
VERKEERSOVERTREDINGEN EN HET BESTUURSSTRAFRECHT

WETTELIJKE NORMEN EN RECHTSPRAAK IN WAHV-ZAKEN

Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit Rechtsgeleerdheid
Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde

Roelof de Nekker LLB, BEd

INHOUDSOPGAVE

Inleiding	3
Wettelijke vernietigingsgronden	5
Materiële vernietigingsgronden	5
Formele vernietigingsgronden	6
Rechtspraak van het Gerechtshof.....	11
Vernietiging door het gerechtshof	11
Conclusie	16
Literatuurlijst.....	17
Jurisprudentie	17
Parlementaire stukken	19
Bestudeerde uitspraken	20

INLEIDING

Jaarlijks worden er rond de tien miljoen bestuurlijke verkeersboetes opgelegd op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv).¹ Deze boetes worden opgelegd voor relatief lichte verkeersovertredingen. Te denken valt dan bijvoorbeeld aan het zonder vergunning parkeren op een invalidenparkeerplaats of een beperkte overschrijding van de maximumsnelheid. Wie het oneens is met een aan hem opgelegde beschikking kan daartegen administratief beroep instellen bij de officier van justitie. In 2012 is van die mogelijkheid 382.300 keer gebruikgemaakt.² Tegen de beslissing van de officier van justitie staat ingevolge art. 9 Wahv beroep open bij de kantonrechter. In dit verband fungeert de kantonrechter, mede gelet op art. 1:4, derde lid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) als bijzondere bestuursrechter.³ Het beroepschrift wordt niet rechtstreeks ingediend bij de kantonrechter, maar bij de officier van justitie. Als de officier van justitie het beroep niet alsnog gegrond verklaart, stuurt hij het beroepschrift door naar de kantonrechter.

Vervolgens is het aan de kantonrechter om op het beroep te beslissen. Art. 9, eerste lid, Wahv bepaalt dat titel 8 van de Awb, over (hoger) beroep bij de bestuursrechter, niet van toepassing is. Hoofdstuk 5 en 6 van de Wahv geven voor respectievelijk beroep en hoger beroep een eigen regeling. De kantonrechter kan bepalen dat de beslissing van de officier van justitie niet of niet ten volle in stand kan blijven. In dat geval, zo bepaalt art. 13 Wahv, verklaart de kantonrechter het beroep geheel of gedeeltelijk gegrond. De bestreden beslissing wordt dan vernietigd of gewijzigd. Net als in ‘gewone’ bestuursrechtelijke zaken is het bestreden besluit niet het primaire besluit, in dit geval de boetebeschikking, maar de beslissing van de officier van justitie op het administratief beroep. Gemiddeld wordt de laatste jaren ruwweg tegen 1 op de 10 beslissingen van de officier van justitie beroep bij de kantonrechter ingesteld. Het jaar 2012 is (voorlopig) een uitzondering: in dat jaar werd in 1 op de 7 gevallen beroep ingesteld, totaal 55.600 beroepen.⁴

Een verkeersboete is een ‘criminal charge’ in de zin van art. 6, eerste lid van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).⁵ De rol van de kantonrechter in Wahv-zaken is dan ook van groot belang: hij is de eerste onafhankelijke en onpartijdige rechter die de burger treft. Tegen beslissingen van de kantonrechter is weliswaar hoger beroep bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden mogelijk, maar in de praktijk gebeurt dit niet vaak. In 4% van de gevallen wordt hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de kantonrechter.⁶ Dat betekent dat de kantonrechter in bijna alle gevallen niet alleen de eerste maar ook de laatste rechtelijke instantie is die op het beroep beslist.

Slechts een klein deel van de zaken die de kantonrechter jaarlijks onder zich krijgt bestaat uit Wahv-zaken. Ter vergelijking: in 2012 behandelde de kantonrechter 820.000 civiele zaken en ca. 90.000 strafzaken, exclusief Wahv-zaken.⁷ Gelet daarop treedt de kantonrechter overwegend op als civiele rechter en in mindere mate als strafrechter. In 6% van de gevallen treedt hij op als bijzondere bestuursrechter in Wahv-zaken. Het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, zittingsplaats Leeuwarden, is daarentegen door de wetgever specifiek aangewezen als hoger beroepsrechter in Wahv-zaken. Een beperkt aantal raadsheren van dit

¹ Rijksoverheid (<http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/02/28/aantal-verkeersboetes-in-2012-bijna-gelijk-aan-2011.html>).

² Jaarbericht OM 2012 (www.jaarberichtom.nl).

³ Rechtbank Noord-Holland 3 juni 2013, ECLI:NL:RBNHO:2013:6535.

⁴ Jaarbericht OM 2012 (www.jaarberichtom.nl).

⁵ Gerechtshof Leeuwarden 5 februari 2003, ECLI:NL:GHLEE:2003:AF4302.

⁶ Jaarbericht OM 2012 (www.jaarberichtom.nl).

⁷ Raad voor de rechtspraak (<http://www.rechtspraak.nl/Actualiteiten/Persinformatie/Pages/De-Nederlandse-rechtspraak-in-cijfers.aspx>).

gerechtshof houdt zich in het bijzonder bezig met verkeersboetes. Tegen het arrest van het gerechtshof staat geen (nationaal) rechtsmiddel open. In mijn onderzoek beschouw ik rechtspraak in twee instanties als adequate rechtsbescherming.

Aan welke normen moeten de beslissing van de officier van justitie en die van de kantonrechter voldoen? Daartoe kijk ik naar de materiële en formele eisen die aan de betreffende beslissing worden gesteld. Vervolgens onderzoek ik alle uitspraken van het gerechtshof van 2012 en 2013, waarbij het hoger beroep (gedeeltelijk) gegrond is en de beslissing van de officier van justitie en/of die van de kantonrechter wordt vernietigd, waarvan de arresten zijn gepubliceerd op Rechtspraak.nl. Op welke gronden vernietigt het gerechtshof de beslissing van de officier van justitie en de kantonrechter? In de conclusie blik ik terug op de wettelijke normen en de vernietigingsgronden in de rechtspraak.

WETTELIJKE Vernietigingsgronden

De Wahv kent een eigen regeling voor beroep bij de kantonrechter en hoger beroep bij het gerechtshof: art. 9 lid 1 Wahv bepaalt dat hoofdstuk 8 van de Awb niet van toepassing is. Art. 20d, eerste lid, Wahv bepaalt dat indien het gerechtshof de beslissing van de kantonrechter geheel of gedeeltelijk vernietigt, de zaak door het gerechtshof zelf wordt afgedaan. Uit art. 14, tweede lid, Wahv volgt dat het gerechtshof de zaak alleen kan terugverwijzen indien de kantonrechter het beroep op grond van art. 11, derde lid, Wahv niet-ontvankelijk heeft verklaard. Veelal zal het gerechtshof de zaak dus zelf afdoen. Dit past in de in het bestuursrecht waarneembare beweging van rechtsbescherming naar geschilbeslechting.⁸ Finaliteit, ofwel definitieve beëindiging, is het uitgangspunt in Wahv-zaken.

Hoofdstuk 6 van de Wahv geeft geen specifieke vernietigingsgronden in hoger beroep. Daarvoor moet derhalve worden aangesloten bij de gronden waarop de officier van justitie het primaire besluit kan vernietigen, bij de gronden waarop beroep bij de kantonrechter kan worden ingesteld en bij de vernietigingsgronden van de Awb. Ik maak onderscheid tussen materiële en formele vernietigingsgronden. De materiële gronden houden nauw verband met het primaire besluit, de opgelegde sanctie: is de verweten gedraging al dan niet (verwijtbaar) begaan? De formele vernietigingsgronden zien vooral op de gevoerde procedure, de beslissing van de officier van justitie en de uitspraak van de kantonrechter.

