

De WAHV: kritische

A. Dijkstra **



* Eerder verschenen in
A. Dijkstra, B.F. Keulen en
G. Knigge (red.), *Het Roer
Recht. Liber Amicorum Wim
Vellinga en Feikje Vellinga-
Schootstra* (Zutphen:
Uitgeverij Paris, 2013),
p. 97-107.

** Raadsheer-plaatsver-
vanger in het Gerechtshof
Arnhem-Leeuwarden.

noten *

Inleiding

Met ingang van 1 januari 2000 werd het beroep in cassatie tegen beslissingen van de kantonrechter in zaken betreffende de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersovertredingen (WAHV) vervangen door hoger beroep op het gerechtshof. In april 2000 werd in de eerste zaak in hoger beroep uitspraak gedaan. Over de processuele aspecten van het werk van het Gerechtshof Leeuwarden als eerste en hoogste rechter in het bestuursstrafrecht publiceerde Vellinga in 2002 een artikel in dit tijdschrift onder de titel: “Twee jaar Wet Mulder in hoger beroep: een verslag”.¹⁾ De wijze waarop de zaken worden afgedaan, heeft in de loop van de tijd geen wezenlijke veranderingen ondergaan, met dien verstande dat het aantal zaken inmiddels fors is toegenomen. Kwamen in de jaren 2000 en 2001 respectievelijk 469 en 667 zaken bij het hof binnen, in de jaren erna liepen de aantallen fors op, met een piek in 2008, in welk jaar 3.145 zaken binnenkwamen, waarna de hoeveelheid weer wat afnam. In 2013 wordt weer een stevige instroom verwacht, op grond van de bijna 800 binnengekomen zaken in de eerste drie maanden. Vanaf het jaar 2000 tot en met maart 2013 zijn in totaal meer dan 22.000 zaken afgedaan.

Nu, ruim tien jaar na het artikel van Vellinga, is het tijd om in te gaan op een aantal aspecten van de rechtspraak in WAHV-zaken. Ik zal een drietal ontwikkelingen bespreken, die ik zorgelijk acht, in oplopende mate van ernst. In de eerste plaats bespreek ik het functioneren van de CVOM als beroepsinstantie en de gebreken in dat functioneren. Ten tweede behandel ik de sterke verhogingen van de sancties die met ingang van 2012 zijn ingevoerd, vooral voor de als asociaal aangemerkte gedragingen. Ten slotte geef ik mijn standpunt weer met betrekking tot de introductie van de registercontrole met betrekking tot de verzekeringsplicht voor motorvoertuigen in de WAHV. De laatste twee ontwikkelingen maken de gebreken in het functioneren van de CVOM des te ernstiger.

De CVOM

Eén van de belangrijkste ontwikkelingen in de afdoening van gedragingen als bedoeld in de WAHV is geweest het inrichten van de Centrale

Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM) als landelijke dienst van het openbaar ministerie, met ingang van 1 augustus 2005²⁾, met als (op dat moment) belangrijkste taak het behandelen van beroepen en bezwaren inzake de WAHV met ingang van 1 december 2005. Hoewel de WAHV nog steeds uitgaat van administratief beroep, in te stellen bij de officier van justitie in het arrondissement waar de gedraging is verricht of in bepaalde gevallen bij de officier van justitie van de woonplaats van de betrokkene³⁾, is via telkens een mandaat van de hoofdofficier van justitie van de arrondissementen⁴⁾ – met de mogelijkheid van submandaat – aan de officier van justitie/directeur van de CVOM te Utrecht de bevoegdheid om op de administratieve beroepen te beslissen overgedragen.

Bij nota van wijziging⁵⁾ werd in de wet van 28 oktober 1999⁶⁾ in artikel 7 van de WAHV alsnog opgenomen dat artikel 10:3, tweede lid, onder c van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) niet van toepassing zou zijn in de procedure. De uitzondering op het verbod om de beslissing op het administra-

1. *Verkeersrecht (VR)* 2002, p. 265.
2. Aanvullend besluit van 26 augustus 2005 bij de regeling van 15 december 1997, nr. 665425/897, houdende de organisatie van de dienstonderdelen bij het openbaar ministerie (Organisatieregeling dienstonderdelen OM).
3. Artikel 6 WAHV.
4. *Stcr.* 6 februari 2006, nr. 26.
5. *Kamerstukken II*, 1998/99, 25 927, nr. 8 en 9.
6. Wet van 28 oktober 1999 tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie en van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, strekkende tot vervanging van de mogelijkheid van beroep in cassatie door de mogelijkheid van hoger beroep, alsmede het aanbrengen van enige andere wijzigingen (vervanging in Mulderzaken van beroep in cassatie door hoger beroep bij het Gerechtshof te Leeuwarden).

tieve beroep te mandateren werd opgenomen op aandringen van het college van Procureurs-Generaal omdat de “almaar stijgende instroom van zaken de officier van justitie feitelijk voor de onmogelijke taak stelt op alle administratieve beroepen zelf te beslissen, naast de uitvoering van de andere aan hem opgedragen taken.” Daarbij werd aangesloten bij de praktijk, dat de beroepen “vergaand werden voorbereid en afgehandeld door parketsecretarissen.” Hoewel de minister de betrokkenheid van de officier van justitie bij de afhandeling van de zaken in beginsel gewenst achtte, was hij met het college van mening dat er onvoldoende mogelijkheden waren om die betrokkenheid in alle gevallen te waarborgen.

