

# 51 Handhaven van verkeersregels wordt moeilijker

Mr. drs. H.L. Korbee \*

**Onlangs wees het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden een opvallend arrest over het handhaven van een parkeerverbod. De zaak<sup>1)</sup> draaide om een parkeerboete die was gegeven omdat iemand had geparkeerd op een locatie waar een parkeerverbodsbord stond. Hij vond dat dat wel kon, omdat het bord er volgens hem was geplaatst zonder dat daaraan een verkeersbesluit vooraf was gegaan. Geen verbod zonder besluit, redeneerde hij. Het gerechtshof deed vervolgens een tweeslachtige uitspraak, waarover we vast nog wel wat gaan horen. Het oordeelde namelijk dat de betrokkene wel degelijk ‘de gedraging’, namelijk het parkeren in strijd met een parkeerverbod, had verricht, maar dat de bijbehorende sanctie achterwege moest blijven.**

## De feiten

Betrokkene had op 19 maart 2016 zijn auto geparkeerd aan de Lambertus Huisengastraat in Purmerend. Op die plaats stond een parkeerverbodsbord (E1), het bekende bord met de schuine rode streep. Betrokkene had dat bord gezien en wist wat de betekenis ervan was. Hij was zich er ook van bewust dat de gemeente parkeervakken had aangelegd waarbinnen het wel toegestaan was te parkeren. Zijn verweer was dat de gemeente pas drie maanden later, namelijk op 22 juni 2016, via een verkeersbesluit een parkeerverbod heeft ingesteld op die straat. Het bord was dus niet rechtmatig geplaatst volgens betrokkene en had daarom op het moment dat hij een boete kreeg geen gelding.

## Rechtmatigheid is niet ter beoordeling van weggebruiker

Bij de beoordeling van deze kwestie begint het hof met een verwijzing naar vaste jurisprudentie van de Hoge Raad, die al vaker heeft uitgesproken dat het niet aan de weggebruiker is om iets te vinden van verkeersborden. Je hebt je maar te houden aan de verkeersborden, al was het maar – volgens de Hoge Raad – omdat andere weggebruikers daarop rekenen. Alleen in bijzondere gevallen kan daarop een uitzondering gelden. In de zaak waarin de Hoge Raad deze uitspraak deed<sup>2)</sup> gaf de advocaat van de verdachte het voorbeeld van een bord ‘woonerf’ op de oprit van een snelweg. Dat is volgens de Hoge Raad een situatie die ‘klaarblijkelijk zo afwijkend is van die waarop een verkeersbord betrekking heeft dat bij het gevolg geven aan dat teken de veiligheid op de weg in gevaar zou worden gebracht’. Maar van dat soort uitzonderin-

gen was in dit geval geen sprake. Het hof oordeelde dan ook dat betrokkene ‘de gedraging’ had verricht.

## Rechtmatigheid van verkeerstekens volgens de wet Mulder

Dan zou men verwachten dat daarmee de kous af is: wie een parkeerverbod overtreedt, moet een boete betalen. Maar daar denkt het hof anders over en kiest voor zijn redenering een opvallende route.

Het overtreden van een parkeerverbod valt sinds 1990 onder de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv), of kortweg de wet Mulder, die bepaalt dat een groot aantal verkeersovertredingen volgens het bestuursrecht wordt afgehandeld en niet langer volgens het strafrecht. Zoals de website van de politie kernachtig samenvat: ‘De overtreding werd daarmee een gedraging, de verdachte werd betrokkene en de boete werd een sanctie’.<sup>3)</sup> In de wet Mulder staat een bepaling<sup>4)</sup> die stelt dat geen sanctie mag worden opgelegd wanneer dat niet billijk is, gelet op de omstandigheden waaronder ‘de gedraging’ is verricht.

De voorzitter van het gerechtshof verwijst voor de toepassing van deze bepaling naar een eerdere uitspraak van hetzelfde gerechtshof, overigens ook onder zijn voorzitterschap, waarin de rechtmatigheid van de milieuzone in Utrecht in het geding was.<sup>5)</sup> In die zaak stelde het hof dat wanneer de rechtmatigheid van de bebording en het daaraan ten grondslag liggende verkeersbesluit wordt betwist, de officier van justitie en de rechter moeten onderzoeken of het verkeersbesluit op het moment van ‘de gedraging’ rechts-

\* Verkeerspsycholoog en jurist bij Korbee & Hovelynck.

1. ECLI:NL:GHARL:2018:9801 en ECLI:NL:GHARL:2017:10748, VR 2018/125.
2. Hoge Raad 4 december 1984, gepubliceerd in VR 1985/39.
3. <https://www.infopolitie.nl/index.php/verkeer4/boete-gehad/775-uitleg-wet-mulder>.
4. Artikel 9, tweede lid, aanhef en onder b van de Wahv.
5. ECLI:NL:GHARL:2017:10748.



