

# Boetestelsels in balans

**OPENBAAR MINISTERIE**

Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie

# OPENBAAR MINISTERIE

Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie

## Boetestelsels in balans

Datum 24 mei 2023

Auteur

Versie Definitief

# Inhoud

1	Aanleiding en probleemstelling	5
1.1	<b>Aanleiding</b>	<b>5</b>
1.2	<b>Opdracht en deelvragen</b>	<b>6</b>
2	De sanctiestelsels	7
2.1	<b>Het feitgecodeerde stelsel</b>	<b>7</b>
2.1.1	Mulder	7
2.1.2	Straf	9
2.1.3	De CFT	9
2.1.4	De tariefstructuur	10
2.2	<b>De strafvorderingsrichtlijnen en LOVS-oriëntatiepunten</b>	<b>12</b>
2.2.1	De strafvorderingsrichtlijnen	12
2.2.2	Rol CFT	13
2.2.3	De rechterlijke straftoemeting als bovengrens	14
3	Indexering: grondslag en praktijk	17
3.1	<b>Het feitgecodeerde stelsel</b>	<b>17</b>
3.1.1	Grondslag	17
3.1.2	Praktijk (1995-heden)	19
3.1.3	Incidentele verhogingen en tariefswijzigingen	22
3.1.4	Overzicht	24
3.2	<b>De strafvorderingsrichtlijnen</b>	<b>25</b>
3.2.1	Grondslag	25
3.2.2	Praktijk (1999-heden)	26
3.2.3	Overzicht	27
3.3	<b>De LOVS-oriëntatiepunten</b>	<b>28</b>
3.4	<b>De wettelijke boetecategorieën</b>	<b>28</b>
3.5	<b>Vergelijkend overzicht indexeringspraktijk</b>	<b>30</b>
4	De interne en externe disbalans	31
4.1	<b>De interne disbalans</b>	<b>31</b>
4.1.1	Gevolgen voor de tariefstructuur	31
4.1.2	Concrete gevolgen (nog) beperkt	32
4.2	<b>De externe disbalans</b>	<b>33</b>
4.2.1	Strafdoelen en proportionaliteit	33
4.2.2	De verhouding met commune delicten	35
4.2.3	Grensbedragen	37

<b>4.3</b>	<b>Conclusie en problematisering</b>	<b>39</b>
4.3.1	Intern	39
4.3.2	Extern	39
<b>5</b>	<b>Herstel en behoud van de interne balans</b>	<b>41</b>
<b>5.1</b>	<b>Correctie gedifferentieerde indexering 2023</b>	<b>41</b>
5.1.1	Wel of niet indexeren in 2024?	42
<b>5.2</b>	<b>Alternatief scenario</b>	<b>43</b>
<b>5.3</b>	<b>Voorkomen nieuwe disbalans: de overlegstructuur</b>	<b>43</b>
<b>5.4</b>	<b>Aanvullende maatregel: terug naar tweejaarlijks indexeren</b>	<b>44</b>
<b>5.5</b>	<b>Conclusie</b>	<b>45</b>
<b>6</b>	<b>Herstel en behoud van externe balans</b>	<b>46</b>
<b>6.1</b>	<b>Verlaging van de feitgecodeerde tarieven</b>	<b>46</b>
<b>6.2</b>	<b>Voorkomen nieuwe disbalans: de overlegstructuur</b>	<b>47</b>
6.2.1	Inrichting van de overlegstructuur	48
6.2.2	De rol van de CPI en financiële beleidsoverwegingen	48
<b>6.3</b>	<b>Aanvullende maatregel: verhoging grensbedragen</b>	<b>49</b>
<b>6.4</b>	<b>Nader onderzoek en herinrichting boetegebouw?</b>	<b>49</b>
<b>6.5</b>	<b>Conclusie</b>	<b>51</b>
<b>7</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>52</b>
<b>7.1</b>	<b>Conclusies</b>	<b>52</b>
<b>7.2</b>	<b>Aanbevelingen</b>	<b>54</b>
	<b>Bijlagen</b>	<b>55</b>
	<b>Bijlage I – Brief van de Minister van Justitie d.d. 3 november 1989, nr. 1476/289</b>	<b>55</b>
	<b>Bijlage II – Instellingsbesluit CFT d.d. 16 augustus 1989</b>	<b>58</b>
	<b>Bijlage III – Brief van d.d. 23 december 2013, PaG/W&amp;R/16932</b>	<b>62</b>
	<b>Bijlage IV – Brief van d.d. 2 juni 1999, 1999060128</b>	<b>65</b>
	<b>Bijlage V – Brief van d.d. 23 juni 2022, PaG/C/19024</b>	<b>70</b>
	<b>Bijlage VI – Brief van d.d. 10 december 2010, PaG/B&amp;S/15351</b>	<b>75</b>
	<b>Bijlage VII – Brief van d.d. 22 december 2011, PaG/B&amp;S/16127</b>	<b>78</b>
	<b>Bijlage VIII – Brief van d.d. 18 december 2012, PaG/B&amp;S/161624</b>	<b>81</b>
	<b>Bijlage IX – Brief van d.d. 23 december 2013, PaG/W&amp;R/16932</b>	<b>84</b>
	<b>Bijlage X – Nota 'Indexering boetes 2023' d.d. 18 juli 2022</b>	<b>87</b>

# 1 Aanleiding en probleemstelling

## 1.1 Aanleiding

Veel van de overtredingen en misdrijven die worden afgedaan door het Openbaar Ministerie hebben een vast tarief en worden grotendeels geautomatiseerd afgedaan op basis van aan gedragingen gekoppelde feitcodes. Tezamen vormen deze het feitgecodeerde stelsel. De boetetarieven in het feitgecodeerde stelsel worden periodiek geïndexeerd, doorgaans aan de hand van de consumentenprijsindex (CPI). Het indexeringspercentage van de boetebedragen uit de bijlage van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften wordt vastgesteld door de Minister van Justitie en Veiligheid ('de Minister'). Het College van procureurs-generaal ('het College') stelt het indexeringspercentage vast voor de sanctiebedragen van de feiten uit de bijlagen bij het Besluit OM-afdoening en bij de Richtlijn voor strafvordering feitgecodeerde misdrijven en overtredingen. Normaliter indexeren het College en de Minister met hetzelfde percentage om discrepanties in het feitgecodeerde stelsel te voorkomen.

Per 1 maart 2023 zijn de administratiefrechtelijke boetetarieven door de Minister geïndexeerd aan de hand van de CPI van 8,6%.<sup>1</sup> Het College heeft, mede gezien de uitzonderlijk hoge CPI, besloten met een lager percentage te indexeren. De strafrechtelijke boetetarieven zijn per 1 maart 2023 met 3% verhoogd.

Naar aanleiding van deze gang van zaken heeft de Minister bij brief van 26 januari 2023 het College verzocht advies uit te brengen met betrekking tot de ontstane disbalans.

Deze adviesopdracht is belegd bij Parket CVOM, waar een werkgroep is samengesteld (hierna 'de Werkgroep')<sup>2</sup> die onder meer gebruik heeft gemaakt van de kennis en expertise van de Commissie Feiten en Tarieven en van de Landelijke Commissie Strafvorderingsrichtlijnen.

---

<sup>1</sup> Stb. 2023, 53, p. 147.

<sup>2</sup> De werkgroep bestaat uit de voorzitter (afdelingshoofd Beleid en Strategie, Parket CVOM) en twee leden: (beleidsmedewerker, Parket CVOM) en (wetenschappelijk medewerker, WBOM).

## 1.2 Opdracht en deelvragen

De adviesopdracht is in de brief van de Minister als volgt geformuleerd:<sup>3</sup>

*"Gelet op de ernst van dit signaal wil ik het College verzoeken mij te adviseren op welke punten er sprake is van een disbalans in het boetegebouw<sup>4</sup> [HS 4] en hoe het boetegebouw in balans kan worden gebracht [HS 5, HS 6]. Daarbij kan - naast een advies over de hoogte van specifieke sanctiebedragen - ook ingegaan worden op de gewenste inrichting van het boetegebouw [HS 6].*

*U wordt verzocht bij dit advies te betrekken:*

- *De verhouding binnen het feitgecodeerde sanctiestelsel als geheel [§ 2.1, § 4.1];*
- *De verhouding tussen enerzijds het feitgecodeerde stelsel als geheel en anderzijds de tarieven in de Richtlijnen voor commune delicten [§ 2.2.1, § 4.2.2];*
- *De verhouding tussen het voornoemde en de rechterlijke straftoemingspraktijk [§ 2.2.3, § 4.2.2];*
- *In hoeverre de sanctiebedragen in bovengenoemde sanctiestelsels onder druk komen te staan gelet op de correlatie tussen de hoogte van de sanctie en de ernst van het strafbare feit [§ 4.2.1]."*

De Werkgroep heeft aan de hand van deze adviesopdracht de volgende deelvragen opgesteld:

Hoofdstuk 2: Welke sanctiestelsels gelden als de bronnen voor straftoemeting?

Hoofdstuk 3: In welke mate en op welke grondslag zijn de boetetarieven binnen de verschillende sanctiestelsels verhoogd?

Hoofdstuk 4: Welke gevolgen hebben de verhogingen van de boetetarieven voor de interne en externe balans van het feitgecodeerde stelsel?

Hoofdstuk 5: Hoe kan de interne balans worden hersteld en behouden?

Hoofdstuk 6: Hoe kan de externe balans worden hersteld en behouden?

Tot slot worden in hoofdstuk 7 de conclusies en aanbevelingen op een rij gezet.

---

<sup>3</sup> Hoofdstuk- en paragraafaanduidingen toegevoegd.

<sup>4</sup> De Werkgroep begrijpt de term 'boetegebouw' als overkoepelende term voor alle sanctiestelsels.

## 2 De sanctiestelsels

### Welke sanctiestelsels gelden als de bronnen voor straftoemeting?

De straftoemeting door het Openbaar Ministerie ('OM') en de Rechtspraak is, buiten de wettelijke strafmaxima, gebaseerd op meerdere bronnen die de op te leggen straf bepalen of richting geven aan de ter zitting te vorderen straf. Die bronnen, die op hun beurt ook binnen de wettelijke strafmaxima passen, zijn grofweg in drie categorieën in te delen:

- 1) Het feitgecodeerde boetestelsel, onder te verdelen in Mulder en Straf;
- 2) De strafvorderingsrichtlijnen van het OM;
- 3) De LOVS-oriëntatiepunten ten behoeve van de rechterlijke straftoemeting.

Allereerst zullen de verhoudingen binnen het feitgecodeerde stelsel worden besproken (§ 2.1). Daarvoor is het van belang de oorsprong en opbouw van dat systeem toe te lichten. Vervolgens wordt een overzicht gegeven van het niet-feitgecodeerde sanctiestelsel, primair bestaande uit de strafvorderingsrichtlijnen (§ 2.2). Daarbij wordt ook de invloed van de rechterlijke straftoemeting besproken.

### 2.1 Het feitgecodeerde stelsel

Het feitgecodeerde boetestelsel omvat zaken die geautomatiseerd in de strafrechtketen worden verwerkt met gebruikmaking van een feitcode zoals opgenomen in de Bijlage bij de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften ('Wahv', ook wel 'wet Mulder'), Bijlagen I en II bij het Besluit OM-afdoening en de bij de Richtlijn voor strafvordering feitgecodeerde misdrijven en overtredingen behorende Bijlage OM-feiten. Het gaat om feiten die worden afgedaan met een administratieve sanctie ('Mulder') en feiten die strafrechtelijk worden afgedaan met een politie-, OM-, of bestuurlijke strafbeschikking ('Straf').<sup>5</sup>

#### 2.1.1 Mulder

Op 1 september 1992 trad de wet Mulder in werking.<sup>6</sup> De belangrijkste doelstellingen van die wet waren het verminderen van de druk op politie, OM en rechter en het verbeteren van de effectiviteit van tenuitvoerlegging door vereenvoudiging van de wijze van afdoening van veelvoorkomende lichte

---

<sup>5</sup> Daarnaast kan sinds 2009 voor enkele feitgecodeerde gedragingen (binnen Straf) door gemeenteambtenaren een boete worden opgelegd: de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte ('bboor'). De bijlage bij het Besluit Bboor noemt de tarieven die daarvoor gelden. Uitgangspunt is dat die tarieven gelijk zijn aan de bijbehorende Straftarieven.

<sup>6</sup> Stb. 1992, 432.

verkeersovertredingen.<sup>7</sup> De in de bijlage van de wet Mulder opgenomen overtredingen konden vanaf dat moment worden bestraft met een administratieve sanctie conform een tevens in die bijlage opgenomen vast tarief. Met oplegging van een Mulderboete wordt strafrechtelijke vervolging uitgesloten. Aanvankelijk ging het om overtredingen van verkeersvoorschriften uit de Wegenverkeerswet, de Provinciewet en de Gemeentewet. In 2011 kwam daar de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen bij.<sup>8</sup> De bijlage bij de Wahv kan, op grond van artikel 2 lid 5 Wahv, bij algemene maatregel van bestuur ('AMvB') worden gewijzigd.

De administratieve sancties van de wet Mulder, aanvankelijk met een maximum van 500 gulden, waren bedoeld voor overtredingen van 'ethisch neutrale' verkeersvoorschriften:

*"Hoe onmisbaar ook voor een leefbare samenleving, het zou irreëel zijn om overtredingen, waaruit niet blijkt van gevaar of van beduidend nadeel voor derden, als ernstige inbreuken aan te merken. Het betreft hier feiten waarvan het plegen als zodanig geen ernstige morele blaam op de overtreder werpt. Het zijn deze ethisch neutrale verkeersvoorschriften die in aanmerking komen voor een andere dan strafrechtelijke wijze van afdoening. Immers, als de gedraging niet moreel verwerpelijk is, is een strafrechtelijke wijze van afdoening niet zonder meer aangewezen."*<sup>9</sup>

Verder moest het gaan om eenvoudig te constateren gedragingen, waarover niet snel discussie zou ontstaan.<sup>10</sup>

#### *Het wettelijk maximum van Mulderboetes*

Oorspronkelijk bepaalde artikel 2 lid 3 Wahv dat de maximale Mulderboete 500 gulden bedroeg.<sup>11</sup> In 1997 is die grens verhoogd naar 750 gulden.<sup>12</sup> De reden voor deze verhoging was dat door de indexering van de tarieven in 1996 de hoogste mulderboetes hoger dan 500 gulden werden.<sup>13</sup> In 2002 is de Wahv aangepast aan de invoering van de euro, waarbij het maximumbedrag is omgerekend (zonder verhoging) naar € 340. Met de wijziging van de Wahv per 1 juli 2011<sup>14</sup> is het maximum voor de Mulderboete gelijkgesteld aan de maximale hoogte van de geldboete van de eerste categorie, in de zin van artikel 23 lid 4 Sr,

---

<sup>7</sup> Kamerstukken II 1987/88, 20329, nr. 3, p.8.

<sup>8</sup> Stb. 2011, 170.

<sup>9</sup> Kamerstukken II 1987/88, 20329, nr. 3, p. 21.

<sup>10</sup> Kamerstukken II 1987/88, 20329, nr. 3, p. 22.

<sup>11</sup> Stb. 1989, 300.

<sup>12</sup> Stb. 1997, 212.

<sup>13</sup> Stb. 1995, 500, p.43.

<sup>14</sup> Stb. 2011, 170.



die toen € 380 bedroeg. Vanaf dat moment is de bovengrens voor Mulderboetes tweejaarlijks meegestegen met de indexering van de eerste boetecategorie.<sup>15</sup>

### 2.1.2 Straf

De feiten onder het feitgecodeerde sanctiestelsel die strafrechtelijk worden afgedaan, waren aanvankelijk in verscheidene (transactie)besluiten neergelegd en inmiddels in de bijlagen (I en II) bij het Besluit OM-afdoening<sup>16</sup> en bij de Richtlijn voor strafvordering feitgecodeerde misdrijven en overtredingen.<sup>17</sup> Bijlage I bij het Besluit noemt de feiten waarvoor opsporingsambtenaren op grond van artikel 257b Sv een politiestrafbeschikking kunnen uitvaardigen. Bijlage II noemt de feiten waarvoor lichamen of personen met een publieke taak belast (het bevoegde gezag) op grond van artikel 257ba Sv een bestuurlijke strafbeschikking kunnen uitvaardigen. In beide bijlagen bij het Besluit OM-afdoening zijn uitsluitend boetecategorieën opgenomen. De bijlagen bij de Richtlijn voor strafvordering feitgecodeerde misdrijven en overtredingen bevatten de feiten waarvoor een OM-strafbeschikking kan worden opgelegd. De tarieven die horen bij de in de bijlagen bij voornoemd besluit en richtlijn genoemde feiten zijn opgenomen in beleidsregels van het OM.<sup>18</sup>

### 2.1.3 De CFT

Reeds in 1988, bij de totstandkomingsprocedures van de Wahv, werd door het OM gewaarschuwd voor het risico van "onevenwichtigheden in de tariefstructuur" doordat "de sancties voor verkeersovertredingen dan langs verschillende wegen worden vastgesteld: de "Mulder-feiten" door de Ministers van Justitie en van Verkeer en Waterstaat, de overige feiten door de vergadering van procureurs-generaal."<sup>19</sup> Mede om die reden is in 1989 een commissie ingesteld "die advies uitbrengt en het beheer voert over de feitomschrijvingen en tarieven": de Commissie Feiten en Tarieven ('CFT').<sup>20</sup> De commissie bestond (en bestaat) onder meer uit leden van het OM en vertegenwoordigers van ketenpartners en van het Ministerie van Justitie (en Veiligheid).

---

<sup>15</sup> *Kamerstukken II* 2009/10, 32438, nr. 3, p. 5. Zie over indexering van de wettelijke boetecategorieën: § 3.4.

<sup>16</sup> Stb. 2007, 255, laatst gewijzigd bij Stb. 2023, 53.

<sup>17</sup> Stcrt. 2023, 5325.

<sup>18</sup> Formeel zijn de Straftarieven opgenomen in de bijlage bij de Richtlijn voor strafvordering feitgecodeerde misdrijven en overtredingen (2023R001), maar daarin wordt voor de feiten met standaardtarieven verwezen naar de Tekstenbundel (zie ook § 2.1.4).

<sup>19</sup> Brief van de Minister van Justitie d.d. 3 november 1989, nr. 1476/289 (bijlage I).

<sup>20</sup> Instellingsbesluit CFT d.d. 16 augustus 1989 (bijlage II).

De CFT heeft, voor zover hier relevant, als belangrijkste taken:<sup>21</sup>

- 1) Advisering aan het College van procureurs-generaal over:
  - a. (de bijlage bij) de Richtlijn voor strafvordering feitgecodeerde misdrijven en overtredingen;
  - b. overig strafvorderingsbeleid van het OM inzake (kanton-) overtredingen waaronder de Aanwijzing feitgecodeerde misdrijven, overtredingen en muldergedragingen.
- 2) Advisering, via het College van procureurs-generaal, aan de Minister van Justitie en Veiligheid over:
  - a. (de bijlage bij) de Wahv;
  - b. (de bijlage bij) het Besluit OM-afdoening.

De advisering als hierboven bedoeld betreft vooral:

- de feiten die in de bijlagen dienen te worden opgenomen;
- de omschrijving van deze feiten;
- de bijbehorende tarieven;
- de tariefstructuur;<sup>22</sup>
- de periodieke indexering van de tarieven op basis van de CPI.<sup>23</sup>

#### **2.1.4 De tariefstructuur**

Tot 2005 ontbrak een helder overzicht van de wijze waarop de hoogte van tarieven, die behoren bij de door de CFT beheerde feiten, tot stand zijn gekomen. Om die reden heeft de CFT voor intern gebruik, onder de naam 'Tarievenhuis' een beoordelingskader ontwikkeld, waarmee aan de hand van een beperkt aantal criteria de in de Tekstenbundel voor misdrijven, overtredingen en Muldergedragingen opgenomen overtredingen kunnen worden getoetst. Het Tarievenhuis is, na instemming van het College, per 1 januari 2006 geïmplementeerd en wordt sindsdien toegepast binnen het feitgecodeerde stelsel.

De exacte begrenzing van de reikwijdte van het Tarievenhuis lijkt niet te zijn vastgelegd. Bij twee groepen feiten die er in ieder geval buiten vallen, misdrijven en snelheidsovertredingen, wordt aan het eind van deze paragraaf stilgestaan.

---

<sup>21</sup> Stcrt. 2022, 6346. Sinds 1989 zijn de taken meermaals veranderd. Tussen 1995 en 2022 had de CFT ook als taak: toetsing van de adviezen aan het College over de richtlijnen voor het strafvorderingsbeleid van het OM inzake misdrijven, zie: Stcrt. 1995, 70. Na de oprichting van het Parket-Generaal is de CFT in 1999 ondergebracht bij het College, zonder wijziging van de taken.

<sup>22</sup> Toegevoegd in 1995: Stcrt. 1995, 70.

<sup>23</sup> Toegevoegd in 2013: Stcrt. 2013, 2741.

### *Het Tarievenhuis*

Het Tarievenhuis is een beoordelingskader dat is onderverdeeld in 5 stappen:

- 1) Bepalen van soort overtreding (Mulder, politie, OM);
- 2) Rubricering naar ernst (hinder, gevaar, etc.);
- 3) Toekenning standaardtarief per rubriek;
- 4) Verhoging of verlaging aan de hand van specifieke weegfactoren;
- 5) Indeling naar categorie verkeersdeelnemer.

In stap 1 wordt een feit ingedeeld in de categorie Mulder (a) of Straf (b of c), aan de hand van de volgende criteria:

- a. ethisch neutraal verkeersvoorschrift dat gelet op artikel 2 lid 1 Wahv kan worden opgenomen in de bijlage;
- b. Een zaak die daarvoor geschikt is en gelet op artikel 3.3 van het Besluit OM-Afdoening kan worden aangemerkt als politiestrafbeschikkingsfeit, opgenomen in de bijlage bij dat besluit;
- c. Niet onder a of b vallende zaken, die worden opgenomen in de bijlage met OM-feiten, zoals feiten waarbij sprake kan zijn van inbeslagname of die recidivegevoelig zijn.

Op basis van deze structuur is een stelsel ontwikkeld waarin honderden feitgecodeerde overtredingen en misdrijven in categorieën zijn ingedeeld en waaraan in de meeste gevallen een standaardtarief is gekoppeld. De standaardtarieven zijn opgenomen in de Tekstenbundel voor misdrijven, overtredingen en Muldergedragingen, die jaarlijks wordt vastgesteld door de CFT.

De rubricering als bedoeld in stap 2 bestaat, naast een aantal rubrieken van minst naar meest ernstig, ook uit een rubriek waaraan in stap 3 geen standaardtarief wordt gekoppeld. Het gaat daarbij om zaken die specifiek maatwerk zijn of zaken waarvoor het tarief is vastgesteld in een aparte richtlijn. Voor veel feiten zonder standaardtarief zijn de sancties te vinden in de Richtlijn voor strafvordering feitgecodeerde misdrijven en overtredingen.

### *Feitgecodeerde misdrijven*

De tarieven van een groot deel van de feitgecodeerde misdrijven zijn neergelegd in strafvorderingsrichtlijnen die niet worden beheerd door de CFT, maar door de Landelijke Commissie Strafvorderingsrichtlijnen. Voor die feiten vindt tarifiering niet plaats conform het Tarievenhuis. Een voorbeeld daarvan is de 'Richtlijn voor strafvordering rijden onder invloed van alcohol en/of drugs en rijden tijdens een rijverbod', waarin de tarieven voor de feitgecodeerde misdrijven voor rijden onder invloed zijn opgenomen.

### *De snelheidsreeks*

Ook voor de tarieven die wel in de Tekstenbundel staan, geldt dat ze niet allemaal zijn vastgesteld conform de criteria van het Tarievenhuis. Een grote groep feiten die daarbuiten vallen, bestaat uit de snelheidsovertredingen. Tot 2005 waren die tarieven nog gebaseerd op de bijlagen bij het Besluit politietransactie en de richtlijnen voor het transactie- en strafvorderingsbeleid van het openbaar

ministerie inzake kantongerechts-overtredingen.<sup>24</sup> Gelijktijdig met de invoering van het Tarievenhuis zijn de boetetarieven voor de snelheidsovertredingen herzien.<sup>25</sup> Gekozen werd voor een systeem van beboeting waarbij de hoogte van de boete afhankelijk is van de ernst van de snelheidsovertreding en waarbij de boete per te snel gereden kilometer per uur progressief stijgt. Ook is onderscheid gemaakt naar wegsoort en zijn aparte tarieven bepaald die gelden bij wegwerkzaamheden, om daarmee uitdrukking te geven aan de verschillen in gevaarstelling.

## 2.2 De strafvorderingsrichtlijnen en LOVS-oriëntatiepunten

Voor de vervolging en bestraffing van veelvoorkomende (commune) strafbare feiten die niet feitgecodeerd zijn (en voor veel feitgecodeerde misdrijven), wordt de te eisen of op te leggen straf bepaald aan de hand van de strafvorderingsrichtlijnen van het OM, die worden beheerd door de Landelijke Commissie Strafvoorderingsrichtlijnen ('LCS') en vastgesteld door het College. Het OM houdt bovendien, zowel bij strafoplegging als bij de strafeis, rekening met de LOVS-oriëntatiepunten,<sup>26</sup> voor zover die voor het betreffende delict zijn vastgesteld.

### 2.2.1 De strafvorderingsrichtlijnen

Voor de strafvorderingsrichtlijnen van het OM bestaat geen op het Tarievenhuis gelijkende tariefstructuur. Wel is tussen 1999 ten behoeve van een eenduidig strafvorderingsbeleid een structuur geïntroduceerd, waarin sanctiepunten werden toegekend aan delicten op basis van ernst en strafwaardigheid van gedragingen: de BOS/Polaris-structuur.<sup>27</sup> In het Kader voor strafvoordering werd geregeld wat de waarde van een sanctiepunt was, uitgedrukt in een geldboetebedrag, aantal dagen gevangenisstraf en (sinds 2001) aantal uren taakstraf.