De CVOM is een organisatie die in geen enkel opzicht meer voldoet aan het uit de nota van wijziging beoogde voorzichtige afwijking van het beginsel dat de beslissing op het administratief beroep eigenlijk niet kan worden gemandateerd.⁷⁾ Efficiëntie staat voorop. De missie van de CVOM⁸⁾ is het snel en correct en tegen zo laag mogelijke kosten afhandelen van standaardzaken. Het administratief beroep wordt afgehandeld door administratief juridische medewerkers, die per dag een fors aantal zaken moeten verwerken. Bij het beoordelen van de beroepen is geen officier van justitie betrokken. Met de overdracht van de WAHV-zaken van de parketten naar de CVOM werd het eerste jaar een besparing gerealiseerd van 10 miljoen euro. De verwerking van de grote stroom beroepen is in verregaande mate gestandaardiseerd. Bij de afhandeling van de beroepen wordt gewerkt met standaard tekstblokken.

In aanmerking nemend dat in het jaar 2007 al ruim 368.000 beroepen binnenkwamen, is de behoefte aan een snelle, efficiënte wijze van verwerking van grote hoeveelheden beroepen begrijpelijk. In een groot aantal gevallen is de verwerking op een standaardwijze ook adequaat: wanneer de betrokkene niet meer aanvoert dan een blote ontkenning dat de gedraging is verricht, is de motivering dat meer geloof wordt gehecht aan de ambtsedige verklaring van de verbalisant voldoende. Ook wanneer de ontkenning is ingebed in een (veelal van internet gedownload) beroepschrift, waarin de focus meer gericht is op de hoop dat via verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) onvolkomenheden worden blootgelegd op het gebied van de ijking van meetmiddelen of ten aanzien van de bevoegdheid van verbalisanten, kan een gestandaardiseerde wijze van afhandeling van die verzoeken, gecombineerd met een standaardmotivering, goede diensten bewijzen.

Waar het echter aan schort is de aandacht voor de betrokkene, die met vragen zit ten aanzien van de vaststelling van de gedraging of die zich naar aanleiding van de sanctie wil laten horen. In de Volkskrant van 26 juni 2010 beschrijft prof. mr. M.M. Mendel het geval van een betrokkene die zonder vergunning had geparkeerd op een parkeerplaats voor vergunninghouders omdat zij zeer slecht ter been was, medicijnen bij de apotheek moest halen en in de buurt van de apotheek geen andere parkeerplaats beschikbaar vond en daarvoor begrip

vroeg. Onder de kop “Volgens OM is elke boete altijd terecht” hekelt hij de standaardmotivering: “De officier van justitie heeft een afweging gemaakt tussen de door u genoemde omstandigheden, de gedraging en de constatering van de verbalisant. De door u genoemde omstandigheden geven de officier van justitie onvoldoende aanleiding om de beschikking te vernietigen of het sanctiebedrag te verlagen.” Waarom het toch relevante, door haar apotheker en huisarts ondersteunde, gevoel moest wijken voor andere gewichtiger belangen wordt door de gebezigde motivering niet duidelijk, aldus Mendel. Hij vervolgt: “Het wordt tijd een werkelijke motivering van het OM te eisen of anders in geval van bijzondere omstandigheden de omweg van het beroep bij de officier van justitie met de daaraan verbonden voorspelbare motiveringsmaskerade maar af te schaffen.”

