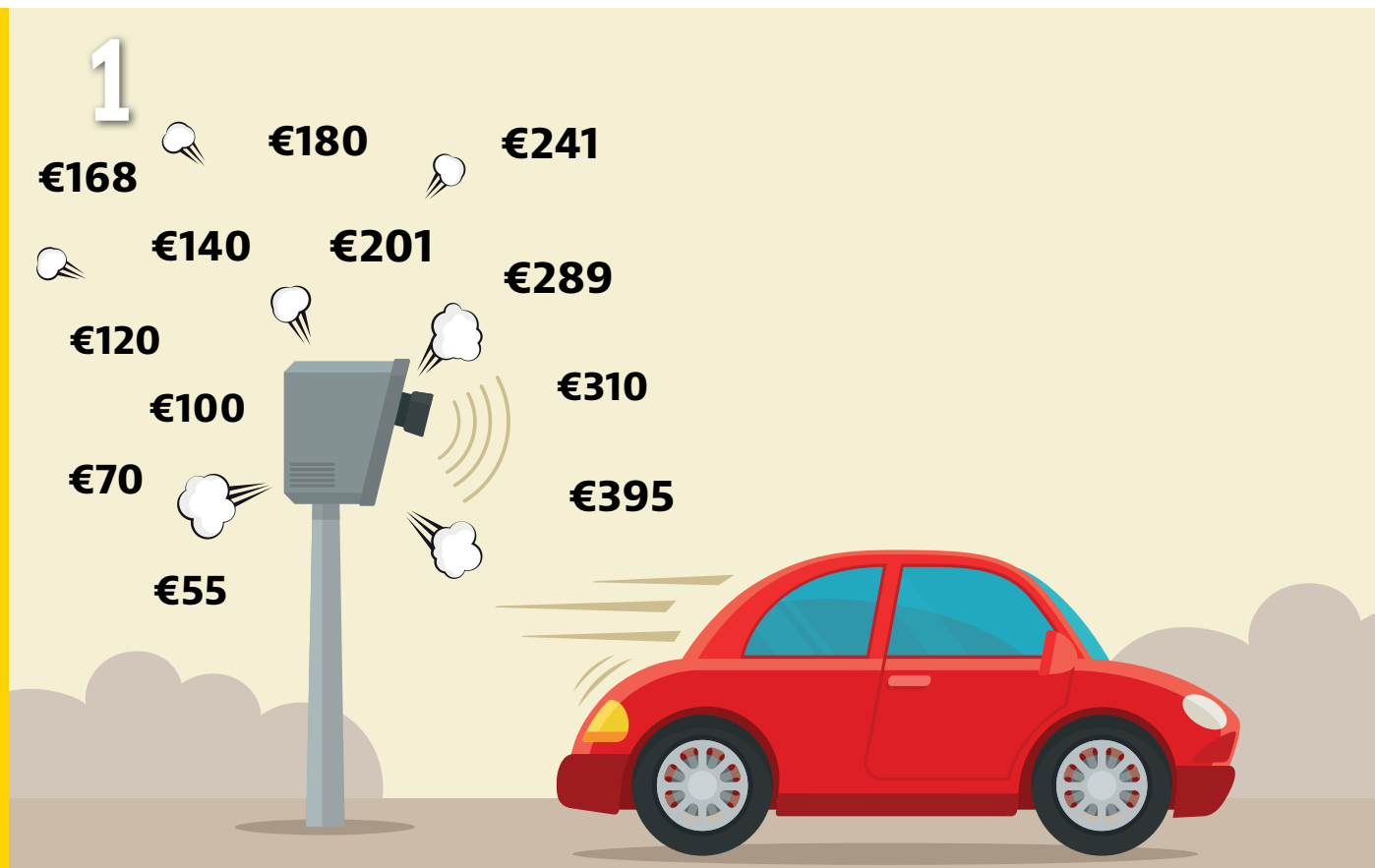


Onevenredige boetes op grond van de Wet

Mr. dr. B. van der Vorm *, mr. dr. A.R. Hartmann ** en prof. mr. L.J.J. Rogier ***



* Universitair docent Straf(proces)- en bestuursrecht aan de Universiteit Utrecht.
 ** Senior raadsheer bij de sector Strafrecht in het gerechtshof 's-Hertogenbosch en voormalig bijzonder hoogleraar Bestuursstrafrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Deze bijdrage is op persoonlijke titel geschreven.
 *** Emeritus-hoogleraar Staats- en bestuursrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en de University of Curaçao en voormalig bijzonder hoogleraar Bestuursstrafrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

1. Inleiding

De Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (hierna: *Wahv* dan wel *Wet Mulder*) is op 1 september 1990 in werking getreden.¹⁾ Met de inwerkingtreding van die wet werden gedragingen die voorheen strafbaar waren gesteld bestuursrechtelijk afgedaan. De kantonrechter bleef de bevoegde rechter, maar dan in de hoedanigheid van bestuursrechter bij wie beroep kan worden ingesteld.²⁾ De positie van de *Wet Mulder* was toentertijd een belangrijk punt van discussie in de academische literatuur. De Vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (*Awb*), waarin de bestuurlijke boete werd geregeld, bestond nog niet. Algemeen wordt aangenomen dat deze wet kan worden aangemerkt als het eerste voorbeeld van bestuursstrafrecht 'pur sang', een rechtsgebied dat ligt tussen het strafrecht en het bestuursrecht.³⁾ 'Het is strafrecht in een bestuursrechtelijk jasje'.⁴⁾ Uit de memorie van toelichting bij de Vierde Tranche van de *Awb* blijkt dat de wetgever het uitgangspunt inneemt dat het bestraffende bestuursrecht niet nodeloos moet afwijken van het strafrecht en daarvan, gelet op het bepaalde in artikel 6 EVRM, op een aantal punten ook niet kan afwijken.⁵⁾

1. Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, *Stb.* 1989, 300, zoals nadien gewijzigd. Zie E.M. de Koning-de Jong, 'De totstandkoming van de *Wet Mulder*', in: H. de Doelder, L.J.J. Rogier & P.M. van Russen Groen (red.), *De Wet Mulder in perspectief, van strafrecht naar administratief recht*, Gouda Quint: Arnhem 1990, p. 13-30 en L.J.J. Rogier, *De Wet Mulder. Artikelsgewijs commentaar op de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften*, Arnhem: Gouda Quint 1990, 2e druk 1992, 3e druk 1997, 4e druk met J.W. van der Hulst, Deventer: Kluwer 2004.

