

Vergaderjaar 1995–1996

**23 689**

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

**Nr. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 21 mei 1996

#### **Inleiding**

Sinds uw Kamer het verslag over dit wetsvoorstel heeft uitgebracht, is er de nodige tijd verstreken alvorens wij deze nota naar aanleiding van het verslag aan uw Kamer konden doen toekomen. Hoewel wij dit lange tijdsverloop op zichzelf niet wenselijk achten, menen wij toch op goede gronden gewacht te hebben met het aanbieden van deze nota totdat wij ook de bijbehorende nota van wijziging konden aanbieden.

Nog voordat het verslag destijds door uw Kamer werd uitgebracht, is op het Ministerie van Justitie de Oriëntatiegroep Restyling Wet Mulder in het leven geroepen. Deze werkgroep had tot taak te bezien op welke punten de wet, die immers pas in 1992 in het gehele land in werking was getreden, (nog verder) kon worden verbeterd of vereenvoudigd. Dit maakte een beantwoording van het verslag, nog voordat de werkgroep met haar aanbevelingen gereed zou zijn, niet opportuun. De werkzaamheden van de werkgroep en natuurlijk het enkele tijdsverloop sinds het indienen van het wetsvoorstel, hebben in 1995 uiteindelijk geresulteerd in een aantal voorstellen voor het aanbrengen van technische wijzigingen en bescheiden bijstellingen. Het jaarlijks toenemende aantal opgelegde beschikkingen (ter illustratie: in 1994: 2,5 miljoen, in 1995: 3,2 miljoen) en de daarmee samenhangende zorg voor een effectieve en efficiënte afdoening heeft een grote rol gespeeld bij de totstandkoming van de nieuwe wijzigingsvoorstellen. Om ook in de toekomst over een goed functionerend systeem van administratiefrechtelijke afdoening van verkeersvoorschriften te kunnen beschikken, bleek daarom het uitbrengen van een nota van wijziging noodzakelijk.

Tijdens het uitwerken van de voorstellen in de nota van wijziging, is steeds overleg gepleegd met degenen die betrokken zijn bij de uitvoering van de Wet Mulder. De uit deze wisselwerking tussen beleid, wetgeving en uitvoering voortkomende vragen en verlangens hebben wij gemeend allemaal tegen het licht te moeten houden alvorens te besluiten de nota van wijziging er wel of niet mee aan te vullen. Het mag duidelijk zijn, dat dit de nodige tijd heeft gevergd.

Een complicerende factor in dit geheel is geweest de totstandkoming in 1995 van de zogenaamde Leemtewet Algemene wet bestuursrecht (Stb. 1995, 250). Pas halverwege 1995 is de definitieve tekst van de met artikel

13a uit het onderhavige wetsvoorstel corresponderende bepaling van de Awb vastgesteld. Wij hadden er al voor gekozen om bij de regeling van de proceskostenveroordeling in het onderhavige wetsvoorstel zo nauw mogelijk aan te sluiten bij de regeling in de Awb. De wijziging van de Awb op dat punt diende daarom ook tot wijziging van de Wet Mulder te leiden.

Dat deze nota naar aanleiding van het verslag op zich heeft laten wachten, getuigt daarom van de zorg onzerzijds voor het optimaal functioneren van deze wet in de praktijk.

### **Algemeen**

Een eenduidig onderscheid, zoals door de leden van de PvdA-fractie gevraagd, kunnen wij niet geven. Voor een deel van de voorgestelde wijzigingen geldt dat ze zowel uit de praktijk als uit de jurisprudentie voortkomen. Hierbij gaat het om artikel I, onderdelen C, F, H, I, J, K en Q, en artikel II.

Daarnaast blijkt uit de praktijk ook behoefte aan een enkele bijstelling zonder dat daaraan jurisprudentie ten grondslag ligt. Het betreft hier artikel I, onderdelen A, B, D, E, L, M, N, O en P.

De leden van de PvdA-fractie hebben ook een overzicht gevraagd van bescheiden en ingrijpende bijstellingen. Deze vraag stellen zij, naar wij aannemen, naar aanleiding van de passage in de Memorie van Toelichting op pagina 1. Wij hebben echter met bedoelde passage slechts willen aangeven dat sommige wijzigingen niet meer behelzen dan het toevoegen van een enkel woord of zinsdeel. Voorbeeld hiervan is de wijziging van artikel 25, eerst lid, van de wet. Andere wijzigingen bevatten de toekenning van nieuwe bevoegdheden of mogelijkheden, zoals de risico-aansprakelijkheid voor aanhangwagens en de mogelijkheid van een proceskostenveroordeling door de kantonrechter of de Hoge Raad. Het is naar onze mening niet goed mogelijk om aan te geven welke wijzigingen voor de praktijk van meer of minder belang zullen zijn. Juist het geheel van deze wijzigingen zal bepalend zijn voor de verdere verbetering van de doelmatigheid van het politieel en justitieel optreden bij de afdoening van lichte verkeersovertredingen.