Wellicht zouden bijzondere gevallen beter tot hun recht komen indien serieus werk zou worden gemaakt van de voor de CVOM als beroepsorgaan in de zin van de Awb geldende hoorplicht. Ingevolge artikel 7:16 Awb in verbinding met artikel 7, tweede lid, WAHV moet de officier van justitie de indiener van het administratief beroep horen. Van het horen kan worden afgezien in gevallen van kennelijke niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid en wanneer de indiener niet van het horen gebruik wenst te maken. Bij arrest van 26 maart 2003⁹⁾ heeft het hof geoordeeld dat geen uitdrukkelijke verklaring van de indiener van het beroep nodig is dat hij geen gebruik wil maken van de gelegenheid om gehoord te worden, maar dat ook wanneer hij op een uitnodiging om gehoord te worden niet reageert, mag worden vastgesteld dat hij geen gebruik wil maken van het recht om te worden gehoord. De uitnodiging om zich te laten horen bevindt zich tegenwoordig standaard op de inleidende beschikking, eerst op de voorzijde, maar inmiddels bij de overige mededelingen op de achterzijde van de beschikking. Er wordt daarbij naar een telefoonnummer gevraagd waarop men overdag bereikbaar is, omdat de CVOM kennelijk (vooral) telefonisch wil horen. Toch geeft de mededeling in het beroepschrift dat men gehoord wenst te worden geen garantie dat dat ook zal plaatsvinden. De CVOM ziet ook in het merendeel van de gevallen af van het horen van de indiener van het beroep, omdat het beroep “kennelijk ongegrond wordt geacht”. Merkwaardig daarbij is dat die beslissing meestal volgt nadat relevante stukken zijn opgevraagd en bestudeerd, zoals het bronddocument en een eventuele foto. Het hof heeft in constante jurisprudentie aangegeven dat in die gevallen geen sprake is van een kennelijk, – dat wil zeggen aanstonds blijkend, zonder dat daarover redelijkerwijze twijfel kan bestaan – ongegrond beroep. In het verleden werd, met name wanneer door het OM wel de kernstukken op grond van 7:18 Awb aan de betrokkene waren toegezonden, het verzuim van het OM gesanctioneerd op grond van een ruime uitleg van artikel 6:22 Awb, met name omdat de betrokkene bij de kantonrechter zijn standpunt uiteen had kunnen zetten. Bij arrest van 28 oktober 2009¹⁰⁾ ging het hof om: “Het hof merkt in dit verband op dat de officier van justitie in het

Efficiency staat voorop.

7. Beter gezegd: niet kon worden gemandateerd. Bij de Wet aanpassing bestuursprocesrecht van 20 december 2012 (i.w.tr. 1 januari 2013) is het verbod op mandatering van het beslissen op administratief beroep geschrapt. Overeind bleef de wel erg drastische sprong van officier naar administratief-juridisch medewerker.
8. Verkeersknooppunt nr. 162 (september 2007) p. 18.
9. ECLI:NL:GHLEE:2003:AF7658, VR 2003/129.
10. ECLI:NL:GHLEE:2009:BK1036, VR 2010/22.

kader van de rechtsbescherming op grond van de WAHV een eigen relevante positie heeft en, anders dan de kantonrechter, ook op doelmatigheidsgronden sanctiebeschikkingen kan wijzigen of ongedaan maken, terwijl bovendien de kantonrechter eerst na voorafgaande zekerheidsstelling aan de inhoudelijke bezwaren kan toekomen". De beslissing van de officier van justitie dient in een dergelijk geval derhalve te worden vernietigd door de kantonrechter. Bij gebreke daarvan vernietigt het hof zowel de beslissing van de kantonrechter als die van de officier van justitie, hetgeen in voorkomende gevallen kan leiden tot een onkostenvergoeding voor de betrokkene of diens gemachtigde.

Ook op het punt van de motivering van de beslissing van de officier van justitie toetst het hof of die in voldoende mate antwoord verschaft op hetgeen is aangevoerd door of namens een betrokkene. Daarbij wordt een standaardmotivering niet per definitie onjuist gevonden, integendeel, in veel gevallen kan die de beslissing wel dragen, ook al krijgt de indiener van het beroep geen specifiek antwoord op alle door hem aangevoerde argumenten, maar bepaalde relevante punten vergen een adequate beantwoording. Zo werd bij arrest van 24 januari 2012¹¹ de reeds door Mendel gewraakte standaardoverweging ongenoegzaam gevonden, in een geval waarin met een beroep op het vertrouwensbeginsel door een gemachtigde was aangevoerd dat het sanctiebedrag moest worden gereduceerd tot het op de aankondiging van de beschikking ingevulde lagere bedrag. Omdat de kantonrechter dat niet had onderkend, werden zowel de beslissing van de kantonrechter als de beslissing van de officier van justitie vernietigd, met veroordeling van het OM in de kosten.

Wanneer tegen de beslissing van de officier van justitie beroep is ingesteld, komt het voor dat bij herbeoordeling van de zaak alsnog het voornemen wordt geuit de inleidende beschikking in te trekken. Zo in een recent geval, waarin een sanctie diende te worden opgelegd aan de kentekhouder van een, volgens het brondocument, rode BMW, waarvan het kenteken eindigde op ofwel een 4 of een 7. De sanctie werd echter opgelegd aan de kentekhouder van een zwarte BMW, waarvan het kenteken eindigde op een 1. Daargelaten dat bij de beslissing op het inleidend beroepschrift dit had moeten worden opgemerkt, werd voorafgaand aan de inzending van de stukken aan de kantonrechter de onjuistheid van de beschikking onderkend. In een dergelijk geval wordt een brief gezonden aan de indiener van het beroep met de aankondiging van het voornemen de inleidende beschikking in te trekken. Of daadwerkelijk wordt ingetrokken hangt af van de inzending van een antwoordkaart waarbij het beroep bij de kantonrechter wordt ingetrokken. De brief vervolgt: "Als u de antwoordkaart niet binnen veertien dagen retourneert, ben ik verplicht de zaak alsnog bij de kantonrechter aan te bieden. In dat geval is de kantonrechter degene die uiteindelijk beslist over uw beroepschrift." Regelmatig komt het voor dat de antwoordkaart niet wordt retour gezonden. In die gevallen wordt de inleidende beschikking niet ingetrokken en de