MATERIËLE Vernietigingsgronden

Art. 8 Wahv noemt drie gronden waarop de officier van justitie de beschikking dient te vernietigen. Deze vernietigingsgronden gelden uitsluitend indien de beschikking is opgelegd aan de kentekenhouders, dus indien ‘op kenteken’ is beboet. Kort gezegd moet het voertuig tegen de wil van de kentekenhouders zijn gebruikt, moet het voertuig door de kentekenhouders zijn verhuurd of moet de kentekenhouders aantonen dat hij niet meer de eigenaar of houders van het voertuig was op het moment van de gedraging. Een vierde, buitenwettelijke vernietigingsgrond, is de grond dat het kenteken onjuist zou zijn genoteerd of afgelezen.⁹ Deze vernietigingsgronden gelden ingevolge art. 9, tweede lid onder c, Wahv, tevens voor de kantonrechter, indien deze van mening is dat de officier van justitie de beschikking ten onrechte niet heeft vernietigd. Dat is ook het geval indien deze beroepsgrond eerst in beroep bij de kantonrechter wordt aangevoerd.¹⁰ Deze vernietigingsgronden gelden mutatis mutandis ook in hoger beroep, zelfs indien de betrokkene eerst in hoger beroep de aangevoerde gronden deugdelijk onderbouwt.¹¹

Andere wettelijke vernietigingsgronden zijn genoemd in art. 9, tweede lid, Wahv. Indien de gedraging naar het oordeel van de kantonrechter niet is verricht, verklaart hij, aldus art. 13, eerste lid, Wahv, het beroep gegrond en vernietigt of wijzigt daarbij de beslissing van de officier van justitie. Uit laatstgenoemde bepaling volgt expliciet dat de beslissing van de officier van justitie voorwerp van geschil (het bestreden besluit) is in de procedure bij de kantonrechter. Dat uitgangspunt lijkt mij gelet op de bestuursrechtelijke systematiek volledig juist. Gelet hierop zou dus de grond dat de gedraging niet is verricht ook in administratief beroep kunnen worden aangevoerd. De formulering van de andere twee gronden van art. 9, tweede lid, Wahv werpt echter mijns inziens een bijzonder licht op deze kwestie. Sub b van dat artikel noemt “dat de officier van justitie had moeten beslissen dat de omstandigheden

⁸ Zie Damen, 2012.

⁹ HR 15 juli 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZC9419.

¹⁰ HR 17 november 1998, ECLI:NL:HR:1998:ZD0236.

¹¹ Gerechtshof Leeuwarden 8 juni 2005, ECLI:NL:GHLEE:2005:AT9431.

waaronder de gedraging heeft plaatsgevonden, het opleggen van een administratieve sanctie niet billijken (...)” als beroepsgrond bij de kantonrechter. Sub c noemt “dat de officier van justitie ten onrechte de beschikking niet op grond van artikel 8 heeft vernietigd” als beroepsgrond. De formulering van sub b en c van art. 9, tweede lid, Wavh is daarmee volledig in lijn met de bestuursrechtelijke systematiek. Het is bovendien duidelijk dat deze gronden ook in administratief beroep kunnen worden aangevoerd en ook daar tot vernietiging van het bestreden besluit kunnen leiden. Des te opmerkelijker is de formulering van beroepsgrond sub a: “dat de gedraging niet is verricht (...)”. Heeft de wetgever met deze expliciet afwijkende formulering beoogd dat de grond dat de gedraging niet is verricht, eerst in beroep bij de kantonrechter kan worden aangevoerd of beoordeeld? De systematiek van de Wavh, met slechts een beperkt aantal, met name genoemde beroepsgronden, pleit voor een bevestigend antwoord op die vraag. Van der Hulst stelt daar tegenover dat de betrokkene in administratief beroep vrij is in het aanvoeren van beroepsgronden.¹² Ik houd het er vooralsnog op dat de wetgever sub a van art. 9, tweede lid, Wavh abusievelijk afwijkend van sub b en c heeft geformuleerd. Dat houdt in dat ook de grond dat de gedraging niet is verricht in administratief beroep kan worden aangevoerd en beoordeeld.

De materiële vernietigingsgronden zijn in beginsel van belang zowel in administratief beroep, in beroep bij de kantonrechter als in hoger beroep. Samengevat zijn de materiële vernietigingsgronden: 1) dat de gedraging niet is verricht, 2) dat gelet op de omstandigheden geen of een lagere sanctie had moeten worden opgelegd, 3) dat de (vermeende) kentekenhouders niet aansprakelijk is. De nadruk bij materiële vernietigingsgronden ligt op het primaire besluit: de boetebeschikking. De verweten gedraging staat daarbij centraal.

FORMELE VERNIETIGINGSGRONDEN

Anders dan bij de materiële vernietigingsgronden zijn nu met name de beslissing van de officier van justitie en die van de kantonrechter van belang. De Wavh stelt weliswaar eisen aan het primaire besluit en aan de beslissing van de officier van justitie en de kantonrechter, maar noemt geen specifieke vernietigingsgronden. Uit de Wavh volgt dat op de in art. 9, tweede lid, Wavh genoemde materiële gronden beroep kan worden ingesteld bij de kantonrechter. Uit talloze uitspraken van het Gerechtshof blijkt dat die opsomming niet limitatief bedoeld is.¹³ Dat houdt in dat zowel de kantonrechter als het Gerechtshof de bestreden besluiten (desgevraagd) moeten toetsen aan de formele eisen die de Awb en de Wavh aan die besluiten stellen.

Ten eerste moeten de boetebeschikking en de beslissing van de officier van justitie zorgvuldig en met inachtneming van een belangenafweging worden genomen. Deze algemene vereisten zijn genoemd in afdeling 3.2 van de Awb. Het bestuursorgaan moet het besluit zorgvuldig voorbereiden, zo bepaalt art. 3:2 Awb. Die verplichting houdt eveneens in dat de schijn van partijdigheid wordt vermeden.¹⁴ Deze schijn van partijdigheid is een lichter verwijt dan de vooringenomenheid bedoeld in art. 2:4 Awb.¹⁵ Voorts bepaalt art. 3:3 Awb dat de bevoegdheid niet voor een ander doel mag worden gebruikt dan waarvoor die bevoegdheid is verleend.¹⁶

¹² Van der Hulst 2014.

¹³ Gerechtshof Leeuwarden 24 januari 2012, ECLI:NL:GHLEE:2012:BX0434.

¹⁴ ABRvS 28 oktober 1997, ECLI:NL:RVS:1997:AN5484.

¹⁵ Van Buuren 2013.

¹⁶ HR 3 april 1998, ECLI:NL:HR:1998:AN5655.

In de Wavh draait het om een boetebeschikking. Dat houdt in beginsel in dat alleen de betrokkene, de normadressaat, belanghebbende is.¹⁷ In zijn algemeenheid is niet uitgesloten dat bij een boetebeschikking derdebelanghebbenden betrokken kunnen zijn, bijvoorbeeld als een derde schade lijdt door de verboden gedraging.¹⁸ Ik acht het onwaarschijnlijk dat er in Wavh-zaken sprake kan zijn van derdebelanghebbenden. Enerzijds bepaalt art. 2, tweede lid, Wavh dat geen administratieve sanctie kan worden opgelegd indien letsel aan personen is ontstaan of schade aan goederen is toegebracht. Anderzijds behoeft volgens art. 7, tweede lid, Wavh uitsluitend de indiener van het beroepsschrift te worden gehoord. De wetgever is er daarbij kennelijk vanuit gegaan dat alleen het belang van de normadressaat rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Het voorgaande is van belang voor de belangenafweging en het evenredigheidsbeginsel zoals neergelegd in art. 3:4 Awb. Omdat er in beginsel geen derdebelanghebbenden zijn, weegt het bestuursorgaan de belangen van de betrokkene af, zo volgt uit art. 3:4, eerste lid, Awb. Voor art. 3:4, tweede lid, Wavh geldt in feite hetzelfde: de nadelige gevolgen van een besluit voor de betrokkene mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Wat de belangenafweging en het evenredigheidsbeginsel betreft is de discretionaire bevoegdheid van de opsporingsinstantie en van de officier van justitie uiterst beperkt. De hoogte van de betalen geldsom ligt wettelijk vast.¹⁹ Uit art. 2, tweede lid onder b, Wavh, volgt dat gelet op de omstandigheden waarin de betrokkene verkeert, een lager bedrag van de sanctie kan worden vastgesteld. Het staat de rechter niet vrij zich een oordeel over deze tarieven te vormen.²⁰ Slechts bijzondere omstandigheden kunnen aanleiding geven om van de vastgestelde tarieven af te wijken.²¹ Deze rechtspraak is in overeenstemming met art. 5:46, derde lid, Awb. Hoewel dit artikel over de wettelijk gefixeerde boete door art. 2a Wavh buiten toepassing is verklaard, wordt het dus min of meer overeenkomstig toegepast in de rechtspraak.

