmatig van aard zijn, maar de *juistheid van de beschikking c.q. de feitenvaststelling en rechtmatigheid* van de sanctie betreffen.

In geval van 'gewone' bestuurlijke boetes, waarbij attributie van de boetebevoegdheid aan één bestuursorgaan de regel is, bestaat doorgaans de mogelijkheid om tegen een primair besluit bezwaar te maken. Wanneer de uitoefening van de boetebevoegdheid is gemandateerd, kent ook de bezwaarschriftprocedure een vorm van toezicht, maar dan in de context van een en hetzelfde bestuursorgaan. Het meest spreekt dit in situaties waarin het primaire besluit in mandaat werd genomen en het bestuursorgaan zelf op het bezwaarschrift beslist. Maar ook wanneer het besluit op bezwaar in mandaat wordt genomen, pleegt een vorm van toezicht aanwezig te zijn, omdat het mandaat voor beslissen op bezwaar op een hoger niveau binnen de organisatie ligt dan het mandaat voor het nemen van primaire besluiten.

Het in mandaat genomen besluit op bezwaar mag niet worden genomen door degenen die het primaire besluit in mandaat heeft genomen: hier geldt een verbod van dubbelmandaat (art. 10:3 lid 3 Awb). Bij administratief beroep is een soortgelijke dubbele rol per definitie niet aan de orde.

Hoorplicht

De Awb kent zowel voor bezwaar als administratief beroep een hoorplicht (art. 7:3-7:9 en 7:13, resp. art. 7:16-7:23). In bijzondere wetgeving wordt in een aantal gevallen voor financiële beschikkingen een uitzondering op de hoorplicht gemaakt. Zie bijvoorbeeld artikel 7.3. Wet studiefinanciering 2000: 'De artikelen 7:2 tot en met 7:9 van de Algemene wet bestuursrecht zijn niet van toepassing.' En artikel 25 lid 1 Algemene wet inzake rijksbelastingen: 'In afwijking van artikel 7:2 van de Algemene wet bestuursrecht wordt de belanghebbende gehoord op zijn verzoek.'; en het tweede lid: 'Indien omstandigheden daartoe nopen, kan het horen geschieden in afwijking van artikel 7:5 van de Algemene wet bestuursrecht.' In artikel 7 lid 2 Wavh is bepaald: 'In afwijking van artikel 7:16, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht stelt de officier van justitie slechts de indiener van het beroepschrift in de gelegenheid te worden gehoord.'

De algehele uitzonderingen op de hoorplicht in geval van financiële beschikkingen berusten, naast overwegingen van doelmatigheid in verband met de enorme aantallen beschikkingen, op de gedachte dat de nadelige gevolgen van later gebleken onrechtmatigheid van de beschikking altijd ongedaan kunnen worden gemaakt door de belanghebbende het boetebedrag terug te betalen (eventueel samen met verschuldigde rente). Inmiddels wordt onderkend dat het lang niet altijd zo eenvoudig is en mensen ondanks de mogelijkheid van reparatie achteraf ook bij ogenschijnlijk kleine bedragen in de problemen kunnen raken.

Dit heeft geleid tot voorstellen in het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb tot wijziging van hoorbepalingen voor de fase van bezwaar en administratief beroep. Zo wordt voorgesteld de uitsluiting in geval van kennelijke ongegrondheid te herformuleren (art. 7:3 en 7:17 Awb). Belangrijker is het voorstel voor de bezwaarfase voor een soort informeel contact vooraf.

Het horen wordt als een belangrijk onderdeel van de voorprocedure van bezwaar en administratief beroep beschouwd. Telefonisch horen is mogelijk, maar alleen wanneer de belanghebbende daarmee heeft ingestemd en dit horen zorgvuldig gebeurt.⁴⁹⁸ Als de belanghebbende niet heeft ingestemd, is dat gelet op artikel 6:22 Awb niet per se fataal: onrechtmatigheden kunnen door de vingers worden gezien wanneer de belanghebbende door het verzuim niet is benadeeld. Dat is in de praktijk bijvoorbeeld het geval wanneer de belanghebbende later, ten overstaan van de rechter, alsnog zijn verhaal kan doen.

Terugkomen van definitief besluit

Besluiten kunnen formele rechtskracht krijgen of anderszins rechtens onaantastbaar worden als gevolg van het gezag (en in kracht gaan) van een rechterlijke uitspraak. Dit laat onverlet dat het bestuursorgaan over de

⁴⁹⁸ ABRvS 21 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:837.

materiële rechtskracht van de eigen besluiten gaat. Een bestuursorgaan is daarom onder voorwaarden bevoegd terug te komen van een rechtens onaantastbaar geworden besluit. Dit met name wanneer, zoals op het terrein van de Wahv, derde-belanghebbenden ontbreken. Een primair bevoegde ambtenaar mag dus een door hem opgelegde boete intrekken. Een OvJ mag zijn in administratief beroep genomen besluit intrekken (en in *dat* kader alsnog de door de primair bevoegde ambtenaar opgelegde boete intrekken).

Informele heroverweging ex ante

Bij een aantal bestuursorganen is praktijk dat na ingediend bezwaar eerst informeel contact met de bezwaarmaker wordt opgenomen (bellen) om na te gaan wat precies de reden van het maken van bezwaar is. Dit kan helpen om een geschil tijdig op te lossen (bijvoorbeeld: het besluit wordt meteen gecorrigeerd; of: na uitleg wordt het bezwaar ingetrokken). In het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb wordt in dit verband een nieuw artikel 7:1b voorgesteld:

'1. Het bestuursorgaan onderzoekt in overleg met de indiener van het bezwaarschrift en eventuele andere belanghebbenden de mogelijkheden voor afdoening van het bezwaar. 2. Het eerste lid is niet van toepassing, indien: a. met de indiener na de bekendmaking van het bestreden besluit reeds overleg is gevoerd; b. de indiener geen prijs stelt op het onderzoek; c. de indiener langdurig onbereikbaar is; d. aan het bezwaar volledig tegemoet wordt gekomen en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad.'

Overeenkomstige bepalingen worden niet voor administratief beroep voorgesteld. Dit kan van betekenis zijn bij een keuze over de toekomstige inrichting van de Wahv. Weer met de aantekening dat in een bijzondere wet (de Wahv) van de Awb kan worden afgeweken, waarbij rekening moet worden gehouden met het feit dat artikel 7:1b als bepaling van dwingend recht wordt voorgesteld.

Beroep bij de rechter

De Wahv wijkt af van de algemeen toepasselijke vormen van rechtsbescherming waar het gaat om de mogelijkheid van administratief beroep, maar ook waar het gaat om de rechterlijke instantie: de procedure bij de kantonrechter van de rechtbank, het hoger beroep bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden en cassatie bij de Hoge Raad. In het raamwerk van de Awb geldt dat na bezwaar als uitgangspunt beroep openstaat bij de rechtbank (afdeling bestuursrecht), met de mogelijkheid van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Hierop bestaan echter, blijkens de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtrechtspraak, tal van uitzonderingen, waarbij overwegingen van specialisatie een belangrijke rol spelen. Ook in het Awb-raamwerk kunnen de Wahv-zaken een eigen plaats krijgen. En ook binnen dit raamwerk kan de inhoudelijke afstemming met het strafrecht worden gewaarborgd.

Wat betreft de procedure als geheel springt het meest in het oog dat voor Wahv-zaken geheel hoofdstuk 8 Awb is uitgesloten (art. 9 lid 1 Wahv). Onderscheidend is de Wahv onder andere waar het tot de kantonrechter

gerichte beroep bij de OvJ moet worden ingediend en, vooral, dat bij boetes van € 225 of hoger *zekerheid* moet worden gesteld (art. 11, leden 1 en 2). In het algemeen bestuursrecht van de Awb is dit een onbekend fenomeen, maar moeten wel griffierechten worden betaald.

Informele heroverweging ex post

Het komt voor dat een bestuursorgaan na een tegen zijn besluit ingesteld beroep bij de rechter gaat twijfelen aan de rechtmatigheid van zijn besluit of zelfs tot de overtuiging komt dat dit besluit onrechtmatig is. Als er geen derde-belanghebbenden zijn, zijn er doorgaans voor het bestuursorgaan geen beletselen om zijn inmiddels bij de rechter aangevochten besluit te heroverwegen en eventueel in te trekken of te wijzigen. Zie in dit kader artikel 13b Wvha en artikel 6:19 Awb, dat tevens het beroep van rechtswege regelt. Als de OvJ terugkomt van zijn in administratief beroep genomen besluit, kan door middel van het nieuwe besluit op administratief beroep het primaire besluit worden ingetrokken of gewijzigd. In beginsel is hetzelfde mogelijk als de OvJ een besluit in administratief beroep heeft genomen, maar tegen dat besluit geen beroep bij de rechter is ingesteld.

Wanneer een primair besluit dat inmiddels rechtens onaantastbaar is geworden (omdat er niet tijdig administratief beroep tegen is ingesteld) bij nader inzien (bijvoorbeeld in verband met een latere rechterlijke uitspraak in een andere zaak) onrechtmatig blijkt te zijn, dan is de primair bevoegde ambtenaar bevoegd zijn besluit in te trekken of te wijzigen. De OvJ kan het primaire besluit in deze situatie, waarin geen sprake is van administratief beroep, niet intrekken of wijzigen. Een instructiebevoegdheid zou hier uitkomst kunnen bieden.

De mogelijkheid van schorsing

Ingevolge artikel 6:16 Awb heeft het maken van bezwaar of instellen van beroep geen schorsende werking.⁴⁹⁹ Op dit punt wijkt het bestuursrecht af van het strafrecht. Voor bestuurlijke boetes is het ontbreken van schorsende werking van bezwaar of beroep echter geoorloofd. Met name het onschuldvermoeden staat er niet aan in de weg. In bijzondere wetgeving wordt een enkele keer van artikel 6:16 Awb afgeweken (een belangrijk voorbeeld zijn bepaalde wetten op het terrein van het socialezekerheidsrecht waar het gaat om het instellen van hoger beroep).