De leden van de CDA-fractie antwoorden wij, dat sinds de Wet Mulder in geheel Nederland van kracht is, er sprake is van een vermindering van de totale werklast per opgelegde beschikking. Het aantal opgelegde beschikkingen neemt echter toe. In 1994 zijn ruim 2,5 miljoen beschikkingen opgelegd, hetgeen een toeneming van drie procent betekent ten opzichte van 1993. Afgaande op voorlopige cijfers over het jaar 1995, zijn dat jaar in totaal zelfs ruim 3,2 miljoen beschikkingen opgelegd (het jaarverslag van het Centraal Justitieel Incassobureau over het jaar 1995 is, ten tijde van de beantwoording van de vragen nog niet gereed. Bij vergelijkingen is daarom uitgegaan van de cijfers over 1993 en 1994). Een stijging van dit aantal brengt vanzelfsprekend ook een stijging van de totale werklast met zich mee. Desalniettemin is de werklast onder het systeem van de Wet Mulder lager dan onder het oude strafrechtelijke systeem. Dat neemt niet weg dat de voorgestelde wijzigingen voor een verdere afname van deze lasten zullen zorgen.

Er hebben zich wel verschuivingen in de werklast voorgedaan. De werklast van de politie is duidelijk afgenomen, met name in de administratieve sfeer. Verder wordt verreweg het grootste deel van de overtredingen op kenteken geconstateerd (ruim tachtig procent in 1994 en 1995). Constatering op kenteken brengt minder werklast voor de politie met zich mee dan staande houding.

Het aantal beroepen op de officier van justitie is in 1994 gestegen met twaalf procent ten opzichte van 1993. De officier heeft ook meer beroepen afgedaan in 1994 dan in 1993. Daarbij komt de officier in meer dan de helft

van het aantal ingestelde beroepen tot een vernietiging van de opgelegde beschikking (geldt zowel voor 1993 als voor 1994). Als gevolg van jurisprudentie van de Hoge Raad is de werklast van de officier verder toegenomen.

Omdat het aantal opgelegde sancties is gestegen evenals het aantal door de officier afgedane beroepen, is het aantal beroepen op de kantonrechter die in 1994 zijn ingesteld met ongeveer tien procent gestegen ten opzichte van het aantal beroepen dat in 1993 werd ingesteld. Gemeten naar het totaal aantal opgelegde sancties, bedraagt het percentage waartegen beroep op de kantonrechters wordt ingesteld ongeveer tweetiende procent. Dit is een duidelijke afname ten opzichte van het oude strafrechtelijke systeem van handhaving.

De belasting van de Hoge Raad is duidelijk toegenomen als gevolg van een groot aantal cassatieberoepen. De jurisprudentie van de Hoge Raad heeft ook voor de kantonrechters en officieren van justitie voor een verzwaring van de werklast gevolgen. Zo dient de kantonrechter misslagen in de primaire beschikking, zelf te herstellen, in plaats van te volstaan met een vernietiging van de beschikking (onder andere HR 21 december 1993, DD 94 170).

Dat de Hoge Raad gebukt gaat onder een hoge werklast als gevolg van een exceptioneel groot aantal cassatieberoepen in Mulder-zaken, valt niet te ontkennen. De werklast van de Hoge Raad baart ons dan ook zorgen. De werklast is deels te verklaren uit aanloopproblemen met de Wet Mulder in de periode na de landelijke inwerkingtreding. Er werd immers overgeschakeld van een strafrechtelijk systeem naar een bestuursrechtelijk systeem. Na verloop van tijd nemen aanloopproblemen af, zo is de ervaring. Wij verwachten echter ook een afname van het aantal cassatieberoepen te bereiken door het treffen van maatregelen in de fase voorafgaand aan het beroep op de rechter. Deze maatregelen strekken ertoe de officier van justitie daadwerkelijk meer bij de behandeling van het administratieve beroep te betrekken. Ook zal worden bekeken of er behoefte bestaat aan een vorm van hoger beroep bij wijze van tweede feitelijke instantie. Of daartoe kan worden besloten, valt op dit moment nog niet te zeggen. Daarvoor hangt de problematiek teveel samen met (de tweede en derde fase van) de herziening van de rechterlijke organisatie.