voor verkeersovertredingen Mulder

Inmiddels is er veel kritiek op de Wet Mulder.⁶⁾ In 2024 is een onderzoek aanbesteed voor een evaluatie van de wet. Daarin komt hopelijk de fundamentele vraag aan de orde of de wet in deze vorm nog wel bestaansrecht heeft. De laatste tijd is de discussie vooral toegespitst op de hoogte van de tariefmatig bepaalde boetes voor verkeersovertredingen op grond van de Wet Mulder. Die ontstond met name bij de verhoging in 2023, toen boven op de gebruikelijke verhoging aan de hand van het consumentenprijs-indexcijfer de tarieven nog eens extra werden verhoogd met 10%.⁷⁾ Ook de wettelijke verhogingen bij niet-tijdig betalen van de boete staan momenteel ter discussie. Betwistfeld wordt of er nog wel een evenredige verhouding bestaat tussen de hoogte van de boetebedragen en de ernst van de overtreding en mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten.⁸⁾ Mevis heeft in dit verband terecht opgemerkt dat door de steeds verdere verhoging van de categorale geldboetes tot een niveau dat veel mensen nog wel willen, maar niet meer kunnen betalen, in combinatie met het 'straffe regiem van incasso' met vaak automatisch intredende, stevige verhogingen bij niet betalen, gemakkelijk in veel gevallen de situatie kan ontstaan dat het systeem zelf de nodige hardvochtige gevallen creëert.⁹⁾

Dit laatste is in het oog springend nu sinds het verschijnen van de 'Harderwijk-uitspraak'¹⁰⁾ het bestuursrecht wordt gedomineerd door evenredigheid 'nieuwe stijl'.¹¹⁾ Hoe moet de hoogte van de boetes voor verkeersovertredingen op grond van de Wet Mulder worden gekwalificeerd in het licht van evenredigheid 'nieuwe stijl'? Dit is een belangrijkwekkende vraag, nu de bestuurlijke boetebepalingen in de Awb niet van toepassing zijn op de Wet Mulder (art. 2a Wahv).

In deze bijdrage komen allereerst de vaststelling en de verhogingen van de boetes aan de orde (par. 2). Vervolgens de wettelijke verhogingen bij niet-tijdig betalen (par. 3). Daarna wordt ingegaan op de evenredigheid van de hoogte van de boetes in het algemeen, waarbij aandacht wordt besteed aan het wetsvoorstel stroomlijning bestuurlijke boetemaxima en termijnen (par. 4). Aparte aandacht besteden we aan de rechtsbe-

scherming inzake de evenredigheid (par. 5). Tot slot volgen enkele afsluitende opmerkingen (par. 6).

2. De vaststelling en de verhoging van de boetes op grond van de Wahv

De doelstelling van de Wet Mulder was om regels vast te stellen met betrekking tot een meer eenvoudige wijze van afdoening van op zichzelf niet ernstige gedragingen in het verkeer. In de Wet Mulder wordt de term 'administratieve sanctie' gebruikt. Uit artikel 1 Wahv blijkt dat dit een aan de Staat te betalen geldsom is. Hoewel in deze wet nergens de term 'bestuurlijke boete' wordt gevonden, kan deze administratieve sanctie gelijk worden gesteld aan een bestuurlijke boete.¹²⁾ Dit betekent dat deze administratieve sanctie een bestraffende sanctie is, namelijk een bestuurlijke sanctie die beoogt de overtreder leed toe te voegen.¹³⁾

In de bijlage ex artikel 2 Wahv is geregeld welke boete voor elk van de daarin omschreven overtredingen kan worden opgelegd. De hoogte van de boete wordt hoofdzakelijk bepaald door de ernst van de overtreding. De mate waarin deze de overtreder kan worden verweten, kan pas aan de orde komen als administratief beroep bij de officier van justitie (art. 6-8 Wahv) en beroep bij de kantonrechter (art. 9-13b Wahv) wordt ingesteld. Bij de eerste vaststelling van de bijlage is aangesloten bij het Besluit politietransactie.¹⁴⁾ Sindsdien is de bijlage zestien keer bij algemene maatregel van bestuur aangepast. In 2005 is een geheel nieuw 'tarievenhuis' ingericht waarmee de aan overtredingen gekoppelde tarieven 'op een eenvoudige en uniforme wijze door middel van een aantal criteria kunnen worden vastgesteld'.¹⁵⁾ Later werden ook nieuwe overtredingen opgenomen, zoals het bellen met een mobiele telefoon in de hand¹⁶⁾, en werden overtredingen geschrapt die niet of nauwelijks voorkwamen¹⁷⁾ of bij nader inzien te ernstig waren om op deze wijze af te doen. Ook werd de hoogte van de boete voor een aantal asociale en gevaarlijke overtredingen aangepast, zoals het inhalen op een oversteekplaats voor voetgangers, het negeren van een stop-teken van de politie en het negeren van een aanwijzing van een verkeersregelaar. Deze

2. Art. 1:4 lid 3 Awb. De strafkamer van de Hoge Raad neemt overigens wel kennis van de eis tot cassatie in het belang der wet door de procureur-generaal. Zie bijvoorbeeld HR 9 juli 2024, ECLI:NL:HR:2024:1012, NJ 2024/ 276, m.nt. W.H. Vellinga; JIN 2024/147, m.nt. L.M. Koenraad & B. van der Vorm.
3. Zie bijv. H. de Doelder, J.W. van der Hulst, L.J.J. Rogier & P.M. van Russen Groen, 'De Wet Mulder in de praktijk', VR 1992, afl. 6; J.W. van der Hulst, 'De Wet Mulder en de Algemene wet bestuursrecht', VR 1993, afl. 7/8; J.W. van der Hulst, 'De Wet Mulder en de Algemene wet bestuursrecht', in: J.W. van der Hulst (red.), *De Wet Mulder in Bedrijf. Van strafrecht naar administratief recht*, Arnhem: Gouda Quint 1994, p. 59-70; L.J.J. Rogier, 'Bestuursstrafrecht vanuit een bestuursrechtelijk perspectief, de inning van boeten op grond van de Wet Mulder', in: R.M.G.E. Foqué (red.), *Geïntegreerde rechtswetenschap. Opstellen geschreven ter gelegenheid van het dertigjarig bestaan van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Erasmus Universiteit Rotterdam 1963-1993*, Arnhem: Gouda Quint 1994, p. 89-100 en N.M. Dane & L.J.J. Rogier, 'De uitoefening van bevoegdheden in het dwangtraject van de Wet Mulder', in: H. de Doelder & L.J.J. Rogier (red.), *Opstellen over bestuursstrafrecht*, Arnhem: Gouda Quint 1994, p. 131-140; M. Barels, *Hoofddlijnen van de Wet Mulder (Studiepockets Strafrecht nr. 24)* Deventer: Kluwer 2010.
4. Aldus de achterflap van I.N.D.J. Rissema, *De Wet Mulder in theorie en praktijk (Praktijkwijzer Strafrecht)*, Deventer: Wolters Kluwer 2024.
5. *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 125.
6. Zie o.a. M. van Rooy, *De Boetefabriek. Hoe verkeersboetes steeds meer gingen opleveren (en wie ze moesten betalen)*, Amsterdam: Uitgeverij van Gennep 2024 en M. van Rooy, 'De wet Mulder is ontspoord en verdient een sociale herziening', *NJB* 2024/1481, p. 1862-1865.
7. *Stb.* 2023, 518.
8. Vgl. art. 5:46, tweede lid Awb, dat weliswaar niet van toepassing is op de Wet Mulder, maar wel uitdrukking aangeeft wat in het algemeen opgaat voor een bestuurlijke boete.
9. P.A.M. Mevis, 'We moe(s)ten het (maar) weer eens over het strafrechtelijk sanctierecht hebben', *DD* 2024/36, p. 528-529.
10. ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, AB 2022/120, m.nt. M. van Zanten.
11. Zie bijv. C.N.J. Kortmann, 'Evenredigheid nieuwe stijl, woordenspel of cultuuromslag?', *NTB* 2022/70, p. 133-135.
12. Vgl. *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 121.
13. Zie *Kamerstukken II* 1987/88, 20 329, nr. 3, p. 25 e.v. Vgl. art. 5:2, eerste lid, aanhef en onder c, Awb.
14. *Kamerstukken II* 1987/88, 20 329, nr. 3.
15. *Stb.* 2005, 555.
16. *Stb.* 2019, 237.

