

Bron: Jurisprudentie Wegenverkeersrecht 2012/43

De bijkomende kosten van een verkeersboete

J.W. van der Hulst¹

1. Inleiding

Sinds 1990 worden lichte verkeersovertredingen bestuursrechtelijk afgedaan via de Wet administratiefrechtelijke afdoening verkeersdelicten (Wahv). De verkeersovertredingen waarvoor dit geldt worden in de bijlage² bij de Wahv genoemd. Tevens bevat deze bijlage de per overtreiding op te leggen boete. Deze boete is gefixeerd³, zodat de kosten van een lichte verkeersovertreding voor de overtreder gelijk zijn aan het bij de overtreiding voorziene boetebedrag. Daarnaast kan de verkeersovertreder tijdens de afdoening krachtens de Wahv worden geconfronteerd met bijkomende kosten. Het gaat dan om de verplichte zekerheidstelling in de beroepsfase, wettelijke verhogingen en invorderingskosten tijdens de inning van de opgelegde sanctie en griffierechten tijdens de verzetsprocedure. Bovendien wordt sinds 1 juli 2009 bij elke opgelegde boete een vast bedrag aan administratiekosten (€ 6) in rekening gebracht. Deze doorberekening van administratiekosten is onlangs door een kantonrechter te Amsterdam niet toelaatbaar geacht.⁴ Deze beslissing is om diverse redenen opmerkelijk. Het komt vaker voor dat de overheid de procederende burger –anders dan door belastingheffing- wil laten meebetalen aan de financiering van een gerechtelijke procedure waarbij de overheid zelf partij is. Zo is het gebruikelijk dat in veel bestuursrechtelijke procedures een griffierecht wordt geheven als bijdrage in de kosten van deze procedures.⁵ Maar de doorberekening van administratiekosten bij verkeersboetes is een nieuwe wijze van verplichte medefinanciering door de verkeersovertreder van de inning van deze boetes. Daarnaast is de beslissing van deze kantonrechter en de daartoe strekkende motivering afwijkend van eerdere uitspraken van Wahv-rechters over de toelaatbaarheid van doorberekening van administratiekosten. Voorts is zijn beslissing zeer uitvoerig gemotiveerd, wat afwijkt van het gangbare patroon van beslissingen in eerste aanleg in Wahv-zaken waarbij een summiere motivering gebruikelijk is. Dit maakt duidelijk dat er iets aan de hand is. Ook staat deze zaak niet op zichzelf. Indien de beslissing van deze kantonrechter wordt nagevolgd, dan staat de doorberekening van administratiekosten op losse schroeven. Het gaat op jaarbasis om ongeveer 11 miljoen verkeersboetes⁶, waarbij per opgelegde boete € 6 aan administratiekosten wordt

¹ Werkzaam bij de sectie Strafrecht van de Erasmus Universiteit Rotterdam

² Laatstelijk gewijzigd bij Besluit van 15 december 2011, Stb. 2011, 630.

³ Er mag door de politie niet van worden afgeweken. Enkel in bijzondere omstandigheden kan een sanctie zodanig onbillijk of onevenredig zwaar worden geacht dat matiging door de rechter op grond van art. 9 lid 2 onder b Wahv in aanmerking komt (Hof Leeuwarden 26 november 2007, JWR 2007, 113).

⁴ Zie NJB 2012, afl. 9, 580, p. 644.

⁵ Zie nader E. Bauw, F. van Dijk en F. van Tulder, De angel uit de kostendekkende griffierechten?, NJB 2012, afl. 1, p. 6 e.v.

⁶ Jaarbericht2010.CJIB.nl/cijfers/administratieve-sancties-wahv.php.

doorberekend. Op deze manier genereert de overheid € 66 miljoen extra aan inkomsten op jaarbasis. Het al dan niet toelaatbaar zijn van de doorberekening van administratiekosten bij verkeersboetes heeft dus aanzienlijke financiële gevolgen. Vanwege deze financiële gevolgen gaat het Ministerie van Veiligheid en Justitie in afwachting van het tegen de beslissing van de kantonrechter ingestelde hoger beroep gewoon door met de doorberekening van administratiekosten bij opgelegde verkeersboetes.⁷ Daarnaast is het van belang dat de betrokkene die een opgelegde verkeersboete wil betwisten dit niet gratis kan doen. Aan het instellen van beroep en verzet zijn kosten verbonden (zie hierna: par. 2). En een deel van deze kosten zijn verschuldigd bij wijze van zekerheidstelling voordat een rechter een beroep van de betrokken in behandeling mag nemen (par. 3). Daar komen sinds 1 juli 2009 administratiekosten bij (par. 4). In diverse uitspraken van Wahv-rechters is de doorberekening van deze kosten toelaatbaar geacht (par. 5). Daar komt een einde aan in de uitspraak van de kantonrechter te Amsterdam (par. 6). In deze uitspraak wordt ook een aantal kwesties besproken die uitnodigen tot een reactie (par. 7). Op basis daarvan zal aan het einde van deze bijdrage worden betoogd dat Wahv-rechters de doorberekening van administratiekosten mogen toetsen aan de in art. 6 EVRM geregelde waarborg van toegang tot de rechter. Bij deze toets kunnen zij aansluiten bij de uitgangspunten die ten aanzien van deze waarborg zijn ontwikkeld voor de verplichte zekerheidstelling (par. 8).