De ervaringen met de incasso door het CJIB van de opgelegde administratieve sancties zijn zeer positief, zo antwoorden wij de leden van de CDA-fractie. Uit het jaarverslag over 1994 van het CJIB blijkt dat bijna vijfentachtig procent van de opgelegde beschikkingen zonder aanmaning worden voldaan, na de eerste aanmaning ongeveer vijf procent wordt voldaan en op de tweede aanmaning nog twee-en-een-half procent. Na het verzenden van de beschikking en de twee aanmaningen is nog slechts ongeveer acht-en-een-half procent van de beschikkingen niet voldaan. Dit beeld over 1994 is ten opzichte van dat van 1993 vrijwel constant gebleven. Verhaal door middel van een dwangbevel is in 1994 minder vaak toegepast dan in 1993. Het percentage dwangbevelen dat tot inning van de vordering heeft geleid is over de gehele periode echter redelijk stabiel, namelijk rond de zestig procent. De effectiviteit van de incasso is aanmerkelijk gestegen sinds de invoering van de standaard verificatie van de adresgegevens *voordat* een zaak aan een deurwaarder wordt overgedragen. Als de officier toepassing van dwangmiddelen vordert bij de kantonrechter, wordt ongeveer in een derde van de gevallen alsnog betaald. Afgaande op voorlopige cijfers lijken deze verhoudingen in 1995 niet noemenswaardig gewijzigd te zijn.

## **Artikel I**

### *Onderdeel A*

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie, antwoorden wij, dat er in 1994 971 lichte verkeersovertredingen zijn begaan met militaire voertuigen. Hoofdmoot van deze overtredingen wordt gevormd door rijden door rood licht, fout parkeren en overtreding van de maximum snelheid. In de maanden januari tot augustus 1995 zijn ruim duizend lichte verkeersovertredingen geconstateerd.

In de Wet Mulder zoals die nu luidt, wordt verwezen naar het begrip bestuurder in de Wegenverkeerswet 1994. De Wet Mulder kan wel aansluiten bij het begrip motorrijtuig zoals dat in de Wegenverkeerswet 1994 is gedefinieerd, maar niet bij het begrip bestuurder uit die wet. Dit begrip in de Wegenverkeerswet 1994 ziet alleen op bestuurders van motorrijtuigen. Zonder de voorgestelde wijziging van de definitie, zouden bestuurders van rijwielen dus niet onder het bereik van de Wet Mulder vallen. Het is echter uitdrukkelijk wel de bedoeling dat lichte verkeersovertredingen door bestuurders van rijwielen veroorzaakt, op de vereenvoudigde wijze kunnen worden afgedaan. Daarom is in de Wet Mulder nu een eigen definitie van bestuurder opgenomen, die niet tot die van motorrijtuigen is beperkt.

Omwille van de leesbaarheid hebben wij gekozen de begripsbepalingen in twee artikelleden onder te brengen. Zou onder besturen ook verstaan moeten worden doen besturen, dan zou dat naar onze mening te gewrongen aandoen. De definities in het eerste lid sluiten nu aan bij het normale spraakgebruik, terwijl die in het tweede lid daarvan expliciet afwijken. De uitbreiding van de definitie van bestuurder in het tweede lid is nodig gebleken om ook degenen die een motorrijtuig doen besturen en daarvoor verantwoordelijk zijn, direct te kunnen aanspreken voor een begane overtreding. Het gaat hierbij om overtredingen begaan met lesauto's, waarvoor niet de betreffende leerling aangesproken dient te worden maar diens rij-instructeur. In de huidige wet blijkt de instructeur echter niet als bestuurder aangemerkt te kunnen worden, aangezien hij niet de persoon is die het stuurwiel daadwerkelijk in handen heeft en de verschillende pedalen bedient.

Allereerst zouden wij het mogelijke misverstand met de leden van de D66-fractie uit de weg willen ruimen, dat pas door schrapping van artikel 5a de wet onverkort van toepassing wordt op gedragingen begaan met een militair voertuig. Zolang bedoelde algemene maatregel van bestuur niet tot stand is gebracht, is daarvan al sprake. Als gevolg van de toezegging van onze ambtsvoorgangers aan de Eerste Kamer, welke in de Kamerstukken is terug te vinden (Handelingen I, 28 augustus 1990, blz. 32-1400), is bedoelde algemene maatregel niet tot stand gebracht. In de praktijk is een kleine wijziging van de wet nodig gebleken, omdat militaire voertuigen geen kenteken in de zin van de wet dragen maar een militair registratienummer. De voorgestelde wijziging beoogt de afdoening van overtredingen begaan met militaire voertuigen geheel gelijk te trekken met die van civiele voertuigen op het punt van de risicoaansprakelijkheid. Ingeval van constatering van een overtreding door een militair voertuig zonder dat de bestuurder is aangehouden, kan de beschikking immers niet aan een kentekenhouder in de zin van artikel 5 gezonden worden. Dit brengt onnodige lasten met zich mee, aangezien wel een vergelijkbaar registratienummer voorhanden is. Kortheidshalve zij verwezen naar de memorie van toelichting voor een beschrijving van de wijze van afdoening.

Van de toezegging aan de Eerste Kamer is, voor zover valt na te gaan, geen mededeling gedaan aan de Tweede Kamer.