## Vorm van kansberekening bij het zich wel of niet houden aan de verkeersregels.



kracht had. Dat wil zeggen dat het betreffende verkeersbesluit al moet zijn genomen en niet later is ingetrokken of vernietigd.

In het geval van het parkeerverbod op de Lambertus Huisengastraat in Purmerend is duidelijk dat het verkeersbesluit pas is genomen drie maanden nadat het verkeersbord is geplaatst. Het bord had in de periode daarvoor dus geen rechtskracht, precies zoals betrokkene al beweerde.

### De uitkomst: wel strafbaar, geen sanctie

Maar hoe verhoudt die uitkomst zich tot de uitspraak van de hoogste rechter dat een verkeersteken altijd moet worden opgevolgd behalve in dat ene uitzonderlijke geval dat dat gevaar op zou leveren? Het Openbaar Ministerie vindt dat het arrest van de Hoge Raad voorgaat en pleit voor het opleggen van een sanctie.

Het hof ziet in het arrest van de Hoge Raad ruimte voor een andere interpretatie, omdat die uitspraak ging over de strafbaarheid van 'de gedraging' en niet over de vraag of een sanctie moet worden opgelegd. Die vraag was nu eenmaal niet aan de Hoge Raad voorgelegd. Volgens het hof moet een verplichting om gevolg te geven aan een verkeersteken stelen op een deugdelijke wettelijke grondslag, wil daarop een sanctie kunnen volgen, omdat een sanctie *'inbreuk maakt op het eigendomsrecht van een betrokkene'*. En dus moet het opleggen van een sanctie in dit geval achterwege blijven, ook al is komen vast te staan dat 'de gedraging' is verricht. Betrokkene werd in het gelijk gesteld, kreeg de boete terugbetaald en kreeg zijn reiskosten naar de rechtbank en het gerechtshof vergoed.

### Voor elk bord een verkeersbesluit

Wel strafbaar, geen straf. Het is een uitkomst die de Hoge Raad vast niet bedoeld heeft toen hij uitsprak dat het niet ter beoordeling van weggebruikers is of een verkeersbord terecht is geplaatst. Als er een bord '70' staat vanwege wegwerkzaamheden, mag men maximaal 70 km/h rijden, ongeacht of er op dat moment aan de weg wordt gewerkt of niet. Het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden voegt daar nu de nuance aan toe dat de bijbehorende sanctie achterwege moet blijven als (na gemotiveerd verweer) mocht blijken dat het verkeersbord de juiste juridisch grondslag mist.

## Gevolgen voor de handhaving

Maar wat betekent dat nu in de praktijk? Voortaan zullen handhavers graag willen weten of er een verkeersbesluit ten grondslag ligt aan een verkeersteken (borden, belijning, et cetera). Dat is nog niet zo eenvoudig, omdat vooral wat oudere verkeersbesluiten niet altijd goed zijn gearchiveerd. Ze moeten echter wel zijn gepubliceerd om rechtskracht te krijgen en daarin zit mogelijk een oplossing. Tegenwoordig kan elk verkeersbesluit worden teruggevonden op officiële bekendmakingen.nl. Het is echter de vraag of de verkeersbesluiten voor alle verkeersmaatregelen daarin terug te vinden zijn.

Als het verkeersbesluit dan boven tafel is gekomen, moet de handhaver vervolgens onderzoeken of dat besluit rechtmatig en tijdig is genomen, of het niet op enig moment door het bevoegd gezag of door een rechtelijke macht nietig is verklaard en of het niet ooit is ingetrokken of overruled door een ander besluit, door dezelfde overheid of door een andere overheid. De meeste politieagenten en BOA's zullen hier afhaken omdat dat onderzoek nu eenmaal niet bij hun functieomschrijving hoort. Ze hebben trouwens ook niet de tijd of de juiste technische en financiële middelen om zo'n onderzoek uit te voeren.

## Gevolgen voor weggebruikers

Het gevolg kan zijn dat het voor weggebruikers aantrekkelijk wordt er op te gokken dat de rechtmatigheid van een willekeurige verkeersregel niet kan worden aangetoond, waarmee de sanctioneerbaarheid van overtredingen wegvalt. Het is zelfs denkbaar dat er een vorm van kansberekening wordt uitgevoerd: de pakkans maal de kans dat een geldend verkeersbesluit gepresenteerd kan worden maal de hoogte van de sanctie kun je afzetten tegen de 'moeite' die het kost om je aan de regels te houden.

Dat soort effecten moeten we natuurlijk niet hebben. Helaas kan het Openbaar Ministerie sinds een wetwijziging in 1999 niet meer over deze uitspraak klagen bij de Hoge Raad. Laten we hopen dat het gerechtshof zelf in een volgende zaak een andere uitleg geeft aan dat ene artikel in de wet Mulder. Maar tot die tijd is deze uitspraak de nieuwe werkelijkheid.