

Vergaderjaar 2007–2008

30 098

Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de invoering van een bestuurlijke boete voor overtreding van een aantal voorschriften betreffende het laten stilstaan en parkeren van voertuigen, en voor andere lichte verkeersovertredingen (Wet bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 21 november 2007

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissies voor Verkeer en Waterstaat en voor Justitie met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel (verder te noemen: wetsvoorstel 30 098). Dat geldt ook voor het voorlopig verslag van de vaste commissies voor Justitie en voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat bij het voorstel van wet tot wijziging van de Gemeentewet in verband met de invoering van een bestuurlijke boete voor overtreding van een aantal voorschriften bepaald bij gemeentelijke verordening betreffende overlast in de openbare ruimte (verder te noemen: wetsvoorstel 30 101). Graag beantwoorden wij in deze memorie van antwoord de in het voorlopig verslag gestelde vragen en reageren wij inhoudelijk op de gemaakte opmerkingen. Daarbij zullen wij zoveel mogelijk de in de verslag gehanteerde volgorde aanhouden.

Verheugd hebben wij geconstateerd dat de leden van de CDA-fractie hebben aangegeven dat het, onder voorwaarden, zinvol kan zijn dat buitengewone opsporingsambtenaren onder verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders, bestuurlijke boetes opleggen. De leden zijn van mening dat op de regering de bewijslast rust dat in wetsvoorstellen die beogen de handhaving te versterken introductie van bestuurlijke boetes nodig is en niet de Wet van 7 juli 2006 (Stb. 2006, 330; verder te noemen: Wet OM-afdoening) kan worden toegepast. Verder is voor deze leden wezenlijk het vooruitzicht dat op afzienbare termijn de effecten van de proliferatie van handhavingssystemen worden geëvalueerd en dat wordt bekeken in hoeverre gerechtvaardigde belangen van de gemeenten om een effectieve handhaving van de eigen regelgeving nog steeds een eigen rechtshandavingsmodaliteit vergen. Van deze opvattingen van deze leden hebben wij goede nota genomen. Wij zeggen deze leden graag toe de vraag of effectieve handhaving door gemeenten een eigen handavingsmodaliteit vergt, bij de evaluatie van dit wetsvoorstel over drie respectievelijk zes jaar te betrekken. Daarbij zullen ook de ervaringen met de evaluatie van de Wet OM-afdoening worden betrokken. De leden van de fractie van het CDA hebben in het voorlopig verslag bij het wetsvoorstel 30 101 een algemene beschouwing gegeven die ook

relevant is voor het onderhavige wetsvoorstel. Voor onze reactie op die algemene beschouwing verwijzen wij graag naar de memorie van antwoord bij dat wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie vragen verder of het feit dat parkeerwachters niet kunnen optreden tegen overtredingen inzake stilstaan en parkeren maar alleen tegen overtreding van de fiscale parkeerregels, een zo zwaarwegend probleem in de handhaving oplevert, dat hiervoor de mogelijkheid van het opleggen van een bestuurlijke boete zou moeten worden geïntroduceerd. Zij wijzen erop dat het bij dit wetsvoorstel gaat om decentrale handhaving van in de Wegenverkeerswet 1994 vastgelegde normen en niet, zoals bij wetsvoorstel 30 101 om handhaving van decentraal vastgestelde normen.