Die structuur is in 2015 vervangen door een stelsel van korte, transparante richtlijnen, samen met de nieuwe Aanwijzing kader voor strafvoordering en OM-afdoeningen.<sup>28</sup> Bij aanvang vormden de straffen van de Polaris-richtlijnen de basis voor de nieuwe strafvorderingsrichtlijnen. Dat stelsel geldt nu nog. De straffen in de huidige richtlijnen worden bepaald aan de hand van het wettelijke strafmaximum en door te kijken naar vergelijkbare feiten. De meeste richtlijnen bevatten een of meer basisdelicten gevolgd door oplopende sancties bij

---

<sup>24</sup> Zie: Stb. 1991, 641, p. 26.

<sup>25</sup> Stb. 2005, 555, p. 54.

<sup>26</sup> 'Oriëntatiepunten voor straftoemeting en LOVS-afspraken', te raadplegen via rechtspraak.nl. De afkorting LOVS staat voor: Landelijke Overleg Vakinhoud Strafrecht.

<sup>27</sup> Stcr. 1999, 62 pagina 28. Zie voor een overzicht van de systematiek van het Polaris-stelsel: H.E. Bröring e.a., *Referentiekader geldboetes. Verslag van een onderzoek naar de hoogte en wijze van berekening van geldboetes in het bestuursrecht en het strafrecht*, WODC 2012, § 2.3.2.

<sup>28</sup> Stcr. 2015, 4952. In 2019 vervangen door de Aanwijzing kader voor strafvoordering meerderjarigen, zie: Stcr. 2019, 14890.

strafverzwarende omstandigheden en recidive. De in de richtlijnen opgenomen straffen dienen als uitgangspunt, aan de hand waarvan de officier van justitie in een concreet geval een passende straf kan bepalen.

Door het ontbreken van een vaste tariefstructuur, is voor de strafvorderingsrichtlijnen moeilijker te duiden welke factoren de strafhoogtes precies bepalen. Uit het Kader voor strafvordering uit 1999 blijkt in ieder geval dat, naast uniformiteit, een belangrijk uitgangspunt was dat "de strafrechtelijke reactie op verschillende delicten onderling in juiste verhouding [moet] zijn met de relatieve ernst van de delicten".<sup>29</sup> Met een inventarisatie heeft het WODC in 2012, onder de BOS/Polaris-structuur, een poging gedaan de factoren die een rol spelen in kaart te brengen.<sup>30</sup> De onderzoekers kwamen tot de volgende algemene (niet casus-specifieke) factoren:

- het door het overtreden delict beschermde rechtsgoed of rechtsbelang;
- kwantiteit (aantal, gewicht, waarde, duur);
- persoon van de dader;
- persoon van het slachtoffer;
- aard en ernst van de gevolgen, waaronder ook gevaarstelling;
- de pleegwijze van het delict (wapen, deelnemingsvormen, etc.);
- omstandigheden waaronder het feit is begaan.

### 2.2.2 Rol CFT

Sinds 1995 was één van de taken van het CFT: "Toetsing van de adviezen aan de vergadering van procureurs-generaal bij de gerechtshoven over richtlijnen voor het transactie- en strafvorderingsbeleid van het openbaar ministerie inzake misdrijven".<sup>31</sup> Die taak is echter sinds 2022, in het nieuwe instellingsbesluit, geschrapt.<sup>32</sup> De Werkgroep heeft navraag gedaan bij de CFT naar het doel en de invulling van deze toetsing. Wat het doel van de bepaling uit 2013 precies was is de Werkgroep echter niet duidelijk geworden.<sup>33</sup> Ook op welke adviezen de tekst van de bepaling destijds zag is niet duidelijk geworden, mogelijk gaat het om de adviezen van de LCS. Tot slot is ook onduidelijk gebleven waarom de bepaling is geschrapt. Het lijkt erop dat in de praktijk niet of hoogstens incidenteel invulling werd gegeven aan deze taak.

---

<sup>29</sup> Stcrt. 1999, 62 pagina 28, p. 1.

<sup>30</sup> H.E. Bröring e.a., *Referentiekader geldboetes. Verslag van een onderzoek naar de hoogte en wijze van berekening van geldboetes in het bestuursrecht en het strafrecht*, WODC 2012, § 2.3.3.

<sup>31</sup> Stcrt 1995, 70. Sinds 2013 luidde de tekst: "Toetsing van de adviezen aan College van procureurs-generaal over de richtlijnen voor het strafvorderingsbeleid van het openbaar ministerie inzake misdrijven", Stcrt. 2013, 2741.

<sup>32</sup> Stcrt. 2022, 6346.

<sup>33</sup> Mogelijke interpretaties zijn: het bewaken van de balans tussen de verschillende sanctiestelsels, of: het adviseren over feiten waarvoor feitgecodeerde afdoening is overwogen, maar waarvoor de CFT uiteindelijk geen feitcode openstelde.

### 2.2.3 De rechterlijke straftoemeting als bovengrens

De introductie van de strafbeschikking heeft de mogelijkheid gecreëerd om binnen de wettelijke kaders bepaalde straffen op te leggen zonder tussenkomst van de rechter. Het OM kan met het uitvaardigen van een strafbeschikking zelfstandig een straf bepalen en opleggen. Alleen als de betrokkene in verzet gaat, wordt de zaak alsnog door een rechter beoordeeld. Die bevoegdheid heeft de vraag opgeroepen hoe het OM zijn straftoemingspraktijk moet inrichten.

Voor een antwoord op die vraag is bij de totstandkoming van de wet OM-afdoening al een richting gegeven, toen de minister in antwoord op Kamervragen het volgende opmerkte:

*"Verwacht mag worden dat officieren van justitie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen rekening zullen houden met opvattingen van de strafrechter die, als verzet wordt ingesteld, over de zaak zal oordelen."*<sup>34</sup>

In 2016 werd in het Strafvorderlijk kader OM-strafbeschikking de aanbeveling geformuleerd om "de straf in de strafbeschikking (waar mogelijk) op de rechterlijke straftoemeting te baseren (...)".<sup>35</sup> De procureur-generaal bij de Hoge Raad ('PGHR') is in meerdere rapporten tot een vergelijkbare conclusie gekomen. In 2017 schreef de PGHR over de straftoemeting door het OM het volgende:

*"Het geldende recht dwingt daartoe mogelijk niet, maar het is in elk geval wel wenselijk dat het OM er bij zijn strafoplegging naar streeft om met dezelfde maat te meten als de rechter. Dat kan de acceptatie van deze vorm van buitengerechtelijke afdoening in de samenleving vergroten en kan mogelijk ook tot effect hebben dat minder vaak verzet wordt gedaan."*<sup>36</sup>

Ook in het daarop volgende rapport werd door de PGHR aandacht besteed aan de verhouding tussen de rechterlijke straftoemeting en de strafvorderingsrichtlijnen van het OM.<sup>37</sup>

Naar aanleiding van de conclusies in het strafvorderlijk kader en in lijn met de genoemde rapporten van de PGHR is het volgende uitgangspunt opgenomen in de aanwijzing OM-strafbeschikking<sup>38</sup>:

---

<sup>34</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 849, nr. 7, p. 3.

<sup>35</sup> In bewerkte vorm uitgebracht als: R. Robroek, *OM-strafbeschikking*, Den Haag: Boom juridisch 2017.

<sup>36</sup> *Beproefd verzet* (rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad), Den Haag: Hoge Raad 2017.

<sup>37</sup> *Wordt vervolgd: Beproefd verzet* (rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad), Den Haag: Hoge Raad 2019.

<sup>38</sup> Stcrt. 2022, 9133.

*"Uitgangspunt bij het opleggen van een OM-strafbeschikking is een strafoplegging die voor de verdachte gunstiger is dan de te verwachten strafeis op zitting. De officier van justitie houdt bij het bepalen van de sanctie rekening met de rechterlijke straftoemingspraktijk."*

Ook de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen<sup>39</sup> vermeldt dit basisprincipe:

*"De rechterlijke straftoemingspraktijk speelt bij alle afdoeningswijzen een belangrijke rol, maar bij afdoening met een strafbeschikking houdt het OM daarmee in het bijzonder rekening om te voorkomen dat alleen in verzet wordt gegaan om een lagere straf te bewerkstelligen. Het uitgangspunt daarbij is een strafoplegging die voor de verdachte gunstiger is dan de te verwachten strafeis op zitting."*

Dit alles leidt tot de conclusie dat het OM bij het opstellen van de strafvorderingsrichtlijnen min of meer is gebonden aan de bovengrens gesteld door de rechterlijke straftoemeting. Op de hoogte van de door rechters opgelegde straffen is door het OM hoogstens zeer indirect invloed uit te oefenen. De strafvorderingsrichtlijnen kunnen dan ook niet zonder meer worden verhoogd. Als de daarin neergelegde straffen zouden uitstijgen boven de door rechters opgelegde straffen zou immers in strijd met het hierboven uiteengezette uitgangspunt gehandeld worden.

De rechterlijke straftoemeting is gedeeltelijk neergelegd in de 'Oriëntatiepunten voor straftoemeting en LOVS-afspraken'. Anders dan de strafvorderingsrichtlijnen zijn de oriëntatiepunten niet beleidsmatig vastgesteld, maar bedoeld als een weerspiegeling van de in de praktijk door rechters opgelegde straffen en ze "komen tot stand na een inventarisatie van de praktijk van de straftoemeting en na consultatie van alle gerechten".<sup>40</sup> Bij de waarde van de oriëntatiepunten als maatstaf voor de rechterlijke straftoemeting kunnen vraagtekens worden gesteld. Allereerst vanwege de grote straftoemingsvrijheid van rechters, die niet gebonden zijn aan de oriëntatiepunten. Los daarvan roept ook de weinig transparante totstandkoming van de oriëntatiepunten vragen op.<sup>41</sup> Hierdoor kan niet zonder meer gesteld worden dat de oriëntatiepunten daadwerkelijk een beschrijving vormen van de rechterlijke straftoemeting en zijn ze als bovengrens voor de strafvorderingsrichtlijnen niet altijd even makkelijk te hanteren.<sup>42</sup> Tot slot rijst de vraag in hoeverre een dergelijk descriptief instrument in staat is te veranderen. In een situatie waarin rechters de oriëntatiepunten als uitgangspunt hanteren levert een nieuwe beschrijving van de praktijk immers hetzelfde

---

<sup>39</sup> Stcr. 2019, 14890.

<sup>40</sup> 'Oriëntatiepunten voor straftoemeting en LOVS-afspraken', rechtspraak.nl.

<sup>41</sup> Zie over de totstandkoming van de oriëntatiepunten: R. Robroek, *De macht over het strafproces* (diss. Groningen), Den Haag: Boom juridisch 2016, § 16.1.

<sup>42</sup> Zie: R. Robroek, *OM-strafbeschikking*, Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 108-109. Ook Duker signaleert deze problematiek in 'Een juridisch kader voor de Straftoemeting', *Strafblad*, p. 37 e.v..

resultaat op. Het niet-normatieve karakter van de oriëntatiepunten maakt ze daardoor een betrekkelijk statisch gegeven, terwijl ze in de praktijk wel degelijk richtinggevend zijn.<sup>43</sup>

*De oriëntatiepunten en het feitgecodeerde stelsel*

Benadrukt moet worden dat de invloed van de rechterlijke oriëntatiepunten op het feitgecodeerde stelsel slechts indirect is. Voor veruit de meeste feiten in dat stelsel bestaan geen oriëntatiepunten. De rechterlijke straftoemeting geldt, op grond van de eerder genoemde aanwijzingen van het OM, wel als bovengrens voor de feitgecodeerde zaken die strafrechtelijk worden afgedaan, maar die grens kan dus slechts worden afgeleid uit de praktijk.

Eén van de weinige uitzonderingen hierop vormen de feitcodes voor rijden onder invloed. De rechterlijke macht hanteert voor die feiten, net als het OM, tabellen voor de straftoemeting. De boetetarieven in die tabellen komen in beginsel overeen. Elke verhoging in die richtlijn<sup>44</sup> zou dus strijd opleveren met het uitgangspunt dat de door het OM opgelegde straffen worden afgestemd op de rechterlijke straftoemeting.

---

<sup>43</sup> J.A.W. Lensing, 'Enkele recente ontwikkelingen rond het straftoemetingsinstrumentarium in Nederland', *Trema Straftoemetingsbulletin*, 2010, nr. 2, p. 47.

<sup>44</sup> Richtlijn voor strafvordering rijden onder invloed van alcohol en/of drugs en rijden tijdens een rijverbod (2019R013).



## 3 Indexering: grondslag en praktijk

### **In welke mate en op welke grondslag zijn de boetetarieven binnen de verschillende sanctiestelsels verhoogd?**

In het voorgaande hoofdstuk is uiteengezet hoe de boetetarieven voor Mulder en Straf zich tot elkaar verhouden binnen het feitgecodeerde stelsel. Leidraad voor deze balans in het feitgecodeerde stelsel zijn het Tarievenhuis en de snelheidsreeks. Hiernaast dienen de tarieven uit het feitgecodeerde stelsel in redelijke verhouding te staan tot de strafvorderingsrichtlijnen van het OM en de oriëntatiepunten van het LOVS.

Binnen de verschillende sanctiestelsels worden de boetetarieven door verschillende partijen met verschillende frequenties geïndexeerd en incidenteel verhoogd. Deze praktijk heeft gevolgen voor de balans tussen de verschillende sanctiestelsels.

In de paragrafen 3.1, 3.2 en 3.3 zal per boetestelsel uiteengezet worden wat de grondslag voor de indexering is en hoe de indexeringspraktijk eruitziet en bij de LOVS-oriëntatiepunten wordt in paragraaf 3.4 kort stilgestaan. Tot slot wordt in paragraaf 3.5 een vergelijkend overzicht gegeven van het feitgecodeerde stelsel en de strafvorderingsrichtlijnen.

### 3.1 Het feitgecodeerde stelsel

#### **3.1.1 Grondslag**

De boetetarieven binnen het feitgecodeerde stelsel worden periodiek middels indexering aan de hand van de CPI gecorrigeerd voor de geldontwaarding.<sup>45</sup> De gedachte hierachter is dat de boetes hierdoor relatief even zwaar blijven voor de ontvanger en hierdoor hun afschrikwekkende effect behouden, waardoor de voorschriften beter nageleefd worden.<sup>46</sup>

Een expliciete wettelijke grondslag voor indexering is er echter niet. De Minister van Justitie en Veiligheid ('de Minister')<sup>47</sup> heeft weliswaar op grond van artikel 2 leden 5 en 6 Wahv de bevoegdheid om de bijlage bij de Wahv bij AMvB te

---

<sup>45</sup> Geldontwaarding wordt uitgedrukt in de consumentenprijsindex (CPI). Een oude term hiervoor is 'prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie'.

<sup>46</sup> *Aanhangsel Handelingen II 2021/22*, nr. 4010, p. 2.

<sup>47</sup> Kan ook als 'Minister van Justitie' of 'Minister van Veiligheid en Justitie' gelezen worden.

wijzigen,<sup>48</sup> maar in de memorie van toelichting wordt deze bevoegdheid niet in verband gebracht met indexering van de tarieven.<sup>49</sup> Dit betekent uiteraard niet dat de bevoegdheid niet gebruikt mag worden om te indexeren, de Minister heeft immers discretionaire ruimte.

De strafrechtelijke feiten die feitgecodeerd worden afgedaan zijn vastgelegd in de bijlagen bij het Besluit OM-afdoening en bij de Richtlijn voor strafvordering feitgecodeerde misdrijven en overtredingen.<sup>50</sup> De tarieven die voor deze feiten gelden zijn vastgelegd in beleidsregels van het OM. Op grond van artikel 130 lid 6 Wet RO heeft het College van procureurs-generaal ('het College') de bevoegdheid om deze beleidsregels vast te stellen en te wijzigen, waardoor het College ook de tarieven kan wijzigen. Hierbij is het College formeel niet gebonden aan de wijzigingen die de Minister aanbrengt aan de tarieven uit de bijlagen bij de Wahv. Het College heeft, anders gezegd, de magistratelijke ruimte om zelfstandig te bepalen of en in welke mate de Straftarieven worden aangepast.

Hierbij moet vermeld worden dat deze magistratelijke ruimte ingeperkt kan worden door de algemene en bijzondere aanwijzingsbevoegdheid die de Minister op grond van artikel 127 Wet RO heeft betreffende de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het OM.<sup>51</sup> Rekening houdend met deze ministeriële aanwijzingsbevoegdheid is in artikel 8 lid 1 van het Reglement van Orde van College van procureurs-generaal bepaald dat het College al zijn besluiten tot algemene aanwijzing (ex artikel 130 lid 6 RO), waaronder beleidsregels, eerst voorlegt aan de Minister, zodat de bewindspersoon een oordeel over het voorgenomen besluit kan vormen.<sup>52</sup> Indien het oordeel hiertoe aanleiding geeft, vindt op grond van artikel 8 lid 2 Reglement van Orde van College van procureurs-generaal overleg plaats tussen de Minister en het College. Het voorgenomen besluit treedt pas in werking nadat dit overleg is afgerond. In de praktijk worden deze bepalingen soms zo gelezen dat voorafgaand aan de inwerkingtreding van een besluit waarin beleidsregels worden vastgelegd of gewijzigd instemming van de Minister vereist is.<sup>53</sup>

---

<sup>48</sup> Formeel deelt de Minister van Justitie en Veiligheid deze bevoegdheid met de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, maar in de praktijk worden de AMvB's vastgesteld door de Minister van Justitie en Veiligheid.

<sup>49</sup> *Kamerstukken II 1987/88*, 20329, nr. 3, p. 36-38.

<sup>50</sup> Voorheen in de bijlagen bij het Transactiebesluit 1994.

<sup>51</sup> Een aanwijzing verplicht degene tot wie de aanwijzing zich richt om de aanwijzing op te volgen en ten uitvoer te brengen. Zie: *Kamerstukken II 1996/97*, 25392, nr. 3, p. 42.

<sup>52</sup> Stcrt. 2022, 23788.

<sup>53</sup> Zo staat in de aanbestedingsbrief waarin het indexcijfer en andere wijzigingen voor de strafvorderingsrichtlijnen medegedeeld worden de zinsnede "Deze beleidsregels zijn vastgelegd door het College en de Minister van Veiligheid en Justitie heeft inmiddels hiermee ingestemd" of woorden van gelijke strekking. Zie bijvoorbeeld: Brief van d.d. 23 december 2013, (bijlage III).

De Minister en het College zijn niet verplicht tot indexering van de boetetarieven, maar hebben daar wel de bevoegdheden om de bijlage bij de Wahv en de OM-beleidsregels te wijzigen. Deze brede bevoegdheden worden door de Minister respectievelijk het College in praktijk gebruikt om de boetetarieven te indexeren en incidenteel te verhogen.

### 3.1.2 Praktijk (1995-heden)

Met de inzet van voornoemde bevoegdheden van de Minister en het College is onderstaande indexeringspraktijk ontstaan, waarbij de Muldertarieven en de Straftarieven doorgaans met hetzelfde percentage zijn geïndexeerd en verhoogd. Onderstaand overzicht geldt dus tot aan 2023 ook voor de Straftarieven.

#### *De beginfase (1995-2004)*

Sinds 1 september 1992 is de Wahv van kracht in heel Nederland.<sup>54</sup> Toen in 1994 werd besloten om de tarieven uit de Wahv te indexeren zijn de volgende afspraken gemaakt met betrekking tot de uitvoering van de indexering:

- I) Er is geen sprake van een jaarlijkse indexering, maar van een indexering waarbij de invoeringstermijn steeds afhankelijk is van het verschijnen van een nieuwe uitgave van de tekstenbundel. De ervaring leert dat zo'n nieuwe uitgave steeds binnen een periode van twee jaar verschijnt.
- II) De indexering is gebaseerd op het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie.
- III) De indexering vindt altijd achteraf plaats.
- IV) De indexering wordt altijd geconverteerd naar de feitcodes, zodat het decimale stelsel van de tariefstructuur intact blijft.
- V) Het ijkpunt voor de indexering is 1991. In dat jaar is het RVV 1990 ingevoerd en zijn de tarieven voor het laatst (fors) verhoogd.
- VI) De indexering wordt jaarlijks door de secretaris van de Commissie feiten en tarieven bijgehouden.
- VII) Het feitelijke indexeringspercentage wordt vastgesteld op basis van de inkomsten die waren verkregen bij een normale jaarlijkse indexering.<sup>55</sup>

De feitgecodeerde boetetarieven zijn voor het eerst geïndexeerd in 1996. Het indexeringspercentage bedroeg toen 10%. In de nota van toelichting bij de AMvB waarin dit indexeringspercentage is vastgelegd wordt gesteld dat dit de CPI over de periode 1991 tot en met 1994 betreft.<sup>56</sup> Deze voorstelling van zaken lijkt

---

<sup>54</sup> Stb. 1992, 432.

<sup>55</sup> Deze afspraken zijn vastgelegd in de Nota boeten en Transacties 1994. In het archief heeft de Werkgroep deze nota niet aangetroffen. Hierom is uitgegaan van de weergave die te vinden is in een brief van de toenmalige CFT-voorzitter waarin de inhoud van de nota beschreven wordt.

Zie: Brief van d.d. 2 juni 1999, (bijlage IV), p. 1-2.

<sup>56</sup> Stb. 1995, 500, p. 43.

echter niet te kloppen, want in deze jaren bedroeg de CPI respectievelijk 3,5%, 2,1% en 2,7%.<sup>57</sup> Ongeacht de berekening die hierop losgelaten wordt, leveren deze CPI's geen 10% op. Onduidelijk is welke indexcijfers dan wel gebruikt zijn.

De volgende indexering, opnieuw met 10%, vond plaats in 1998, waarbij volgens de nota van toelichting bij het AMvB is uitgegaan van de CPI over de periode midden 1995 tot 1998.<sup>58</sup> Deze toelichting sluit niet aan bij de uitleg die de voorzitter van de CFT geeft in een brief aan het College.<sup>59</sup> Volgens haar is bij de indexering van 1998 uitgegaan van de verwachtingen van het Centraal planbureau voor de ontwikkeling van de CPI. Verwacht werd dat de CPI voor de jaren 1996 en 1997 uit zou komen op respectievelijk 2,25% en 2,5%.<sup>60</sup> Voor zowel 1998 als 1999 is uitgegaan van een 2,5%. Tezamen heeft dit geleid tot een te verwachten indexcijfer van 10%.<sup>61</sup> Het hanteren van een te verwachten CPI voor de jaren 1998 en 1999 is niet overeenkomstig met de hierboven genoemde afspraak (III) uit 1994. Dit is wellicht te verklaren doordat bij de indexering voor 1998 is gehandeld op basis van andere afspraken voor de periode 1997-2001. Volgens deze afspraken, zou de indexering van 1998 de cumulatieve opbrengst voor de jaren 1998, 1999 en 2000 moeten dekken, wanneer er in die jaren sprake was geweest van jaarlijkse indexering.<sup>62</sup>

Hierna wordt er in 2001 geïndexeerd met 1,75%. In de nota van toelichting bij dit besluit wordt gesteld dat deze indexering is toegepast op de niet afgeronde bedragen die de indexering in de jaren 1998, 1999 en 2000 heeft opgeleverd.<sup>63</sup> Feitelijk gezien is dit onjuist, daar er in de jaren 1999 en 2000 niet is geïndexeerd. Wel is er reeds in 1998 rekening gehouden met het te verwachten indexcijfer voor de jaren 1998 en 1999, wat gezien zou kunnen worden als een hypothetische indexering voor de jaren 1999 en 2000.<sup>64</sup>

Vervolgens zijn de boetebedragen in 2002 omgerekend naar euro's in verband met de invoering van dit nieuwe betaalmiddel. Hiernaast zijn de tarieven met 3,5% geïndexeerd conform de CPI.<sup>65</sup>

---

<sup>57</sup> Op basis van cijfers van het CBS voor deze jaren, zie:

<https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/70936ned/table?dl=8888F>

<sup>58</sup> Stb. 1997, 462, p. 46. Voor meer informatie over het Tarievenhuis zie: § 2.1.4.

<sup>59</sup> Brief van (bijlage IV).

<sup>60</sup> Waarom er niet voor gekozen is om prognoses van het CPI in plaats van het daadwerkelijke CPI voor die jaren te hanteren blijkt niet uit de stukken.

<sup>61</sup> Op basis van de volgende berekening:  $102,25 * 1,025 * 1,025 * 1,025 = 110$ . Zie ook: Brief van (bijlage IV).

<sup>62</sup> Ook hierbij is uitgegaan van de brief van (bijlage IV), omdat de onderliggende afspraken niet in het archief gevonden zijn.

<sup>63</sup> Stb. 2000, 535, p. 56.

<sup>64</sup> Indexering geschiedt uiteraard op basis van het indexcijfer van het voorafgaande jaar.

<sup>65</sup> Stb. 2001, 465, p. 128.

### *Tweejaarlijkse indexering (2004-2012)*

De periode 2004-2012 wordt gekenmerkt door een trend van tweejaarlijkse indexering aan de hand van de CPI van de afgelopen twee jaren.<sup>66</sup> Hier heeft echter nooit een wet of regeling aan ten grondslag gelegen, waardoor er ook met enige regelmaat van deze trend wordt afgeweken.