2. De kosten voor een betrokkene

De administratiekosten zijn niet de enige kosten die zijn verbonden aan de Wahv-procedure. De betrokken burger (hierna: betrokkene) wordt in diverse stadia van de Wahv-procedure geconfronteerd met verplichte financiële uitgaven. Na constatering van een lichte verkeersovertreding wordt aan de betrokkene een beschikking gestuurd met de toepasselijke feitcode en de daaraan verbonden administratieve sanctie bestaande uit een geldboete (hierna: verkeersboete).⁸ Na ontvangst van deze beschikking kan de betrokkene binnen zes weken in beroep bij de officier van justitie (art. 6 Wahv). Tegen de beslissing van de officier van justitie kan hij daarna binnen zes weken beroep instellen bij de kantonrechter (art. 9 Wahv). Maar voordat de kantonrechter het beroep van de betrokkene in behandeling mag nemen, dient door hem zekerheid te worden gesteld (art. 11 Wahv). Dit vereiste geldt voor iedere betrokkene en maakt geen onderscheid naar nationaliteit van de betrokkene en is evenmin afhankelijk van de vraag of de betrokkene al dan niet een woon- of verblijfplaats in Nederland heeft.⁹ Het bedrag van de zekerheidstelling is in beginsel gelijk aan de hoogte van de opgelegde verkeersboete. En in het geval van financieel onvermogen van de betrokkene mag op voorhand een bedrag van minimaal € 70 aan zekerheidstelling worden verlangd (zie hierna par 3).¹⁰ De zekerheidstelling wordt later (gedeeltelijk) teruggegeven indien de aan de betrokkene opgelegde verkeersboete (gedeeltelijk) wordt vernietigd (art. 21 Wahv). Maar de betrokkene dient het verlangde bedrag aan zekerheidstelling wel van te voren te storten, anders moet de kantonrechter hem niet-ontvankelijk verklaren (art. 11 lid 3 Wahv). Tegen deze beslissing van de kantonrechter staat hoger beroep open bij het Hof Leeuwarden (art. 14 lid 2 Wahv). Nadat de opgelegde verkeersboete onherroepelijk is geworden moet

⁷ http://www.cjib.nl/actueel/nieuwsberichten_2012/administratiekosten.

⁸ De feitcodes en de bijbehorende geldboetes zijn te vinden in de bijlage bij de Wahv.

⁹ Hof Leeuwarden 12 november 2003, VR 2004, 50.

¹⁰ HR 31 januari 1995, NJ 1995, 598. Zie ook L.J.J. Rogier en P.M. van Russen Groen, Zekerheidstelling Wet Mulder exit? NJB 1995, p. 594-596.