Uit onderzoek is gebleken dat het ontbreken van schorsende werking van bezwaar en beroep in de praktijk in het algemeen niet problematisch is. Veel bestuursorganen schorsen hun boetebesluit namelijk op verzoek dan wel uit eigen beweging nadat beroep bij de rechter is ingesteld, of al eerder, wanneer bezwaar is gemaakt. Wanneer de schorsing alleen op verzoek is, is van betekenis of de belanghebbende op de hoogte is van de mogelijkheid om schorsing te vragen. De informatievoorziening ter zake is wisselend. Bijgevolg kan in dit verband sprake zijn van rechtsongelijkheid.

De bezwaren die samenhangen met het ontbreken van schorsende werking kunnen veelal worden ondervangen door betalingsregelingen (uitstel van betaling, soms ook vermindering van betaling).

⁴⁹⁹ Uitgebreid over het onderwerp schorsing het WODC-onderzoek Bröring e.a. 2020.

9.3.6 Tenuitvoerlegging

Betaling en inning

Op de betaling en inning van bestuurlijke boetes is de titel (4.4) over bestuursrechtelijke geldschulden van de Awb van toepassing, met bepalingen over onder meer verzuim, aanmaning, verschuldigde rente en de executoriale titel. Deze titel is door de Wahv buiten toepassing verklaard (in art. 2a). De Wahv heeft eigen voorzieningen op dit punt, waaronder over administratiekosten en de verhoging bij niet-betaling. Zulke afwijkingen van het algemeen bestuursrecht moeten hun rechtvaardiging vinden in hun meerwaarde ten opzichte van de algemeen toepasselijke bepalingen. Of deze meerwaarde er is, is niet duidelijk.

Het CJIB

De tenuitvoerlegging door het CJIB is een van de aantrekkelijke kanten van het Wahv-proces: zij is effectief en efficiënt.⁵⁰⁰ In het Wahv-stelsel bestaat tegenwoordig, niet in het minst ook door het CJIB, veel aandacht voor wat de menselijke maat wordt genoemd. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan levende zorgen over de schuldenproblematiek van bepaalde groepen burgers. Hiermee wordt aangesloten bij de hierboven vermelde praktijk van bepaalde bestuursorganen van ambtshalve schorsing van boetebesluiten en het treffen van betalingsregelingen.

Het gaat hier vooralsnog inderdaad om een praktijk binnen de grenzen van geldende wetgeving. Opgemerkt wordt dat in het kader van het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb voor de titel (4.4, art. 4:85-4:125) over bestuursrechtelijke geldschulden een aantal voorschriften worden voorgesteld als bijdrage aan de oplossing van de schuldenproblematiek.

In geval van een overgang van de Wahv naar een 'normale' bestuurlijkeboeteregeling is de rol van het CJIB niet opeens uitgespeeld. Ook bij de betaling en inning van boetes op grond van veel van 'gewone' boeteregelingen wordt het CJIB ingeschakeld. Wel zijn er verschillen in wat het CJIB precies vermag en welke speelruimte het CJIB bij zijn taakvervulling heeft.

9.3.7 Overig

De oplegging van een bestuurlijke boete leidt niet tot een vermelding in de justitiële documentatie.

9.4 Naar een nieuw boetestelsel?

9.4.1 Inleiding

De Wahv is meer dan 30 jaar geleden geïmplementeerd in een tijd dat er naast de transactie nagenoeg geen andere buitengerechtelijke afdoeningswijzen bestonden. Inmiddels hebben verschillende alternatieve boetestelsels hun intrede gedaan, waardoor binnen deze evaluatie de vraag is opgeworpen: 'Hoe verhoudt de

⁵⁰⁰ Zie over deze essentiële rol van het CJIB reeds Onneweer 1997.

afdoening op grond van de Wahv zich tot de afdoening via een strafbeschikking of een bestuurlijke boete en wat is thans de toegevoegde waarde van de Wahv-afdoening als zelfstandige afdoeningswijze tegen de achtergrond van die afdoeningswijzen?’ Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is in dit hoofdstuk gekeken naar twee boetestelsels die in theorie het meest geschikt zijn om als alternatief te dienen voor de Wahv: de strafbeschikking en de ‘gewone’ bestuurlijke boete.⁵⁰¹

9.4.2 Strafbeschikking als alternatief voor de Wahv

Waar de vergelijking tussen het Wahv-stelsel en de gewone bestuurlijke boete niet helemaal zuiver is, omdat een Wahv-boete eigenlijk gewoon een variant is van de bestuurlijke boete, kan de OM-strafbeschikking wel gezien worden als een volwaardig alternatief. De afdoening vindt immers plaats binnen een ander wettelijk kader waardoor sprake is van een wezenlijk andere afdoeningsmodaliteit. De politiestrafbeschikking is het meest vergelijkbaar met de Wahv-sanctie, aangezien het daarbij gaat om vergelijkbare overtredingen en sancties (alleen lage geldboetes).

Uit dit hoofdstuk blijkt dat de strafbeschikking enkele voordelen biedt ten opzichte van de Wahv-boete. In geval van de oplegging van een strafbeschikking is het bijvoorbeeld toegelaten om in individuele gevallen de hoogte van de boete aan te passen in geval van bijzondere omstandigheden. Zo zou het mogelijk zijn om hogere boetes op te leggen in geval van recidive en zouden lagere boetes kunnen worden opgelegd op grond van bijvoorbeeld de bijzondere omstandigheden waaronder de gedraging is verricht. Dat laatste is bij Wahv-sancties alleen mogelijk wanneer administratief beroep is ingesteld. Voorts hoeft bij verzet tegen strafbeschikkingen geen zekerheid te worden gesteld en hoeven ook geen griffierechten te worden voldaan, waardoor op dit punt de drempel om toegang tot de rechter te krijgen minder groot is dan in de Wahv-procedure. Qua rechtsbescherming lijkt de strafbeschikking echter geen wezenlijk betere waarborgen te bieden dan de Wahv. In strafzaken kan in de procedure na verzet weliswaar aanspraak worden gemaakt op een toegevoegde raadsman (al kan een eigen bijdrage gevergd worden), maar in Wahv-zaken hoeft de gesanctioneerde in beginsel geen – of in geval van een instapbijdrage: lage – kosten te maken ten behoeve van de rechtsbijstand, aangezien een no cure, no pay-bureau kan worden ingeschakeld.

Ten aanzien van het doelmatigheidscriterium slaat de balans duidelijk door in het voordeel van de Wahv. Dat voordeel is vooral vast te stellen wanneer rechtsbescherming wordt ingeroepen door de beboete burger. In de Wahv-procedure is voorzien in een bestuurlijke voorprocedure (administratief beroep), waarin een medewerker van het Parket CVOM het beroep beoordeelt. Wanneer beroep op de kantonrechter of hoger beroep wordt ingesteld, wordt het Parket CVOM vertegenwoordigd door een medewerker die geen OvJ is.

⁵⁰¹ In deze reflectie is geen stelselmatige vergelijking gemaakt met de strafbeschikking. De strafbeschikking kent veel meer afdoeningsmodaliteiten dan de bestuurlijke boete. Verschillen betreffen voorts de (formeel, verplichte) mogelijkheid tot heroverweging en de juridische documentatie (inclusief het strafblad, voor boetes hoger dan € 130; dus ook voor relatief lage boetes). De Wahv-boete en de strafbeschikking worden op landelijk niveau vastgesteld, wat niet voor alle bestuurlijke boetes geldt; bijvoorbeeld niet voor de Wbboor-boetes. Verder zijn er verschillen op het punt van wie bepaalt wat, wie, waar en wanneer wordt gecontroleerd, en op het punt van de organisatie van de samenwerking tussen handhavingspartners in de gehele keten.

Wanneer verzet wordt aangetekend tegen een strafbeschikking en daarop niet wordt besloten om de strafbeschikking in te trekken, volgt een zitting bij de rechtbank, waarbij de OvJ zelf aanwezig moet zijn, evenals een rechter en een griffier. Wanneer niet op toevoeging is geprocedeerd, moet voor een proceskostenvergoeding na vrijspraak een afzonderlijk verzoekschrift worden ingediend. Dat verzoekschrift wordt tijdens een zitting behandeld waar een rechter, griffier en OvJ aanwezig zijn. In het strafrecht is een lagere appelgrens van toepassing dan in Wahv-zaken, maar de opgelegde boetes zijn ook relatief lager dan Wahv-sancties. Daardoor is niet te verwachten dat het aantal appellens groter zou worden wanneer verkeersovertredingen met strafbeschikkingen zouden worden afgedaan. Per saldo zal afdoening via strafbeschikkingen aanzienlijk meer capaciteit vergen.

Een hogere belasting van het OM en de Rechtspraak zal leiden tot hogere kosten. Het afdoen van Mulderfeiten via strafbeschikkingen zal ook om andere redenen majeure financiële consequenties voor de schatkist met zich brengen. Daarbij is een cruciale factor dat strafbeschikkingen niet op kenteken kunnen worden uitgevaardigd. Omdat meer dan 90% van alle Wahv-sancties op kenteken wordt uitgeschreven, zou een overgang naar afdoening door middel van strafbeschikkingen tot een zeer grote daling van opbrengsten leiden. Verder zijn de mogelijkheden tot inning van boetes bij strafbeschikkingen beperkter. De dwangmiddelen inneming van het rijbewijs of buitengebruikstelling van het voertuig zijn namelijk niet beschikbaar, wat het inningspercentage vermoedelijk verlaagt.

De Wahv is vaak bekritiseerd vanwege de beperkte ruimte voor maatwerk: niet alleen zijn de boetes bij oplegging gestandaardiseerd, maar ook werd bij de incasso weinig rekening gehouden met persoonlijke omstandigheden. De strafbeschikking biedt op papier meer mogelijkheden voor maatwerk, bijvoorbeeld door een opsporingsambtenaar de ruimte te geven om bij bijzondere omstandigheden de boete te matigen of bij recidive te verhogen. In de praktijk is deze ruimte echter vooral relevant bij zwaardere feiten waarbij een OM-hoorzitting plaatsvindt. Lichte verkeersovertredingen zouden bij uitvaardiging van een strafbeschikking vermoedelijk ook gewoon met standaardtarieven worden beboet.

