

De Minister van Verkeer en Waterstaat  
Ir. C.M.P.S. Eurlings  
Postbus 20906  
2500 EX Den Haag

Afdeling Ontwikkeling

bezoekadres  
Kneuterdijk 1  
2514 EM Den Haag

correspondentieadres  
Postbus 90613  
2509 LP Den Haag

t (070) 361 97 23  
f (070) 361 97 46  
www.rechtspraak.nl

datum 23 oktober 2008  
contactpersoon mr. E.A.K.G. Ruys en mw. mr. R.M. Driessen  
doorkiesnummer 070 - 361 9852  
faxnummer 070 - 361 9746  
e-mail R.Driessen@rechtspraak.nl  
ons kenmerk UIT 13332 ONTW / RMD  
uw kenmerk VENW/DGP-2008/6141  
cc de Minister van Justitie  
onderwerp Advies Voorontwerp kilometerprijs

Geachte heer Eurlings,

Bij brief van 25 juli 2008 met bovengenoemd kenmerk verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de “**Raad**”) advies uit te brengen inzake het Voorontwerp Kilometerprijs (het “**Voorontwerp**”). Doel van de Wet Kilometerprijs is te komen tot de invoering van een kilometerprijs voor motorrijtuigen in Nederland. Tegelijkertijd wordt de motorrijtuigenbelasting, de belasting personenauto’s en motorrijwielen en de belasting zware motorrijtuigen afgeschaft. De weggebruiker gaat daarmee niet zozeer betalen voor het bezit van een motorrijtuig, maar voor het gebruik (het zogenoemde rekeningrijden).

Doordat het Voorontwerp een ingewikkelde regeling betreft die verschillende sectoren binnen de rechtspraak raakt en omdat de adviesaanvraag in de vakantieperiode is ontvangen, is het niet mogelijk gebleken binnen de adviestermijn van twee maanden te adviseren. Daarnaast zijn door uw ministerie<sup>1</sup> op 7 oktober 2008 nog aanvullende cijfers en wijzigingen ten opzichte van de cijfers die waren opgenomen in het op 25 juli toegestuurd wetsvoorstel, aangeleverd. Ook dit maakte het praktisch onmogelijk binnen de gevraagde termijn te reageren.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Meer in het bijzonder door de projectgroep Anders Betalen voor Mobiliteit (mail d.d. 7 oktober 2008 van dhr. Habers, later nog aangevuld door antwoorden op gestelde vragen). Deze gegevens wijken nadrukkelijk af van de aantallen opgenomen in de Memorie van Toelichting van de consultatieversie (versie 23 juli 2008).

<sup>2</sup> De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechteren zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

datum 23 oktober 2008  
kenmerk UIT 13332 ONTW / RMD  
pagina 2 van 14

## Advies

### 1. Algemeen

In de consultatieversie (versie 23 juli 2008) wordt nadrukkelijk opgemerkt dat de onderhavige versie de huidige stand van denken weergeeft. Het Voorontwerp is daarmee nog onvoldoende uitgewerkt, veel onderdelen zijn nog weinig concreet. Zo wordt bijvoorbeeld aangekondigd dat strafbare gedragingen verder uitgewerkt zullen worden in algemene maatregelen van bestuur. De Raad kan daarom in dit stadium niet een alles omvattend advies uitbrengen. Het onderstaande advies is dan ook een advies op hoofdlijnen, en waar mogelijk op onderdelen.

Daarnaast spreekt de Raad zijn zorg uit over het feit dat een aantal fundamentele keuzen is gebaseerd op de veronderstelling dat de voor de invoering van deze wet benodigde technische en digitale systemen feilloos zullen werken. Zo wordt bijvoorbeeld de beslissing dat de factuur geen beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is, mede onderbouwd door het uitgangspunt dat datgene wat de registratievoorziening registreert juist is. Rechtsbescherming lijkt op dit punt ondergeschikt te worden gemaakt aan geloof in technologische volmaaktheid.

### 2. Uitvoering van de kilometerbeprijzing (bestuursrechtelijk)

#### Rechtsbescherming

##### *Heffing van de kilometerprijs*

Artikel 5.1 bepaalt dat de houder van een motorrijtuig maandelijks een factuur ontvangt waarin staat aangegeven hoeveel kilometers hij heeft gereden, op welk traject en welk tarief per kilometer aan hem in rekening wordt gebracht. De Memorie van Toelichting<sup>3</sup> (MvT) stelt dat deze factuur geen besluit is in de zin van artikel 1:3 Awb waartegen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat. Hierbij wordt verwezen naar de mogelijkheid die de Vierde Tranche<sup>4</sup> van de Awb, in de toekomst, zal bieden. De Raad heeft bedenkingen bij deze keuze in het Voorontwerp.

- In paragraaf 5.6.1 MvT wordt onder andere gewezen op bepalingen in de Algemene wet inzake rijksbelastingen en diverse heffingswetten. Deze verwijzing acht de Raad, in de context waarin deze wordt gegeven (rechtsbescherming) niet steekhoudend. In de gevallen waarnaar verwezen wordt is de belastingplichtige verplicht *uit eigen beweging* de belasting te voldoen of af te dragen. Tegen die voldoening of afdracht op aangifte kan hij bezwaar maken<sup>5</sup>. Er staat daarna voor hem een rechtsgang bij de bestuursrechter open. De bepalingen waarnaar wordt verwezen laten volgens de Raad dus het tegendeel zien van hetgeen in het Voorontwerp wordt voorgesteld.