zaak aan de kantonrechter voorgelegd. Omdat de betrokkene, gelet op de omstandigheid dat hij in wezen gelijk heeft gekregen met zijn bezwaren, geen zekerheid stelt, oordeelt de kantonrechter niet inhoudelijk over de zaak, maar verklaart het beroep niet-ontvankelijk. Indien hoger beroep wordt ingesteld doet de advocaat-generaal wat de officier van justitie had moeten doen: hij trekt de inleidende beschikking in. Reeds bij arrest van 11 november 2008¹² heeft het hof geoordeeld dat het onjuist is, de intrekking van de inleidende beschikking afhankelijk te stellen van de intrekking van het bij de kantonrechter ingestelde beroep. Als bestuursorgaan heeft de officier van justitie de mogelijkheid de inleidende beschikking in te trekken en in voorkomende gevallen, op grond van de beginselen van behoorlijk bestuur, de plicht. Dat de officier van justitie verplicht is de stukken in te zenden naar de kantonrechter als het beroep tegen zijn beslissing niet wordt ingetrokken is juist, maar de opvatting dat daarmee ook de beslissing over de gedraging onderwerp van het geschil in het beroep behoort te zijn is onjuist. Immers, als de beschikking is ingetrokken, zal de kantonrechter het beroep van de betrokkene niet-ontvankelijk verklaren, omdat het belang eraan is komen te ontvallen, of in voorkomende gevallen louter oordelen over een eventueel verzoek tot vergoeding van kosten.

De 'hufterovertreding'

In de memorie van toelichting op de WAHV wordt in paragraaf 5: "Het bereik van de wet" het uitgangspunt van de wet geschetst. De administratiefrechtelijke afdoening is beperkt tot lichte overtredingen van voorschriften ter zake van verkeersregels- en tekens. Daarvoor moet een zo doeltreffend mogelijk handhavingssysteem komen. "In het algemeen leeft de overtuiging dat het merendeel van de verkeersvoorschriften niet kan worden gemist om een ordelijke en veilige verkeerscirculatie mogelijk te maken. Hoe onmisbaar ook voor een leefbare samenleving, 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. Het zijn deze ethisch neutrale verkeersvoorschriften die in aanmerking komen voor een andere dan strafrechtelijke afdoening. Immers, als de gedraging niet moreel verwerpelijk is, is een strafrechtelijke wijze van afdoening niet zonder meer aangewezen"¹³) en verder: "Uitgangspunt is dat niet alleen die gedragingen worden gespecificeerd die voor administratiefrechtelijke afdoening in aanmerking komen, maar dat tevens per gedraging het bedrag van de sanctie wordt bepaald. Daarbij gaat het uitsluitend om gedragingen van geringe ernst, die eenvoudig te constateren zijn en (...) waarover niet snel discussie kan ontstaan tussen de politieambtenaar en de overtreder. Alleen gedragingen, die aan bovenaangeduide criteria voldoen, komen voor een administratiefrechtelijke afdoening in aanmerking."



11. ECLI:NL:GHLEE:2012:BX0434; zie ook: Hof Arnhem-Leeuwarden 25 februari 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:BZ7140.
12. ECLI:NL:GHLEE:2008:BH9135.
13. Kamerstukken II 1987/88, 20 329, nr. 3, p. 21 en 22.

Het wijzigingsbesluit van de bijlage WAHV van 15 december 2011¹⁴) breekt met dat uitgangspunt, door naast een (opnieuw) forse verhoging van alle boetetarieven¹⁵) voor bepaalde “asociale en gevaarlijke” gedragingen gerichte boeteverhogingen in te voeren met ongeveer 55% tot € 340,-.

