

1. Inleiding

Naar aanleiding van de recent gepubliceerde integrale evaluatie van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) – uitgevoerd door DSP-groep en De strafzaak in opdracht van het WODC – heeft de vaste commissie voor Justitie & Veiligheid van de Tweede Kamer besloten een rondetafelgesprek te organiseren over (verkeers)boetes en oplopende betalingsproblemen. De oorspronkelijke doelstellingen van de Wahv waren vooral een efficiënte en snelle afdoening van lichte verkeersovertredingen en redelijke mogelijkheden om verkeersboetes aan te vechten. Het evaluatieonderzoek had tot doel te beoordelen in hoeverre deze doelstellingen anno 2025 nog worden gerealiseerd, en waar aanpassing van wet of uitvoering wenselijk kan zijn. Het onderzoek bestreek de gehele Wahv-keten – van constatering van overtredingen en oplegging van sancties tot inning tot rechtsbescherming.

In voorbereiding op het rondetafelgesprek heeft de commissie het WODC gevraagd om voorafgaand aan het gesprek kort en schriftelijk te reflecteren op een aantal kernonderwerpen uit de evaluatie, zodat Kamerleden het gesprek goed geïnformeerd kunnen voeren. Deze notitie geeft daarom een beknopt, thematisch overzicht van de belangrijkste inzichten uit het onderzoek en biedt zo de noodzakelijke kennisbasis voor de verdere parlementaire bespreking van het boetestelsel en de sociale en juridische knelpunten die daarbij een rol spelen.

1.1 Opzet en werking van de wet

1.1.1 Aanleiding en doelstelling van de Wahv

Voor 1990 werden lichte verkeersovertredingen volledig strafrechtelijk afgedaan. Dat betekende dat miljoenen zaken via politietransacties of dagvaardingen moesten worden verwerkt. De instroom was zó groot dat het strafrechtelijk systeem zwaar overbelast raakte. Veel overtredders betaalden de aangeboden transacties niet, waardoor alsnog dagvaardingen en zittingen volgden. De capaciteit van politie, OM en rechterlijke macht kwam hierdoor structureel onder druk. De doorlooptijden liepen op en de inning was inefficiënt. Dit alles vormde de aanleiding om een nieuw, lichter en efficiënter afdoeningsstelsel te ontwerpen. Met de invoering van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) in 1990 werd beoogd:

- een snelle, uniforme en grotendeels geautomatiseerde afdoening van lichte verkeersovertredingen,
- een aanzienlijke werkdrukverlaging voor politie, OM en zittende magistratuur,
- effectievere inning van geldelijke sancties,
- en behoud van adequate rechtsbescherming.

1.1.2 Bestuursrechtelijke afdoening en kentekenaansprakelijkheid

De Wahv introduceerde een fundamentele verandering: overtredingen worden niet langer strafrechtelijk, maar bestuursrechtelijk afgedaan via een boetebeschikking. De sanctie wordt

standaard door een toezichhoudende ambtenaar opgelegd, waarbij standaardtarieven worden gehanteerd. Veel overtredingen worden automatisch vastgesteld (flitspaal, trajectcontrole). Cruciaal voor de sanctionering van die overtredingen was de invoering van kentekenaansprakelijkheid: wanneer de bestuurder niet is staandegehouden of geïdentificeerd, wordt de boete opgelegd aan de kentekenhouder. Daarmee werd het mogelijk om ook massaal automatisch geconstateerde overtredingen effectief te sanctioneren. Dit mechanisme vormt de ruggengraat van de efficiëntie van het systeem.

1.1.3 Opzet van het stelsel

De Wahv is opgezet rond:

- Standaardtarieven voor vastgestelde gedragingen, zonder differentiatie naar schuld of persoonlijke omstandigheden.
- Administratief beroep bij de officier van justitie, eventueel gevolgd door beroep bij de kantonrechter en hoger beroep bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden.
- Automatische inning, uitgevoerd door het CJIB, met diverse vervolgstappen bij wanbetaling.

1.1.4 Boetehogtes en verhogingssystematiek

De minister van Justitie en Veiligheid stelt de tarieven vast. Tegenwoordig worden die jaarlijks geïndexeerd (inflatiecorrectie). Daarnaast zijn sinds de invoering van de wet vier keer beleidsmatige verhogingen toegepast, met het oog op het sluitend maken van de Rijksbegroting.