In reactie hierop berichten wij als volgt. Onderzoek (zie bijvoorbeeld «Tijd voor toezicht», uit 1997, en het vervolgonderzoek «Onderzoek naar kansen en risico's van bestuurlijke varianten voor verkeershandhaving» uit 2001, van de Rijksuniversiteit Groningen) heeft uitgewezen dat op het terrein van overtredingen inzake stilstaan en parkeren invoering van de bestuurlijke boete een zinvolle aanvulling kan zijn op het reeds bestaande instrumentarium om het handhavingstekort ten aanzien van deze lichte verkeersovertredingen op te vullen. Door beleid en handhaving op dit terrein, en daarmee wordt gedoeld op de verantwoordelijkheid voor die handhaving, in een hand te leggen, zou een hoger niveau van handhaving kunnen ontstaan. In dit verband wijzen wij erop dat in het wegenverkeersrecht weliswaar algemene zaken centraal worden geregeld, maar dat er binnen die grenzen wel degelijk ruimte is voor een lokale invulling. Als voorbeeld noemen wij het geval dat het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 weliswaar bepaalt dat een bestuurder zijn voertuig niet mag parkeren op een gelegenheid bestemd voor het onmiddellijk laden en lossen van goederen, maar dat het aan de wegbeheerder is om te bepalen waar die ruimtes zijn gelegen. Met gebruikmaking van deze bevoegdheden, samen met de bevoegdheden op het gebied van het fiscaal parkeren (artikel 225 van de Gemeentewet), heeft de gemeente de mogelijkheid tot vormgeving van het parkeerbeleid. Door de gemeenten nu ook de mogelijkheid te bieden om bij verordening de bevoegdheid te scheppen zelf een bestuurlijke boete op te leggen voor overtredingen van dit parkeerbeleid, worden zij in staat gesteld om een praktisch knelpunt in de handhaving op te lossen, en wordt tevens de integraliteit van de verantwoordelijkheid van het bestuur voor het parkeerbeleid bevorderd. De gemeente zal dan immers de primaire verantwoordelijkheid dragen voor het gehele parkeerbeleid, inclusief de handhaving. Voor de volledigheid tekenen wij aan dat het feit dat de gemeente de primaire verantwoordelijkheid zal dragen voor de handhaving, niet betekent dat de gemeente ook feitelijk 24 uur per dag moet handhaven. Waar het om gaat is dat de gemeente een handhavingsplan zal moeten opstellen en van wijk tot wijk en plaats tot plaats de handhavingsinzet zal moeten bepalen, die per plaats en per uur van de dag verschillend kan zijn. De wetsvoorstellen geven derhalve de mogelijkheid tot het houden van gericht toezicht. Dit betekent evenwel niet dat, indien de gemeente de inzet van de toezichthouders bijvoorbeeld zou willen beperken tot alleen op werkdagen tijdens kantooruren, zij de moeilijke uren kan overlaten aan de politie. De politie zal niet als achtervang fungeren, ook niet als de gemeente ervoor kiest om niet 24 uur per dag te handhaven. Door gemeenten de keuze voor de bestuurlijke boete te bieden – de bestuurlijke boete voor overtredingen die onder dit wetsvoorstel vallen is niet langer verplicht als gevolg van het amendement van het lid Van Haersma Buma (Kamerstukken II 2005/06, 30 098, nr. 13) – zullen zij zelf kunnen beoordelen in hoeverre de geschetste voordelen kunnen worden gerealiseerd. De verwachting is dat dat vooral in de stedelijke gebieden waar thans reeds fiscaal parkeren is ingevoerd, het geval zal kunnen zijn.

Dit wetsvoorstel brengt alleen voor de gemeenten die voor de bestuurlijke boete kiezen, een verandering. Zij zullen de overtredingen die onder de werking van dit wetsvoorstel vallen, gaan afdoen door het opleggen van een bestuurlijke boete. In gemeenten die niet voor de bestuurlijke boete kiezen, zullen de onder dit wetsvoorstel vallende feiten (stilstaan en parkeren en een vijftal overtredingen betreffende de plaats van voetgangers en fietsers op de weg) in ieder geval in afwachting van de uitkomsten van de eerdergenoemde evaluaties, onder de Wet administratiefrechtelijke afhandeling verkeersvoorschriften (verder te noemen: de Wahv) blijven. Voor die gemeenten blijft de pv-vergoedingsregeling gehandhaafd. Deze regeling is in 2005 geïntroduceerd als tijdelijke financiële handreiking vooruitlopend op het onderhavige wetsvoorstel alsmede wetsvoorstel 30 101 (Kamerstukken II 2004/05, 28 684, nr. 41). De tweede ondergetekende beziet momenteel of deze regeling in aangepaste vorm kan worden voortgezet.