---

<sup>3</sup> Blz. 49 e.v.

<sup>4</sup> Artikel 4.4.1.4, eerste lid, Awb.

<sup>5</sup> Zie artikel 26 van de AWR.

datum 23 oktober 2008  
kenmerk UIT 13332 ONTW / RMD  
pagina 3 van 14

- Het feit dat geen bezwaar en beroep open staan tegen de verschuldigde kilometerprijs wordt gemotiveerd met de stelling dat wat de registratievoorziening registreert, juist is. De Raad acht dit uitgangspunt kwetsief, zelfs de beste techniek kan falen. Hierbij dringt zich een vergelijking op met de heffing van motorrijtuigenbelasting. Bij de inning van de motorrijtuigenbelasting wordt veel gewerkt met fotografische gegevens die geautomatiseerd worden verwerkt. De (rechterlijke) praktijk leert dat dit proces niet geheel zonder problemen verloopt.

- In de MvT wordt voorts gemeld dat het ontbreken van een (algemene) bezwaar- en beroepsmogelijkheid bijdraagt aan een vermindering van de administratieve lasten van burgers en bedrijven. De Raad is van mening dat dit geen reden mag zijn om af te zien van rechtsbescherming.

De Raad concludeert dat niet valt in te zien waarom bij het in rekening brengen van kilometerprijzen rechtsbescherming zou moeten ontbreken.

#### *Verzoek tot teruggaaf*

Artikel 5.2b bepaalt dat de houder, indien hij het niet eens is met de factuur, de minister kan verzoeken tot teruggaaf. Een dergelijk verzoek kan slechts op een beperkt aantal gronden worden gedaan, omdat er van uit wordt gegaan dat de registratievoorziening goed functioneert. De reactie op dit verzoek is, zoals is aangegeven in de MvT, wel een beschikking, waartegen bezwaar en beroep open staan. Het is de Raad niet duidelijk waarom het verzoek tot teruggaaf slechts op een beperkt aantal gronden kan worden gedaan. Een zo vergaande beperking van de rechtsbescherming acht de Raad niet gewenst.

De Raad is verder van mening dat in de huidige redactie van het artikel 5.2b onvoldoende naar voren komt dat de reactie van de minister op het verzoek tot teruggaaf wel gezien wordt als beschikking. De Raad adviseert het artikel aan te passen in die zin dat duidelijker tot uiting komt dat een rechtsgang in deze open staat.

#### *Naheffing*

Artikel 5.2 bepaalt dat in bepaalde, nader te omschrijven gevallen, verschuldigd geworden en niet betaalde kilometerprijs in rekening kan worden gebracht bij de houder van het motorrijtuig (naheffing). De MvT geeft in paragraaf 5.6.2 aan dat de onder artikel 5.2 bedoelde naheffingen als beschikkingen in de zin van de Awb worden gezien. De Raad is van mening dat in de huidige redactie van het artikel 5.2 onvoldoende naar voren komt dat de naheffing gezien wordt als beschikking waartegen bezwaar en beroep openstaan. Daarnaast is volgend de Raad onvoldoende gemotiveerd waarom de naheffing wel als beschikking wordt gezien, maar de factuur niet. De Raad adviseert het artikel aan te passen.

#### *Te weinig betaalde kilometerprijs in rekening brengen bij dienstverlener*

Artikel 5.2a voorziet in de mogelijkheid dat de Minister aan een dienstverlener de te weinig betaalde kilometerprijs in rekening brengt, als het aan grove schuld of opzet van die rechtspersoon te wijten is dat deze te weinig kilometerprijs bij de houder van het motorrijtuig in rekening heeft gebracht. Uit artikel 5.3 kan worden afgeleid, dat dit een beschikking is waartegen bezwaar en beroep kunnen worden ingesteld. In hoofdstuk 5 van de MvT wordt over deze bevoegdheid van de Minister en de daarbij behorende rechtsbescherming niets vermeld. De Raad adviseert tot verduidelijking.

Artikel 5.3 geeft aan wanneer de rechtbank een beroep van de dienstverlener gegrond of ongegrond moet verklaren. Uit de MvT (blz. 94) blijkt dat er sprake is van omkering van de bewijslast in die zin

datum 23 oktober 2008  
kenmerk UIT 13332 ONTW / RMD  
pagina 4 van 14

dat de dienstverlener moet aantonen dat het door het inningsbureau geschatte bedrag aan te weinig betaalde kilometerprijs onjuist is. De Raad is van mening dat de bewijslast ten aanzien van de schuldqualificatie niet bij de dienstverlener maar bij de Minister gelegd dient te worden, omdat de gebruikte criteria naar hun aard met zich brengen dat de bewijslast daarvoor bij de overheid behoort te berusten. Hierbij wordt opgemerkt dat indien dat niet gebeurt, er geschillen kunnen rijzen waarin beroep wordt gedaan op het EVRM.