de betrokkene deze binnen twee weken hebben betaald. Bij niet-tijdige betaling wordt het boetebedrag verhoogd met 25% en later zelfs 50%. Tevens kan naast de tweede verhoging verhaal worden genomen op de goederen, de inkomsten en het vermogen van de betrokkene, waarbij hem de voor het verhaal noodzakelijke (invorderings)kosten in rekening worden gebracht (art. 23 en 25 Wahv). Tegen de wijze van inning van de onherroepelijk geworden boete kan de betrokkene bezwaar maken in de verzetsprocedure. Daartoe moet hij in verzet bij de kantonrechter na betaling van een griffierecht van € 73 of € 109 indien de betrokkene een rechtspersoon is.¹¹ Bij gegrondverklaring van het verzet wordt dit griffierecht vergoed (art. 26 en 27 lid 6 Wahv). Tegen de beslissing van de kantonrechter staat hoger beroep open bij het Hof Leeuwarden. Dit wordt echter pas in behandeling genomen indien de betrokkene die hoger beroep instelt vooraf zekerheid stelt voor het nog verschuldigde bedrag en van al de kosten en tevens een griffierecht betaalt (art. 26a Wahv). Het heffen van griffierecht is beperkt tot de verzetsprocedure omdat er in de beroepsprocedure al een verplichting tot zekerheidstelling bestaat.¹² Daarbij is van belang dat de verzetsprocedure beperkt is tot de wijze van inning van een onherroepelijke administratieve sanctie. Het gaat in verzet niet meer over het bepalen van de gegrondheid van een ingestelde vervolging ('criminal charge'), zodat art. 6 EVRM niet van toepassing is. De Wahv-rechter mag in de verzetsprocedure dan ook niet het verlangde bedrag aan griffierecht verlagen.¹³ De betrokkene die in beroep en verzet gaat maakt doorgaans kosten, zoals reis- en verblijfkosten, portokosten en soms kosten voor juridische bijstand. Deze proceskosten van de betrokkene komen in aanmerking voor een vergoeding (art. 13a en 13b Wahv).¹⁴ Daarbij is uitgangspunt dat deze kosten worden vergoed indien de betrokkene in het gelijk wordt gesteld. Maar vergoeding vindt plaats op basis van het Besluit proceskosten bestuursrecht.¹⁵ Dit betekent dat de wettelijke rente en administratiekosten, telefoonkosten, werktijduitval, porto- en kopieerkosten niet vergoed worden.¹⁶ Evenmin worden op basis van dit Besluit kosten gemaakt ten behoeve van het beroep bij de officier van justitie en daaraan voorafgaande kosten vergoed.¹⁷ Daarnaast komen kosten verbonden met de toepassing van dwangmiddelen¹⁸ ter inning van de administratieve sanctie en alle andere kosten die niet zijn voldaan niet voor vergoeding in aanmerking (art. 28 t/m 30 Wahv).

3. Zekerheidstelling

De kosten van een betrokkene die zijn zaak aan een Wahv-rechter wil voorleggen, kunnen dus behoorlijk oplopen. Dit geldt vooral indien de betrokkene verzuimt (op tijd) te betalen en in het geval dat een betrokkene wordt geconfronteerd met meerdere verkeersboetes tegelijkertijd. Maar ook de betrokkene die zich aan alle termijnen houdt wordt vanaf het instellen van beroep bij de kantonrechter geconfronteerd met

¹¹ www.rechtspraak.nl/procedures/tarieven-griffierecht.

¹² TK 1987-1988, B, p. 20 en 1987-1988, nr. 3, p. 16.

¹³ HR 23 mei 2006, NJ 2007, 145.

¹⁴ Deze proceskostenvergoeding is eveneens van toepassing op het door de kantonrechter gehonoreerde beroep tegen de voorlopige maatregel van inbewaringstelling (art. 33 Wahv).

¹⁵ HR 14 maart 2000, VR 2001, 2.

¹⁶ L.J.J. Rogier en J.W. van der Hulst, *De Wet Mulder, Artikelsgewijs commentaar op de Wahv*, Kluwer, Deventer, 2004, p. 145.

¹⁷ HR 27 februari 2001, VR 2001, 104.

¹⁸ Het gaat dan om inneming van het rijbewijs, buitengebruikstelling van het voertuig en het - na daartoe verkregen machtiging van de kantonrechter- gijzelen van de betrokkene.

verplichte financiële uitgaven. De verplichting tot zekerheidstelling springt daarbij in het oog omdat er op dat moment nog geen sprake is van een onherroepelijke verkeersboete. Al voor de invoering van de Wahv is de vraag aan de orde gesteld of de verplichting tot zekerheidstelling houdbaar is in het licht van internationaal erkende waarborgen zoals het recht op toegang tot een onafhankelijke rechter en het vermoeden van onschuld (art. 6 lid 1 en 2 EVRM). De wetgever heeft de zekerheidstelling van meet af aan toelaatbaar geacht in verband met het vermoeden van onschuld (art. 6 lid 2 EVRM). De Hoge Raad heeft dit standpunt gevolgd omdat het stellen van zekerheid niet vooruit loopt op de door de rechter te beantwoorden vraag of een betrokkene een Wahv-gedraging heeft verricht. De zekerheidstelling beperkt evenmin de verdedigingsmogelijkheden van de betrokkene.¹⁹ Daarnaast heeft de wetgever erkend dat de zekerheidstelling kan worden gezien als een drempel voor het recht op toegang tot de rechter maar beoordeelde de zekerheidstelling verenigbaar met dit recht omdat het gaat om een gering bedrag dat nooit hoger is dan het bedrag van de opgelegde verkeersboete.²⁰ Tevens is afgezien van de mogelijkheid om het bedrag van de vereiste zekerheidstelling te (kunnen) verlagen indien persoonlijke omstandigheden van de betrokkene daartoe aanleiding zouden kunnen geven. Na invoering van de Wahv heeft de Hoge Raad de zekerheidstelling op zichzelf niet in strijd geacht met het recht op toegang tot de rechter, ook niet als een betrokkene voor meerdere zaken tegelijkertijd zekerheid moet stellen.²¹ Deze opvatting is enige jaren later bijgesteld. Bepalend is sindsdien dat voor beoordeling van de vraag of de betrokkene op onaanvaardbare wijze wordt verhinderd toegang te verkrijgen tot een rechter moet worden uitgegaan van het totaalbedrag dat aan zekerheid wordt verlangd. De betrokkene dient in de gelegenheid te worden gesteld om aan de kantonrechter aan te kunnen tonen dat het onredelijk is om vanwege zijn financieel onvermogen het totale bedrag aan zekerheidstelling te verlangen. De kantonrechter moet de betrokkene daarover in een openbare zitting horen en mag het verlangde bedrag aan zekerheidstelling zodanig verlagen dat het in overeenstemming is met de draagkracht van de betrokkene en een nadere termijn stellen waarbinnen het verlaagde bedrag aan zekerheidstelling moet worden gesteld.²² Acht de kantonrechter voor de zitting het door de betrokkene aangevoerde financiële onvermogen ongegrond, dan moet dit aan de betrokkene worden meegedeeld en hem de gelegenheid worden gegeven binnen een nader bepaalde termijn alsnog aan de verplichting tot zekerheidstelling te voldoen.²³ Overigens mag op voorhand een zekerheidstelling van € 70 worden verlangd.²⁴