Om te beginnen in 2004. Er wordt niet alleen geïndexeerd voor de jaren 2002 en (de prognose van) 2003, maar ook voor 2001. Voor dit jaar was reeds in 2002 geïndexeerd. Hierbij is het vermeldenswaardig dat bij de indexering in 2004 een ander CPI is gehanteerd voor 2001 dan bij de indexering in 2002, respectievelijk 4,5%<sup>67</sup> en 3,5%.<sup>68</sup> Een verklaring voor de dubbele indexering en de verschillende indexeringcijfers wordt niet gegeven in de nota van toelichting bij de AMvB. Wel wordt in de nota van toelichting ten onrechte gesteld dat er in 2002 (voor de jaren 2000 en 2001) niet is geïndexeerd.

In 2006 wordt afgeweken van de tweejaarlijkse indexering aan de hand van de CPI van twee jaar, omdat de tarifiering binnen het feitgecodeerde stelsel is aangepast aan de hand van het Tarievenhuis dat per 1 januari 2006 is ingevoerd.<sup>69</sup> In verband met deze herziening is van indexering afgezien.

In 2008, 2010 en 2012 zijn de tarieven geïndexeerd aan de hand van de CPI. Daarnaast zijn in 2008 alle tarieven verhoogd met ongeveer 20%, waarbij 3,1% stijging als gevolg van de indexering aan de hand van de CPI is inbegrepen.<sup>70</sup> Hierna worden de tarieven in 2011 verhoogd met 15%. Deze incidentele verhoging staat volledig los van de tweejaarlijkse indexering aan de hand van de CPI.<sup>71</sup> Ten slotte wordt ook in 2012 niet alleen geïndexeerd aan de hand van de CPI van de afgelopen twee jaar. Per 1 januari van dat jaar zijn de tarieven niet alleen gecorrigeerd conform de CPI van 4,7%, maar ook algeheel verhoogd met 15%.<sup>72</sup>

### *Jaarlijkse indexering (2013-heden)*

Vanaf 2013 is overgegaan op een jaarlijkse indexering. Waarom er wordt gebroken met de trend van tweejaarlijkse indexering die vanaf 2004 was ingezet, wordt niet toegelicht in de nota van toelichting bij de AMvB. Er wordt simpelweg geponeerd dat de tarieven jaarlijks geïndexeerd worden.<sup>73</sup> Vanaf 2013 tot op

---

<sup>66</sup> Deze praktijk lijkt in lijn te zijn met de afspraken die in 1994 zijn gemaakt toen besloten werd tot indexering. Er wordt echter niet naar deze afspraken verwezen, waardoor onduidelijk blijft of bewust aansluiting is gezocht bij de afspraken.

<sup>67</sup> Stb. 2003, 350, p. 66.

<sup>68</sup> Stb. 2001, 465, p. 128.

<sup>69</sup> Stb. 2005, 555, p. 53-54.

<sup>70</sup> Stb. 2008, 48, p. 54.

<sup>71</sup> Stb. 2010, 785, p. 100.

<sup>72</sup> Stb. 2011, 630, p. 94-96. Zie ook: § 3.1.3.

<sup>73</sup> Stb. 2012, 640, p. 117.

heden is daadwerkelijk jaarlijks conform de CPI geïndexeerd en zijn er geen algemene incidentele verhogingen doorgevoerd.

De Straftarieven zijn door de jaren heen met hetzelfde percentage geïndexeerd en incidenteel verhoogd als de Muldertarieven. In de zomer van 2022 hebben het College en de Minister voor het eerst niet dezelfde beslissing genomen ten aanzien van de hoogte van de indexering van de tarieven. Mede gezien de hoge CPI van 8,6% van dat jaar vond het College het onwenselijk om de boetetarieven met de CPI te indexeren, en koos voor een verhoging met 3,0% per 1 januari 2023.<sup>74</sup> Het College heeft hiervoor de volgende argumenten aangedragen:

- I) De redelijke verhouding tussen de hoogte van het boetetarief en de ernst van het feit komt onder druk te staan;
- II) Er dreigt een disbalans tussen de verschillende sanctiestelsels te ontstaan;
- III) Het doel van indexeren conform de CPI is om het netto-effect en daarmee de afschrikwekkende werking van de geldboete gelijk te houden. Door de hoge inflatie neemt de draagkracht de facto af, waardoor de boete juist een zwaarder netto-effect zou krijgen bij indexering conform de CPI van 8,6%;
- IV) De wettelijke verplichting tot verhoging van de boetecategorieën ex artikel 23 lid 9 Sr heeft niet tot direct gevolg dat ook de boetetarieven moeten worden verhoogd. Bovendien schrijft artikel 23 lid 9 Sr niet een jaarlijkse, maar een tweejaarlijkse indexering voor;
- V) Een significante stijging van de sanctiebedragen zal leiden tot een hoger beroeps- en verzetspercentage;
- VI) Hogere sanctiebedragen leiden tot een afnemend draagvlak;
- VII) Belangrijk uitgangspunt is dat de overheid in staat moet zijn om waar nodig af te wijken van gangbare mechanismen.<sup>75</sup>

### 3.1.3 Incidentele verhogingen en tariefswijzigingen

Hierboven is gebleken dat de indexeringssystematiek binnen het feitgecodeerde stelsel in amper drie decennia veelvuldig gewijzigd is. Binnen die periode zijn – naast de indexeringen om te compenseren voor de geldontwaarding – ook incidentele verhogingen doorgevoerd, te weten in de jaren 2008, 2011 en 2012. In deze deelparagraaf wordt ingegaan op de achtergrond van deze incidentele verhogingen. Hierbij zijn eventuele feitgerichte verhogingen en verlagingen buiten beschouwing gelaten aangezien dat in beginsel correcties zijn binnen de bestaande tariefstructuur die de balans van het feitgecodeerde systeem als geheel niet of nauwelijks beïnvloeden.<sup>76</sup>

<sup>74</sup> Uit interne stukken blijkt dat het College voor dit percentage heeft gekozen.

<sup>75</sup> Brief van d.d. 23 juni 2022, (bijlage V).

<sup>76</sup> Zoals in 2022 is gebeurd "om de boetes voor overtredingen met veel gevaarstelling of herhaalde overtredingen te verhogen en de boetes voor kleine overtredingen te verlagen", op basis van een advies van de CFT. Zie: Stb. 2022, 30, p. 126 e.v.

### 2008: Verhoging met 16,9%

In 2008 zijn de tarieven verhoogd met 20%. Deze verhoging is inclusief 3,1% om te corrigeren met de CPI van de afgelopen twee jaar. De overige 16,9% is een incidentele verhoging.

De Minister heeft deze verhoging destijds als volgt toegelicht:

*"Reden voor deze stijging – los van de indexering – is de taakstelling die is opgenomen in het coalitieakkoord (Kamerstukken II, 2006/07, 30 891, nr. 4, pag. 41). In het financieel kader behorende bij het coalitieakkoord is een structurele beleidsmatige verhoging van boetes en transacties opgenomen, ter hoogte van €90 miljoen per jaar. Om deze taakstelling te halen zullen alle tarieven met 15–16% stijgen. Met de stijging van de tarieven wordt overigens geen afbreuk gedaan aan het zogenaamde «tarievenhuis» dat in 2005 is ingevoerd. Met dit «tarievenhuis» is een beoordelingskader ingevoerd waarmee de aan gedragingen gekoppelde tarieven op een eenvoudige en uniforme wijze door middel van een aantal criteria kunnen worden vastgesteld. Omdat de vaststelling van onderhavige bijlage de algehele stijging van alle tarieven betreft, heeft de stijging geen gevolgen voor het beoordelingskader."<sup>77</sup>*

Uit bovenstaand citaat uit de nota van toelichting blijkt dat de extra verhoging van de boetetarieven gebaseerd is op een afspraak uit het coalitieakkoord die is ingegeven door financiële overwegingen.

### 2011: Verhoging met 15%

In 2011 zijn de tarieven verhoogd met 15%. Deze verhoging staat los van de (indertijd) gebruikelijke tweejaarlijkse indexering die in de even jaren plaatsvond. Deze 15% bevat dus geen correctie met de CPI. Uit de nota van toelichting blijkt dat aan het besluit om over te gaan tot een incidentele verhoging van de tarieven met 15% twee overwegingen ten grondslag liggen.

Ten eerste een beleidsmatige overweging die gebaseerd is op de beleidstheorie van de afschrikwekkende werking van de boete. De gedachte hierachter is dat een hogere sanctionering ertoe leidt dat de (verkeers)voorschriften beter nageleefd worden:

*"Naast strikte handhaving draagt naar verwachting ook zwaardere sanctionering van overtreeders bij aan het gewenste effect dat men zich aan de regels houdt. Overtreders worden daardoor immers geconfronteerd met hogere boetes, terwijl men deze kosten ook kan vermijden door de wet niet te overtreden. Het effect op de naleving wordt versterkt doordat het in de Wavh gaat om overtredingen waarvoor de (gepercipieerde) pakkans relatief hoog is. Op deze manier wordt beoogd het niveau van de naleving van verkeersvoorschriften over de gehele linie te verbeteren. [...] Als het aantal verkeersovertredingen onverminderd hoog blijft,*

---

<sup>77</sup> Stb. 2008, 48, p. 54.

*is er reden de sancties op te hogen omdat kennelijk die sancties niet hoog genoeg zijn om voldoende afschrikwekkend te zijn. Om het doel van de boetes, te weten het sanctioneren van strafwaardig gedrag, daadwerkelijk te bereiken, ligt een verhoging van die boetes dan ook in de rede.”<sup>78</sup>*

De tweede overweging is – net als bij de incidentele verhoging in 2008 – financieel van aard:

*“De wenselijkheid van het onderhavige besluit wordt, naast de hiervoor genoemde elementen in verband met de verkeersveiligheid, mede ingegeven door het feit dat de financiële opbrengsten substantieel achterblijven bij de daarover opgestelde ramingen. [...] De verhoging van de boetetarieven met vijftien procent levert naar verwachting in totaal € 50 miljoen aan hogere inkomsten op, ook wanneer de verwachte verbetering van de naleving wordt meegerekend en de handhavinginszets gelijk blijft.”<sup>79</sup>*

#### 2012: Verhoging met 15%

In 2012 was sprake van een algehele verhoging van 15% en een indexering aan de hand van de CPI van 4,7%.<sup>80</sup> De overwegingen die ten grondslag liggen aan de algehele verhoging van 15% zijn – net als bij de incidentele verhogingen uit 2011 – zowel beleidsmatig als financieel van aard:

*“Dit voerde tot de conclusie dat naast forse, gerichte verhogingen voor specifieke gedragingen ook een algehele verhoging met 15 procent noodzakelijk is om binnen hetzelfde budgettaire kader te blijven.*

*(...)*

*De wenselijkheid van de tariefsverhoging wordt ingegeven door de verwachting dat de verkeersdeelnemers zich hierdoor beter aan de regels zullen houden.*

*Overtreders worden door zwaardere sanctionering immers geconfronteerd met hogere boetes, terwijl men deze kosten ook kan vermijden door de wet niet te overtreden.”<sup>81</sup>*

### 3.1.4 Overzicht

In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de algemene verhogingen van de Muldertarieven in het feitgecodeerde stelsel. Voor alle jaren behalve 2023 gelden dezelfde cijfers voor de Straftarieven. De kolommen aangeduid met ‘Cum.’ laten zien wat de cumulatieve (afgeronde) indexering en/of verhoging is sinds peiljaar 1995. De kolom ‘Cum. Totaal’ toont de cumulatieve verhoging (indexering en incidenteel) sinds 1995.

---

<sup>78</sup> Stb. 2010, 785, p. 99-100

<sup>79</sup> Stb. 2010, 785, p. 99-100.

<sup>80</sup> Hiernaast was er sprake van een drietal feitgerichte verhogingen, welke ingegeven waren vanuit de volgende gedachten: ten eerste dat de strafwaardigheid van de feiten dit rechtvaardigt; ten tweede dat de verhogingen de afschrikwekkende werking versterken. Stb. 2011, 630, p. 94-95.

<sup>81</sup> Stb. 2011, 630, p. 95.



**Tabel 3A - Indexeringspraktijk feitgecodeerd stelsel (Mulder) 1995-2023**

Staatsblad	Iwtr.	Indexering	Cum. index	Verhoging	Cum. verhoging	Cum. Totaal
1995, 500	1996	10,00%	10%			10%
1997, 462	1998	10,00%	21%			21%
2000, 535	2001	1,75%	23%			23%
2001, 465	2002	3,50%	27%			27%
2003, 350	2004	10,00%	40%			40%
2005, 555	2006	0,00%	40%			40%
2008, 48	2008	3,10%	45%	16,9%	17%	68%
2009, 485	2010	3,00%	49%			73%
2010, 785	2011		49%	15,0%	34%	99%
2011, 630	2012	4,70%	56%	15,0%	55%	138%
2012, 640	2013	2,00%	59%			143%
2013, 543	2014	2,80%	63%			150%
2014, 484	2015	0,80%	65%			152%
2015, 500	2016	1,10%	67%			155%
2016, 540	2017	-0,03%	66%			155%
2017, 483	2018	1,10%	68%			158%
2018, 492	2019	1,70%	71%			162%
2019, 485	2020	2,70%	76%			169%
2020, 535	2021	1,60%	79%			173%
2022, 30	2022	2,00%	82%			179%
2023, 53	2023	8,60%	98% <sup>1</sup>			203% <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Voor Straf geldt (met 3% indexering in 2023) 88%

<sup>2</sup> Voor Straf geldt (met 3% indexering in 2023) 187%

## 3.2 De strafvorderingsrichtlijnen

### 3.2.1 Grondslag

Tot de wijziging van de strafvorderingsrichtlijnen is het College op grond van zijn algemene bevoegdheden ex artikel 130 lid 4 Wet RO bevoegd. Het College heeft de magistratelijke ruimte om deze bevoegdheid naar eigen inzicht in te vullen. Er bestaat dus geen wettelijke verplichting tot indexering van de boetebedragen die in de richtlijnen van het OM worden genoemd. Wederom moet hierbij gewezen worden op de algemene en bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van de Minister als mogelijke beperking van de magistratelijke ruimte van het College.<sup>82</sup>

<sup>82</sup> Zie: § 3.1.1.

De Landelijke Commissie Strafvorderingsrichtlijnen ('LCS') adviseert het College zowel over inhoudelijke wijzigingen als over wijzigingen op grond van indexering. Eén van de belangrijke taken van de LCS is het bewaken van het evenwicht tussen de verschillende richtlijnen voor de misdrijven uit het commune strafrecht.

### 3.2.2 Praktijk (1999-heden)

Vanaf de introductie van de BOS/Polaris-structuur in 1999<sup>83</sup> is het verloop van de boetetarieven goed in kaart te brengen. Over de periode daarvoor zijn onvoldoende concrete gegevens om tot een helder beeld te komen. Van het huidige stelsel, dat sinds 2015 van kracht is, zijn de indexeringscijfers verkregen van de secretaris van de LCS.

#### *BOS/Polaris (1999-2015)*

Aan de hand van de in de Kaders voor Strafvordering vastgelegde waardes van een sanctiepunt is af te leiden in welke jaren de geldboetetarieven van de strafforderingsrichtlijnen zijn verhoogd. Het exacte percentage blijkt voor de meeste jaren uit de aanbiedingsbrieven waarmee de gewijzigde richtlijnen werden geïntroduceerd.

Bij de introductie van de Polaris-richtlijnen in 1999 was de waarde van een sanctiepunt 50 gulden (ca. € 22). Buiten de omzetting naar de euro, is dat bedrag tot 2008 hetzelfde gebleven. In dat jaar is de waarde van een sanctiepunt voor het eerst verhoogd, naar € 25 (ca. 14%).<sup>84</sup>

In 2011 begint een periode van vier jaar waarin steeds is aangesloten bij de verhoging van het feitgecodeerde stelsel. Het tarief stijgt achtereenvolgens in 2011 naar € 29, in 2012 naar € 34, in 2013 naar € 35, en tot slot in 2014 naar € 36 per sanctiepunt. Uit de aanbiedingsbrieven bij de nieuwe strafforderingsrichtlijnen blijkt dat met de verhoging in 2011 is aangesloten bij de incidentele verhoging van 15% die is toegepast op de tarieven in het feitgecodeerde stelsel.<sup>85</sup> Hetzelfde geldt voor 2012: zowel de indexering van 4,7% als de incidentele verhoging van 15% zijn ook op de boetebedragen in de strafforderingsrichtlijnen toegepast.<sup>86</sup> In 2013 en 2014 is de indexering conform de CPI gevolgd: respectievelijk 3% en 2%.<sup>87</sup>

---

<sup>83</sup> Zie § 2.2.1.

<sup>84</sup> Stcrt. 2008, 62 pagina 12.

<sup>85</sup> Brief van d.d. 10 december 2010, (bijlage VI).

<sup>86</sup> Brief van d.d. 22 december 2011, (bijlage VII).

<sup>87</sup> Respectievelijk brief van d.d. 18 december 2012, (bijlage VIII)  
en brief van d.d. 23 december 2013, (bijlage IX).

*De huidige richtlijnen (2015-heden)*

In 2015 werd afscheid genomen van het BOS/Polaris-systeem.<sup>88</sup> Dat betekende ook een einde aan het stelsel van op sanctiepunten gebaseerde geldboetetarieven. Voor zover de Werkgroep heeft kunnen nagaan zijn de tarieven in dat jaar niet geïndexeerd.

Van 2016 tot en met 2020 is opnieuw aangesloten bij het feitgecodeerde stelsel en is jaarlijks conform de CPI geïndexeerd.<sup>89</sup>

In 2021 is door de LCS geconstateerd dat de geldboetetarieven in de strafvorderingsrichtlijnen niet langer geïndexeerd konden worden, omdat de bedragen daardoor te hoog zouden worden in verhouding tot de boetebedragen die de rechterlijke macht hanteert, zoals neergelegd in de oriëntatiepunten van het LOVS. Zoals in paragraaf 2.2.3 is besproken is het OM bij het opstellen van de strafvorderingsrichtlijnen min of meer gebonden aan de bovengrens gesteld door de rechterlijke straftoemeting. In de jaren 2021, 2022 en 2023 heeft het College de geldboetetarieven in de strafvorderingsrichtlijnen daarom niet geïndexeerd.

**3.2.3 Overzicht**

In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de procentuele verhogingen van de geldboetetarieven in de strafvorderingsrichtlijnen van het OM. De kolom 'Cumulatief' laat zien wat de totale (afgeronde) verhoging is sinds peiljaar 1999.

**Tabel 3B - Strafvorderingsrichtlijnen**

<b>Staatscourant<sup>1</sup></b>	<b>Iwtr.</b>	<b>Sanctiepunt (€)<sup>1</sup></b>	<b>Verhoging</b>	<b>Cumulatief</b>
1999, 62	1999	22	-	-
2008, 62	2008	25	13,64%	14%
2010, 20475	2011	29	15,00%	31%
2011, 22989	2012	34	19,70%	57%
2012, 26824	2013	35	3,00%	62%
2013, 35394	2014	36	2,00%	65%
-	2015	-	-	65%
-	2016	-	1,10%	67%
-	2017	-	-0,03%	67%
-	2018	-	1,10%	68%
-	2019	-	1,70%	71%
-	2020	-	2,70%	76%

<sup>1</sup> Tot 2015 i.v.m. einde Polaris-systeem.

<sup>88</sup> Stcr. 2015, 4952.

<sup>89</sup> Zo blijkt uit door de secretaris van de LCS aan de Werkgroep verstrekte cijfers.

### 3.3 De LOVS-oriëntatiepunten

De rechterlijke straftoemeting, waarvan de LOVS-oriëntatiepunten een weergave zijn, vormen de bovengrens voor de strafvorderingsrichtlijnen voor de commune delicten. Hierdoor zijn de oriëntatiepunten indirect ook van invloed op de doorgroeimogelijkheden van de tarieven in het feitgecodeerde stelsel.

De boetetarieven die in de oriëntatiepunten te vinden zijn worden echter niet noodzakelijkerwijs geïndexeerd en als ze al gewijzigd worden dan is dit ingegeven door ontwikkelingen in de jurisprudentie. Dit verklaart ook waarom de oriëntatiepunten onregelmatig en minder frequent gewijzigd worden.

### 3.4 De wettelijke boetecategorieën

De hoogte en de ontwikkeling van de wettelijke boetecategorieën is relevant voor het feitgecodeerde stelsel aangezien de hoogte van de eerste boetecategorie het maximum is dat aan de Mulderboete is gesteld op grond van artikel 2 lid 3 Wahv.<sup>90</sup> In tegenstelling tot de boetetarieven bestaat voor de boetecategorieën sinds 2008 wel een expliciete grondslag voor indexering waar in de volgende deelparagraaf op ingegaan zal worden.

#### 3.4.1 Grondslag

Met de 'Wet van 22 december 2005 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet 1994, in verband met de herijking van een aantal wettelijke strafmaxima' is artikel 23 lid 9 toegevoegd aan het Wetboek van Strafrecht.<sup>91</sup> Hierin is de grondslag voor de tweejaarlijkse indexering van de boetecategorieën neergelegd:

*"De in het vierde lid genoemde bedragen worden elke twee jaar, met ingang van 1 januari van een jaar, bij algemene maatregel van bestuur aangepast aan de ontwikkeling van het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie sinds de vorige aanpassing van deze bedragen. Bij deze aanpassing wordt het geldbedrag van de eerste categorie op een veelvoud van € 5 naar beneden afgerond en worden, uitgaande van het geldbedrag van deze eerste categorie en onder instandhouding van de onderlinge verhouding tussen de bedragen van de geldboetecategorieën, de bedragen van de tweede tot en met de zesde geldboetecategorie bepaald."*

#### 3.4.2 Praktijk

De boetecategorieën zijn bij inwerkingtreding<sup>92</sup> van de Wet van 22 december 2005 per 1 februari 2006 verhoogd met 50%. Deze verhoging is gebaseerd op de CPI van de jaren 1984 tot 2002.<sup>93</sup>

<sup>90</sup> Voor een beknopte geschiedenis van deze bepaling, zie: § 2.1.1.

<sup>91</sup> Stb. 2006, 11.

<sup>92</sup> Stb. 2006, 23.

De volgende indexering, in 2008, was de eerste die plaatsvond op grond van het nieuwe artikel 23 lid 9 Sr. Om aan te sluiten bij de indexering uit 2006 zijn de bedragen van de boetecategorieën per 1 januari 2008 geïndexeerd voor de CPI van 1 januari 2002 tot 1 juli 2007 met een percentage van 10,76%.<sup>94</sup>

Hoewel er bij de indexering van 2008 om technische redenen nog niet bij aangesloten kon worden, is door de Minister in de AMvB voor dat jaar de systematiek achter de indexering vastgelegd. Aangezien een AMvB die per 1 januari van een jaar in werking moet treden op 1 juli van het voorgaande jaar reeds in voorbereiding moet worden genomen, is ervoor gekozen om in beginsel als eindpunt van de indexering te kiezen voor 1 juli van het jaar voorafgaand aan de inwerkingtreding. Het beginpunt is dan logischerwijs 1 juli twee jaar voorafgaand aan het eindpunt van de indexering.<sup>95</sup>

Per 1 januari 2010 zijn de bedragen van de boetecategorieën conform de wettelijke bepaling en de hiervoor beschreven systematiek geïndexeerd over de periode van 1 juli 2007 tot 1 juli 2009.<sup>96</sup> In de jaren 2012-2022 is niet afgeweken van deze indexeringssystematiek.

### 3.4.3 Overzicht

In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de verhogingen van de wettelijke geldboetecategorieën.

**Tabel 3C - Overzicht verloop eerste categorie artikel 23 lid 4 Sr**

Staatsblad	Inwerkingtreding	Indexering	1e categorie (€)
1983, 153	1983	-	225
2006, 11	2006	50,0%	335
2007, 456	2008	10,76%	370
2009, 484	2010	4,0%	380
2011, 455	2012	3,1%	390
2013, 420	2014	5,1%	405
2015, 420	2016	2,0%	410
2017, 433	2018	1,1%	415
2019, 399	2020	4,4%	435
2022, 7	2022	3,6%	450

<sup>93</sup> *Kamerstukken II 2002-03, 28484, nr. 5, p. 4.*

<sup>94</sup> *Stb. 2007, 456, p. 3.*

<sup>95</sup> *Stb. 2007, 456, p. 3.*

<sup>96</sup> *Stb. 2009, 484, p. 2.*

### 3.5 Vergelijkend overzicht indexeringspraktijk

In onderstaande tabel is een vergelijkend overzicht gegeven van de procentuele verhogingen van de geldboetetarieven in het feitgecodeerde stelsel (tabel 3A) en van de strafvorderingsrichtlijnen van het OM (tabel 3B). De kolom 'Cumulatief' laat zien wat de cumulatieve (afgeronde) verhoging is sinds peiljaar 1999.

**Tabel 3D - Vergelijkend overzicht verhogingen 1999-2023**

Jaar	Feitgecodeerd (Mulder)		Strafvorderingsrichtlijnen	
	Verhoging <sup>1</sup>	Cumulatief	Verhoging	Cumulatief
1999	-	-	-	-
2001	1,75%	-	-	-
2002	3,50%	5%	-	-
2004	10,00%	16%	-	-
2006	0,00%	16%	-	-
2008	20,00%	39%	13,64%	-
2010	3,00%	43%	-	14%
2011	15%	65%	15,00%	31%
2012	19,70%	97%	19,70%	57%
2013	2,00%	101%	3,00%	62%
2014	2,80%	107%	2,00%	65%
2015	0,80%	108%	-	65%
2016	1,10%	111%	1,10%	67%
2017	-0,03%	111%	-0,03%	67%
2018	1,10%	113%	1,10%	68%
2019	1,70%	116%	1,70%	71%
2020	2,70%	122%	2,70%	76%
2021	1,60%	126%	-	76%
2022	2,00%	130%	-	76%
2023	8,60%	150% <sup>2</sup>	-	76%

<sup>1</sup> Jaarlijks totaal van indexering en incidentele verhogingen.

<sup>2</sup> Voor Straf geldt (met 3% indexering in 2023) 137%.