#### *Overige besluiten*

Het is de Raad niet duidelijk of alle besluiten waartegen een burger wel of niet kan opkomen in het Voorontwerp zijn meegenomen. Het gaat hier om de volgende besluiten: besluit tot erkenning van dienstverlenende bureaus die informatie aggregeren, het besluit om een registratievoorziening in te bouwen in het motorrijtuig en het besluit tot buitengebruik stellen van motorrijtuigen. De Raad acht verduidelijking op dit punt gewenst.

#### Werkwijze

Nu er geen afzonderlijke regeling is opgenomen voor (hoger) beroep gaat de Raad ervan uit dat de hoofdregel in de Awb wordt gevolgd: beroep kan worden ingesteld bij de negentien rechtbanken (de algemene bestuursrechter) en hoger beroep kan worden ingesteld bij de Raad van State. De Raad ziet geen reden om van deze hoofdregel af te wijken. Bij de berekening van de werklustconsequenties (zie hierna onderdeel Werklust) is het voorgaande dan ook als uitgangspunt genomen. De Raad stelt voor in ieder geval in de MvT duidelijkheid over de rechtsgang te verstrekken.

### **3. Handhaving van de kilometerbeprijzing (strafrechtelijk)**

Uit het Voorontwerp en het daarbij behorende rapport Conceptueel dynamisch model Handhaving Kilometerbeprijzing (het "Rapport") blijkt dat het succes van de kilometerbeprijzing staat of valt met de deugdelijke werking van de daarvoor benodigde technische en digitale systemen en met het adequaat kunnen verhinderen en bemoeilijken van fraude. Enerzijds getuigen het Voorontwerp en het Rapport van een rotsvast geloof in de onfeilbaarheid van de toe te passen (digitale) techniek<sup>6</sup>. Anderzijds wordt dat geloof ondergraven door de wijze waarop in het Rapport rekening wordt gehouden met fraude op kleine en grote schaal. Geconstateerd wordt dat bij het primaire (volledig geautomatiseerde) systeem onregelmatigheden kunnen optreden die te maken hebben met (Rapport blz. 4)<sup>7</sup>:

- a. onjuiste installatie van de registratievoorziening en onjuiste aanmelding;
- b. geen of een niet juist functionerende registratievoorziening in het voertuig;
- c. een onjuiste identificatie van het voertuig;
- d. verstoring van de registratie van de registratievoorziening in het voertuig.

Voor het secundaire (administratieve) systeem kunnen onregelmatigheden optreden bij het aan- en afmelden, bij de binnenkomst in en het vertrek uit Nederland of het onjuist opgeven van gegevens.

---

<sup>6</sup> Recente ervaringen met o.a. de OV-chipkaart en de stemcomputer nopen echter op dat punt tot voorzichtigheid.

<sup>7</sup> Hierbij moet niet uit het oog worden verloren dat ook de (digitale) apparatuur voor de handhaving (meting, controle en opsporing) onregelmatigheden kan vertonen hetgeen de handhaving in concrete gevallen (ernstig) kan bemoeilijken, zo niet onmogelijk kan maken.

datum 23 oktober 2008  
kenmerk UIT 13332 ONTW / RMD  
pagina 5 van 14

Opvallend is dat rekening wordt gehouden met grootschalige sabotage bij de introductie van het rekeningrijden. Die zou in de kiem gesmoord moeten worden door middel van een grootschalige, gecoördineerde inzet op het terrein van de handhaving. Dit geeft te denken over de fraudegevoeligheid van het voorgestelde systeem.

Het is zorgelijk dat wordt aangenomen dat “het systeem” altijd en onder alle omstandigheden feilloos zal werken. Tot dusverre leert de praktijk van de automatisering dat digitale toepassingen, hoeveel aandacht ook is besteed aan de betrouwbaarheid en de beveiliging, te ontregelen c.q. te kraken zijn en dat op een soms verbazingwekkend simpele wijze. Het kan een uitdaging worden om de registratievoorziening zo te manipuleren dat het niet functioneren bij een (routine) controle niet kan worden geconstateerd. Naar verwachting zal de invoering van het rekeningrijden, in de voorgestelde vorm met de voorliggende regelgeving, een aanzienlijke werklastverzwaring voor politie en justitie betekenen.

De Raad merkt verder op dat de (verplaatsings)gegevens die door het systeem ten behoeve van meting, heffing en controle worden gegenereerd, ook van belang kunnen zijn voor de opsporing van andere strafbare feiten dan die van de Wet kilometerprijs. Het valt te verwachten dat politie en justitie in voorkomende gevallen over die gegevens zullen willen beschikken. Het is gewenst dat tenminste in de toelichting hieraan aandacht wordt besteed.

In artikel 6.3 noch elders in het Voorontwerp wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen misdrijven en overtredingen. Uit de strafbedreiging in artikel 6.4 - gevangenisstraf - valt af te leiden dat de daar genoemde gedragingen misdrijven zijn. Vermoedelijk is het de bedoeling om de in artikel 6.3 genoemde gedragingen als overtreding strafbaar te stellen. Het is gewenst dat hieromtrent in de wettekst duidelijkheid wordt verschaft. Deze duidelijkheid is ook van belang voor de vraag welke rechter bevoegd zal zijn van het feit kennis te nemen.