4. Doorberekening administratiekosten

Naast de verplichting tot zekerheidstelling en het heffen van griffierecht in de verzetsprocedure bestaat er voor de betrokkene met ingang van 1 juli 2009²⁵ de verplichting tot het betalen van administratiekosten. Deze verplichting is geregeld in (art. 11a van) het Besluit administratieve handhaving verkeersboetes. Daar is bepaald dat degene aan wie een verkeersboete is opgelegd, administratiekosten is verschuldigd

¹⁹ HR 11 februari 1992, NJ 1992, 692 m.nt. G.J.M. Corstens, 26 oktober 1993, VR 1994, 137 en 9 november 1993, NJ 1994, 198.

²⁰ TK 1987-1988, 20 329, nr. 3, p. 29.

²¹ HR 26 oktober 1993, NJ 1994, 198.

²² HR 29 september 1998, VR 1999, 85.

²³ HR 20 juni 2000, VR 2001, 35.

²⁴ HR 28 juni 1994, NJ 1994, 657 en HR 31 januari 1995, NJ 1995, 598.

²⁵ Stb. 2009, 263.

die samen met deze boete in rekening worden gebracht. Het bedrag van deze administratiekosten is bij ministeriële regeling vastgesteld op € 6. Dit bedrag kan worden gewijzigd en met ingang van 1 januari 2012 tweejaarlijks worden geïndexeerd.²⁶ Tevens dient het vereiste bedrag aan zekerheid te worden vermeerderd met deze € 6 (art. 11 lid 1 Wahv). Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat deze invoering en doorberekening van administratiekosten is ingegeven door budgettaire overwegingen. Dit is terug te voeren op de uitvoering van de motie Van Geel, Tichelaar en Slob ter vrijmaking van budget in de Justitiebegroting voor onder andere het bestrijden van zware criminaliteit en de leefbaarheid van regio's. Daartoe wordt vanaf 2009 aan de uitgavenkant van de begroting van het Ministerie van (toen nog) Justitie een ombuiging doorgevoerd. Deze ombuiging betreft een vermindering van uitgaven op de Justitiebegroting die moet worden behaald door middel van de doorberekening van administratiekosten van verkeersboetes. Deze kosten betreffen het onderhouden van administratieve en automatiseringssystemen en personeelskosten.²⁷ De verkeersovertreder betaalt dus via administratiekosten mee aan de financiering van de justitiële handhaving. Dit wordt nog eens duidelijk uit de beantwoording door de (toenmalige) Minister van Justitie van Kamervragen. Daaruit blijkt dat de kosten voor de tenuitvoerlegging van geldboetes zullen worden doorberekend aan de verkeersovertreder. Daarmee komt een einde aan de situatie dat de kosten van inning van deze geldboetes uitsluitend door het Ministerie van Justitie wordt gefinancierd. De reden hiervoor is niet dat er meer kosten moeten worden gemaakt. Het gaat bij de doorberekening van administratiekosten om de dekking van kosten van inning van de geldboetes door een directe bijdrage van burgers in plaats van uit de collectieve middelen te putten. Op veel terreinen worden de administratiekosten van de overheid al in rekening gebracht en dit zal ook worden toegepast in de fase van inning. En voor zover het verkeersboetes betreft is het streven gericht op integrale kostendekking.²⁸