Bovendien is het risico dat de rechtsbescherming voor burgers verslechtert: waar administratief beroep tegen een Wahv-sanctie binnen zes weken moet zijn ingesteld, is de termijn voor het instellen van verzet tegen een strafbeschikking slechts twee weken. Anders dan bij de Wahv-afdoening, worden boetes die bij strafbeschikkingen worden opgelegd vanaf € 130 in de justitiële documentatie opgenomen.

Kortom: de strafbeschikking biedt onvoldoende toegevoegde waarde als alternatief voor de Wahv. Juridisch is het systeem niet geschikt voor massale, op kenteken gebaseerde handhaving. Daardoor neemt de doelmatigheid sterk af, terwijl de kosten stijgen en de inning vermoedelijk verslechtert. De ruimte voor de menselijke maat bij oplegging van de sanctie is in theorie groter, maar zal in de praktijk vermoedelijk tegenvallen. De Wahv blijft daarmee, als zelfstandig afdoeningssysteem voor lichte verkeersovertredingen, te

prefereren boven de strafbeschikking, juist vanwege de unieke combinatie van rechtmatigheid, doelmatigheid en – voor wat betreft de inning – menselijke maat.

9.4.3 'Gewone' bestuurlijke boete als alternatief voor de Wahv

Zoals eerder gesteld bestaat een 'gewone' bestuurlijke boete eigenlijk niet: er zijn veel varianten, waarvan de Wahv-boete er ook één is. Wel kan worden gesteld dat de Wahv-boete een buitenbeentje is, omdat de Wahv op relatief veel punten van de Awb afwijkt, en niet alleen op ondergeschikte punten. Tegelijkertijd is de Wahv-boete welhaast het prototype van de bestuurlijke boete zoals deze oorspronkelijk was bedoeld. Want zij betreft voorspelbare, eenvoudig vast te stellen, ethisch-neutrale, lichte overtredingen waarop lage boetes staan, die eenduidig, zonder afweging van allerlei factoren, zijn te bepalen. Dat de Wahv desondanks een buitenbeentje is, komt door een aantal *juridische* elementen waarvan de belangrijkste zijn:

- a. Organisatie- en bevoegdhedenstructuur. De boetebevoegdheid is geattribueerd aan een groot aantal ambtenaren, die onder toezicht staan van het OM, dat daartoe over aansturingsmogelijkheden beschikt;
- b. Vereniging van toezichthouder in het kader van het nalevingstoezicht en degene die bepaalt of en welke boete moet worden opgelegd in één persoon (geen functiescheiding);
- c. Kentekenaansprakelijkheid;
- d. Administratief beroep in plaats van bezwaar;
- e. Beroep op de rechter via de OvJ;
- f. Zekerheidstelling bij beroep op de rechter.

Er zijn ook kenmerkende punten voor de Wahv die *feitelijk* van aard zijn. Deze zijn wel bijzonder, maar niet exclusief voor deze wet:

- a. Grote aantallen beschikkingen;
- b. Aandacht voor schuldenproblematiek;
- c. Grote rol voor het CJIB.

Uit het voorgaande blijkt dat de Wahv-boete in feite een vorm van bestuurlijke boete is. De vraag is dan ook niet zozeer of het wenselijk zou zijn om verkeersovertredingen door middel van een bestuurlijke boete af te doen, maar of het wenselijk zou zijn om een bestuurlijke boeteregeling in het leven te roepen voor de afdoening van verkeersovertredingen waarbij de regels uit de Awb met betrekking tot de bestuurlijke boete in beginsel van toepassing zijn. Gelet op de specifieke doelstellingen van de Wahv, zou het dan voor de hand liggen om de afdoening van lichte verkeersovertredingen opnieuw in een bijzondere wet te regelen. In 9.3 is duidelijk geworden dat het juridisch mogelijk zou zijn om een dergelijk wet tot stand te brengen. Als dat zou worden overwogen, moet de vraag gesteld worden op welke punten in deze bijzondere wet van de Awb dient te worden afgeweken en of dat tot andere keuzes leidt dan die destijds gemaakt zijn bij de Wahv.

Het antwoord op deze vraag wordt bepaald door het te hanteren beoordelingskader. Voor de Wahv moet het beoordelingskader worden ontleend aan de beleidslogica in *geactualiseerde* vorm. Uiteraard maken eisen van

rechtmatigheid en *doelmatigheid* ook deel uit van dit kader. Gezien de enorme aantallen boetes komt aan de doelmatigheid bijzondere betekenis toe. Bij de beoordeling van de rechtmatigheid en doelmatigheid zijn verder *het type normen, overtredingen en sancties* van belang. Dat het om heldere normen, lichte en eenvoudig vast te stellen feiten en vaste boetetarieven gaat, werkt door in de wijze waarop de rechtsbescherming moet worden gewaardeerd. Het valt namelijk op dat er, in bestuursrechtelijke termen, in beginsel geen beoordelingsruimte is en evenmin beslissingsruimte waar het gaat om de bepaling van de boetehoogte. Ook andere deelbeslissingen zijn in hoge mate gestandaardiseerd en geautomatiseerd. Dit doet recht aan de enorme aantallen Wahv-zaken en is rechte ook toegestaan. Maar juist vanwege de hoge mate van standaardisatie zijn er correctiemogelijkheden voor de belanghebbende nodig, die bekend en laagdrempelig zijn. Gedoeld wordt, kort gezegd, op voorzieningen in het belang van de menselijke maat. Dit dient niet primair juridisch, maar eerder vanuit behoorlijkheidsperspectief onderdeel te zijn van het beoordelingskader. In het licht van een dergelijk beoordelingskader is het totaalbeeld van de Wahv vrij gunstig. Uit het evaluatierapport komt als algemeen beeld naar voren dat de Wahv en haar uitvoering in aanzienlijke mate aan haar doelstellingen beantwoordt. Er is niet gebleken van grote problemen op het vlak van de rechtmatigheid, en de wet en haar uitvoering scoren wat betreft de doelmatigheid zeer hoog. Of deze doelmatigheid verder vergroot kan worden onder een nieuwe bijzondere bestuursrechtelijke wet valt moeilijk te bepalen en zal afhangen van de dan te maken keuzes. De huidige uitvoeringspraktijk van de Wahv doet echter vermoeden dat er niet veel efficiencywinst meer te behalen valt.

Op het punt van de behoorlijkheid en de menselijke maat is er in het afgelopen decennium veel vooruitgang geboekt. Er zijn rond de betaling van de boetes diverse maatwerkvoorzieningen geïntroduceerd en extreme dwangmiddelen zoals gijzeling worden niet tot nauwelijks meer toegepast. Dat neemt niet weg dat binnen de evaluatie twee belangrijke aandachtspunten zijn gesignaleerd. In de eerste plaats betreft het de buitenproportionele verhoging van de boetetarieven, waardoor een disbalans is ontstaan tussen de verschillende boetestelsels. In de tweede plaats gaat het om de verhogingen van boetes boven op de gebruikelijke indexerings, terwijl niet aannemelijk is gemaakt dat zij de verkeersveiligheid verbeteren. Omvorming van de Wahv in een 'normale' bestuurlijke boeteregeling garandeert echter geen oplossing voor deze aandachtspunten. Hier is namelijk geen fout in de wet maar sprake van oneigenlijk gebruik van de wet door de overheid, wat losstaat van de eventuele keuze voor een andere boeteregeling.

9.4.4 Actualisering Wahv

Hoewel de vergelijking van de Wahv-systematiek met beide alternatieve boetestelsels geen aanleiding geeft om een stelselwijziging door te voeren, levert de evaluatie wel meerdere aandachtspunten op. Deze zijn in de voorgaande hoofdstukken in detail besproken. Het gaat met name om punten waarop wordt afgeweken of lijkt te worden afgeweken van de Awb en de bestuurlijke boete in het algemeen, die vragen oproepen of nadere motivering behoeven. Het betreft onder meer de verhouding tot enkele in de Wahv uitgesloten titels van de Awb, te weten titel 5.1 (algemene bepalingen) en titel 5.4 (bestuurlijke boete). In het evaluerende deel van dit rapport is hieraan aandacht besteed.

De Wahv-afdoening is in essentie bestuursrechtelijk van aard. Het ligt daarom voor de hand om de regels uit het algemene bestuursrecht van toepassing te laten zijn, tenzij er reden is om daarvan af te wijken. Bij de invoering van de Awb, is de Wahv op een aantal punten gestroomlijnd met het algemene bestuursrecht. Er lijkt echter meer ruimte te bestaan om het algemene bestuursrecht toe te passen. Dit leidt tot de conclusie dat een actualisering van de Wahv is aangewezen, vooral wat betreft haar juridische vormgeving in relatie tot de Awb. Daarbij zou ook oog moeten worden gehouden voor ontwikkelingen in het raamwerk van het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb.

Aanbeveling 46:

Onderzoek in hoeverre het wenselijk is om meer bepalingen uit het algemene bestuursrecht van toepassing te laten zijn ten aanzien van de administratiefrechtelijke handhaving van verkeersvoorschriften.

10 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden eerst aan de hand van de beantwoording van de onderzoeksvragen de conclusies van de evaluaties verwoord (10.1). Vervolgens worden alle aanbevelingen die in de voorgaande hoofdstukken werden gedaan in een doorlopende lijst weergegeven (10.2). Het hoofdstuk sluit af met een slotwoord (10.3).

10.1 Conclusies

10.1.1 Beleidslogica

In hoeverre wordt de doelstelling waarmee de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) is ingevoerd, behaald?

- a) Wat was de onderliggende beleidslogica van de Wahv ten tijde van de invoering ervan?
- b) Via welke mechanismes moest dit doel worden gerealiseerd?
- c) Is de beleidslogica gewijzigd door wijzigingen van de Wahv?