De boetebeschikking dient ingevolge art. 3:46 Awb te berusten op een deugdelijke motivering. Art. 4, eerste lid, Wavh geeft exact aan wat er in de beschikking dient te staan. De bekendmaking van de beschikking geschiedt binnen 4 maanden nadat de gedraging is begaan. Dit is geen fatale termijn.²² Ik vraag mij af of deze termijn in overeenstemming is met art. 6, derde lid onder a, EVRM: de betrokkene moet onverwijld, in bijzonderheden, op de hoogte worden gebracht van de tegen hem ingebrachte beschuldiging. Onverwijld houdt in zonder uitstel.²³ Het Gerechtshof lijkt er vooralsnog vanuit te gaan dat zelfs een overschrijding van de termijn van 4 maanden geen schending oplevert van art. 6 EVRM.²⁴

Ook de beslissing van de officier van justitie op het administratief beroep dient te berusten op een deugdelijke motivering. Volgens art. 7:26 Awb moet die motivering bij de bekendmaking van het besluit worden vermeld. Ook moet, indien van het horen is afgezien, worden aangegeven op welke gronden dat is geschied. In beginsel dient het bestuursorgaan in administratief beroep in te gaan op de aangevoerde beroepsgronden. Is dat niet gebeurd, dan kan er aanleiding bestaan het besluit wegens een motiveringsgebrek te vernietigen.²⁵ Voor de kantonrechter geldt ingevolge art. 13, tweede lid, Wavh dat zijn beslissing met redenen is omkleed. De beslissing moet op een openbare zitting worden uitgesproken. De voorschriften

¹⁷ Bröring 2005.

¹⁸ ABRvS 18 februari 2004, AB 2004, 113.

¹⁹ Zo volgt uit art. 2, derde lid, Wavh in samenhang met de bijlage bij de Wavh, waarin de gedragingen afzonderlijk zijn genoemd, inclusief het bijbehorende boetebedrag.

²⁰ Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 11 juni 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:4734.

²¹ Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 2 mei 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:3135.

²² Gerechtshof Leeuwarden 20 september 2000, ECLI:NL:GHLEE:2000:ZJ0044.

²³ Van Sterkenburg 2006.

²⁴ Gerechtshof Leeuwarden 12 december 2001, ECLI:NL:GHLEE:2001:AD9011.

²⁵ CBB 30 mei 2006, ECLI:NL:CBB:2006:AX8915.

over de openbaarheid van de uitspraak zijn voor een goede rechtspleging van zo wezenlijke betekenis dat niet-naleving daarvan leidt tot nietigheid van de beslissing van de kantonrechter.²⁶ Het arrest van het Gerechtshof is eveneens met redenen omkleed, zo bepaalt art. 20d, derde lid, Wahv. Schending van die bepaling door het Gerechtshof kan in elk geval niet nationaal worden getoetst, omdat het Gerechtshof in hoogste instantie oordeelt.

Art. 6, tweede lid, Wahv in samenhang met art. 6:5 Awb bepaalt aan welke eisen een administratief beroepschrift moet voldoen. Aan een beroepschrift bij de kantonrechter worden ingevolge art. 9, derde lid, Wahv dezelfde eisen gesteld als aan een administratief beroepschrift. Indien niet is voldaan aan deze vereisten of aan enig ander bij wet gesteld vereiste kan het (administratief) beroep niet-ontvankelijk worden verklaard. De officier van justitie respectievelijk de kantonrechter moet de indiener van het beroepschrift wel eerst in de gelegenheid hebben gesteld het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn, zo bepaalt art. 6:6 Awb. Die gestelde termijn moet redelijk zijn. Dit vloeit voor het administratief beroep voort uit art. 3:4 Awb.²⁷ Indien het beroepschrift niet door de betrokkene zelf is ingediend, maar door een gemachtigde, kan ingevolge art. 2:1, tweede lid, Awb een machtiging worden verlangd. Op het moment dat om een machtiging wordt gevraagd, is sprake van een verzuim, omdat alsdan komt vast te staan dat aan een bij de wet gesteld vereiste voor het in behandeling nemen van het bezwaar of beroep niet is voldaan.²⁸ Indien de termijn voor het overleggen van een machtiging ongebruikt verstrijkt, hoeft dus geen gelegenheid te worden geboden voor herstel van het verzuim. Het beroep van de beweerdelijk gemachtigde kan dan niet-ontvankelijk worden verklaard.

Voor een ontvankelijk beroep bij de kantonrechter is vereist dat door de betrokkene ingevolge art. 11, derde lid, Wahv zekerheid is gesteld. Kort gezegd houdt dit in dat het bedrag van de boetebeschikking moet worden betaald als zekerheidstelling. Er is veel over deze zekerheidstelling geprocedeerd, omdat deze op gespannen voet zou kunnen staan met het recht op toegang tot de rechter zoals bedoeld in art. 6 EVRM. Herhaaldelijk is bepaald dat de verplichte zekerheidstelling geen belemmering vormt voor toegang tot de rechter.²⁹ Indien de betrokkene zich er gemotiveerd op beroept dat hij onvoldoende draagkrachtig is en diens gevolg geen zekerheid kan stellen, moet de kantonrechter deze stelling onderzoeken alvorens het beroep niet-ontvankelijk te verklaren.³⁰

De officier van justitie is bevoegd de boetebeschikking te vernietigen of te wijzigen. Art. 6:19, eerste lid, Awb veronderstelt deze bevoegdheid van de officier van justitie. In het algemeen bestaat die bevoegdheid ook hetzij op grond van de wet hetzij krachtens ongeschreven recht.³¹ Art. 6 EVRM en het vertrouwensbeginsel kunnen grenzen stellen aan de bevoegdheid tot wijziging van de boetebeschikking.

Ingevolge art. 7:24, eerste lid, Awb dient de officier van justitie binnen 16 weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van een beroepschrift is verstreken, te beslissen. De officier van justitie kan de beslissing voor ten hoogste tien weken verdagen. Deze termijn is van orde, zodat overschrijding van de termijn niet zonder meer leidt tot vernietiging van het bestreden besluit.³² Een overschrijding van de termijn laat onverlet dat nog steeds op het beroepschrift kan worden beslist.³³ Wel bestaat de mogelijkheid voor de betrokkene om tegen het niet tijdig nemen van het besluit beroep in te stellen bij de

²⁶ Gerechtshof Leeuwarden 26 maart 2008, ECLI:NL:GHLEE:2008:BD3066.

²⁷ Van Buuren 2013.

²⁸ ABRvS 20 mei 1997, ECLI:NL:RVS:1997:ZF2700.

²⁹ Zie o.a. HR 9 november 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZC9488; HR 28 juni 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC9769 en Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 17 februari 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:1139.

³⁰ Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 17 februari 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:1139.

³¹ *Kamerstukken I* 2010/11, 32 450, 7.

³² ABRvS 2 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP6348.

³³ Gerechtshof Leeuwarden 16 juli 2003, ECLI:NL:GHLEE:2003:AL6843.

kantonrechter.³⁴ Ook kan -na ingebrekestelling- aanspraak worden gemaakt op een dwangsom, zo volgt uit art. 4:17 Awb.³⁵

De hoorplicht geldt in administratief beroep bij de officier van justitie. Art. 7, tweede lid, Wvha bepaalt dat in afwijking van art. 7:16, eerste lid, Awb slechts de indiener van het beroepschrift wordt gehoord. Indien wordt nagelaten de betrokkene te horen, is dat voor de kantonrechter in beginsel voldoende reden voor schorsing of vernietiging van de beslissing van de officier van justitie.³⁶ De betrokkene moet bij de kantonrechter wel zelf een beroep doen op schending van de hoorplicht; er vindt geen ambtshalve toetsing door de kantonrechter plaats.³⁷ Telefonisch horen voldoet in beginsel niet aan de minimumeisen die in de Awb aan het horen worden gesteld.³⁸ In de rechtspraak is op dat punt echter wel een verschuiving waarneembaar: onder omstandigheden voldoet telefonisch horen thans wel aan de minimumeisen zoals gesteld in de Awb.³⁹ Het horen geschiedt volgens art. 7:19 Awb door de officier van justitie en in het openbaar. Van het horen kan worden afgezien als het beroep kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is. Verder bepaalt art. 7:17 Awb dat van het horen kan worden afgezien indien de betrokkene heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord of indien de betrokkene niet binnen een redelijke termijn verklaart dat hij gebruik wil maken van het recht te worden gehoord. Er moet redelijkerwijs geen twijfel mogelijk zijn over de niet-ontvankelijkheid of ongegrondheid van het beroep.⁴⁰ Dat het om een grote hoeveelheid zaken gaat maakt dit niet anders.⁴¹ De officier van justitie mag de betrokkene wel vragen te laten weten dat hij van het horen afziet, maar niet bij geen bericht aannemen dat zulks het geval is.⁴² Art. 7:17, sub d, Awb ziet op de zogenaamde ‘antwoordkaartmethode’. Achterop de boetebeschikking staat dat indien de betrokkene gehoord wil worden, hij dit dient aan te geven in het beroepschrift. Het Gerechtshof hanteert als vaste jurisprudentie dat indien de betrokkene in het beroepschrift niet laat weten gehoord te willen worden, de officier van justitie betrokkene niet hoeft te horen.⁴³ Ik twijfel aan de legitimiteit van dat oordeel. De boetebeschikking is immers afkomstig van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Art. 7:17, sub d, Awb vereist dat het bestuursorgaan een redelijke termijn moet stellen waarin de indiener van het beroepschrift moet laten weten of hij gebruik wil maken van het recht te worden gehoord. Daaruit volgt dat het horen een recht is, dat een redelijke termijn moet worden gesteld en dat die termijn door het bestuursorgaan moet worden gesteld. De mededeling van het CJIB op de achterzijde van de boetebeschikking noemt geen (redelijke) termijn, en is evenmin afkomstig van het bestuursorgaan dat op het administratief beroep beslist. Daarom ben ik van mening dat het door het Gerechtshof gehanteerde ‘horen op verzoek’ in strijd is met de wet.

