

De doorberekening van administratiekosten bij verkeersboetes

Over de toelaatbaarheid van een verplichte eigen bijdrage bij afhandeling van lichte verkeersovertredingen

Jaap van der Hulst¹

De laatste jaren is het gebruikelijk dat bij de afdoening krachtens de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) administratiekosten in rekening worden gebracht aan de verkeersovertreder. Deze kosten worden doorberekend op grond van de gedachte 'de vervuiler betaalt'. Maar mag dit ook? Deze vraag is begin dit jaar aan een kantonrechter te Amsterdam voorgelegd en zijn antwoord is een duidelijk 'nee'. Deze opvatting is recent echter met succes betwist in hoger beroep bij het Hof Leeuwarden.

Het komt geregeld voor dat de overheid de procederende burger – anders dan door belastingheffing – wil laten meebetalen aan de financiering van een juridische 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.² Maar de doorberekening van administratiekosten bij verkeersboetes is een relatief nieuwe wijze van verplichte medefinanciering door de verkeersovertreder van de inning van deze boetes. De hoogte van deze kosten per opgelegde verkeersboete (€ 6) oogt bescheiden maar het gaat op jaarbasis om ongeveer elf miljoen verkeersboetes.³ Via doorberekening van administratiekosten genereert de overheid dus € 66 miljoen aan inkomsten per jaar. Frappant detail daarbij is dat het Ministerie van Veiligheid en Justitie in afwachting van het tegen de beslissing van de kantonrechter te Amsterdam ingestelde hoger beroep gewoon is doorgegaan met de doorberekening van deze administratiekosten.⁴

1. Kosten voor een betrokkene

Na de oplegging van een verkeersboete wordt de burger aan wie een verkeersboete is opgelegd (hierna: betrokkene)

op diverse momenten geconfronteerd met verplichte financiële uitgaven. Tegen de oplegging van een verkeersboete kan hij beroep instellen bij de officier van justitie (art. 6 Wahv) en tegen diens beslissing staat beroep open bij de kantonrechter (art. 9 Wahv). Maar voordat de kantonrechter het beroep van de betrokkene in behandeling mag nemen, dient door de betrokkene zekerheid te worden gesteld (art. 11 Wahv). Het bedrag van de zekerheidstelling is in beginsel gelijk aan de hoogte van de opgelegde verkeersboete en moet van tevoren worden gestort, anders moet de kantonrechter het door de betrokkene ingestelde beroep niet-ontvankelijk verklaren (art. 11 lid 3 Wahv). Maar om te voorkomen dat het in art. 6 lid 1 EVRM gegarandeerde recht op toegang tot de rechter op onaanvaardbare wijze wordt verhinderd, dient de betrokkene in de gelegenheid te worden gesteld om te kunnen aantonen 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. Daarbij mag een zekerheidstelling van minimaal € 70 worden verlangd.⁵

Nadat de opgelegde verkeersboete onherroepelijk is geworden moet 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

Via doorberekening genereert de overheid € 66 miljoen aan inkomsten per jaar

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. Daarvoor dient hij een griffierecht van € 73 (of € 109 indien de betrokkene een rechtspersoon is) te betalen.⁶

2. Doorberekening administratiekosten

Daarnaast bestaat er voor de betrokkene met ingang van 1 juli 2009⁷ 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 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.⁸ 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.⁹

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 door een directe bijdrage in plaats van uit de collectieve middelen te putten. Voor zover het verkeersboetes betreft is het streven gericht op integrale kostendeckung.¹⁰

3. Toelaatbaarheid van doorberekening van administratiekosten

De doorberekening van administratiekosten is al eerder betwist. Volgens de kantonrechter te Wageningen zijn de

De verkeersovertreder betaalt zo mee aan de financiering van de justitiële handhaving

doorberekende 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.¹¹ Het Hof Leeuwarden stelt (in een andere zaak in hoger beroep) vast dat de doorberekening van administratiekosten een deugdelijke wettelijke basis heeft. Daarnaast overweegt het hof dat het de rechter niet is toegestaan de innerlijke 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 moet blijven (art. 94 Gw).¹² Ook 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.¹³

Deze doorberekening van administratiekosten is betwist in twee zaken voor de kantonrechter 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 overigens in stand om verwarring te voorkomen.¹⁴ In een zaak van begin dit jaar¹⁵ overweegt een andere 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. Het is 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 over-

Auteur

1. Mr. dr. J.W. van der Hulst is universitair docent bij de sectie Strafrecht van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Noten

2. In het inmiddels ingetrokken wetsvoorstel Verhoging griffierechten waren deze griffierechten zelfs kostendekkend: E. Bauw, F. van Dijk en F. van Tulder, 'De angel uit de

kostendekkende griffierechten', *NJB*

2012/2, afl. 1, p. 6.

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

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

5. HR 28 juni 1994, *NJ* 1994/657, HR 31 januari 1995, *NJ* 1995/598 en HR 29 september 1998, *VR* 1999/85.

6. [www.rechtspraak.nl/procedures/tarie-](http://www.rechtspraak.nl/procedures/tarieven-griffierecht)

ven-griffierecht.

7. *Stb.* 2009, 263.

8. Art. 1 en 2 Regeling vaststelling administratiekosten verkeersboetes, *Stct.* 2009, 9745.

9. *Kamerstukken II* 2007/08, 31 386, nr. 3, p. 22 en 23.

10. *Kamerstukken II* 2008/09, 31 386, nr. 8, p. 16 en 17.

11. Rb. Arnhem (sector kanton) 10 juni

2010, *LJN* BN 8077.