De omschrijvingen van de strafbare gedragingen in de artikelen 6.3 en 6.4 zijn niet helder. In veel gevallen wordt bovendien verwezen naar algemene maatregelen van bestuur. Daarvan is echter de concepttekst nog niet beschikbaar hetgeen het uitbrengen van een compleet advies thans niet mogelijk maakt.

De strafbare gedragingen van de artikelen 6.3 en 6.4 vallen alle onder het bereik van de Wet OM-afdoening, nu het gaat om overtredingen, dan wel misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf is gesteld van niet meer dan zes jaar (vgl. art. 257a Sr). Het is te verwachten dat het openbaar ministerie in veel van deze zaken een strafbeschikking zal uitvaardigen. Indien verzet wordt aangetekend tegen deze beschikking, kan de zaak uiteindelijk worden aangebracht bij de kantonrechter (de overtredingen) of de rechtbank (misdrijven). De Raad acht het gewenst dat in de toelichting wordt ingegaan op de te verwachten wijze van afdoening van de onderscheiden delicten.

De strafbare gedraging van artikel 6.4, eerste lid, wordt bedreigd met een gevangenisstraf van 4 jaar. Op zichzelf is daarmee voor dit feit voorlopige hechtenis toegelaten. Omdat die slechts op een beperkt aantal gronden kan worden toegepast, zal daarvan niet snel gebruik kunnen worden gemaakt. Met name

datum 23 oktober 2008  
kenmerk UIT 13332 ONTW / RMD  
pagina 6 van 14

de vrees voor herhaling zal lastig aannemelijk te maken zijn. De Raad acht het gewenst dat op dit punt in de toelichting wordt ingegaan.

### **Werklast**

De werklastconsequenties van het Voorontwerp/Wetsvoorstel “Anders Betalen voor Mobiliteit” zijn naar verwachting van de Raad als volgt.

Opgemerkt zij dat de Raad zich bij onderstaande inschatting heeft laten leiden door de inzichten en cijfers zoals verstrekt door uw Ministerie, meer in het bijzonder de projectgroep Anders Betalen voor Mobiliteit (mail d.d. 7 oktober 2008, dhr. Habers), en antwoorden van hen op aanvullende vragen vanuit de Raad. Deze gegevens wijken nadrukkelijk af van de aantallen opgenomen in de Memorie van Toelichting van de consultatieversie (d.d. 23 juli 2008).

De Raad is van mening dat het voor een efficiënte advisering nu geboden is uit te gaan van de meest recente gegevens, maar heeft tevens het gevoel dat de bezwaar-, beroeps- en fraudepercentages aan de lage kant zijn. Mochten de bezwaar-, beroeps- of fraudepercentages hoger uitvallen dan nu verondersteld, dan zal dat vanzelfsprekend in zeer sterke mate doorwerken en de werklast van de gerechten nog meer verhogen dan in onderhavig advies al het geval is.

#### Effecten voor aantallen zaken

##### *Besparing ten gevolge van wegvallen zaken motorrijtuigenbelasting*

De invoering van de kilometerbeprijzing gaat gelijk op met het uitfaseren van de motorrijtuigenbelasting. Hiervan behandelt de Rechtspraak nu ongeveer 700 eerste aanlegzaken op jaarbasis en 210 hoger beroepen. Deze zaken zullen komen te vervallen. De Raad voorziet hierbij een fasering die min of meer aansluit bij de gefaseerde invoering van de kilometerprijs. Uitgegaan wordt nu van een afname van 140 eerste aanlegzaken (42 hoger beroepen) in jaar 1 na invoering, stapsgewijs oplopend tot genoemde 700 zaken (210 hoger beroepen) in jaar 5. In jaar 5 vertegenwoordigen deze zaken een besparing van ongeveer €1.400.000,-.

##### *Nieuwe zaken ten gevolge van inning/heffing*

De deelnemende kentekenhouders aan de kilometerbeprijzing krijgen maandelijks een factuur met een te betalen bedrag voor verreden kilometers. Wanneer zij het hier niet mee eens zijn kunnen zij een verzoek tot verlaging indienen. Eerst de afwijzing van dit verzoek is een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit. Uitgaande van een percentage verzoekschriften ten opzichte van heffingsfacturen van 1,5%, een gegrondpercentage van 20%, een bezwaarpercentage van 2% en een beroepspercentage van 3%, komen hier naar verwachting 100 bestuurszaken in jaar 1 na invoering en ongeveer 600 zaken in jaar 5 na invoering uit voort. Zie tabel 1 voor precieze aantallen.

De hoger beroepen worden naar verwachting behandeld door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De Raad voor de rechtspraak maakt geen werklastinschatting voor de Raad van State.

datum 23 oktober 2008  
kenmerk UIT 13332 ONTW / RMD  
pagina 7 van 14

Verder zal inning/heffing leiden tot een grote groep dwangbevelen, vordering gijzeling en dwangproforma's. Deze zullen op dezelfde wijze als Mulderzaken (WAHV) worden behandeld bij de sector kanton, met hoger beroep bij het gerechtshof Leeuwarden. Zie tabel 1 voor precieze aantallen voor 2012-2016.