Hoogte van de boete blijkt niet tot nauwelijks invloed te hebben op het gedrag van verkeersdeelnemers.

verhogingen werden ingegeven door de verwachting 'dat de verkeersdeelnemers zich hierdoor beter aan de regels zullen houden.'¹⁸⁾ In de praktijk blijkt de hoogte van de boete echter niet of nauwelijks invloed te hebben op het gedrag van verkeersdeelnemers.¹⁹⁾ Aan het boetebedrag werden in 2009 administratiekosten toegevoegd, mede om de financiële taakstelling voor de begroting te behalen.²⁰⁾ Hoewel daarbij wel vraagtekens zijn gezet, oordeelde de rechter dat geen wettelijke of verdragsbepaling zich daartegen verzet.²¹⁾

Maar in de meeste gevallen werden de boetes slechts verhoogd met een percentage dat overeenkomt met het consumentenprijsindexcijfer.²²⁾ In 2023 werd dat percentage van 5,7% echter extra verhoogd tot 10%. Die extra verhoging met 4,3 % was bedoeld als bijdrage aan de rijksbrede dekkingsopgave voor de begroting. Bij die extra verhoging zijn forse vraagtekens gezet, ook door de Raad van State in zijn wetgevingsadvies bij de algemene maatregel van bestuur. De Raad stelde dat 'het doel van boetes is het sanctioneren van strafwaardig gedrag en het vergroten van de verkeersveiligheid. Het verhogen van de tarieven van verkeersboetes dient dan ook uitsluitend in relatie te staan tot dat doel.'²³⁾ De minister van justitie concludeerde echter ten onrechte dat de Raad van State niet zegt dat een dergelijke verhoging niet mag.²⁴⁾

Rechtsbescherming bij de kantonrechter was tegen de eerste bijlage ex artikel 2 Wet Mulder niet mogelijk, omdat die is vastgesteld bij formele wet.²⁵⁾ De latere verhogingen zijn vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur (amvb), waarover de rechter bij wijze van exceptieve toetsing wel een oordeel kan geven. Als hem namelijk een oordeel wordt gevraagd over een boete die gebaseerd is op een amvb, kan hij ambtshalve – 'bij wijze van exceptieve toetsing' – eerst toetsen of die amvb wel rechtmatig is. Ten aanzien van de laatste algemene maatregel van bestuur uit 2023 bestaat er volgens ons een gerede kans dat de rechter deze conform het wetgevingsadvies van de Raad van State deels onverbindend zal verklaren, namelijk voor zover die gaat over de onrechtmatige verhoging van de boete met 4,3%. De doelstelling van de amvb (bijdrage aan de begroting) komt op dat punt immers niet overeen met de doelstelling van de Wet Mulder (bestrafing) en is dan ook in strijd met het specialiteitsbeginsel.²⁶⁾ Vervolgens zou de rechter in dat geval de boete kunnen matigen en vaststellen op een bedrag dat overeenkomt met een verhoging van slechts 5,7%. Ook de officier van justitie (CVOM) zou in administratief beroep al in deze zin kunnen oordelen. Maar de ervaring leert dat de kans dat een administratief beroep gegrond wordt verklaard gering is.

Het is overigens wel zaak dat tijdig (binnen zes weken) administratief beroep bij de officier van justitie wordt ingesteld en zo nodig vervolgens ook beroep bij de kantonrechter en hoger beroep bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (art. 14-20d Wvha). Als dat niet gebeurt, staat de boete vast en heeft zij formele rechtskracht. Onrechtmatig opgelegde boetes waartegen geen beroep is ingesteld, kunnen achteraf niet meer (deels) worden teruggevorderd, ook al zijn ze gebaseerd op een – later gebleken – onrechtmatige algemene maatregel van bestuur.²⁷⁾

3. De verhoging bij niet-tijdig betalen

Ingevolge artikel 23, derde lid Wvha wordt de boete van rechtswege met vijftig procent verhoogd indien het verschuldigde bedrag niet tijdig geheel wordt voldaan. Indien ook het verhoogde bedrag niet op tijd wordt betaald, wordt de sanctie blijkens artikel 25, eerste lid Wvha verhoogd met honderd procent en het bedrag van de eerste verhoging.²⁸⁾ Door de boete niet te betalen kan deze drie keer zo hoog uitvallen als het oorspronkelijke bedrag.²⁹⁾ Aanvankelijk waren die verhogingen gesteld op vijftientwintig, respectievelijk vijftig procent. Van deze uit de wet voortvloeiende verhogingen zou, zo was de verwachting, een voldoende prikkel uitgaan om de administratieve sanctie binnen de gestelde termijnen te voldoen.³⁰⁾ In 2009 bedroeg het initiële inningspercentage 85,9% (meer dan 10 miljoen betalingen). Na de eerste aanmaning betaalde nog eens 6,0% (ruim 700.000) en naar aanleiding van de tweede aanmaning nog 2,0%. In totaal betaalde derhalve 93,9% (ruim 11 miljoen). Omdat voor de overige 6,1% gevallen andere, naar verhouding dure middelen³¹⁾ moeten worden ingezet om het verschuldigde bedrag te innen, zijn in 2011 de verhogingspercentages verhoogd tot de huidige vijftig, respectievelijk honderd procent.³²⁾ Of deze drastische verhogingen inderdaad hebben geleid tot een verdere verhoging van het aantal betalingen en of deze betalingen opwegen tegen het bereikte effect, is niet bekend en verdient te worden onderzocht. De verhogingen steken wel schril af tegen de verhogingen bij niet-tijdige betaling van een geldboete in het Wetboek van Strafvordering van € 20, respectievelijk een vijfde van het verschuldigde bedrag doch minimaal € 40.³³⁾ Het Openbaar Ministerie is niet gelukkig met deze discrepantie. Inmiddels heeft het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), dat belast is met de inning van beide soorten boetes, laten weten af te willen van de verhogingen in de Wet Mulder.³⁴⁾ Bij de kantonrechter kan tegen deze verhogingen bij niet-tijdig betalen niet worden opgekomen, omdat ze zijn vastgesteld bij formele wet.³⁵⁾ Te bezien valt evenwel of (ook) deze verhogingen kunnen worden meegenomen in een

17. Stb. 2009, 485.

18. Stb. 2011, 630.

19. M.M. Kommer, *De wet van de grote getallen, Kwantitatieve informatie over de Wet Mulder*, Den Haag: WODC 1993. M. van Rooy, a.w. 2024.

