

Vergaderjaar 2013–2014

33 697

Wijziging van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, het Wetboek van Strafvordering en de Gemeentewet in verband met de digitalisering van de handhaving van veelvoorkomende overtredingen (Wet digitale handhaving veelvoorkomende overtredingen)

B

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 17 juni 2014

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
2. Mogelijk maken digitale handhaving	2
3. Alternatieven	4
4. Naheffingen gemeentelijke belastingen	5
5. Administratieve lasten	6

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag dat de leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie hebben uitgebracht. Graag maak ik van de gelegenheid gebruik om op de opmerkingen van de leden van de verschillende fracties te reageren en de gestelde vragen te beantwoorden.

1. Inleiding

Het verheugt mij dat de leden van de **CDA**-fractie zich kunnen vinden in de voorgestelde regeling en ik ben uiteraard graag bereid in het navolgende de enkele vraag die deze leden nog hebben over het voorstel, te beantwoorden.

De leden van de **SP**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij vinden dat de politie met zijn tijd mee moet gaan, en daarbij hoort digitale verwerking van de bonnen. Dat dit met zich mee zou brengen dat geen bon meer wordt achtergelaten of uitgereikt aan de betrokkene, achten deze leden te ver gaan. Met de leden van de **SP**-fractie ben ik het eens dat burgers het recht hebben op een goede mogelijkheid om zich te verweren. Bij de door mij voorgestelde digitale handhaving van veelvoorkomende overtredingen wordt daarmee uitdrukkelijk rekening gehouden. In paragraaf 2 van deze memorie ga ik hierop nader in.

Wat betreft de opmerking van de aan het woord zijnde leden dat een snelheidsovertreding iets anders is dan een bekeuring voor een geconstateerde veelvoorkomende overtreding, kan ik opmerken dat de met dit

wetsvoorstel voorgestelde digitalisering van de handhaving ten opzichte van de huidige handhaving van veelvoorkomende overtredingen niets verandert ten aanzien van de huidige werkwijze behalve dat de verwerking van de geconstateerde overtreding wordt gestroomlijnd door deze verwerking van feitgecodeerde overtredingen in de handhavingketen verder te digitaliseren. Het uitgangspunt blijft dat de betrokkene – indien mogelijk – staande wordt gehouden. Juist het persoonlijk contact tussen de opsporingsambtenaar en de betrokkene biedt de gelegenheid toelichting te geven op de geconstateerde overtreding en de reactie die hierop volgt. Verder wordt voorzien in een standaardkennisgeving wanneer de betrokkene niet aanwezig is bij het voertuig wanneer de verbalisant een parkeerovertreiding constateert (zie paragraaf 2). Bovendien voorziet dit wetsvoorstel erin dat, anders dan nu, door de verbalisant een foto wordt gemaakt van de desbetreffende overtredingssituatie. Deze vastlegging borgt een feitelijke voorstelling van zaken.

Het doet mij veel genoegen dat de leden van de **D66**-fractie positief staan tegenover de met de digitale handhaving beoogde hogere kwaliteit van het verbaliseren van veelvoorkomende overtredingen. Voorts zijn zij het eens met de regering dat digitale handhaving de kans op verwerkingsfouten vermindert en dat de beoogde snellere afhandeling van zaken de rechtszekerheid dient.

Deze leden vragen naar het aantal voor fout parkeren opgelegde sancties waartegen bezwaar en beroep is ingesteld. Van de in 2012¹ ingestroomde parkeerkas bij het CJIB is 78.383 keer bezwaar aangetekend bij de officier van justitie en vervolgens 11.171 keer beroep ingesteld bij de kantonrechter. Daarnaast wordt door deze leden gevraagd hoeveel van deze zaken gegrond zijn verklaard op grond van een verwerkingsfout. Deze vraag kan ik helaas niet beantwoorden. Er zijn zeer veel verschillende redenen waarom mensen in bezwaar of beroep gaan tegen een opgelegde sanctie. Door het openbaar ministerie wordt niet apart geregistreerd wat de reden van de vernietiging van een parkeerboete is. Een registratieverplichting zou een extra administratieve last met zich meebrengen die bovendien niet noodzakelijk is om de beroepschriften op een juridisch correcte wijze af te handelen. Zelfs indien dit wel zou worden bijgehouden dan nog is niet direct inzichtelijk op welke grond de zaak is vernietigd. Een verwerkingsfout in het kenteken, datum en plaats leidt namelijk niet in alle gevallen tot vernietiging. Dit is sterk afhankelijk van een aantal omstandigheden dan wel de gronden van beroep. Indien een betrokkene niet in zijn verdedigingsbelang is geschaad, leidt een verwerkingsfout of verschrijving niet tot vernietiging. Het gerechtshof te Leeuwarden formuleert het in dergelijke gevallen (bijv. een verschrijving in de pleeglocatie) als volgt: redelijkerwijs kan geen misverstand zijn ontstaan omtrent de vraag op welke gedraging de opgelegde sanctie betrekking heeft en waartegen hij zich moet verdedigen. Voor vernietiging van de sanctie in verband met de gedeeltelijk onjuiste vermelding van de pleeglocatie bestaat daarom geen aanleiding.²