#### *Nieuwe zaken ten gevolge van handhaving*

Naast de gevolgen in de zin van inning en heffing zijn er ook gevolgen voor de Rechtspraak te verwachten vanwege het handhavingstraject. Er is een aantal fraudeermogelijkheden onderscheiden en geïdentificeerd, waaraan specifieke opsporing en detectie is verbonden. Bij fraude valt te denken aan het niet-registreren van een OBE (On-Board Equipment), het ontregelen van zo'n OBE, het storen van het GPS-signaal van een of meerdere auto's, het overleggen van een signaal op een compleet traject en dergelijke. De lichte vormen van fraude zullen middels OM-beschikking worden afgedaan, maar doorstroom vanuit OM-beschikking naar de rechtbank is mogelijk (verzet en weigering). De zwaardere fraudegevallen zullen als misdrijven worden aangemerkt en worden ingediend bij de strafsector van de rechtbanken. Nadere inschatting van uw Ministerie is dat 98% van de fraudegevallen licht (overtreding) zal zijn en 2% zwaar (misdrijf). De verwachting van uw Ministerie is verder dat het met de fraudebereidheid van de Nederlandse automobilist nogal gaat meevallen. Uw inschatting resulteert desalniettemin in een grote groep overtredingen, en uiteindelijk enkele honderdduizenden kantonzaken. Ook het aantal zware fraudezaken wordt op termijn behoorlijk omvangrijk, rond 15.000 strafzaken bij de rechtbank in 2016.

Verder zal ook het handhavingstraject leiden tot een aanzienlijke groep dwangbevelen, vordering gijzeling en dwangproforma's. Deze zullen op dezelfde wijze als Mulderzaken (WAHV) worden behandeld bij de sector kanton, met hoger beroep bij het gerechtshof Leeuwarden. Deze zaken zijn relatief licht, desalniettemin resulteert het Voorontwerp in dermate grote aantallen dat de verwerking een aanzienlijk beslag op de capaciteit zal leggen. Zie tabel 1 voor precieze aantallen voor 2012-2016.

#### *Overig*

Naast inning/heffing en handhaving volgen er ook bestuurszaken uit een aantal aparte artikelen. Wederom op aangeven van uw Ministerie (projectgroep ABvM) betreft dit beroepen tegen beschikkingen van artikelen 2.2, 3.1, 3.4, 4.9, 4.10, 4.12, en 4.16., en zullen dit er 50 in jaar 1 en 240 in jaar 5 na invoering zijn.

#### *Totaal*

In Tabel 1 staan de totale verwachte gevolgen voor de Rechtspraak van het Voorontwerp in aantallen weergegeven voor de eerste 5 jaar na invoering (hier genomen als: 2012-2016). In tabel 2 staan de bijbehorende bedragen, uitgaande van de integrale productgroepprijzen.

**De extra kosten voor de Rechtspraak ten gevolge van de invoering bedragen op basis van deze cijfers ruwweg €13.500.000,- in 2012, oplopend tot €70.500.000,- in jaar 5.**

datum 23 oktober 2008  
 kenmerk UIT 13332 ONTW / RMD  
 pagina 8 van 14

**Tabel 1: Opbouw werklastinschatting, in aantallen zaken, eerste vijf jaar na invoering, 2012-2016**

	jaar 1	jaar 2	jaar 3	jaar 4	jaar 5
<b>Besparing:</b>					
Belasting, eerste aanleg: wegvallen van motorrijtuigenbelasting	-140	-280	-420	-560	-700
Belasting, hoger beroep: wegvallen van motorrijtuigenbelasting	-42	-84	-126	-168	-210
<b>Inning/heffing:</b>					
Bestuur: beroepen na bezwaar (facturen en naheffing)	97	219	342	467	603
Kanton: verzetten, dwang en dwangproforma, Mulder	10.167	24.716	39.443	54.350	70.500
-> hoger beroep (hof Leeuwarden)	86	210	335	462	600
<b>Handhaving:</b>					
Kanton: straf (doorstroom na OM-strafbeschikking)	59.025	114.620	170.899	227.863	292.366
-> hoger beroep	310	602	897	1.196	1.535
Straf: zwaardere fraudegevallen	3.085	5.872	8.692	11.548	14.781
-> hoger beroep	120	227	733	977	1.254
Kanton: verzetten, dwang en dwangproforma, Mulder	25.773	50.048	74.622	99.494	127.659
-> hoger beroep (hof Leeuwarden)	27	52	78	104	134
<b>Overig:</b>					
Bestuur: beroepen tegen beschikkingen (art. 2.2, 3.1, 3.4, 4.9, 4.10, 4.12, 4.16)	50	96	142	189	242