De Wahv, ook bekend als de Wet Mulder, werd in 1990 ingevoerd als reactie op de grote belasting van het strafrechtelijke systeem door de massale instroom van verkeersovertredingen. Voor de invoering van de Wahv werden lichte verkeersovertredingen uitsluitend strafrechtelijk afgedaan, meestal via een transactievoorstel van de politie of het Openbaar Ministerie (OM). Dit systeem werd als inefficiënt en weinig effectief ervaren: veel overtredders betaalden niet, waardoor een tijdrovende strafrechtelijke procedure volgde, die politie, OM en rechterlijke macht zwaar belastte. Bovendien leidde het systeem niet tot een effectieve inning van boetes.

Doel van de Wahv

Het primaire doel van de Wahv was het realiseren van een efficiëntere, snellere en effectievere afdoening van veelvoorkomende lichte verkeersovertredingen. Dit moest bereikt worden door deze overtredingen uit het strafrecht te halen en bestuursrechtelijk af te doen. De belangrijkste doelstellingen waren:

- ➊ Vermindering van de werklast voor politie, OM en rechterlijke macht.
- ➋ Effectievere tenuitvoerlegging van sancties, zodat boetes daadwerkelijk werden betaald.
- ➌ Waarborgen van rechtsbescherming voor de burger, ondanks de overgang naar een bestuursrechtelijk systeem.

Mechanismen om het doel te realiseren

De Wahv introduceerde een aantal fundamentele veranderingen en mechanismen:

1. Bestuursrechtelijke afdoening: Overtredingen werden niet langer via het strafrecht, maar via een administratiefrechtelijke procedure afgehandeld. Sancties werden niet meer vrijblijvend voorgesteld (zoals bij een transactie), maar werden daadwerkelijk opgelegd, via een beschikking, en moesten worden betaald, tenzij daartegen administratief beroep werd ingesteld.

2. Kentekenaansprakelijkheid: Boetes konden niet alleen aan de overtreder, maar ook aan de kentekenhouder worden opgelegd als niet duidelijk was wie de bestuurder was. Dit maakte het mogelijk om ook zonder staandehouding van de bestuurder, na een automatische constatering van een overtreding, een sanctie op te leggen, wat de effectiviteit van de handhaving vergrootte.
3. Standaardtarieven: De hoogte van de sancties werd vastgelegd in een bijlage bij de wet, zonder differentiatie naar persoonlijke omstandigheden of ernst van het feit. Dit zorgde voor uniformiteit en eenvoud in de afdoening.
4. Snelle en geautomatiseerde afhandeling: Door automatisering konden overtredingen snel worden geregistreerd en afgehandeld, zonder dat een rechter of OvJ standaard hoefde te worden ingeschakeld.
5. Rechtsbescherming: De gesanctioneerde kon administratief beroep instellen bij de OvJ en vervolgens beroep bij de kantonrechter, waarbij de rechtsbescherming vergelijkbaar bleef met die in het oude systeem.
6. Inning, verhaal en dwangmiddelen: Bij niet-betaling konden sancties worden verhoogd, kon verhaal worden genomen op banktegoeden of goederen, en konden uiteindelijk dwangmiddelen zoals inneming van het rijbewijs of gijzeling worden toegepast.

Wijzigingen in de beleidslogica door latere aanpassingen van de Wahv

Sinds de invoering is de Wahv meer dan 80 keer gewijzigd. De belangrijkste wijzigingen betroffen:

- ➊ Aanpassingen in de bijlage: Er zijn gedragingen toegevoegd en verwijderd, soms als gevolg van indexering van boetebedragen of beleidsmatige keuzes (zoals de aanpak van veelplegers).
- ➋ Verhoging van sanctietarieven: De maximale boetebedragen zijn verhoogd en worden sinds 2011 jaarlijks geïndexeerd. Ook vinden regelmatig aanvullende verhogingen plaats, boven op de inflatie-indexering.
- ➌ Verhoging van de verhogingen bij niet-betaling. Wanneer een sanctie niet tijdig wordt voldaan, wordt een verhoging van eerst 50% en vervolgens – over het al verhoogde bedrag – 100% toegepast. Bij invoering van de wet lagen de verhogingspercentages op 25 resp. 50%.
- ➍ Behandeling beroep in hoogste instantie: De vervanging van cassatieberoep door hoger beroep bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden heeft de effectiviteit van de rechtsbescherming vergroot, omdat nu ook in hoogste instantie feiten kunnen worden vastgesteld.
- ➎ Appellgrens: De invoering en verhoging van de appellgrens hebben de toegang tot hoger beroep beperkt tot zaken met een financieel belang boven een bepaalde drempel, wat de werklast van het gerechtshof heeft verminderd.
- ➏ Proceskostenvergoeding: De invoering van een proceskostenvergoeding heeft de rechtsbescherming versterkt, omdat gesanctioneerden minder belemmeringen ervaren om bezwaar te maken. De recente beperking van de hoogte van de vergoeding voor professionele rechtsbijstand heeft echter negatieve gevolgen voor de kwaliteit van de rechtsbescherming.
- ➐ Menselijke maat in de tenuitvoerlegging: In de uitvoeringspraktijk is veel meer aandacht gekomen voor persoonlijke omstandigheden, bijvoorbeeld door het standaard aanbieden van betalingsregelingen vanaf

een bepaald bedrag en in geval van betalingsonmacht een persoonsgerichte maatwerkbenadering bij het CJIB.

De beleidslogica van de Wahv – het efficiënt, uniform en effectief afdoen van lichte verkeersovertredingen via een bestuursrechtelijk systeem, met waarborgen voor rechtsbescherming – is in essentie niet gewijzigd. De financiële implicaties voor de gesanctioneerde, in het bijzonder bij wanbetaling, zijn wel veel ingrijpender geworden. Verder zijn wijzigingen aangebracht met zowel positieve als negatieve impact op de rechtsbescherming. Ten slotte is de menselijke maat in de uitvoeringspraktijk meer centraal komen te staan, mede door maatschappelijke en politieke aandacht voor schrijnende gevallen en schuldenproblematiek.

10.1.2 Reikwijdte van de Wahv

- d) Welke uitgangspunten zijn ten tijde van de invoering geformuleerd ter bepaling welke overtredingen onder het toepassingsbereik van de Wahv zouden moeten vallen?
- e) Welke veranderingen ten aanzien van toepassingsbereik hebben zich voorgedaan sinds de invoering van de Wahv?
- f) Hoe verhoudt het huidige toepassingsbereik zich tot de oorspronkelijke beleidslogica?
- g) Aan de hand van welke factoren kan worden bepaald of het passend is om een overtreding onder het toepassingsbereik van de Wahv te laten vallen?
- h) In hoeverre zijn er (typen) overtredingen die op dit moment niet onder het toepassingsbereik van de Wahv vallen, waarop de Wahv, gezien de antwoorden op vraag 5 op passende wijze lijkt te kunnen worden toegepast?
- i) In hoeverre zijn er (typen) overtredingen die op dit moment wel onder het toepassingsbereik van de Wahv vallen, waarvoor een alternatieve vorm van handhaving (bijvoorbeeld handhaving met behulp van strafbeschikkingen), gezien de antwoorden op vraag 5 passender lijkt?

Bij de invoering van de Wahv is expliciet gekozen voor een administratiefrechtelijke afdoening van lichte verkeersovertredingen. De wetgever wilde de strafrechtelijke afdoening van deze veelvoorkomende, relatief eenvoudige feiten vervangen door een efficiënter, gestandaardiseerd systeem. De kern was dat alleen lichte overtredingen van verkeersvoorschriften, gesteld bij of krachtens de Wegenverkeerswet 1994 (WVW 1994), de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen (WAM), de Provinciewet of de Gemeentewet, onder het bereik van de Wahv zouden vallen. De belangrijkste uitgangspunten daarbij waren:

- 🕒 Alleen lichte verkeersovertredingen: De Wahv is bedoeld voor gedragingen die als ethisch neutraal worden beschouwd, zoals het licht overschrijden van de maximumsnelheid of het niet in acht nemen van een voorrangregel. Ernstigere feiten, zoals zeer hoge snelheidsovertredingen of gevaarlijk rijgedrag, bleven onder het strafrecht vallen.
- 🕒 Bijzondere omstandigheden niet relevant bij oplegging sanctie: De sancties zijn gestandaardiseerd; er wordt bij de oplegging geen rekening gehouden met bijzondere omstandigheden waaronder de gedraging is begaan, persoonlijke omstandigheden of recidive.

- ⦿ Automatische handhaving: De Wahv is vanwege de kentekenaansprakelijkheid geschikt voor de sanctionering van overtredingen die eenvoudig en objectief kunnen worden vastgesteld, vaak met behulp van automatische systemen zoals flitspalen en trajectcontroles.
- ⦿ Geen letsel of schade: Overtredingen die leiden tot letsel of materiële schade mogen niet via de Wahv worden afgedaan, maar moeten strafrechtelijk worden behandeld.

Sinds de invoering van de Wahv zijn er relatief weinig fundamentele wijzigingen geweest in het toepassingsbereik. De meeste wijzigingen betroffen het toevoegen of verwijderen van specifieke feitcodes in de bijlage bij de wet, naar aanleiding van de invoering van nieuwe strafbaarstellingen of beleidsontwikkelingen. Enkele belangrijke ontwikkelingen:

- ⦿ Toevoegingen en verwijderingen: Nieuwe gedragingen zijn toegevoegd (zoals het vasthouden van een mobiele telefoon tijdens het rijden in 2019), terwijl andere gedragingen juist uit de Wahv zijn gehaald en onder het strafrecht zijn gebracht (bijvoorbeeld gedragingen waarbij een recidiveregeling wenselijk werd geacht in 2015).
- ⦿ Indexering en grensgevallen: Door jaarlijkse indexering van boetebedragen zijn sommige overtredingen naar het strafrecht overgeheveld als het boetebedrag boven het wettelijk maximum uitkwam.
- ⦿ Technologische ontwikkelingen: De opkomst van automatische handhaving heeft geleid tot een verschuiving in het type overtredingen dat efficiënt via de Wahv kan worden afgedaan.