2. Mogelijk maken digitale handhaving

Bij elke vorm van handhaving spelen de rechtsbescherming en het rechtsgevoel een belangrijke rol. Het mag niet zo zijn dat de stroomlijning van de verwerking van de gegevens van de door de verbalisant geconsta-

¹ Bron CJIB. De cijfers zijn hier mee redelijk stabiel. Instroom 2011: 79.829 keer beroep bij de officier van justitie en 10.804 keer beroep bij de kantonrechter. De cijfers van 2013 zijn niet opgenomen omdat het gelet op de betaal- en beslistermijnen mogelijk is dat voor een zaak die eind 2013 is ingestroomd nu nog beroep bij de kantonrechter wordt ingesteld.

² Zie bijv. de uitspraken van het Hof Leeuwarden., ECLI:NL:GHLEE:2009:BK5530 en ECLI:NL:GHLEE:2008:BG3836.

teerde overtreding door het werken met de PDA (*personal digital assistant*, PDA) en het achterwege laten van een papieren aankondiging van de beschikking, leidt tot aantasting van de verweermogelijkheden van de betrokkene. Daarom heeft de regering, naar aanleiding van de door de leden van verschillende fracties uit de Tweede Kamer geuite bezwaren tegen het volledig achterwege laten van de papieren bekeuring (Kamerstukken II 2013/14, 33 697, nr. 6), besloten om naast de voorgestelde digitalisering van de handhaving van veelvoorkomende overtredingen en het maken van foto's door de verbalisant bij een geconstateerde parkeerovertreiding eveneens te voorzien in het achterlaten van een standaardkennisgeving. Deze kennisgeving zal worden achtergelaten op het voertuig wanneer de betrokkene niet aanwezig is bij de constatering van een parkeerovertreiding door de verbalisant. De leden van de fracties van **D66**, **CDA** en **SP**, mede namens de fracties van de **VVD** en **PvdA**, begrijpen de gedane toezegging aldus dat de regering met de standaardkennisgeving de papieren bekeuring oftewel «het geeltje» bedoelt. Dit berust op een misverstand, dat ik graag wegneem door te verduidelijken wat is beoogd. De standaardkennisgeving die zal worden achtergelaten is niet hetzelfde als de papieren bekeuring als aankondiging van de beschikking, bedoeld in het thans geldende artikel 4, tweede lid, van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersovertredingen (Wahv). De standaardkennisgeving is bedoeld om de betrokkene te informeren dat hij een overtreding heeft begaan en dat hiervoor proces-verbaal is opgemaakt, zodat de betrokkene in de gelegenheid is zich voor zijn verdediging te prepareren. Op basis van de kennisgeving kan de betrokkene, indien nodig, meteen starten met het vergaren van materiaal die zijn lezing van het gebeurde kan ondersteunen. De standaardkennisgeving betreft dus niet de aankondiging van de beschikking, bedoeld in het thans geldende artikel 4, tweede lid, Wahv, en het voorgestelde artikel 4, derde lid, Wahv. Op de huidige papieren aankondiging moeten verschillende velden worden ingevuld, met alle in de memorie van toelichting geschetste nadelen van dubbel invulwerk en op fouten die met de voorgestelde digitalisering worden weggenomen, terwijl de standaardkennisgeving een algemene boodschap betreft voor alle parkeerovertreidingen.