Bovengenoemde eisen die aan (de totstandkoming van) de beslissing van de officier van justitie c.q. kantonrechter worden gesteld, vormen in de hoofdzaak de vernietigingsgronden in (hoger) beroep. Deze opsomming heeft niet het doel volledig te zijn. Vernietiging kan achterwege blijven in het geval van art. 6:22 Awb, indien aannemelijk is dat

³⁴ Ingevolge art. 6:2, sub b, Awb jo. art. 6:12, tweede lid sub b, Awb dient vooraf door de betrokkene wel een ingebrekestelling aan de officier van justitie te worden gezonden.

³⁵ Rechtbank Noord-Holland 8 oktober 2013, ECLI:NL:RBNHO:2013:13817.

³⁶ ABRvS 8 juni 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT6947.

³⁷ Van Buuren 2013.

³⁸ *MvA II*, Parl. Gesch. Awb I, p.330.

³⁹ Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 30 september 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:7471.

⁴⁰ ABRvS 16 november 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU6240.

⁴¹ Vgl. ABRvS 16 november 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU6240, waarin tevens werd overwogen: “(...) waarbij volgens art. 4.2.18 APV degene tot wie het aangetroffen afval kan worden herleid in beginsel als overtreder wordt aangemerkt, maakt dit niet anders.” Daaruit volgt dat van kennelijke ongegrondheid zelden sprake zal zijn.

⁴² ABRvS 3 maart 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO4777.

⁴³ Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 28 mei 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:4289.

de betrokkene daardoor niet is benadeeld. De rechter is niet verplicht het besluit in stand te laten, hem komt een zekere vrijheid toe.⁴⁴ De rechter kan bijvoorbeeld het besluit vernietigen maar de rechtsgevolgen ervan in stand laten. De rechtspraak is redelijk eensluidend met betrekking tot schending van de hoorplicht: dit gebrek kan niet met een beroep op art. 6:22 Awb worden gepasseerd.⁴⁵ Hierna zie ik hoe het Gerechtshof met de vernietigingsgronden omgaat.

⁴⁴ *MvT*, Parl. Gesch. Awb I, p. 313-314.

⁴⁵ Zie CRvB 4 januari 2000, ECLI:NL:CRVB:2000:AJ9618 en ABRvS 7 mei 2008, *JB* 2008/154. Zie anders HR 18 april 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF7495.

RECHTSPRAAK VAN HET GERECHTSHOF

Onder de voorwaarden genoemd in art. 14 Wahv is hoger beroep bij het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden mogelijk. Het hoger beroep is gericht tegen de beslissing van de kantonrechter, maar ziet uiteraard ook op de voorgaande besluiten: de boetebeschikking en de beslissing van de officier van justitie. Art. 20d, eerste lid, Wahv bepaalt dat het Gerechtshof het hoger beroep niet-ontvankelijk kan verklaren of de beslissing van de kantonrechter kan bevestigen. Ook kan het Gerechtshof, met gehele of gedeeltelijke vernietiging van de bestreden beslissing, doen hetgeen de kantonrechter had behoren te doen. Indien het beroep door de kantonrechter niet-ontvankelijk is verklaard omdat niet tijdig zekerheid zou zijn gesteld, kan het Gerechtshof de zaak op grond van art. 20d, tweede lid, Wahv terugverwijzen naar de kantonrechter. De uitspraak van de kantonrechter moet dan worden gedaan met inachtneming van het arrest van het Gerechtshof.

Een deel van de arresten van het Gerechtshof wordt gepubliceerd op Rechtspraak.nl.⁴⁶ Ik heb alle gepubliceerde arresten van het Gerechtshof in Wahv-zaken, gewezen in 2012 en 2013, bestudeerd en samengevat. Deze samenvatting is hierbij opgenomen als bijlage. Van de genoemde uitspraken worden hierna alleen die behandeld, waarbij de beslissing van de kantonrechter is vernietigd. De volgorde van behandeling is zoveel mogelijk chronologisch. Indien een arrest grote gelijkenis vertoont met een ander arrest, dan worden de arresten gezamenlijk behandeld.

VERNIETIGING DOOR HET GERECHTSHOF

Hieronder zijn de vernietigingsgronden gesorteerd weergegeven.

Het primaire besluit en de totstandkoming daarvan

De aankondiging van beschikking moet zijn ondertekend en er moet zijn aangegeven of de verbalisant op ambtseed of ambtsbelofte verklaarde. Als aan die voorwaarden niet is voldaan, kan onder omstandigheden worden geconcludeerd dat de gedraging niet is begaan.⁴⁷ Het Gerechtshof vindt het van wezenlijk belang dat op de juistheid van de in het zaakoverzicht opgenomen gegevens moet kunnen worden vertrouwd.⁴⁸ Nu dat hier niet het geval is, vernietigt het Gerechtshof de beslissing van de kantonrechter.

Het Gerechtshof maakt bij arrest van 27 januari 2012 duidelijk dat hij niet is gediend van verbalisanten die niet ter zitting van het Gerechtshof verschijnen.⁴⁹ In Wahv-zaken biedt de ambtsedige verklaring van de verbalisant in beginsel een voldoende grondslag voor de vaststelling dat de gedraging is verricht. Dat is anders indien de betrokkene voor zijn zaak specifieke feiten en omstandigheden aanvoert, die aanleiding geven te twifelen aan de juistheid van één of meer onderdelen van de ambtsedige verklaring dan wel indien uit het dossier zulke feiten en omstandigheden blijken. In deze zaak is bij het Gerechtshof twijfel gerezen. Derhalve heeft het de betrokken politieagenten opgeroepen te verschijnen ter zitting van het Gerechtshof, teneinde te worden gehoord. De verbalisanten zijn niet verschenen. De ontstane twijfel werkt nu in het voordeel van de betrokkene: de beslissing van de

⁴⁶ Raad voor de rechtspraak (<http://www.rechtspraak.nl/Uitspraken-en-Registers/Uitspraken/Pages/default.aspx>).

⁴⁷ Gerechtshof Leeuwarden 6 januari 2012, ECLI:NL:GHLEE:2012:79.

⁴⁸ Het zaakoverzicht is een door het CJIB en de Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM) gehanteerde samenvatting van de op de zaak betrekking hebbende gegevens. Bij de beoordeling van een administratief beroep baseert de CVOM zich in beginsel uitsluitend op het zaakoverzicht. Alleen bij gerezen twijfel vraagt de CVOM aanvullende stukken op, zoals foto's.

⁴⁹ Gerechtshof Leeuwarden 27 januari 2012, ECLI:NL:GHLEE:2012:BW2571.

kantonrechter wordt vernietigd. Datzelfde geldt voor de beslissing van de officier van justitie en de boetebeschikking. Betrokkene krijgt het voordeel van de twijfel: ‘in dubio pro reo’. In deze uitspraak is art. 338 van het Wetboek van strafvordering (Sv) duidelijk herkenbaar.

Uiteraard bestaat ook de mogelijkheid dat een gedraging in absolute zin niet is begaan, maar dat de officier van justitie noch de kantonrechter tot die conclusie zijn gekomen. Dat is bijvoorbeeld het geval indien uit een onderbord volgt dat een parkeerplaats op het tijdstip van de gedraging geen gehandicaptenparkeerplaats is.⁵⁰ Een andere situatie is die waarbij de betrokkene een boetebeschikking ontvangt wegens het blokkeren van een kruispunt. Ter plaatse blijkt geen sprake te zijn van een kruispunt, maar van een in- of uitrit. Derhalve is de sanctie ten onrechte opgelegd.⁵¹ In een ander geval is in plaats van de gecorrigeerde snelheid de gemeten snelheid als uitgangspunt genomen, waardoor de opgelegde sanctie tot een te hoog bedrag is vastgesteld.⁵²

In Wahv-zaken wordt ingevolge art. 22, tweede lid, Wahv het wettelijke boetebedrag verhoogd met administratiekosten. Ook tegen deze administratiekosten kan beroep worden ingesteld. Dit beroep slaagt evenwel niet. Het Gerechtshof is van mening dat nationale en internationale regelgeving niet in de weg staan aan het in rekening brengen van deze administratiekosten.⁵³ Tot dit arrest vermeldde de rechtsmiddelenverwijzing bij de boetebeschikking dat beroep tegen de administratiekosten niet mogelijk was.