Het huidige toepassingsbereik van de Wahv sluit nog steeds aan bij de oorspronkelijke beleidslogica: het efficiënt, uniform en effectief afdoen van lichte, ethisch neutrale verkeersovertredingen via een bestuursrechtelijk ingericht systeem. De kern blijft dat alleen overtredingen die eenvoudig en objectief kunnen worden vastgesteld, onder de Wahv vallen. De CFT, die adviseert over onder meer het toevoegen of verwijderen van gedragingen aan of uit de Wahv-bijlage, hanteert criteria die nauw aansluiten bij de oorspronkelijke beleidslogica van de wet:

- ⦿ Ethisch neutraal karakter: De overtreding moet moreel neutraal zijn, zonder dat de intentie van de dader een rol speelt.
- ⦿ Objectieve en eenvoudige vaststelling: De overtreding moet eenvoudig en objectief kunnen worden vastgesteld.
- ⦿ Geen letsel of schade: Overtredingen met letsel of materiële schade zijn uitgesloten.
- ⦿ Handhaafbaarheid: De identiteit van de overtreder moet eenvoudig vast te stellen zijn, bijvoorbeeld via kentekenaansprakelijkheid.
- ⦿ Boetebedrag: Het boetebedrag mag niet hoger zijn dan het maximum van de eerste geldboetecategorie; anders moet de overtreding naar het strafrecht worden overgeheveld of moet de boete worden 'afgetopt'.

- ⦿ Automatische constatering: Wanneer een overtreding automatisch kan worden geconstateerd, kan dat een argument opleveren om een overtreding onder de Wahv te brengen, omdat dan op kenteken kan worden beboet.

Overtredingen die nu niet onder de Wahv vallen, maar mogelijk wel zouden kunnen

Er zijn weinig typen overtredingen die nu buiten het toepassingsbereik van de Wahv vallen, waarop de Wahv op passende wijze zou kunnen worden toegepast. Er wordt soms geopperd om andere veelvoorkomende gedragingen, zoals zwartrijden of het niet tonen van een identiteitsbewijs, onder de Wahv te brengen. Deze overgang is echter niet wenselijk is, omdat deze gedragingen niet voldoen aan de uitgangspunten van de Wahv (ze zijn niet altijd ethisch neutraal, de identiteit van de overtreder is vaak moeilijk vast te stellen en het betreft geen verkeersgedragingen).

Overtredingen die nu wel onder de Wahv vallen, maar waarvoor een alternatieve handhaving passender lijkt

Voor sommige overtredingen die nu onder de Wahv vallen, kan een alternatieve vorm van handhaving, zoals de strafbeschikking, passender zijn. Dit geldt met name voor ernstige recidivegevallen en overtredingen waarbij gedragsverandering wenselijk is, maar de standaardboete geen effect sorteert. Sinds 2015 zijn daarom bepaalde ernstige verkeersovertredingen (zoals het negeren van een rood kruis of gevaarlijk rijgedrag) uit de Wahv gehaald en onder het strafrecht gebracht. Ook voor overtredingen waarbij het boetebedrag door indexering boven het wettelijk maximum uitkomt, is gekozen voor strafrechtelijke afdoening. Binnen het onderzoek kwamen evenwel geen andere feiten naar voren die momenteel in aanmerking komen om ondergebracht te worden in het strafrecht.

10.1.3 Hoogte van de administratieve sancties

- a) Welke uitgangspunten zijn ten tijde van de invoering geformuleerd ten aanzien van de hoogte van de administratieve sancties die op basis van de Wahv kunnen worden opgelegd?
- b) Welke veranderingen ten aanzien van de hoogte van de sancties hebben zich voorgedaan sinds de invoering van de Wahv?
- c) Hoe verhouden de sancties die op basis van de Wahv worden opgelegd, zich tot de sanctionering op grond van het strafrecht?
- d) Hoe verhouden de sancties die op basis van de Wahv worden opgelegd, zich tot ontwikkelingen in de consumentenprijsindex?
- e) Welke opvattingen over hoogte van de sancties die op basis van de Wahv worden opgelegd, hebben instanties en personen die betrokken zijn bij de beleidsvorming over en uitvoering van de wet?
- f) Hoe verhouden de sancties die op basis van de Wahv worden opgelegd zich tot de oorspronkelijke beleidslogica?

Bij de invoering van de Wahv zijn duidelijke uitgangspunten geformuleerd voor de hoogte van de administratieve sancties. Het centrale uitgangspunt was dat de sancties laag en gestandaardiseerd moesten zijn, passend bij het lichte karakter van de overtredingen waarvoor de Wahv bedoeld is. In de oorspronkelijke wet was bepaald dat de administratieve sanctie maximaal f 500 mocht bedragen, waarbij de hoogste sanctie bij invoering slechts f 150 bedroeg. De sancties werden vastgelegd in een bijlage bij de wet, waarbij voor iedere overtreding een vast bedrag gold, zonder differentiatie naar persoonlijke omstandigheden, ernst van het feit of recidive. Dit systeem van standaardtarieven moest zorgen voor eenvoud, uniformiteit en efficiëntie in de afdoening van lichte verkeersovertredingen.

Sinds de invoering van de Wahv zijn er aanzienlijke veranderingen geweest in de hoogte van de sancties. De maximale sanctie is eerst verhoogd naar f 750 en later gekoppeld aan het bedrag van de geldboete van de eerste categorie in het Wetboek van Strafrecht (momenteel € 515, met het hoogste Wahv-tarief net onder dit bedrag). Daarnaast worden de tarieven sinds 2011 jaarlijks geïndexeerd, wat heeft geleid tot een stijging van de boetebedragen. Naast de reguliere indexering zijn er ook forse incidentele verhogingen doorgevoerd om begrotingstekorten van de regering te dichten. Hierdoor zijn de tarieven voor Mulder-overtredingen sinds 1994 met ruim 220% gestegen, terwijl de consumentenprijsindex in dezelfde periode met ongeveer 70% steeg. De Wahv-boetes zijn daarmee in verhouding tot het oorspronkelijke prijspeil en tot de inflatie veel sterker gestegen.

In de praktijk zijn de Wahv-boetes hoger dan de geldboetes die bij strafbeschikking worden opgelegd voor vergelijkbare feiten. Uit het rapport 'Boetestelsels in balans' van het Parket CVOM blijkt dat de boetes voor Wahv-gedragingen aanzienlijk sterker zijn gestegen dan de geldboetes bij strafbeschikkingen. Dit verschil is in de loop der jaren toegenomen, mede door de jaarlijkse indexering van de Wahv-tarieven en vooral de incidentele verhogingen. Daardoor is sprake van een disbalans tussen beide sanctiestelsels. Het Parket CVOM heeft geadviseerd om de Wahv-boetes met 30% te verlagen, om deze disbalans op te heffen. Zowel de Raad van State als de Raad voor de Rechtspraak en verschillende Kamerleden hebben kritiek geuit op de praktijk van verhoging van de tarieven van verkeersboetes om begrotingsredenen, omdat dit niet in lijn is met het oorspronkelijke doel van de Wahv. Omdat dergelijke verhogingen niet stroken met de aan de minister van Justitie en Veiligheid toegekende bevoegdheid om tarieven te verhogen ten behoeve van de handhaving van verkeersvoorschriften, is sprake van oneigenlijk gebruik van die bevoegdheid. In de Tweede Kamer is een motie aangenomen om de extra verhogingen terug te draaien, maar deze is niet uitgevoerd vanwege de financiële gevolgen voor de rijksbegroting.

Ook de standaardboeteverhoging roept in de praktijk weerstand op. Niet-tijdige betaling van Wahv-boetes leidt tot twee stappen die wettelijk zijn vastgelegd en automatisch worden toegepast. Wanneer een Wahv-boete niet binnen de gestelde termijn wordt betaald, volgt eerst een verhoging van 50% van het oorspronkelijke boetebedrag. Als daarna opnieuw niet wordt betaald binnen de nieuwe termijn, wordt het totaal openstaande bedrag nogmaals verhoogd, ditmaal met 100% (oftewel een verdubbeling). Hierdoor kan

de uiteindelijke vordering oplopen tot drie keer het oorspronkelijke boetebedrag (administratiekosten worden niet verhoogd). Met deze verhogingssystematiek loopt het Wahv-stelsel niet alleen enorm uit de pas met het strafrecht en het punitieve bestuursrecht, maar kan het ook onnodig bijdragen aan schuldenproblematiek van gesanctioneerden. Er is brede consensus onder betrokken instanties en deskundigen dat deze verhogingen moeten worden verlaagd en meer in lijn moeten worden gebracht met het strafrechtelijke systeem. Hoewel daarvoor ook politie draagvlak bestaat, zijn er nog geen concrete voornemens tot verlaging van de verhogingen.

Op basis van het voorgaande moet worden geconcludeerd dat de sancties die op basis van de Wahv worden opgelegd, zich op een aantal punten niet meer volledig verhouden tot de oorspronkelijke beleidslogica. Het uitgangspunt van lage, gestandaardiseerde boetes voor lichte overtredingen is in de loop der jaren onder druk komen te staan.

10.1.4 Toepassing en effecten

- a) Hoe verloopt de toepassing van de Wahv in de praktijk?
- b) Welke beoogde effecten heeft de Wahv?
- c) Welke neveneffecten (zowel positief als negatief) heeft de Wahv?
- d) Welke mogelijkheden zijn er om de toepassing en effecten van de Wahv te verbeteren?

Toepassing

De toepassing van de Wahv in de praktijk kenmerkt zich door een sterk geautomatiseerd, gestandaardiseerd en efficiënt systeem voor de afdoening van lichte verkeersovertredingen. Jaarlijks worden bijna acht miljoen boetes opgelegd, waarvan het overgrote deel betrekking heeft op snelheidsovertredingen die via automatische systemen zoals flitspalen en trajectcontroles worden vastgesteld. Slechts een klein deel van de sancties volgt uit een staandehouding door de politie. In meer dan 90% van de gevallen wordt de boete opgelegd aan de kentekenhouder van een voertuig met meer dan twee wielen, zoals personenauto's en vrachtwagens. In 2023 werd tegen ruim 6% van de sancties administratief beroep ingesteld; in een derde van de gevallen leidde dit tot vernietiging van de beschikking. Minder dan 1% van de sancties leidde tot beroep bij de kantonrechter. In de praktijk wordt 93% van de boetes uiteindelijk geïnd.

