

# De Wet Mulder mag van de twintigste ee

Prof. mr. H.J.B. Sackers \*

29



## Vooraf

Toen op zekere dag een raadsman tegelijk met de vertegenwoordiger van het OM de zittingszaal betrad, zag hij direct dat de dossiers van het OM reeds in de zaal lagen. Voor hem was slechts één conclusie mogelijk: zij was dus eerder in de zittingszaal geweest en had met de rechter over de zaak van zijn cliënt kunnen spreken. Nota bene terwijl hij kort tevoren toegang tot de zittingszaal had gevraagd, om te controleren of tussen de rechter en het OM vooroverleg was gevoerd. Maar de bode had hem die toegang ontzegd. Hierdoor is, aldus de raadsman, de objectief gerechtvaardigde vrees ontstaan dat de betrokken rechter partijdig is, zodat slechts wraking rest.

\* Hoogleraar Bestuurlijk  
Sanctierecht aan de Radboud  
Universiteit Nijmegen.

[SPECIAL]  
25 JAAR  
L WAHV ]

# geen kathedraal uw worden

Wie denkt dat dit voorval zich heeft afgespeeld in het liquidatieproces of in een andere grote strafzaak, vergist zich. De wraking betrof het (hoger) beroep in een Mulder-zaak.<sup>1)</sup> Bij nadere beschouwing is het standpunt van deze wantrouwige raadsman minder vreemd dan op het eerste gezicht lijkt. De procedureregels in Mulder-zaken zijn in overwegende mate bestuursprocesrechtelijk. De gelijkheid van partijen is dominantier dan in het strafproces. Het omgaan met die regels blijft in de praktijk in de op strafrechtelijke traditie gebaseerde Mulder-zaken lastig. Uit de wetgeschiedenis blijkt dat bij Mulder-feiten het plegen als zodanig geen ernstige morele blaam op de overtreder werpt. Dus geeft het geen pas wanneer een officier van justitie iemand die zonder noodzaak over de vluchtstrook rijdt, 'asociaal' gedrag verwijt.<sup>2)</sup> Die strafrechtelijke invloeden vertroebelen de zuiverheid van de rechtspleging en dragen bij aan onduidelijkheid bij de rechtszoekende. Dit klemt, nu de grootschalige productie van Mulder-beschikkingen het gevolg is van tot op grote hoogte gestegen geautomatiseerde constatering en verwerking van gedragingen. Dit klemt ook, omdat de Wet Mulder (niet zonder reden de 'wet van de grote getallen') voortdurend media-aandacht genereert. Er zijn dus nog wel wat meer kritische noten te kraken dan de noten die Dijkstra eerder in dit tijdschrift kraakte.<sup>3)</sup> In deze bijdrage wordt de staf gebroken over het hybride karakter van de Wet Mulder; daaraan behoort een einde te komen. Voorkomen moet worden dat de Wet Mulder een kathedraal van de twintigste eeuw wordt.

## De kraamkamer van het bestuurlijke sanctierecht

De Wet Mulder is voor de ontwikkeling van het bestuurlijke sanctierecht trendsetend geweest. Eigenlijk is, de 'fiscale verhoging' buiten beschouwing latend, de Wet Mulder de kraamkamer van de bestuurlijke sanctie geweest. De enige bijzonderheid is dat de wetgever de bestuurlijke boete als sanctie (nog) niet had geïntroduceerd en om die reden in de Wet Mulder nog enigszins archaisch van een 'administratieve sanctie' spreekt. De komst van deze administratieve sanctie in het verkeers(straf)recht is een gevolg van een bij de wetgever sterk levende wens tot een verschuiving van strafrechtelijke naar bestuursrechtelijke hand-

having te komen. Eerder bestond de idee dat de handhaving bij uitstek voor het strafrecht was.<sup>4)</sup> Die opvatting veranderde. Gedurende de jaren tachtig van de vorige eeuw werd juist gezocht naar minder dure en zware en, tevens, effectievere en efficiëntere procedures. Ook ten behoeve van het verkeers(straf)recht bestond de drang naar verandering, mede met het oog op de sterke toename van het gemotoriseerde wegverkeer. Rond de invoering van de Wet Mulder is vooral door strafrechtjuristen stevig gedebatteerd. De voorstanders waren overtuigd van de argumenten van de Commissie Mulder, maar zij vonden kritische geluiden tegenover zich.<sup>5)</sup> Zo noemde Van Veen de wet een 'samenweefsel van juridische vondsten', en dat bedoelde hij niet als compliment.<sup>6)</sup> In zijn visie heeft de wetgever tunnels gegraven waar geen bergen zijn. Onder de kop 'Afschaffen, en wel zo snel mogelijk', maakte Mevis de inhoud van zijn standpunt duidelijk.<sup>7)</sup> Kern van de discussie was dat de wet brak met de traditionele opvatting dat straffen des rechters was en met buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten de grootst mogelijke voorzichtigheid moest worden betracht. Een van de andere, maar daarmee samenhangende kritiekpunten bestond uit de zienswijze dat een bestuursrechtelijke afdoening (ten opzichte van strafrechtelijke handhaving) per definitie een verzwakking van de positie van de burger zou inhouden.<sup>8)</sup> Daarbij, ondanks de overheveling, zou deze bestuursrechtelijke procedure door de burger worden ervaren als een strafrechtelijke procedure (hetgeen overigens nadien juist is gebleken). Uiteindelijk is het pleit beslecht ten faveure van de voorstanders van deze vorm van afdoening, die vooral op de grote vlucht van de (politie)transactie hadden gewezen. Bovendien, voor de overtreder, al dan niet op kenteken geverbaliseerd, had de introductie van de wet slechts het gevolg dat hem een 'Mulderbeschikking' werd uitgereikt. Zoveel verschil met de oude 'bekeuring' was er voor hem niet, want ook deze Mulderbeschikking bevatte de onduidelijke mededeling dat de betrokkene een boete ten deel was gevallen.

## De wet van de grote getallen

Nadat de wet op 1 september 1990 (gefaseerd) in werking was getreden<sup>9)</sup>, werd zij aanstonds als een groot succes gezien. Er werden meteen veel Mulderbeschikkingen uitgereikt. De wet werd in 1993

Hybride karakter van de Wet Mulder.

- Hof Arnhem-Leeuwarden 5 december 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:9856.
- Hof Leeuwarden 23 december 2005, VR 2006/43.
- A. Dijkstra, 'De WAHV: kritische noten', VR 2015/1. Zie ook: M. Barel, 'De WAHV, efficiency en rechtsbescherming in evenwicht?' in: E.B. Hofstee, O.J.D.M.L. Jansen & A.M.G. Smit (red.), *Kringgedachten* (Kring Corstens-bundel), Deventer, 2014, p. 3 e.v.
- H.E. Bröring, *De bestuurlijke boete*, Deventer, 2005, p. 20-23.
- Zie E.M. Koning-de Jong, 'De totstandkoming van de Wet Mulder', in: H. de Doelder e.a. (red.), *De Wet Mulder in perspectief*, Arnhem, 1990. Voorts wordt verwezen naar de bronvermelding in L.J.J. Rogier & J.W. van der Hulst, *De Wet Mulder*, Deventer, 2004, en de literatuuropgave in M. Barel, *Hoofddijnen van de Wet Mulder*, serie studiepockets strafrecht, nr. 24, Deventer, 2010.
- Th. Van Veen, 'Anders dan strafrechtelijk afdoen', VR 1985, p. 359-362.
- P.A.M. Mevis, 'Afschaffen, en wel zo snel mogelijk', *NJB* 1994, p. 1208-1210.
- Zie Barel, a.w. (2010), hoofdstuk 1, (Voor)geschiedenis van de Wet Mulder.
- Wet van 3 juli 1989, houdende administratiefrechtelijke afdoening van inbreuken op bepaalde verkeersvoorschriften, *Stb.* 1989, 300.