De cautie, ofwel de mededeling van de verdachte niet verplicht is tot antwoorden, maakt een vast onderdeel uit van het strafprocesrecht.⁵⁴ Op 10 januari 2013 is het Gerechtshof omgegaan: ook in Wahv-zaken dient de verbalisant de betrokkene de cautie te geven.⁵⁵ Een verklaring van de betrokkene, waaraan de cautie niet is voorafgegaan, kan niet worden gebruikt voor de vaststelling dat de gedraging is verricht. Omdat er ook in Wahv-zaken sprake is van een criminal charge, is art. 6 EVRM van toepassing.⁵⁶ De kantonrechter heeft de verklaring van de betrokkene wel gebruikt voor de beoordeling van de vraag of de gedraging al dan niet was begaan. De beslissing van de kantonrechter wordt vernietigd.

Voor een verboden overschrijding van de maximumsnelheid is vereist dat die maximumsnelheid middels een geldig verkeersbord staat aangegeven. Indien de maximumsnelheid niet middels een verkeersbord maar een billboard staat aangegeven, is de verweten gedraging niet verricht.⁵⁷ Op de betreffende weg geldt dan geen maximum van 60 km/uur, zoals op het billboard is aangegeven, maar 80 km/uur. Dat is de gebruikelijke snelheid buiten de bebouwde kom. Indien een verkeersbord is weggedraaid en daardoor niet zichtbaar is voor de betrokkene, is de gedraging wel begaan, maar het opleggen van een sanctie is onder die omstandigheden niet billijk.⁵⁸

Art. 82 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens (Rvv) bepaalt dat weggebruikers verplicht zijn aanwijzingen van onder meer daartoe bevoegde ambtenaren op te volgen. Deze bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen is louter bedoeld ter regeling van het verkeer.⁵⁹ In de onderhavige zaken is de aanwijzing gegeven om de betrokkene staande te kunnen houden in verband met een andere verkeersovertreding. Nu de aanwijzing niet is gegeven ter regeling van het verkeer, is de sanctie ten onrechte opgelegd en worden

⁵⁰ Gerechtshof Leeuwarden 7 maart 2012, ECLI:NL:GHLEE:2012:BX0447.

⁵¹ Gerechtshof Leeuwarden 14 augustus 2012, ECLI:NL:GHLEE:2012:BY1557.

⁵² Gerechtshof Leeuwarden 24 oktober 2012, ECLI:NL:GHLEE:2012:BY9627.

⁵³ Gerechtshof Leeuwarden 15 juni 2012, ECLI:NL:GHLEE:2012:BW8480.

⁵⁴ Zie art. 29, tweede lid, Sv.

⁵⁵ Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, 10 januari 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:BY8163.

⁵⁶ EHRM 21 februari 1984, ECLI:NL:XX:1984:AC9954 (Öztürk).

⁵⁷ Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 6 maart 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:1614.

⁵⁸ Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 14 oktober 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:10386.

⁵⁹ Gerechtshof Leeuwarden 14 augustus 2012, ECLI:NL:GHLEE:2012:BY1581 en Gerechtshof Leeuwarden 29 oktober 2012, ECLI:NL:GHLEE:2012:BY1611.

achtereenvolgens de beslissing van de kantonrechter, die van de officier van justitie en de boetebeschikking door het Gerechtshof vernietigd.

Toerekenbaarheid van de gedraging

Het is ook in Wahv-zaken mogelijk dat hoewel de gedraging is begaan, deze niet aan de betrokkene kan worden toegerekend.⁶⁰ Het Gerechtshof stelt vast dat de psychische toestand waarin de betrokkene ten tijde van de gedraging verkeerde zijn rijgedrag zodanig heeft beïnvloed dat de gedraging niet aan de betrokkene dient te worden toegerekend. Deze formulering vertoont gelijkenis met de schulditsluitingsgrond ontoerekeningsvatbaarheid van art. 39 van het Wetboek van strafrecht (Sr). In dit arrest valt een tweetal aspecten op. Ten eerste wordt niet de boetebeschikking vernietigd, maar wordt de sanctie gematigd tot nihil. De gedraging kan niet aan betrokkene worden toegerekend. Kennelijk is het Gerechtshof van oordeel dat de omstandigheden waarin de betrokkene verkeert, tot een lager bedrag van de sanctie moeten leiden.⁶¹ In het strafrecht zou het niet toerekenen van een gedraging (op grond van art. 39 Sv) hebben geleid tot de einduitspraak ontslag van alle rechtsvervolging, en niet tot bewezenverklaring zonder oplegging van een straf of maatregel. Dat zou slechts anders kunnen zijn indien de gedraging niet volledig aan de verdachte zou zijn toegerekend.⁶² Ten tweede speelt wellicht culpa in causa nog een rol. De geschonden norm is in casu een overtreding; opzet of schuld is niet vereist. De betrokkene is ondanks zijn psychische stoornis gaan rijden. Het Gerechtshof heeft hierin echter geen belemmering gezien en de gedraging niet aan betrokkene toegerekend.⁶³

Eisen aan de beslissing van de officier van justitie

In beroep bij de kantonrechter kan ook de motivering van de beslissing van de officier van justitie worden beoordeeld.⁶⁴ In artikel 7:26, eerste lid, Awb is bepaald dat de beslissing op het beroep dient te berusten op een deugdelijke motivering, die bij de bekendmaking van de beslissing wordt vermeld. Als de beslissing van de officier van justitie niet duidelijk maakt waarom de aangevoerde beroepsgronden geen doel treffen, kan die beslissing worden vernietigd. De officier van justitie maakt doorgaans gebruik van een standaardmotivering voor zijn beslissingen. Onder omstandigheden kan het gebruik van die standaardmotivering leiden tot een motiveringsgebrek waardoor de beslissing van de officier van justitie moet worden vernietigd.⁶⁵

Uitgangspunt is dat de indiener van het beroepschrift wordt gehoord, zo volgt uit art. 7:16, eerste lid, Awb in samenhang met art. 7, tweede lid, Wahv. Indien de officier van justitie de betrokkene ten onrechte niet hoort alvorens op het beroep te beslissen, kan dit gebrek niet met toepassing van art. 6:22 Awb worden gepasseerd.⁶⁶ Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Awb volgt dat het horen ertoe kan dienen om degene die niet goed in staat is om zijn bezwaren schriftelijk te verwoorden, de gelegenheid te bieden de bezwaren mondeling toe te lichten, om nadere informatie van het overheidsorgaan te krijgen en verder om door uitwisseling van informatie en standpunten het vertrouwen van de burger in de overheid - ook als hij geen gelijk krijgt - te versterken.⁶⁷ Schending van de hoorplicht dient te leiden tot vernietiging van de beslissing van de officier van justitie.

⁶⁰ Gerechtshof Leeuwarden 24 februari 2012, ECLI:NL:GHLEE:2012:BX0444.

⁶¹ Zie art. 9, tweede lid sub b, Wahv.

⁶² Zie nader De Hullu 2012, p. 332 e.v.

⁶³ Zie uitdrukkelijk anders De Hullu 2012, p. 338.

⁶⁴ Gerechtshof Leeuwarden 24 januari 2012, ECLI:NL:GHLEE:2012:BX0434.

⁶⁵ Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 25 februari 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:BZ7140.

⁶⁶ Gerechtshof Leeuwarden 2 juli 2012, ECLI:NL:GHLEE:2012:BY1539.

⁶⁷ MvT, *Parl. Gesch. Awb I*, p. 329.

Eisen aan de beslissing van de kantonrechter

Het arrest van het Gerechtshof van 20 januari 2012 is een treffend voorbeeld van de plicht tot indringende toetsing van een boetebeschikking.⁶⁸ Blijkens de motivering van de beslissing van de kantonrechter waren bij die beslissing niet alle in het geding zijnde gegevens betrokken. De rechter moet de boetebeschikking op alle punten, zowel wat betreft de feiten als wat betreft het recht, toetsen.⁶⁹ Datzelfde geldt indien het gaat om een relatief lichte, op leedtoevoeging gerichte, bestuurlijke sanctie.⁷⁰ Die toetsing door de rechter dient bovendien *ex nunc* te geschieden, waarbij ook de draagkracht in verhouding tot de hoogte van de bestuurlijke boete dient te worden getoetst.⁷¹

Volgens het Gerechtshof is de kantonrechter bevoegd de boetebeschikking te wijzigen, en ontleent de kantonrechter deze bevoegdheid aan art. 13, eerste lid, Wahv.⁷² Dit artikel bepaalt voor zover hier van belang dat de kantonrechter bevoegd is de bestreden beslissing te wijzigen. Ingevolge art. 9, eerste lid, Wahv volgt dat het beroep bij de kantonrechter zich richt tegen de beslissing van de officier van justitie: dat is de bij de kantonrechter bestreden beslissing. Voorshands houd ik het erop dat het Gerechtshof deze bepalingen ruim uitlegt en ook de boetebeschikking aanmerkt als het bestreden besluit in beroep bij de kantonrechter. De kantonrechter is dus bevoegd tot wijziging van de boetebeschikking. Kantonrechters gaan soms ruimhartig met deze bevoegdheid om.⁷³ Zo wijzigde de kantonrechter de verweten gedraging “geen voorrang verlenen bord B6” in “tijdens het rijden een mobiele telefoon vasthouden”. Het Gerechtshof vindt dit te ver gaan: de wijziging mag niet zo ver gaan dat daardoor een geheel ander feitencomplex aan de beschikking ten grondslag wordt gelegd.