#### *Onderdeel C*

De leden van de fracties van PvdA en CDA vragen of de fictie die in artikel 4, derde lid, van de wet wordt voorgesteld gangbaar is. Het gebruik van ficties komt op meerdere plaatsen in het bestuursprocesrecht voor. Een voorbeeld is in artikel 6:19 Awb te vinden. Een fictieve bekendmaking komt tot op heden niet voor. Toch is de voorgestelde fictie geen uitzondering. In feite wordt in artikel 4 alleen een voorziening gegeven voor het vaststellen van het begin van de beroepstermijn, anders gezegd wanneer een eventueel bezwaar of beroep van betrokkene nog ontvankelijk is en wanneer de beschikking onherroepelijk is geworden.

Met het begrip «basisadministratie persoonsgegevens» is aansluiting gezocht bij de gemeentelijke basisadministratie, zoals die recent landelijk is ingevoerd.

Aanleiding voor het opnemen van deze fictie is jurisprudentie van de Hoge Raad (onder andere HR 15 juli 1993, DD 94 002, HR 22 maart 1993, DD 92 298), aldus antwoorden wij op de vraag van de leden van de D66-fractie. Een kentekenhouder is niet verplicht om onjuiste adresgegevens in het kentekenregister te corrigeren. Een onjuist adres in dat register en het als gevolg daarvan niet ontvangen van de beschikking, kan de kentekenhouder onder het huidige recht dan ook niet worden tegengeworpen, aldus de Hoge Raad. Gevolg hiervan is dat de beschikking geen rechtskracht kan verkrijgen omdat deze niet op de juiste wijze is bekend gemaakt. Toevoeging van de fictie stelt veilig dat de beschikking in beginsel altijd rechtskracht kan verkrijgen. Daarvan kan pas sprake zijn indien zowel het kentekenregister als de basisadministratie persoonsgegevens zijn geraadpleegd om het juiste adres te achterhalen. Als een kentekenhouder nalaat om zijn juiste adres in een van de genoemde registers op te nemen en hij de beschikking daarom niet kan ontvangen, achten wij het volstrekt redelijk om uit te gaan van de fictie dat de beschikking wel aan de kentekenhouder bekend is gemaakt.

De vrees die door de leden van de PvdA-fractie geuit wordt delen wij niet. De voorgestelde wijziging strekt er alleen toe om, waar nodig, extra tijd te gunnen aan de politie in verband met de toename van het aantal opgelegde beschikkingen. Vanzelfsprekend blijft het streven om de afhandeling steeds op zo kort mogelijke termijn af te ronden. De verlenging is dan ook alleen nodig gebleken in die gevallen waarin de huidige termijn reeds te kort is.

#### *Onderdeel D*

De verschillende vragen van de fracties van het CDA, de PvdA en D66 op dit onderdeel zullen wij, omwille van de beknoptheid, gezamenlijk te beantwoorden.

Allereerst wensen wij nogmaals de ratio van deze bepaling te benadrukken. Aansprakelijk voor het voldoen van een opgelegde sanctie is de bestuurder van het voertuig waarmee de overtreding is begaan. Om de doelstelling van de wet, een eenvoudige en effectieve afdoening van lichte verkeersovertredingen, niet in het gedrang te laten komen, is gekozen voor een systeem van risico-aansprakelijkheid van de kentekenhouder. Is een overtreding langs mechanische weg geconstateerd en is de bestuurder van het voertuig dus niet aanstonds bekend, dan is de kentekenhouder van het voertuig aansprakelijk. De eenvoud ligt hierin, dat het systeem er van uitgaat dat de kentekenhouder veelal ook de

bestuurder is. Is dat niet het geval, in een minderheid van de gevallen, dan staat de kentekenhouder een beroep op artikel 8 van de wet open en wordt de beschikking alsnog aan de bestuurder opgelegd. Alleen dan had een onmiddellijk onderzoek naar de identiteit van de bestuurder onnodige werklast kunnen voorkomen.

De huidige redactie heeft tot het concrete knelpunt geleid, dat in de jurisprudentie herhaalde malen is uitgemaakt, dat de politieambtenaar op basis van de huidige tekst, in beginsel tot aanhouding moet overgaan. Deze invalshoek bemoeilijkt de effectieve afdoening aanzienlijk, aangezien aanhouding natuurlijk naar verhouding meer tijd in beslag neemt dan constatering op kenteken waarna afdoening op naam van de houder kan plaats vinden. Voor de motivering van de beschikking waarbij de sanctie aan de kentekenhouder werd opgelegd, betekent dit uitgangspunt dat moet worden gemotiveerd waarom aanhouding in concreto niet mogelijk was. Blijkt dit niet overtuigend, dan vervalt de beschikking. Artikel 5 kan dan niet worden toegepast omdat aan een voorwaarde niet is voldaan. Hierin beoogt de voorgestelde wijziging verandering te brengen. De invalshoek wordt nu anders: in beginsel is de vraag of aanhouding een reële mogelijkheid was, niet van belang voor het toepassen van artikel 5. Voldoende is de constatering dat de identiteit van de bestuurder niet terstond vastgesteld is, om wat voor reden dan ook. Een andere vraag is, of het in een aantal gevallen niet toch de voorkeur verdient om tot aanhouding over te gaan, zo antwoorden wij in de richting van de leden van de PvdA-fractie. Dat zal zijn in de gevallen waarin dat een reële mogelijkheid is, bijvoorbeeld bij snelheidsovertredingen die door een surveillancewagen worden geconstateerd. Als aanhouding dan zonder veel problemen mogelijk is, dan kan door het onmiddellijk vaststellen van de identiteit van de bestuurder een onnodig beroep op artikel 8 worden voorkomen. Het systeem is immers gebaseerd op de verwachting dat de houder van het kenteken ook in de meeste gevallen de bestuurder van het voertuig is. Alleen in die gevallen waarin dat niet zo is, kan het systeem extra administratieve lasten meebrengen.