## 4 De interne en externe disbalans

### Welke gevolgen hebben de verhogingen van de boetetarieven voor de interne en externe balans van het feitgecodeerde stelsel?

In dit hoofdstuk wordt in kaart gebracht wat de gevolgen zijn van de indexeringen en verhogingen, zoals besproken in hoofdstuk 3, voor de balans binnen het feitgecodeerde stelsel (§ 4.1) en tussen de verschillende sanctiestelsels (§ 4.2), zoals besproken in hoofdstuk 2. Daarbij wordt zowel aandacht geschonken aan de concrete gevolgen die nu al zichtbaar zijn als aan mogelijke toekomstige gevolgen. Niet alleen de afwijkende indexering van 2023 wordt hierin meegenomen, maar ook de indexering en incidentele verhogingen van de tarieven over de jaren daarvoor.

#### 4.1 De interne disbalans

De interne balans van het feitgecodeerde stelsel bestaat uit de verhouding tussen de Muldertarieven en de Straftarieven. Allereerst worden de gevolgen voor de tariefstructuur besproken en vervolgens de concrete gevolgen die nu al merkbaar zijn. Aangezien Mulder en Straf tot 2023 altijd met gelijke tred zijn verhoogd, speelt in deze paragraaf hoofdzakelijk de afwijkende indexering van 2023 een rol.

##### 4.1.1 Gevolgen voor de tariefstructuur

Zoals in hoofdstuk 2 bleek is het feitgecodeerde stelsel weliswaar in te delen in een administratiefrechtelijk en een strafrechtelijk gedeelte, maar het stelsel als geheel is gebaseerd op één tariefstructuur, grotendeels bestaande uit het Tarievenhuis en de snelheidsreeks. Los van de concrete afwijkende indexering per 2023 die de aanleiding was voor dit advies, moet worden geconstateerd dat die structuur wordt aangetast door elke afwijkende verhoging van één van de onderdelen van het feitgecodeerde stelsel. De systematiek van het Tarievenhuis, die is gebaseerd op standaardtarieven per rubriek,<sup>97</sup> werkt feitelijk al niet meer zoals die is bedoeld, aangezien die standaardtarieven door de afwijkende indexering voor Mulder en Straf niet meer gelijk zijn.

Voor een groot aantal feiten geldt dat lichte varianten van overtredingen zijn ingedeeld in Mulder en zwaardere varianten in Straf, waaronder bijvoorbeeld de feitcodes die zien op snelheidsovertredingen (RVV 1990), voertuigeisen (RV) en afmetingen en massa's van voertuigen en lading (RV). De verhoudingen tussen die overtredingen raken verstoord als niet beide tarieven met een gelijk percentage stijgen. Vooral bij reeksen waarin de Mulder- en Strafbuotes nauw op elkaar aansluiten, kan dat leiden tot de situatie dat de hoogste Muldertarieven

---

<sup>97</sup> Zie: § 2.1.4.

hoger worden dan de daaropvolgende Straftarieven. Die situatie kan zich op korte termijn (volgend jaar) al voordoen in de snelheidsreeks, waardoor in bepaalde gevallen een paar kilometer per uur harder rijden niet meer zwaarder zou worden bestraft of zelfs zou gaan lonen.

De indexeringen en incidentele verhogingen van voor 2023 hebben op een punt wel invloed gehad op de interne balans. Dat hangt samen met het feit dat de wettelijke boetecategorieën van artikel 23 lid 4 Sr tweejaarlijks worden geïndexeerd, terwijl de Mulderfeiten – waarvoor de eerste categorie de bovengrens is – sinds 2013 jaarlijks worden geïndexeerd. Die discrepantie heeft er in het verleden toe geleid dat Muldertarieven boven die grens uitstegen. Soms werden de feiten waarvoor dat gold, uitsluitend om die reden, dan overgeheveld naar Straf. Ook hiervoor geldt dat die keuze niet is gemotiveerd aan de hand van het Tarievenhuis. Gedragingen die dus als ethisch neutraal zijn bestempeld, kwamen daardoor terecht in Straf.<sup>98</sup> Een dergelijke overheveling heeft ook gevolgen voor de afdoening, rechtsmiddelen en tenuitvoerlegging, aangezien de feiten daarmee in het strafvorderlijk regime terechtkomen, in plaats van het bestuursrechtelijk regime van de Wahv. Gelet op deze omstandigheid is in 2023 besloten de betreffende tarieven af te toppen op de bovengrens. Een van de gevolgen daarvan is dat enkele opeenvolgende snelheidsoverschrijdingen nu gelijk worden bestraft.

#### 4.1.2 Concrete gevolgen (nog) beperkt

Voor de meeste feiten in de tekstenbundel geldt dat het verschil tussen de hoogste Muldervariant en de eerstvolgende Strafvariant groter is dan het verschil in stijging veroorzaakt door de onderling afwijkende indexeringspercentages. Voor die feiten geldt dus voornamelijk dat, hoewel de onderlinge verhouding veranderd is, een ernstigere overtreding zwaarder wordt bestraft dan een minder ernstige.

Daarnaast is de stijging van de Mulderboetes dit jaar beperkt door het wettelijk maximum dat daaraan is gesteld. De wettelijke boetecategorieën zijn voor het laatst geïndexeerd in 2022, naar € 450. Bepaalde Mulderboetes zijn dit jaar daarom afgetopt op € 450.<sup>99</sup> In sommige gevallen heeft dat ervoor gezorgd dat twee of drie opeenvolgende tarieven gelijk aan elkaar zijn, terwijl de gedragingen qua ernst niet gelijk zijn. Anderzijds heeft dat voorkomen dat die Mulderboetes al dit jaar hoger zouden uitkomen dan de daaropvolgende strafrechtelijke boete. Zonder nadere aanpassingen gebeurt dat per 2024 wel.

De concrete uitwerking van de afwijkende indexering per 2023 blijft, om verschillende redenen, dus nog relatief beperkt. Dat zou natuurlijk anders worden als de indexering vaker en/of in grotere mate uiteen zou gaan lopen.

---

<sup>98</sup> Zie bijvoorbeeld Stb. 2012, 640, p. 120.

<sup>99</sup> Er is in 2023 dus kennelijk niet gekozen voor het overhevelen van die feitcodes van Mulder naar Straf. Deze keuze is in de nota van toelichting niet gemotiveerd.



## 4.2 De externe disbalans

Bij het onderzoeken van de externe balans van het feitgecodeerde stelsel heeft de Werkgroep ervoor gekozen om zich niet te beperken tot een vergelijking tussen de boetetarieven van de verschillende stelsels. De disbalans is ook op andere manieren zichtbaar.

Allereerst komt een meer fundamentele vraag aan de orde: de proportionaliteit van straffen (§ 4.2.1). Hierna komt de verhouding met de strafvorderingsrichtlijnen en de LOVS-oriëntatiepunten aan bod (§ 4.2.2). Tot slot wordt stilgestaan bij enkele wettelijke grensbedragen die van invloed zijn op zaken binnen en buiten het feitgecodeerde stelsel (§ 4.2.3).

### 4.2.1 Strafdooelen en proportionaliteit

Zowel het Tarievenhuis als het stelsel van strafvorderingsrichtlijnen hebben als belangrijk uitgangspunt dat de straffen de ernst en strafwaardigheid van strafbare gedragingen uitdrukken. Met andere woorden: straffen moeten, volgens beide stelsels, proportioneel zijn.<sup>100</sup> Uitgaande van het idee dat de hoogte van de straf de ernst van het feit zou moeten uitdrukken, moeten wijzigingen van straffen ook (mede) aan de hand van de strafwaardigheid kunnen worden gemotiveerd.

Omdat de indexering van de boetetarieven is bedoeld om de geldontwaarding te corrigeren, kan worden beargumenteerd dat de proportionaliteit met die verhogingen juist in stand wordt gehouden: de straffen blijven relatief even zwaar.<sup>101</sup> Dat geldt echter niet voor de incidentele verhogingen die, zoals in het vorige hoofdstuk bleek, in de jaren 2008, 2011 en 2012 zijn toegepast. Met die verhogingen is bewust gekozen voor een verzwaring van de straffen, over de gehele breedte van het feitgecodeerde boetestelsel. De redenen daarvoor waren primair financieel, zoals reeds toegelicht in paragraaf 3.1.3. De Raad van State ('RvS') heeft in die jaren steeds geadviseerd over de voorgenomen verhogingen.<sup>102</sup> In alle drie de adviezen schrijft de RvS, in verschillende bewoordingen, dat dat financiële argument niet valide is:

*"Het doel van de boetes is het sanctioneren van strafwaardig gedrag. Het verhogen van de tarieven van verkeersboetes dient dan ook uitsluitend in relatie te staan tot*

<sup>100</sup> Voor Mulderfeiten geldt het evenredigheidsbeginsel als bestuursrechtelijke variant van proportionaliteit, zie H.E. Bröring e.a., *Referentiekader geldboetes. Verslag van een onderzoek naar de hoogte en wijze van berekening van geldboetes in het bestuursrecht en het strafrecht*, WODC 2012, § 5.3.

<sup>101</sup> Vgl. *Kamerstukken II 2002/03*, 28484, nr. 2, p. 2. Dit gaat uit van de premisse dat indexering conform de CPI daadwerkelijk bewerkstelligt dat de relatieve zwaarte van boetes gelijk blijft. Door een werkgroep van het Ministerie van Veiligheid en Justitie wordt parallel aan onderhavig advies een verkenning gedaan naar alternatieve indexeringsmethodieken. De vraag in hoeverre de CPI geschikt is past in die verkenning.

<sup>102</sup> Bijvoegsel Stcrt. 2008, 50; Stcrt. 2010, 19210; Stcrt. 2011, 23614.

*dat doel. Het verhogen van de tarieven om de tegenvallende ontvangsten uit hoofde van boeten en transacties te dekken, is naar het oordeel van de Afdeling een oneigenlijk argument en doet hier niet ter zake.”<sup>103</sup>*

In het verlengde hiervan vraagt de RvS zich in 2008 af hoe de verhoging zich verhoudt tot het beoordelingskader van het Tarievenhuis. In een nader rapport (reactie op het advies) van 7 februari 2008 wordt geen nadere motivering gegeven voor de tariefstijging.<sup>104</sup>

Bij de indexeringen van 2011 en 2012 herhaalt de RvS dat financiële overwegingen geen argument kunnen zijn voor verhoging van de boetetarieven. Ook vraagt de RvS expliciet aandacht voor de proportionaliteit van de boetes:

*“De Afdeling is van oordeel dat dit in beginsel een valide argument kan zijn om de tarieven van verkeersboetes te verhogen. Daarbij dient wel overtuigend te worden gemotiveerd dat de hoogte van de boete in redelijke verhouding staat tot de aard en ernst van de overtreding. Met andere woorden, de boete moet proportioneel zijn.”<sup>105</sup>*

In het advies dat ziet op de verhoging van 2012 rekent de RvS voor dat de totale verhoging van de tarieven in vier jaar 58%<sup>106</sup>, en inclusief indexering 66%, is geweest en overweegt het volgende:

*“De Afdeling wijst op het uitgangspunt dat de hoogte van de boete in redelijke verhouding dient te staan tot de aard en ernst van de overtreding. Een verhoging van de boetes wegens verkeersovertredingen in vier jaar tijd van ongeveer 66% acht de Afdeling niet proportioneel. (...) Gelet op het feit dat de voorgestelde algehele tariefsverhoging niet proportioneel wordt geacht en niet dragend is gemotiveerd adviseert de Afdeling deze tariefsverhoging te heroverwegen.”<sup>107</sup>*

In reactie op dit advies is door de Minister in een nader rapport van 12 december 2011 gewezen op het hoge aantal verkeersovertredingen en schrijft de Minister dat hij ervan “overtuigd [is] dat verkeersdeelnemers zich door het afschrikwekkend effect van de hogere tarieven beter aan de verkeersvoorschriften

---

<sup>103</sup> Stcrt. 2010, 19210, p. 1.

<sup>104</sup> <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@59680/w03-07-0480-ii/>; Wel zegt de Minister toe onderzoek te doen om meer inzicht te krijgen in de ontwikkeling van het aantal verkeersboetes en de beïnvloeding van het gedrag van weggebruikers door beleidsmaatregelen.

<sup>105</sup> Stcrt. 2010, 19210.

<sup>106</sup> Dit percentage heeft nuancering: de RvS ging kennelijk uit van een incidentele verhoging van 20% in 2008. Dat percentage bestond echter uit de indexering (3,1%) en een verhoging (16,9%). De werkelijke stijging, exclusief indexering, in de periode 2008-2012 bedraagt 54,6%.

<sup>107</sup> Stcrt. 2011, 23614, p. 2.

zullen houden.”<sup>108</sup> Een onderbouwing voor die overtuiging ontbreekt echter en op de proportionaliteit van de (cumulatieve) verhoging wordt niet ingegaan.<sup>109</sup>

Naar aanleiding van vragen van Kamerleden verwijst de Minister in 2012 en 2013 naar twee rapporten waarin onder meer onderzoek is gedaan naar de doelmatigheid van (hogere) verkeersboetes.<sup>110</sup> Onderzoekers van het Verwey-Jonker instituut concludeerden in 2009 als volgt:

*“Hoewel een groot deel van de overtreeders aangeeft dat hogere boetes effectief (zullen) zijn, wordt deze optie door de experts en de literatuurstudies niet als meest effectief gezien.”<sup>111</sup>*

Het WODC publiceerde in 2011 een rapport waarin is onderzocht wat het effect is van verhogingen van boetetarieven op het aantal overtredingen:

*De prijselasticiteit wordt geschat op -0,227, dat wil zeggen dat als het boetetarief met 1% toeneemt, het aantal overtredingen met 0,227% zal afnemen.<sup>112</sup>*

Uit de onderzoeken kan worden afgeleid dat er een verband bestaat tussen de sanctiehoogte en het aantal overtredingen, maar dat het effect van verhoging van de boetetarieven beperkt is. Naar de proportionaliteit van boetes is in deze onderzoeken niet gekeken.

De proportionaliteit van feitgecodeerde sancties lijkt dus voor het laatst in 2005, bij het opstellen van het Tarievenhuis en de introductie van de progressieve snelheidsreeks, integraal te zijn afgewogen. Sindsdien zijn de boetetarieven met ruim 41% geïndexeerd aan de hand van de CPI en daar bovenop, in de jaren 2008-2012, met bijna 55% verhoogd. Dat levert tussen 2005 en nu een totale cumulatieve stijging van 116% op, die voor meer dan de helft bestaat uit niet aan de CPI gerelateerde verhogingen. Dit doet de vraag rijzen in hoeverre de straffen op dit moment nog proportioneel zijn.

#### **4.2.2 De verhouding met commune delicten**

Zoals in het vorige hoofdstuk bleek, zijn de strafvorderingsrichtlijnen van het OM veel minder regelmatig geïndexeerd dan de feitgecodeerde tarieven. Sinds 2021

---

<sup>108</sup> <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@61833/w03-11-0482-ii/>.

<sup>109</sup> Uit cijfers van het CBS van het jaarlijks aantal opgelegde Mulderbeschikkingen blijkt dat in de drie jaren waarin incidenteel is verhoogd, het aantal beschikkingen lager lag dan het jaar ervoor. Zonder nader onderzoek is over het causaal verband echter niets te zeggen. Zie voor een tabel (2005-2015): <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/37340/table?dl=7B35F>.

<sup>110</sup> Zie *Kamerstukken I* 2012/13, 29398, E & F en *Aanhangsel Handelingen II* 2011/12, nr. 1815.

<sup>111</sup> B. Tierolf e.a., *Effectiviteit van sancties in het verkeer*, Verwey-Jonker instituut 2009.

<sup>112</sup> D.E.G. Moolenaar, T. Zuidema & J. de Boer, *De afname van het aantal boetes en transacties voor verkeersovertredingen nader verklaard*, WODC 2011, p. 29.

zijn de strafvorderingsrichtlijnen überhaupt niet meer geïndexeerd. Dat hangt samen met het feit dat de LOVS-oriëntatiepunten niet worden geïndexeerd, terwijl die de bovengrens vormen voor de straftoemeting door het OM. Het gevolg is dat de boetetarieven van het feitgecodeerde stelsel in de loop der jaren steeds meer naar de straffen voor commune delicten toe zijn gegroeid. Dat blijkt ook uit de verschillen in indexering zoals weergegeven in tabel 3D: sinds 1999 zijn de Muldertarieven in het feitgecodeerde stelsel gestegen met 150%, de Straftarieven met 137% en de boetetarieven in de strafvorderingsrichtlijnen met 'slechts' 76%. Het verschil in strafmaat tussen de ethisch neutrale Mulderfeiten en (doorgaans opzettelijk gepleegde) misdrijven wordt daardoor ook steeds kleiner. In veel gevallen worden Mulderfeiten zelfs al zwaarder bestraft dan commune misdrijven<sup>113</sup> en voor de feitgecodeerde zaken die strafrechtelijk worden afgedaan geldt dat in nog veel meer gevallen.<sup>114</sup>

In die lijn is ook de conclusie van de procureur-generaal bij de Hoge Raad in het rapport 'Buiten de rechter OM'. Uit de cijfers die het resultaat zijn van onderzoek naar opgelegde strafbeschikkingen blijkt dat Parket CVOM, waar de feitgecodeerde zaakstroom is belegd, in zijn algemeenheid hogere geldboetes oplegt dan de ZSM-afdelingen van de arrondissementsparketten.<sup>115</sup> De scheve verhouding tussen Mulderfeiten en commune delicten werd reeds in 2014 ook bij de politie gesignaleerd, zo bleek uit onderzoek onder politiemensen.<sup>116</sup> Uit de in het kader van dat onderzoek gevoerde interviews en afgenomen enquêtes, kwam naar voren dat "veel politiemensen geïrriteerd zijn over de verhouding tussen de hoogte van verkeersboetes (Wet Mulder) en die van strafrechtelijke financiële sancties".

Hoewel de vergelijking in onderhavig rapport primair is gedaan aan de hand van de tarieven voor geldboetes, geldt het risico van disbalans evenzeer voor de verhouding met andere strafmodaliteiten. Strafrechtelijk opgelegde geldboetes kennen immers een equivalent in vervangende hechtenis en voor de omzetting naar taakstraffen bestaan vaste omrekenstabellen.<sup>117</sup> Zonder indexering van die omrekenstabellen leiden de hogere strafrechtelijke boetes dus potentieel ook tot langere (vervangende) hechtenis en taakstraffen en daarmee een kleiner verschil met de in de richtlijnen opgenomen straffen in die modaliteiten.

---

<sup>113</sup> Een voorbeeld is de verhouding tussen enerzijds eenvoudige mishandeling (droge klap) à € 400 en anderzijds de Mulderboetes voor het parkeren op een gereserveerde gehandicapten-parkeerplaats (R402c) à € 440 of voor snelheidsovertredingen, oplopend tot € 450.

<sup>114</sup> In de standaardtarieven van de tekstenbundel lopen de boetes op tot boven de € 3000. Die hoge tarieven komen vooral voor in de snelheidsreeks, bij voertuigeisen en in overbeladingszaken.

<sup>115</sup> Die uitkomst hangt volgens de PG vermoedelijk samen met het feit dat de geldboeten voor forse snelheidsovertredingen en rijden onder invloed hoog zijn, zie: *Buiten de rechter OM* (rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad), Den Haag: Hoge Raad 2022, p. 82.

<sup>116</sup> J. Kort, M. Fedorova & J. Terpstra, *Politiemensen over het strafrecht*, Apeldoorn: Politie & Wetenschap, 2014, p. 148.

<sup>117</sup> Zie: Aanwijzing kader voor Strafvordering (om.nl) en: LOVS-oriëntatiepunten (rechtspraak.nl).

### 4.2.3 Grensbedragen

In verschillende wettelijke regelingen zijn grensbedragen neergelegd waarvan het toepassingsbereik verandert door de indexering van het feitgecodeerde stelsel. Hieronder worden de relevante bedragen besproken en in tabel 4A is een overzicht opgenomen. De wettelijke boetecategorieën worden hier niet besproken, aangezien die reeds aan de orde zijn geweest in paragraaf 3.4 en bovendien wel periodiek geïndexeerd worden.

#### *Verzetstermijn (Straf)*

Een ander grensbedrag dat een belangrijke rol speelt in de Strafzaken binnen het feitgecodeerde stelsel, is dat van artikel 257e lid 1 Sv, waarin de verzetstermijn wordt beperkt tot zes weken na toezending van de strafbeschikking waarin een geldboete van niet meer dan € 340 is opgelegd.<sup>118</sup> Die regeling zorgt ervoor dat voor die (lichtere) zaken niet hoeft vast te staan dat verdachte de strafbeschikking heeft ontvangen: zes weken na verzending is de strafbeschikking onherroepelijk.<sup>119</sup> Dat geldt, door de indexering van de Straftarieven, voor steeds minder feiten.

#### *Hoorplichten (Straf)*

Op grond van artikel 257c lid 2 Sv wordt een strafbeschikking met een geldboete van meer dan € 2000 slechts uitgevaardigd indien de verdachte, bijgestaan door een raadsman, daaraan voorafgaand is gehoord door de officier van justitie. Voor jeugdige verdachten geldt op grond van artikel 491 lid 2 Sv een hoorplicht wanneer voor een misdrijf een strafbeschikking van meer dan € 115 wordt opgelegd.<sup>120</sup> De categorie zaken waarvoor geen hoorplicht geldt is dus kleiner geworden, en zal verder krimpen, door de indexering van de Straftarieven.

#### *Gratie (Straf)*

Artikel 6:7:1 Sv regelt in welke gevallen gratie kan worden verleend. Dat kan in beginsel voor alle hoofd- en bijkomende straffen, maar lid 3 bevat een uitzondering voor geldboetes tot en met een bedrag van € 340. Bij de invoering van die grens in 1996 was dat 500 gulden (€ 225)<sup>121</sup> en in 2003 is de enige verhoging doorgevoerd, naar het nog altijd geldende bedrag.<sup>122</sup> Doordat verder

---

<sup>118</sup> Indien de strafbeschikking wordt opgelegd wegens een overtreding welke ten hoogste vier maanden voor toezending van de strafbeschikking is gepleegd.

<sup>119</sup> De algemene verzetstermijn is twee weken, die gaat lopen nadat het afschrift in persoon aan verdachte is uitgereikt of zich anderszins een omstandigheid heeft voorgedaan waaruit voortvloeit dat de strafbeschikking hem bekend is.

<sup>120</sup> Dit bedrag is in 2017 verhoogd naar € 200, om "tegenmoet [te komen] aan wensen uit de praktijk, waaruit blijkt dat het optrekken van deze drempels in verhouding is met het relatieve gewicht en de ernst van de desbetreffende zaken", *Kamerstukken II 2014/15*, 34159, nr. 3. Vervolgens is het bedrag in 2023 weer verlaagd naar € 115, *Stb. 2022*, 345.

<sup>121</sup> *Stb. 1996*, 39.

<sup>122</sup> *Stb. 2002*, 551.

nooit is geïndexeerd komen dus steeds meer feiten in aanmerking voor gratie (uitgaande van de standaardtarieven).

#### *Documentatiegrens (Straf)*

De in 2004 ingevoerde grens van € 100 waarboven geldboetes worden geregistreerd op de justitiële documentatie, neergelegd in artikel 3 van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (Bjsg) is per 2021 gewijzigd naar € 130 om de documentatiegrens mee te laten bewegen met de stijgende geldboetes.<sup>123</sup> Die aanpassing zal met enige regelmaat herhaald moeten worden om niet onbedoeld bepaalde strafbare feiten 'documentatie-waardig' te maken.

#### *Appelgrens (Mulder)*

Artikel 14 Wahv bepaalt de grens voor het instellen van hoger beroep bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden. Toen het hoger beroep in 2000 werd geïntroduceerd in de Wahv (voorheen was alleen cassatie mogelijk), werd die mogelijkheid begrensd. De wetgever was van oordeel dat als een sanctie van 150 gulden (ca. € 68) was opgelegd, het ging om "een zaak van gering belang" waarbij "kan worden volstaan met een beoordeling door één rechterlijke instantie."<sup>124</sup> Dit bedrag is per 1 januari 2023 nog verhoogd naar € 110 en loopt daardoor op dit moment niet uit de pas.<sup>125</sup>

#### *Overzicht*

In de tabel hieronder zijn bovenstaande grensbedragen en hun oorsprong opgenomen. Als die in gelijke tred met het feitgecodeerde stelsel conform de CPI waren geïndexeerd, zouden ze per 2023 gelijk zijn aan de in de laatste kolom opgenomen bedragen. De laatste drie zijn wel geïndexeerd. Bij die bedragen is in de tabel zowel het resultaat van indexering sinds de invoer als sinds de laatste indexering opgenomen.

**Tabel 4A - Overzicht grensbedragen**

	<b>Artikel</b>	<b>Stb.</b>	<b>Iwtr.</b>	<b>Bedrag</b>	<b>Na indexering</b>
Verzetstermijn	257e Sv	2006, 330	2006	€ 340	€ 480
Hoorplicht	257c Sv	2006, 330	2006	€ 2.000	€ 2.823
Hoorplicht	491 Sv	1994, 528	1994	€ 115	€ 207
Gratie	6:7:1 Sv*	1996, 39	1996 / 2003	€ 225 / 340	€ 405 / 528
Documentatie	3 Bjsg*	2004, 130	2004 / 2021	€ 100 / 130	€ 141 / 144
Appelgrens	14 Wahv*	1999, 469	2000 / 2023	€ 68 / 110	€ 111 / ---

\* *Respectievelijk indexering sinds invoering en sinds laatste verhoging.*

<sup>123</sup> Zie Stb. 2020, 535, p. 132 en 137.

