

**23 689**

## **Wijziging van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften en van het Wetboek van Strafvordering**

### **NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 3 maart 1997

Graag beantwoorden wij de in het nader voorlopig verslag gestelde vragen van de leden van de fracties van het CDA en de PvdA. Wij hopen dat deze leden na kennisneming van deze nadere memorie van antwoord hun instemming kunnen betuigen met het voorliggende wetsvoorstel zodat een spoedige afronding van de parlementaire behandeling kan plaatsvinden. Wij hechten zeer aan een invoering op korte termijn van deze wetwijziging.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie betreffende de openbaarheid c.q. openbaarmaking van het concept-wetsvoorstel puntenstelsel wijzen wij erop dat dit stuk, tezamen met het advies van de Raad van State en het nader rapport, als bijlage is meegezonden met de brief aan de Tweede Kamer d.d. 7 maart 1995 (kamerstukken II 1994/95, 22 100, nr. 23) en sindsdien aldaar voor belangstellenden ter inzage ligt. De stukken zijn dus reeds openbaar, hetgeen betekent dat op verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur positief zal worden beslist.

Deze leden vroegen verder hoe de in wetsvoorstel 24 112 voorgestelde administratieve sanctie van inhouding van het rijbewijs valt te verenigen met het in verband met het puntenstelsel aangevoerde bezwaar dat een vergaande sanctie als het verlies van het rijbewijs een vaststelling van persoonlijke schuld vereist.

Allereerst merken wij op dat wetsvoorstel 24 112 geen gevolgen heeft voor de Wet Mulder. Anders dan de vragenstellers wellicht veronderstellen, heeft wetsvoorstel 24 112 alleen betekenis voor snelheids-overtredingen die buiten het regime van de Wet Mulder vallen (d.w.z. overschrijdingen van de maximumsnelheid met meer dan 30 kilometer per uur). Vervolgens wijzen wij erop dat het genoemde bezwaar samenhangt met de omstandigheid dat invoering van een puntenstelsel naar de mening van de regering vooral zinvol zou zijn op het terrein van de Wet Mulder. Deze wet gaat echter uit van een strenge aansprakelijkheid van de kentekenhouder en in zo'n systeem past inhouding van het rijbewijs inderdaad niet, omdat de persoonlijke schuld niet vaststaat. In het systeem van wetsvoorstel 24 112 daarentegen kan de sanctie alleen worden opgelegd bij staandehouding van de overtreder en niet bij constatering op kenteken, zodat steeds vaststaat dat degene aan wie de

sanctie wordt opgelegd, daadwerkelijk heeft gereden.

In aansluiting op het voorgaande vroegen de leden van de CDA-fractie nog of de behoefte aan individualisering van de straftoemeting bij het systeem van wetsvoorstel 24 112 niet nog meer aanwezig is dan bij het puntenstelsel. Hierover merken wij op dat de behoefte aan individualisering van de straftoemeting geen rol heeft gespeeld bij de afwijzing van het puntenstelsel. Ook het puntenstelsel verbond sancties aan de vaststelling van objectieve feiten, zonder rekening te houden met de individuele omstandigheden. Bepaalde feiten leverden zelfs al bij eenmalige overtreding voldoende punten op voor inhouding van het rijbewijs. In zoverre verschilt het puntenstelsel niet van het stelsel van wetsvoorstel 24 112.

Tot slot vroegen deze leden ons in te gaan op de bezwaren die prof. mr. M. S. Groenhuijsen in het Nederlands Juristenblad heeft aangevoerd tegen de in wetsvoorstel 24 112 voorgestelde administratieve sanctie van inhouding van het rijbewijs. Deze bezwaren komen er op neer dat de voorgestelde sanctie dermate ingrijpend is dat zij alleen door de strafrechter zou mogen worden opgelegd en voorts dat die sanctie vraagt om grote differentiatie, rekening houdend met de omstandigheden van ieder geval. Onder verwijzing naar de schriftelijke behandeling van wetsvoorstel 24 112 in de Tweede Kamer willen wij hierover slechts het volgende opmerken. Een ingrijpende sanctie als hier voorgesteld wordt naar onze mening gerechtvaardigd door de ernst van de betrokken delicten (excessieve snelheidsoverschrijding en ernstige gevallen van rijden onder invloed) en door de – meermalen door met name de Tweede Kamer onderstreepte – noodzaak voor de overheid er alles aan te doen deze delicten terug te dringen. Van het systeem, dat wordt gekenmerkt door eenvoud van oplegging en duidelijkheid over de sancties, wordt een grote preventieve werking verwacht.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of het niet van inconsistentie getuigt door enerzijds de uitoefening van alle dwangmiddelen in handen te leggen van de officier van justitie te Leeuwarden, onder andere uit een oogpunt van zorgvuldigheid en rechtsgelijkheid, terwijl anderzijds in het wetsvoorstel geen uniforme sanctie is opgenomen ten aanzien van het te laat doorzenden van een beroepschrift door de officier van justitie. Van een inconsistentie is naar onze mening geen sprake: de waarborg voor de gelijkheid van rechterlijke beslissingen in het kader van de Wet Mulder wordt immers steeds door de Hoge Raad geboden. Zo ook op het punt van de aan een te laat doorzenden van het beroepschrift door de officier aan de kantonrechter te verbinden gevolgen, zo antwoorden wij deze leden.