**Tabel 2: Opbouw werklastinschatting in geld, eerste vijf jaar na invoering, 2012-2016**

	jaar 1	jaar 2	jaar 3	jaar 4	jaar 5
<b>Besparing:</b>					
Belasting, eerste aanleg: wegvallen van motorrijtuigenbelasting	-€148.545,60	-€297.091,20	-€445.636,80	-€594.182,40	-€742.728,00
Belasting, hoger beroep: wegvallen van motorrijtuigenbelasting	-€138.169,50	-€276.339,00	-€414.508,50	-€552.678,00	-€690.847,50
<b>Totaal</b>	<b>-€286.715,10</b>	<b>-€573.430,20</b>	<b>-€860.145,30</b>	<b>-€1.146.860,40</b>	<b>-€1.433.575,50</b>



datum 23 oktober 2008  
 kenmerk UIT 13332 ONTW / RMD  
 pagina 9 van 14

**Inning/heffing:**

Bestuur: beroepen na bezwaar (facturen en naheffing)	€156.360,11	€353.584,30	€553.226,94	€755.307,53	€974.243,27
Kanton: verzetten, dwang en dwangproforma, Mulder	€977.973,42	€2.377.423,51	€3.794.034,37	€5.227.944,34	€6.781.452,45
-> hoger beroep (hof Leeuwarden)	€51.882,83	€126.125,57	€201.278,71	€277.349,60	€359.765,33
<b>Totaal</b>	<b>€1.186.216,35</b>	<b>€2.857.133,37</b>	<b>€4.548.540,02</b>	<b>€6.260.601,47</b>	<b>€8.115.461,05</b>

**Handhaving:**

Kanton: straf (doorstroom na OM-strafbeschikking)	€7.074.195,80	€13.737.221,00	€20.482.298,18	€27.309.437,27	€35.040.114,10
-> hoger beroep	€390.224,00	€757.767,18	€1.129.836,47	€1.506.432,43	€1.932.868,98
Straf: zwaardere fraudegevallen	€2.384.401,04	€4.538.184,18	€6.718.490,12	€8.925.322,10	€11.424.217,25
-> hoger beroep	€151.204,21	€286.122,44	€923.144,11	€1.230.845,58	€1.579.269,80
Kanton: verzetten, dwang en dwangproforma, Mulder	€2.678.001,59	€5.200.350,78	€7.753.761,50	€10.338.237,51	€13.264.756,01
-> hoger beroep (hof Leeuwarden)	€16.188,94	€31.436,93	€46.872,70	€62.496,26	€80.187,52
<b>Totaal</b>	<b>€12.694.215,58</b>	<b>€24.551.082,52</b>	<b>€37.054.403,08</b>	<b>€49.372.771,14</b>	<b>€63.321.413,66</b>

**Overig:**

Bestuur: beroepen tegen beschikkingen (art. 2.2, 3.1, 3.4, 4.9, 4.10, 4.12, 4.16)	€81.446,37	€155.272,06	€230.005,72	€305.647,52	€391.293,71
<b>Totaal</b>	<b>€81.446,37</b>	<b>€155.272,06</b>	<b>€230.005,72</b>	<b>€305.647,52</b>	<b>€391.293,71</b>

**Totale netto effect**

<b>zaaks aantallen</b>	<b>€13.675.163,20</b>	<b>€26.990.057,75</b>	<b>€40.972.803,52</b>	<b>€54.792.159,73</b>	<b>€70.394.592,92</b>
------------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------

Met nadruk zij nogmaals vermeld dat de Raad zich bij bovenstaande werklasterinschatting heeft gebaseerd op de inzichten, aannames en aantallen zoals deze door Verkeer en Waterstaat, projectgroep Anders Betalen voor Mobiliteit zijn geleverd. Mocht de bezwaar-, beroeps- of fraudeerpercentages hoger uitvallen dan nu verondersteld, dan zal dat in sterke mate doorwerken en de werklaster nog meer verhogen dan in dit advies.

Mogelijke zaken ten gevolge van kentekenfraude zijn overigens door de projectgroep uitdrukkelijk buiten beschouwing gelaten.

datum 23 oktober 2008  
kenmerk UIT 13332 ONTW / RMD  
pagina 10 van 14

### Prijseffect

Naast een toegenomen werklast in aantallen zaken geldt dat er ook sprake is van een zogenaamd prijseffect.

Dit prijseffect zal deels het gevolg zijn van veranderingen in de assortimentsmix, oftewel: met de relatieve zwaarte *binnen een productgroep*, en deels het gevolg zijn van een verandering in de *gemiddelde bewerkelijkheid per zaak*.

De veranderingen in assortimentsmix zullen gevolgen hebben voor de productgroepen bestuur, kanton en straf (zowel eerste aanleg als hoger beroep). Zie de volgende tabel voor het precieze totaalbedrag voor het prijseffect ten gevolge van de veranderingen in de zaaksamenstelling.

De verwachting is dat zowel de verdwijnende belastingzaken als de nieuwe bestuurszaken en strafzaken een gemiddelde zwaarte zullen hebben, conform huidige inschattingen. De behandelzeiten voor deze categorieën zouden daarmee afdoende moeten zijn. Wel verwacht de Raad grote gevolgen in de gemiddelde zaakzwaarte daar waar het de extra zaken bij kanton betreft. Met name de vorderingen (pro forma) van dwangmiddelen zullen van een zeer licht gehalte zijn, zelfs naar de maatstaven van de sector. Het zullen voor het overgrote deel elektronisch aangeleverde zaken betreffen gelijk aan de huidige 'Mulder adres onbekend'-zitting. De zeer grote toename in deze zeer lichte zaken heeft een groot effect op de productgroep. Zie de volgende tabel voor precieze omvang van dit prijseffect t.g.v. verandering in de gemiddelde zaakzwaarte.