Bij invoering van de wet in 1990 golden relatief lage boetebedragen (maximaal f150, ver van de toen maximaal toelaatbare f500), passend bij lichte overtredingen. Sindsdien zijn de bedragen echter sterk gestegen. Inmiddels ligt de maximale boetehoogte onder de Wahv anno 2026 op €524, dichtbij de nu toegestane €550. Verschillende overtredingen zijn teruggebracht naar het strafrecht omdat deze door een verhoging boven het maximaal toegestane boetebedrag kwamen.

1.1.5 Verhogingssystematiek bij wanbetaling

Bij niet-tijdige betaling volgt een tweefasenverhoging:

1. +50% na de eerste aanmaning,
2. +100% na de tweede aanmaning.

Het openstaande bedrag kan daardoor tot 300% van de oorspronkelijke boete oplopen, wat vooral bij financieel kwetsbare groepen kan bijdragen aan het vergroten van problematische schulden. Deze verhogingen zijn meer dan twee keer zo hoog als de verhogingen die bij niet-betaling van bijvoorbeeld strafrechtelijke boetes of bestuurlijke boetes in rekening worden gebracht, terwijl zij niet hebben geleid tot een hoger inningspercentage.

1.2 Boetehoogten

De Wahv is opgezet om lichte, ethisch-neutrale verkeersovertredingen op een snelle, uniforme en grotendeels geautomatiseerde wijze af te doen. De wet werkt met vaste, vooraf vastgestelde tarieven die geen ruimte laten voor individuele afwegingen of beoordeling van persoonlijke omstandigheden bij de oplegging van de boete. Dit tariefmatige systeem sloot bij de invoering aan bij het karakter van de betrokken overtredingen, zoals lichte snelheidsovertredingen, foutparkeren of het negeren van een rood licht: gedragingen die eenvoudig, objectief en zonder complexe beoordeling kunnen worden vastgesteld.

Uit de evaluatie blijkt echter dat de oorspronkelijke balans tussen lichte overtredingen en relatief lage boetes in de loop der tijd is verschoven. Sinds 1994 zijn de Wahv-boetes meer dan 220% gestegen, terwijl de inflatie in dezelfde periode ongeveer 70% bedroeg. De sterk verhoogde tarieven weerspiegelen geen zwaardere waardering van de onderliggende feiten, maar zijn grotendeels het gevolg van beleidsmatige beslissingen waarbij tariefverhogingen zijn ingezet om begrotingstekorten bij het Rijk te compenseren. Hierdoor staan de huidige boetes niet meer in een redelijke verhouding tot de lichte aard van de overtredingen waarvoor zij bedoeld zijn.

Omdat strafrechtelijke boetes niet beleidsmatig zijn verhoogd, is een duidelijke disbalans ontstaan: het algemene niveau van Wahv-boetes ligt inmiddels circa 30% hoger dan vergelijkbare strafbeschikkingsboetes. Deze scheefgroei wordt door OM, Raad van State en Rechtspraak als onwenselijk beoordeeld. De verhogingssystematiek bij niet-tijdige betaling – eerst +50%, daarna +100% – vergroot deze onevenredigheid verder. Voor lichte feiten kan het totale verschuldigde bedrag zo oplopen tot drie keer de oorspronkelijke boete, wat met name financieel kwetsbare groepen in ernstig in de problemen kan brengen.

Het rapport constateert dat de beleidsmatige verhogingen het maatschappelijk draagvlak voor het stelsel aantasten en adviseren deze niet langer toe te passen en zelfs te bezien of eerdere verhogingen kunnen worden teruggedraaid. Dat zou evenwel aanzienlijke financiële gevolgen hebben.

Uit CJIB-cijfers valt af te leiden dat de totale initiële boeteopbrengst in 2025 circa €929,8 miljoen bedraagt. Indien de tarieven uitsluitend met de inflatie waren meegegroeid, zou dat bedrag ongeveer €531,25 miljoen zijn geweest – een verschil van €468,6 miljoen voor de Rijksbegroting.¹ Maar ook wanneer uitsluitend het algemene niveau van Wahv-boetes zou worden gelijkgetrokken met dat van vergelijkbare strafbeschikkingsboetes, zijn de financiële gevolgen voor de schatkist aanzienlijk. Indien Mulder-boetes niet gemiddeld 30% hoger zouden liggen dan strafrechtelijke boetes, maar op hetzelfde niveau, dan zou de initiële boeteopbrengst in 2025 uitkomen op ongeveer €715 miljoen in plaats van €929,8 miljoen. Dat betekent een inkomstenverschil van circa €214 miljoen per jaar