Voorts hebben de leden van de PvdA-fractie de toelaatbaarheid van een mandaat van de officier van justitie te Leeuwarden aan het CJIB inzake de toepassing van de dwangmiddelen aan de orde gesteld. Deze leden gaven aan, de uitgebreide beantwoording van hun eerder gestelde vraag ten spijt, nog steeds te twijfelen aan de toelaatbaarheid van het mandaat aan het CJIB en zij nodigden de regering uit nogmaals hierover een beschouwing te geven. Wij voldoen graag aan dit verzoek, al nemen wij aan dat deze leden geen behoefte hebben aan een herhaling van de reeds gegeven argumentatie. Wij zullen de toelaatbaarheid en wenselijkheid van het mandaat in het kader van de Wet Mulder derhalve vanuit andere invalshoeken belichten.

Allereerst wijzen wij er op dat in het bestuursrecht het verlenen van mandaat door een bestuursorgaan, overeenkomstig de huidige jurisprudentie en de heersende leer als ook in de derde tranche van de Awb, in beginsel in ruime mate wordt toegestaan (zie ook de nota naar aanleiding van het verslag bij wetsvoorstel derde tranche Awb, kamerstukken II,

1994–1995, 23 700, nr. 5, p. 85–86). Gezien dit uitgangspunt kan de officier van justitie, die bij de uitoefening van zijn taken op grond van de Wet Mulder als een (bijzonder) bestuursorgaan aangemerkt moet worden, in beginsel van zijn bevoegdheden mandaat verlenen. Als wij de leden van de PvdA-fractie goed begrijpen, zijn zij ook deze mening toegedaan. Zekerheidshalve merken wij hierbij nadrukkelijk op, dat genoemd uitgangspunt enkel gelding heeft in het bestuursrecht en derhalve geen gelding heeft ten aanzien van de strafrechtelijke taken van de officier van justitie.

Vervolgens is de vraag of de bevoegdheid tot toepassing van de dwangmiddelen inneming van het rijbewijs en buitengebruikstelling van het voertuig als zeer zware bevoegdheden aangemerkt moeten worden, zo zwaar dat mandaat, ondanks het uitgangspunt, ontoelaatbaar geoordeeld moet worden.

Wij delen de opvatting van de leden van de PvdA-fractie voorzover die inhoudt dat dwangmiddelen in het algemeen bevoegdheden zullen zijn, die zich niet meer voor mandatering lenen. Wij menen echter dat de in de Wet Mulder opgenomen dwangmiddelen inneming van het rijbewijs en buitengebruikstelling van het voertuig niet als zeer zware bevoegdheden aangemerkt kunnen worden. Ten aanzien van de door de leden van de PvdA-fractie aangehaalde voorbeelden uit de memorie van toelichting bij de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Handelingen II, 1993/1994, 23 700, nr. 3, p. 170) merken wij op, dat, anders dan de toepassing van dwangmiddelen, de oplegging van een disciplinaire straf en het geven van bepaalde noodbevelen eerder uitzondering dan regel zijn. Naar de aard bezien is het doel van een disciplinaire straf of een noodbevel in de eerste plaats gericht op ingrijpen in de rechtspositie van betrokkenen, mogelijk zelfs zeer diep. De dwangmiddelen in het kader van de Wet Mulder zijn echter slechts betalingsprijkkels; de verplichting de sanctie te voldoen bestaat al sinds de beschikking onherroepelijk is geworden. Wordt ondanks de toepassing van een dwangmiddel niet betaald, dan wordt het rijbewijs of het voertuig na vier weken weer aan betrokkene teruggegeven. Daarnaast moet niet uit het oog worden verloren dat, anders dan mogelijk is bij een disciplinaire straf of een noodbevel, altijd rechterlijke toetsing vooraf mogelijk is geweest (hetzij tegen de oplegging van de sanctie, hetzij middels verzet tegen het verhaal).