20. Stb. 2009, 140. Administratiekosten ad € 9,- ex art. 22 Wvha jo. art. 11a Besluit administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften jo art. 1 Regeling vaststelling administratiekosten 2012.

21. Gerechtshof Leeuwarden 15 juni 2012, ECLI:NL:GHEE:2012:BW8480, *Jwr* 2012/68, m.nt. J.W. van der Hulst.

22. Vgl. art. 23 lid 8 Sr.

23. Zie het advies van de Afdeling advisering van 15 november 2023 over het Besluit indexering verkeersboetes 2024, (W16.23.00312/II), *Stcrt.* 2024, 186.

24. *Handelingen II* 1923/24, 5 maart 2024, vergadernummer 47 item 3.

25. Art. 120 Grondwet.

26. Vgl. HR 22 juni 1973, ECLI:NL:PHR:1973:AD2208, *NJ* 1973/386, m.nt. A.R. Bloembergen (*Fluoridering II*) en o.a. ABRvS 24 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1666, *JB* 2024/116, m.nt. M. van Zanten.

27. Vgl. HR 16 oktober 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0718, *AB* 1993/40, m.nt. F.H. van der Burg (*Vulhop*).

28. Bijvoorbeeld: 10 km te hard rijden op een snelweg. De boete daarvoor is € 79 + € 9 administratiekosten = € 88. Eerste verhoging met 50% van de boete maakt € 79 + € 39,50 = € 118,50 + € 9 = € 127,50. Tweede verhoging met 100 % maakt € 158 + € 39,50 + € 9 = € 206,50.

29. Rissema, a.w. 2024, p. 77.

30. *Kamerstukken II* 1987/88, 20 329, nr. 3 (MvT), p. 18.

31. Verhaal (art. 26 en 27), gijzeling (art. 28), inneming rijbewijs (art. 28a), buitengebruikstelling voertuig (art. 28b Wet Mulder).

32. *Kamerstukken II* 2010/11, 32 438, nr. 7, p. 2-3.

33. Art. 6.4.2, eerste en tweede lid, Sv.

34. Persbericht 9 augustus 2024.

35. Art. 120 Grondwet.

evenredigheidstoetsing door de kantonrechter. In Mulder-zaken is de kantonrechter met betrekking tot de evenredigheidstoetsing aangewezen op artikel 9, tweede lid, sub b, Wvha. Dit is een 'andere' evenredigheidstoetsing dan de evenredigheidstoetsing die is neergelegd in artikel 5:46 Awb, die geldt ten aanzien van bestuurlijke boetes.

4. Evenredigheid 'nieuwe stijl' en de hoogte van bestuurlijke boetes

4.1. Achtergrond

In het voorlopig verslag van de Eerste Kamer bij het oorspronkelijke wetsvoorstel van de Wet Mulder werd opgemerkt dat, nu grote delen van het Wetboek van Stafvordering naar analogie worden toegepast, daarbij ook terminologisch zou moeten worden aangesloten en gekunsteld aandoende termen als 'administratieve sanctie' vermeden zouden moeten worden. Naar aanleiding daarvan merkten de toenmalige ministers van Justitie en van Verkeer en Waterstaat op, dat de omstandigheid dat de onderhavige verkeersvoorschriften langs administratiefrechtelijke in plaats van strafrechtelijke weg zullen worden gehandhaafd, meebrengt dat de inbreuken op het voorgeschreven gedrag ingevolge deze wet van een administratieve sanctie in plaats van een strafrechtelijke geldboete zijn voorzien. Daarbij sluit aan dat in deze wet een niet-strafrechtelijke terminologie wordt gebezigd.³⁶⁾ Dat neemt niet weg dat de sanctie reeds in de memorie van toelichting als 'boete' wordt aangeduid, omdat het opleggen daarvan is aan te merken als strafvervolgging in de zin van artikel 6 EVRM (*criminal charge*).³⁷⁾ Het gaat hier dan ook om een vorm van 'bestuursstrafrecht'.³⁸⁾ Dit brengt met zich mee dat op grond van artikel 6 EVRM de sanctie in een redelijke verhouding dient te staan tot de overtreding.³⁹⁾ Oorspronkelijk is de Wet Mulder bedoeld voor lage boetes, maar deze wet lijkt ver te zijn afgedwaald van deze doelstelling en vooral te worden beschouwd als het aanvullen van de staatskas.⁴⁰⁾ Hoe dient deze ontwikkeling evenwel te worden beschouwd in het licht van wat is gaan heten evenredigheid 'nieuwe stijl'?

4.2. Evenredigheid 'nieuwe stijl'⁴¹⁾

Om het evenredigheidsbeginsel 'nieuwe stijl' te kunnen duiden, moet aandacht worden besteed aan de al eerdergenoemde Harderwijk-uitspraak.⁴²⁾ Deze uitspraak volgt naar aanleiding van de conclusie van Widdershoven en Wattel⁴³⁾ en heeft vele (bestuursrechtelijke) auteurs ertoe gebracht om in de pen te klimmen.⁴⁴⁾ In deze uitspraak staat het evenredigheidsbeginsel uit artikel 3:4, tweede lid, Awb centraal. Uit het tweede lid van deze bepaling blijkt dat de voor een of

meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Voor de Harderwijk-uitspraak gold dat de bestuursrechter een besluit slechts marginaal toetste aan artikel 3:4 Awb. Hierbij werd het 'willekeur-criterium' gebruikt: een besluit was pas in strijd met het evenredigheidsbeginsel, als sprake was een kennelijk onredelijke belangenafweging. Sinds de Harderwijk-uitspraak uit 2022 dient indringender te worden getoetst aan het evenredigheidsbeginsel.