Het gaat dan om gedragingen als het inhalen op een oversteekplaats voor voetgangers, het niet voldoen aan stoptekens van een opsporingsambtenaar, van een verkeersbrigadier of door een verlicht transparant gegeven stopbevel, het niet voldoen aan (verkeers)aanwijzingen van een opsporingsambtenaar, van verkeersregelaars of via een verlicht transparant gegeven aanwijzing, het parkeren op een invalidenparkeerplaats, een voetganger of een gehandicaptenvoertuig op een voetgangersoversteekplaats niet voor laten gaan, een blinde met stok of een persoon die zich moeilijk voortbeweegt niet voor laten gaan. Met de invoering van de “hufferigheid” als onderscheidend criterium voor de hoogte van de sanctie is de vraag gerechtvaardigd of het nog wel gaat om ethisch neutrale verkeersvoorschriften, waaraan een vaststaand bedrag als sanctie kan worden gekoppeld. Blijkens een artikel in het dagblad Trouw van 25 april 2012 werden in het eerste kwartaal van 2012 veel minder boetes uitgedeeld voor als sociaal aangemerkte gedragingen. Zo daalden in de eerste twee maanden van 2012 het aantal handmatig uitgeschreven boetes met 15% en in maart 2012, de maand waarin politieacties over de gehele linie zorgden voor minder uitgedeelde sancties, met 46%. Al voor de invoering van de verhogingen werd door de politievakbonden gewaarschuwd dat politieagenten de bedragen ‘disproportioneel’ vonden en bang waren voor agressief gedrag van verkeersdeelnemers. Dergelijke geluiden verschenen ook in de loop van 2012 in de pers.¹⁶)

Het probleem van de introductie van het asociale als argument voor de hoogte van de sanctie ligt hierin dat de meeste van die gedragingen zowel op hufferige wijze, als op ethisch neutrale wijze kunnen worden verricht. Als ervaringsdeskundige die elke werkdag een aantal voetgangersoversteekplaatsen passeert, maak ik zo nu en dan mee dat ik moet inhouden, omdat een automobilist mij niet voor laat gaan. De ene keer gaat het om iemand die, om niet te hoeven stoppen, even extra gas geeft, de asociale verkeersdeelnemer dus, de andere keer om iemand die met verschromt gezicht, met een handgebaar zich verontschuldigt, zich realiseert dat hij onvoldoende heeft opgelet. Wanneer een slecht ter been zijnde dame korte tijd gebruik maakt van één van de vele lege invalidenparkeerplaatsen op het parkeerterrein van een ziekenhuis om medicijnen op te halen bij de daar gevestigde apotheek, heeft die gedraging een andere ethische lading dan die van degene die, omdat hij geen zin heeft om naar een parkeerplaats te zoeken, maar op de eerste de beste invalidenparkeerplaats parkeert. De aarzeling om voor deze gedragingen te schrijven in die gevallen waarin de verbalisant geen sociaal verkeersgedrag kan vaststellen is begrijpelijk. Voor de rechter zal onvermijdelijk de vraag zich voordoen of het uitgangspunt dat moet worden uitgegaan “van het bedrag van de sanctie dat per gedraging is bepaald”, zijn geldig-

heid voor dit soort gevallen behoudt. Wellicht zal, nu binnen de afdoening van de WAHV deze categorie gevallen is ingevoerd, voor het toepassen van het daarop gestelde tarief eerst moeten worden vastgesteld dat inderdaad sprake is van hufferig gedrag.

De registercontrole WAM

Bij de Wet van 31 maart 2011¹⁷) is de handhaving van artikel 30, tweede lid, van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorvoertuigen (WAM) binnen het toepassingsbereik van de WAHV gebracht om “invulling te geven aan de wens van het College van procureurs-generaal om de handhaving van artikel 30, tweede lid WAM te intensiveren. Met de van het strafrecht afwijkende procesgang van de WAHV komt er namelijk zicht op volledige handhaving van de in deze bepaling opgenomen verplichting een verzekering voor een motorrijtuig af te sluiten.”¹⁸) In paragraaf 2.2. van de memorie van toelichting worden de voordelen van de handhaving via de WAHV geschetst. “De afwijkende procesgang van de administratiefrechtelijke afdoening via de WAHV ontlast de strafrechtsketen en biedt ten opzichte van de transactie efficiëntievoordelen voor de handhaving. Het belangrijkste verschil is dat een administratieve sanctie via de WAHV onherroepelijk wordt en ten uitvoer kan worden gelegd, indien de betrokkene niet binnen zes weken na verzending van de beschikking in beroep gaat bij de officier van justitie. Dit zorgt voor kortere doorlooptijden in de afdoening, waardoor meerdere keren per jaar een registervergelijking kan worden uitgevoerd. Dit is een belangrijk verschil met het strafrechtelijk transactievoorstel waarbij justitie (...) stappen moet ondernemen indien een verdachte niet ingaat op de transactie. Voor de overige verschillen die zorgen voor de doelmatige afdoening van de WAHV kan worden gedacht aan de verplichting tot zekerheid stellen bij beroep bij de rechter (artikel 11, derde lid, en artikel 26a, tweede lid, WAHV) en het bij niet of niet volledig verhaal door de officier kunnen inzetten van dwangmiddelen zoals gijzeling, het innemen van het rijbewijs en de buitengebruikstelling van het voertuig van degene aan wie de administratieve sanctie is opgelegd.”

Het hof heeft vanaf augustus 2012 tot en met maart 2013 in totaal 414 zaken behandeld, waarin een of meerdere sancties ter zake van door middel van registercontrole vastgestelde overtreding van het bepaalde in artikel 30, tweede lid, WAM waren opgelegd. In nog geen vijf zaken was het mogelijk de zaak inhoudelijk te beoordelen. In de meeste gevallen was het beroep bij de kantonrechter niet-ontvankelijk verklaard wegens het niet stellen van zekerheid, hetgeen het hof noopte tot bevestiging van de beslissing van de kantonrechter, behoudens in die gevallen waarin de advocaat-generaal (veelal op grond van de “bijzondere omstandigheden van het geval”) de inleidende beschikking alsnog introk. Een substantieel deel van de zaken had betrekking op motorvoertuigen die al lange tijd niet meer aan het verkeer hadden deelgenomen,

Hufferigheid als onderscheidend criterium.

14. Besluit tot wijziging van de bijlage bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften alsmede de bijlage bij het Besluit OM-afdoening onderscheidelijk het Transactiebesluit 1994 in verband met onder meer een verhoging van de tarieven, *Stb.* 2011, 630.
15. Het uiterst kritische, maar genegeerde, advies van de Raad van State (WO3.11.0482/II) becijfert een tariefsverhoging in vier jaar tijd van ongeveer 66%.
16. De Telegraaf 5 maart 2012: “(Agenten) vinden dat de verhoudingen zoek zijn en hebben het gevoel dat ze alleen maar bezig zijn de staatskas te spekken.”
17. Tot wijziging van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften en de Gemeentewet in verband met het onder de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften brengen van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen en enkele technische verbeteringen, *Stb.* 2011, 170.
18. *Kamerstukken II 2009/10*, 32 438, nr. 3, p. 1.

waaronder opvallend veel bromfietsen. Een kenmerkend voorbeeld betreft een betrokkene die begin 2007 een “drietal oude brommertjes” heeft weggegeven aan een oudijzerhandelaar. Vanaf 5 november 2011 tot en met 15 januari 2013 heeft hij brieven, beschikkingen en aanmaningen gekregen, in totaal 72 stuks, van CJIB, RDW, OM, de rechtbank en het hof. Zelf heeft hij 17 keer een brief geschreven. Per 17 februari 2012 zijn de bromfietsen bij de RDW¹⁹⁾ uiteindelijk als gedemonteerd geregistreerd. Door de advocaat-generaal zijn de drie beschikkingen betreffende het op 14 september 2011 onverzekerd zijn van de drie bromfietsen op 21 december 2012 ingetrokken. Eveneens door de advocaat-generaal ingetrokken werd een sanctie, opgelegd aan iemand die het bewijs dat hij verzekerd was had opgezonden, maar zijn beroep bij de kantonrechter niet had ingetrokken, zodat de CVOM ondanks zijn voorname daartoe de inleidende beschikking niet introk.²⁰⁾ Er is een geval bij van een betrokkene, die zich beroept op eerdere (straf)procedures, waarin het OM zou hebben verklaard niets met de zaken van voor 2009 te kunnen doen, maar nieuwe zaken te blokkeren. Het betreft een drietal (oude) auto's waarvan hij stelt ze nimmer in bezit te hebben gehad. Negen inleidende beschikkingen van na 2009 van deze betrokkene werden ingetrokken.²¹⁾ In veel gevallen (overigens niet in alle!) ligt aan de ontstane problemen een onjuist handelen van een betrokkene ten grondslag, bijvoorbeeld het in goed vertrouwen de papieren meegeven voordat een vrijwaringbewijs is verkregen van de koper of van de sloper. Maar in hoeverre schiet de handhaving via de registercontrole haar doel voorbij als blijkt dat het motorvoertuig niet meer aan het verkeer deelneemt of kan deelnemen? De registercontrole is een belangrijk instrument om het niet-naleven van de verzekeringsplicht²²⁾ te ontdekken, maar het doel ervan staat niet op zichzelf: het gaat erom te vermijden dat door onverzekerde voertuigen aan het verkeer wordt deelgenomen.

De bijzondere gevallen waarmee het hof wordt geconfronteerd, maken duidelijk dat de rechtsbescherming van de betrokkene binnen de procedure van de WAHV niet voldoende is gewaarborgd. De atomistische wijze²³⁾ waarop de CVOM de beroepen tegen de inleidende beschikkingen behandelt, maakt dat het complete beeld in gecompliceerde zaken niet aan bod komt. De hoogte van de (cumulatie van) de sancties en het onbegrip van de betrokkenen met betrekking tot de procedure en tot hetgeen hen overkomt, brengt veelal mee dat geen zekerheid wordt gesteld, waardoor geen rechter meer aan de zaak te pas komt. Iedere kantonrechter die, en elk hof dat zich binnen de strafprocedure bezighield met de registercontrole zaken betreffende de WAM kent dit type zaken, waarin op zijn minst de verdachte de weg werd gewezen naar een oplossing. Ook verzetprocedures in hoger beroep zijn niet te verwachten. De hoogte van (de cumulatie van) het griffierecht en de zekerheidstelling werkt prohibitief, zeker nu de bedragen van de verhogingen na de eerste aanmaning en de tweede aanmaning bij

de Wet van 31 maart 2011²⁴⁾ zijn verhoogd tot respectievelijk 50 en 100% van het bedrag van de sanctie.²⁵⁾²⁶⁾

Er is een tweetal uitspraken van kantonrechters gepubliceerd in een verzetprocedure met betrekking tot problematische zaken als hierboven bedoeld. De kantonrechter te Zutphen behandelde op 20 november 2009²⁷⁾ het verzet van een betrokkene tegen twaalf door de officier van justitie te Leeuwarden uitgevaardigde dwangbevelen. De betrokkene had in de periode van 21 maart tot en met 22 juli 2000 naar zijn zeggen 278 kentekens op zijn naam gekregen via misbruik van zijn paspoort, terwijl hij in hechtenis zat in het buitenland. Inmiddels waren 182 kentekens van zijn naam afgehaald, blijkens informatie van de RDW. Hoewel de kantonrechter erkende dat het standpunt van de officier van justitie dat de verzetprocedure geen nieuwe instantie is om tegen de inleidende beschikking in beroep te gaan juist is, oordeelde hij dat in eerdere procedures het OM op grond van het verweer van de betrokkene beschikkingen had ingetrokken en dat het vasthouden aan de opgelegde dwangbevelen dan ook in strijd zou komen met het gelijkheidsbeginsel en/of het beginsel van fair-play. Hij verwees ook nog naar het gegeven van algemene bekendheid dat het uitermate moeilijk is de registratie van een kenteken te laten wijzigen, ook als daarvoor evident reden toe is.²⁸⁾ Hij verklaarde om die redenen het verzet gegrond. De tweede verzetzaak betreft een geval waarin de kantonrechter te Bergen op Zoom de menselijke maat mist in het optreden van het openbaar ministerie.²⁹⁾ De beschouwingen over de handelwijze van het openbaar ministerie lezen als een hartenkreet. “Deze handelwijze is namelijk een indicatie hoe in Nederland wordt omgegaan met administratiefrechtelijk afdoening van Mulderfeiten. Bij deze afdoening door het openbaar ministerie (van honderdduizenden zaken op jaarbasis) komt de individuele rechtsbescherming van de betrokken burger (justitiabele) steeds meer in het gedrang. (...) Niets verzet zich tegen een efficiënte afdoening van deze massale hoeveelheid aan (Mulder)zaken, maar het mag niet zo zijn dat met deze massa-afdoening de individuele rechtsbescherming van betrokkene in het gedrang komt. Deze kantonrechter signaleert al jarenlang in diverse (ook gepubliceerde) uitspraken dat deze rechtsbescherming wel in het gedrang komt. Het betreft hier vooral handelen in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel, motiveringsbeginsel en fair-playbeginsel.” In de daarop volgende in Verkeersrecht gepubliceerde zaak³⁰⁾ weigert deze kantonrechter in twee zaken een machtiging om gijzeling toe te passen, onder meer omdat geen onderzoek heeft plaatsgevonden naar alle op naam van de betrokkene staande zaken, hetgeen in de visie van de kantonrechter tot een andere beslissing zou hebben geleid dan het verzoek om gijzeling toe te passen. In deze zaak speelde dat het motorvoertuig reeds in 2009 ‘total loss’ zou zijn verklaard, terwijl de betrokkene geestelijk niet in staat was die acties te ondernemen om het kenteken van zijn naam te krijgen.

“ Het complete beeld komt in gecompliceerde zaken niet aan bod. ”