Voorzover de leden van de PvdA-fractie de mandatering aan het CJIB beschouwen als een vermindering van waarborgen die in de toekenning van de bevoegdheden aan de officier van justitie besloten liggen, merken wij nog het volgende op.

Wanneer deze leden zich voorstellen om welke aantallen beslissingen het per jaar gaat (in 1996 zijn 84 109 vorderingen tot toepassing van dwangmiddelen uitgegaan), beslissingen die de officier van justitie naast vele andere beslissingen heeft te nemen, dan zullen zij zich, zo vertrouwen wij, ook kunnen voorstellen dat de officier van justitie veelal genoodzaakt zal zijn de voorbereiding van eerstgenoemde beslissingen in vergaande mate aan medewerkers van het parket over te laten. Het aantal opgelegde Mulder-beschikkingen (in 1996 meer 3,7 miljoen!) heeft een bezinning op de huidige verdeling van de werklast van de parketten onontkoombaar gemaakt. Vanuit het openbaar ministerie is daarom de wens geuit de bevoegdheden in kwestie te concentreren bij de officier van justitie te Leeuwarden en vervolgens deze bestuursrechtelijke bevoegdheden van de officier van justitie aan het CJIB te mandateren. Gezien de taak en positie van het CJIB en het reeds bestaande mandaat inzake de toepassing van het verhaal met dwangbevel, kan de toepassing van dwangmiddelen gezien worden als passend in de sfeer van de normale werkzaamheden van het CJIB. Daarnaast zien wij, dit in reactie op een

opmerking van deze leden hierover, niet in waarom het CJIB geen individuele belangenafweging en een toetsing aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit zou kunnen waarborgen.

De officier van justitie te Leeuwarden blijft, ook na het mandaat aan het CJIB, ten volle verantwoordelijk voor de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheden. Hij kan de gemandateerde bevoegdheid altijd zelf uitoefenen, bindende aanwijzingen geven aan het CJIB of desnoods het mandaat ongedaan maken. Terecht merken de leden van de PvdA-fractie op dat de Raad van Toezicht van het CJIB, waarin leden van het openbaar ministerie en een rechter zitting hebben, toezicht houdt op de taakuitoefening van het CJIB. Daaronder vallen ook de taken die krachtens mandaat worden uitgeoefend. De Raad van Toezicht adviseert de vergadering van procureurs-generaal over de wijze waarop het CJIB zijn taak en de daaruit voortvloeiende werkzaamheden verricht. De door de vergadering van procureurs-generaal uitgevaardigde richtlijnen zijn ook voor het CJIB bindend. Deze richtlijnen zijn openbaar. Voor wat de Wet Mulder betreft zijn er de Richtlijn inzake misdrijven, overtredingen en gedragingen als bedoeld in de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, waarin zijn opgenomen de bijlagen van deze wet en het Transactiebesluit 1994 (vastgesteld in de vergadering van procureur-generaal van 19 september 1995, in werking getreden 1 januari 1996) en de Richtlijn Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (vastgesteld in de vergadering van procureur-generaal van 23 november 1995, in werking getreden 1 januari 1995 (Stcrt. 1994, 250)). De laatstgenoemde richtlijn bevat onder meer aanwijzingen ten aanzien van de toepassing van de dwangmiddelen (hoofdstukken 4, 5 en 6). De in die hoofdstukken neergelegde richtlijnen zullen op het CJIB van toepassing zijn indien dit wetsvoorstel zal zijn aanvaard. Daarnaast hanteert het CJIB een aantal interne, door de Raad van Toezicht goedgekeurde, administratieve richtlijnen die, indien ze openbaar zouden worden gemaakt, licht tot misbruik aanleiding kunnen geven.