Beoogde effecten van de Wahv

De Wahv is in 1990 ingevoerd met als belangrijkste doelstellingen het efficiënter, sneller en effectiever afdoen van veelvoorkomende lichte verkeersovertredingen. De wet moest de werklust van politie, OM en rechterlijke macht aanzienlijk verminderen door deze overtredingen uit het strafrecht te halen en bestuursrechtelijk af te doen. Dit werd gerealiseerd door een systeem van standaardtarieven, kentekenaansprakelijkheid en geautomatiseerde afhandeling met mogelijkheden voor rechtsbescherming.

Uit de evaluatie blijkt dat deze beoogde effecten grotendeels zijn gerealiseerd. De Wahv heeft geleid tot een aanzienlijke vermindering van de werklust in de strafrechtketen en tot een zeer hoge mate van efficiëntie en standaardisatie in de afdoening van lichte verkeersovertradingen. Het inningspercentage van boetes is hoog (93%), en het systeem is in staat gebleken om jaarlijks miljoenen boetes snel en grotendeels geautomatiseerd af te handelen.

Neveneffecten van de Wahv

Naast de beoogde effecten heeft de (wijziging van de) Wahv ook verschillende neveneffecten opgeleverd:

- 🕒 **Schuldenproblematiek:** De toepassing van de Wahv leidt bij een groep gesanctioneerden (waarvan de omvang door ons niet is onderzocht) tot schuldenproblematiek of versterking van reeds bestaande schuldenproblematiek. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat de toch al hoge boetes disproportioneel worden verhoogd bij niet-tijdige betaling. Weliswaar wordt bij de incasso de menselijke maat als belangrijk richtsnoer gebruikt, maar vooral personen die hun post niet openen en waarvan geen andere contactgegevens dan adresgegevens bekend zijn, biedt dat weinig soelaas.
- 🕒 **Afnemend draagvlak:** Het is aannemelijk dat het draagvlak voor de oplegging en de incasso van geldboetes is afgenomen door de stijging van de boetebedragen die sterker is dan de inflatie, in combinatie met de sterkte verhogingen bij niet tijdige betaling.
- 🕒 **Beperking mogelijkheden rechtsbescherming door machtigingenproblematiek:** Wanneer de bestuurder van een bedrijfsauto een verkeersboetes wil aanvechten, lukt dat soms niet door hoge eisen die aan machtigingen worden gesteld.

Belangrijkste verbeterpunten volgens de evaluatie

Uit de evaluatie komen verschillende verbeterpunten naar voren met betrekking tot de inhoud van de Wahv en toepassing ervan. De belangrijkste zijn:

- 🕒 **Verlagen en harmoniseren van de verhogingen bij niet-tijdige betaling:** Er is brede consensus dat de huidige verhogingen (50% en 100%) disproportioneel zijn en meer in lijn moeten worden gebracht met het strafrechtelijke systeem.
- 🕒 **Niet langer toepassen van extra verhogingen boven op de inflatie:** Het verhogen van boetes om begrotingstekorten te dichten wordt als onwenselijk gezien. Er wordt gepleit voor een transparanter en evenwichtiger indexeringsbeleid.
- 🕒 **Verbeteren van de mogelijkheden van rechtsbescherming:** In het bijzonder lijkt de recente verlaging van de proceskostenvergoedingen te leiden tot onwenselijke consequenties voor de kwaliteit van de rechtsbescherming.
- 🕒 **Efficiëntere informatie-uitwisseling tussen betrokken instanties:** Problematische gevallen kunnen daardoor sneller worden gesignaleerd, waardoor maatwerk kan worden geleverd.
- 🕒 **Actualisering van de Wahv:** Juridische actualisering en betere aansluiting bij de Algemene wet bestuursrecht waar dat mogelijk is, onder meer op het gebied van digitaal procederen.

Naast deze majeure verbeterpunten heeft de evaluatie ook een groot aantal wetstechnische en mineure verbeterpunten opgeleverd die in de volgende paragraaf opgesomd staan.

10.1.5 Toegevoegde waarde van Wahv-afdoening

1. *Hoe verhoudt de afdoening op grond van de Wahv zich tot de afdoening via een strafbeschikking of een bestuurlijke boete en wat is thans de toegevoegde waarde de Wahv-afdoening als zelfstandige afdoeningswijze tegen de achtergrond van die afdoeningswijzen?*

De afdoening van lichte verkeersovertredingen op grond van de Wahv onderscheidt zich op een aantal essentiële punten van de afdoening via een strafbeschikking of een 'gewone' bestuurlijke boete. De Wahv is specifiek ontworpen voor de massale, relatief eenvoudige en ethisch neutrale verkeersovertredingen, zoals snelheidsovertredingen en parkeerfeiten. De Wahv-procedure is gericht op maximale efficiëntie, standaardisatie en snelle inning.

Hoewel de ontlasting van OM en Rechtspraak ook een belangrijk motief is geweest voor de introductie van de strafbeschikking, kunnen belangrijke verschillen worden geconstateerd tussen de afdoening door middel van strafbeschikkingen en Wahv-sancties. In het strafrecht moet altijd sprake zijn van persoonlijke verwijtbaarheid. Een strafbeschikking kan daarom alleen aan de feitelijke overtreder worden opgelegd, niet aan de kentekenhouder. De procedure bij verzet tegen een strafbeschikking vergt meer capaciteit: er volgt namelijk – tenzij de strafbeschikking wordt ingetrokken door de OvJ – altijd een zitting bij de rechtbank, en de officier van justitie moet persoonlijk optreden en kan zich niet, zoals bij Wahv-procedures, laten vertegenwoordigen. Dit maakt het systeem minder geschikt voor de massale, geautomatiseerde afdoening van lichte verkeersovertredingen. Overigens zijn de boetebedragen bij strafbeschikkingen gemiddeld lager dan bij de Wahv en zijn de verhogingen bij niet-tijdige betaling veel lager.

De 'gewone' bestuurlijke boete is een bestuursrechtelijk instrument dat in veel verschillende wetten wordt toegepast. De Wahv kan worden beschouwd als een variant van de bestuurlijke boete. De Wahv wijkt echter op verschillende onderdelen af van de Awb, omdat het een bijzondere bestuursrechtelijke regeling is die grotendeels als *lex specialis* geldt. Dit betekent dat de Awb alleen aanvullend van toepassing is, voor zover de Wahv daar niet expliciet van afwijkt. In de Wahv is bepaald dat een aantal hoofdstukken en titels van de Awb niet van toepassing zijn op Wahv-zaken. Zo is hoofdstuk 8 van de Awb, dat betrekking heeft op beroep bij de bestuursrechter, volledig uitgesloten. In plaats daarvan kent de Wahv een eigen beroepsgang: administratief beroep bij de officier van justitie, eventueel gevolgd door beroep bij de kantonrechter en hoger beroep bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden. Ook titel 4.4 van de Awb, die gaat over bestuursrechtelijke geldschulden, is uitgesloten. De Wahv kent in plaats daarvan, zoals hiervoor beschreven, eigen bepalingen over inning, verhogingen, administratiekosten en dwangmiddelen. Daarnaast zijn titel 5.1 (algemene bepalingen over handhaving) en titel 5.4 (bestuurlijke boete) van de Awb niet van toepassing verklaard. De Wahv regelt zelf

welke gedragingen beboetbaar zijn, wie bevoegd is tot het opleggen van sancties, en hoe bezwaar en beroep verlopen.

Hoewel de OM-strafbeschikking en de bestuurlijke boete op onderdelen (op papier) meer ruimte bieden voor maatwerk en individuele beoordeling, zijn deze systemen minder geschikt voor de grootschalige, uniforme en geautomatiseerde afdoening van lichte verkeersovertredingen. De Wahv blijft daarom, ondanks de gesignaleerde verbeterpunten, het meest doelmatige en effectieve systeem voor de afdoening van deze specifieke categorie feiten. De Wahv-afdoening heeft als zelfstandige modaliteit nog steeds een duidelijke meerwaarde ten opzichte van de onderzochte alternatieven, juist vanwege de unieke combinatie van efficiëntie, standaardisatie en rechtsbescherming voor de burger. Tegelijkertijd geeft de evaluatie wel aanleiding om de wet op diverse onderdelen meer te stroomlijnen met het algemene bestuursrecht, te moderniseren en te verbeteren (zie volgende paragraaf).

10.2 Aanbevelingen

Het onderzoek heeft een groot aantal aanbevelingen opgeleverd die in de voorgaande hoofdstukken binnen de bijbehorende relevante context apart besproken zijn. Ten behoeve van de volledigheid worden ze hier zonder de bijbehorende context weergegeven. Wel zijn ze gecategoriseerd naar generieke aanbevelingen, aanbevelingen die zien op aanpassingen van wet- en regelgeving (juridisch-technisch) en aanbevelingen voor vervolgonderzoek. Voor de bijbehorende context wordt de lezer verwezen naar het paginanummer van de relevante hoofdtekst:

10.2.1 Hoofdaanbevelingen

- Aanbeveling 3: Pas niet langer beleidsmatige verhogingen van de Wahv-tarieven toe, aangezien daardoor oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid tot het vaststellen van de tarieven. Onderzoek welke procedurele waarborgen tegen oneigenlijk gebruik wenselijk zijn. (p. 61).
- Aanbeveling 4: Maak de eerder toegepaste beleidsmatige verhogingen van de Wahv-tarieven ongedaan. (p. 62).
- Aanbeveling 5: Onderzoek of het op de lange termijn mogelijk is om de indexering van Wahv-tarieven en bedragen van geldboete-categorieën gelijk op te laten lopen (p. 63).
- Aanbeveling 35: Breng de verhogingen in geval van niet-tijdige betaling van Wahv-boetes in overeenstemming met de verhogingen in geval van niet-tijdige betaling van strafrechtelijke sancties of verlaag deze in ieder geval aanzienlijk. (p. 178).