<sup>124</sup> *Kamerstukken II 1997/98, 25927, nr. 3, p. 4.*

<sup>125</sup> Stb. 2022, 345

### 4.3 Conclusie en problematisering

#### 4.3.1 Intern

Van alle besproken gevolgen van verhoging van tarieven voor de balansen in de sanctiestelsels is de impact van de indexering per 2023 voor de interne balans van het feitgecodeerd stelsel het meest acuut en het meest zichtbaar. Doordat de tarieven van Mulder en Straf in grote mate op elkaar zijn afgestemd en in veel gevallen nauw op elkaar aansluiten, is evident dat er een problematische scheefgroei is opgetreden. Die scheefgroei is nu nog relatief beperkt gebleven, maar zal zonder nadere maatregelen groter worden met de indexering van de wettelijke boetecategorieën per 2024. Als de Muldertarieven opnieuw zouden worden geïndexeerd met een hoger percentage dan Straf, zou het probleem vanzelfsprekend verergeren en zich uitbreiden naar nog meer feiten.

Bezien vanuit de bestaande systematiek van het feitgecodeerde stelsel, zijnde het Tarievenhuis, betekent indexering met twee verschillende percentages dat die tariefstructuur feitelijk niet meer kan worden gehanteerd. De standaardtarieven die binnen dat systeem zijn vastgesteld zijn immers niet meer gelijk voor Mulder en Straf. Dat zorgt ervoor dat met exact dezelfde redenering ten aanzien van ernst een gedraging onder Straf een lager standaardtarief krijgt dan onder Mulder. Ook de progressieve snelheidsreeks raakt direct verstoord bij gedifferentieerde verhogingen.

#### 4.3.2 Extern

De externe balans wordt hoofdzakelijk bepaald door drie factoren: proportionaliteit, de verhouding met andere sanctiestelsels en tot slot de wettelijke grensbedragen. Op deze punten is niet zozeer sprake van een acute, maar wel een ernstige en gestaag groeiende disbalans, die deels is ontstaan door de incidentele verhogingen tussen 2008 en 2012 en deels door de jarenlange indexeringen.

Het meest fundamentele vraagstuk is dat van de proportionaliteit van de feitgecodeerde sancties. Daarover is in ieder geval bij de totstandkoming van het Tarievenhuis integraal nagedacht. Ten aanzien van de indexeringen conform de CPI kan worden beargumenteerd dat de proportionaliteit daarmee (min of meer) in stand blijft, maar dat geldt niet zonder meer voor de incidentele verhogingen van de tarieven. Die verhogingen zijn primair ingegeven door financiële overwegingen, terwijl door de Raad van State steeds is gewaarschuwd voor het risico van disproportionele sancties. De proportionaliteit is naar aanleiding van die waarschuwingen niet nader onderbouwd of onderzocht. De verhouding tussen de hoogte van de boetetarieven en de ernst van de gedragingen staat dus, hoofdzakelijk door de incidentele verhogingen, onder druk.

Hetzelfde geldt voor de verhouding tussen het feitgecodeerde stelsel en de overige strafvorderingsrichtlijnen van het OM. De feitgecodeerde tarieven zijn sinds 1999 ruim dubbel zo hard gestegen als de tarieven in de strafvorderingsrichtlijnen. Sommige ethisch neutrale Mulderfeiten worden nu al

zwaarder bestraft dan opzettelijk gepleegde misdrijven met slachtoffer. De Straftarieven binnen het feitgecodeerde stelsel zijn in veel gevallen zelfs vele malen hoger dan de laagste geldboetes voor commune misdrijven. Die spanning zal groter worden als de tarieven van het feitgecodeerde stelsel verder worden verhoogd. Dat geldt zowel voor indexering conform de CPI (die sinds 2021 niet meer plaatsvindt bij de strafvorderingsrichtlijnen) als voor incidentele verhogingen.

Zowel de indexeringen als de verhogingen binnen het feitgecodeerde stelsel hebben voorts als gevolg gehad dat sommige feiten die aanvankelijk onder verschillende wettelijke grensbedragen vielen, daar inmiddels bovenuit zijn gestegen. Dat kan bij Straf invloed hebben op de onherroepelijkheid van strafbeschikkingen (art. 257e Sv), het bestaan van een hoorplicht (art. 257c en 491 Sv), de mogelijkheid van gratie (art. 6:7:1 Sv), de documentatie (art. 3 Bjsgr) en bij Mulder op de mogelijkheid van hoger beroep (art. 15 Wvha).



## 5 Herstel en behoud van de interne balans

### **Hoe kan de interne balans worden hersteld en behouden?**

In de vorige hoofdstukken is een beeld geschetst van de verschillende sanctiestelsels en de verhoudingen daartussen. Ook is een overzicht gegeven van de indexeringen en andere verhogingen van de tarieven in die verschillende stelsels. De gedifferentieerde indexering per 2023, die de aanleiding heeft gevormd voor het opstellen van dit advies, heeft vooral invloed gehad op de interne balans tussen Mulder en Straf.

Een scenario dat strikt genomen niet binnen de adviesopdracht valt, maar toch een korte opmerking verdient, is het “accepteren” van de ontstane interne disbalans. Oftewel: geen maatregelen nemen om de balans te herstellen en het idee dat het feitgecodeerde stelsel als geheel moet worden beschouwd loslaten. Gezien alles dat in de voorgaande hoofdstukken is besproken, leidt dat echter tot een onhoudbaar toekomstbeeld. De discrepanties binnen het systeem zullen voor het OM, voor rechters en voor de burger steeds duidelijker merkbaar worden, terwijl een legitimering daarvoor ontbreekt.

In dit hoofdstuk zal daarom worden verkend welke mogelijkheden er bestaan om de balans binnen het feitgecodeerde stelsel te herstellen en te behouden. Daartoe zullen enkele scenario’s en maatregelen worden besproken. Waar nodig wordt ook kort stilgestaan bij de impact op de externe balans.

Voor het herstellen van de interne disbalans op korte termijn zijn niet veel realistische scenario’s te geven. Het eerste en meest realistische scenario bestaat uit het gelijktrekken van de indexering van Mulder en Straf. Dat scenario komt in paragraaf 5.1 aan bod. In paragraaf 5.2 zal een alternatief scenario worden besproken. In paragraaf 5.3 wordt stilgestaan bij de vraag hoe het opnieuw ontstaan van interne disbalans kan worden voorkomen. Tot slot wordt in paragraaf 5.4 een aanvullende maatregel besproken die ziet op de frequentie van indexering.

### 5.1 Correctie gedifferentieerde indexering 2023

De meest effectieve en voor de hand liggende manier om de balans binnen het feitgecodeerde stelsel op korte termijn te herstellen is het ongedaan maken van het per 2023 ontstane verschil in indexering. Het ontbreken van een wettelijke grondslag voor indexering biedt de ruimte om hierin keuzes te maken. Het gelijktrekken van de indexering van Mulder en Straf kan op drie manieren, al dan niet gevolgd door of in combinatie met een nieuwe indexering: door verlaging van de Muldertarieven, door verhoging van de Straftarieven of door een combinatie van beide. De wijze waarop dat praktisch gebeurt is mede afhankelijk van de

vraag of, en zo ja met welk percentage, wordt geïndexeerd voor 2024. Deze correctie zorgt voor volledig herstel van de interne balans, ongeacht welke methode wordt gehanteerd. De impact op de externe balans wordt onderaan deze paragraaf besproken.

Als per 2024 niet zou worden geïndexeerd, kan het gelijktrekken van Mulder en Straf gebeuren door de Straftarieven alsnog te verhogen naar het niveau van 2023, dus met 8,6% ten opzichte van de tarieven 2021, met behoud van de huidige Muldertarieven. Om de jaarlijkse stijging enigszins te beperken zou deze verhoging ook over twee jaar kunnen worden uitgesmeerd. Een alternatief is om de Muldertarieven te verlagen tot het niveau dat een indexering van 3% zou hebben bewerkstelligd, met behoud van de huidige Straftarieven. Tot slot kan een combinatie van beide worden gebruikt, waarbij de Straftarieven verhoogd worden en de Muldertarieven verlaagd.

Als per 2024 wel zou worden geïndexeerd (zonder voorafgaande verlaging van de Muldertarieven), is herstel van de disbalans alleen mogelijk door Straf met een hoger percentage te verhogen dan Mulder, namelijk met het nieuwe percentage (al dan niet conform de CPI) voor 2024 plus het verschil in percentages van 2023.<sup>126</sup> Dat zou, afhankelijk van de CPI voor 2024, tot een zeer sterke stijging van de Straftarieven kunnen leiden.

#### *Impact externe balans*

Het gelijktrekken van de indexering verbetert de externe balans alléén als daarbij wordt gekozen voor verlaging van de Muldertarieven. Elke verhoging van de tarieven verergert de externe disbalans immers, aangezien de strafvorderingsrichtlijnen, door de bovengrens van de rechterlijke straftoemeting, geen ruimte meer hebben om te worden geïndexeerd en de proportionaliteit van de feitgecodeerde tarieven al langer onder spanning staat. Behoud van de huidige Muldertarieven vormt een tussenvariant, waarin de externe balans weliswaar verslechtert, maar in beperktere mate, aangezien alleen de Straftarieven in dat scenario stijgen.

#### **5.1.1 Wel of niet indexeren in 2024?**

Een nieuwe indexeringsronde conform de CPI per 2024 zou naar de huidige omstandigheden ofwel leiden tot een nog grotere scheefgroei (bij gedifferentieerde indexering), ofwel tot een zeer grote stijging van de Straftarieven (bij een dubbele indexering van Straf). Om die situaties te voorkomen, kan ervoor worden gekozen om in 2024 geen indexering toe te passen en uitsluitend te kiezen voor één van de hierboven genoemde scenario's voor herstel van de interne disbalans (verlaging Mulder en/of verhoging Straf).

---

<sup>126</sup> Hieraan zal een deugdelijke berekening ten grondslag moeten liggen, aangezien indexering jaarlijks cumulatief, toegepast op de in het voorgaande jaar geïndexeerde tarieven, plaatsvindt.

Die keuze is in ieder geval gunstig voor de externe balans en biedt ook de ruimte voor een 'pas op de plaats' en eventueel nader onderzoek.<sup>127</sup>

## 5.2 Alternatief scenario

De verhouding tussen Mulder en Straf staat vooral onder spanning waar de twee stelsels elkaar raken: de 'bovenkant' van Mulder en de 'onderkant' van Straf. De oplossing voor de huidige interne disbalans kan dus ook primair in die regio worden gezocht. De onderkant van Straf zou dan worden verhoogd, om de tarieven die gelijk waren weer gelijk te krijgen en de tarieven weer op elkaar te laten aansluiten waar dat voorheen zo was. Om toch deels tegemoet te komen aan de wens om de verhoging te beperken, mede met het oog op de verhouding met de andere sanctiestelsels, blijven de hoogste Straftarieven in dit scenario gelijk. De tussenliggende tarieven worden aangepast (in elkaar geschoven) zodat de onderlinge verhoudingen binnen Straf min of meer gelijk blijven. De tarieven komen daarmee dus dicht bij elkaar te liggen, maar voor de hoogste tarieven geldt dat ze niet of veel minder stijgen dan de laagste. Omdat in dit scenario een beoordeling op feitcodeniveau moet worden gedaan, lijkt de uitvoering ervan in ieder geval voor 2024 niet haalbaar.

Belangrijk nadeel van dit scenario is dat het een noodgreep is, die het probleem dat de tariefstructuur niet meer functioneert juist verergert. De standaardtarieven uit het Tarievenhuis zullen nog verder uiteenlopen. Het gaat hier dus om een cosmetische ingreep die de onderlinge verhoudingen tussen de Straftarieven juist aantast, aangezien de verschillen in strafwaardigheid in deze tariefswijzigingen geen rol spelen. Bovendien zal bij elke volgende indexering mogelijk een vergelijkbare herstelactie moeten worden uitgevoerd.

### *Impact externe balans*

Door de Straftarieven in elkaar te schuiven wordt in ieder geval voorkomen dat de hoogste tarieven verder uit de pas gaan lopen met de straffen voor commune delicten. Voor de Muldertarieven en de lagere Straftarieven blijft de disbalans echter bestaan of wordt die zelfs vergroot. Een oplossing voor de verminderde proportionaliteit van straffen wordt hiermee ook niet geboden.

## 5.3 Voorkomen nieuwe disbalans: de overlegstructuur

Hierboven is een aantal scenario's geschetst om de per 1 januari 2023 ontstane disbalans in het feitgecodeerde stelsel te herstellen. Om te voorkomen dat er in de toekomst opnieuw discrepanties ontstaan tussen Mulder en Straf is noodzakelijk dat binnen het gehele feitgecodeerde stelsel met hetzelfde percentage geïndexeerd wordt.

---

<sup>127</sup> Zie hiervoor ook hoofdstuk 6 en de aanbevelingen in hoofdstuk 7.

Gelet op de bevoegdhedenverdeling waarbij de Minister discretionaire ruimte heeft om de Muldertarieven vast te stellen en het College de magistratelijke ruimte om de Straftarieven te bepalen is gelijke indexering niet vanzelfsprekend. Daarom is het wenselijk dat een overlegstructuur wordt opgezet die ervoor zorgt dat zowel de Minister als het College met hetzelfde percentage indexeren om discrepanties binnen het feitgecodeerde stelsel te voorkomen.

Bovendien kan de overlegstructuur voordelen bieden om de externe balans in stand te houden. Op deze voordelen en mogelijke invullingen van de overlegstructuur zal ingegaan worden in paragraaf 6.2.

#### 5.4 Aanvullende maatregel: terug naar tweejaarlijks indexeren

Naast bovenstaande scenario's, die zijn gericht op herstel en behoud van de interne balans, kan ook een aanvullende maatregel bijdragen aan behoud van die balans: de overstap van jaarlijks naar tweejaarlijks indexeren. Deze maatregel staat los van de keuze voor één van de oplossingen zoals hiervoor beschreven.

Omdat de indexering van het feitgecodeerde stelsel geen formele grondslag heeft, bestaat ook voor de regelmaat waarmee wordt geïndexeerd geen concreet aanknopingspunt. Wel kan artikel 23 Sr, mede gezien de koppeling met dat artikel in de Wahv, dienen als ratio achter de indexering van boetetarieven, hoewel het daartoe niet dwingt. De wettelijke boetecategorieën worden echter niet jaarlijks, maar tweejaarlijks geïndexeerd. Zoals bleek in paragraaf 3.1.2 werden de feitgecodeerde tarieven vóór 2013 wel een tijd lang tweejaarlijks geïndexeerd, maar is daarna kennelijk gekozen om over te stappen naar jaarlijkse indexering. In de nota's van toelichting bij de AMvB's waarin de verhogingen van de feitgecodeerde tarieven zijn gepubliceerd, is die overstap nooit toegelicht of gemotiveerd. Tegen die achtergrond is het verschil in indexeringssystematiek tussen de boetetarieven en de wettelijke boetecategorieën moeilijk uit te leggen.

Bovendien is voor tweejaarlijks indexeren ook in de wetsgeschiedenis van de Wahv een aanknopingspunt te vinden. Uit de memorie van toelichting bij de wijziging van de Wahv in 2011, toen de koppeling met artikel 23 Sr in de Wahv werd opgenomen, blijkt dat de wetgever expliciet overwoog "dat – doordat de geldboetecategorieën tweejaarlijks worden geïndexeerd – het maximumbedrag in artikel 2, Wahv, voortaan gelijke tred houdt met die indexering".<sup>128</sup> Doel daarvan was om te voorkomen dat "de tarieven voor de zwaarste overtredingen als gevolg van [de] verhogingen boven het in de Wahv opgenomen vaste maximum" uit zouden komen. Aan die redenering lijkt het uitgangspunt ten grondslag te liggen dat de boetetarieven tweejaarlijks worden geïndexeerd, hetgeen ook past bij de toenmalige praktijk.

---

<sup>128</sup> *Kamerstukken II* 2009/10, 32438, nr. 3, p. 5.

Tot slot sluit tweejaarlijks indexeren aan bij de afspraken die zijn gemaakt in de Nota Boeten en Transacties uit 1994.<sup>129</sup>

Tweejaarlijkse indexering van de tarieven van het feitgecodeerde stelsel sluit dus niet alleen aan bij de wetssystematiek, maar ook bij de bedoeling van de wetgever en bij afspraken die zijn gemaakt bij invoering van de Wahv.

Los van deze dogmatische benadering, kan een tweejaarlijks indexering ook praktische voordelen bieden. Zo is het denkbaar dat excessen in inflatie, waarvan de CPI in 2022 een voorbeeld was, worden gedempt door het hanteren van een tweejaarlijkse CPI. Ook kan een lagere frequentie ruimte bieden voor het meegroeien van de rechterlijke straftoemeting, hetgeen de externe balans ten goede zou komen aangezien de boetetarieven in de strafvorderingsrichtlijnen daar in beginsel onder moeten blijven.

Ook voor het oplossen van de interne disbalans kan deze overstap gunstig zijn. Als, zoals gesuggereerd in paragraaf 5.1, wordt gekozen voor niet indexeren in 2024, zou de eerstvolgende tweejaarlijks indexering in 2026 plaatsvinden. Dat zou ervoor zorgen dat de correcties die moeten worden toegepast voor herstel van de interne disbalans kunnen worden uitgesmeerd over twee jaar, zodat het stelsel in balans is voorafgaand aan de volgende indexeringsronde.

## 5.5 Conclusie

Voor het herstel van de interne balans op korte termijn bestaat feitelijk slechts één realistisch scenario: het verschil in indexering ongedaan maken. Dat kan door (extra) verhoging van de Straftarieven (al dan niet uitgesmeerd over twee jaar), verlaging van de Muldertarieven of een combinatie van beide. Afzien van indexering voor 2024 kan bijdragen aan herstel van zowel de interne als externe balans. Het alternatieve scenario, het op feitcodeniveau aanpassen van de tarieven, is niet alleen een noodmaatregel die geen bestendige oplossing biedt, maar vergt ook uitgebreider onderzoek naar de tarieven en de tariefstructuur.

Met het oog op de toekomst is het van belang dat een situatie als in 2023 wordt voorkomen. Daartoe is een heldere overlegstructuur tussen de Minister en het College cruciaal, opdat steeds met een gelijk percentage wordt geïndexeerd.

Een aanvullende maatregel die de interne balans enigszins kan verbeteren, en die bovendien ook beter past bij eerdere afspraken en bij de wetssystematiek, is de overstap naar tweejaarlijkse indexering van het feitgecodeerde stelsel.

---

<sup>129</sup> Zie: § 3.1.2.

## 6 Herstel en behoud van externe balans

### Hoe kan de externe balans worden hersteld en behouden?

De externe disbalans hangt niet zozeer samen met de indexering van 2023, maar is een gevolg van alle indexeringen en incidentele verhogingen bij elkaar. Kortetermijnoplossingen voor die externe disbalans zijn moeilijk te geven, mede door de *de facto* statische aard van de LOVS-oriëntatiepunten. De hoogte van de tarieven in de strafvorderingsrichtlijnen van het OM worden weliswaar bepaald door het College, maar zoals is toegelicht in paragraaf 2.2.3 geldt de rechterlijke straftoemeting daarbij in beginsel als bovengrens.

In paragraaf 6.1 zal onderzocht worden hoe de huidige externe balans hersteld kan worden. Vervolgens wordt in paragraaf 6.2 beschreven hoe de overlegstructuur niet alleen een rol kan spelen voor het behoud van de interne balans zoals in het vorige hoofdstuk is betoogd, maar ook een rol kan spelen ten aanzien van de externe balans. In paragraaf 6.3 komt een aanvullende maatregel met betrekking tot de grensbedragen aan bod. Hierna zal in paragraaf 6.4 stilgestaan worden bij aanknopingspunten voor nader onderzoek.

### 6.1 Verlaging van de feitgecodeerde tarieven

Zoals in hoofdstuk 4 is uiteengezet, is de externe disbalans ontstaan door de verhoging van de tarieven van het feitgecodeerde stelsel. Voor de verhouding met de strafvorderingsrichtlijnen geldt dat de verhouding onder druk is komen te staan door het verschil in verhoging tussen beide stelsels. De richtlijnen zijn tussen 1999 en 2023 verhoogd met 76%, terwijl de Muldertarieven met 150% en de Straftarieven met 137% zijn verhoogd.<sup>130</sup>

De tarieven van het feitgecodeerde stelsel zijn niet alleen gestegen door de periodieke indexeringen, maar ook in grote mate door de algemene incidentele verhogingen uit de jaren 2008, 2011 en 2012. De spanning die is ontstaan met de proportionaliteit van de straffen binnen het feitgecodeerde stelsel is hoofdzakelijk toe te schrijven aan die verhogingen, aangezien van de indexeringen gesteld kan worden dat die juist gericht zijn op behoud van proportionaliteit. De Muldertarieven zijn sinds 1995 in totaal met 203% gestegen en de Straftarieven met 187%, terwijl indexering conform de CPI tot een stijging van slechts 98% zou hebben geleid.<sup>131</sup>

---

<sup>130</sup> Zie tabel 3D in § 3.5.

<sup>131</sup> Zie tabel 3A in § 3.1.4.

Het verlagen van de feitgecodeerde tarieven zou de externe balans dus verbeteren, zowel met het oog op herstel van de proportionaliteit van de straffen als in de verhouding met de strafvorderingsrichtlijnen, die door hun gerichtheid op de rechterlijke straftoemeting weinig ruimte voor groei hebben. Deze correctie kan op verschillende manieren gerealiseerd worden.

Aansluiting zoeken bij de strafvorderingsrichtlijnen kan worden bereikt door een verlaging van de tarieven van het feitgecodeerde stelsel. De Straftarieven zouden op gelijk niveau komen met de richtlijnen met een verlaging van ongeveer een kwart en de Muldertarieven met een verlaging van ongeveer 30%.<sup>132</sup>

Herstel van proportionaliteit van de straffen kan worden bereikt door de tarieven uit het feitgecodeerde stelsel te verlagen naar het niveau waarop ze zouden zijn wanneer er nooit incidenteel verhoogd was, maar alleen geïndexeerd conform de CPI. Dit betekent naar de huidige stand van zaken dat de tarieven uit het feitgecodeerde stelsel met ruim een derde verlaagd zouden moeten worden.<sup>133</sup> Hetzelfde effect kan op langere termijn worden bereikt door de tarieven de komende jaren niet te verhogen, tot het moment waarop de totale CPI, gemeten vanaf 1995, het percentage van 203% (voor Mulder) of 187% (voor Straf) heeft bereikt.

Die laatste optie, die neerkomt op een tijdelijke 'indexeringsstop', leidt weliswaar op de lange termijn tot de situatie waarin de verhouding tussen de ernst van het feit en de hoogte van de straf weer hersteld wordt naar het niveau dat ten tijde van de invoering van het Tarievenhuis beoogd was, maar verandert op korte termijn niets aan de disbalans. Een indexeringsstop maakt bovendien voor de verhouding met de strafvorderingsrichtlijnen in beginsel geen verschil, aangezien die richtlijnen zelf waarschijnlijk voorlopig ook niet worden geïndexeerd.<sup>134</sup>

## 6.2 Voorkomen nieuwe disbalans: de overlegstructuur

In hoofdstuk 5 is gewezen op de voordelen die een heldere overlegstructuur kan hebben voor de interne balans. Hetzelfde geldt voor de externe balans. Daarbij ziet de Werkgroep een adviserende rol weggelegd voor zowel de CFT als de LCS.

---

<sup>132</sup> Peiljaar 1999 = 100 levert per 2023 op:  $100+150\%=250$  (Mulder),  $100+137\%=237$  (Straf) en  $100+76\%=176$  (strafvorderingsrichtlijnen). Het verschil met Mulder is ca. 29,6% en met Straf ca. 25,7%.

<sup>133</sup> Peiljaar 1995 = 100 levert voor Mulder per 2023 op:  $100+203\%=303$  (incl. verhogingen) en  $100+98\%=198$  (alleen CPI). Het verschil is ca. 34,6%. Voor Straf:  $100+187\%=287$  (incl. verhogingen) en  $100+88\%=188$  (alleen CPI). Dat verschil is ca. 34,5%.

<sup>134</sup> Tenzij het LOVS besluit om de oriëntatiepunten te verhogen. Gelet op § 2.2 en § 3.3 is dit niet realistisch.

### 6.2.1 Inrichting van de overlegstructuur

Binnen de overlegstructuur is een tweetal modellen mogelijk. Ten eerste het regiemodel waarbij de Minister of het College de regie voert en de ander adviseert over het door te voeren indexcijfer. Als voor dit model gekozen wordt zijn zowel het College als Minister geschikt voor de regiefunctie. Ze staan beide aan het hoofd van een organisatie die als kerntaken rechtshandhaving en strafvervolgning heeft. De specifieke kennis over de interne balans, de externe balans en de proportionaliteit zijn echter in de vorm van de CFT en de LCS aanwezig bij het OM. Hierdoor ligt het wellicht meer voor de hand om de regiefunctie bij het College te beleggen.

Een belangrijk nadeel van het regiemodel is dat het op gespannen voet staat met ofwel de discretionaire ruimte van de Minister en de mogelijke politieke rol van de Tweede Kamer, ofwel de magistratelijke ruimte van het College. Om hieraan tegemoet te komen is naast het regiemodel ook een tweede model mogelijk, namelijk het consensusmodel. Dit model houdt in dat het College en de Minister periodiek met elkaar overleggen over het indexcijfer waarmee de boetetarieven uit Straf en Mulder verhoogd dienen te worden. Door het periodieke indexeringsoverleg kunnen het College en de Minister tot een gemeenschappelijk gedragen indexcijfer komen. Hiermee wordt recht gedaan aan hun magistratelijke en discretionaire ruimte en de eventuele politieke rol van de Twee Kamer.