Ten aanzien van het bestaande mandaat aan het CJIB inzake de toepassing van het verhaal krachtens dwangbevel merken wij op dat in de jurisprudentie het bestaande mandaat van de toepassing van het verhaal met dwangbevel nimmer ongeoorloofd is geoordeeld. In de (rechts-) praktijk van de Wet Mulder zijn hierover geen bezwaren bekend. Gezien het uitgangspunt dat mandaat in het bestuursrecht in beginsel in ruime mate is toegestaan en gezien ook het functioneren van het CJIB wekt dat geen verbazing.

Wij hopen met het bovenstaande een afdoende reactie te hebben gegeven op de vragen en opmerkingen van de PvdA-fractie naar de toelaatbaarheid van het mandaat en de gevolgen ervan.

De aan het woord zijnde leden van de PvdA-fractie hebben, in het verlengde van hun eerder gestelde vraag over hetzelfde onderwerp, verzocht toe te lichten of betrokkenen aan wie de toepassing van een dwangmiddel is aangezegd, een reële mogelijkheid hebben de uitvoering ervan te voorkomen door de rechter in kort geding te benaderen.

In de eerste plaats merken wij op, dat betrokkenen de toepassing van dwangmiddelen altijd kunnen voorkomen door betaling van de onherroepelijk geworden beschikking en de daarop gevallen verhogingen. Betrokkenen worden hier meermalen op gewezen. In de tweede plaats betekent het onherroepelijk zijn van de beschikking, dat betrokkenen óf hebben afgezien van beroep op de rechter óf door de rechter niet in het gelijk zijn gesteld. In de praktijk wordt de behoefte aan extra rechtsbescherming in de vorm van een kort geding daarom nauwelijks gevoeld.

Als een betrokkene desalniettemin nog een kort geding aanhangig wil maken, kan hij dat zowel voor als tijdens de toepassing van de dwangmid-

delen doen. Het kort geding zelf heeft geen schorsende werking, al heeft de president de mogelijkheid op zeer korte termijn uitspraak te doen, zo antwoorden wij de leden van de PvdA-fractie.

Anders dan de leden van de PvdA-fractie opmerkten, menen wij hun vraag naar de werkdruk van het parket van de officier van justitie te Leeuwarden wel reeds beantwoord te hebben, zij het dat wij daarbij geen exacte cijfers hebben kunnen aangeven. Graag doen wij dit laatste hierbij alsnog. Wij verwachten dat de parketten jaarlijks ongeveer 23 500 vorderingen tot gijzeling zullen moeten voorbereiden. Op de werkdruk van het parket zal dit aantal slechts een beperkt effect hebben, omdat de administratieve werkzaamheden voor een deel geautomatiseerd kunnen worden (elektronische aanlevering van de zaakgegevens vanuit de parketten in het land naar Leeuwarden). Aldus ons antwoord op een desbetreffende vraag van de PvdA-fractie.

De leden van de PvdA-fractie hebben ten slotte gevraagd naar een nadere uiteenzetting over de toegankelijkheid van de rechter in relatie tot het vereiste van zekerheidstelling. Wij hebben in de memorie van antwoord aangegeven dat wij geen reden zien om aan te nemen dat de huidige regeling de toegang tot de rechter in het algemeen ontoelaatbaar beperkt. Er zijn in de jurisprudentie enkele specifieke, op zichzelf bijzondere gevallen aan de orde geweest, waarin het stellen van de zekerheid niet onverkort gehandhaafd mocht blijven. Het betrof gevallen waarin door de cumulatie van zekerheidstellingen enerzijds en de inkomenspositie van betrokkene anderzijds de toegang tot de rechter in het concrete geval wel ontoelaatbaar in het gedrang kwam. Met het oog op dergelijke bijzondere gevallen hebben wij de leden geantwoord, dat ingevolge de jurisprudentie van de Hoge Raad, de toegang voor een ieder verzekerd blijft. Elke rechter kan, indien zich een dergelijk bijzonder geval wederom zou voordoen, het vereiste van zekerheidstelling opzij zetten wegens strijd met een ieder verbindende verdragsbepaling, in casu artikel 6 van het EVRM. Ingrijpen van de wetgever is om die reden thans niet noodzakelijk. Bovendien is het onzes inziens niet goed mogelijk in de wet in abstracte zin aan te geven wanneer door het verlangen van een zekerheid in verhouding tot het inkomen van betrokkene de toegang tot de rechter te zeer beperkt zou worden, zo antwoorden wij de leden van de PvdA-fractie ten slotte.

De Minister van Justitie,  
W. Sorgdrager

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
A. Jorritsma-Lebbink