5. Administratiekosten in eerdere Wahv-zaken

De doorberekening van administratiekosten is al enige keren in de beroepsprocedure aan de orde gesteld. In het voorjaar van 2010 wordt deze doorberekening betwist in beroep bij de kantonrechter te Wageningen. Deze kantonrechter is van oordeel dat bezwaar en beroep openstaat tegen de doorberekening van administratiekosten bij het opleggen van een verkeersboete. Maar hij wijst het door de betrokkene gevoerde verweer af inhoudende dat deze kosten disproportioneel zijn. Naar zijn oordeel zijn de administratiekosten forfaitair, niet gerelateerd aan de hoogte van de opgelegde verkeersboete en worden zij verantwoord als kosten van behandeling door de overheid. Ook zijn wat hem betreft de in aanmerking genomen behandelingskosten niet exorbitant, zodat de aan de betrokkene doorberekende administratiekosten blijven gehandhaafd.²⁹ Ook het Hof Leeuwarden heeft zich in hoger beroep uitgesproken over de toelaatbaarheid van doorberekening van administratiekosten. Dit naar aanleiding van het verweer van een betrokkene waarbij deze naar voren brengt dat de overheid aan een burger geen kosten in rekening mag brengen in een procedure die betrekking heeft op het opleggen van een sanctie met een bestraffend karakter. Het Hof stelt vast dat de doorberekening van administratiekosten een (deugdelijke) wettelijke basis heeft. Daarnaast overweegt het Hof dat het de rechter niet is toegestaan de innerlijke

²⁶ Art. 1 en 2 Regeling vaststelling administratiekosten verkeersboetes, Stcrt. 2009, 9745.

²⁷ TK 2007-2008, 31 386, nr. 3, p. 22 en 23.

²⁸ TK 2008-2009, 31 386, nr. 8, p. 16 en 17.

²⁹ Rechtbank Arnhem, Sector Kanton 10 juni 2010, LJN: BN 8077.

waarde of de billijkheid van de wet te beoordelen (art. 11 AB). De rechter kan slechts toetsen of een geldend wettelijk voorschrift wegens strijd met een ieder verbindende bepaling van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties buiten toepassing moeten blijven (art. 94 Gw). Maar de betrokkene heeft wat dat betreft niets aangevoerd en het is het Hof overigens ook niet gebleken dat de wettelijke regeling van de administratiekosten in strijd zou zijn met enige een ieder verbindende verdragsbepaling. Dit betekent dat de betrokkene de aan hem in rekening gebrachte administratiekosten moet betalen.³⁰ Daarnaast bevestigt het Hof in twee andere zaken dat de kantonrechter het door de betrokkene ingestelde beroep pas in behandeling mag nemen na het stellen van de vereiste zekerheid vermeerderd met de € 6 aan administratiekosten en dat het de kantonrechter niet vrij staat het doorberekende bedrag aan administratiekosten te halveren.³¹

6. Doorberekening administratiekosten afgewezen

De doorberekening van administratiekosten in de Wahv-procedure is op basis van deze uitspraken toelaatbaar te achten. Deze opvatting wordt betwist in twee uitspraken van verschillende kantonrechters te Amsterdam. In de eerste uitspraak wordt overwogen dat kan worden betoogd dat het in strijd is met een fundamenteel beginsel van strafrecht om verkeersboetes op te leggen en voor de incasso daarvan direct administratiekosten op te leggen, ook al is bij de betrokkene van onwil om te betalen nog niet gebleken. Deze kantonrechter laat de in deze zaak doorberekende administratiekosten echter in stand. Daartoe voert hij aan dat, gelet op de geringe hoogte van de opgelegde verkeersboete in deze zaak, geen hoger beroep mogelijk is bij het Hof Leeuwarden (art. 14 lid 1 Wahv). Daardoor zou bij het niet van toepassing verklaren van de doorberekening van administratiekosten veel verwarring gedurende langere tijd kunnen optreden.³² In een zaak van begin dit jaar gaat een andere kantonrechter te Amsterdam een stap verder.³³ De aanleiding daartoe is een door de betrokkene ingesteld verzet tegen de inning van de boete die door hem is voldaan zonder de daarbij in rekening gebrachte administratiekosten te betalen. De kantonrechter is van oordeel dat het opleggen van administratiekosten moet worden gezien als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, zodat daartegen bezwaar en beroep openstaat.³⁴ Dit betekent dat de mededeling in de aan de betrokkene verzonden beschikking waarbij de verkeersboete is opgelegd, inhoudende dat er tegen de oplegging van administratiekosten geen beroep kan worden ingesteld, als onjuist moet worden beoordeeld. Het feit dat de betrokkene heeft vertrouwd op de juistheid van deze mededeling en daarom geen beroep heeft ingesteld tegen de oplegging van administratiekosten mag hem volgens de kantonrechter niet ten nadele strekken. Dit betekent dat de bezwaren van de betrokkene tegen de oplegging van administratiekosten ook in verzet mogen worden beoordeeld. In dit verzet overweegt de kantonrechter dat een boete is bedoeld als sanctie om een overtreder van een bepaling die het gedrag van een verkeersdeelnemer regelt, te prikkelen niet in herhaling te vervallen. Een dergelijke boete is geen tegenprestatie voor een door de overheid geleverde prestatie en evenmin een belastingheffing op bepaalde gedragingen om bij te dragen aan financiering van algemene overheidstaken. Het is