De verschillende verschuivingen extra zaken van de verschillende onderdelen (inning/heffing en handhaving) resulteren naar verwachting in een **totaal prijseffect voor de Rechtspraak van ongeveer -€11.600.000,- in jaar 1 na invoering, aflopend tot -€62.300.000,- in jaar 5. Dit betreft dus een besparing.**

In tabelvorm:

**Tabel 3: Prijseffect / relatieve verzwaring door veranderde zaakssamenstelling binnen de productgroepen en relatieve verzwaring per zaak**

	jaar 1	jaar 2	jaar 3	jaar 4	jaar 5
Assortimentsmix	-€6.778.594,29	-€13.359.593,25	-€20.292.421,34	-€27.128.346,04	-€34.841.984,12
Zwaarte per zaak	-€4.831.771,77	-€9.930.048,42	-€15.274.173,40	-€20.921.807,62	-€27.501.867,66
<b>Totaal prijseffect</b>	<b>-€11.610.366,06</b>	<b>-€23.289.641,66</b>	<b>-€35.566.594,75</b>	<b>-€48.050.153,65</b>	<b>-€62.343.851,78</b>

Let wel: Deze besparing ten gevolge van het prijseffect is zeer gevoelig voor de aannames en aantallen zaken waar uw Ministerie nu van uitgaat. Wanneer de uiteindelijke zaakstromen waarmee de

datum 23 oktober 2008  
kenmerk UIT 13332 ONTW / RMD  
pagina 11 van 14

Rechtspraak te maken gaat krijgen sterk afwijken van de huidige inschatting van uw Ministerie, dan zal bovenstaande besparing niet haalbaar zijn.

Totaal netto-effect

**De werklasteffecten ten gevolge van nieuwe zaaksaantallen en de prijseffecten tezamen resulteren in een werklastoename van €2.100.000,- in jaar 1 na invoering, oplopend tot €8.100.000,- in jaar 5 na invoering.**

De Raad stelt voor de financiële gevolgen in hoeveelheid en prijs in de MvT en op het ministerraadformulier apart inzichtelijk te maken .

Indien na het uitbrengen van dit advies het ambtelijk Voorontwerp op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het uiteindelijke wetsvoorstel, stelt de Raad het op prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van dat wetsvoorstel bij de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

mr. Th. Groeneveld  
Lid Raad voor de rechtspraak

datum 23 oktober 2008  
kenmerk UIT 13332 ONTW / RMD  
pagina 12 van 14

## BIJLAGE

### *Artikelsgewijs*

- Artikel 1.1: Overeenkomstig de andere definities moet de definitie van “motorrijtuig” luiden: “voertuig als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel d. van de Wegenverkeerswet 1994.”.
- Artikel 1.1: De definitie van “bestelauto” in artikel 3 van de Wet op de belasting van personenauto’s en motorrijwielen 1992 is zo veelomvattend en zo technisch dat de vraag is gewettigd of de elektronische/digitale handhaving van de kilometerbeprijzing hierdoor niet ernstig wordt bemoeilijkt. Een eenvoudiger beschrijving van voertuigen verdient de voorkeur, bijvoorbeeld: “een motorrijtuig is een bestelauto in de zin van deze wet als dit als zodanig wordt aangeduid in het voor dat voertuig afgegeven kentekenbewijs”.
- Artikel 1.1: Voor de definities van “bus”, “motorfiets” en “vrachtwagen” wordt verwezen naar artikel 21 van de Wegenverkeerswet 1994. Dat artikel geeft echter geen definitie. Hetzelfde geldt voor de definitie van “kentekenbewijs”. Artikel 36 van de Wegenverkeerswet 1994 bevat niet de definitie. Die staat in artikel 1, eerste lid, onderdeel h van die wet.
- Artikel 4.5a, lid 1: De aanhef: “*Het is verboden om met een motorrijtuig anders dan bedoeld in artikel 4.4, derde lid, te rijden.*” is ingewikkeld geformuleerd. Bepaalde motorrijtuigen behoeven geen registratievoorziening te hebben. De bestuurder van zo’n motorrijtuig kan dus niet strafbaar zijn. Uit een oogpunt van handhaving, vervolging en berechting, met name het ten laste leggen van de overtreding, verdient het de voorkeur om het zinsdeel “*anders dan bedoeld in artikel 4.4, derde lid*” te vervangen door een apart lid: “*Het eerste lid geldt niet voor de in artikel 4.4, derde lid, bedoelde motorrijtuigen*” of een tekst van een soortgelijke strekking.
- Artikel 4.5a, lid 1 sub a: “*die*” ware te vervangen door “*indien dit*”.
- Artikel 4.5a, lid 1 sub c: “*... en waarmee drie weken of meer na de dag van de melding, bedoeld in artikel 4.5 eerste lid, in Nederland is gereden*” sluit niet aan op de formulering in artikel 4.5, lid 2: “*ten hoogste drie weken*”. De formulering moet waarschijnlijk zijn: “*en waarmee meer dan drie weken na de dag van de melding, ...*”.
- Artikel 4.6, lid 7: Ook het voorhanden hebben van een niet goedgekeurde registratievoorziening ware te verbieden. Het verdient overweging aansluiting te zoeken bij het verbod voor radarontvangstapparaten (Stb. 2003, 464).
- Artikel 4.9, lid 4: De noodzaak van deze verbodsbepaling wordt niet toegelicht (p. 62). Artikel 326 Sr ziet reeds op de hier verboden gedraging. Indien een aparte bepaling noodzakelijk wordt geacht, is het wenselijk dat wordt ingegaan op de verhouding tussen artikel 4.9, lid 4, en artikel 326 Sr. Is eerstgenoemde bepaling een Lex specialis ten opzichte van laatstgenoemde? Deze vraag is van