De toezegging van het achterlaten van een standaardkennisgeving op het voertuig wanneer de betrokkene niet aanwezig is bij een door de verbalisant geconstateerde verkeersovertreding, is gelet op het voorgaande niet omgezet in een nota van wijziging. Aan deze toezegging wordt uitvoering gegeven door middel van een werkinstructie van de nationale politie. Om de reden dat de standaardkennisgeving een ander doel en een andere status heeft dan een aankondiging van de beschikking in de zin van de wet, worden de voorstellen van de fracties van het **CDA**, **SP** en **D66** inzake het handhaven van de eerste volzin van artikel 4, tweede lid, Wahv, of het omzetten van de «kan bepaling» in artikel 4, derde lid (nieuw), Wahv, in een «moet-bepaling» niet overgenomen. Wat betreft de vervolgvraag van de hiervoor genoemde leden merk ik op dat, indien dit voorstel tot wet wordt verheven, bij de digitale handhaving van veelvoorkomende overtredingen de verbalisant geen papieren bekeuring meer uitreikt aan de betrokkene of achterlaat op diens voertuig. Van een aankondiging van de beschikking is dus geen sprake meer. Wel wordt bij een digitaal uitgeschreven overtreding bij parkeerovertreidingen waarbij de betrokkene niet aanwezig is altijd een standaardkennisgeving door de verbalisant achtergelaten op het voertuig. Wat betreft de vraag of de betrokkene met succes een beroep kan doen op het feit dat hij geen standaardkennisgeving heeft aangetroffen, kan worden geantwoord dat volgens de vaste jurisprudentie van het Hof te Leeuwarden de door de verbalisant ingevoerde gegevens in de PDA in beginsel een voldoende grondslag bieden voor de vaststelling dat de gedraging is verricht (bijv. arrest Hof Leeuwarden, LJN: BD5658). Dit betekent bijvoorbeeld dat

wanneer een papieren aankondiging van het voertuig is weggewaaid, toch een geldige beschikking tot stand komt. Met betrekking tot het aangehaalde voorbeeld van deze leden, kan worden opgemerkt dat indien een parkeerovertreding is begaan met een voertuig met een vals kenteken, de eigenaar van het kenteken de opgelegde sanctie ontvangt in de vorm van een beschikking en hij zal moeten aantonen dat de parkeerovertreding hem niet aangaat. Dit is nu het geval en straks ook, aangezien het achterlaten van een papieren aankondiging (nu) of het achterlaten van een standaardkennisgeving (straks) hierin geen verandering brengt. Het betreft immers een parkeerovertreding van een voertuig met een vals kenteken. Met de gemaakte foto's door de verbalisant kan de betrokkene, eenvoudiger dan nu, aantonen dat sprake is van een auto met een vals kenteken en dat hem de overtreding dus niet aangaat. Voorts is het zo dat bij de voorgestelde digitale handhaving van veelvoorkomende overtredingen de verbalisant met de PDA de gegevens van het kenteken meteen kan controleren. Als de gegevens bij het kenteken niet overeenkomen met het voertuig dat de verbalisant voor zich heeft dan kan dat reeds ter plekke door hem worden vastgesteld. Op deze wijze worden de voordelen van de digitale handhaving volledig benut en wordt voorzien in een adequate rechtsbescherming van de betrokkene.