³⁰ Hof Leeuwarden 14 januari 2011, JWR 2011, 34, LJN: BP2962.

³¹ Hof Leeuwarden 29 maart 2011, LJN: BR 1296 en 29 juni 2011, LJN: BV2281.

³² Rechtbank Amsterdam, Sector Kanton, 9 augustus 2011, LJN: BW0056.

³³ Rechtbank Amsterdam, Sector Kanton 9 februari 2012, LJN: BV6243.

³⁴ In gelijke zin: Rechtbank Almelo, Sector Kanton, 19 november 2010, LJN: BO4523 en Rechtbank Arnhem, Sector Kanton 10 juni 2010, LJN: BN 8077.

volgens deze kantonrechter begrijpelijk te achten dat de boete zo hoog wordt gesteld dat de daarmee gepaard gaande apparaatskosten worden gedekt. Maar door naast de boete administratiekosten te heffen, wordt volgens deze kantonrechter de grens tussen boete als sanctie en boete als bijdrage in de algemene overheidskosten overschreden. Terecht hanteert de wetgever dan ook als uitgangspunt dat de kosten van de handhaving van wettelijke bepalingen waarin gedrag met een straf is bedreigd, ten laste van de Staat komen. De wetgever heeft voor de sanctie geldboetes een uitzondering gemaakt op de grond dat die bijdrage bescheiden is en incasso ervan niet veel kosten met zich meebrengt. Dit uitgangspunt verdraagt volgens de kantonrechter echter geen uitzondering. Voorts is de kantonrechter bevoegd regelgeving, die niet is vastgelegd in een formele wet, buiten toepassing te laten voor zover die regelgeving in strijd is met hogere regelgeving of algemene beginselen van strafrecht. Daartoe behoort het beginsel dat de kosten van tenuitvoerlegging van straffen zoals administratiefrechtelijke boetes bij de overheid ligt. Dat betekent dat de (administratie)kosten voor zover betrekking hebbend op de opgelegde boete in ieder geval niet voor rekening van de betrokkene kunnen worden gebracht. In zoverre moet volgens deze kantonrechter de ministeriële Regeling vaststelling administratiekosten verkeersboetes buiten toepassing worden gelaten.

7. Wel of geen doorberekening administratiekosten?

Deze laatste uitspraak staat qua uitkomst lijnrecht tegenover eerdere uitspraken van Wahv-rechters. Ook de aan deze uitspraak ten grondslag liggende overwegingen zijn niet terug te vinden in deze eerdere uitspraken. Tevens bevatten deze overwegingen principiële stellingnamen die uitnodigen tot een reactie. Ik begin met de vraag of de overheid bij de tenuitvoerlegging van straffen de daaraan verbonden kosten (gedeeltelijk) mag doorberekenen aan de overtreder. Het wettelijk uitgangspunt is dat de tenuitvoerlegging van rechtelijke beslissingen plaats vindt door het openbaar ministerie dan wel of op voordracht van deze door de Minister van Veiligheid en Justitie (art. 553 Sv). Indien het gaat om de tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf en hechtenisstraf, dan komen de daaraan verbonden kosten ten laste van de overheid (art. 35 lid 1 Sr). Hiermee heeft de wetgever toepassing willen geven aan het beginsel dat alle strafvervolgning en strafvoltrekking geheel een zaak van de rijksoverheid is.³⁵ Naast de kosten van tenuitvoerlegging van strafrechtelijke vrijheidsstraffen, komen de kosten van tenuitvoerlegging van de strafrechtelijke schadevergoedingsmaatregel, de ontnemingsmaatregel, de onttrekking aan het verkeer en de tbs voor rekening van de overheid (art. 36a en 37 Sr). Het uitgangspunt dat de overheid de kosten van tenuitvoerlegging van straffen op zich neemt, is echter op twee manieren beperkt. Het geldt voor zover niet bij of krachtens de wet anders is bepaald (art. 35 lid 1 Sr). Een voorbeeld van een andersluidende bepaling is art. 36a Sr waar de kosten van het verhaal, met inbegrip van de invorderingskosten, van de daar bedoelde maatregelen niet ten laste van de overheid komen maar ten laste van degene aan wie de maatregel is opgelegd. En het uitgangspunt dat de overheid de kosten van de tenuitvoerlegging van straffen op zich neemt is beperkt tot strafrechtelijke vrijheidsstraffen en maatregelen en omvat dus geen (administratieve) geldboetes. Dit betekent volgens de Minister van Veiligheid en Justitie dat de kosten van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke taak-, leer- en celstraffen ten laste van de overheid komen. Dit geldt echter niet voor de strafrechtelijke boetes, de OM-transacties, de (bestuurlijke)