Uit de Harderwijk-uitspraak blijkt in essentie dat de Afdeling twee zaken beslist, namelijk dat bij rechterlijke toetsing van besluiten aan artikel 3:4, tweede lid, Awb, een onderscheid zal worden gemaakt tussen geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid, hoewel dat niet in alle zaken even duidelijk zal blijken. Ten aanzien van de geschiktheidstoetsing gaat het om de vraag of het besluit geschikt is om het doel te bereiken (inhoudende een effectiviteitstoets en een coherentietoets). De noodzakelijkheidstoetsing betekent concreet of het besluit noodzakelijk is om het doel te bereiken ('Is een keuze mogelijk tussen meer geschikte maatregelen, dan moet op basis van deze toets die maatregel worden gekozen die de belanghebbenden het minst belast'). Tot slot houdt de evenwichtigheidstoetsing in of de op zichzelf geschikte en noodzakelijke maatregel in de gegeven omstandigheden niet onredelijk bezwarend is voor de belanghebbende.⁴⁵⁾

Ten tweede volgt uit de Harderwijk-uitspraak dat de indringendheid van de toetsing afhangt van de drie criteria, waarbij dan wel een glijdende schaal geldt en de Afdeling toezegt te zullen motiveren hoe vol-/terughoudend de toetsing in een concreet geval zal zijn. De bestuursrechter zal daarom van geval tot geval, in het verlengde van de tegen het besluit aangevoerde beroepsgronden, moeten bepalen of en zo ja op welke wijze de geschiktheid, de noodzakelijkheid en de evenwichtigheid van de maatregel (uitdrukkelijk) bij de toetsing moeten worden betrokken.⁴⁶⁾

De Afdeling onderschrijft dat er voor de beoordeling en de toetsing van de evenredigheid twee belangrijke oriëntatiepunten zijn, namelijk de aard en het gewicht van de bij het besluit betrokken belangen en de ingrijpendheid van het besluit en de mate waarin het fundamentele rechten van de belanghebbenden aantast.⁴⁷⁾ De Harderwijk-uitspraak markeert het einde van het willekeur-criterium als enig criterium voor toetsing aan artikel 3:4, tweede lid, Awb in geval van beslissingsvrijheden. Afhankelijk van criteria voor indringendheid zullen sommige besluiten nog steeds terughoudend worden getoetst.⁴⁸⁾

Wet Mulder lijkt vooral te worden beschouwd als het aanvullen van de staatskas.

36. *Kamerstukken I* 1988/89, 20 329, nr. 158a, p. 1 en 158b, p. 3.

37. *Kamerstukken II* 1987/88, 20 329, nr. 3, p. 28.

38. Het bestuursstrafrecht is door Hartmann en Van Russen Groen gedefinieerd als "het van het strafrecht en het bestuursrecht te onderscheiden deel van het recht waarin publiekrechtelijke bestuursorganen, zonder tussenkomst van de betrokkene of een onafhankelijke rechter, sancties met een bestraffend karakter kunnen opleggen." Zie A.R. Hartmann & P.M. van Russen Groen, *Contouren van het bestuursstrafrecht* (diss. Rotterdam), Deventer: Gouda Quint 1998, p. 73-74.

39. M.L. van Emmerik & C.M. Saris, 'Evenredige bestuurlijke boetes', in: *Boetes en andere bestraffende sancties: en nieuw perspectief?* (Preadviezen VAR 2014), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014, p. 109-204.

40. M. van Rooy, 'De wet Mulder is ontspoord en verdient een sociale herziening', *NJB* 2024/1481, p. 1865.

41. Deze paragraaf is een bewerking van B. van der Vorm, 'Het bestraffende karakter van art. 13b Opiumwet in het verband van het evenredigheidsbeginsel 'nieuwe stijl'', *DD* 2024/6, p. 69-70.

42. ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, AB 2022/120, m.nt. M. van Zanten.

43. ABRvS 7 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1468, NLF 2021/1687, m.nt. D. Barmmentlo.

44. Zie o.m. R. Stijnen, 'Damocles en de herijking van het evenredigheidsbeginsel. Een artikelnoot bij de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) van 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 (Harderwijk) en ECLI:NL:RVS:2022:335 (Waadhoeke)', *Gst.* 2022/27, p. 146-152.

45. ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, r.o. 77.

46. ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, r.o. 78.

47. ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, r.o. 79.

48. ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, r.o. 710.

Is de voorgestelde verhoging van de boetemaxima in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel?

Evenredigheid 'nieuwe stijl' heeft in het bestuurlijke sanctierecht vooral invloed op bestuurlijke maatregelen en herstelsancties, omdat bestuurlijke boetes door de bestuursrechter al vol dienden te worden getoetst op evenredigheid.⁴⁹⁾ Zo blijkt uit artikel 5:46, tweede lid, Awb, dat tenzij de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, het bestuursorgaan de bestuurlijke boete afstemt op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Het bestuursorgaan houdt daarbij zo nodig rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. In deze bepaling is het evenredigheidsbeginsel vervat.⁵⁰⁾ Daarnaast dient ook te worden gewezen op het bepaalde in art. 5:46, derde lid, Awb. Hieruit blijkt dat indien de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, het bestuursorgaan niettemin een lagere bestuurlijke boete oplegt, indien de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is. Het evenredigheidsvereiste dat is neergelegd in artikel 5:46 Awb is echter niet van toepassing op 'administratieve sancties' (boetes), zoals bedoeld in de Wet Mulder. Uit art. 2a Wahv blijkt namelijk dat de titels 4.4, 5.1 en 5.4 Awb niet van toepassing zijn op het opleggen en de inning van een administratieve sanctie en de administratiekosten op grond van de Wahv.

4.3. *Het wetsvoorstel Wet stroomlijning bestuurlijke boetemaxima en termijnen*⁵¹⁾

Een andere ontwikkeling die van invloed kan en naar onze mening ook dient te zijn op de hoogte van de boetes in de Wet Mulder, is het wetsvoorstel Wet stroomlijning bestuurlijke boetemaxima termijnen. Dit wetsvoorstel vloeit voort uit het ongevraagde advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de verhouding tussen strafrecht en bestuursrecht.⁵²⁾ Het doel van dit wetsvoorstel is om enkele Awb-bepalingen die betrekking hebben op de bestuurlijke boete te laten aansluiten op boetecategorieën en verjaringstermijnen in het Wetboek van Strafrecht. Zo wordt voorgesteld om de Awb op een aantal onderdelen te wijzigen. De bestaande interdepartementale afspraak om bij de keuze voor de wettelijke maximumhoogte van een bestuurlijke boete aan te sluiten bij de boetecategorieën in het strafrecht, wordt in de Awb verankerd. In de Awb wordt verankerd dat in een duaal stelsel de wettelijke maximumhoogte van de bestuurlijke boete in beginsel niet hoger kan zijn dan de maximale financiële strafdreiging in het strafrecht voor overtreding van dezelfde norm. De verjaringstermijnen in de Awb worden in lijn gebracht met de termijnen in het straf-

recht. Verder worden in enkele tientallen wetten bestaande boetestelsels waarin de boetemaxima niet geënt zijn op de strafrechtelijke boetecategorieën of waarvan de maximumhoogte van de bestuurlijke boete hoger is dan de maximumhoogte van de strafrechtelijke geldboete, aangepast in verband met de hierboven onder 1 en 2 genoemde Awb-wijzigingen.⁵³⁾