¹ Deze en de volgende berekening maken geen onderdeel uit van het evaluatierapport. Ze zijn naar aanleiding van de vraagpunten van de vaste commissie voor Justitie & Veiligheid toegevoegd aan deze notitie. Voor beide berekeningen zijn de meest recente cijfers gebruikt van het CJIB. Zie: <https://www.cjib.nl/overzicht-wahv-overtredingen-2025>

1.3 Pedagogisch effect Wahv

In het evaluatierapport wordt het pedagogische effect van verkeersboetes niet als afzonderlijk thema onderzocht, maar de bevindingen geven wél een indicatie voor dit effect. De Wahv is ontworpen als een systeem dat lichte verkeersovertredingen snel, uniform en grotendeels geautomatiseerd afdoet. Juist deze voorspelbaarheid – vaste tarieven, hoge pakkans door flitspalen en trajectcontroles, en een vrijwel zekere inning – zorgt ervoor dat boetes voor de grote meerderheid van weggebruikers een duidelijke prikkel vormen om de verkeersregels na te leven. In de literatuur wordt namelijk breed erkend dat de waarschijnlijkheid van detectie een sterkere invloed heeft op gedrag dan de hoogte van de sanctie. Dit komt voort uit de klassieke *deterrence*-theorie, waarin wordt gesteld dat sancties vooral afschrikken wanneer zij zeker, snel en voorspelbaar zijn. Een hoge mate van handhavingszekerheid – zoals automatische snelheids- en roodlichtcontroles – vergroot de subjectieve pakkans en daarmee de naleving.

Tegelijkertijd blijkt uit het rapport dat dit pedagogische effect niet voor alle groepen gelijk is. Voor een groep (draagkrachtige) weggebruikers werkt de boete minder als rem op ongewenst gedrag. Sommige bestuurders of bedrijven nemen boetes bewust voor lief en beschouwen deze als “gebruikskosten” van het door hen gewenst rijgedrag. Voor deze groepen is de financiële prikkel te zwak om daadwerkelijk gedragsverandering teweeg te brengen, en de Wahv kent – vanwege de kentekenaansprakelijkheid – geen recidiveregeling die het mogelijk maakt andere sancties in te zetten om het gewenste gedrag alsnog te bevorderen.

Interessant in dit verband is dat aanvullende, persoonsgerichte (niet-sanctionerende) interventies voor deze veelplegers wél effect hebben. Het politietraject ‘Op de radar’, dat gericht is op personen die herhaaldelijk overtredingen begaan, laat zien dat gerichte waarschuwingen, monitoring en aandacht van de politie leiden tot een significante daling van recidive. Een groot deel van de aangeschreven veelplegers wordt in het jaar na de waarschuwing minder vaak staandegehouden en beboet. Dit wijst erop dat de standaardboete voor deze groep onvoldoende gedragssturing biedt, maar dat een combinatie van zichtbaarheid, aanspreken en maatwerk wel degelijk werkt.

Daarmee kan uit het rapport een genuanceerde conclusie worden afgeleid: verkeersboetes hebben voor de meeste verkeersdeelnemers een effectief pedagogisch effect, doordat ze voorspelbaar, snel en consequent worden opgelegd. Maar voor specifieke (draagkrachtige) groepen, is de werking beperkt en zijn aanvullende interventies nodig om werkelijk gedragsverandering te bereiken.

1.4 Wahv en schuldenproblematiek

In het evaluatierapport is niet systematisch onderzocht in hoeverre verkeersboetes en verhogingen daarvan bijdragen aan schuldenproblematiek. Wel kan op grond van het

onderzoek iets worden gezegd over groepen die meer kwetsbaar zijn voor het ontstaan van schulden als gevolg van verkeersboetes.

Twee groepen gesanctioneerden raken structureel vaker in de schulden door Wahv-boetes. Echter niet vanwege hun verkeersgedrag, maar door hun sociaaleconomische kwetsbaarheid en de automatische verhogingen die het stelsel kent.