In beide varianten is een belangrijke rol weggelegd voor de adviescommissies CFT en LCS. De CFT is verantwoordelijk voor het beheer en advies omtrent de tarieven van het feitgecodeerde stelsel en kan bij uitstek advies uitbrengen over de gevolgen van het al dan niet indexeren van die tarieven. De LCS beschikt over de expertise om te schetsen wat de gevolgen van een indexering van de tarieven uit het feitgecodeerde stelsel zijn voor de externe balans. Ook kan de LCS bepalen of en met welk percentage de tarieven uit de strafvorderingsrichtlijnen geïndexeerd kunnen worden gelet op de oriëntatiepunten van het LOVS.

### 6.2.2 De rol van de CPI en financiële beleidsoverwegingen

Overstappen op de overlegstructuur leidt ertoe dat niet langer automatisch conform de CPI geïndexeerd zal worden. Het is mogelijk dat in sommige jaren met het oog op de externe balans en de proportionaliteit niet of met een lager percentage dan de CPI geïndexeerd moet worden. Het ontbreken van een grondslag voor indexering van de boetetarieven biedt de ruimte om daarin keuzes te maken. Een meer bescheiden, richtinggevende rol voor de CPI bij de tarifiering komt bovendien het indexeringsoverleg uit het consensusmodel ten goede. Wanneer louter star wordt vastgehouden aan de CPI als uitgangspunt voor de indexering is er immers weinig tot geen ruimte voor overleg.

Mogelijk is er echter wel een belangrijk praktisch knelpunt bij het afstappen van automatische periodieke indexering conform de CPI. Uit een nota uit 2023 van de Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding gericht aan de Minister



blijkt dat afwijken van de CPI bij de indexering door het Ministerie van Financiën als een beleidskeuze wordt gezien.<sup>135</sup> Dit betekent dat voor het verschil in inkomsten voor de staatskas dat wordt veroorzaakt door afwijking van de CPI dekking wordt gezocht op de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Hiermee spelen financiële beleidsoverwegingen een rol bij het vaststellen van de boetetarieven, terwijl dat, zoals de Raad van State ten tijde van de incidentele verhogingen schreef, oneigenlijke argumenten zijn die niet ter zake doen.<sup>136</sup> Dit is een politiek-bestuurlijke aangelegenheid die niet onder de reikwijdte van onderhavige adviesopdracht valt, maar wel een door de Werkgroep gesignaleerd knelpunt.

### 6.3 Aanvullende maatregel: verhoging grensbedragen

Voor de verhouding met de wettelijke grensbedragen is de oplossing in beginsel eenvoudiger. Die bedragen kunnen weliswaar niet door het OM of zelfstandig door de Minister worden aangepast, maar wel door de wetgever. De in paragraaf 4.2.3 genoemde grensbedragen kunnen worden verhoogd om aan te sluiten bij de ontwikkeling van de CPI sinds de invoering of sinds de laatste verhoging. Daarmee zou de balans tussen die bedragen en het feitgecodeerde stelsel zijn hersteld. Een meer toekomstbestendige oplossing zou zijn om voor deze in de wet genoemde (grens)bedragen, net als bij artikel 23 Sr, op te nemen dat ze (kunnen) worden gewijzigd bij AMvB en eventueel ook de periodieke indexering van die bedragen wettelijk te regelen.

Bij deze 'eenvoudigere' oplossing moeten twee kanttekeningen worden geplaatst. Ten eerste vergen deze aanpassingen wetswijzigingen, waardoor het een oplossing voor de langere termijn is. Bovendien zien veel van de genoemde grensbedragen niet uitsluitend op het feitgecodeerde stelsel. Bij het bepalen van de mate van verhoging kan dus niet zonder meer worden uitgegaan van de mate van verhoging binnen dat stelsel, maar moeten ook de tarieven in de strafvorderingsrichtlijnen worden betrokken.

### 6.4 Nader onderzoek en herinrichting boetegebouw?

Bij de uitvoering van onderhavige adviesopdracht is de Werkgroep ook op meer fundamentele, structurele, problematiek gestuit, die niet op korte termijn met eenvoudige herstelmaatregelen lijkt te kunnen worden opgelost. Op de volgende punten is daarom nader onderzoek wenselijk.

---

<sup>135</sup> Nota 'Indexering boetes 2023' d.d. 18 juli 2022 (bijlage X), p.5.

<sup>136</sup> Strct. 2010, 19210, p. 1.

### *Verhouding strafvorderingsrichtlijnen en proportionaliteit*

Ten eerste verdient de verhouding tussen de tarieven uit het feitgecodeerde stelsel en die uit de strafvorderingsrichtlijnen nader onderzoek. In hoofdstuk 3 is gebleken dat die tarieven niet met gelijke tred zijn gestegen, namelijk met 150% (Straf: 137%) respectievelijk 76%. Dit betekent dat de strafzwaarte van de feitgecodeerde gedragingen relatief sneller is verhoogd dan die van de misdrijven uit de strafvorderingsrichtlijnen. Dit verschil is deels ontstaan doordat de tarieven uit die richtlijnen, gezien hun gebondenheid aan de rechterlijke straftoemeting, minder regelmatig zijn geïndexeerd dan de feitgecodeerde tarieven.

Dat roept de vraag op wat de (gewenste) verhouding is tussen de bestraffing van feitgecodeerde gedragingen en van de overige (commune) strafbare feiten, mede met het oog op de strafwaardigheid van de verschillende gedragingen en de proportionaliteit van de straffen. Nader onderzoek naar dit vraagstuk is vereist om de verhouding tussen beide stelsels en overleg over toekomstige indexeringen vorm te kunnen geven.

### *De rechterlijke straftoemeting*

Hiermee samenhangend verdient de verhouding tussen de straftoemeting van het OM en de rechterlijke straftoemeting, deels neergelegd in de LOVS-oriëntatiepunten, nader onderzoek. De oriëntatiepunten vormen feitelijk de bovengrens voor de strafvorderingsrichtlijnen van het OM en zijn hierdoor ook indirect van invloed op de doorgroeimogelijkheden van de tarieven uit het feitgecodeerde stelsel. Dat de oriëntatiepunten niet of nauwelijks veranderen en in ieder geval niet geïndexeerd worden is daardoor het belangrijkste knelpunt voor de doorgroeirimte van de boetetarieven van beide stelsels. Het gevolg is dat de externe disbalans op dit moment uitsluitend kan worden verbeterd door verlaging van de tarieven van het feitgecodeerde stelsel. In algemene zin wordt hierdoor de ruimte voor het OM beperkt om straftoemettingsbeleid te voeren.

Daar komt bij dat de vraag gesteld kan worden wat het niet-indexeren van de oriëntatiepunten betekent voor de verhouding tussen de zwaarte van de daarin opgenomen geldboetes en de ernst van de feiten. Geldontwaardiging leidt er immers toe dat de relatieve strafzwaarte van geldboetes afneemt, terwijl er geen redenen zijn om aan te nemen dat de relatieve zwaarte van vrijheids- of taakstraffen afneemt.

Het is raadzaam om de rol en aard van de rechterlijke straftoemeting en in het bijzonder de positionering van de LOVS-oriëntatiepunten te (laten) onderzoeken in relatie tot de andere onderdelen van het stelsel van straftoemeting. De uitkomsten van dit onderzoek zou ertoe kunnen leiden dat de inrichting van het boetegebouw nader tegen het licht gehouden moet worden.

## 6.5 Conclusie

Het enige concrete scenario voor herstel van de externe disbalans - zowel de verhouding met de strafvorderingsrichtlijnen als de proportionaliteit - is verlaging van de tarieven van het feitgecodeerde stelsel. Voor de mate van een dergelijke verlaging zijn meerdere concrete aanknopingspunten, die leiden tot een verlaging met ongeveer 25% tot 35%. Een verlaging zorgt voor een directe verbetering van de externe balans en daarnaast voor ruimte voor periodieke indexering van de tarieven. Een indexeringsstop kan op langere termijn leiden tot verbetering van de proportionaliteit van de straffen.

Ter voorkoming van het opnieuw ontstaan van, of vergroten van bestaande, disbalans zijn afspraken over een vaste overlegstructuur tussen het College en de Minister van belang. De LCS en CFT kunnen daarbij een belangrijke adviesrol vervullen met het oog op zowel de interne als de externe balans.

De verhouding met de wettelijke grensbedragen kan worden hersteld door verhoging van die bedragen en eventueel het in de wet opnemen van de mogelijkheid die bedragen te wijzigen middels AMvB.

De belangrijkste oorzaak voor het feit dat uitsluitend een verlaging van de feitgecodeerde tarieven soelaas biedt, is de beperking van het straftoemingsbeleid van het OM door de bovengrens van de rechterlijke straftoemeting, die deels is vastgelegd in relatief statische oriëntatiepunten. Mede om die reden is nader onderzoek naar de verhouding tussen de verschillende boetestelsels en de rechterlijke straftoemeting (en in het bijzonder de oriëntatiepunten) aangewezen.

## 7 Conclusies en aanbevelingen

### **Beantwoording van de deelvragen en aanbevelingen gericht op herstel en behoud van de interne en externe balans.**

#### 7.1 Conclusies

##### ***Welke sanctiestelsels gelden als de bronnen voor straftoemeting?***

Er bestaan, buiten de wettelijke kaders, grofweg drie stelsels die de straftoemeting door OM en Rechtspraak vormgeven: het feitgecodeerde stelsel, de strafvorderingsrichtlijnen van het OM en de LOVS-oriëntatiepunten. Het feitgecodeerde stelsel is op zijn beurt onder te verdelen in een administratiefrechtelijk en een strafrechtelijk gedeelte: Mulder en Straf. Binnen het feitgecodeerde stelsel, beheerd door de CFT, zijn de boetetarieven grotendeels vastgesteld aan de hand van de tariefstructuur van het Tarievenhuis en het progressieve boetestelsel van de snelheidsreeks. De strafvorderingsrichtlijnen, beheerd door de LCS, kennen geen vaste tariefstructuur. De hoogte van de strafoplegging door het OM wordt begrensd door de rechterlijke straftoemeting. Deels is die weerspiegeld in de LOVS-oriëntatiepunten, maar voor de meeste feitgecodeerde gedragingen bestaan geen oriëntatiepunten.

##### ***In welke mate en op welke grondslag zijn de boetetarieven binnen de verschillende sanctiestelsels verhoogd?***

Voor indexering van het feitgecodeerde stelsel bestaat geen formele grondslag. Wel hebben de Minister en het College de bevoegdheid respectievelijk de Muldertarieven en de Straftarieven te wijzigen. Die bevoegdheid hebben zij met wisselende regelmaat ingezet om de boetetarieven te indexeren conform de CPI en, in 2008, 2011 en 2012, om incidentele verhogingen door te voeren. Aanpassing van de tarieven van de strafvorderingsrichtlijnen is een bevoegdheid van het College. Ook van die bevoegdheid is met wisselende regelmaat gebruikgemaakt om de tarieven te verhogen en indexeren. De tarieven in de oriëntatiepunten worden niet geïndexeerd en slechts incidenteel gewijzigd. De wettelijke boetecategorieën van artikel 23 Sr, waarvan de eerste categorie de bovengrens vormt voor Mulderboetes, worden sinds 2006 tweejaarlijks geïndexeerd conform de CPI, op grond van lid 9 van dat artikel. Voor de exacte indexeringen en verhogingen wordt verwezen naar tabellen 3A tot en met D in de paragrafen 3.1.4, 3.2.3, 3.4.3 en 3.5.

##### ***Welke gevolgen hebben de verhoging van de boetetarieven voor de interne en externe balans van het feitgecodeerde stelsel?***

De interne disbalans, tussen Mulder en Straf, is een direct gevolg van de gedifferentieerde indexering van 2023. De systematiek van het Tarievenhuis werkt niet meer zoals die is ontwikkeld en de tarieven van de snelheidsreeks

sluiten niet meer goed op elkaar aan. Die problemen zullen verergeren als de balans niet wordt hersteld.

De externe disbalans is niet ontstaan in 2023, maar is gegroeid door de jarenlange indexeringen en verhogingen. Het feitgecodeerde stelsel is door drie niet aan de CPI gerelateerde verhogingen dubbel zo hard gestegen als wanneer de tarieven uitsluitend conform de CPI zouden zijn geïndexeerd. Dat roept vragen op over de proportionaliteit van de feitgecodeerde straffen, te meer nu niets lijkt te zijn gebeurd met de waarschuwingen van de Raad van State op dat punt bij elk van die verhogingen. Ook ten opzichte van de strafvorderingsrichtlijnen zijn de feitgecodeerde tarieven bijna dubbel zo hard gestegen. Niet alleen impliceert ook die omstandigheid een verminderde proportionaliteit van de feitgecodeerde tarieven, maar daaruit blijkt bovendien dat sinds de invoering van het feitgecodeerde stelsel de onderlinge verhouding tussen dat stelsel en het stelsel van strafvorderingsrichtlijnen ingrijpend is veranderd. Tot slot heeft ook het uitblijven van indexering van enkele wettelijke grensbedragen gevolgen die onbedoeld en mogelijk ongewenst zijn.

#### ***Hoe kan de interne balans worden hersteld en behouden?***

Herstel van de interne balans, met behoud van de bestaande systematiek, kan maar op één manier: het ongedaan maken van de gedifferentieerde indexering van 2023. Daarvoor bestaan meerdere alternatieven, die verschillen van impact op de externe balans. Een mogelijk compromis dat gedeeltelijk voorziet in beperking van de groei van de externe disbalans is het scenario dat de Muldertarieven per 2024 (en 2025) niet worden geïndexeerd en de Straftarieven per 2024 of stapsgewijs in 2024 en 2025 alsnog worden verhoogd met 8,6% ten opzichte van het niveau van 2021. Een alternatief scenario, waarbij wordt vastgehouden aan het verschil in indexering, houdt een herziening van de tariefstructuur op feitcodeniveau in en is daardoor niet alleen bijzonder complex, maar biedt ook slechts gedeeltelijk een oplossing.

Voor behoud van de interne balans in de toekomst is essentieel dat een heldere overlegstructuur wordt vastgelegd die voorkomt dat de Minister en het College op afwijkende wijze hun wijzigingsbevoegdheid uitoefenen.

Een aanvullende maatregel die past bij de wetsgeschiedenis en –systematiek is de overstap van jaarlijks naar tweejaarlijks indexeren van het feitgecodeerde stelsel. Daarmee kunnen ook excessen in de CPI worden gedempt en wordt voorkomen dat in de oneven jaren, waarin de boetecategorieën niet worden geïndexeerd, Muldertarieven moeten worden afgetopt of overgeheveld naar Straf.

#### ***Hoe kan de externe balans worden hersteld en behouden?***

De verhouding tussen het feitgecodeerde stelsel en de strafvorderingsrichtlijnen van het OM is hoofdzakelijk onder spanning komen te staan door de bovengrens van de tarieven in die richtlijnen gevormd door de relatief statische LOVS-oriëntatiepunten die voor rechters richtinggevend zijn. Mede daardoor kan de externe balans op korte termijn uitsluitend worden hersteld door verlaging van de

feitgecodeerde tarieven. Herstel van de proportionaliteit kan door het terugdraaien van de incidentele verhogingen, wat verlaging met ruim een derde zou betekenen. Om de verhouding met de strafvorderingsrichtlijnen te herstellen zou verlaagd moeten worden met ongeveer 25 tot 30%.

Hoe dan ook is, net als voor de interne balans, van essentieel belang dat er een duidelijke overlegstructuur is tussen de Minister en het College, waarbij het College aan de hand van adviezen van zowel de CFT als de LCS de externe balans bewaakt. In dat overleg moet ruimte zijn om de tarieven onafhankelijk van de CPI aan te passen, welke ruimte wordt geboden door de open bevoegdheden van de Wahv en de Wet RO.

Indexering van de wettelijke grensbedragen is wenselijk om daarmee aan te sluiten bij de gestegen boetetarieven sinds de invoering of eerdere indexering van die bedragen.

Ook na verlaging van de feitgecodeerde tarieven blijft de statische bovengrens van de LOVS-oriëntatiepunten problematisch met het oog op toekomstige tariefwijzigingen en meer algemeen de mogelijkheid van het voeren van straftoemingsbeleid. Met het oog op een meer structurele oplossing is nader onderzoek naar de proportionaliteit van de straffen van het feitgecodeerde stelsel, naar de verhouding tussen de verschillende sanctiestelsels en in het bijzonder naar de verhouding met de rechterlijke straftoemeting daarom wenselijk.

## 7.2 Aanbevelingen

Concrete aanbevelingen:

- I) Corrigeer de gedifferentieerde indexering met ingang van 2024, bij voorkeur door verlaging of behoud van de Muldertarieven.
- II) Voorkom verschillen in indexering door een heldere overlegstructuur, met vaste advisering door de CFT en de LCS.
- III) Indexeer met ingang van 2024 tweejaarlijks in de even jaren, om aan te sluiten bij de indexering van de wettelijke boetecategorieën.
- IV) Indexeer de wettelijke grensbedragen en/of maak aanpassing middels AMvB mogelijk.

Aanknopingspunten voor nader onderzoek:

- V) Onderzoek de proportionaliteit van de straffen van het feitgecodeerde stelsel, de verhouding tussen de verschillende sanctiestelsels en in het bijzonder de verhouding met de rechterlijke straftoemeting.

## Bijlagen

Bijlage I – Brief van de Minister van Justitie d.d. 3 november 1989,  
nr. 1476/289





## MINISTERIE VAN JUSTITIE

Postbus 20301  
2500 EH 's-Gravenhage  
tel.: (070) 70 79 11; telex 34554 mvj nl

Aan de procureurs - generaal  
bij de gerechtshoven

Ons kenmerk: Hoofdafdeling Staats- en Strafrecht  
Nummer :  
Datum : 3 november 1989

Hierbij zend ik u ter informatie een kopie van de instellingsbeschikking van de Commissie feiten en tarieven (CFT). Ter aanvulling op artikel III van deze beschikking deel ik u mede dat inmiddels als secretaris is benoemd M. Hubner, medewerker van de Hoofdafdeling Staats- en Strafrecht van het Ministerie van Justitie.

Overigens merk ik hierbij het volgende op:

In het jaarverslag van het Openbaar Ministerie over 1988 wordt erop gewezen dat, na invoering van de Wet administratief-rechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wet Mulder), het gevaar bestaat dat er onevenwichtigheden optreden in de tariefstructuur (blz. 40). Reden hiervoor is, aldus het jaarverslag van de procureurs-generaal, dat de sancties voor verkeersovertredingen dan langs verschillende wegen worden vastgesteld: de "Mulder-feiten" door de Ministers van Justitie en van Verkeer en Waterstaat, de overige feiten door de vergadering van procureurs-generaal.

Zoals u uit de samenstelling van de CFT kunt zien zijn alle betrokkenen in deze commissie vertegenwoordigd. Zowel het departement als het "veld" (politie en openbaar ministerie) als ook de geautomatiseerde systemen nemen deel in de nieuwe commissie. De tarieven voor zowel de strafrechtelijke als de administratief-rechtelijke afdoening zullen tot stand komen na advisering door de CFT en voor wat betreft de beleidsmatige kant door de VCOM aan de vergadering van procureurs-generaal. Vervolgens zal deze vergadering na de gebruikelijke consultatie van de kring van kantonrechters, voor de strafrechtelijke afdoening het transactie- en strafvorderingsbeleid vaststellen. Voor de administratiefrechtelijke afdoening via de Wet Mulder zullen de tarieven vervolgens, na het advies van de procureurs-generaal vergadering worden vastgesteld door de beide ministers.





## MINISTERIE VAN JUSTITIE

Postbus 20301

2500 EH 's-Gravenhage

tel.: (070) 70 79 11; telex 34554 mvj nl

---

Ik vertrouw erop dat met de instelling van de CFT tegemoet gekomen wordt aan het gevaar, waarop wordt gewezen in het jaarverslag van het Openbaar Ministerie over 1988.

De Minister van Justitie,  
Namens de Minister,  
Het Hoofd van de Hoofdafdeling  
Staats- en Strafrecht,

bezoekadres                      inlichtingen bij                      doorkiesnummer                      bijlage(n)

Schedeldoekshaven 100  
2511 EX 's-Gravenhage

Verzoeken slechts één zaak in uw brief te behandelen en bij beantwoording de datum en het kenmerk te vermelden.

MN 05/86-b/SF 41 - Hg 30657

## Bijlage II – Instellingsbesluit CFT d.d. 16 augustus 1989



## MINISTERIE VAN JUSTITIE

Postbus 20301  
2500 EH 's-Gravenhage  
tel.: (070) 70 79 11; telex 34554 mvj nl

### DE MINISTER VAN JUSTITIE,

Overwegende dat het noodzakelijk is een commissie in te stellen, die advies uitbrengt en het beheer voert over de feitomschrijvingen en tarieven alsmede de daarmee samenhangende aangelegenheden betreffende kantongerechtovertredingen en de gedragingen als bedoeld in artikel 2, zesde lid van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wet van 3 juli 1989, Stb. 1989, 300);

Overwegende voorts dat het noodzakelijk is dat de direct betrokken organisaties in deze commissie vertegenwoordigd zijn:

#### B e s l u i t :

##### artikel I

Er is een Commissie feiten en tarieven, hierna te noemen de commissie.

##### artikel II

De commissie heeft de volgende taken:

1. Advisering aan de vergadering van procureurs-generaal bij de gerechtshoven over de richtlijn voor het transactie- en strafvorderingsbeleid van het openbaar ministerie inzake kantongerechtovertredingen en de bijlage van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften.

2. Advisering aan de Minister van Justitie over:

- het Besluit politietransactie, met bijlage (Besluit van 18 april 1978, Stb. 192, laatste wijziging bij Besluit van 3 juli 1989, Stb. 259)
- het Besluit transactie Koninklijke Marechaussee (Besluit van 18 april 1978, Stb. 193, laatste wijziging bij Besluit van 3 juli 1989, Stb. 259)
- het Besluit transactie Rijksdienst voor het wegverkeer (Besluit van 2 juli 1987, Stb. 332, laatste wijziging bij Besluit van 3 juli 1989, Stb. 260)
- de bijlage van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften;

De advisering als bedoeld onder 1 en 2 betreft vooral:



## MINISTERIE VAN JUSTITIE

Postbus 20301  
2500 EH 's-Gravenhage  
tel.: (070) 70 79 11; telex 34554 mvj nl

- de feiten die dienen te worden opgenomen in de bijlagen van de betreffende transactiebesluiten c.q. wet;
- de omschrijving van deze feiten;
- &- de bijbehorende tarieven.

3. Vaststelling van de omschrijvingen van deze feiten voor de geautomatiseerde systemen van de politie en het openbaar ministerie, binnen de door die systemen gestelde grenzen.

4. Vaststelling van de tekst van het feitenboekje voor de politie.

5. Advisering aan de Minister van Justitie over de tekst van de formulieren die nodig zijn voor de afhandeling binnen het openbaar ministerie en de politie van de kantongerechts-overtredingen en de gedragingen als bedoeld in artikel 2, zesde lid van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften.

Bovenstaande taken zullen, voorzover nodig, worden uitgeoefend in nauw overleg met andere adviesorganen binnen het openbaar ministerie en de politie en met de betrokken departementen.

### artikel III

In de commissie hebben zitting:

als voorzitter:

- , arrondissementsofficier van justitie eerste klasse te 's-Gravenhage;

als secretaris:

- een nader aan te wijzen medewerker van de hoofdafdeling staats- en strafrecht, ministerie van justitie;

als leden:

- , projectleider Bekeuringsafhandelingssysteem van de politie, ministerie van binnenlandse zaken;

- , beleidsmedewerker van het Coördinerend Politieberaad:

- , Centrale systeembeheersorganisatie van de hoofddirectie organisatie rechtspleging en rechtshulp, ministerie van justitie;

- , officier van justitie te Amsterdam;

- , officier der rijkspolitie eerste klasse te Dordrecht;



## MINISTERIE VAN JUSTITIE

Postbus 20301  
2500 EH 's-Gravenhage  
tel.: (070) 70 79 11; telex 34554 mvj nl

- , inspecteur van gemeentepolitie te 's-Gravenhage;
- , secretaris van de Verkeerscommissie openbaar ministerie;
- , juridisch medewerker hoofdafdeling staats- en strafrecht, ministerie van justitie;

### artikel IV

De commissie kan voor onderdelen van haar taak werkgroepen instellen, waarin ook personen van buiten de commissie zitting kunnen hebben.

De commissie kan rechtstreeks inlichtingen inwinnen bij andere betrokken personen en instanties.

Personen van buiten de commissie kunnen worden uitgenodigd aan de vergaderingen deel te nemen.

### artikel V

Na afloop van de werkzaamheden van de commissie zal het hoofd van de algemene secretarie van de directie informatieverzorging en documentatie van het ministerie van justitie met het beheer van het archief worden belast.

### artikel VI

Dit besluit zal worden bekend gemaakt in de Staatscourant.

's-Gravenhage, 16 augustus 1989

De Minister van Justitie,



Bijlage III – Brief van

d.d. 23 december 2013,



Openbaar Ministerie

## College van procureurs-generaal

Voorzitter

Postadres: Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Hoofden van de OM-onderdelen

Bezoekadres:

Prins Clauslaan 16

2595 AJ Den Haag

Telefoon +31 70 33 99 600

Telefax +31 70 33 99 854

Cc de korpschef van de Nationale Politie

Onderdeel	Wet en Regelgeving
Contactpersoon	
Doorkiesnummer(s)	(088 - 699) 8845
Datum	23 december 2013
Ons kenmerk	
Bijlagen	8
Onderwerp	Wijziging Aanwijzing kader voor strafvordering en andere richtlijnen in verband met de indexering van de geldboetes

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Beste collega's,

Hierbij doe ik u toekomen de volgende aangepaste beleidsregels:

- Aanwijzing Kader voor Strafvordering (2013A018)
- Richtlijn voor strafvordering strafrechtelijke aanpak schoolverzuim (2013R015)
- Richtlijn voor strafvordering voetbalvandalisme en-geweld (2013R009)
- Richtlijn voor strafvordering verkeersongevallen (2013R010)
- Richtlijn WPV 2000 (2013R012)
- Richtlijn Wet wegvervoer goederen (2013R013)
- Richtlijn voor strafvordering en feitgecodeerde misdrijven en overtredingen (2013R014)
- Richtlijn voor strafvordering strafrechtelijk aansprakelijkheid voor de aanvoer van niet of onjuist gedocumenteerde vreemdelingen (2013R011)

Deze beleidsregels zijn vastgesteld door het College en de minister van Veiligheid en Justitie heeft inmiddels hiermee ingestemd.