Uit dit wetsvoorstel blijkt dat artikel 5:46 Awb wordt gewijzigd. Onder vernummering wordt onder andere voorgesteld om een nieuw lid in te voeren, dat als volgt luidt: "De bestuurlijke boete die wegens een bepaalde overtreding ten hoogste kan worden opgelegd is gelijk aan het bedrag van een van de categorieën, genoemd in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht." Op deze wijze wordt dus expliciet aansluiting gezocht bij de boetheogtes in het Wetboek van Strafrecht. Ook kan worden gewezen op het nieuw voorgestelde zevende lid: "Indien ter zake van een overtreding aan de overtreder een bestuurlijke boete of een geldboete als bedoeld in artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht kan worden opgelegd, is de bestuurlijke boete die ten hoogste kan worden opgelegd niet hoger dan de geldboete die ten hoogste kan worden opgelegd, tenzij bij de wet anders is bepaald."

De Afdeling advisering van de Raad van State is kritisch over dit wetsvoorstel.⁵⁴⁾ De Afdeling advisering van de Raad van State mist onder andere maatregelen die zien op de verschillen in rechtsbescherming tussen het 'punitieve bestuursrecht' en het strafrecht. Ook vindt de Raad van State dat de voorgestelde verhogingen van boetemaxima in het bestuursrecht en in het strafrecht beter moeten worden gemotiveerd. Voorts moet worden ingegaan op de vraag in hoeverre een eventueel verschil in verwijtbaarheid van een beboetbare gedraging op beleidsniveau nog mag worden gehandhaafd, terwijl dat verschil op wetsniveau niet meer wordt gemaakt. Met betrekking tot het evenredigheidsbeginsel merkt de Raad van State op dat de vraag rijst "of de voorgestelde verhoging van boetemaxima in het wetsvoorstel in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel, op grond waarvan de hoogte van een wettelijk boetemaximum in redelijke verhouding dient te staan tot de aard en ernst van de overtreding". Volgens de Raad van State is een hernieuwde doordenking van de evenredigheid van het nieuwe boetebeleid noodzakelijk.⁵⁵⁾ Hoewel dit wetsvoorstel *de jure* niet van toepassing is op de Wet Mulder, is het volgens ons moeilijk voorstelbaar dat de Wet Mulder onder de vlag van 'evenredigheid' niet wordt betrokken in de afstemming van de boetheogtes.

49. Feenstra 2022, t.a.p., p. 591.

50. Zie bijv. CRvB 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754, AB 2015/8, m.nt. R. Stijnen. Zie o.m. C.L.G.F.H. Albers, 'Het bestuursrechtelijke handhavingsrecht: de groei naar volwassenheid. Over verhogde rechtsbescherming, het ontlopen van waarborgen en evenredigheidstoetsing', *RM Themis* 2022, p. 222-238.

51. Zie: <https://www.internetconsultatie.nl/boetemaxima/b1>.

52. Het advies werd gepubliceerd in *Stcrt.* 2015, 30280, de reactie van het kabinet in *Stcrt.* 2018, 31629.

53. 'Wetsvoorstel Wet stroomlijning bestuurlijke boetemaxima naar Raad van State', *NTB* 2024/9.

54. Vgl. A.R. Hartmann, 'De bestuurlijke boete (af)ge(s)temd: naar een verdere onderlinge afstemming tussen bestuursrecht en strafrecht?', *TBS&H* 2022, p. 282-289.

55. 'Raad van State kritisch over wetsvoorstel Wet stroomlijning bestuurlijke boetemaxima en termijnen', *NTB* 2024/271, p. 436.

5. Rechtsbescherming inzake evenredigheid

5.1. Achtergrond

Uit rechtspraak van het EHRM blijkt dat de bestuursrechtelijke afdoening van een (lichte) overtreding doorgaans moet worden aangemerkt als een *criminal charge* in de zin van artikel 6 EVRM.⁵⁶⁾ Dit geldt ook voor lichte boetes.⁵⁷⁾ Het EHRM maakt voor de toepasbaarheid van artikel 6 EVRM echter een onderscheid tussen straffen die behoren tot het klassieke strafrecht (*the hard core of criminal law*) en andere sancties, zoals bestuurlijke sancties. Wanneer een sanctie niet behoort tot het klassieke strafrecht, hoeft artikel 6 EVRM in uitzonderlijke situaties niet in volle omvang te worden toegepast. De 'administratieve sanctie' van de Wet Mulder behoort niet (meer) tot de *hardcore of criminal law*. Wat betekent dit voor de aanwending van artikel 6 EVRM? Het feit dat artikel 6 EVRM zich uitstrekt tot Mulderzaken – omdat een administratieve sanctie in de zin van artikel 2, eerste lid, WAhv wordt beschouwd als een *criminal charge* – brengt niet noodzakelijkerwijs mee dat de voorvloeiende waarborgen in WAhv-procedures altijd ten volle gelden. Zo heeft het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden overwogen dat in Mulderzaken geen onbegrensd recht op het horen van de ambtenaar bestaat, omdat daarmee het (legitieme) belang van de Staat om de verkeersregels efficiënt en doelmatig te handhaven op onaanvaardbare wijze zou worden doorkruist. In plaats daarvan kan de rechter, wanneer de beroepsgronden daar aanleiding toe geven, schriftelijk vragen voorleggen aan de ambtenaar.⁵⁸⁾ Kan op basis van het voorgaande nu ook worden betoogd dat de evenredigheidstoetsing van de rechter in Mulderzaken kan worden beperkt, nu de oplegging van een administratieve sanctie in de zin van artikel 2, eerste lid, WAhv, niet (meer) behoort tot de *hardcore of criminal law*?