Indien de kantonrechter de beslissing van de officier van justitie geheel of gedeeltelijk vernietigt, bestaat in beginsel aanleiding tot inwilliging van het verzoek tot proceskostenvergoeding.⁷⁴ Uitgangspunt is dat het overheidslichaam de proceskosten van de burger moet vergoeden indien het beroep gegrond is. Een rechtbank die het bestreden besluit vernietigt, dient het bestuur in beginsel in de proceskosten te veroordelen. Slechts in uitzonderlijke gevallen is afwijking van dit standpunt gerechtvaardigd.⁷⁵ In het onderhavige geval heeft de kantonrechter de beslissing van de officier van justitie vernietigd wegens een motiveringsgebrek. Ten onrechte is geen proceskostenvergoeding toegekend, zodat de beslissing van de kantonrechter door het Gerechtshof wordt vernietigd.

Hoewel de hoogte van de te betalen geldsom wettelijk vastligt, kan hiervan worden afgeweken. Dat doet het Gerechtshof in het geval van een betrokkene zonder inkomen, uitkering en vaste woon- of verblijfplaats.⁷⁶ Deze betrokkene wordt door het Gerechtshof niet in staat geacht de opgelegde sanctie van € 100 te voldoen. De beslissing van de kantonrechter wordt vernietigd en de sanctie wordt gematigd tot € 20. Dit arrest is in lijn met het evenredigheidsbeginsel en met rechtspraak op het terrein van (andere) bestuurlijke boetes, waarbij de rechter indringend toetst en ook de draagkracht van de betrokkene meeweegt.⁷⁷

⁶⁸ Gerechtshof Leeuwarden 20 januari 2012, ECLI:NL:GHLEE:2012:BV7306. Vergelijkbaar is Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 26 september 2014, ECLI:NL:GHARL:2013:7216.

⁶⁹ EHRM 27 september 2011, AB 2012/9.

⁷⁰ EHRM 23 november 2006, AB 2007/51.

⁷¹ HR 28 maart 2014, ECLI:NL:HR:2014:685.

⁷² Gerechtshof Leeuwarden 12 maart 2010, ECLI:NL:GHLEE:2010:BM0732.

⁷³ Gerechtshof Leeuwarden 5 december 2012, ECLI:NL:GHLEE:2012:BZ1117.

⁷⁴ Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 6 maart 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:1612.

⁷⁵ Damen 2012, p. 353.

⁷⁶ Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 10 juli 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:5058.

⁷⁷ ABRvS 27 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW9558 m.nt. Jansen en CRvB 27 mei 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM5914.

Ontvankelijkheid van het administratief beroep

Hier speelt in dit geval een min of meer grensoverschrijdende kwestie. De betrokkene, kennelijk woonachtig in Engeland, begaat in Nederland een verkeersovertreding. De boetebeschikking wordt door hem betaald in Engeland. De betrokkene gaat in administratief beroep bij de officier van justitie. Het beroep wordt niet-ontvankelijk verklaard, omdat de beroepstermijn van art. 6:7 Awb is overschreden. Het beroep bij de kantonrechter wordt vervolgens niet-ontvankelijk verklaard, omdat geen zekerheid zou zijn gesteld. Het is echter in een situatie als deze, waarin de indiener van het beroepschrift de sanctie bevrijdend heeft voldaan aan een buitenlandse autoriteit aan wie de inning van de sanctie door het CJIB was overgedragen, in strijd met doel en strekking van de regeling van de zekerheidsstelling om te verlangen dat aan die verplichting wordt voldaan.⁷⁸

Ontvankelijkheid van het beroep bij de kantonrechter

Uit art. 11, lid 1 jo. lid 2, Wahv volgt dat nadat de betrokkene beroep bij de kantonrechter heeft ingesteld, hij zekerheid moet stellen. Doet de betrokkene dit niet tijdig, dan verklaart de kantonrechter het beroep niet-ontvankelijk. Uitgangspunt is dat, indien een betrokkene in de procedure bij de kantonrechter met redenen omkleed aanvoert dat hij niet (terstond) in staat is zekerheid te stellen tot het totale van hem verlangde bedrag, de kantonrechter, tenzij hij het daaromtrent aangevoerde reeds aanstonds aannemelijk acht, de betrokkene in de gelegenheid zal moeten stellen op een openbare zitting te worden gehoord omtrent zijn financiële draagkracht.⁷⁹ In de onderhavige zaak is door de kantonrechter geen nadere termijn geboden om alsnog zekerheid te stellen. Het Gerechtshof heeft ingevolge art. 20d, tweede lid, Wahv jo. art. 14, tweede lid, Wahv de beslissing van de kantonrechter vernietigd en de zaak terugverwezen naar de kantonrechter. In een andere zaak heeft het Gerechtshof bepaald dat een verzoek tot uitstel van de verplichte zekerheidsstelling wegens onvoldoende draagkracht ook telefonisch bij de officier van justitie kan worden gedaan.⁸⁰

De kantonrechter kan overeenkomstig het bepaalde in art. 2:1, tweede lid, Awb van de gemachtigde een schriftelijke machtiging verlangen.⁸¹ In de situatie waarbij een stichting wordt vertegenwoordigd door haar statutair directeur bestaat echter geen aanleiding een machtiging te verlangen.⁸² Wel kan de kantonrechter in dat geval een uittreksel uit het handelsregister van de Kamer van Koophandel verlangen. Indien de kantonrechter het beroep niet-ontvankelijk verklaart vanwege het ontbreken van een machtiging van de statutair directeur van de stichting, dan dient die beslissing te worden vernietigd.

Ontvankelijkheid van het hoger beroep

Indien een beroep wordt gedaan op schending van zo fundamentele beginselen van behoorlijke rechtspleging kan onder omstandigheden het appelverbod van art. 14 Wahv worden doorbroken. Dat is het geval indien geen sprake is van een eerlijke en onpartijdige behandeling, bijvoorbeeld door schending van het beginsel van hoor en wederhoor.⁸³ In de onderhavige zaak heeft de kantonrechter nadere stukken opgevraagd en daarna zonder nadere zitting op het beroep beslist. Die handelwijze acht het Gerechtshof in strijd met art. 12 Wahv. Indien nadere stukken worden opgevraagd, dient een tweede zitting te volgen zodat de betrokkene de kans heeft te reageren op de opgevraagde stukken.

⁷⁸ Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 2 september 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:6400.

⁷⁹ Gerechtshof Leeuwarden 18 januari 2012, ECLI:NL:GHLEE:2012:BV2299. Vergelijkbaar is Gerechtshof Leeuwarden 24 oktober 2012, ECLI:NL:GHLEE:2012:BY9636.

⁸⁰ Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 27 februari 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:BZ6788.

⁸¹ Gerechtshof Leeuwarden 25 februari 2008, ECLI:NL:GHLEE:2008:BD2964.

⁸² Gerechtshof Leeuwarden 21 november 2011, ECLI:NL:GHLEE:2012:BY9625.

⁸³ Gerechtshof Leeuwarden 3 februari 2012, ECLI:NL:GHLEE:2012:BX0437.

CONCLUSIE

Het bestuursstrafrecht in Wahv-zaken bestaat uit een verzameling van bestuursrecht en strafrecht. Enerzijds bevat het elementen van het materiële en formele strafrecht en anderzijds bevat het materiële- en formele bestuursrechtelijke elementen. Het materiële strafrecht en het formele bestuursrecht zijn mijns inziens echter leidend. Met het bestraffen van een verboden gedraging wordt het materiële strafrecht toegepast. Vanaf dat moment – en zeker indien de betrokkene het met de beschuldiging oneens is – is het bestuursprocesrecht van belang. De betrokkene moet na ontvangst van een boetebeschikking zelf in beroep gaan om toegang tot de rechter te krijgen. Daarmee is ook het grootste verschil met het commune strafrecht gegeven. Wordt de volledige beroepsprocedure doorlopen, dan moeten achtereenvolgens de officier van justitie, de kantonrechter en het Gerechtshof een oordeel geven over de zaak.