Deze aanwijzing en richtlijnen treden op **1 januari 2014** in werking.

Ter toelichting laat ik u het volgende weten.

De boetebedragen in alle strafvorderingsrichtlijnen zijn met 2,8% geïndexeerd conform de door de minister voorgestelde verhoging per 1 januari 2014. Voor de polarisrichtlijnen betekent dit dat de waarde van 1 sanctiepunt in de Aanwijzing Kader voor Strafvordering is verhoogd naar 36 euro. De polarisrichtlijnen zelf behoeven daarom geen aanpassing. Hetzelfde geldt voor de richtlijnen die de polaris

puntensystematiek gebruiken, omdat daarin voor de te hanteren tarieven naar de Aanwijzing Kader voor Strafvordering wordt verwezen.

Bij de richtlijn strafrechtelijke aanpak schoolverzuim is in plaats van indexering gekozen voor verhoging van de boetebedragen voor luxeverzuim (bijvoorbeeld vakantie tijdens schooltijd) teneinde dit krachtiger te kunnen bestrijden. Door deze verhoging zijn ook de boetebedragen voor absoluut (jongere staat niet ingeschreven) en signaalverzuim (regelmatig spijbelen) verhoogd zodat de bedragen in de richtlijn in verhouding blijven.

De andere genoemde richtlijnen zijn niet in Bos/Polaris opgenomen en bevatten bedragen. Daarom is in deze richtlijnen de indexering handmatig doorgevoerd.

Overigens heeft het College besloten de boetebedragen in de richtlijn voor strafvordering jeugd en de vuurwerkrichtlijn niet te verhogen.

Genoemde aanwijzing en richtlijnen zijn digitaal te raadplegen via ZoOm > juridisch > OM-beleidsregels en op [www.om.nl](http://www.om.nl). Ik verzoek u om binnen uw parket bekendheid te geven aan deze beleidsregels en deze onder de aandacht te brengen van de politie.

Met collegiale groet,



Bijlage IV – Brief van

d.d. 2 juni

Openbaar Ministerie

## College van procureurs-generaal

Parket-Generaal

**Postadres Postbus 20305, 2500 EH Den Haag**

Aan het College van procureurs-generaal

**Bezoekadres**

**Prins Clauslaan 16**

**2595 AJ Den Haag**

**Telefoon (070) 33 99 600**

**Fax (070) 33 99 852**

<b>Onderdeel</b>	Ontwikkeling
<b>Contactpersoon</b>	
<b>Doorkiesnummer(s)</b>	
<b>Datum</b>	2 juni 1999
<b>Ons kenmerk</b>	
<b>Bijlage(n)</b>	4
<b>Onderwerp</b>	Indexering van geldboetes

### Inleiding

Het voorstel van de Commissie feiten en tarieven (CFT) tot aanpassing van de bijlage van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wet Mulder) omvat géén periodieke indexering van de tarieven voor de in die bijlage opgenomen feiten per 1 januari 2000. Dit houdt verband met de besluitvorming met betrekking tot de laatste indexering die op 1 januari 1998 is ingevoerd.

In haar voorstel d.d. 16 januari 1997 aan het College van procureurs-generaal tot vaststelling van het indexeringspercentage -voor de feiten opgenomen in de richtlijn voor misdrijven, overtredingen en gedragingen als bedoeld in de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften- in 1997 op 10% (bijlage 1) heeft de CFT aangegeven, dat met dat percentage de cumulatieve opbrengst voor de jaren 1998, 1999 en 2000 zou zijn gedekt bij een prijsindexcijfer van gemiddeld 2,5%. De volgende indexering zou pas weer op 1 januari 2001 worden ingevoerd.

In haar Collegevergadering van 18 februari 1997 heeft het College ingestemd met dit voorstel van de CFT (bijlage 2, onder punt 7).

In de overlegvergadering van 9 april 1997 heeft ook de Minister van Justitie ingestemd met het voorstel (bijlage 3, onder punt 16).

### Afspraken met betrekking tot indexering

Toen in 1994 is besloten tot indexering van de geldboetes (Nota boeten en Transacties 1994) werd de CFT belast met de advisering betreffende periodieke indexering van geldboetes. Er is toen een systeem uitgewerkt met betrekking tot de uitvoering daarvan.

De volgende afspraken met betrekking tot de uitvoering van de indexering zijn gemaakt.

- Er is geen sprake van een jaarlijkse indexering, maar van een indexering waarbij de invoeringstermijn steeds afhankelijk is van het verschijnen van een nieuwe uitgave van de tekstenbundel. De ervaring leert dat zo'n nieuwe uitgave steeds binnen een periode van twee jaar verschijnt.
- De indexering is gebaseerd op het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie.
- De indexering vindt altijd achteraf plaats.
- De indexering wordt altijd geconverteerd naar de feitcodes, zodat het decimale stelsel van de tariefstructuur intact blijft.
- het ijkpunt voor de indexering is 1991. In dat jaar is het RVV 1990 ingevoerd en zijn de tarieven voor het laatst (fors) verhoogd.
- De indexering wordt jaarlijks door de secretaris van de Commissie feiten en tarieven bijgehouden.
- Het feitelijke indexeringspercentage wordt vastgesteld op basis van de inkomsten die waren verkregen bij een normale jaarlijkse indexering.

#### Cumulatieve opbrengst

Cruciaal bij de uitvoering van de indexering is de afspraak dat de opbrengst voor de Staat achteraf over een langere termijn gelijk moet zijn aan de opbrengst die zou zijn verkregen bij een jaarlijkse indexering. Hiertoe dient de cumulatieve opbrengst bij een jaarlijkse indexering en de cumulatieve opbrengst bij een niet jaarlijkse indexering te worden berekend en vergeleken.

Per jaar wordt het geïndexeerde tarief vastgesteld. De cumulatieve opbrengst is het gemiddelde sanctiebedrag opgelegd per overtreding per jaar voor 100%.

#### De indexering per 1 januari 1998

De indexering per 1 januari 1998 had betrekking op een gedeelte van 1995, geheel 1996 en 1997. Om het indexeringspercentage vast te kunnen stellen is gebruik gemaakt van de verwachtingen van het Centraal planbureau voor de jaren 1996 en 1997. De verwachting was dat het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie die jaren zou uitkomen op respectievelijk 2,25 en 2,5. Vanaf 1998 werd standaard het gemiddelde percentage van 2,5 ingevuld.

De cumulatieve opbrengst bij een jaarlijkse indexering zou in 1998 f 340,58 bedragen. Om in 1998 deze cumulatieve opbrengst te realiseren moest het indexeringspercentage voor de tweede niet-jaarlijkse indexering op 10% worden vastgesteld. De cumulatieve opbrengst in 1998 zou dan f 341,- bedragen. Met dit percentage zou tevens de cumulatieve opbrengst voor de jaren 1998, 1999 en 2000 worden gedekt. De volgende indexering zou bij een prijsindexcijfer van gemiddeld 2,5 pas weer op 1 januari 2001 worden ingevoerd.

De overzichten 1 en 2 (bijlage 4) geven weer respectievelijk de jaarlijkse indexering op basis van het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie en de niet-jaarlijkse indexering op basis van de inkomsten bij een jaarlijkse indexering. Het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie voor de jaren 1996, 1997 en 1998 is uitgekomen op respectievelijk 2, 2,2 en 2 (opgave Centraal Planbureau). Deze percentages zijn in overzicht 1 verwerkt. Vanaf 1999 is standaard het gemiddelde percentage van 2,2 ingevuld.

### Conclusie

Er zijn duidelijke afspraken gemaakt voor de periode 1997 - 2001. De prognose dat met het indexeringspercentage van 10% de cumulatieve opbrengst voor de jaren 1998, 1999 en 2000 zou zijn gedekt, klopt daadwerkelijk nog. Tot en met 2001 komt ruimschoots binnen de opbrengst die bij jaarlijkse indexering zou zijn binnen gekomen. Dat betekent dat een indexering per 1 januari 2000 niet een indexering inhoudt, maar een tariefverhoging. De bezwaren tegen een tariefverhoging zijn bekend.

### Invoering euro

Het advies van de CFT is de eerstvolgende indexering op te trekken naar 2002 in verband met de invoering van de euro. Eventuele negatieve effecten van de invoering van de euro kunnen dan worden voorkomen. De CFT zal het College daarover nog nader informeren.

### Overige afspraken

Van de afdeling financieel management (Eenheid besturing en bedrijfsvoering), die de contacten met DFEZ (MvJ) onderhoudt, is de volgende informatie ontvangen. In het regeerakkoord 1998 waren twee taakstellingen voorzien, te weten een taakstelling van 60 mln. en een taakstelling van 3,2 mln in 1999 oplopend naar 12,9 mln. in 2002.

Aan de taakstelling van 60 mln. is invulling gegeven door middel van regioplannen. De taakstelling van 3,2 mln betrof de indexering van de politie- en OM-transacties op basis van de algemene prijsontwikkeling. Daarbij is men ervan uitgegaan dat de bestaande periodieke indexering alleen betrekking had op de feiten opgenomen in de bijlage van de Wet Mulder (Mulder-gedragingen) en dat de feiten opgenomen in de bijlage van het Transactiebesluit 1994 (politietransacties) en de OM-transactie niet werden geïndexeerd.

Inmiddels is er in de contacten met DFEZ op gewezen, dat de periodieke indexering, zoals die sinds 1996 wordt uitgevoerd, betrekking heeft op zowel de Mulder-gedragingen als de politietransacties en een groot deel van de OM-transacties. Dit zijn alle feiten opgenomen in de richtlijn voor misdrijven, overtredingen en gedragingen als bedoeld in de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften. Voorts is er op gewezen dat de taakstelling van 3,2 mln. zou neerkomen op een 'dubbele indexering' of beter gezegd: een tariefverhoging van de politietransacties en een groot deel van de OM-transacties en dat het sanctiegebouw hierdoor uit balans zou raken. De taakstelling van 3,2 mln. is dan ook komen te vervallen. In plaats hiervan is afgesproken dat vanaf 1 januari 2000 de periodieke indexering niet meer alleen betrekking heeft op -kort samengevat- de feiten opgenomen in de richtlijn voor misdrijven, overtredingen en Mulder-gedragingen doch ook op alle 'overige' OM-transacties.

N.B. De in april 1999 door het kabinet aangekondigde tussentijdse tariefverhoging van 5% per 1 januari 2000 wordt ingevuld door middel van regioplannen.

### Periodieke indexering 'overige' OM-transacties

Hiervoor is reeds aangegeven dat indexering van de feiten opgenomen in de richtlijn voor misdrijven, overtredingen en Mulder-gedragingen in 2000 niet nodig is.

De CFT stelt voor de indexering van de 'overige' OM-transacties gelijktijdig met de eerstvolgende indexering van de feiten opgenomen in de richtlijn voor misdrijven, overtredingen en Mulder-gedragingen in te voeren.

Allereerst is er het argument van het sanctiegebouw. Teneinde te voorkomen dat dit uit balans raakt dienen alle boetes en transacties gelijktijdig te worden geïndexeerd. Voorts is het zo dat momenteel alle beleidsregels van het openbaar ministerie, waaronder de richtlijnen voor strafvordering, worden geactualiseerd. Voor de richtlijnen voor strafvordering die inmiddels zijn geactualiseerd houdt dit in het algemeen een verhoging in ten opzichte van de 'oude' richtlijn. Zo heeft de CFT vernomen dat de gevolgen van de in gebruik name van de Polaris-richtlijnen voor strafvordering op 1 april 1999 in bepaalde parketten reeds nu merkbaar zijn. De betalingsbereidheid neemt af.

De Commissie feiten en tarieven,

Bijlage V – Brief van d.d. 23 juni 2022,

# OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Aan geadresseerde

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Directeur-generaal Rechtspleging en Rechthaving

Postbus 20301

2500 EH DEN HAAG

Prins Clauslaan 16

2595 AJ Den Haag

T +31 88 699 11 00

[www.om.nl](http://www.om.nl)

Datum 23 juni 2022  
Onderdeel Collegesecretariaat  
Ons kenmerk  
Contactpersoon  
Onderwerp Indexering tarieven per 1 januari 2023

Bij beantwoording de datum en  
ons kenmerk vermelden.

Geachte

Bij dezen brengt het College van Procureurs-Generaal de (gevolgen van) de periodieke indexering van de sanctiebedragen onder uw aandacht. Zoals u bekend worden jaarlijks de sanctiebedragen die zijn vastgesteld in de Bijlage bij de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) door de minister van Justitie en Veiligheid aangepast aan de ontwikkeling van de consumentenprijsindex (percentage juni). Om te voorkomen dat discrepanties ontstaan in het zorgvuldig afgewogen sanctiestelsel voert het OM deze indexering ook door voor de feitgecodeerde strafrechtelijke boetes. Hiermee wordt een evenredige verhouding tussen de hoogte van de boetes geborgd.

In mei 2022 waren de consumentengoederen en -diensten 8,8% duurder dan een jaar eerder. In maart 2022 was dat 9,7%, daarmee bereikte de inflatie het hoogste cijfer sinds april 1976. Mede gelet op de oorzaken die ten grondslag liggen aan de huidige inflatie valt op korte termijn geen significante afname te verwachten.

Vanuit uw ministerie is op ambtelijk niveau aangegeven dat het niet wenselijk is af te wijken van de gangbare systematiek vanwege de mogelijke precedentwerking die hiervan uitgaat. Verder is gewezen op de wettelijke verplichting - neergelegd in artikel 23 lid 9 WvSr - om de geldboete categorieën tweejaarlijks te indexeren conform de ontwikkeling van de consumentenprijsindex.

Indien de consumentenprijsindex van de maand juni – welke begin augustus definitief wordt vastgesteld –nog van een vergelijkbaar hoog niveau is als de huidige consumentenprijsindex, stuit een evenredige doorwerking van de thans door u voorgenomen nieuwe indexering van de sanctiebedragen op de feitelijk op te leggen boetes naar het oordeel van het College op ernstige bezwaren. Gezien de samenhang in het sanctiesysteem betreffen die bezwaren niet alleen de boetebedragen in strafzaken, maar ook die opgelegd op basis van de Wet Mulder. Hieronder geef ik onze bedenkingen en gevolgtrekkingen weer.

Ten overvloede merkt het College op dat deze bedenkingen uiteraard niet in de weg staan aan de ministeriële ruimte om de indexering van de tarieven, zoals vastgesteld bij de Wahv, toe te snijden op de eigen politieke realiteiten. Het onderstaande ziet louter op de magistratelijke ruimte van het Openbaar Ministerie om boetes op te leggen die accorderen met de ernst van het delict in relatie tot de door het College in het kader van rechtseenheid te bewaken verhoudingen in het boetegebouw.

- In de eerste plaats is de correlatie tussen de hoogte van de sanctie en de ernst van het strafbare feit van belang. De hoogte van het boetetarief dient in redelijke verhouding te staan tot de ernst van het feit. Deze komt met een substantiële verhoging van de sanctiebedragen onder druk te staan.

Ter illustratie, ten onrechte parkeren op een gereserveerde gehandicaptenparkeerplaats wordt gesanctioneerd met een geldboete van €410. De sanctie die daarentegen is gesteld op een eenvoudige mishandeling zonder letsel – de zogeheten “droge klap” – bedraagt €400.

Handhaving dient primair geen financieel doel. Vanuit magistratelijk perspectief prevaleert een gepaste sanctietoemeting. Vanuit ditzelfde perspectief dient het OM een evenwichtige verhouding tussen de hoogte van de boetetarieven binnen de verschillende sanctiestelsels te bewaken. Hiertoe voert het OM ten aanzien van de boetetarieven voor strafrechtelijke sancties een eigen beleid. Ter ondersteuning van de eenduidige afdoening van strafzaken beschikt het OM over richtlijnen voor strafvordering. Uitgangspunt bij het opleggen van een OM-strafbeschikking is een strafoplegging die voor de verdachte gunstiger is dan de te verwachten strafeis op zitting. De officier van justitie houdt bij het bepalen van de sanctie rekening met de rechterlijke straftoemtingspraktijk. Aldus is na eerdere rapporten van de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad ook afgesproken met uw departement en de toenmalige bewindsman, mr. Grapperhaus.

- Voorts dreigt op meerdere onderdelen een disbalans in het sanctiestelsel te ontstaan. Enerzijds in het feitgecodeerde stelsel als geheel. Immers, wanneer de sanctiebedragen die zijn vastgesteld in de bijlage van de Wahv worden geïndexeerd en de strafrechtelijke tarieven voor het feitgecodeerde stelsel niet worden geïndexeerd wordt het precair evenwicht tussen beiden verstoord.



Anderzijds dreigen discrepanties te ontstaan tussen de tarieven in het feitgecodeerde sanctiestelsel in relatie tot de tariefstelling in de Richtlijnen voor commune delicten.

- Gelet op de hoge inflatie neemt de draagkracht de facto af, waardoor het netto effect van de geldboete toeneemt. Het doel van de indexering met de Consumentenprijsindex betreft een correctie voor de geldontwaarding waardoor het netto effect van de geldboete gelijk blijft. Dit is in de huidige uitzonderlijke omstandigheden echter niet het geval. In dit licht meent het College dat het bijzonder onwenselijk is de sanctiebedragen met een substantieel percentage te verhogen.

- Door uw ministerie is gewezen op de wettelijke verplichting de geldboetecategorieën te indexeren conform de ontwikkeling van de Consumentenprijsindex. Deze wettelijke verplichting heeft echter niet direct tot gevolg dat ook de boetetarieven moeten worden verhoogd. Het is een verhoging van de strafmaxima welke niet direct verband houdt met de tarieven zoals opgenomen in de richtlijnen. Daarnaast schrijft artikel 23 lid 9 Sr een tweejaarlijkse indexering voor.

- Een significante stijging van de sanctiebedragen zal naar verwachting eveneens gevolgen hebben voor het beroepspercentage (Wahv) en het verzetspercentage (strafrecht). Dit leidt tot toenemende druk op de gehele strafrechtketen. Daarnaast draagt een dergelijke verhoging niet bij aan het oplossen van de bestaande executieproblematiek.

- Verder signaleert het College binnen de samenleving – zowel bij de burger, de handhaving als de rechtspraak – een afnemend draagvlak voor de hoogte van de sanctiebedragen. Het is aannemelijk dat hogere sanctiebedragen leiden tot een toename van het aantal ingestelde rechtsmiddelen en het vaker toepassen van de rechterlijke matigingsbevoegdheid. Tevens leert de ervaring dat verbalisanten in toenemende mate gebruik maken van hun discretionaire bevoegdheid om in plaats van proces-verbaal op te maken een waarschuwing te geven. Een significantie verhoging van de tarieven zet dit draagvlak verder onder druk.

- Tot slot is een belangrijk uitgangspunt dat de overheid in staat moet zijn waar nodig af te wijken van gangbare mechanismen. De huidige omstandigheden bieden volgens het College een gegronde en overtuigende aanleiding om de concrete boeteoplegging voorlopig op het bestaande niveau te houden.

Het tijdpad voor de vaststelling van de Bijlagen per 1 januari 2023 biedt vrijwel geen ruimte voor vertraging. Tijdige besluitvorming omtrent dit vraagstuk is derhalve van cruciaal belang. Graag gaat het College met u in gesprek over uw indexeringsvoornemens en onze keuze om de op te leggen boetes toe te blijven snijden op vorenstaande uitgangspunten en te fixeren op het bestaande boeteniveau.

Hoogachtend,

Namens het College van procureurs generaal,

Bijlage VI – Brief van d.d. 10 december 2010,

Openbaar Ministerie

## College van Procureurs-Generaal

Parket-Generaal

Postbus 20305 2500 EH Den Haag

Aan alle parkethoofden

Directeur Rijksrecherche  
Directeur BOOM  
Directeur CVOM  
Directeur WBOM

Prins Clauslaan 16  
2595 AJ Den Haag  
Telefoon +31 (0)70 339 96 00  
telefax +31 (0)70 339 98 50

Onderdeel  
Contactpersoon  
Doorkiesnummer(s)  
E-mail  
Datum  
Ons kenmerk  
Onderwerp

Beleid en Strategie

10 december 2010

Wijzigingen in strafvorderingsrichtlijnen per 1 januari 2011  
en per 31 december 2010 ivm de jaarwisseling

Bij beantwoording de  
datum en ons kenmerk  
vermelden. Wilt u slechts  
één zaak in uw brief  
behandelen

Geachte collega's,

Graag vraag ik uw aandacht voor de inwerkingtreding van enkele gewijzigde strafvorderingsrichtlijnen. De invoeringsdatum is niet in alle gevallen hetzelfde. Dit is met name van belang voor de afdoening van strafzaken die zich voordoen rond de jaarwisseling. Onder voorbehoud van goedkeuring van de richtlijnen door de Minister van Veiligheid en Justitie gaat het om de volgende wijzigingen:

**Per 1 januari 2011:**

- de verhoging van de transactiebedragen en geldboetes met 15% voor alle overtredingen en misdrijven (op 1 januari 2011 gaan ook alle WHAV-tarieven met 15% omhoog);
- de nieuwe recidiveregeling in Bos/Polaris voor de meeste commune delicten.

**Per 31 december 2010:**

- Vwb de delictspecifieke factor 'slachtoffer kwalificeert de strafmaat' in Bos/Polaris wordt indien het toepasselijke delict is gericht tegen een ambtenaar of een andere beroepsoefenaar met een publieke taak de percentuele invloed verhoogd van 150 naar 200%;
- Het aantal basispunten bij openlijk geweld tegen personen wordt verhoogd van 15 naar 20 punten en bij openlijk geweld tegen personen en goederen van 25 naar 30 punten. Hier geldt tevens het uitgangspunt taakstrafzitting of dagvaarden, tenzij....

Omwille van de afgesproken krachtige en snelle aanpak van strafbare feiten gepleegd rond Oud & Nieuw is er bewust voor gekozen de laatste twee wijzigingen te laten gelden voor feiten gepleegd **vanaf 31 december**. Daarmee wordt voorkomen dat voor feiten gepleegd op oudejaarsdag/nacht een veel lagere straf wordt geëist of opgelegd dan voor dezelfde feiten gepleegd na de jaarwisseling.

Alle hierboven genoemde wijzigingen zullen tijdig in Bos/polaris zijn verwerkt. Omdat alle wijzigingen strafverhogende gevolgen hebben en de pleegdatum van belang is voor de uitkomst doe ik u het dringende verzoek uw medewerkers, die belast zijn met de afhandeling van de jaarwisselingsgerelateerde OM-zaken, erop te wijzen dat Bos/Polaris dient te worden gebruikt voor het bepalen van de afdoeningbeslissing en het strafadvies.

Na de goedkeuring door de Minister zult u zoals gebruikelijk in de aanbiedingsbrieven bij de beleidsregels uitgebreider over de wijzigingen worden geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

Bijlage VII – Brief van

d.d. 22 december 2011,

Openbaar Ministerie

## College van Procureurs-Generaal

Parket-Generaal

Postbus 20305 2500 EH Den Haag

Prins Clauslaan 16  
2595 AJ Den Haag  
Telefoon +31 (0)70 339 96 00  
telefax +31 (0)70 339 98 52Hoofden van de parketten  
Directeur CVOM  
Directeur BOOM  
Hoofd Team Verkeer LP  
Directeur DVOM  
Directeur WBOMOnderdeel  
Contactpersoon  
Doorkiesnummer(s)  
E-mail  
Datum  
Ons kenmerk  
Onderwerp

Beleid en Strategie

22 december 2011

Bij beantwoording de datum en  
ons kenmerk vermelden. Wilt u  
slechts één zaak in uw brief  
behandelenWijziging Aanwijzing kader voor strafvordering i.v.m.  
verhoging boetebedragen per 1 januari 2012 en  
wijzigingen polarisrichtlijnen per 31 december 2011 i.v.m. de  
jaarwisseling

Bijlagen

- Aanwijzing kader voor strafvordering (2011A030)
- Richtlijn mishandeling en poging zware mishandeling (2011R035)
- nieuwe basisfactor 'hoogte schadebedrag'

Geachte collega's,

Graag vraag ik uw aandacht voor de inwerkingtreding van de gewijzigde Aanwijzing kader voor strafvordering (2011A030) en enkele gewijzigde polarisrichtlijnen voor strafvordering.

Deze beleidsregels, die zijn vastgesteld door het College van procureurs-generaal op 29 november 2011 met instemming van de Minister van Veiligheid en Justitie op 14 december 2011, zullen op **1 januari 2012** of op **31 december 2011** in werking treden.

Ter toelichting laat ik u het volgende weten.

**Wijzigingen per 1 januari 2012**

- De boetebedragen in alle strafvorderingsrichtlijnen zijn met 19,7% geïndexeerd conform de door de minister voorgestelde verhoging per 1 januari 2012. Voor de polarisrichtlijnen betekent dit dat de waarde van 1 sanctiepunt in de Aanwijzing kader voor strafvordering is verhoogd naar 34 euro<sup>1</sup>. Deze aanwijzing is tevens aangepast in verband met de inwerkingtreding van de Wet

<sup>1</sup> Over de gewijzigde strafvorderingsrichtlijnen, die niet in Bos/Polaris zijn opgenomen, wordt u in een afzonderlijke brief geïnformeerd (brief met kenmerk )

PaG/B&S/22 december 2011

beperking van de mogelijkheid een taakstraf op te leggen bij ernstige zeden- en geweldsmisdrijven en bij recidive per 1 januari 2012.