Met een effectieve en eenvoudige afdoening van lichte verkeersovertredingen, valt naar onze mening niet te rijmen dat een politieambtenaar in beginsel moet proberen om de identiteit van de bestuurder van een voertuig te achterhalen waarmee een overtreding is begaan. Dat laat onverlet dat er wel degelijk gevallen zijn, waarin aanhouding juist de effectieve en eenvoudige afdoening ten goede komt. In welk geval van een reële mogelijkheid tot aanhouding sprake is, behoort aan de afweging van de politieambtenaar overgelaten te worden. Wij gaan er van uit dat de politieambtenaar op verstandige wijze deze afweging maakt en daarbij ook betreft dat door aanhouding de identiteit onmiddellijk kan worden vastgesteld. De vrees van de leden van de D66-fractie, dat de redactie van het voorgestelde artikel 5 zó ruim is dat nooit een onderzoek zal hoeven plaats te vinden, delen wij niet. Weliswaar zal op grond van de voorgestelde wijziging zelf een onderzoek in beginsel niet nodig zijn, maar dat betekent niet dat een onderzoek niet mogelijk is. Juist het feit dat de politie-ambtenaren zelf afwegen wat het minste tijd kost (het vaststellen van de identiteit van de bestuurder of het noteren op kenteken), levert de waarborg op die de leden van de D66-fractie blijkbaar wensen. In de richting van de leden van de CDA-fractie, antwoorden wij, dat er naar onze mening in de praktijk geen problemen zullen rijzen over de vraag of van een reële mogelijkheid sprake is. Voor de toepassing van artikel 5 is het antwoord immers niet bepalend.

#### *Onderdelen E en F*

De Wegenverkeerswet 1935 kende in de artikelen 40 (overtredingen) en 41 (misdrijven) een regeling inzake strafbare feiten die werden begaan

door een bij de ontdekking van het feit onbekend gebleven bestuurder van een motorrijtuig.

In dat kader bepaalde artikel 40 dat – in beginsel – de eigenaar of houder van dat motorrijtuig kon worden gestraft voor zover deze niet reeds naast de bestuurder voor dat feit aansprakelijk was (risico-aansprakelijkheid). Artikel 41 bevatte de verplichting voor de eigenaar of houder van het motorrijtuig om de naam en het adres van de bestuurder bekend te maken. Evengoemde bepalingen golden gelijkelijk voor motorrijtuigen waarmee een aanhangwagen werd voortbewogen, gezien het feit dat deze aanhangwagens het kenteken van het trekkend motorrijtuig diende (en nog dienen) te voeren.

In de Wegenverkeerswet 1994 is het bepaalde in de artikelen 40 en 41 vrijwel ongewijzigd overgenomen en wel in de artikelen 181 (overtredingen) en 166 (misdrijven). In verband met het feit dat de WVV 1994 uitgaat van de afzonderlijke kentekening van aanhangwagens (waaronder begrepen opleggers), is in de artikelen 182 en 166 een met de regeling voor motorrijtuigen vergelijkbare voorziening opgenomen voor aanhangwagens. Deze artikelen treden echter eerst in werking als de afzonderlijke kentekenplicht voor aanhangwagens in werking treedt. Dit zal naar verwachting niet voor 1996 of 1997 het geval zijn. Artikel 5a van de onderhavige wet zal ook dan inwerkingtreden. Zodra de afzonderlijke kentekenplicht voor aanhangwagens in werking zal zijn getreden, kan op grond van de Wet Mulder de sanctie worden opgelegd aan de houder van het kenteken van een aanhangwagen, indien het kenteken van het voertuig zelf niet bekend is. Als de kentekenhouder van de aanhangwagen geconfronteerd wordt met diens risico-aansprakelijkheid, dan wordt hij gewezen op het bepaalde in artikel 8 van de wet.