De systematiek van de bestuurlijke boete maakt het mogelijk dat de gemeente het gewenste handhavingsbeleid, als sluitstuk van het parkeerbeleid, geheel zelf kan vaststellen. Het scheppen van de mogelijkheid een bestuurlijke boete op te leggen voor de onder dit wetsvoorstel te brengen feiten, is in lijn met de indicatoren uit de notitie van de minister van Justitie van 8 november 2005 (Kamerstukken II 2005/06, 29 849, nr. 30), aangezien het gaat om schending van ethisch neutrale normen die eenvoudig kan worden geconstateerd, waarbij geen ingrijpende bevoegdheden nodig zijn en waarbij het openbaar ministerie geen rol behoeft te spelen.

De leden van de CDA-fractie merken verder op dat gevaarzettende overtredingen minder of niet voor afdoening door middel van een bestuurlijke boete in aanmerking komen.

Wij delen dat standpunt van de leden van de CDA-fractie. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft de regering dit een en andermaal uitdrukkelijk aangegeven. Wij verwijzen hiervoor onder andere naar de brief van de ministers van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Verkeer en Waterstaat van 6 juni 2006 (Kamerstukken II 2005/06, 30 098 en 30 101, nr. 22). Hetzelfde geldt overigens naar het oordeel van de regering voor potentieel gevaarzettende verkeersdelicten. Roodlichtnegatie bijvoorbeeld – ook als het wordt begaan door fietsers of voetgangers – is een gevaarzettend of potentieel gevaarzettend delict. Gevaarzettende of potentieel gevaarzettende delicten hangen vaak samen met andere strafbare feiten waarbij strafrechtelijke vervolging wenselijk kan zijn. Gegeven de regel dat iemand maar eenmaal mag worden bestraft voor hetzelfde feit (zoals in dit wetsvoorstel gecodificeerd in artikel 184j, tweede lid, van de Wegenverkeerswet 1994), is het ongewenst dat een strafvervolging voor bijvoorbeeld gevaarlijk rijden (artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994) niet meer mogelijk is, omdat een toezichthouder fout parkeren voor het onderliggende feit al een bestuurlijke boete heeft opgelegd. Ten aanzien van dit soort delicten is een consistent en afdoende handhaving onder gezag van het openbaar ministerie wenselijk, los van eventuele lokale prioriteiten. Dit is in lijn met de indicatoren 9 en 11 uit de hierboven genoemde notitie van 8 november 2005. De hiervoor beschreven mogelijke afstemmingsproblemen zullen zich tussen een strafrechtelijke afhandeling en een afhandeling op grond van de Wahv niet voordoen omdat in beide gevallen de handhaving onder gezag van het openbaar ministerie plaatsvindt, dat voor die afstemming richtlijnen heeft uitgevaardigd die bepalen in welke gevallen in zo'n geval een sanctie op grond van de Wahv moet worden opgelegd en in welke gevallen zo'n feit moet worden vervolgd op grond van artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994.

De (potentieel) gevaarzettende verkeersdelicten dienen derhalve om de hierboven genoemde redenen niet door middel van een bestuurlijke boete

te worden afgedaan, maar onder het gezag van het openbaar ministerie. Dit is ook de reden dat in de wijziging voorgesteld door de regering (Kamerstukken 2005/06, 30 098, nr. 27) alsnog is voorgesteld de roodlicht-negatie, die aanvankelijk door aanvaarding van het amendement onder nummer 23 onder de werking van het wetsvoorstel werd gebracht, weer te schrappen. Deze wijziging is bij gelegenheid van de stemming in de Tweede Kamer over het wetsvoorstel, aanvaard.