3. Alternatieven

De leden van de **SP**-fractie merken, mede namens de fractie van de **PVV**, op dat de buitengewoon opsporingsambtenaren in veel gemeenten zonder problemen al een miniprinter bij zich kunnen hebben. Het klopt dat de meeste parkeerwachters in gemeenten een miniprinter bij zich dragen. Deze buitengewoon opsporingsambtenaren zijn veelal in dienst van een gemeente en hebben doorgaans als enige taak de handhaving van parkeervoorschriften. Het is aan de gemeenten zelf te bepalen of zij hun buitengewoon opsporingsambtenaren bij de handhaving van veelvoorkomende overtredingen al dan niet uitrusten met een miniprinter. Wat betreft de constatering van deze leden dat 5,4 miljoen euro aan kosten naar hun oordeel in geen verhouding staat tot de beoogde winst van de voorgestelde digitale handhaving van veelvoorkomende overtredingen, en daarom een verzoek doen om een nadere beschouwing van de regering dat de miniprinters vanuit financieel oogpunt niet kunnen worden aangeschaft, wil ik aangeven dat het kostenaspect van 5,4 miljoen euro voor de aanschaf van de miniprinters enkel ziet op de politie en niet op de buitengewoon opsporingsambtenaren (uitvoeringstoets, blz. 22). Voorts kost de aanschaf en het onderhoud van miniprinters de politie 5,4 miljoen euro op jaarbasis (uitvoeringstoets blz. 8 en blz. 22), hetgeen niet als een gering bedrag kan worden bestempeld. Dat daartegenover staat dat met de voorgestelde digitale handhaving van veelvoorkomende overtredingen veel tijdswinst kan worden gerealiseerd, doet daar niets aan af. Gelet op het bovenstaande blijf ik het alternatief van de miniprinter, evenals de politie, vanuit financieel oogpunt onhaalbaar vinden. Daarnaast dient, vanuit praktisch oogpunt, de opsporingsambtenaar van de politie, gelet op zijn ruimere handhavingstaken, niet verder te worden beperkt in zijn bewegingsvrijheid door het toevoegen van de miniprinter aan de koppel. Ten slotte vragen voornoemde leden of het nog noodzakelijk is dat politieagenten parkeerbonnen uitdelen en of zij nog hun tijd niet beter kunnen besteden. Graag wil ik onderstrepen dat het noodzakelijk is dat politieagenten veelvoorkomende overtredingen blijven handhaven, waaronder parkeerovertredingen, aangezien ik van mening ben dat als iemand een verkeersovertreding begaat, daar een sanctie op dient te volgen. Het is onwenselijk als een politieagent die op straat wordt geconfronteerd met een parkeerovertreding – zoals het zonder vergunning parkeren op een invalideplaats – hiertegen niet

verbaliserend kan optreden. Het is ook zinvol dat politieagenten parkeerovertredingen handhaven, aangezien niet alle gemeenten beschikken over buitengewoon opsporingsambtenaren. Daarnaast betreffen de parkeerovertredingen slechts een deel van de veelvoorkomende overtredingen die de politie handhaaft. Andere overtredingen zijn bijvoorbeeld als bestuurder een kruispunt blokkeren (R 331), snelheidsoverschrijdingen binnen de bebouwde kom (VA 04 e.v.) en als bestuurder geen voorrang verlenen aan bestuurders van een tram (R 338).

Met de leden van de SP-fractie ben ik het eens dat de door hen aangehaalde passage uit de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II, 2013/2014, 33 697, nr. 6, blz. 11) iets anders is dan hetgeen in het verslag staat, te weten: *«De leden van de SP-fractie hebben begrip om niet te gaan werken met een miniprinter»* (Kamerstukken II, 2013/14, 33 697, nr. 5, blz. 8). Abusievelijk is in de opsomming van de volgende passage uit de nota naar aanleiding van het verslag *«Het alternatief van de miniprinter, blijf ik, evenals de politie en onder meer de leden van de PVV-fractie, de leden van de SP-fractie en de leden van de VVD-fractie, op dit moment onhaalbaar vinden vanuit financieel en praktisch oogpunt»*, de **SP**-fractie opgenomen.

4. Naheffingen gemeentelijke belastingen

De leden van de **D66**-fractie constateren, mede namens de leden van de **PVV**-fractie, dat bij de Wahv sprake is van zekerheidsstelling tot het bedrag van de op de overtreding gestelde sanctie en dat bij de gemeentelijke naheffing griffierecht wordt geheven. De genoemde leden verbinden hieraan de conclusie dat sprake is van ongelijke behandeling van gelijke gevallen. Naar het oordeel van de regering is echter geen sprake van gelijke gevallen. Op grond van de Wahv kunnen de meest eenvoudige en veelvoorkomende verkeersovertredingen administratiefrechtelijk worden afgedaan. De overtredingen in de zin van de Wahv hebben een ruim bereik en kunnen variëren van te hard rijden, bumperkleven, door roodlicht rijden tot fout parkeren. Voor wat betreft de systematiek van de Wahv geldt, zoals voornoemde leden opmerken, dat de betrokkene een zekerheidsstelling dient te betalen tot het bedrag van de boete van de op de overtreding gestelde sanctie alvorens de kantonrechter de zaak in behandeling neemt. Deze zekerheidsstelling betreft in het merendeel van de in de bijlage bij de Wahv opgenomen parkeerovertredingen € 90,-, maar kan ook € 370,- euro betreffen wanneer de bestuurder van een voertuig parkeert op een gehandicaptenparkeerplaats terwijl het parkeren geen rechtstreeks verband houdt met het vervoer van een gehandicapte. Het (na)heffen van parkeerbelastingen voor voertuigen houdt echter verband met het reguleren van parkeren als onderdeel van het gemeentelijke verkeersbeleid en is verbonden aan een door de gemeente uit te voeren vergunningstelsel. Het bereik van de gemeentelijke parkeerbelastingen is beperkt tot twee soorten, ten eerste een belasting voor het daadwerkelijk parkeren op daarvoor aangewezen plaatsen ('bezoekers') en ten tweede een belasting voor een vergunning om te parkeren op daarvoor aangewezen plaatsen ('bewoners'). Met de parkeerbelasting wordt het parkeergedrag van bewoners of bezoekers van een gemeente gereguleerd. Wanneer deze belasting niet wordt voldaan door degene die het voertuig tijdelijk heeft geparkeerd, kan ingevolge artikel 3, eerste lid, van het Besluit gemeentelijke parkeerbelastingen, een naheffingsaanslag worden opgelegd van maximaal € 58,-. Indien tegen de fiscale naheffing van de parkeerbelastingen na bezwaar ook beroep wordt ingesteld dan is de betrokkene griffierechten verschuldigd. In eerste instantie € 45,- griffierecht en pas in hoger beroep € 122.