12. Hof Leeuwarden 14 januari 2011, *JWR* 2011/34, *LJN* BP2962.

13. Hof Leeuwarden 29 maart 2011, *LJN* BR 1296 en 29 juni 2011, *LJN* BV2281.

14. Rb. Amsterdam (sector kanton) 9 augustus 2011, *LJN* BW0056.

15. Rb. Amsterdam (sector kanton) 9 februari 2012, *LJN* BV6243. Zie hierover ook *NJB* 2012/580, afl. 9, p. 644.

schreden. De wetgever hanteert als uitgangspunt dat de kosten van de handhaving van wettelijke bepalingen waarin gedrag met een straf is bedreigd, ten laste van de staat komen. Hiervan worden de geldboetes uitgezonderd maar dit uitgangspunt verdraagt volgens de kantonrechter echter geen uitzondering. Dat betekent dat de administratiekosten bij verkeersboetes niet aan de betrokkene mogen worden doorberekend.

4. Doorberekening kosten van tenuitvoerlegging van straffen

De kantonrechter in de tweede zaak refereert aan het uitgangspunt dat de kosten van tenuitvoerlegging van straffen bij de overheid liggen. Dit uitgangspunt is tot uitdruk-

king gebracht in art. 35, 36a en 37e van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Uit art. 35 lid 1 Sr blijkt dat de kosten voor gevangenisstraf en hechtenis ten laste van de overheid komen. Hiermee heeft de wetgever toepassing willen geven aan het beginsel dat alle strafvervolging en strafvoltrekking geheel een zaak van de rijksoverheid is.¹⁶ 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 terugvoering 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



©Sheila Kinakin/ImageZoo/Corbis

Ho

Ongetw
van de c
ervaren

DPA Cor
focus zij
in dit va
kunnen
formule

DPA Cor
compliance

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,

Met de uitspraak van het hof lijkt de doorberekening van administratiekosten definitief toelaatbaar

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) strafbeschikking en de verkeersboetes.¹⁷ Het doorberekenen van administratiekosten bij verkeersboetes past volgens de minister tevens 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 duidelijk welke kosten worden doorberekend en de vergoeding die wordt gevraagd is redelijk voor de werkelijk gemaakt kosten.¹⁸

5. Beperking van doorberekening administratiekosten?

De doorberekening van administratiekosten bij verkeersboetes is hiermee uitgezonderd van het wettelijk uitgangspunt dat de kosten van tenuitvoerlegging van straffen ten laste van de overheid komen. Deze uitzondering is tevens adequaat vormgegeven bij wet volgens het Hof Leeuwarden in de uitspraak in hoger beroep tegen de beslissing van de kantonrechter in Amsterdam.¹⁹ Het hof herhaalt in deze recente uitspraak eerdere overwegingen, inhoudende dat het de rechter niet is toegestaan de innerlijke waarde of de billijkheid van de wet te beoordelen en dat de rechter slechts kan toetsen of

internationale regelgeving in de weg staat aan het doorberekenen van administratiekosten. Van dit laatste is volgens het hof geen sprake omdat er bij deze doorberekening geen sprake is van (door de betrokkene aangevoerde) strijd met het nemo tenetur-beginsel omdat het in rekening brengen van administratiekosten niet is gebaseerd op enige verklaring van de betrokkene. Er is evenmin sprake van een dubbele bestraffing (ne bis in idem) omdat het doorberekenen van administratiekosten beschouwd moet worden als een door de wetgever aan het opleggen van een verkeersboete gekoppeld gevolg. Deze doorberekening strekt er toe om de kosten van inning van verkeersboetes bij de betrokkene aan wie de sanctie is opgelegd te leggen.

Met deze uitspraak van het hof lijkt de doorberekening van administratiekosten bij verkeersboetes definitief toelaatbaar. Maar daarmee is nog niks gezegd over de toelaatbare hoogte van de doorberekende administratiekosten. In verband daarmee kan de rechtspraak over de toelaatbare hoogte van de zekerheidstelling betekenis hebben. Kenmerkend voor deze rechtspraak is dat het bedrag van zekerheidstelling moet kunnen worden beperkt om de betrokkene toegang te kunnen verschaffen tot een rechter (zie onder 1). Nu is de hoogte van de administratiekosten (€ 6) niet van dien aard dat dit bedrag op zichzelf een belemmering is. Maar de toegang tot de rechter kan in het gedrang komen indien een betrokkene met meerdere sancties tegelijkertijd wordt geconfronteerd omdat bij elke opgelegde verkeersboete administratiekosten in rekening worden gebracht (art. 1 Regeling vaststelling administratiekosten verkeersboetes). Tevens dient de betrokkene zekerheid te stellen voor elke zaak inclusief de doorberekende administratiekosten (art. 11 lid 1 Wahv). Nu beide aan elkaar zijn gekoppeld, lijkt het wat mij betreft redelijk om de doorberekende administratiekosten mee te nemen in een (te overwegen) beperking van de hoogte van de te stellen zekerheid indien daar aanleiding toe is. Dit zou dan met zich meebrengen dat in het geval van financieel onvermogen van de betrokkene het van hem verlangde totaalbedrag aan zekerheden en administratiekosten kan worden verlaagd, met een minimum van € 70. •

¹⁶. T.J. Noyon, G.E. Langemeijer en J. Rummelink, *Het Wetboek van Strafrecht, Commentaar op art. 35 Sr*, Kluwer 2000, p. 181.

¹⁷. *Kamerstukken II 2008/09*, 31 386, nr. 8, p. 15.

¹⁸. *Kamerstukken II 2007/08*, 31 386, nr. 3, p. 23 en *Kamerstukken I 2008/09*, 31 386, D, p. 2.

¹⁹. Hof Leeuwarden 15 juni 2012, *LJN* BW8480.