Zoals in het bestuursakkoord rijk – gemeenten van 4 juni 2007 wordt vermeld, streven kabinet en gemeenten naar een betere handhaving van ook lichte verkeersovertredingen en zal in de komende periode worden onderzocht op welke wijze dat kan worden gerealiseerd. Het onderhavige wetsvoorstel past in deze afspraak, evenals de eerdergenoemde vergoedingsregeling. Voorts wordt bezien op welke andere wijze uitvoering kan worden gegeven aan de desbetreffende afspraak uit het bestuursakkoord.

Ten aanzien van de specifieke vragen merken wij het volgende op.

Artikel 184a

De leden van de CDA-fractie stellen dat de reikwijdte van het wetsvoorstel in feite aan de lagere wetgever wordt overgelaten doordat bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald wat andere lichte verkeersovertredingen zijn. Zij achten het, in het licht van de capaciteitsdiscussie, onwenselijk dat beleidsoverwegingen, eerder dan principiële overwegingen, de keuze zullen bepalen.

In antwoord op deze overweging van de leden van de CDA-fractie geven wij te kennen dat de kaders voor de reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel wel degelijk door principiële overwegingen zijn bepaald. Zoals wij hierboven al hebben aangegeven, zal de wet alleen van toepassing zijn op overtredingen die niet verkeersgevaarlijk, dan wel potentieel verkeersgevaarlijk zijn. Het zal daarbij uitsluitend gaan om overtredingen inzake stilstaan en parkeren, alsmede een vijftal overtredingen die de plaats op de weg betreffen van voetgangers en fietsers. Dit blijkt ook uit de bijlage bij de voorzet van de algemene maatregel van bestuur, die als bijlage is meegezonden bij de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2006/07, 30 098, nr. 8). Binnen deze grenzen zal precieze uitwerking van de delicten die onder de werking van het wetsvoorstel worden gebracht, bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald. Dit is alleen maar gedaan uit praktische overwegingen, omdat de tarieven en eventuele feitomschrijvingen voor de opgenomen overtredingen periodiek zullen moeten worden bijgesteld, namelijk iedere keer dat ook de bijlage bij de Wvhw wordt aangepast. Die aanpassing geschiedt bij algemene maatregel van bestuur en dan is het niet wenselijk als de op basis van de onderhavige wet vastgestelde lijst alleen maar bij wet zou kunnen worden gewijzigd. Beide wijzigingen zullen immers tegelijk in werking moeten treden.

Wat betreft de wens van de leden van de CDA-fractie dat een voorhangbepaling voor de hand zou liggen, wijzen wij erop dat de Wegenverkeerswet 1994 reeds een voorhangbepaling kent. Artikel 2b van die wet bepaalt immers dat de voordracht voor een krachtens deze wet te stellen algemene maatregel van bestuur niet eerder wordt gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd. Dit betekent dat een algemene maatregel van bestuur op basis van het voorliggende wetsvoorstel op grond van het reeds bestaande artikel 2b van de Wegenverkeerswet 1994 moet worden voorgehangen bij beide kamers der Staten-Generaal. Op die manier zullen beide kamers vinger aan de pols kunnen houden en zullen zij betrokken zijn bij de precieze uitwerking van de overtredingen die onder de werking van het wetsvoorstel zullen worden gebracht.

Artikel 184e

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie of de in dit artikel opgenomen opsomming limitatief is, antwoorden wij bevestigend. Het artikel is gebaseerd op artikel 8 van de Wahv. Ook de aldaar opgenomen opsomming is uitputtend bedoeld.

Artikel 184f

De leden van de CDA-fractie vragen of het zwijgrecht ook zal gelden ten aanzien van medeplegers.

In antwoord hierop merken wij het volgende op. Van medeplegen is sprake wanneer twee of meer personen gezamenlijk een strafbaar feit plegen. De mogelijkheid van oplegging van een bestuurlijke boete aan medeplegers, als voorzien in het wetsvoorstel inzake de vierde tranche van de Awb, voorziet in de situatie dat de samenwerkende personen niet als (afzonderlijke) plegers kunnen worden gestraft, omdat zij niet afzonderlijk alle bestanddelen van het beboetbaar feit vervullen. Van medeplegen zal in de onderhavige gevallen geen sprake zijn. Degene aan wie op grond van dit wetsvoorstel een bestuurlijke boete zal worden opgelegd, zal afzonderlijk aan alle bestanddelen van het beboetbaar feit voldoen. Medeplegen zal zich derhalve niet voordoen. In veruit de meeste gevallen zal bovendien de bestuurlijke boete worden opgelegd aan de kentekenhouder. In dat geval zal, zo is in de memorie van toelichting bij dit artikel aangegeven, geen verhoor plaatsvinden.