al 'de wet van de grote getallen' genoemd.<sup>10</sup> Zij mag met enig recht van spreken zo worden geduid, al zijn de laatste jaren de aantallen wat teruggelopen. Deels wordt deze terugloop verklaard doordat zich minder goed voorspelbare ontwikkelingen voordeden, zoals de economische crisis waardoor eenvoudigweg minder verkeer op de weg kwam, de slijtage in de controlesystemen, het soms langdurig buiten werking zijn van trajectcontroles als gevolg van (on)geplande wegwerkzaamheden en/of van cao-acties van de politie. Positief is dat ook gedragsveranderingen bij automobilisten zijn geconstateerd. Niet dat de meeste bestuurders zich nu als brave Hendrikjes in het verkeer gedragen, maar zij blijken beducht voor de pijn in de portemonnee te zijn geworden nadat zij vlak na de inwerkingtreding van een trajectcontrole werden geconfronteerd met veel of hoge boetes.<sup>11</sup> Toch blijven de cijfers over de Wet Mulder van indrukwekkende grootheid. Over de jaren 2013, 2014 en 2015 werden gecumuleerd 26.609.624 Mulderbeslissingen uitgereikt. Het leeuwendeel daarvan (meer dan 90%) betrof snelheidsovertredingen<sup>12</sup>, met op afstand de parkeerexcessen, het rijden door rood, het verzaken van de gordel- of helmplicht, niet-handsfree bellen en het voeren van ondeugdelijke of geen verlichting. Alleen al uit oogpunt van de opbrengst voor de staatskas is de Wet Mulder niet meer uit (de praktijk van) het bestuurlijke sanctierecht weg te denken. Toch is de Wet Mulder bepaald geen rustig bezit.

## Voortdurende commotie

Hoewel het bij de Wet Mulder niet om hemeltergend wangedrag gaat, houdt juist het dagelijkse karakter van bestrafte verkeersfouten de gemoederen met regelmaat bezig. Begin 2014 kopten de kranten dat 280.000 verkeersboetes onrechtmatig waren uitgeschreven. In een uitspraak van 20 februari 2014 had het Hof Arnhem-Leeuwarden uitgemaakt dat verkeersboetes niet automatisch mogen worden opgelegd door een computersysteem waaraan geen agent te pas komt ('de verbalsant 404040'-zaak). De Hoge Raad zag dat anders en oordeelde dat bij een sanctie die via een geautomatiseerd proces wordt opgelegd, niet wordt vereist dat eerst door een bevoegde ambtenaar onderzoek is gedaan naar bijzondere omstandigheden die een nadere beoordeling vergen.<sup>13</sup> In 2015 was er opnieuw commotie in de media. De redactie van RTL-nieuws had met een verzoek op basis van de Wet openbaarheid van bestuur gegevens opgevraagd over 'geflitste' auto's met een buitenlands kenteken. Kennelijk wilde men onderzoeken wat de gevolgen waren van de op Europees niveau gemaakte afspraken over wederzijdse inning van boetes.<sup>14</sup> Deze afspraken komen erop neer dat het CJIB buitenlandse boetes executeert bij Nederlanders die in één van de Europese lidstaten een geldboete hebben gekregen, en (omgekeerd) dat Nederlandse verkeersboetes opgelegd aan buitenlandse kentekenhouders in de EU worden geëxecuteerd. RTL wilde graag weten hoe dat nu in de praktijk ging, maar bemerkte eind september 2015 dat het ministerie alle flitsfoto's van onder meer Roe-

meense, Poolse en Bulgaarse kentekens had vernietigd. Uiteraard zijn hierover Kamervragen gesteld.<sup>15</sup> Eind november 2015 schreef de minister de Kamer dat verkeersovertreders met Poolse kentekens vanaf eind 2015 de boete thuis zouden krijgen; andere buitenlandse kentekenhouders volgen vanaf 2016.<sup>16</sup>

Voor andersoortige commotie waren rechters verantwoordelijk. In het najaar van 2015 oordeelden twee kantonrechters verschillend over de verhogingen die periodiek op de boetebedragen van de Wet Mulder waren losgelaten. De Gelderse kantonrechter noemde de verhogingen onrechtmatig, onder verwijzing naar de Nota van Toelichting bij het besluit van 8 oktober 2005, waarin een nieuwe systematiek voor de afstemming van de hoogte van de Mulderboetes werd ingevoerd.<sup>17</sup> Uit deze toelichting blijkt dat als uitgangspunt voor de vaststelling van de hoogte van de sanctie een tweetal criteria wordt gehanteerd: de consumentenprijsindex en de afstemming van de ernst van de gedraging met soortgelijke feiten. Echter zijn in de jaren 2008, 2011 en 2012 de bedragen verhoogd met een percentage dat de consumentenprijsindex ruim te boven gaat en zijn ze mede verhoogd om een financiële taakstelling te realiseren. Voor een dergelijke verhoging biedt art. 2 WAHV geen grondslag. De (Arnhemse) kantonrechter is van oordeel dat naast verhoging van de afschrikwekkende werking van de sanctie hier een budgettair doel wordt nagestreefd, dat geen grondslag vindt in art. 2 WAHV.<sup>18</sup> De kantonrechter in Almelo dacht daarover geheel anders. Naar zijn oordeel staat art. 2 niet in de weg aan verhoging van sancties ten behoeve van de schatkist.<sup>19</sup> De minister omarmde deze laatste uitspraak en verwees naar een uitspraak van het Hof Leeuwarden dat in 2005 oordeelde dat het de rechter in Mulder-zaken niet vrijstaat zich een oordeel te vormen omtrent de redelijkheid van de verhouding tussen de door de wetgever bepaalde hoogte van sancties en de ernst van de gedragingen.<sup>20</sup>

## Ongenoegen over de gijzeling

Niet alleen de hoogte van de boete was onderwerp van discussie, een breder dispuut werd gevoerd over het dwangmiddel gijzeling. De Wet Mulder kent de gijzeling om iemand tot betaling te dwingen van de hem opgelegde sanctie, zodra de beschikking onherroepelijk is en betaling is uitgebleven. Om een indruk te geven over de omvang van het dwangmiddel worden de cijfers van 2013 en 2014 weergegeven. Het gaat opnieuw om 'grote getallen'. In die twee jaren zijn er 205.765 reguliere vorderingen gijzeling in het kader van de Wet Mulder bij de rechter ingediend. Daarnaast werden nog eens 81.804 pro forma-vorderingen ingediend, oftewel een vordering tegen iemand zonder geldige woon- en/of verblijfplaats.<sup>21</sup> In de reguliere zaken zijn 179.656 verzoeken toegewezen. In ongeveer 63.000 zaken is daadwerkelijk tot gijzeling overgegaan. In een behoorlijk aantal gevallen blijkt geen onwil tot betaling, maar pure onmacht. Het in die gevallen toch doorzetten van de gijzeling stuit op brede weerstand bij de kantonrechters. Zo is in een

10. M.M. Kommer, *De wet van de grote getallen, kwantitatieve informatie over de Wet Mulder*, WODC, Den Haag, 1993.
11. D.E.G. Moolenaar, T. Zuidema & J. de Boer, *De afname van het aantal boetes en transacties voor verkeersovertredingen nader verklaard*, WODC, Den Haag, 2011.
12. Uit de kwartaalberichten die het ministerie verspreidt blijkt dat snelweg A2 (Amsterdam-Utrecht v.v.) de absolute topper is. Nagenoeg alle overtredingen worden op kenteken geregistreerd.
13. Hof Arnhem-Leeuwarden 20 februari 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:1236, VR 2014/30, m.nt. Simmelink. Later heeft het hof beslist dat in beginsel niet is vereist dat een aangewezen ambtenaar afzonderlijk en individueel beslist tot sanctieoplegging. Wel moet de sanctieoplegging aan een ambtenaar kunnen worden toegerekend, Hof Arnhem-Leeuwarden 5 juni 2014, VR 2014/97. In Hof Arnhem-Leeuwarden 22 juli 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:2202 is ten aanzien van de vaststelling van een APK een ander standpunt ingenomen. Het OM stelde met succes cassatie in het belang der wet in (HR 16 februari 2016, ECLI:NL:HR:2016:240, verderop in dit nummer opgenomen onder nr. VR 2016/32 en tevens besproken door prof. mr. J.B.H.M. Simmelink op p. 91-94 van dit nummer).
14. Het gaat om de met verschillende Europese lidstaten gemaakte afspraken op basis van de Europese Cross Border Enforcement-richtlijn en het kaderbesluit van de Raad van de EU uit 2005 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning van geldelijke sancties.
15. *Kamerstukken II*, 2014/2015, vraagnummer 2015Z08533 ('Geflitste buitenlandse bestuurder gaat vaak vrijuit'), en antwoord in *Aanhangsel Handelingen* 2436.
16. Brief van de minister d.d. 27 november 2015 ('Berichtgeving over foto's van buitenlandse kentekenhouders').
17. *Stb.* 2005, 555.
18. Rb. Gelderland 30 oktober 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:6950.
19. Rb. Overijssel 11 november 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:4998.
20. Brief van de minister d.d. 8 december 2015 ('Inzake de uitspraak van de kantonrechter Arnhem en beantwoording van Kamervragen over verkeersboetes'); Hof Leeuwarden 7 september 2005, LJN AU7383.
21. Er wordt niet geregistreerd in hoeveel pro forma-zaken gijzeling wordt toegekend.

uitspraak het volgende te lezen.

“Opvallend is dat het CJIB (en in het verlengde hiervan de officier van justitie) kennelijk niets doet met een melding van de door hen ingeschakelde deurwaarder inhoudende dat er ‘geen verhaalsmogelijkheden aanwezig worden geacht’. De verzoeken van de officier van justitie zijn onzorgvuldig voorbereid en gemotiveerd. Indien de betrokken officier van justitie bijvoorbeeld naar alle op naam van betrokkene openstaande zaken had gekeken, had hij/zij beslist anders gehandeld. Helaas functioneert de officier van justitie binnen een werkproces, waarbij hij/zij kennelijk slechts naar afzonderlijke (losse) zaken kijkt, ervan uitgaande dat de officier van justitie deze zaken daadwerkelijk onder ogen krijgt. Gelet op de doelstelling van het dwangmiddel van gijzeling moet sprake zijn van een reële verwachting dat betrokkene in staat is de sancties te voldoen. Indien vast staat dat betaling niet tot de mogelijkheden behoort, is er geen sprake van de bedoelde verwachting en zal het doel van de gijzeling niet kunnen worden bereikt. Het ligt veeleer voor de hand om, gelet op de persoonlijke omstandigheden van betrokkene, de opgelegde sancties geheel of gedeeltelijk kwijt te schelden en/of met betrokkene een betalingsregeling af te spreken.”<sup>22)</sup>

Het verwijt was niet nieuw. Andere kantonrechters verweten het OM al eerder zich achter standaardprocedures te verschuilen. Als een boete niet wordt betaald, wordt automatisch een heel traject doorlopen. Van eerste aanmaning met verhoging tot de gijzeling, zonder te kijken of wellicht meerdere soorten overtredingen op naam van dezelfde persoon staan met hetzelfde voertuig. “Het gevolg is dat niet alleen deze persoon onevenredig wordt belast, maar ook dat het hele systeem, inclusief de rechterlijke macht, enorm wordt belast”, aldus fulmineerden de kantonrechters. Overbodig te melden dat vorderingen tot gijzeling werden afgewezen.<sup>23)</sup> Richt de kritiek zich op de wetssystematiek? Nee, er wordt volgens de rechters onvoldoende naar de concrete zaken gekeken. Het volgende voorbeeld getuigt daarvan. Iemand had een (uiterst geringe) snelheidsoverschrijding erkend, maar zij had aangevoerd dat zij op weg was naar het politiebureau om haar dochter op te halen die eerder die dag slachtoffer van een ernstig zedendelict was geweest. Door die heftige gebeurtenis had zij onvoldoende op haar snelheid gelet. De politie stuurde een email aan het CJIB waarin de situatie werd uitgelegd, met het verzoek om de initiële beschikking ongedaan te maken. Tevergeefs; uiteindelijk liep het uit op een vordering tot gijzeling. De kantonrechter hield de behandeling tot twee keer toe aan om de officier van justitie in de gelegenheid te stellen de boete te heroverwegen. Een reactie bleef uit. De kantonrechter achtte de handwijze van het OM (en het CJIB) ‘hoogst ongepast’. Zijn beslissing bevat in niet mis te verstane bewoordingen kritiek op het (gijzelings)beleid van het OM.<sup>24)</sup> Eerder kwam vergelijkbare kritiek van advocaten, en in de Tweede Kamer werden vragen gesteld.<sup>25)</sup> Ook hierin wordt het argument teruggevonden dat de gijzeling alleen is bedoeld om men-

sen aan te pakken die de portemonnee niet willen trekken. Rechters lijken niet langer bereid mensen om openstaande verkeersboetes achter de tralies te laten zetten. Kantonrechters in Breda, Den Haag en Amsterdam lieten aan de Raad voor de rechtspraak weten zich zorgen te maken. In Amsterdam is afgesproken duidelijker dossiers van het OM te eisen, waaruit blijkt hoe de schuldenaar er financieel voorstaat. De staatssecretaris reageerde met een nieuw gijzelingsbeleid. De betalingsmacht van betrokkene staat hier meer centraal in de motivering. Daarbij is het uitgangspunt dat alleen een vordering tot gijzeling wordt ingediend indien er een indicatie is dat iemand wel kan betalen. In de laatste maanden van 2014 daalden de aantallen vorderingen scherp. De eerste vorderingen ‘nieuwe stijl’ zijn voorjaar 2015 aangebracht.<sup>26)</sup> Ondertussen wreef de Nationale ombudsman ook nog wat zout in de wond. In november 2015 bracht hij zijn rapport ‘Gegijzeld door het systeem’ uit, met een stevige aanbeveling per direct te stoppen met gijzelingen van mensen die wel willen, maar niet kunnen betalen.<sup>27)</sup>

## Wispelturige wetgever

De wetgever zelf droeg ook een steentje bij aan een lichte wanorde rond de Wet Mulder. Weliswaar is deze wet na een gedegen parlementaire behandeling in het Staatsblad verschenen, dat geldt niet voor de wijzigingen die nadien zijn toegevoegd. Met name rond de behandeling van de Wegenverkeerswet 1994 wilde het maar niet vloten de beide wetten op voor de praktijk niet onbelangrijke onderdelen te harmoniseren. “De wetgever is niet altijd zorgvuldig geweest. [...] Wetswijzigingen zijn met een te grote snelheid doorgevoerd en op de valreep (dat wil zeggen tot een maand voor de feitelijke invoering) ingrijpend gewijzigd”, schreef Barel in 1995.<sup>28)</sup> Haar waarschuwendende woorden hebben de wetgever kennelijk niet bereikt. In 1997 werd de wet namelijk opnieuw ingrijpend gewijzigd, met onder meer aanpassingen in de regeling van de dwangmiddelen, de procedure voor de kantonrechter en het verzet.<sup>29)</sup> In 1999 volgde de oplossing voor de als onaanvaardbaar beoordeelde werklustvergroting bij de Hoge Raad.<sup>30)</sup> De oplossing bestond in het schrappen van de mogelijkheid van cassatieberoep en de instelling van hoger beroep bij het Hof Leeuwarden. Daarna was het, op enige punten van ondergeschikt belang na<sup>31)</sup>, een tijd rustig. Op 1 juli 2011 werd de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen (WAM) onder het toepassingsbereik van de Wet Mulder gebracht.<sup>32)</sup> Het voornaamste motief voor de ‘vermuldering’ was gelegen in de noodzaak tot ontlasting van de strafrechtssketen. Het is een argument dat door de wetgever dikwijls werd gebruikt om de noodzaak van (nieuwe) bestuursrechtelijke sancties te onderbouwen, maar dat door zijn veelvuldige gebruik aan overtuigingskracht heeft ingeboet. Evenmin overtuigt het argument dat de overheveling van de WAM naar de Wet Mulder ten opzichte van de (strafrechtelijke) transactie efficiëntievoordelen voor de handhaving biedt. Terecht wezen verschillende adviseurs op de Wet OM-afdoening. De

“Vermuldering’ om de strafrechtssketen te ontlasten.”

22. Rb. Noord-Holland 6 september 2013, ECLI:NL:RBNHO:2013:9343.
23. Zie bijvoorbeeld Ktr. Bergen op Zoom 28 april 2011, VR 2013/4.
24. Ktr. Bergen op Zoom 8 maart 2012, VR 2013/20.
25. Kamervragen 2014Z02114 over de aanscherping van het beleid bij gijzeling (ingezonden 6 februari 2014).
26. Antwoord op Kamervragen 2015Z06286 over het bericht dat kantonrechters vinden dat wanbetalers te makkelijk worden gegijzeld (ingezonden 8 april 2015). Over het resultaat valt nog weinig te zeggen, behalve “dat de nieuwe vordering nog niet in beton is gegoten”, aldus No 2015/160, p. 43.
27. Rapport 12 november 2015, No 2015/160.
28. M. Barel, ‘Verandering van richting in het verkeersrecht’, in: J.P. Balkema e.a. (red.), *Dynamisch strafrecht* (Corstensbundel), Deventer, 1995, p. 22.
29. Wet van 15 mei 1997, *Stb.* 1997, 212.
30. Wet van 28 oktober 1999, *Stb.* 1999, 469. Kwamen er in 1993 totaal 434 Mulderzaken bij de Hoge Raad binnen, in 1996 was dat aantal opgelopen tot 813. In 1997 werden zelfs 1.046 Mulderzaken bij de Hoge Raad ingediend, ongeveer een kwart van het totale zaakaanbod (*Kamerstukken II*, 1997/1998, 25 927, nr. 3).
31. Bedoeld zijn de aanpassingen als gevolg van de inwerkingtreding van de Vierde tranche Awb in 2009.
32. Wet van 31 maart 2011 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).

## “ Recriminalisering van ‘hufter’-feiten.

minister bleef echter bij het standpunt dat van de handhaving via de Wet Mulder een adequate afschrikkende werking uitgaat, zonder evenwel met overtuigingskracht op het alternatief van de strafbeschikking in te gaan.<sup>33</sup> Waarop de minister evenmin inging was het overgangsrecht, zodat de rechter eraan te pas moest komen. Het Leeuwardense hof had een verdachte voor onverzekerd rijden veroordeeld tot een geldboete van € 380,-. Volgens het hof was sprake van verandering van wetgeving zoals bedoeld in art. 1, tweede lid, Sr, en daarom zag het hof geen ruimte om de eis van het OM, dat onder meer een voorwaardelijke OBM had gevorderd, te volgen.<sup>34</sup> De Hoge Raad oordeelde dat van een verandering van wetgeving geen sprake is. Hieronder kan niet worden verstaan een verandering in de regels van het sanctierecht, dus ook niet bij een wetwijziging waarbij in algemene zin naast strafrechtelijke afdoening óók een bestuursrechtelijke afdoening mogelijk wordt gemaakt.<sup>35</sup>

Nu valt, afgezien van dit overgangsrechtelijke probleempje, te leven met de overheveling van de WAM, de recriminalisering van de zogenoemde ‘hufter’-feiten is een ander verhaal. In 2013 verscheen het rapport ‘Sancties in het verkeer’.<sup>36</sup> Kamerleden reageerden op de bevindingen uit het rapport met enig ongenoegen, in hoofdzaak omdat de Wet Mulder bij de aanpak van veelplegers in het verkeer geen progressief boetesysteem kent. Snelheidsrecidivisten krijgen dus voor iedere overtreding dezelfde boete. Het Kamerlid Kooiman riep de minister op om stelselmatige verkeersovertreders zwaarder te straffen.<sup>37</sup> Andere politici wilden voor deze groep zelfs de mogelijkheid creëren om rijbewijs en auto af te pakken. De minister reageerde en kondigde een aanpak aan waarbij aan de wensen van de Kamer tegemoet zou worden gekomen.<sup>38</sup> Indien voor recidiverende weggebruikers het opleggen van steeds hogere boetes, rijontzeggingen of celstraffen mogelijk moet worden, dan kan dat alleen via het strafrecht. Was de (lichte) snelheids-overtreding eerder gedecriminaliseerd, zij werd prompt weer gecriminaliseerd. Want, zo schreef de minister aan de Kamer, een aantal ‘hufter’-feiten verdwijnt uit de Wet Mulder en zal voortaan strafrechtelijk worden afgedaan. Met ingang van 1 januari 2015 zijn de verkeersfeiten die opzet behelzen, potentiële gevaarstelling of hinder inhouden, mogelijke gevolgen voor derden hebben en die in de perceptie van medeweggebruikers asociaal zijn, overgeheveld naar het strafrecht. Voor deze feiten geldt dat zij voortaan direct bij de eerste overtreding leiden tot een strafrechtelijke reactie van het OM. Uit de bijlage bij de brief die de minister eind 2014 aan de Kamer schreef, blijkt dat het om 23 feiten gaat (waaronder bumperkleven, blijven rijden op een rijstrook met rood kruis of rijden over de vluchtstrook).<sup>39</sup> Daarnaast zijn nog eens 29 feiten opgenomen waarvoor het *three strikes and you’re out*-principe geldt: drie eerder gepleegde feiten leiden tot fors zwaardere sancties van de kant van het OM.

## Een eerste reflectie

De Wet Mulder kan, gelet op het voorgaande, geen rustig bezit worden genoemd. Gezien haar status als ‘wet van de grote getallen’, is de vraag gerechtvaardigd in hoeverre deze wet nog aan de hedendaagse opvattingen voldoet. Is deze wet, die hiervoor trendsettend werd genoemd, op onderdelen nog wel in de mode? Hiervoor zijn al vraagtekens geplaatst bij de praktijk van de gijzeling. Maar er is meer. Bij een eerste reflectie valt meteen op hoe nodeloos gecompliceerd de rechtsbescherming is geregeld. Men herkent daarin de discussie die bij de totstandkoming van de wet is gevoerd. De rechtsbescherming vertoont namelijk sterke strafrechtelijke trekjes, voorzien van een bestuursrechtelijke sausje. Het jargon van de Wet Mulder is daardoor enigszins archaisch te noemen. Hierover zodadelijk. Ook inhoudelijk kan men vraagtekens plaatsen. Over de vraag of de halvering van de boete voor zestienminners nog van deze tijd is, valt te discussiëren<sup>40</sup>, maar met de verplichte zekerheidsstelling bij het beroep op de rechter loopt de Wet Mulder beslist uit de pas. Dit alles doet de vraag rijzen of het allemaal niet wat eenvoudiger en/of eenduidiger kan, bijvoorbeeld door aansluiting te zoeken bij de Algemene wet bestuursrecht. Het antwoord moet bevestigend luiden. Uit oogpunt van rechtseenheid behoort de status aparte van de Wet Mulder te verdwijnen. Het bestuurlijke sanctierecht, waartoe de administratiefrechtelijke handhaving van de verkeersvoorschriften behoort, is na de Vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht voldoende tot wasdom gekomen. De Wet Mulder behoort daarop te worden aangepast. Op zich genomen is dit geen revolutionair standpunt. In 2007 erkende de minister tijdens de behandeling van de Vierde tranche dat aanpassing van de Wet Mulder is overwogen, maar daarvan om doelmatigheidsredenen is afgezien. Het zou een relatief ingrijpende operatie zijn, die ook stevige gevolgen voor de uitvoeringspraktijk zou hebben. Het leek de minister beter een aanpassing van de Wet Mulder te laten rusten en op middellange termijn te bezien of het mogelijk en wenselijk is de wet aan te passen aan het bestuurlijke boeterecht of te doen terugkeren naar het strafrecht.<sup>41</sup> Welnu, los van de vraag of de ‘middellange termijn’ is verstreken, aanpassing is zowel mogelijk als wenselijk. Om te beginnen met een requiem voor het Mulder-jargon.

## Mulder-jargon

Hoewel men kan stellen dat termen als ‘Wet Mulder’ en ‘Mulderbeschikking’ redelijk zijn ingeburgerd, en zelfs het woord ‘vermuldering’ zonder taalkundige gêne wordt gebezigd, is er alleszins reden om het jargon aan te passen aan het begrip-apparaat van het bestuurlijk sanctierecht. Dit houdt in dat de term ‘administratieve sanctie’ (elders formuleert de wet dit als een ‘administratiefrechtelijke sanctie’ of gewoon als ‘sanctie’) plaats zou moeten maken voor wat zij in feite is: een bestuurlijke boete. Zij voldoet aan de in art. 5:40 Awb opgenomen definitie van een algemene leedtoevoegende bestuurlijke sanctie, namelijk een

33. De minister wenste prioriteit te geven aan de invoering van de strafbeschikking betreffende lichte gevallen van rijden onder invloed, gemeentelijke overlastfeiten en ter vervanging van de politiStrafbeschikking, *Kamerstukken II*, 2009/2010, 32 438, nr. 3.
34. Hof Leeuwarden 30 september 2011, *NJFS* 2011/58.
35. HR 5 maart 2013, *NJ* 2013/163. Voor de overheveling van sancties van het strafrecht naar het bestuursrecht is HR 11 oktober 2011, *NJ* 2012/79, m.nt. Keijzer, *LJN BQ8193* van belang. In dit arrest (dat een vervolg is op HR 12 juli 2011, *NJ* 2012/78, m.nt. Keijzer, *LJN BP6878*) oordeelt de Hoge Raad dat de overheveling van tot dan toe strafrechtelijk gesancioneerde gedragingen naar het bestuursrecht in zijn algemeenheid geen gewijzigd inzicht van de wetgever over de strafwaardigheid van een overtreding impliceert.
36. Ch. Goldenbeld e.a., *Sancties in het verkeer*, Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid, Den Haag, 2013.
37. *Kamerstukken II*, 2013/2014, 29 398, nr. 386.
38. *Kamerstukken II*, 2013/2014, 28 398, nr. 393.
39. *Kamerstukken II*, 2014/2015, 29 398, nr. 410. De gewijzigde bijlage, bedoeld in art. 2 WAHV, werd gepubliceerd in *Stb.* 2014, 484.
40. Een vrij unieke bepaling, want elders bestaat geen afzonderlijk jeugdboeterecht. Voor het overige bevat de Wet Mulder geen bijzondere bepalingen voor jeugdigen; zie Barels, a.w. (2010), p. 66.
41. *Kamerstukken II*, 2006/2007, 31 124 nr. 3; *Kamerstukken II*, 2004/2005, 29 849, nr. 17.

bestraffende sanctie, inhoudende een verplichting tot betaling van een geldsom.<sup>42)</sup> Gelijk de wetgever eerder in het fiscale recht afscheid nam van de term ‘verhoging’ en die verruilde voor ‘fiscale boete’, wordt dit ook voor de Wet Mulder bepleit.

Aan het bezigen van de eufemistische term ‘betrokkene’, waarmee degene wordt bedoeld aan wie de administratieve sanctie wordt opgelegd, hoort ook een einde te worden gemaakt. Ook al valt te begrijpen dat de wetgever het gebruik van het woord ‘verdachte’ heeft willen reserveren voor het strafrecht, bij de invoering van de Wet OM-afdoening koos men voor het aanduiden van degene aan wie een strafbeschikking is uitgevaardigd niet voor ‘betrokkene’, maar gaf men de voorkeur aan de term ‘bestrafte’. Hoewel ook daarop valt af te dingen, verdient een eenduidig begrip de voorkeur. Die voorkeur zou zonder problemen kunnen zijn gelegen in de term ‘degene tot wie de beschikking zich richt’, maar beter nog, deze gewoon aanduiden als ‘overtreder’, zoals de Algemene wet bestuursrecht die term bezigt ten aanzien van degene tot wie zich de herstellende en de bestraffende sancties richten (art. 5:1 Awb).

## Rechtsbescherming

Ook de rechtsbescherming verdient aanpassing. Jaarlijks leggen ongeveer drie- tot vierhonderdduizend personen hun Mulderbeschikking aan de officier van justitie voor. Ongeveer vijftien procent meldt zich daarna bij de kantonrechter. Het rechtsgevoel van circa tweeduizend van hen is dan (nog) niet bevredigd, want die maken gebruik van de mogelijkheid om tegen de beslissing van de kantonrechter hoger beroep in te stellen bij het Hof Arnhem-Leeuwarden. Het administratieve beroep op de officier van justitie is, hoewel de Algemene wet bestuursrecht deze vorm van rechtsbescherming kent, alleen al door zijn zeldzame karakter, niet meer van deze tijd.<sup>43)</sup> Dat art. 7 WAHV diverse artikelen uit de afdeling 7.2. Awb (met alle bepalingen over het administratief beroep) uitsluit, is, gelet op de aldaar geregelde formaliteiten, niet onlogisch; men kan stellen dat zij de toepassing van de Wet Mulder onnodig compliceren. Maar het heeft ondertussen wel iets krampachtigs, nu de bepalingen uit deze afdeling wel essentieel zijn voor het administratief beroep. Het hybride karakter van de regeling in de Wet Mulder wordt echter onderstreept door art. 7 WAHV. Het geeft de officier van justitie de ruimte om in afwijking van art. 7:16, eerste lid, Awb slechts de indiener van het beroepschrift (en niet een eventuele derde-belanghebbende) de gelegenheid toe horen te bieden, hetgeen overigens niet zelden telefonisch pleegt te geschieden.<sup>44)</sup>

Een belangrijk kenmerk bij het administratieve beroep is dat het ‘hogere’ bestuursorgaan een zekere mate van toezicht toekomt op het lagere orgaan. In de literatuur wordt om die reden wel verdedigd dat het bestreden besluit door het hogere orgaan opnieuw wordt beoordeeld en ook op doelmatigheid kan worden getoetst. Van de

omvang van die toetsing laat art. 8 WAHV weinig heel. Het beperkt in Mulder-zaken de gronden tot een drietal, waarvan alleen de onder a genoemde grond (aannemelijk maken dat iemand anders de gedraging verrichtte) voor enige beoordelingsmarge kan zorgen. De andere twee door art. 8 WAHV voorgeschreven beroepsgronden vergen nauwelijks intellectuele hoogstand, zodat het de vraag is waarom die door de officier van justitie en bijvoorbeeld niet door een modale bezwaarschrijftcommissie kunnen worden beoordeeld. Eenvoudiger nog zou de in het bestuursrecht niet ongebruikelijke techniek kunnen worden gekopieerd door, alvorens een definitieve beschikking te nemen, de overtreder eerst om een zienswijze te vragen.

Dat tegen de beslissing van de officier van justitie beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank ontmoet geen kritiek. Uiteindelijk behoort een overtreder een rechterlijk oordeel te kunnen vragen. Dat in het verleden voor de kantonrechter werd gekozen valt (historisch) te verklaren. Nu echter de kantonrechter alweer enige tijd tot de rechtbank behoort, lijkt bij het geheel buiten toepassing verklaren van hoofdstuk 8 Awb (bepalingen over de wijze van procederen bij de rechter) het spreekwoordelijke kind met het badwater weggegooid. Dat in afwijking van art. 6:4, derde lid, Awb, het beroepschrift moet worden ingediend bij de officier van justitie die op het administratief beroep heeft beslist, zal vooral uit oogpunt van efficiency zijn ingegeven; de aanhoudende klachten van kantonrechters over incomplete dossiers doen anders vermoeden. Principiëler is de vraag of de beperking in de beroepsgronden in Mulderzaken wel voldoet aan de eis van het Europese Hof dat de overtreder zijn standpunten in ‘full jurisdiction’ aan de rechter moet kunnen voorleggen. Verdedigbaar is dat de appellante de kans moet hebben de rechter te overtuigen dat de beschikking in strijd met de wet of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur was, of dat anderszins rekening moet worden gehouden met de omstandigheden waaronder de gedraging plaatsvond en de persoonlijke omstandigheden van de overtreder.<sup>45)</sup> Men kan tegenwerpen dat art. 9 lid 2 sub b WAHV daarin voorziet. Dat is ten dele juist, want volgens het Hof Arnhem-Leeuwarden zijn de omstandigheden waarop de matigingsbevoegdheid van art. 9 WAHV ziet blijkens de wetsgeschiedenis beperkt tot ‘uitzonderlijke omstandigheden die in de persoon van betrokkene liggen en die, indien aannemelijk geworden, de verwijtbaarheid van de gedraging weliswaar niet opheffen, doch wel in zekere mate kunnen verminderen, alsmede, in voorkomend geval, omstandigheden die de financiële situatie van een betrokkene betreffen’.<sup>46)</sup> ’s Hofs verwijzing naar de wetsgeschiedenis is volkomen juist; andere (bestuurs) rechters hebben in bestuurlijke boete-zaken de totstandkomingsgeschiedenis echter wel eens ter zijde geschoven.<sup>47)</sup>



**Oogpunt van efficiency.**



42. Niet zonder reden wordt de Wet Mulder behandeld in: Bröring, a.w. (2005), p. 267 e.v.
43. Bovendien spreekt art. 1:5 Awb bij administratief beroep over het vragen van een voorziening bij een *ander* bestuursorgaan dan hetwelk het besluit heeft genomen. De sanctie wordt volgens art. 3 WAHV niet opgelegd door een bestuursorgaan, maar door daartoe aangewezen ambtenaren.
44. Het opgeven van een telefoonnummer in een beroepschrift is niet wettelijk voorgeschreven (art. 6:5 Awb en art. 6, lid 2, WAHV). Het niet opgeven ervan is geen wettelijke grond om van het horen af te zien (art. 7:17 Awb); gelet op art. 7:19, derde lid, Awb, dient het horen in het openbaar te geschieden, en slechts met toestemming van de betrokkene kan worden volstaan met telefonisch horen, Hof Leeuwarden 2 juli 2012, VR 2013/131.
45. Uit de gepubliceerde rechtspraak bestaat overigens de indruk dat in veel gevallen art. 9 lid 2 onder b WAHV ook in die zin wordt uitgelegd.
46. Hof Arnhem-Leeuwarden 26 juni 2013, VR 2014/16.
47. Bijvoorbeeld in CRvB 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754, AB 2015/8, m.nt. Stijnen.

## Zekerheidstelling

De meest vreemde eend in de bijt van de Wet Mulder is de zekerheidstelling. Art. 11 WAHV bevat de plicht voor de appellerende overtreder om, alvorens zijn beroep mag worden behandeld, zekerheid te stellen voor de betaling van de sanctie en de administratiekosten. Al tijdens de parlementaire behandeling is over die zekerheidstelling het nodige te doen geweest. Hoewel zij formeel strekt tot verhaal van de boete en niet onverenigbaar wordt geacht met het recht op toegang tot de rechter, wekt zij onbedoeld de schijn dat tekort wordt gedaan aan het vermoeden van onschuld en in feite als een drempel fungeert. Daaraan doet niet af dat de Hoge Raad de zekerheidstelling accepteert, indien de betrokkene in een concreet geval maar steeds een beroep kan doen op zijn financiële onvermogen.<sup>48)</sup> De zekerheidstelling, hoe men het wendt of keert, blijft in het publiekrechtelijke handhavingsrecht een rara avis. Noch waar zeer hoge bestuurlijke boetes kunnen worden opgelegd (bijvoorbeeld door de Autoriteit Consument en Markt), noch hele lage (bijvoorbeeld door een gemeentebestuur op grond van de Participatiewet) dwingt het instellen van een rechtsmiddel tot een zekerheidstelling. Omdat het bestaansrecht daarvan in de Wet Mulder niet kan worden verdedigd met een beroep op de veelvuldigheid van de verkeersovertredingen of de geringe strafwaardigheid daarvan, behoort zij, met andermaal de rechtseenheid als argument, te worden afgeschaft. Ook als drempel voldoet de zekerheidstelling niet (meer), nu het Hof Arnhem-Leeuwarden die drempel voor appellanten met beperkte financiële draagkracht in vaste rechtspraak heeft geslecht, althans niet (langer) als barrière opwerpt.<sup>49)</sup>

Tegelijk kan men zich in dit kader afvragen of de appelpgrens voor het hoger beroep niet aan een heroverweging toe is. Enerzijds is het niet goed uit te leggen waarom de wetgever in de Wet Mulder die op € 70,- heeft gesteld (en bij strafrechtelijke overtredingen (slechts) op € 50,-), anderzijds is het van principiële aard of het hanteren van een appelpgrens zich verhoudt met het karakter van een bestuurlijke boete. Noch in de artikelen 8:3 tot en met 8:5 Awb (beperkingen in eerste aanleg), noch in art. 8:104 Awb (beperkingen hoger beroep) is ten aanzien van bestuurlijke sancties een minimumbedrag opgenomen. Voor de Wet Mulder was het argument dat het beroep op de rechter een schaars en duur goed is, en daarom voor eenvoudige zaken beperkt kon blijven tot een eenmalige rechterlijke beoordeling.<sup>50)</sup> Ook bestuurlijke boetes op grond van bijvoorbeeld de Participatiewet zijn dikwijls bescheiden van omvang, maar daarin wordt geen argument gezien om de beboete een of meer rechtsmiddelen te onthouden. Op dit punt behoort de Wet Mulder te worden aangepast aan hetgeen elders in het bestuurlijke sanctierecht gebruikelijk is.

## De Mulder-dwangmiddelen

De wetgever is kennelijk nogal bezorgd geweest over het binnenhalen van de centjes, want naast de zekerheidsstelling kent de Wet Mulder eigen dwangmiddelen teneinde de wanbetaler alsnog tot betalen te inspireren. Het dwangmiddel van de gijzeling is hiervoor al aan de orde gekomen. Verder kan, indien geen (volledig) verhaal heeft plaatsgevonden, op grond van art. 28a WAHV tot inname van het rijbewijs worden besloten.<sup>51)</sup> Afdeling 5.3.1 Awb (over de last tot bestuursdwang) is hier volgens art. 30 WAHV niet van toepassing. De wetgever heeft hiermee de autonomie van dit dwangmiddel willen benadrukken door geen misverstand erover te laten bestaan dat beroep op de rechter (zoals bij de last tot bestuursdwang en bij de strafrechtelijke raadkamer mogelijk is) hier niet mogelijk is.<sup>52)</sup> De 'waarom-vraag' is in het midden gebleven. Ronduit curieus is dat de weigerachtigheid om gevolg te geven aan de opdracht tot inleveren twee gevolgen heeft. Er ontstaat een civiele schuld omdat de officier van justitie bevoegd is het rijbewijs op kosten van de nalatige te doen inleveren.<sup>53)</sup> Daarnaast is er een strafrechtelijk gevolg, nu niet-inleveren in art. 34 WAHV afzonderlijk als overtreding strafbaar is gesteld. Merkwaardig is dat de wetgever niet in de Wet Mulder, maar in de Wegenverkeerswet 1994 nog een addertje onder het gras heeft verstopt. Degene die na de vordering tot inlevering toch gaat rijden, maakt zich schuldig aan overtreding van art. 9 lid 8 WVV 1994. Dat het hier niet om een misdrijf gaat, strekke de overtreder tot troost.

Het tweede dwangmiddel is de buitengebruikstelling van het voertuig waarmee de overtreding werd begaan (art. 29 WAHV).<sup>54)</sup> Ook hier bezigt de wetgever spierballentaal. Indien dit voertuig namelijk niet wordt aangetroffen, kan dit dwangmiddel worden toegepast op een soortgelijk voertuig waarover de betrokkene vermag te beschikken. Soortgelijk betekent dat als de gedraging met een auto werd begaan, het OM een andere auto mag meenemen. Dit kan ook een huurauto betreffen.<sup>55)</sup> De buitengebruikstelling kan inhouden dat het voertuig op kosten van de betrokkene naar een politiebureau of een andere plaats wordt gesleept, of dat een mechanisch hulpmiddel aan het voertuig wordt aangebracht (wielklem of stuurslot), waardoor wordt verhinderd dat met het voertuig wordt weggereden. De wetgever heeft rekening ermee gehouden dat de auto's waarop de buitengebruikstelling wordt toegepast niet alleen minder bedielden als eigenaar hebben, maar ook dikwijls weinig waarde zullen hebben. Daarom is er een uitvoerige regeling voor auto's die de vergelijking met een wrak goed kunnen doorstaan. Indien namelijk twaalf weken na de aanvang van de buitengebruikstelling de rechthebbende zijn voertuig niet heeft afgehaald, wordt hij geacht zijn recht op het voertuig te hebben opgegeven en is de officier van justitie bevoegd het voertuig om niet aan een derde in eigendom te doen overdragen, te doen verkopen of te doen vernietigen. Dezelfde bevoegdheid bestaat ook binnen de termijn van twaalf weken zodra het gezamenlijke bedrag van de vor-

### “ ..... Spierballentaal van de wetgever.

48. HR 28 juni 1994, NJ 1994/657.

49. Hof Arnhem-Leeuwarden 11 juli 2014, VR 2014/138; Hof Arnhem-Leeuwarden 17 februari 2014, VR 2014/80.

50. Kamerstukken II, 1997/1998, 25 927, nr. 3, p. 6.

51. In de jaren 2013-2014 werden er 504.980 rijbewijzen ingetrokken. Erg effectief lijkt dit niet te zijn geweest, want (slechts) 63.144 personen waren voldoende onder de indruk van het dwangmiddel om alsnog de boete te betalen. Bron: Rapport 12 november 2015, No 2015/160, p. 11; Kamerstukken II, 2014/2015, 29 279, nr. 244.

52. Kamerstukken II, 1996/1997, 25 280, nr. 3.

53. Onduidelijk is overigens welke kosten hier worden bedoeld. Zijn dit de benzinekosten van de politie als die het rijbewijs moet gaan ophalen?

54. Zie ook het Besluit buitengebruikstelling voertuigen, Stb. 1990, 441.

55. HR 10 maart 2006, VR 2006/101.

deringen (de opgelegde administratieve sanctie, de daarop gevallen verhoging, de kosten van het aanbrengen en het verwijderen van de mechanische hulpmiddelen, alsmede de kosten van overbrenging en bewaring, vermeerderd met de voor de verkoop, de eigendomsoverdracht om niet of de vernietiging geraamde kosten), in verhouding tot de waarde van het voertuig naar zijn oordeel onevenredig hoog zou worden.<sup>56)</sup>

Wordt de Wet Mulder ontdaan van de strafrechtelijke trekjes, dan behoort ook het bestaansrecht van deze dwangmiddelen ter discussie te worden gesteld. Hiervoor is het standpunt ingenomen dat de 'administratieve sanctie' niets anders is dan een bestraffende bestuurlijke sanctie. Een eigen regime om betaling daarvan af te dwingen, anders dan hetgeen ten aanzien van alle andere bestuurlijke boetes in de Algemene wet bestuursrecht is geregeld, is niet (meer) te verdedigen.

## Verder verhaal Mulder-boete

Niet alleen met de zekerheidsstelling en de dwangmiddelen loopt de Wet Mulder uit de pas met alle overige wetten waarin de oplegging van een bestuurlijke boete mogelijk is gemaakt. Ook de eigen regeling voor het verhaal is uitzonderlijk. Zij is indertijd min of meer gekopieerd uit het Wetboek van Strafvordering. Veel woorden zijn hieraan tijdens de parlementaire behandeling niet besteed. Dat bevreemdt, omdat de strafvorderlijke regeling een voorziening biedt voor problemen in de executiefase van door de rechter opgelegde vermogenssancties.<sup>57)</sup> Met een beetje geduld had de wetgever inspiratie kunnen zoeken bij het ten tijde van de parlementaire behandeling van de Wet Mulder reeds bekende ontwerp van de Derde, en het voorontwerp van de Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht. Die mondden uit in een titel 4.4. Awb met een voor alle bestuurlijke boetes uniform systeem van invordering van bestuurlijke geldschulden. Achteraf ware het beter geweest dat geduld op te brengen. Neem bijvoorbeeld de aanmaning. Zowel art. 4:112 Awb als art. 24 WAHV schrijft haar voor. Maar zij doen dat met opmerkelijke verschillen. De Algemene wet bestuursrecht kent bij aanmaning een vergoeding, oplopend van € 7,- tot € 15,-; de Wet Mulder daarentegen verbindt aan niet tijdige betaling een verhoging van 50% en nog eens een verdere verhoging van 100%, indien men nalatig blijft de sanctie en de daarop gevallen verhoging geheel te voldoen binnen de in de aanmaning gestelde termijn (art. 25 WAHV). Verder bevat de Wet Mulder een uitgebreide regeling voor het verhaal (met en zonder dwangbevel) en de mogelijkheid van verzet. De Algemene wet bestuursrecht kent in de afdeling 4.4.4. soortgelijke bepalingen. De wijze waarop een en ander in de Wet Mulder vorm heeft gekregen schreeuwt om harmonisatie met de regels uit de Algemene wet bestuursrecht. Daarbij is het derde lid van art. 22 WAHV een lelijke dissonant. Het verplicht eenieder onverwijld alle inlichtingen aan de officier van justitie te verstrekken welke voor de inning van de boete nodig zijn. Deze bepaling is in 2012 ingevoerd

en slaat op de executie van strafrechtelijke geldboeten. Zonder zich bewust te zijn van het bestuursrechtelijke karakter van de Wet Mulder, werd zij door de wetgever ook op die wet van toepassing verklaard.<sup>58)</sup>

## Aanpassing aan algemene bepalingen over bestuurlijke boete

Het publiekrechtelijke handhavingsrecht is gevestigd op twee pijlers: het strafrecht en het bestuursrecht. Beide rechtsgebieden hebben zich in de loop der jaren voorzien van handhavingsinstrumenten. Het strafrecht kent van oudsher de straffen en maatregelen. Van recenter datum zijn de bestuursrechtelijke sancties. Hoewel te verklaren, is de Wet Mulder door de voortschrijdende ontwikkelingen in een grijs gebied terecht gekomen; zij is een mengvorm van strafrecht en bestuursrecht. In de inleiding is de staf gebroken over het hybride karakter van de Wet Mulder. De Wet Mulder behoort te worden ontdaan van de strafrechtelijke tinten. De administratieve sanctie is een bestuurlijke boete, die kan worden opgelegd voor schending van een verkeersfeit dat door de wetgever nadrukkelijk werd gedecriminaliseerd. Nu sluit art. 2a WAHV de aan de bestuurlijke boete gewijde titel 5.1. Awb uit, terwijl deze titel, althans verschillende artikelen uit deze titel<sup>59)</sup>, juist van toepassing kan worden verklaard. Enkele voorbeelden ter verduidelijking.

Waarom zou de toets van art. 9 lid 2 WAHV alleen kunnen worden aangelegd als de betrokkene in beroep bij de kantonrechter is gegaan? En waarom is die toets beperkt tot 'uitzonderlijke omstandigheden die de verwijtbaarheid kunnen verminderen', terwijl voor alle andere bestuurlijke boetes geldt dat zij niet mogen worden opgelegd, voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten (art. 5:41 Awb)? Hebben niet recent de hoogste bestuursrechters aangedrongen op een gedifferentieerde benadering van bestuurlijke boetes?<sup>60)</sup> Ook de termijnen lopen nogal uiteen. Art. 4 lid 2 WAHV dwingt tot het toezenden van een Mulderbeschikking binnen vier maanden, terwijl volgens art. 5:45 Awb de bevoegdheid tot het opleggen van (andere) bestuurlijke boetes in beginsel eerst na twee jaren vervalt. Voor een Mulderbeschikking is dus niet veel tijd beschikbaar, hetgeen bij de beoordeling van de gedragingen in wat complexere verkeerszaken veiligheidshalve ertoe kan leiden om afdoening via de Wet Mulder maar te laten zitten. Immers art. 2 WAHV bepaalt dat bij oplegging van de administratieve sanctie voorzieningen van strafrechtelijke of strafvorderlijke aard zijn uitgesloten.

De artikelen 5:43 en 5:44 Awb bevatten een uitgebreide regeling ter vermijding van ongewenste samenloop. In de eerste bepaling wordt 'dubbele' bestuurlijke beboeting wegens dezelfde overtreding uitgesloten. De tweede bepaling verbiedt samenloop wegens dezelfde gedraging tussen bestuurlijke boete en de strafrechtelijke reactie.



**Art. 22 lid 3 WAHV is een lelijke dissonant.**



56. Om een idee te geven waarover het gaat: In 2013-2014 werden 18.304 voertuigen buitengebruik gesteld. In 2014 werden 504 voertuigen niet afgehaald en verkocht, 2.274 voertuigen werden gesloopt. De opbrengst voor de Staat bedroeg dat jaar ongeveer € 1.245.000,-.
57. Zie Barel's, a.w. (2010), p. 67; en eerder: W.H. Vellinga, 'Het karakter van verzet tegen verhaal van geldboetes en administratieve sancties', VR 1997, p. 165-169.
58. Wet van 24 november 2011 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften in verband met de verstrekking van inlichtingen aan het OM bij de tenuitvoerlegging van geldboeten en enkele verbeteringen. Stb. 2011, 556; de memorie van toelichting vermeldt slechts dat ook voor de tenuitvoerlegging van een sanctie op grond van de Wet Mulder het van belang is dat het OM over alle informatie beschikt die redelijkerwijs noodzakelijk is voor de inning. Kamerstukken II, 2010/2011, 32 702, nr. 3.
59. Art. 5:44 Awb heeft aanpassing, omdat het van overeenkomstige toepassing verklaren de positie van de officier van justitie als bestuursorgaan in de Wet Mulder en als bevoegd tot strafrechtelijke vervolging in een spagaat brengt. Art. 5:47 Awb blijft voor de Wet Mulder buiten bereik.
60. CrvB 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754, AB 2015/8, m.nt. Stijnen; ABRvS 7 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3138, JB 2015/189.





## Herpositionering van de Wet Mulder is nodig.



Tegenover de uitgebreide regeling in de Algemene wet bestuursrecht steken de anti-samenloopregels van de Wet Mulder schraal af. Art. 2 WAHV sluit toepassing van de wet uit bij gedragingen waarbij letsel aan personen is ontstaan of schade aan goederen is toegebracht.<sup>61</sup> Hoewel het hier gaat om een ander, namelijk inhoudelijk criterium dan de Algemene wet bestuursrecht voor samenloop hanteert, bestaat geen bezwaar om dit te handhaven.

Nog een punt, namelijk over de discussie over de hoogte van de boetes in relatie tot de tekst van art. 2 WAHV. Dit dispuut kan worden beslecht door de tekst met art. 5:46 Awb te uniformeren, waarbij de 'bijlage bij art. 2 WAHV' gelet op het derde lid (dat spreekt van 'wettelijk voorschrift') zonder probleem in stand kan worden gelaten, inclusief het recht om de hoogte van de boete daarin vast te leggen en periodiek aan te passen. Belangrijker is dat de zinsnede 'dat het bestuursorgaan niettemin een lagere bestuurlijke boete oplegt indien de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is', ook voor de Wet Mulder zal gelden.

Tot slot nog iets vreemds. Art. 5:42 Awb dwingt af te zien van oplegging van een bestuurlijke boete indien de overtreder is overleden; de Wet Mulder laat in art. 25 lid 3 bij overlijden slechts het recht op verhaal vervallen. Wellicht een detail, maar ook hier misstaat harmonisatie niet.

## Afsluiting

Te verdedigen is dat met de Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht en de Wet OM-afdoening het bestuurlijke sanctierecht een niet meer weg te denken plaats heeft gekregen in het publiekrechtelijke handhavingsrecht.<sup>62</sup> De minister heeft onderkend dat onder vigeur van dat bestuurlijke sanctierecht een herpositionering van de Wet Mulder nodig is. Hiervoor is niet betoogd dat dit een makkelijke operatie is. Integendeel, maar daarin kan geen argument zijn gelegen om een renovatie na te laten. Het gaat om het maken van een duidelijke keuze tussen strafrechtelijke, of bestuursrechtelijke handhaving, waarbij de harmonisering met het 'boeterecht' uit de Algemene wet bestuursrecht het meest logisch is. Logisch betekent niet zaligmakend. De recriminalisering van de hufferfeiten en de invoering van de inlichtingenplicht bij geldboete-executie doet vermoeden dat de Kamer nog geen afscheid van het strafrechtelijke karakter van de Wet Mulder heeft genomen.<sup>63</sup> In dat kader valt tot besluit te wijzen op een andere optie, namelijk de oplegging van de administratieve sanctie te gieten in het vat van de (bestuurlijke) strafbeschikking (art. 257b Sv en/of art. 257ab Sv). Wat daarvan verder zij, de trendsettende Wet Mulder moet in de steigers. Haar naamgever verdient niet dat deze wet verwordt tot een kathedraal van de twintigste eeuw.

61. Hoewel zich met name rond gedragingen die onder art. 5 WVV 1994 vallen discussie heeft voorgedaan (zie bijvoorbeeld HR 12 januari 1999, NJ 1999/289; Hof Leeuwarden 21 maart 2011, VR 2012/95), is de consequentie dat het verlaten van de plaats van een ongeval (art. 7 WVV 1994), waarbij het ongeval heeft bestaan uit een kleine beschadiging van straatmeubilair, niet via de Wet Mulder mag worden afgedaan, terwijl een gevaarzettende gedraging (zolang maar geen letsel of schade is veroorzaakt) wel eronder valt.
62. Zie hierover: C.L.G.F.H. Albers, M.L. van Emmerik, C.M. Saris & F.J.P.M. Haas, *Boetes en andere bestraffende sancties: een nieuw perspectief?*, (preadvies VAR), Den Haag, 2014, en met name: 'Bestrafend bestuur 2014' van Albers; R.J.N. Schlössels, 'Bestuursstrafrecht en vermenigving van recht; verdwalen in fuzzy law of terug naar de rechtstatelijke snelweg', in: P.H.P.H.M.C. van Kempen e.a. (red.), *Levend strafrecht* (Buruma-bundel), Deventer, 2011, p.491 e.v.; anders: J.B.H.M. Simmelink, 'Over misdrijven, overtredingen en administratieve gedragingen', in: M.S. Groenhuijsen & J.B.H.M. Simmelink (red.), *Glijdende schalen* (De Hullu-bundel), Nijmegen, 2003, p. 533.
63. Zie hierover de interventie van Hartmann tijdens de behandeling van de preadviezen van C.L.G.F.H. Albers, M.L. van Emmerik, C.M. Saris & F.J.P.M. Haas, 'Boetes en andere bestraffende sancties: een nieuw perspectief?', *Verslag van de algemene vergadering* (VAR, nr. 153), Den Haag, 2015, p. 26-29.