³⁵ T.J. Noyon, G.E. Langemeijer en J. Remmelink, Het Wetboek van Strafrecht, Commentaar op art. 35 Sr, Kluwer 2000, p. 181.

strafbeschikking en de verkeersboetes.³⁶ Dit betekent dat de opvatting van de kantonrechter te Amsterdam dat de kosten van tenuitvoerlegging van straffen zoals administratiefrechtelijke boetes bij de overheid ligt en dat dit een algemeen aanvaard beginsel zou zijn voor betwisting vatbaar is. De wetgever onderschrijft dit beginsel enkel wanneer het gaat om de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende straffen. De tenuitvoerlegging van strafrechtelijke en bestuurlijke boetes wordt van de werking van een dergelijk beginsel uitdrukkelijk uitgezonderd.³⁷ Daaraan ligt volgens de Minister van Veiligheid en Justitie ten grondslag dat het doorberekenen van administratiekosten bij verkeersboetes past binnen een algemeen kader dat de mogelijkheid geeft om handhavingskosten door te berekenen. De omvang van de vergoeding die wordt gevraagd heeft een duidelijke relatie met de kosten die de overtreder heeft veroorzaakt, het is duidelijkheid welke kosten worden doorberekend en de vergoeding die wordt gevraagd is redelijk voor de werkelijk gemaakt kosten.³⁸ Daarom mag van degene aan wie een verkeersboete is opgelegd een bescheiden bijdrage worden verlangd via het doorberekenen van administratiekosten.³⁹

Een volgende vraag is of de (Wahv-)rechter deze (politieke) keuze mag beoordelen. Het Hof Leeuwarden is daar duidelijk in. Indien deze keuze genoegzaam is vastgelegd in een wettelijke regeling mag de rechter de inhoud van deze keuze niet beoordelen (art. 11 AB). Er is voor de Wahv-rechter enkel toetsingsruimte aan direct werkende internationaalrechtelijke bepalingen en besluiten (art. 94 Gw). De kantonrechter te Amsterdam lijkt de ruimte voor toetsing ruimer te nemen. Hij acht de kantonrechter bevoegd regelgeving, die niet is vastgelegd in een formele wet, buiten toepassing te laten voor zover die regelgeving in strijd is met hogere regelgeving. Dit lijkt nog min of meer aan te sluiten bij de opvatting van het Hof. Maar de kantonrechter rekent in verband hiermee algemene beginselen van strafrecht tot de categorie van hogere regelgeving. Zelfs indien dit op zichzelf verdedigbaar zou zijn, doet zich de omstandigheid voor dat de wetgever in (art. 2 lid 1 van) de Wahv voorzieningen van strafrechtelijke en strafvorderlijke aard uitdrukkelijk heeft uitgesloten. Dit sluit aan bij het door de wetgever beoogde administratiefrechtelijk karakter van de Wahv-afdoening, zodat directe toepassing van strafrechtelijke beginselen minder voor de hand ligt dan toepassing van algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

8. Doorberekening administratiekosten en toegang tot de rechter

Welke ruimte blijft er dan over voor de Wahv-rechter om doorberekening van administratiekosten te kunnen toetsen? Voortbouwend op de opvatting van het Hof Leeuwarden is deze ruimte beperkt tot een toets aan direct werkende internationaalrechtelijke bepalingen en besluiten (art. 94 Gw). Binnen deze ruimte valt een toets aan de waarborgen van art. 6 EVRM. Deze waarborgen gelden bij de bepaling van een tegen een burger ingestelde vervolging ('criminal charge'), waaronder eveneens valt het opleggen van boetes voor lichte verkeerovertredingen. Deze verkeersboetes worden aangemerkt als strafsancities.⁴⁰ Dit wordt onderschreven door de wetgever voor⁴¹ invoering van de Wahv, daarin gevolgd door de Hoge

³⁶ TK 2008-2009, 31 386, nr. 8, p. 15.