Op de gevolgen van het systeem van afzonderlijke registratie van aanhangwagens is nader ingegaan in de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 22 030 (Wegenverkeerswet 1992), Tweede Kamer 1990–1991, 22 030, nr. 3, blz. 34, de memorie van antwoord bij genoemd wetsvoorstel, TK 1991–1992, 22 030, nr. 6, blz. 39 en 41, alsmede de nota naar aanleiding van het eindverslag, TK 1991–1992, 22 030, nr. 11, blz. 32–34. Kortheids-halve moge hiernaar worden verwezen.

Aldus in reactie op vragen van de leden van de PvdA-fractie.

#### *Onderdeel G*

Ons is niet geheel duidelijk waar de leden van de PvdA-fractie op doelen met de «feitelijke reikwijdte» van de criteria. Wij nemen aan dat zij geen overzicht wensen van alle soorten Mulder-zaken waarin rechtsbijstand of een toevoeging mogelijk is en wanneer die wel of niet worden verleend.

Een verzoek om rechtsbijstandverlening wordt voor wat betreft de inhoudelijke criteria getoetst aan artikel 12 en zonodig aan artikel 28 van de Wet op de rechtsbijstand. Daarbij is met name artikel 12, tweede lid, van belang. Ingevolge artikel 12, tweede lid, van de wet wordt geen rechtsbijstand verleend indien de aan de te verlenen rechtsbijstand verbonden kosten niet in redelijke verhouding staan tot het belang van de zaak en evenmin het een belang betreft waarvan de behartiging redelijkerwijs aan de rechtzoekende zelf kan worden overgelaten.

In het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria worden de criteria van artikel 12, tweede lid, van de wet nader uitgewerkt. De maximale sanctie op basis van de Wet Mulder is tot op heden f 500,- (overigens wordt dit bij nota van wijziging gewijzigd in f 750,-). In de gevallen waarin het bedrag van de sanctie lager is dan f 200,- kan tijdens het spreekuur bijstand worden verleend door het bureau voor rechtshulp (artikel 4, eerste lid, van het Besluit). Voor rechtsbijstand op basis van een toevoeging geldt als minimum een op geld waardeerbaar bedrag van f 400,-. een uitzondering op deze voorwaarden kan gemaakt worden indien (mede) sprake is van een zwaarwegend immaterieel belang van de

rechtzoekende. Bovendien doen zich meestal geen ingewikkelde feitelijke en juridische vragen voor en betreft het verweer meestal een ontkenning van de gepleegde overtreding. Om die reden kan de rechtzoekende veelal in staat geacht worden zelf zijn belangen te behartigen. Duidelijk is, dat weinig Wet Mulder-beroepen voor (door de overheid gefinancierde) rechtsbijstand in aanmerking komen. De geringe hoogte van de sanctie rechtvaardigt dit ook. In 1995 zijn slechts twintig toevoegingen geregistreerd.

In antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie, brengen wij in herinnering dat het Besluit rechtsbijstand- en toevoegingscriteria in 1994 op grond van en samen met de Wet op de rechtsbijstand is ingevoerd. Voorheen werden verzoeken ook getoetst aan het belang-criterium dat (zonder nadere uitwerking) was opgenomen in artikel 9 van de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogenden. In verband hiermee kwamen Wet Mulder-zaken in de praktijk slechts incidenteel in aanmerking voor (door de overheid gefinancierde) rechtsbijstand op basis van een toevoeging. In dat opzicht heeft de invoering van het Besluit rechtsbijstand- en toevoegingscriteria geen noemenswaardige gevolgen gehad.

Wij zijn verheugd, dat de leden van de fracties van het CDA en D66 met het voorgestelde artikel 13a instemmen.

Zoals al in de Memorie van Toelichting uiteen is gezet, is de regeling aan de Algemene wet bestuursrecht ontleend. De gevallen waarin van kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht sprake kan zijn, zijn dan ook dezelfde. Alleen bij wijze van uitzondering zal een burger in de proceskosten veroordeeld worden, zo is ook de ervaring met de regeling van de Awb. Meer toegespitst op de onderhavige wet, valt naar onze mening te denken aan het instellen van bij voorbaat kansloos beroep, enkel en alleen om uitstel van betaling te verkrijgen of executie te voorkomen, met het oogmerk om de kosten van invordering voor de Staat onnodig hoog te doen uitvallen.

Voor het overige verwijzen wij nadrukkelijk naar de nota van wijziging op artikel 13a, welke nodig is geworden door de inwerkingtreding van de zogeheten Leemtetwet Algemene wet bestuursrecht op 17 mei 1995 (Stb. 250). De nota van wijziging bewerkstelligt dat de regeling in het onderhavige wetsvoorstel blijvend aansluit bij die van de Awb.

#### *Onderdeel H*

Bedoelde onduidelijkheid kan ontstaan bij degene aan wie een sanctie is opgelegd en die hij slechts gedeeltelijk heeft betaald. Wordt het resterende deel van de opgelegde sanctie niet tijdig betaald, dan wordt de sanctie van rechtswege verhoogd. Vervolgens blijkt veelal dat de persoon in kwestie van mening was dat de verhoging alleen over het nog niet betaalde gedeelte van de sanctie zou worden berekend. Dit is een misverstand, aangezien de verhoging over het bedrag van de gehele sanctie wordt berekend. Blijkbaar wordt onvoldoende gerealiseerd dat de verhoging een aansporing is tot betaling van de gehele sanctie en niet een vorm van rente-vergoeding. Om het misverstand zoveel mogelijk te voorkomen, stellen wij voor om artikel 25 te verduidelijken.

#### *Onderdelen I en J*

De door de leden van de PvdA-fractie bedoelde informatie is vermeld op de achterzijde van de beschikking waarbij de sanctie wordt opgelegd. Het stellen van nadere regels, als bedoeld door deze leden, achten wij op dit moment niet nodig. De (verbetering van de) informatievoorziening heeft wel de nodige aandacht.

De term betekening in de huidige tekst van artikel 26 van de wet heeft niet de functie van de betekening in artikel 575 van het Wetboek van Strafvordering. Op de verzetprocedure zelf is het Wetboek van Strafvordering in de Wet Mulder niet van toepassing verklaard. De Wet Mulder bevat zelf een procedure op dit punt, waarin de bestuursrechtelijke noties van de wet tot uitdrukking komen. In het bestuursrecht zelf worden aan de wijze waarop een beslissing of uitspraak bekend worden gemaakt geen bijzondere vormvereisten gesteld. In artikel 8:79 van de Algemene wet bestuursrecht is bijvoorbeeld bepaald dat de griffier kosteloos een afschrift van de uitspraak aan partijen zendt. Hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht is weliswaar niet van toepassing op de verzetprocedure van de wet Mulder, vormvereisten ten aanzien van de wijze waarop de beslissing van de kantonrechter wordt meegedeeld achten wij evenmin voor de Wet Mulder nodig. Om verwarring met de betekenis van betekening in het strafrecht te voorkomen, stellen wij voor in de tekst van artikel 26 slechts een mededeling voor te schrijven, aldus in antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie. Wij verwijzen ook naar de nota van wijziging op dit onderdeel.

#### *Onderdeel L*

In antwoord op deze vraag van de leden van de fracties van PvdA en D66, merken wij op dat de Algemene wet op het binnentreden ook van toepassing is op de bevoegdheid tot het betreden van plaatsen in het voorgestelde artikel 28, derde lid. Dat betekent dat alle waarborgen, zoals die in de Algemene wet zijn neergelegd, onverkort van toepassing zijn in de gevallen waarin artikel 28, derde lid, toepassing vindt. Ingevolge artikel 2 van de Algemene wet, is voor het binnentreden in een woning tegen de wil van de bewoner een schriftelijke machtiging nodig, tenzij en voorzover bij wet aan leden van het openbaar ministerie de bevoegdheid is toegekend om in een woning zonder toestemming van de bewoner binnen te treden. Dit betekent dat de officier, indien hijzelf zal binnentreden, geen schriftelijke machtiging behoeft. In zijn functie liggen reeds voldoende waarborgen besloten. Een door hem aangewezen ambtenaar behoeft deze machtiging wel. De schriftelijke machtiging kan alleen dan worden verstrekt, indien bij of krachtens de wet een persoon bevoegd is verklaard om binnen te treden tegen de wil (artikel 4 van de Algemene wet). Artikel 28, derde lid, bevat deze grondslag voor de door de officier van justitie aangewezen ambtenaar. Vaak zal het dezelfde officier zijn die de machtiging verstrekt, hetgeen geheel in overeenstemming is met artikel 3 van de Algemene wet.

Uit het bovenstaande volgt dat er, anders dan de leden van de D66-fractie menen, ook nu al onderscheid gemaakt wordt tussen het betreden van een woning zonder toestemming van de bewoner en het betreden van woningen met toestemming en andere plaatsen. Het maken van een onderscheid in de Wet Mulder is dan ook niet wenselijk of zinvol.

De binnentredingsbevoegdheid kan alleen worden toegepast indien betrokkene kan worden gegijzeld. Gijzeling is alleen mogelijk indien de kantonrechter daartoe heeft beslist op vordering van de officier van justitie. Er is dan een rechterlijke beslissing, die voorwaarde is voor het daadwerkelijk gebruik van de binnentredingsbevoegdheid. Vervolgens zal worden nagegaan of binnentreden nodig is, of dat betrokkene anderszins benaderd kan worden teneinde de gijzeling te ondergaan. Pas indien dat niet mogelijk blijkt, zal tot binnentreden worden besloten. Dit zal soms tegen de wil van de bewoner moeten geschieden. De Algemene wet bevat dan, naast de algemene eis van een schriftelijke machtiging, waarborgen voor de uitvoering. Genoemd worden de voorafgaande legitimatie, beperkingen van het tijdstip waarop kan worden binnentreden en het maken van een schriftelijk verslag van het binnentreden, dat in afschrift aan de bewoner wordt gezonden. Naast de bijzondere waarborgen bij het

binnentreden van woningen tegen de wil van de bewoner, gelden in alle gevallen de waarborgen in de vorm van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Met name het zorgvuldigheidsbeginsel speelt een belangrijke rol. Ten slotte kan een rechter een oordeel gevraagd worden over de vraag of binnentreden kon worden, en of dat binnentreden op juiste wijze is geschied. Wij zijn dan ook van mening, dat de bevoegdheid tot het betreden van elke plaats, waaronder begrepen een woning, met voldoende waarborgen is omgeven.