Indien de boetebeschikking materieel gezien niet in stand kan blijven dan moet deze worden vernietigd of gewijzigd. Daartoe zijn zowel de officier van justitie, de kantonrechter en het Gerechtshof bevoegd. Bij de materiële vernietigingsgronden ligt de nadruk op de boetebeschikking en veel minder op de in administratief beroep of in beroep bij de kantonrechter genomen beslissing. Kort gezegd gaat het erom of de gedraging al dan niet (verwijtbaar) is begaan. Het antwoord op die vraag wordt in beginsel beantwoord aan de hand van de ambtsedige verklaring van de verbalisant. Is niet duidelijk of de verbalisant op ambtseed heeft verklaard? Dan kan de boetebeschikking worden vernietigd. Dat geldt ook indien er bij de rechter twijfel ontstaat over de verweten gedraging. Die twijfel legt het Gerechtshof analoog aan art. 338 Sv uit in het voordeel van de betrokkene. Is de cautie niet gegeven, dan kan, analoog aan art. 29, tweede lid, Sv de verklaring van de betrokkene niet worden gebruikt als bewijs dat de gedraging is begaan.

Ik vind de beslissing van het Gerechtshof om een sanctie te matigen tot nihil, omdat de gedraging wegens een psychische stoornis niet aan betrokkene kan worden toegerekend, opmerkelijk. Indien de gedraging volledig niet kan worden toegerekend, dan zou, in lijn met art. 39 Sr, de beschikking moeten worden vernietigd. Nu verklaart het Gerechtshof door de beschikking in stand te laten de betrokkene ‘schuldig’, zonder dat een sanctie wordt opgelegd.

De formele vernietigingsgronden zijn vrijwel volledig afkomstig uit het bestuursprocesrecht. De officier van justitie moet zijn beslissing deugdelijk motiveren en moet de betrokkene op diens verzoek horen. Ik ben van mening dat het horen op verzoek in strijd is met art. 7:3, sub d, Awb, en dat de officier van justitie – en niet het CJIB – de betrokken een termijn moet stellen waarbinnen de betrokkene aan moet geven of hij gebruik wil maken van het hoorrecht. Het niet horen van de betrokkene kan niet met toepassing van art. 6:22 Awb worden gepasseerd.

De kantonrechter moet de boetebeschikking indringend toetsen. Dit vloeit mede voort uit art. 6 EVRM. De kantonrechter mag de boetebeschikking wijzigen, zolang er niet een geheel ander feitencomplex aan de beschikking ten grondslag wordt gelegd. De hoogte van de sanctie ligt in beginsel vast, maar mag door de kantonrechter onder omstandigheden worden gewijzigd. De betrokkene moet het boetebedrag alvast (tijdig) betalen voordat de kantonrechter het beroep inhoudelijk behandelt. Stelt de betrokkene niet tijdig zekerheid, dan verklaart de kantonrechter het beroep niet-ontvankelijk, tenzij de betrokkene een legitiem draagkrachtverweer heeft opgeworpen. Ook de kantonrechter moet zijn beslissing deugdelijk motiveren.

De vraag of een boetebeschikking rechtmatig is, wordt beheerst door de normen van materieel en formeel strafrecht. De procedure met betrekking tot de bij de kantonrechter en het Gerechtshof bestreden besluiten wordt volledig beheerst door de normen van het bestuursprocesrecht. Hoewel de formele vernietigingsgronden in aantal de overhand hebben, draait vrijwel elke Wahv-procedure om de materiële vraag: is de gedraging begaan?

LITERATUURLIJST

Bröring 2005

H.E. Bröring, *De bestuurlijke boete*, Deventer: Kluwer 2005.

Van Sterkenburg 2006

P.G.J. van Sterkenburg (red.), *Van Dale Handwoordenboek Nederlands*, Utrecht: Van Dale 2006.

Damen 2012

L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht 2*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2012.

De Hullu 2012

J. de Hullu, *Materieel strafrecht*, Deventer: Kluwer 2012.

Van Buuren 2013

P.J.J. van Buuren e.a., *Tekst en Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2013.

Van der Hulst 2014

J.W. van der Hulst, *Tekst en Commentaar Strafrecht*, Deventer: Kluwer 2014.

JURISPRUDENTIE

EHRM

EHRM 21 februari 1984, ECLI:NL:XX:1984:AC9954 (Öztürk).

EHRM 23 november 2006, AB 2007/51.

EHRM 27 september 2011, AB 2012/9.

Hoge Raad

HR 15 juli 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZC9419.

HR 9 november 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZC9488.

HR 28 juni 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC9769.

HR 3 april 1998, ECLI:NL:HR:1998:AN5655.

HR 17 november 1998, ECLI:NL:HR:1998:ZD0236.

HR 18 april 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF7495.

HR 28 maart 2014, ECLI:NL:HR:2014:685.

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State

ABRvS 20 mei 1997, ECLI:NL:RVS:1997:ZF2700.

ABRvS 28 oktober 1997, ECLI:NL:RVS:1997:AN5484.

ABRvS 18 februari 2004, AB 2004, 113.

ABRvS 3 maart 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO4777.

ABRvS 8 juni 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT6947.

ABRvS 16 november 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU6240.

ABRvS 7 mei 2008, JB 2008/154.

ABRvS 2 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP6348.

ABRvS 27 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW9558 m.nt. Jansen.

Centrale Raad van Beroep

CRvB 4 januari 2000, ECLI:NL:CRVB:2000:AJ9618.

CRvB 27 mei 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM5914.

College van Beroep voor het Bedrijfsleven
CBB 30 mei 2006, ECLI:NL:CBB:2006:AX8915.

Gerechtshof

Gerechtshof Leeuwarden 20 september 2000, ECLI:NL:GHLEE:2000:ZJ0044.
Gerechtshof Leeuwarden 12 december 2001, ECLI:NL:GHLEE:2001:AD9011.
Gerechtshof Leeuwarden 5 februari 2003, ECLI:NL:GHLEE:2003:AF4302.
Gerechtshof Leeuwarden 16 juli 2003, ECLI:NL:GHLEE:2003:AL6843.
Gerechtshof Leeuwarden 8 juni 2005, ECLI:NL:GHLEE:2005:AT9431.
Gerechtshof Leeuwarden 25 februari 2008, ECLI:NL:GHLEE:2008:BD2964.
Gerechtshof Leeuwarden 26 maart 2008, ECLI:NL:GHLEE:2008:BD3066.
Gerechtshof Leeuwarden 12 maart 2010, ECLI:NL:GHLEE:2010:BM0732.
Gerechtshof Leeuwarden 21 november 2011, ECLI:NL:GHLEE:2012:BY9625.
Gerechtshof Leeuwarden 6 januari 2012, ECLI:NL:GHLEE:2012:79.
Gerechtshof Leeuwarden 18 januari 2012, ECLI:NL:GHLEE:2012:BV2299.
Gerechtshof Leeuwarden 20 januari 2012, ECLI:NL:GHLEE:2012:BV7306.
Gerechtshof Leeuwarden 24 januari 2012, ECLI:NL:GHLEE:2012:BX0434.
Gerechtshof Leeuwarden 27 januari 2012, ECLI:NL:GHLEE:2012:BW2571.
Gerechtshof Leeuwarden 3 februari 2012, ECLI:NL:GHLEE:2012:BX0437.
Gerechtshof Leeuwarden 24 februari 2012, ECLI:NL:GHLEE:2012:BX0444.
Gerechtshof Leeuwarden 7 maart 2012, ECLI:NL:GHLEE:2012:BX0447.
Gerechtshof Leeuwarden 15 juni 2012, ECLI:NL:GHLEE:2012:BW8480.
Gerechtshof Leeuwarden 2 juli 2012, ECLI:NL:GHLEE:2012:BY1539.
Gerechtshof Leeuwarden 14 augustus 2012, ECLI:NL:GHLEE:2012:BY1557.
Gerechtshof Leeuwarden 14 augustus 2012, ECLI:NL:GHLEE:2012:BY1581.
Gerechtshof Leeuwarden 24 oktober 2012, ECLI:NL:GHLEE:2012:BY9627.
Gerechtshof Leeuwarden 24 oktober 2012, ECLI:NL:GHLEE:2012:BY9636.
Gerechtshof Leeuwarden 29 oktober 2012, ECLI:NL:GHLEE:2012:BY1611.
Gerechtshof Leeuwarden 5 december 2012, ECLI:NL:GHLEE:2012:BZ1117.
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, 10 januari 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:BY8163.
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 25 februari 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:BZ7140.
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 27 februari 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:BZ6788.
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 6 maart 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:1612.
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 6 maart 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:1614.
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 2 mei 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:3135.
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 10 juli 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:5058.
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 2 september 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:6400.
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 14 oktober 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:10386.
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 17 februari 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:1139.
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 28 mei 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:4289.
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 11 juni 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:4734.
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 26 september 2014, ECLI:NL:GHARL:2013:7216.
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 30 september 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:7471.

Rechtbank

Rechtbank Noord-Holland 3 juni 2013, ECLI:NL:RBNHO:2013:6535.
Rechtbank Noord-Holland 8 oktober 2013, ECLI:NL:RBNHO:2013:13817.

PARLEMENTAIRE STUKKEN

Kamerstukken I 2010/11, 32 450, 7.

MvA II, Parl. Gesch. Awb I, p.330.

MvT, Parl. Gesch. Awb I, p. 313-314.

MvT, *Parl. Gesch. Awb I*, p. 329.

BESTUDEERDE UITSPRAKEN

Hierna volgt een overzicht van alle bestudeerde arresten van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (voorheen: Gerechtshof Leeuwarden) in Wahv-zaken zoals gewezen in de jaren 2012 en 2013 en voor zover gepubliceerd op Rechtspraak.nl. Volledigheidshalve zijn de ongegrond en niet-ontvankelijk verklaarde beroepen wel in het overzicht opgenomen.

Datum	European Case Law Identifier	Samenvatting/rechtsgevolgen beslissing
06-01-2012	ECLI:NL:GHLEE:2012:79	Ongegrond
06-01-2012	ECLI:NL:GHLEE:2012:BX7329	Aankondiging van beschikking niet ondertekend en niet aangegeven of verbalisant op ambtsbelofte verklaarde
18-01-2012	ECLI:NL:GHLEE:2012:BV2299	Betrokkene heeft niet tijdig zekerheid gesteld voor kantonberoep, geen termijn geboden alsnog zekerheid te stellen, art. 11 Wahv en 6:7/6:8 Awb
20-01-2012	ECLI:NL:GHLEE:2012:BV7306	Beslissing van de kantonrechter is niet deugdelijk gemotiveerd
23-01-2012	ECLI:NL:GHLEE:2012:BW9955	Ongegrond
24-01-2012	ECLI:NL:GHLEE:2012:BX0434	Beslissing van de kantonrechter en beslissing officier van justitie zijn niet deugdelijk gemotiveerd
27-01-2012	ECLI:NL:GHLEE:2012:BW2571	Onzeker of gedraging is verricht, verbalisant verschijnt niet ter zitting
27-01-2012	ECLI:NL:GHLEE:2012:BV7806	Officiersappel
03-02-2012	ECLI:NL:GHLEE:2012:BX0437	Werkwijze kantonrechter niet conform art. 12 Wahv, nadat nadere informatie is opgevraagd wordt uitspraak gedaan zonder nadere zitting
24-02-2012	ECLI:NL:GHLEE:2012:BX0444	Door psychische overmacht is de gedraging niet toerekenbaar
07-03-2012	ECLI:NL:GHLEE:2012:BX0447	Niet is komen vast te staan dat de gedraging is verricht
13-03-2012	ECLI:NL:GHLEE:2012:BW2580	Onbevoegdheid gerechtshof
20-03-2012	ECLI:NL:GHLEE:2012:BX0450	Ongegrond
20-03-2012	ECLI:NL:GHLEE:2012:BZ6620	Ongegrond
27-03-2012	ECLI:NL:GHLEE:2012:BX7422	Ongegrond
11-06-2012	ECLI:NL:GHLEE:2012:BX7426	Officiersappel
15-06-2012	ECLI:NL:GHLEE:2012:BW8480	Beroep tegen administratiekosten wel mogelijk, maar het beroep slaagt niet
20-06-2012	ECLI:NL:GHLEE:2012:2694	Ongegrond
02-07-2012	ECLI:NL:GHLEE:2012:BY1539	Schending hoorplicht art. 7:17 Awb, geen toepassing van art. 6:22 Awb
14-08-2012	ECLI:NL:GHLEE:2012:BY1557	Gedraging niet verricht want er is geen sprake van een kruispunt
14-08-2012	ECLI:NL:GHLEE:2012:BY1581	Art. 82 lid 1 Rvv is niet voor dit doel bedoeld, maar alleen om het verkeer te regelen
24-10-2012	ECLI:NL:GHLEE:2012:BY9627	Op de gemeten snelheid is geen correctie toegepast, sanctie lager vastgesteld
24-10-2012	ECLI:NL:GHLEE:2012:BY9636	Geen zekerheidstelling, kantonrechter verklaart ten onrechte niet-ontvankelijk, had eerst draagkrachtverweer moeten onderzoeken
29-10-2012	ECLI:NL:GHLEE:2012:BY1611	Art. 82 lid 1 Rvv is niet voor dit doel bedoeld, maar alleen om het verkeer te regelen (ECLI:NL:GHLEE:2012:BY1581)
21-11-2012	ECLI:NL:GHLEE:2012:BY9625	Kantonrechter verklaart niet-ontvankelijk omdat machtiging van statutair directeur machtiging ontbreekt, echter machtiging is niet nodig, wel uittreksel handelsregister
05-12-2012	ECLI:NL:GHLEE:2012:BZ1140	Ongegrond

05-12-2012	ECLI:NL:GHLEE:2012:BZ1117	Inleidende beschikking is gewijzigd waardoor een geheel ander feitencomplex aan de beschikking ten grondslag is gelegd
10-01-2013	ECLI:NL:GHARL:2013:BY8163	Indien de cautie niet is gegeven, is de verklaring van de betrokkene niet bruikbaar om vast te stellen of de gedraging is verricht
28-01-2013	ECLI:NL:GHARL:2013:BZ1110	Ongegrond
06-02-2013	ECLI:NL:GHARL:2013:BZ0610	Ongegrond
25-02-2013	ECLI:NL:GHARL:2013:BZ7140	Het besluit op beroep is door de officier van justitie niet deugdelijk gemotiveerd
27-02-2013	ECLI:NL:GHARL:2013:BZ6788	Er kleeft een gebrek aan de procedure voorafgaand aan de bestreden beslissing
06-03-2013	ECLI:NL:GHARL:2013:1623	Ongegrond
06-03-2013	ECLI:NL:GHARL:2013:1614	Een billboard of spandoek is geen verkeersbord, dus is de gedraging niet begaan
06-03-2013	ECLI:NL:GHARL:2013:1612	Kantonrechter verklaart beroep gegrond maar kent geen proceskostenvergoeding voor beroepsmatig verleende rechtsbijstand toe
03-04-2013	ECLI:NL:GHARL:2013:2333	Niet-ontvankelijk
04-04-2013	ECLI:NL:GHARL:2013:10367	Officiersappel
10-04-2013	ECLI:NL:GHARL:2013:2539	Ongegrond
02-05-2013	ECLI:NL:GHARL:2013:3130	Ongegrond
02-05-2013	ECLI:NL:GHARL:2013:3138	Ongegrond
02-05-2013	ECLI:NL:GHARL:2013:3135	Ongegrond
22-05-2013	ECLI:NL:GHARL:2013:3599	Ongegrond
10-07-2013	ECLI:NL:GHARL:2013:10385	Ongegrond
10-07-2013	ECLI:NL:GHARL:2013:5058	Gelet op de draagkracht van de betrokkene kan de sanctie worden gematigd, art. 9 lid 2 sub b Wahv
02-09-2013	ECLI:NL:GHARL:2013:6400	Betrokkene heeft sanctie betaald in Engeland, kantonrechter verklaart ten onrechte niet-ontvankelijk nu (door betaling in een ander land) zekerheid is gesteld
26-09-2013	ECLI:NL:GHARL:2013:7216	Motiveringsgebrek van de kantonrechter, daardoor vernietiging van zijn beslissing
14-10-2013	ECLI:NL:GHARL:2013:10386	Bord "60" was niet zichtbaar omdat het was weggedraaid, overtreding wel begaan maar de omstandigheden waaronder billijken niet de opgelegde sanctie
14-10-2013	ECLI:NL:GHARL:2013:7660	Dit arrest is volkomen identiek aan ECLI:NL:GHARL:2013:10386 en lijkt een onbedoelde doublure te zijn
23-10-2013	ECLI:NL:GHARL:2013:8064	Niet ontvankelijk (betrokkene wordt in het gepubliceerde arrest overigens met naam genoemd; dit lijkt in strijd met de Anonimiseringsrichtlijn) ⁸⁴

⁸⁴ Raad voor de rechtspraak (<http://www.rechtspraak.nl/Uitspraken-en-Registers/uitspraken/Anonimiseringsrichtlijnen/Pages/default.aspx>).