³⁷ TK 2008-2009, 31 386, nr. 8, p. 15.

³⁸ TK 2007-20008, 31 386, nr. 3, p. 23 en EK 2008-2009, 31 386, D, p. 2.

³⁹ TK 2007-20008, 31 386, nr. 3, p. 23.

⁴⁰ EHRM 21 februari 1984, NJ 1988, 937.

⁴¹ TK 1987-1988, 20 329, nr. 3, p. 24 e.v.

Raad.⁴² Een waarborg die in verband met de doorberekening van administratiekosten betekenis kan hebben, is die van de toegang tot de rechter (art. 6 lid 1 EVRM). Immers, deze toegang kan onder druk komen te staan door voor de behandeling van een zaak door de rechter financiële bijdragen te verlangen van een betrokkene. In verband daarmee is uit de rechtspraak van het EHRM af te leiden dat financiële beperkingen voorafgaand aan de toegang tot de rechter kunnen worden opgeworpen maar deze beperkingen mogen niet een absolute onmogelijkheid op toegang tot de rechter inhouden. Tevens dienen deze beperkingen een legitiem doel te dienen, evenredig te zijn en niet de essentie van het recht op toegang tot de rechter aantasten. Daarnaast heeft het EHRM in verband met het opleggen van verkeersboetes bepaald dat een verplichte vooruitbetaling van deze boetes is gerechtvaardigd omdat tegen de oplegging van deze boetes vaak beroep wordt ingesteld.⁴³ Op basis hiervan lijkt de hoogte van het bedrag van de doorberekende administratiekosten (€ 6) niet van dien aard dat dit bedrag op zichzelf een belemmering lijkt voor een betrokkene om zijn zaak aan een Wahv-rechter te kunnen voorleggen. Niettemin kan de toegang tot de rechter op twee manieren in het gedrang kan komen. Ten eerste kan de betrokkene geconfronteerd worden met meerdere verkeersboetes tegelijkertijd en daarmee ook meerdere keren € 6 aan administratiekosten. Immers, bij elke opgelegde verkeersboete mogen administratiekosten in rekening worden gebracht (art. 1 Regeling vaststelling administratiekosten verkeersboetes). Ten tweede dient zekerheid te worden gesteld voordat de kantonrechter een door de betrokkene ingesteld beroep in behandeling mag nemen. En aan deze zekerheidstelling is een doorberekening van administratiekosten gekoppeld (art. 11 lid 1 Wahv). Van de betrokkene die in beroep gaat tegen meerdere aan hem opgelegde verkeersboetes wordt dan verlangd dat hij het totaalbedrag van de vereiste zekerheden stelt vermeerderd met het totaal van de daaraan gekoppelde administratiekosten. In het verleden is gebleken dat het stellen van meerdere zekerheden tegelijkertijd de toegang tot de rechter zodanig zou kunnen belemmeren dat moet worden volstaan met het verlangen van een lager bedrag (zie par. 3). En indien deze neerwaartse aanpassing geldt voor het stellen van meerdere zekerheden tegelijkertijd, dan zou dit toch ook moeten gelden voor de combinatie van het stellen van deze zekerheden en de daarmee verbonden administratiekosten. Het lijkt dan ook aangewezen om de uitgangspunten in de rechtspraak ten aanzien van het verlangen van meerdere zekerheden tegelijkertijd ook van toepassing te laten zijn op de combinatie van het stellen van deze zekerheden en de daaraan verbonden administratiekosten. Dit zou dan betekenen dat de kantonrechter bij de beoordeling van de vraag of de betrokkene op onaanvaardbare wijze wordt verhinderd toegang te verkrijgen tot een rechter moet uitgaan van het totaalbedrag dat aan zekerheden wordt verlangd, vermeerderd met alle doorberekende administratiekosten. Indien de kantonrechter na het horen van de betrokkene van oordeel is dat het vanwege diens financieel onvermogen onredelijk is om het totale bedrag aan zekerheidstelling(en) en administratiekosten te verlangen, zou hij het verlangde totaalbedrag zodanig moeten verlagen dat het in overeenstemming is met de draagkracht van de betrokkene. Daartoe kan hij de betrokkene een nadere termijn stellen en staat het vrij om op voorhand € 70 te verlangen. Dit bedrag bestaat dan uit een deel van de verlangde zekerheidstelling(en) en de doorberekende administratiekosten.

⁴² HR 29 september 1992, NJ 1993, 31 en HR 15 juli 1993, NJ 1994, 177.

⁴³ C. de Bruijn, Het wetsvoorstel kostendekkende griffierechten en de toegang tot de rechter in het bestuursrecht, NJB 2011, afl. 38, p. 2571 en 2572.