belang nu in artikel 6.3, lid 5, op overtreding van artikel 4.9, lid 4, slechts een geldboete wordt gesteld.

- Artikel 4.13: De omschrijving “*met als functie*” in het eerste lid kan tot discussie leiden. Wat te doen als het beïnvloeden of verstoren slechts een bijeffect is? Ook hier verdient het overweging aansluiting te zoeken bij het verbod voor radarontvangstapparaten (Stb. 2003, 464).
- Artikel 4.14: In de strafbaarstelling ontbreekt - net als in enkele andere bepalingen - het bestanddeel “opzettelijk”. Wat als - zonder enig opzet - het signaal wordt verstoord? En wie is daar verantwoordelijk voor als het gaat om een bijeffect van andere apparatuur? De Raad acht het gewenst dat hieraan aandacht wordt besteed.
- Artikel 4.15, lid 4: In de artikelen 6.3 en 6.4 is geen strafbedreiging te vinden.
- artikel 5.11: Ten aanzien van lid 4 wordt de volgende wijziging voorgesteld: ‘bij de rechtbank te Leeuwarden’ vervangen door ‘bij de kantonrechter van de rechtbank te Leeuwarden’. De wetgever zal net als bij lid 3 de kantonrechter voor ogen hebben gehad bij het bepaalde in lid 4.
- Artikel 6.2: Bestuursdwang en strafrecht zijn in beginsel twee gescheiden trajecten. Deze kunnen los van elkaar worden toegepast. Toch kunnen complicaties ontstaan. Hierbij kan gedacht worden aan de gevallen waarin de houder zich beroept op een wettelijke vrijstelling of zich op het standpunt stelt dat de wet op het bewuste motorrijtuig niet van toepassing is. De strafrechter is in beginsel gebonden aan de beslissing van de bestuursrechter, maar hij heeft een eigen onderzoeksplicht.<sup>8</sup> Onder omstandigheden moet de strafrechter zelfs een onherroepelijke beslissing van de bestuursrechter afwachten.<sup>9</sup> Het is gewenst dat hieraan in de toelichting aandacht wordt besteed.
- Artikel 6.3: Het is overzichtelijker wanneer de wetgever in de tekst van artikel 6.3 alsnog een duidelijk onderscheid aanbrengt tussen misdrijven en overtredingen. Dan kunnen er geen misverstanden bestaan over de vraag of de kantonrechter bevoegd is of de strafrechter.
- Artikel 6.3, lid 1: “*Degene die niet voldoet...*” is blijkens de MvT de houder (p. 19). Het voorontwerp lijkt geen rekening te houden met het verschijnsel “katvanger”. Dat is een gemis, want dat van die figuur, mogelijk op grote schaal, gebruik zal worden gemaakt ter vermijding van de kilometerbeprijzing is verre van ondenkbaar. De Raad acht het gewenst dat hieraan tenminste in de toelichting aandacht wordt besteed.
- Artikel 6.3, lid 2: De noodzaak van deze verbodsbepaling wordt niet toegelicht. Artikel 225 Sr ziet reeds op de hier verboden gedraging. Indien een aparte bepaling noodzakelijk wordt geacht, is het gewenst dat wordt ingegaan op de verhouding tussen artikel 6.3, lid 2, en artikel 225 Sr. Is eerstgenoemde bepaling een *Lex specialis* ten opzichte van laatstgenoemde?

---

<sup>8</sup> HR 24-09-2002, NJ 2003-801, HR 26-11-2002, NJ 2003-81 en HR 11-10-2005, NJ 2008-207

<sup>9</sup> HR 14-02-1995, VR 155

datum 23 oktober 2008  
kenmerk UIT 13332 ONTW / RMD  
pagina 14 van 14

- Artikel 6.3, lid 6: de zin loopt niet. Mogelijk is bedoeld dat degene die in strijd met het bij of krachtens artikel 4.8 bepaalde een keuringscertificaat afgeeft, wordt gestraft.
- Artikel 6.4: In dit artikel wordt anders dan in artikel 6.3 telkens gesproken over “bestraf”.