Zoals de hierboven genoemde bedragen laten zien, is er sprake van enig verschil tussen de kosten van de zekerheidsstelling bij het instellen van

bezwaar en beroep tegen Wahv- parkeerovertradingen en de griffierechten wanneer bezwaar of beroep wordt ingesteld tegen de naheffing van parkeerbelastingen. Deze verschillen zijn te rechtvaardigen vanuit het geschetste verschil in perspectief en context van beide regelingen. Daarnaast geldt zowel bij Wahv-overtradingen als bij het heffen van parkeerbelastingen dat indien de betrokkene in het gelijk wordt gesteld de door de betrokkene betaalde zekerheidsstelling of het griffierecht (8:74 Awb) wordt terugbetaald. Gelet op het voorgaande leidt de beroepsprocedure via de belastingrechter bij de naheffing van parkeerbelastingen er niet toe dat de betrokkene zijn zaak minder snel geneigd zou zijn door te zetten dan bij parkeerovertradingen die via de Wahv worden afgedaan. De regering ziet dan ook geen aanleiding om de gemeentelijke naheffing gelijk te stellen met de zekerheidsstelling van de Wahv.

5. Administratieve lasten

De leden van de fractie van **D66** verzoeken de regering ten slotte, mede namens de **PVV**-fractie toe te lichten waarom het aantal staande houdingen jaarlijks afneemt en het verschil uit te leggen tussen de in de memorie van toelichting opgenomen cijfers over het aantal staandehoudingen waarin een (buitengewoon) opsporingsambtenaar jaarlijks een aankondiging van een beschikking uitreikt en de door deze leden aangehaalde gegevens uit de Politierapportage CJIB 2010, 2011 en de eerste 9 maanden 2012 (Kamerstukken I, 2012/13, nr. 29 398, E, blz. 4).

Uit het eerder door mij naar de Tweede Kamer gestuurde onderzoek van het WODC uit 2011 (Kamerstukken II, 2012/13, 29 398, nr. 359) blijkt dat de daling van het aantal staandehoudingen de laatste jaren verklaard kan worden door een aantal verschillende oorzaken. Het rapport noemt onder meer de afname van de verkeersdrukte als gevolg van de economische crisis, de afschaffing van de bonnenquota en mogelijke gedragseffecten van de politie en burgers (p. 53–54). De cijfers genoemd in de memorie van toelichting zijn gebaseerd op het aantal staandehoudingen in het jaar 2011 (747.672 staandehoudingen). Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel in het najaar van 2012, waren de cijfers van 2011 het meest recente volledig beschikbare jaar. Vandaar dat in de memorie van toelichting het aantal van ongeveer 750.000 staandehoudingen op jaarbasis is opgenomen. In 2012 (501.073) en 2013 (554.529) is het aantal staandehoudingen ten opzichte van 2011 verder afgenomen. In 2013 is het aantal staandehoudingen ten opzichte van 2012 overigens licht gestegen.³

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten

³ Er is in ruim 50.000 zaken meer staandegehouden. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/02/07/overtradingen-2013-wet-administratiefrechtelijke-handhaving-verkeersvoorschriften.html>