#### **Wijzigingen per 31 december 2011**

- Bij de delicten openlijk geweld, vernieling, mishandeling en verzet worden bij de toepasselijke basisfactoren 'lichamelijk letsel' en 'gebruik van een wapen' de strafpunten verhoogd;
- Bij de delicten vernieling, openlijk geweld tegen goederen en openlijk geweld tegen personen en goederen wordt een nieuwe basisfactor 'hoogte schadebedrag' ingevoerd. Tevens is de 'schaderegeling' op deze drie delicten in Bos/Polaris niet meer van toepassing;
- Het delict poging zware mishandeling wordt toegevoegd in Bos/Polaris. De benaming van de richtlijn mishandeling is gewijzigd in de richtlijn mishandeling en poging zware mishandeling.

Omwille van de afgesproken krachtige en snelle aanpak van strafbare feiten gepleegd rond oud en nieuw is er bewust voor gekozen de laatste drie wijzigingen te laten gelden voor feiten gepleegd **vanaf 31 december**. Daarmee wordt voorkomen dat voor feiten gepleegd op oudejaarsdag/nacht een veel lagere straf wordt geëist of opgelegd dan voor dezelfde feiten gepleegd na de jaarwisseling.

Alle hierboven genoemde wijzigingen zullen tijdig in Bos/Polaris zijn verwerkt. Omdat alle wijzigingen strafverhogende gevolgen hebben en de pleegdatum van belang is voor de uitkomst doe ik u het dringende verzoek uw medewerkers, die belast zijn met de afhandeling van de jaarwisselingerelateerde OM-zaken, erop te wijzen dat Bos/Polaris dient te worden gebruikt voor het bepalen van de afdoeningbeslissing en het strafadvies.

#### **Tot slot**

De Aanwijzing kader voor strafvordering en de gewijzigde polarisrichtlijnen zijn (inclusief deze aanbiedingsbrief) digitaal te raadplegen via JKS > OM-beleidsregels en (zonder deze aanbiedingsbrief) op [www.om.nl](http://www.om.nl).

Ik verzoek u om binnen uw parket bekendheid te geven aan genoemde wijzigingen.

Met collegiale groet,



Bijlage VIII – Brief van

d.d. 18 december 2012,

## College van procureurs-generaal

Voorzitter

Postadres: Postbus 20305, 2500 EH Den Haag.

Hoofden van de parketten  
De Directeur CVOM  
De Directeur BOOM  
Hoofd Team Verkeer LP  
De Directeur DVOM  
De Directeur WBOM

Bezoekadres:

Prins Clauslaan 16  
2595 AJ Den Haag  
Telefoon +31 70 33 99 600  
Telefax +31 70 33 99 852

Onderdeel  
Contactpersoon  
Doorkiesnummer(s)  
Datum  
Ons kenmerk  
Uw kenmerk  
Bijlage(n)  
Onderwerp

Beleid & Strategie

070-339 9635  
18 december 2012

7

Wijziging Aanwijzing Kader voor Strafvordering en andere richtlijnen in verband met de indexering van de geldboetes

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Beste collega's,

Hierbij doe ik u toekomen de volgende aangepaste beleidsregels:

- Aanwijzing Kader voor Strafvordering (2012A016)
- Richtlijn voor strafvordering strafrechtelijke aanpak schoolverzuim (2012R013)
- Richtlijn voor strafvordering voetbalvandalisme en-geweld (2012R014)
- Richtlijn voor strafvordering verkeersongevallen (2012R015)
- Richtlijn voor strafvordering intellectuele eigendomsfraude (2012R016)
- Richtlijn voor strafvordering strafrechtelijk aansprakelijkheid voor de aanvoer van niet of onjuist gedocumenteerde vreemdelingen (2012R017)
- Richtlijn voor strafvordering en feitomschrijvingen luchtvaartwetgeving (2012R018)

Deze beleidsregels zijn vastgesteld in de collegevergadering van 4 december 2012. Ook de minister van Veiligheid en Justitie heeft inmiddels met deze richtlijnen ingestemd.

Deze aanwijzing en richtlijnen treden op **1 januari 2013** in werking.

Ter toelichting laat ik u het volgende weten.

De boetebedragen in alle strafvorderingsrichtlijnen zijn met 2% geïndexeerd conform de door de minister voorgestelde verhoging per 1 januari 2013. Voor de polarisrichtlijnen betekent dit dat de waarde van 1 sanctiepunt in de Aanwijzing Kader voor Strafvordering is verhoogd naar 35 euro.

De polarisrichtlijnen zelf behoeven daarom geen aanpassing. Dat geldt ook voor richtlijnen die de polaris puntensystematiek gebruiken, omdat daarin voor de te hanteren tarieven naar de Aanwijzing Kader voor Strafvordering wordt verwezen.

De zes genoemde richtlijnen zijn niet in Bos/Polaris opgenomen en bevatten nog boetebedragen. Daarom is in deze richtlijnen de indexering handmatig doorgevoerd en enkele zijn inmiddels meteen omgebouwd naar de polaris puntensystematiek.

Oud en nieuw.

Bij brief van 19 november 2012 ( PaG/C/16586) heb ik u reeds geïnformeerd over de aandachtspunten voor de komende jaarwisseling. De indexering kan tot gevolg hebben dat voor strafbare feiten gepleegd na de jaarwisseling hogere boetes zijn geïndiceerd. Bos/Polaris zal tijdig zijn aangepast en de juiste bedragen weergeven. Ik verzoek u dan ook uitdrukkelijk van deze applicatie gebruik te maken.

Genoemde aanwijzing en richtlijnen zijn digitaal te raadplegen via ZoOm > juridisch > OM-beleidsregels en op [www.om.nl](http://www.om.nl). Ik verzoek u om binnen uw parket bekendheid te geven aan deze beleidsregels en deze onder de aandacht te brengen van de politie.

Met collegiale groet,

Het College van procureurs-generaal.

Bijlage IX – Brief van

d.d. 23 december 2013,

Openbaar Ministerie

## College van procureurs-generaal

Voorzitter

Postadres: Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Hoofden van de OM-onderdelen

Bezoekadres:

Prins Clauslaan 16

2595 AJ Den Haag

Telefoon +31 70 33 99 600

Telefax +31 70 33 99 854

Cc de korpschef van de Nationale Politie

Onderdeel	Wet en Regelgeving
Contactpersoon	
Doorkiesnummer(s)	(088 - 699) 8845
Datum	23 december 2013
Ons kenmerk	
Bijlagen	8
Onderwerp	Wijziging Aanwijzing kader voor strafvordering en andere richtlijnen in verband met de indexering van de geldboetes

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Beste collega's,

Hierbij doe ik u toekomen de volgende aangepaste beleidsregels:

- Aanwijzing Kader voor Strafvordering (2013A018)
- Richtlijn voor strafvordering strafrechtelijke aanpak schoolverzuim (2013R015)
- Richtlijn voor strafvordering voetbalvandalisme en-geweld (2013R009)
- Richtlijn voor strafvordering verkeersongevallen (2013R010)
- Richtlijn WPV 2000 (2013R012)
- Richtlijn Wet wegvervoer goederen (2013R013)
- Richtlijn voor strafvordering en feitgecodeerde misdrijven en overtredingen (2013R014)
- Richtlijn voor strafvordering strafrechtelijk aansprakelijkheid voor de aanvoer van niet of onjuist gedocumenteerde vreemdelingen (2013R011)

Deze beleidsregels zijn vastgesteld door het College en de minister van Veiligheid en Justitie heeft inmiddels hiermee ingestemd.

Deze aanwijzing en richtlijnen treden op **1 januari 2014** in werking.

Ter toelichting laat ik u het volgende weten.

De boetebedragen in alle strafvorderingsrichtlijnen zijn met 2,8% geïndexeerd conform de door de minister voorgestelde verhoging per 1 januari 2014. Voor de polarisrichtlijnen betekent dit dat de waarde van 1 sanctiepunt in de Aanwijzing Kader voor Strafvordering is verhoogd naar 36 euro. De polarisrichtlijnen zelf behoeven daarom geen aanpassing. Hetzelfde geldt voor de richtlijnen die de polaris

puntensystematiek gebruiken, omdat daarin voor de te hanteren tarieven naar de Aanwijzing Kader voor Strafvordering wordt verwezen.

Bij de richtlijn strafrechtelijke aanpak schoolverzuim is in plaats van indexering gekozen voor verhoging van de boetebedragen voor luxeverzuim (bijvoorbeeld vakantie tijdens schooltijd) teneinde dit krachtiger te kunnen bestrijden. Door deze verhoging zijn ook de boetebedragen voor absoluut (jongere staat niet ingeschreven) en signaalverzuim (regelmatig spijbelen) verhoogd zodat de bedragen in de richtlijn in verhouding blijven.

De andere genoemde richtlijnen zijn niet in Bos/Polaris opgenomen en bevatten bedragen. Daarom is in deze richtlijnen de indexering handmatig doorgevoerd.

Overigens heeft het College besloten de boetebedragen in de richtlijn voor strafvordering jeugd en de vuurwerkrichtlijn niet te verhogen.

Genoemde aanwijzing en richtlijnen zijn digitaal te raadplegen via ZoOm > juridisch > OM-beleidsregels en op [www.om.nl](http://www.om.nl). Ik verzoek u om binnen uw parket bekendheid te geven aan deze beleidsregels en deze onder de aandacht te brengen van de politie.

Met collegiale groet,

## Bijlage X – Nota 'Indexering boetes 2023' d.d. 18 juli 2022



De minister van Justitie en Veiligheid  
De minister voor Rechtsbescherming

**Directoraat-Generaal  
Rechtspleging en  
Rechtshandhaving**  
Directie Rechtshandhaving en  
Criminal teitsbestrijding

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverhe.d.nl/jenv](http://www.rijksoverhe.d.nl/jenv)

**Contactpersoon**

# nota

Indexering boetes 2023

---

**Concipiënt**

Datum/eindparaaf

**Datum**  
18 juli 2022

**Ons kenmerk**

## 1 Doel nota

Besluitvorming over de indexatie van de verkeersboetes in 2023.

## 2 Aanleiding, gevraagde actie(s) en advies

Eerder is de Minister van Justitie en Veiligheid bij nota (kenmerk: 4060439) geïnformeerd over de indexatie van de verkeersboetes in 2023 en de argumenten om ook dit jaar, ondanks het hoge inflatiecijfer, volgens de reguliere systematiek te indexeren. De minister heeft toen ingestemd met het indexeren van de boetes aan de hand van de gebruikelijke systematiek, de consumentenprijsindex. De daartoe benodigde aanpassingen van de regelgeving zijn inmiddels in gang gezet. Hoewel het OM eerder zorgen heeft geuit over de hoogte van de indexatie is pas onlangs bekend geworden dat het OM besloten heeft de OM-strafbeschikkingen dit jaar, in tegenstelling tot voorgaande jaren, vanwege de hoge inflatiecijfers niet te indexeren. Een verschil in indexatie, zeker in deze ordergrote, is maatschappelijk en politiek lastig uitlegbaar. Aan de andere kant zal een besluit uwerzijds tot niet-indexeren of matiging daarvan door MinFin mogelijk als beleidsbeslissing met financiële consequenties worden gezien, die door JenV gedekt moeten worden.

Met deze nota wordt u geïnformeerd over de argumenten van het OM voor dit besluit en de gevolgen daarvan. Tevens heeft het CJIB zeer recent nog een aantal aandachtspunten naar voren gebracht die ten tijde van de eerdere nota nog niet bekend waren. Belangrijkste punt van het CJIB is dat indexering met het huidige inflatiecijfer niet past bij het regeringsbeleid om de schuldenproblematiek te verminderen. Daarom wordt deze nota ook voorgelegd aan de minister voor Rechtsbescherming.

U wordt geadviseerd om de indexering vooralsnog voort te zetten en eind augustus voor te leggen in de ministerraad. Eventueel kunt u daarvoor nog in gesprek gaan met het College over het besluit om de boetes van de OM-strafbeschikkingen dit jaar niet te indexeren. In dat gesprek kunt u bezien of u



het OM er alsnog toe kan bewegen om de strafrechtelijke boetes te indexeren, omdat een afwijkende indexering lastig uitlegbaar is. Indien er niet tot overeenstemming gekomen kan worden, wordt u geadviseerd om op zeer korte termijn -de AMvB met nieuwe boetebedragen moet eind augustus ter besluitvorming voorliggen bij de MR en daarvoor half augustus door het OM worden aangeleverd, wil de inwerkingtreding per 1-1-2023 nog haalbaar zijn-politiek en binnen het Kabinet het draagvlak voor een afwijking van de indexatiesystematiek ten aanzien van de verkeersboetes te sonderen.

**Directoraat-Generaal  
Rechtspleging en  
Rechtshandhaving**  
Directie Rechtshandhaving en  
Criminal te tsbestrijding

**Datum**  
18 juli 2022

**Ons kenmerk**

### **3 Toelichting op het advies**

Ieder jaar worden de verkeersboetes in de bijlagen bij de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (hierna: Wahv) en het Besluit OM-afdoening geïndexeerd met de consumentenprijsindex. Over de hoogte van de strafrechtelijke boetes in de bijlage bij het Besluit OM-afdoening gaat het OM zelf. Tot nu toe heeft het OM deze boetes jaarlijks op dezelfde wijze geïndexeerd als de boetes onder de Wahv om te voorkomen dat er discrepanties ontstaan tussen de sanctiestelsels. Het OM heeft nu echter aangegeven de strafrechtelijke boetes dit jaar niet te willen indexeren vanwege het hoge inflatiecijfer (voorlopig percentage is 8,6%). Dit leidt ertoe dat de zwaardere overtredingen die onder het strafrecht vallen, vanaf volgend jaar dus relatief minder zwaar bestraft zullen worden dan de lichtere overtredingen die onder de Wahv vallen.

#### *Standpunt OM*

Om de volgende redenen heeft het OM aangegeven de strafrechtelijke boetes volgend jaar niet te willen indexeren.

1. Het OM geeft aan dat het van belang is dat er tussen de hoogte van de sanctie en de ernst van het strafbare feit correlatie bestaat. Deze verhouding komt volgens het OM met een indexering van 8,6% onder druk te staan. Er dreigt volgens het OM een disbalans in de sanctiestelsels te ontstaan. Enerzijds in het feitgecodeerde stelstel als geheel wanneer de Wahv boetes worden geïndexeerd en de strafrechtelijke tarieven voor het feitgecodeerde stelstel niet. En anderzijds tussen de tarieven in het feitgecodeerde sanctiestelsel in relatie tot de tariefstelling in de Richtlijnen voor commune delicten. Het OM voert hiervoor verschillende voorbeelden aan in haar brief van 23 juni 2022 (het voorbeeld van onterecht parkeren op een gehandicaptenparkeer plaats is ongelukkig gekozen, aangezien de boete voor die overtreding dit jaar verlaagd is naar 310 euro). Daarbij voert het OM ten aanzien van de boetetarieven voor strafrechtelijke boetes een eigen beleid waarbij rekening wordt gehouden met de rechterlijkere straftoemettingspraktijk. Uitgangspunt daarbij is dat bij het opleggen van een strafbeschikking een lagere boete wordt opgelegd dan de te verwachten strafeis op zitting. Dit is ook afgesproken met het departement en de toenmalige MJenV Grapperhaus. Bij een indexering van 8,6% kan dit echter niet in alle situaties worden gerealiseerd.
2. Het OM wijst erop dat een significante stijging van de sanctiebedragen naar verwachting gevolgen zal hebben voor het beroepspercentage (Wahv) en het verzetspercentage (strafbeschikkingen). Dit leidt tot toenemende druk op de gehele strafrechtketen. Daarnaast draagt een dergelijke verhoging niet bij aan het oplossen van de bestaande executieproblematiek.

3. Daarnaast wijst het OM erop dat er binnen de samenleving, zowel bij de burger, de handhaving alsook de Rechtspraak, een afnemend draagvlak is voor de toenemende hoogte van geldboetes. Dit zou, zoals hiervoor opgemerkt, kunnen leiden tot een hoger beroeps- en verzetspercentage. Daarnaast leert de ervaring volgens het OM dat verbalisanten in toenemende mate gebruik maken van hun discretionaire bevoegdheid om in plaats van een proces-verbaal op te maken een waarschuwing te geven. Een significante verhoging van de geldboetes zet dit draagvlak verder onder druk.
4. Verder signaleert het OM dat door de hoge inflatie de draagkracht de facto afneemt onder burgers, waardoor het effect van de boete volgens het OM toeneemt. Het doel van de indexering betreft een correctie voor de geldontwaarding waardoor het netto effect van de geldboete gelijk blijft. Dit is in de huidige uitzonderlijke omstandigheden niet het geval.
5. Tot slot heeft het OM aangegeven de strafrechtelijke verkeersboetes met maximaal 2 procent te willen indexeren als de Wahv boetes met eenzelfde percentage geïndexeerd worden en zo het ontstaan van een disbalans tussen deze twee stelsels te voorkomen. Het betreft het gemiddelde percentage over de afgelopen 5 jaar (1,8% afgerond naar boven).

**Directoraat-Generaal  
Rechtspleging en  
Rechtshandhaving**  
Directie Rechtshandhaving en  
Criminal te tsbestrijding

**Datum**  
18 juli 2022

**Ons kenmerk**  
.

De volgende redenen pleiten voor het vasthouden aan de reguliere indexeringssystematiek:

- Zoals ook in de eerdere nota beschreven, heeft MinFin aangegeven geen noodzaak te zien voor afwijken omdat de stijging van verkeersboetes geen koopkrachtprobleem is dat met name de lagere inkomens raakt. Het gaat om vermijdbare kosten, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de hoge energieprijzen. Het ligt in dit verband meer voor de hand om vooral in te zetten op maatregelen om kosten waar burgers zelf geen schuld aan hebben, te compenseren.
- Met betrekking tot het eerste argument ligt het niet voor de hand om dit probleem nu met de huidige indexatie op te lossen. De geschetste discrepanties tussen de sanctiestelsel doen zich ook nu al bij sommige overtredingen en misdrijven voor en wordt niet veroorzaakt door de huidige voorgenomen indexatie. Dit heeft vooral te maken met eerdere verhogingen van de verkeersboetes, los van de jaarlijkse indexatie. Door de huidige inflatiecijfers wordt dit probleem nu wel meer urgent. Maar het is een breder probleem wat ook al langer speelt en vergt een zorgvuldige doorlichting van de verschillende sanctiestelsels om tot een oplossing te komen. Het is onhaalbaar om dit nu voor de volgende indexatie op te lossen. We hebben het OM aangeboden om te bekijken in welke specifieke gevallen het nu wringt en te bezien of in die gevallen de Wahv boetes verlaagd kunnen worden (omdat sturen op de hoogte van de boetes voor delicten in het commune strafrecht moeilijk is). Ook dit kan echter pas met ingang van 2024 gerealiseerd worden.
- Met betrekking tot het tweede en derde argument is niet zeker of deze effecten zich inderdaad voor zullen doen en of er sprake zal zijn van een significante stijging van het aantal beroeps- en verzetszaken en waarschuwing in plaats van boetes ten opzicht van wanneer er met een lager percentage geïndexeerd zou worden.
- Het tijdspad voor inwerkingtreding van het besluit per 1 januari 2023 is krap. Met betrekking tot het vierde argument hebben we het OM daarom in gesprekken aangeboden om voor volgende indexaties te kijken of we tot een andere systematiek kunnen komen waarin de schommelingen

minder extreem zijn. Het is niet haalbaar om nog voor de komende indexatie onderzoek te doen naar alternatieve methodes.

- Met betrekking tot het laatste argument wordt opgemerkt dat een goede onderbouwing voor het indexeren met een afwijkend percentage ontbreekt. Het kiezen van een ander percentage is moeilijk uitlegbaar en kan naar verwachting dan ook op kritiek van de Raad van State rekenen. Er kan immers dan ook gekozen worden voor het gemiddelde van de afgelopen 10 jaar of het percentage van vorig jaar. Het is moeilijk uit te leggen waarom er nu ineens een percentage van de afgelopen 5 jaar gehanteerd wordt. Zoals in de eerdere nota aangegeven wordt afwijken van de consumentenprijsindex als indexeringsmaatstaf bovendien onwenselijk geacht omdat onder meer ook de boetecategorieën in het Wetboek van Strafrecht periodiek aan de hand van dat cijfer worden geïndexeerd (artikel 23, negende lid, Wetboek van Strafrecht). Het is onlogisch om uitsluitend voor de Wahv en het Besluit OM-afdoening voor een andere indexeringsystematiek te kiezen. Hier zal dus bredere naar gekeken moeten worden. Zoals hierboven al aangegeven gaan we dat voor de indexatie van 2023 gezien het krappe tijdsplan niet redden.

**Directoraat-Generaal  
Rechtspleging en  
Rechtshandhaving**  
Directie Rechtshandhaving en  
Criminal te tsbestrijding

**Datum**  
18 juli 2022

**Ons kenmerk**

Er is tot op DG niveau met het College gesproken om tot een compromis te komen door toe te zeggen om naar een andere indexeringsystematiek te kijken en om te bekijken hoe we de ontstane discrepanties tussen verkeersboetes en boetes voor commune delicten vanaf 2024 kunnen verhelpen. Dit heeft niet tot een ander besluit van het OM voor de indexatie van 2023 geleid. In een eventueel gesprek met het College kunt u deze voorstellen nogmaals herhalen en vragen of het OM bereid is in de tussentijd voor het komende jaar alsnog op de reguliere wijze te indexeren.

#### *Aandachtspunten CJIB*

Het CJIB heeft aangegeven geen voorstander te zijn van het indexeren van de Wahv boetes met het huidige inflatiecijfer en kan zich vinden in de door het OM aangevoerde argumentatie. In aanvulling hierop geeft het CJIB het volgende aan:

- De inflatie tast de koopkracht van burgers al flink aan en een dergelijke indexatie zal de schuldenproblematiek in ieder geval niet zal afnemen. Dit terwijl het CJIB de afgelopen jaren juist flink heeft geïnvesteerd in een verbeterde aanpak voor het voorkomen van schulden.
- Daarnaast heeft het CJIB nog een meer technisch punt aangekaart. Artikel 2, derde lid van de Wahv bepaalt dat binnen de Wahv opgelegde boetes niet hoger mogen zijn dan het boetebedrag van de eerste categorie uit het wetboek van strafrecht. De eerste categorie bedraagt op dit moment 450 euro. Deze boetetarieven worden niet jaarlijks maar tweejaarlijks geïndexeerd met het inflatiecijfer. Het bedrag van 450 euro gaat daarom pas per 1 januari 2024 weer omhoog. Met de indexatie van 8.6% zouden de boetes voor deze overtredingen boven de 450 euro uitkomen.

In antwoord op dit technische punt kunnen deze boetes worden gemaximeerd op 450 euro (en dus niet met de volle 8.6% geïndexeerd worden) om te voorkomen dat ze overgaan naar het strafrecht. Dit laatste is onwenselijk met het ook op de gevolgen voor de burger (justitiële documentatie) en de strafrechtketen. Het gaat om een beperkt aantal overtredingen op het totaal.

#### **4 Dilemma's**

Indien het OM de strafrechtelijke verkeersboetes niet indexeert en de Wahv boetes wel geïndexeerd worden, zal dit tot de nodige vragen leiden, de verschillende aanpak is moeilijk uitlegbaar. Een compromis sluiten met het OM en de boetes samen met een lager percentage indexeren is zoals hierboven aangegeven ook moeilijk uitlegbaar. Het is dan beter om helemaal niet te indexeren met als onderbouwing dat de koopkracht van burgers al onder druk staat en indexeren van de verkeersboetes op dit moment de maatschappelijke acceptatie van het boetestelsel aantast. Dit is echter ook een politiek risico omdat dit feitelijk betekent dat de boetes verlaagd worden (het effect ervan wordt kleiner door de geldontwaarding). Bovendien zal dit als een beleidskeuze door JenV worden gezien door MinFin en moet hiervoor dekking worden gevonden op de begroting van JenV. Het gaat naar verwachting om een bedrag van 60 miljoen euro per jaar, het verschil in inkomsten tussen wel indexeren met het huidige inflatiecijfer en niet indexeren.

Er is sprake van tijdsdruk. De tabellen met de nieuwe boetetarieven voor de Wahv boetes moeten uiterlijk half augustus door het OM worden aangeleverd om het besluit eind augustus aan de MR voor te kunnen leggen en inwerkingtreding per 1 januari 2023 nog te kunnen halen. Indien we dus toch af willen wijken van de gangbare indexeringsystematiek, zal hierover snel een besluit genomen moeten worden.

## **5 Politieke en bestuurlijke context**

Als er wordt afgeweken van de gangbare indexeringsystematiek wordt er inkomenspolitiek bedreven. U wordt daarom geadviseerd hier niet zelfstandig over te besluiten maar eerst politiek en binnen het Kabinet het draagvlak voor een afwijking van de indexatiesystematiek te sonderen. Aan de hand hiervan kan eind augustus een voorstel voor de indexatie voorgelegd worden aan de ministerraad. Daarnaast zullen de gemiste inkomsten als het gevolg van niet indexeren bij een breed gedragen politiek besluit, in tegenstelling tot bij een eenzijdig besluit van JenV, niet voor rekening van JenV komen.

## **6 Communicatie**

Nu nog niet van toepassing. Pas als het besluit openbaar wordt (als het naar de Kamers gaat).

## **7 Afstemming**

Deze nota is afgestemd met DWJZ, FEZ, DGSenB, CJIB en OM.

## **8 Bijlagen**

- Brief van het OM
- Eerder nota over de indexatie van de boetes

**Directoraat-Generaal  
Rechtspleging en  
Rechtshandhaving**  
Directie Rechtshandhaving en  
Criminal te tsbestrijding

**Datum**  
18 juli 2022

**Ons kenmerk**  
.