10.2.2 Aanbevelingen aanpassingen van wet- en regelgeving

- Aanbeveling 1: Breidt de wettelijke regeling van ne bis in idem-beginsel (art. 2 lid 1 Wahv) uit tot alle situaties waarin dubbele bestraffing wegens dezelfde verkeersovertreding denkbaar is (p. 43).

- Aanbeveling 2: Verbeter de bijlage bij de Wahv, door de begin- en eind-feitcodes in tussenkopjes te corrigeren (p. 46).
- Aanbeveling 6: Creëer een wettelijke grondslag voor de instructie van toezichthoudende ambtenaren door het Parket CVOM (p. 66).
- Aanbeveling 7: Verklaar artikel 5:10a Awb (zwijgrecht en cautie) van toepassing op de handhaving op grond van de Wahv (p. 68).
- Aanbeveling 8: Wijzig artikel 4 lid 2 Wahv zodanig dat de inleidende beschikking waarbij een staandegehouden bestuurder wordt beboet, naar het GBA-adres mag worden gestuurd zonder dat deze eerst naar een door de bestuurder opgegeven adres is verzonden (p. 72).
- Aanbeveling 9: Schrap de bedrijfsmatige verhuur voor minimaal drie maanden als disculpatiegrond in artikel 8 Wahv (p. 78).
- Aanbeveling 10: Pas de term 'overtreder', die in artikel 2 lid 1 sub a van de Regeling modellen en formulieren ten behoeve van de handhaving Justitie wordt gebruikt, aan naar degene aan wie de sanctie wordt opgelegd (die vanwege de kentekenaansprakelijkheid niet altijd zelf de overtreding zal hebben begaan) (p. 79).
- Aanbeveling 15: De officier van justitie kan de sanctie die aan een kentekenhouder is opgelegd vernietigen en in plaats daarvan een nieuwe sanctie opleggen aan de overtreder. Bepaal in de Wahv dat in dat geval de regels met betrekking tot het administratief beroep van toepassing zijn. Wanneer deze aanbeveling niet wordt overgenomen: verduidelijk in de Wahv dat tegen de nieuwe beschikking bezwaar kan worden ingesteld en dat tegen de beslissing op bezwaar beroep op de kantonrechter open staat (p. 105).
- Aanbeveling 16: Breng in de Wahv tot uitdrukking dat hoorzittingen in beginsel telefonisch of via een videoconferentie plaatsvinden en dat een hoorzitting alleen in het openbaar hoeft plaats te vinden wanneer de indiener van het beroepschrift daarom verzoekt of sprake is van een gewichtige reden (p. 110).
- Aanbeveling 17: Schrap artikel 9 lid 2 Wahv, waarin de gronden voor beroep op de kantonrechter zijn opgesomd. (p. 116).
- Aanbeveling 19: Wijzig artikel 11 lid 3 Wahv zodanig dat de termijn voor inzending van de stukken naar de kantonrechter in geval van herbeoordeling door het Parket CVOM wordt verlengd met vier weken, ongeacht de uitkomst van die herbeoordeling. (p. 122).
- Aanbeveling 20: Pas de regeling met betrekking wraking en verschoning van rechters (art. 12a en 17 Wahv) aan. Primair door artikelen uit de Awb van overeenkomstige toepassing te verklaren. Subsidiair door de bepalingen tekstueel met elkaar in overeenstemming te brengen. (p. 123).
- Aanbeveling 21: Voer de mogelijkheid in om in bepaalde gevallen waarin beroep op de kantonrechter of hoger beroep is ingesteld, af te zien van een zitting, bijvoorbeeld door de artikelen 8:54, 8:55 en 8:57 Awb van overeenkomstige toepassing te verklaren (p. 127).
- Aanbeveling 22: Bepaal expliciet in de Wahv dat de kantonrechter en de appelrechter getuigen en deskundigen kunnen oproepen (p. 127).

- Aanbeveling 23: Wijzig de in de Wahv genoemde bedragen vaker dan tot nu toe het geval was (p. 134).
- Aanbeveling 24: Onderzoek op welke manier kan worden gerealiseerd dat het gerechtshof, bij uitzondering, zaken inhoudelijk kan behandelen waarin de opgelegde sanctie onder de appelgrens ligt (p. 137).
- Aanbeveling 25: Codificeer de in de praktijk ontwikkelde regels over de toepassing van de appelgrens ten aanzien van het hoger beroep door de officier van justitie in artikel 14 Wahv (p. 137).
- Aanbeveling 26: Bepaal in artikel 20a Wahv dat het gerechtshof kan besluiten om een zitting te laten plaatsvinden zonder dat een partij daarom heeft verzocht (p. 140).
- Aanbeveling 27: Vermeldt in de oproeping voor de zitting bij de kantonrechter dat de gesanctioneerde kan verzoeken om een proceskostenvergoeding (p. 151).
- Aanbeveling 30: Bepaal in de Wahv dat artikel 13a Wahv van toepassing is op de toekenning van een proceskostenvergoeding door de OvJ met betrekking tot de fase van administratief beroep (p. 164).
- Aanbeveling 31: Creëer in de Wahv een expliciete basis voor digitaal procederen, door afdeling 8.1.6a Awb van overeenkomstige toepassing te verklaren (p. 165).
- Aanbeveling 32: Breng in de Wahv expliciet tot uitdrukking
 - dat pas met verhaal mag worden gestart wanneer de termijn voor betaling na de tweede aanmaning is verstreken;
 - dat verhaal met dwangbevel in beginsel alleen mag worden toegepast wanneer verhaal zonder dwangbevel niet succesvol (of niet mogelijk) is gebleken;
 - dat gijzeling alleen mag worden toegepast als buitengebruikstelling van een voertuig niet succesvol of mogelijk is gebleken; en
 - dat buitengebruikstelling alleen mag worden toegepast als inneming van het rijbewijs niet succesvol of mogelijk is gebleken (p. 172).
- Aanbeveling 33: Maak het mogelijk om in bijzondere gevallen af te wijken van de standaard-fasering die per zaak van toepassing is, om zo een persoonsgerichte benadering mogelijk te maken. (p. 172).
- Aanbeveling 34: Plaats de artikelen 28a en 30 Wahv, die beide betrekking hebben op inneming van het rijbewijs, direct na elkaar (p. 172).
- Aanbeveling 36: Primair: schrap het minimumbedrag waarbij een betalingsregeling overeen kan worden gekomen uit artikel 23 lid 2 Wahv. Subsidiair: breng het minimumbedrag waarbij een betalingsregeling overeen kan worden gekomen (€ 225), in overeenstemming met het bedrag in artikel 4:17 van de Beleidsregels tenuitvoerlegging strafrechtelijke en administratiefrechtelijke beslissingen 2021 (€ 75) (p. 180).
- Aanbeveling 38: Codificeer de bevoegdheid van het CJIB om de inning van een sanctie te beëindigen na de succesvolle beëindiging van een schuldsaneringstraject (MSNP) (p. 184).
- Aanbeveling 39: Pas de Wahv zodanig aan dat niet alleen opgelegde sancties, maar ook opgelegde verhogingen kunnen worden kwijtgescholden (p. 185).

- Aanbeveling 40: Vul artikel 21 lid 2 Wahv zodanig aan dat niet alleen de sanctie maar ook de administratiekosten op de zekerheidstelling kunnen worden verhaald (p. 186).
- Aanbeveling 41: Wijzig, wanneer het digitaal rijbewijs wordt ingevoerd, de artikelen 28a en 30 Wahv zodanig dat het blokkeren van een digitaal rijbewijs mogelijk wordt in het kader van de toepassing van het dwangmiddel 'inneming van rijbewijs' (p. 192).
- Aanbeveling 42: Verleng de maximumperiode van het dwangmiddel van inname van het rijbewijs, naar bijvoorbeeld drie maanden (p. 192).
- Aanbeveling 43: Bepaal in artikel 29 Wahv dat ter voorkoming van een buitengebruikstelling van een voertuig niet alleen het bedrag van de sanctie en de verhogingen moet worden voldaan, maar ook het bedrag van de administratiekosten (p. 193).
- Aanbeveling 44: Breng in de Wahv tot uitdrukking dat gijzeling niet toegestaan is in geval van betalingsonmacht en bepaal dat de rechter in zijn beschikking moet vermelden voor hoeveel dagen de gijzeling wordt bevolen (p. 202).

10.2.3 Aanbevelingen vervolgonderzoek

- Aanbeveling 11: Onderzoek of het wenselijk en uitvoerbaar is om personen die in het kader van 'Op de radar' in aanmerking komen voor een persoonsgebonden aanpak, bij een nieuwe staandehouding voor een Wahv-gedraging strafrechtelijk kunnen worden vervolgd (p. 89).
- Aanbeveling 12: Onderzoek of het wenselijk is om de bevoegdheid om opgelegde Wahv-sancties in te trekken, toe te kennen aan de officier van justitie (p. 90).
- Aanbeveling 13: Onderzoek in welke mate sprake is van capaciteitstekort bij de kantonrechters die beroepen in Wahv-zaken beoordelen en, indien noodzakelijk, welke maatregelen kunnen worden genomen om meer capaciteit te creëren (p. 96).
- Aanbeveling 14: Onderzoek de wenselijkheid van invoering van een beroepscode voor professioneel gemachtigden (p. 99).
- Aanbeveling 18: Onderzoek of het wenselijk is om de zekerheid die in geval van beroep op de kantonrechter moet worden betaald te vervangen door griffierecht. (p. 118).
- Aanbeveling 28: Onderzoek aan de hand van de werkwijze en het businessmodel van no cure, no pay-bedrijven en van de effecten en gevolgen van de toepassing van artikel 13a lid 2 Wahv wat in Wahv-zaken een passende proceskostenvergoeding zou zijn, mede tegen de achtergrond van het belang om het recht op een eerlijk proces te respecteren (p. 162).
- Aanbeveling 29: Onderzoek of het wenselijk is om leden 3 en 4 van artikel 13a Wahv te behouden (p. 163).
- Aanbeveling 37: Onderzoek of het wenselijk is om de bevoegdheid tot het kwijtschelden van sancties in de inningsfase, als bedoeld in artikel 22 lid 4 Wahv, (mede) aan het CJIB toe te kennen (p. 184).
- Aanbeveling 45: Onderzoek in hoeverre wenselijk geachte vormen van gegevensuitwisseling tussen instanties die betrokken zijn bij de tenuitvoerlegging van Wahv-sancties, naar geldend recht niet

toegelaten zijn en of en, zo ja, onder welke voorwaarden deze vormen van uitwisseling zouden kunnen worden ingevoerd, indien daarvoor de noodzaak blijkt te bestaan (p. 204).