#### *Onderdeel M*

Vooralsnog staan ons geen andere mechanisch hulpmiddelen voor ogen, maar het is niet uitgesloten dat er in de toekomst nog andere middelen beschikbaar komen. Aldus in reactie op de vraag van de leden van de PvdA-fractie.

Wij antwoorden de leden van de PvdA-fractie dat wij vanuit praktische overwegingen hebben gekozen de verkoop van voertuigen aan de politie te laten. Het voertuig wordt immers door de politie beheerd, de overdracht aan een derde zodat deze het voertuig kan verkopen, brengt onnodige lasten met zich mee. Bovendien verkoopt de politie ook nu al niet afgehaalde (gevonden) voorwerpen. De wet sluit dan ook aan bij een reeds bestaande praktijk bij de politie.

Voordat tot verkoop wordt overgegaan, wordt van de politie geen onderzoek verwacht naar de vraag of de houder/eigenaar van zins is om het voertuig op te halen tegen voldoening van de openstaande sanctie. Dit is de verantwoordelijkheid van de houder/eigenaar zelf. Indien er belemmeringen zijn in de betaling van de sanctie, dan ligt het naar onze stellige overtuiging, op de weg van de houder/eigenaar zelf om hierover zonedig contact op te nemen met de politie.

Wij achten het zeer wenselijk om de termijn waarbinnen een voertuig dat niet wordt afgehaald te gelde te maken te verkorten van vier naar drie maanden, om zodoende de kosten van bewaring te drukken. Dat er binnen de termijn van drie maanden ook verkocht kan worden, laat onverlet dat er een algehele kostenbesparing bereikt kan worden, aldus antwoorden wij de leden van de CDA-fractie.

De in artikel 29 vermelde dwangmiddelen worden gelukkig relatief weinig toegepast. Het aantal verzoeken loopt echter sterk op (van 20 222 in 1993, 51 045 in 1994 tot 58 370 in 1995). Het aantal verzoeken dat wordt afgedaan stijgt eveneens: van 15 756 zaken in 1993 (77,9% van het aantal verzoeken), 13 530 zaken in 1994 (26,5%) tot 25 557 in 1995 (43,8%). Het aantal gevallen waarin uiteindelijk betaald wordt, loopt op van ruim 30% in 1993 tot bijna 35% in 1994. In 1995 bedraagt het aantal gevallen waarin betaald is slechts 15 %.

Vrijwel constant is het aantal gevallen waarin de dwang ook echt wordt uitgevoerd: nog geen procent van het totaal aantal verzoeken. Een relatief groot deel van de verzoeken (iets minder dan veertig procent) kon in de jaren 1993 en 1994 wegens verhuizing of onvindbaarheid van degene aan wie de sanctie is opgelegd niet worden uitgevoerd. De verwachting, dat hierin belangrijke verbetering gebracht kan worden door de gegevens uit het GBA te koppelen met de bestanden van het CJIB, is uitgekomen. In 1995 is het percentage gedaald naar ongeveer 22%.

Wij verwachten het dwangmiddelentraject verder te kunnen optimaliseren. In de nota van wijziging stellen wij voor om de dwangmiddelen inneming van het rijbewijs en buitengebruikstelling van het voertuig voortaan van rechtswege toe te passen. Het vorderen van de machtiging

bij de kantonrechter vervalt dan voor beide dwangmiddelen. Wij verwijzen hierbij naar de nota van wijziging.

*Artikel II*

De wijziging van artikel 54, eerste lid, van het WvSv behelst slechts een verduidelijking van de wetstekst. Van knelpunten is geen sprake geweest, aldus antwoorden wij de leden van de D66-fractie.

*Artikel IV*

Deze wijziging is opgenomen omdat niet te voorzien was of de organisatie van het CJIB of de praktijk niet tijdig zouden zijn ingesteld op de voorgestelde wijziging. Dit is echter inmiddels geen punt meer, zo antwoorden wij de CDA-fractie. Omdat wij in de nota van wijziging nog andere wijzigingen voorstellen en de organisatie van het parket van de officier van justitie, van de griffie van het kantongerecht en van het CJIB moeten worden afgestemd, voorzien wij de inwerkingtreding van de wet, met uitzondering van artikel 5a, op 1 maart 1997.

De Minister van Justitie,  
W. Sorgdrager

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