In de WAhv is sprake van wettelijk gefixeerde boetes, hetgeen betekent dat deze wet – in een bijlage – voor iedere overtreding exact voorschrijft hoe hoog de administratieve sanctie is. In de zaak 'Malige tegen Frankrijk' is het EHRM van oordeel dat op grond van artikel 6 EVRM het nodig is dat de geheel door de wet ingevulde bestraffende sanctie aan bepaalde evenredigheidseisen voldoet.⁵⁹⁾ Uit het recht op een eerlijk proces vloeit aldus voort dat een systeem van wettelijk vastgestelde bestraffende sancties niet uitsluit dat het bestuur en de rechter in beginsel van de door de wetgever gemaakte vaststelling dienen uit te gaan, mits de wettelijke bepalingen met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel tot stand zijn gekomen. Echter, matiging is ook mogelijk als sprake is van reeds door de wetgever verdisconteerde omstandigheden.⁶⁰⁾

5.2. De evenredigheidstoetsing van art. 5:46 Awb en art. 9, tweede lid, sub b, WAhv

Het 'tarievenhuis' laat geen ruimte voor individuele straftoemeting. Daarom voorziet de WAhv in een matigingsbevoegdheid voor het administratief beroep bij de officier van justitie en de rechter. Zo blijkt uit artikel 9, tweede lid, sub b, WAhv, dat het administratief beroep kan worden ingesteld ter zake dat "de officier van justitie had moeten beslissen dat de omstandigheden waaronder de gedraging heeft plaatsgevonden, het opleggen van een administratieve sanctie niet billijken dan wel dat hij, gelet op de omstandigheden waarin de betrokkene verkeert, een lager bedrag van de administratieve sanctie had moeten vaststellen".

Over deze matigingsbevoegdheid bestond reeds van meet af aan discussie.⁶¹⁾ Zij is beperkt geformuleerd en artikel 5:46 Awb is niet van toepassing. Artikel 2a WAhv sluit immers zoals gezegd de aan de bestuurlijke boete gewijde titel 5.4. Awb uit. In dit verband heeft Sackers in dit tijdschrift terecht het volgende hierover opgemerkt:

"Nog een punt, namelijk over de discussie over de hoogte van de boetes in relatie tot de tekst van art. 2 WAHV. Dit dispuut kan worden beslecht door de tekst met art. 5:46 Awb te uniformeren, waarbij de 'bijlage bij art. 2 WAHV' gelet op het derde lid (dat spreekt van 'wettelijk voorschrift') zonder probleem in stand kan worden gelaten, inclusief het recht om de hoogte van de boete daarin vast te leggen en periodiek aan te passen. Belangrijker is dat de zinsnede 'dat het bestuursorgaan niettemin een lagere bestuurlijke boete oplegt indien de overtreder aanmerkelijk maakt dat de vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is', ook voor de Wet Mulder zal gelden."⁶²⁾

Wij zijn het hiermee gaarne eens, maar wij willen ook opmerken dat de rechter de (hoogte van de) boete desondanks kan toetsen aan het geschreven en ongeschreven recht, waaronder het evenredigheidsbeginsel.⁶³⁾ De rechter heeft derhalve de bevoegdheid de hoogte van de administratieve sanctie te matigen, indien de omstandigheden waaronder de gedraging plaatsvond daartoe aanleiding geven.⁶⁴⁾ Dit moeten wel bijzondere omstandigheden zijn. Een aanhouding, ophouding en bejegening van de betrokkene kunnen niet worden aangemerkt als omstandigheden waaronder de gedraging heeft plaatsgevonden en die het opleggen van een administratieve sanctie niet zouden billijken in de zin van artikel 9, tweede lid, onder b, van de WAhv, nu deze gebeurtenissen buiten het toepassingsgebied van de WAhv vallen.⁶⁵⁾ Is deze beperkte evenredigheidstoetsing in

In de WAhv is sprake van wettelijk gefixeerde boetes, met soms de mogelijkheid tot matiging.

56. EHRM 8 juni 1976, ECLI:CE:ECHR:1976:0608JUD000510071, NJ 1978/223 (Engel) en EHRM 21 februari 1984, ECLI:NL:XX:1984:AC9954, NJ 1988/937, m.nt. E.A. Alkema (Öztürk). Zie meer recent EHRM 1 juni 2023, Application no. 19750/13 (Grosam), § 113.
57. EHRM 23 november 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:1123JUD007305301, AB 2007/51, m.nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik (Jus-sila t. Finland).
58. Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 14 april 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:3210, VR 2023/69.
59. EHRM 23 september 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:0923JUD002781295, VR 2000/109 (Malige t. Frankrijk). Vgl. EHRM 2 juli 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:0702JUD003340296 (Göktaş t. Frankrijk) en EHRM 7 juni 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0607JUD000483706 (Segame t. Frankrijk).
60. ABRvS 2 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2850, AB 2021/8, m.nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik.
61. Zie Rogier, a.w. p. 77 e.v.
62. H.J.B. Sackers, 'De Wet Mulder mag geen kathedraal van de twintigste eeuw worden', VR 2016/29, p. 90.
63. Zie bijv. ABRvS 2 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1162.
64. HR 29 september 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZD1896, NJ 1993/32.
65. Gerechtshof Leeuwarden 2 november 2005, ECLI:NL:GHLEE:2005:AU8242, AB 2006/106, m.nt. O.J.D.M.L. Jansen.

De hoogte van de sanctie moet zijn afgestemd op de ernst van de gedraging.

Mulderzaken nu te billijken in het verband van een volledige toetsing aan het evenredigheidsbeginsel? De Staatscommissie rechtsstaat pleit immers voor een volledige toetsing door de bestuursrechter aan rechtsbeginselen, zoals het evenredigheidsbeginsel.⁶⁶⁾

Uit de memorie van toelichting bij de Vierde Tranche van de Awb blijkt dat de toetsing door de rechter van de bestuurlijke boete op grond van artikel 6 EVRM volledig moet zijn ('full jurisdiction'). Dit betekent dat indringend moet worden getoetst op evenredigheid: de hoogte van de sanctie moet zijn afgestemd op de ernst van de gedraging.⁶⁷⁾ Volgens Albers ontwikkelde de bestuursrechter zich met vallen en opstaan tot een 'bestuursstrafrechter', waarbij zij wijst op een bijsturing van de hogerberoepsrechters ten aanzien van wettelijk gefixeerde boetes. Zij zegt hierover het volgende:

"Hetzelfde geldt voor de evenredigheidstoetsing bij wettelijk gefixeerde boetes. Ofschoon een afstandelijker toetsing daar volgens de Awb-wetgever voor de hand ligt en ook uit de redactie van art. 5:46 lid 3 Awb voortvloeit, stelden de hogerberoepsrechters aan deze afstandelijke toets paal en perk en zijn zij gaandeweg met het oog op een juiste toepassing van de in art. 6 lid 1 EVRM besloten liggende eis van 'full jurisdiction' – maatwerk gaan eisen. Een bestuursorgaan kan niet klakkeloos het in een wettelijk voorschrift opgenomen boetebedrag opleggen en van de rechter wordt verwacht dat hij de boetheogte (ook) kritisch bekijkt."⁶⁸⁾