19. Dienst Wegverkeer.
20. Zie ook noot 13.
21. Overigens betrof het hier registercontrole ter zake van de APK, maar de problemen bij de WAM zijn eender, zij het financieel nog ernstiger.
22. En de keuringsplicht.
23. Een bromfiets wordt op 5 juli 2011 ingehuurd bij de aankoop van een nieuwe, maar er wordt geen vrijwaringbewijs ontvangen. De eerdere eigenares ontvangt een beschikking ter zake van het op 27 september 2011 onverzekerd zijn van de bromfiets. Op 19 maart 2012 trekt de officier van justitie die inleidende beschikking in, omdat “voldoende aannemelijk is gemaakt dat de beschikking niet in stand kan blijven”. Op dezelfde datum wordt haar een nieuwe beschikking verzonden ter zake van het onverzekerd zijn van de bromfiets op 27 januari 2012, gevolgd door (onder meer) een beschikking voor hetzelfde feit op 29 mei 2012!
24. *Stb.* 2011, 170.
25. Vanuit de door de Minister gehuldigde opvatting dat daaruit een prikkel ontstaat voor de overtreder om zijn boete tijdig te voldoen. Niet duidelijk is waarom de eerdere, gematigder, verhogingen die prikkel niet zouden verschaffen.
26. Een poging van het hof de cumulatie van griffierecht en zekerheidstelling te matigen werd door de Hoge Raad in het belang der wet gecasseerd. HR 23 mei 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU7141, *NJ* 2007/145 m.nt Mevis. Het hof heeft echter in de rechtspraak van de belastingkamer van de HR toch weer een opening gezien om in verzetzaken tot matiging over te gaan (Hof Arnhem-Leeuwarden, locatie Leeuwarden, 11 juli 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:5564, *VR* 2014/138).
27. ECLI:NL:RBZUT:2009:BK4669, *VR* 2010/75.
28. Overigens wordt standaard alleen voor de toekomst gewijzigd, ook als de reden tot wijziging veel eerder gelegen is, in verband met de integriteit van het registratiesysteem. Voor daaruit voortvloeiende problemen wordt door de RDW verwezen naar de Belastingdienst (wat betreft de motorrijtuigenbelasting) en naar de officier van justitie.
29. Kantonrechter Bergen op Zoom 8 maart 2012, ECLI:NL:RBBRE:2012:BV8859, *VR* 2013/20.
30. 26 juli 2012, ECLI:NL:RBBRE:2012:BX3146, *VR* 2013/21.

11
De inhoudelijk kwaliteit van de beslissingen zou het belangrijkste meetpunt moeten zijn.
. 12

Tot slot

Met betrekking tot de registercontrole van de verzekeringplicht dringt sterk de vraag zich op of de WAHV wel het juiste instrument van handhaving is. De rechtsgang van het administratieve beroep is voor de gevallen die er echt toe doen gebrekkig en het bedrag van de zekerheidstelling om het geschil aan de kantonrechter voor te leggen is hoog, zeker als het om meerdere sancties gaat. Tekenend is dat het hof bijna geen van de zaken inhoudelijk kan beoordelen en dat kantonrechters wegen zoeken om het gebrek aan rechtsbescherming te compenseren in – in beginsel – daartoe niet-geëigende procedures. De voordelen van de snelle en efficiënte afdoening verkeren in dit type zaken in forse nadelen met betrekking tot de rechtsbescherming, terwijl de financiële consequenties voor betrokkenen zeer ernstig kunnen zijn.

Ook de zogenaamde huftergedragingen passen naar hun aard niet thuis in de afdoening via de WAHV. De daarop gestelde sancties zouden tot een normaal niveau³¹⁾ moeten worden teruggebracht. Voor zover sprake is van asociaal gedrag bij het begaan van de in de bijlage als zodanig geoordeelde gedragingen, kan dit worden beoordeeld met gebruikmaking van het strafrechtelijke instrumentarium.³²⁾

Nu ook het algemene niveau van de sancties fors is gestegen, is het belang van een goede rechtsgang in administratief beroep urgenter geworden. Ondanks de zorg van de overheid met betrekking tot het achterblijven van de financiële opbrengsten bij de ramingen³³⁾, zou de CVOM ter verbetering van de afdoening in administratief beroep moeten worden voorzien van een afdeling beoordelaars op het niveau van parketsecretaris, die de buiten de standaardafdoening vallende zaken zouden moeten beoordelen, niet nadat beroep bij de kantonrechter is ingesteld, maar meteen na selectie van de binnengekomen beroepschriften. Het verantwoordelijke bestuursorgaan behoort niet pas na afloop van de procedure bij de rechter zijn verantwoordelijkheid te nemen, maar in de daarvoor geëigende procedure. Anders dan de doorlooptijden en de besparingen op de kosten zou van die afdeling de inhoudelijke kwaliteit van de beslissingen het belangrijkste meetpunt moeten zijn.

De voordelen van de handhaving van eenvoudige verkeersovertredingen via de WAHV raken door de verregaande besparingen op de afdoening in administratief beroep en de forse verhogingen van de sancties in bijzondere gevallen, maar ook in het algemeen, aangetast. Reflectie hierop door de wetgever zou passend zijn. Niet uit het oog mag immers worden verloren dat de WAHV in aanleg en uitvoering een uitstekend instrument is voor de afdoening van sancties voor veelvoorkomende verkeersovertredingen, mits is voldaan aan een adequate behandeling van de inleidende beroepschriften en wanneer de toegang tot de kantonrechter niet wordt belemmerd door een te hoge financiële drempel.

31. Vergelijk het rijden door rood licht.
32. Bij brief van 25 september 2014 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer heeft de Minister van Veiligheid en Justitie aangekondigd dat zo mogelijk de 'hufterovertredingen' per 1 januari 2015 zullen worden overgebracht van de Wet Mulder naar het strafrecht.
33. Zie het advies van de Raad van State (W03.10.0481/II) van 8 november 2010 en de reactie van de Minister van Veiligheid en Justitie daarop van 19 november 2010.