- Aanbeveling 46: Onderzoek in hoeverre het wenselijk is om meer bepalingen uit het algemene bestuursrecht van toepassing te laten zijn ten aanzien van de administratiefrechtelijke handhaving van verkeersvoorschriften (p. 234).

10.3 Tot slot

Na ruim dertig jaar werking laat de evaluatie van de Wahv zien dat het systeem nog steeds in hoge mate voldoet aan de oorspronkelijke doelstellingen waarvoor de wet is ontworpen. De Wahv is destijds ingevoerd om de massale instroom van lichte verkeersovertredingen efficiënt, snel en uniform af te handelen, en daarmee de werklast van politie, OM en Rechtspraak aanzienlijk te verminderen. Door de introductie van standaardtarieven, kentekenaansprakelijkheid en een grotendeels geautomatiseerde procedure is het mogelijk geworden om jaarlijks miljoenen verkeersovertredingen op een voorspelbare en in beginsel rechtvaardige manier af te doen. Het inningspercentage is hoog en de rechtsbescherming wijkt voor de betreffende categorieën feiten niet betekenisvol af van alternatieve boetestelsels zoals de strafbeschikking of de 'gewone' bestuurlijke boete.

Tegelijkertijd laat de onderzochte periode zien dat het Wahv-stelsel niet statisch is gebleven. In de afgelopen decennia zijn er diverse wijzigingen doorgevoerd, zoals de invoering van proceskostenvergoedingen, de verhoging van de appelgrens, de invoering van betalingsregelingen en het leveren van maatwerk bij schrijnende gevallen (waaronder schuldenproblematiek). Toch zijn er ook knelpunten zichtbaar, zoals de disproportionele verhogingen bij niet tijdige betaling en het oneigenlijke gebruik van de wet door de regering om de eigen begroting sluitend te krijgen.

Desondanks blijft de Wahv, ook in het huidige tijdsgewricht, een robuuste en effectieve regeling met bestaansrecht als zelfstandige modaliteit binnen het stelsel van bestuurlijke boetes. Met de unieke combinatie van efficiëntie, standaardisatie, massale verwerking en adequate rechtsbescherming biedt de Wahv een bewezen en toekomstbestendig kader. Daarom kan met een gerichte actualisering en heldere motivering op enkele onderdelen de wet ook de komende tijd haar maatschappelijke functie blijven vervullen als een eigen, herkenbare en effectieve regeling binnen het bredere bestuursrechtelijke sanctiestelsel.

Verkort aangehaalde literatuur

Albers 2019

K. Albers, 'Primitief strafrecht?', in: Bakhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, hoofdstuk 29.

Barels 2006

M. Barels, *Hoofdlijnen van de wet Mulder*, Deventer: Kluwer 2006.

Bröring e.a. 2011

H.E. Bröring e.a., *Referentiekader geldboetes. Verslag van een onderzoek naar de hoogte en wijze van berekening van geldboetes in het bestuursrecht en het strafrecht*, <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/1823>

Bröring 2017

H.E. Bröring, 'Eenheid en doelmatigheid van bestraffende procedures', in: H.E. Bröring & B.F. Keulen, *Bestraffende sancties in het strafrecht en het bestuursrecht*, Zutphen: uitgeverij Paris 2017, https://research.rug.nl/files/42778074/bestrafende_sancties_in_het_strafrecht_en_het_bestuursrecht.pdf.

Bröring e.a. 2020

H.E. Bröring e.a., *Schorsende werking van rechtsmiddelen bij bestuurlijke boetes*, Groningen: Vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde 2020.

Brouwer 2006

J.G. Brouwer, 'Van nachtbrakers tot terroristen, over persoonsgericht verstoren', s.n., <https://pure.rug.nl/ws/portalfiles/portal/2831416/Brouwer.pdf>.

Commissie-Mulder 1985

Commissie-Mulder, *Rapport van de Commissie vereenvoudigde afdoening lichte overtredingen van verkeersvoorschriften*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1985.

Van Dantzig e.a. 2023

L.A. van Dantzig e.a., *Betalingsregelingenbeleid CJIB. Frequentie en aard toepassing bevoegdheden betalingsregelingenbeleid door het CJIB*, WODC 2023.

De Doelder, Rogier & Van Russen Groen 1990

H. de Doelder, L.J.J. Rogier en P.M. van Russen Groen (red.), *De Wet Mulder in perspectief, van strafrecht naar administratief recht*, Arnhem: Gouda Quint 1990.

Eshuis 2020

R.J.J. Eshuis, *Het innen van verkeersboetes op basis van de Wahv. Instrumenten, kosten en resultaat* (Cahiers 2020-5), WODC 2020.

Geertsema e.a. 2024

B. Geertsema e.a., *Op (proces)kosten gejaagd? Onderzoek naar 'oneigenlijk gebruik' van bestuursrechtelijke procedures met het oog op proceskostenvergoedingen*, WODC 2024, https://pure.rug.nl/ws/portalfiles/portal/1004815520/Rapport_Op_proceskosten_gejaagd.pdf.

Goldenbeld e.a. 2011

Ch. Goldenbeld e.a., *Relatie tussen verkeersovertredingen en verkeersongevallen* (rapportnr. R-2011-19), Leidschendam: Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid 2011.

Hartmann & Van Russen Groen 1998

A.R. Hartmann & P.M. van Russen Groen, *Contouren van het bestuursstrafrecht*, Arnhem: Gouda Quint 1998.

Van der Hulst 1994

J.W. van der Hulst (red.), *De Wet Mulder in bedrijf. Van strafrecht naar administratief recht*, Arnhem: Gouda Quint 1994.

Kessler 2015

M. Kessler, *De strafbeschikking*, Deventer: Wolters Kluwer 2015.

Mulder 1982

A. Mulder, 'Massaliteit van verkeersovertredingen', *Verkeersrecht* 1982, p. 25-28.

Nationale ombudsman 2015

Nationale ombudsman, *Gegijzeld door het systeem. Onderzoek Nationale ombudsman over het gijzelen van mensen die boetes wel willen, maar niet kunnen betalen*, onderzoeksrapport 2015/160, https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/onderzoek/88985_Rapport_Gijzelingen_i-PDF.pdf

Nationale ombudsman 2021

Nationale ombudsman, *Buitengebruikstelling van een voertuig van een derde*, onderzoeksrapport 2021/042, <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/rapport/Rapport%2020210042%20Buitengebruikstelling%20van%20een%20voertuig%20van%20een%20derde.pdf>.

Onneweer 1997

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

Ouchan & Talsma 2007

S. Ouchan en L. Talsma, 'Persoonsgericht verstoren. Een disproportionele maatregel in de strijd tegen het terrorisme', *NJCM-Bulletin* 2007, p. 985-998, <https://njcm.nl/wp-content/uploads/ntm/PERSOONSGERICHT-VERSTOREN-een-disproportionele-maatregel-in-de-strijd-tegen-het-terrorisme.pdf>.

Rissema 2020

I.N.D.J. Rissema, 'Het vaststellen van de gedraging in 'mulderzaken'', *Verkeersrecht* 2020/2, p. 37-41.

Rissema 2024

I.N.D.J. Rissema, *De Wet Mulder in theorie en praktijk*, Deventer: Wolters Kluwer 2024.

Rogier & Van der Hulst 2004

L.J.J. Rogier & J.W. van der Hulst, *De Wet Mulder. Artikelsgewijs commentaar op de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften*, Deventer: Kluwer 2004.

Van Rooy 2024a

M. van Rooy, *De Boetefabriek. Hoe verkeersboetes steeds meer gingen opleveren (en wie ze moesten betalen)*, Van Gennep 2024.

Van Rooy 2024b

M. van Rooy, 'De wet Mulder is ontspoord en verdient een sociale herziening', *NJB* 2024, p. 1862-1865.

Schuurmans 2017

Y. Schuurmans, 'Onrechtmatig verkregen bewijsmateriaal in het bestuursrecht', *Ars Aequi* 2017, p. 388-399.

Simmelink 2016

J.B.H.M. Simmelink, 'Geautomatiseerde handhaving en de sanctie opleggende ambtenaar', *Verkeersrecht* 2016, 3, p. 91-94.

T&C Awb 2025

T.C. Borman & J.C.A. de Poorter, *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2025.

T&C Sr 2025

C.P.M. Cleiren e.a. (red.), *Tekst & Commentaar Strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2025.

Tak 1980

P.J.P. Tak, *Strafbefehls- en Bussgeldverfahren, wijzen van afdoening van verkeersmisdrijven en verkeersordnungswidrigkeiten*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1980.

Tolsma e.a. 2025

H.D. Tolsma, *Voor- en nadelen van het beperken van het bestuursrechtelijke hoger beroep in omgevingsrechtelijke zaken door invoering van een verlostelsel. Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2025.

Verheij 2000

N. Verheij, *De WAHV en de Awb*, *VR* 2000, p. 281 e.v.

Van der Vorm, Hartmann en Rogier 2025

B. van der Vorm, A.R. Hartmann en L.J.J. Rogier, 'Onevenredige boetes voor verkeersovertredingen op grond van de wet Mulder' *Verkeersrecht* 2025/1.

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 410
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl
KvK 33176766
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oeveren in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelvuldig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

Dienstverlening

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

Expertise

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.