Wij onderschrijven deze kritische houding van rechters ten aanzien van de hoogte van wettelijk gefixeerde boetes. In dat verband is het opmerkelijk dat deze houding ten aanzien van opgelegde Mulderboetes lijkt te ontbreken. Hier geldt namelijk eveneens de eis van 'full jurisdiction', hetgeen betekent dat ook een toetsing door de rechter van de administratieve sanctie op grond van artikel 6 EVRM volledig moet zijn. Het leerstuk van evenredigheid 'nieuwe stijl' heeft naar onze mening echter niet direct gevolgen voor de bestuurlijke boete als zodanig, omdat deze bestraffende sanctie al 'vol' werd getoetst. Ook blijkt uit de Harderwijk-uitspraak dat de wettelijke normen voor de hoogte van bestuurlijke boetes (artikel 5:46, tweede en derde lid, Awb) verbijzonderingen van het evenredigheidsbeginsel zijn en hieraan wordt afzonderlijk getoetst.⁶⁹⁾

Zoals reeds opgemerkt is het bepaalde in artikel 5:46, tweede en derde lid, Awb, niet van toepassing op de hoogte van administratieve sancties. Uit artikel 5:46, derde lid, Awb, blijkt dat, indien de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, het bestuursorgaan niettemin

een lagere bestuurlijke boete oplegt indien de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is. Dit betekent dat de rechter ook bij wettelijke gefixeerde boetes op evenredigheid dient te toetsen. Interessant is een uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven, waarin wordt overwogen dat artikel 6 EVRM meebrengt dat de rechter dient te toetsen of de hoogte van de opgelegde boete in redelijke verhouding staat tot de ernst en de verwijtbaarheid van de overtreding. De omstandigheid dat artikel 48d, eerste en tweede lid, Wet toezicht effectenverkeer (oud) voorschrijft dat het bedrag van de boete wordt bepaald door de bijlage bij de wet, kan hieraan niet afdoen.⁷⁰⁾

Waar in artikel 5:46, derde lid, Awb, wordt gesproken van "bijzondere omstandigheden", staat in artikel 9, tweede lid, sub b, Wvha "omstandigheden waarin de betrokkene verkeert". Op het eerste gezicht lijkt er weinig licht aanwezig te zijn tussen beide formuleringen. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat deze beroepsgrond echter ziet op het uitzonderlijke geval dat het wenselijk is dat de kantonrechter het bedrag van de opgelegde sanctie matigt.⁷¹⁾ Naar onze mening mogen beide evenredigheidstoetsingen evenwel onderling niet van elkaar afwijken.

5.3. Evenredigheidstoetsing van de verhogingen bij niet-tijdig betalen

Hetgeen in de vorige paragraaf is opgemerkt over de evenredigheidstoetsing van Mulderboetes die zijn opgelegd volgens het 'tarievenhuis' gaat in vergelijkbare mate op voor de evenredigheidstoetsing van de verhogingen bij niet-tijdig betalen van de boete. De wettelijke verhogingen van 50% en 100% met als doel een voldoende prikkel te doen uitgaan om de boete binnen de gestelde termijn te voldoen, pakken onevenredig uit in verhouding tot de zwaarte van de overtreding en de maatschappelijke gevolgen die aan de verhogingen zijn verbonden. Hoewel de verhogingen formeel-wettelijk zijn bepaald, zou de rechter ook in dit geval het evenredigheidsbeginsel kunnen toepassen. Hij zou daarvoor aansluiting kunnen zoeken bij de verhogingen voor niet tijdig betalen van de geldboete in het Wetboek van Strafvordering à raison van € 20 en een vijfde van het verschuldigde bedrag doch minimaal € 40. Nog beter is echter als de wetgever de Wet Mulder op dat punt gelijkenschakelt met het Wetboek van Strafvordering.

6. Afsluitende opmerkingen

Voor het bestuurlijk sanctierecht is de Wet Mulder trendsettend geweest. Sackers heeft deze wet in dit tijdschrift ooit omschreven

66. 'Ingewikkelde redeneringen over het evenredigheidsbeginsel moeten worden vervangen door een heldere lijn die uitgaat van de gebondenheid van het overheidsbestuur aan het recht, met inbegrip van rechtsbeginselen.' Staatscommissie rechtsstaat, *De gebroken belofte van de rechtsstaat. Tien verbetervoorstellen met oog voor de burger* (2024), p. XIII.

67. *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 128.

68. Albers 2022, t.a.p., p. 228.

69. ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, AB 2022/120, m.nt. M. van Zanten, r.o. 75.

70. CBb 29 april 2004, ECLI:NL:CBB:2004:AO9910, AB 2004/317, m.nt. I.C. van der Vlies (*FinResult prospectus*).

71. *Kamerstukken II* 1987/88, 20 329, nr. 3, p. 45.

als de 'kraamkamer van de bestuurlijke sanctie'.⁷²⁾ Wij zien deze wet toch vooral als bestuursstrafrecht 'pur sang', zoals dat ook in hoofdstuk 5 van de Awb is gereguleerd. In dat perspectief kan worden betoogd dat het niet verantwoord is om de Wahv steeds meer een aparte status te geven; het bestuurlijke sanctierecht en het strafrecht zijn immers zo verwant (geworden) dat een aparte bestudering van de rechtsgebieden vanuit de gescheiden disciplines niet langer verantwoord is.⁷³⁾ In het algemeen betekent dit dat wij het idee van het wetsvoorstel Wet stroomlijning bestuurlijke boetemaxima en termijnen onderschrijven in de zin dat de boetehogtes in het bestraffende bestuursrecht en strafrecht niet nodeloos van elkaar moeten afwijken. In het bijzonder bepleiten wij wel dat de Wahv in dit verband niet uit het oog mag worden verloren. Evenredigheidskwesties die betrekking hebben op bestuurlijke boetes spelen ook ten aanzien van de oplegging van de 'administratieve sanctie' in de zin van artikel 2 Wahv. Naar onze mening zou artikel 5:46, tweede en derde lid, Awb, ook van overeenkomstige toepassing dienen te worden verklaard op de Wahv. De Mulder-rechter zou meer moeten aansluiten bij de andere bestuursrechters, zeker waar het gaat om evenredigheid.⁷⁴⁾ Dat zal echt geen 'aardverschuiving' opleveren voor de huidige beoordeling van Mulderzaken. Er is geen reden meer om de Wet Mulder nog langer een *status aparte* te geven in het bestuursstrafrecht.

Het is niet verantwoord om de Wet Mulder steeds meer een aparte status te geven.

72. Sackers 2016 (VR 2016/29), p. 82-90.

73. L.J.J. Rogier & A.R. Hartmann, 'Verschillen en overeenkomsten tussen strafrecht en bestuursrecht', in: H. de Doelder & L.J.J. Rogier (red.), *Opstellen over bestuursstrafrecht*, Arnhem: Gouda Quint 1994, p. 20.

74. Vgl. J.W. van der Hulst, 'De Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften en de Algemene wet bestuursrecht', in: H. de Doelder & L.J.J. Rogier (red.), *Opstellen over bestuursstrafrecht*, Arnhem: Gouda Quint 1994, p. 99.