De eerste groep bestaat uit mensen met problemen zoals armoede, laaggeletterdheid, psychische kwetsbaarheid, verslaving of een instabiele leefsituatie. Zij openen post regelmatig niet of te laat, missen overzicht over betalingen of beschikken niet over de vaardigheden om tijdig bezwaar te maken. Daardoor verlopen betaaltermijnen ongezien, waarna automatisch een verhoging van 50% wordt toegepast en bij verdere inactiviteit nog eens 100%. Zo kan een lichte boete snel verdrievoudigen, waardoor deze groep disproportioneel zwaar wordt getroffen en bestaande schulden verder escaleren. (Overigens gaat op 1 juli 2026 een proef van start met een extra eerste kosteloze betalingsherinnering.)

De tweede groep betreft mensen die langdurig of structureel rood staan, waardoor automatische incasso's van verzekeringspremies mislukken. Hun voertuig raakt dan onbedoeld onverzekerd. Omdat de RDW via dagelijkse registercontroles toetst of voertuigen aan de verzekerings (- en keurings)plicht voldoen, leidt dit vrijwel direct tot Wahv-boetes. Dezelfde financiële kwetsbaarheid die tot het onverzekerd raken leidde, maakt vervolgens dat ook de boete niet kan worden betaald, waardoor opnieuw de standaardverhogingen worden toegepast en schulden snel oplopen.

Het rapport maakt duidelijk dat deze tweede groep vaak, maar niet altijd, samenvalt met de eerste groep: veel mensen die rood staan kampen óók met bredere vormen van bestaansonzekerheid, maar dat hoeft niet. Ook personen met incidentele financiële problemen kunnen namelijk ongewild onverzekerd raken en zo in de Wahv-keten terechtkomen.

In beide gevallen geldt dat het vooral financiële kwetsbaarheid, in combinatie met de automatische verhogingen, is die leidt tot een verhoogd risico op problematische schulden.

1.5 Schuldenproblematiek en maatwerk

Binnen de Wahv-keten – bestaande uit CJIB, OM en de rechtspraak – bestaan enigszins verschillende mogelijkheden om rekening te houden met persoonlijke omstandigheden zoals schuldenproblematiek. Het evaluatierapport laat zien dat deze ruimte ongelijk verdeeld is: bij de oplegging van de boete vrijwel niet, maar in de incasso- en beroepsfase steeds meer.

Bij de oplegging van de boete is er géén ruimte voor maatwerk. De wet schrijft voor dat sancties altijd worden opgelegd tegen het standaardtarief, zonder beoordeling van omstandigheden of draagkracht. Dit is een bewuste keuze uit de oorspronkelijke beleidslogica: lichte feiten, uniform tarief, geen individuele afweging. Pas in beroep kan matiging plaatsvinden.

Bij het CJIB, dat verantwoordelijk is voor de inning, is de laatste jaren juist wél veel meer ruimte ontstaan voor een menselijke en persoonsgerichte benadering. Zo kunnen burgers sinds 2015 ruim betalingsregelingen treffen, ook bij meerdere openstaande boetes. Het CJIB maakt bovendien actief gebruik van signalen van schulden of multiproblematiek; in zulke gevallen wordt maatwerk toegepast, verwezen naar schuldhulp of overlegd in het zogeheten voertuigketenoverleg bij terugkerende verzekeringsovertredingen. Schrijnende situaties – zoals stapelende boetes bij onverzekerde voertuigen – worden waar mogelijk gecorrigeerd door intrekking van sancties.

Het OM, dat het administratief beroep behandelt, kan in beroep boetes matigen wanneer sprake is van bijzondere omstandigheden, waaronder de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan, beperkte draagkracht of disproportionaliteit door stapeling van overtredingen. In de praktijk wordt deze beoordelingsruimte regelmatig gebruikt; ongeveer een derde van de administratieve beroepen leidt tot vernietiging van de beschikking (waarna soms een aangepaste sanctie wordt opgelegd).

Ook rechters kunnen boetes matigen, op grond van onder andere persoonlijke omstandigheden, overschrijding van de redelijke termijn en schending van de hoorplicht. Ook bij schuldenproblematiek is matiging van zekerheidstelling (tot nihil), al benadrukt het hof dat hiervan alleen in bijzondere gevallen gebruik wordt gemaakt vanwege het tariefmatige karakter van de Wahv.

Oberon Nauta & Bas de Wilde