Artikel 184j

Herleeft de bevoegdheid tot strafvervolgning, respectievelijk toepassing van de Wahv, indien een beschikking is herroepen onder vigore van artikel 184e, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Deze vraag beantwoorden wij ontkennend: indien het bestuursorgaan op grond van een van de uitzonderingsgronden uit artikel 184e de beschikking herroept, is het bevoegd de bestuurlijke boete alsnog op te leggen aan degene die de overtreding wel heeft gepleegd of aan degene die de huurder was van het motorrijtuig onderscheidenlijk de aanhangwagen, dan wel aan degene aan wie het motorrijtuig onderscheidenlijk de aanhangwagen werd overgedragen. Artikel 184j ziet daarentegen op het geval dat zowel het bestuursorgaan als de politie dezelfde overtreding hebben geconstateerd en heeft tot doel te voorkomen dat de pleger van die overtreding tegelijk wordt geconfronteerd met een bestuurlijke boete en, bijvoorbeeld, een beschikking op grond van de Wahv. In het door de leden van de CDA-fractie bedoelde geval is het echter het bestuursorgaan dat de overtreding heeft geconstateerd en heeft afgedaan met een bestuurlijke boete. Het ligt dan niet in de rede om dan vervolgens alsnog een beschikking op basis van de Wahv op te leggen of strafvervolgning in te stellen.

Artikel 184l

De leden van de CDA-fractie vragen tenslotte of de in artikel 184l opgenomen termijn van drie jaar niet op gespannen voet staat met de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 EVRM.

In antwoord hierop berichten wij als volgt. In het oorspronkelijke wetsvoorstel was inderdaad een verjaringstermijn van twee jaar opgenomen. Hiermee werd aangesloten bij de bestaande verjaringstermijn van strafrechtelijke overtredingen. Deze laatste termijn wordt bij inwerkingtreding van de Wet OM-afdoening verhoogd van twee naar drie jaar. Om de verjaringstermijnen zoveel mogelijk met elkaar in overeenstemming te brengen, is niet alleen in het onderhavige wetsvoorstel, maar ook in het

wetsvoorstel BBOOR de verjaringstermijn verhoogd tot drie jaar. In het onlangs bij de Tweede Kamer ingediende voorstel van wet houdende aanpassing van bijzondere wetten aan de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Aanpassingswet vierde tranche Awb; Kamerstukken II 2006/07, 31 124, nr. 2) is een voorstel opgenomen om ook in de Awb de verjaringstermijn te verhogen tot drie jaar. Deze wijziging sluit aan bij de wijziging van artikel 70 van het Wetboek van Strafrecht, zoals dit komt te luiden na inwerkingtreding van de Wet OM-afdoening. In artikel II, onderdeel Na, van de Wet OM-afdoening wordt de verjaringstermijn ter zake van de vervolging van strafrechtelijke overtredingen van twee jaar verlengd naar drie jaar. Omdat in artikel 5.4.1.6, tweede lid, van de Vierde tranche voor de termijn gedurende welke een bestuurlijke boete waarvoor de lichte procedure geldt, bij artikel 70 van het Wetboek van Strafrecht is aangesloten, wordt voorgesteld de wijziging ervan ook in de Awb door te voeren. Wij voorzien op dit punt geen problemen met artikel 6 van het EVRM.

Voor de vragen van de leden van de fracties van PvdA, VVD en SGP verwijzen wij naar de antwoorden die zijn opgenomen in de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel 30 101.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin