

Wet tot wijziging van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften en het Wetboek van Strafvordering in verband met de digitalisering van de handhaving van veelvoorkomende overtredingen (Wet digitale handhaving veelvoorkomende overtredingen)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften en het Wetboek van Strafvordering te wijzigen in verband met de digitalisering van de handhaving van veelvoorkomende overtredingen die het onnodig maakt een aankondiging van de sanctie te overhandigen aan de betrokkene of achter te laten op een voertuig;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

De Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften wordt als volgt gewijzigd:

Artikel 4, tweede lid, eerste zin, komt te luiden:

Een aankondiging van de beschikking kan worden uitgereikt aan degene tot wie zij zich richt of kan worden achtergelaten in of aan het motorrijtuig.

Artikel II

Het Wetboek van Strafvordering wordt als volgt gewijzigd:

Artikel 257c, vierde lid, eerste zin, komt te luiden:

In het geval een strafbeschikking zal worden uitgevaardigd tegen de verdachte, kan de opsporingsambtenaar de verdachte een aankondiging van de strafbeschikking uitreiken.

Artikel III

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

Wet tot wijziging van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften en het Wetboek van Strafvordering in verband met de digitalisering van de handhaving van veelvoorkomende overtredingen (Wet digitale handhaving veelvoorkomende overtredingen)

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt ertoe het mogelijk te maken dat (buitengewoon) opsporingsambtenaren veelvoorkomende overtredingen op straat geheel digitaal handhaven. De toenemende digitalisering van de handhaving zorgt voor een hogere kwaliteit en een snellere afhandeling van de zaak doordat de benodigde gegevens direct ter plaatse worden ingevuld en verwerkt in een handcomputer (verder: PDA). Het gebruik van een PDA biedt de mogelijkheid om foto's van de situatie ter plaatse te maken als bewijs. Het naast de digitale handhaving moeten achterlaten of overhandigen van een papieren bon als aankondiging van de later per post toegezonden feitelijke beschikking, leidt tot onnodig dubbel (invul)werk door de betrokken ambtenaar. Om deze reden wordt voorgesteld dat de ambtenaar alleen dan een papieren aankondiging van de sanctie overhandigt of achterlaat op het voertuig, als ter plaatse nog niet digitaal wordt gehandhaafd. De voorgestelde wijzigingen zien op de gedragingen die worden afgedaan op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (verder: Wahv) en de strafbare feiten die worden afgedaan met een strafbeschikking (Wetboek van Strafvordering (verder: Sv)).

Dit wetsvoorstel biedt de benodigde ruimte om het politiewerk slimmer te organiseren zodat de noodzakelijke administratie zo effectief en efficiënt mogelijk kan worden afgehandeld. Hiermee past dit wetsvoorstel binnen het streven van het kabinet om het presterend vermogen van de politie te versterken, zoals gemeld in de voortgangsrapportages van het Actieprogramma 'Minder regels, meer op straat' (Kamerstukken II 2011/2012, 29 628, nr. 238).

In paragraaf 2 van dit algemeen deel van de memorie van toelichting wordt nader ingegaan op de digitalisering van de handhaving van deze veelvoorkomende overtredingen. In paragraaf 3 worden de van de adviesorganen ontvangen adviezen beschreven. Paragraaf 4 behandelt de financiële consequenties en de verwachte lastenvermindering.

2. Digitale handhaving veelvoorkomende overtredingen

2.1 Feitgecodeerde handhaving Wahv en strafrecht

Elk jaar reikt in ongeveer 750.000 zaken een (buitengewoon) opsporingsambtenaar bij staandhouding op straat een aankondiging van een beschikking uit aan de betrokkene of de verdachte (korthedshalve wordt in deze memorie van toelichting steeds de term betrokkene

gehanteerd voor degene die de sanctie krijgt opgelegd). Dit betreft zowel administratieve Wahv-beschikkingen als strafbeschikkingen. Bij nog eens ongeveer 800.000 parkeer-overtredingen wordt een aankondiging van de Wahv-beschikking op het voertuig achtergelaten door een opsporingsambtenaar. Voor de afhandeling van deze veelvoorkomende overtredingen gelden vergaand gestandaardiseerde procedures, die zorgen voor een grote efficiëntie. Met de ingezette digitalisering blijkt deze afdoening nog doelmatiger te kunnen. Graag licht ik dit als volgt nader toe. Als een bevoegde ambtenaar een overtreding constateert die hij zelf kan afdoen met een sanctie, maakt hij hiervan verkort proces-verbaal op. De papieren versie van dit verkort proces-verbaal is de zogeheten combibon, een bij ministeriële regeling bepaald model voor verschillende buitengerechtelijke afdoeningsmodaliteiten. Op de combibon wordt onder meer de code ingevuld die het openbaar ministerie heeft toegekend aan de desbetreffende overtreding. Aan deze zogeheten feitcode hangt een vast tarief, dat niet in een individuele zaak door een opsporingsambtenaar kan worden gewijzigd. Op papier zijn de feiten en tarieven gezamenlijk overzichtelijk voor de opsporingsambtenaren gebundeld in het zogeheten feitenboekje. Bij de papieren handhaving wordt een doorslag van de combibon ('het geeltje' of 'de kassabon') overhandigd of achtergelaten op het voertuig, als aankondiging van de uiteindelijke beschikking. Bij de digitale handhaving wordt niet meer de papieren combibon ingevuld, maar worden dezelfde gegevens direct in een PDA ingevoerd. Dit heeft meerdere voordelen. Zo ondersteunt de PDA het vinden van de juiste feitcode en het juiste tarief bij de geconstateerde overtreding en wordt een onvolledig ingevulde bon niet geaccepteerd door het systeem. PDA's maken ook online verificatie van de gemeentelijke basisadministratie (GBA) en de gegevens bij de RDW mogelijk, zodat bijvoorbeeld personalia snel en correct automatisch worden ingevuld in het proces-verbaal. Hierdoor gaat geen tijd verloren door het bevragen van deze gegevens bij de bureaucommandant of de meldkamer. Door het gebruik van de PDA horen verder problemen met onleesbare handschriften, onvolledige doorslagen of verschrijvingen tot het verleden. Het gebruik van de PDA zorgt dus voor meer correct en volledig opgemaakte processen-verbaal. Naast deze kwaliteitsverbetering die de uitval van zaken beperkt, zorgt de PDA voor een snellere afhandeling, niet alleen op straat maar tevens in de *back office*. Anders dan bij de papieren bon hoeft het proces-verbaal namelijk niet meer te worden uitgetypt bij de opsporingsinstantie; de gegevens worden rechtstreeks uitgelezen uit de PDA. Op basis van een proef in de regio Rotterdam-Rijnmond levert dit tezamen een besparing op van circa 10 minuten per bon. In paragraaf 4 wordt nader ingegaan op de verwachte lastenvermindering voor de handhavende instanties.

De gegevens uit de combibon (papier of PDA) worden vervolgens door de opsporingsinstantie via elektronisch berichtenverkeer aangeleverd bij het Centraal Justitieel Incassobureau (verder: CJIB), de uitvoeringsinstantie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie die — in sommige gevallen na een inhoudelijke beoordeling door het openbaar ministerie — de feitelijke Wahv-beschikking of strafbeschikking verstuurt aan de betrokkene. Bij de digitale handhaving zit er gemiddeld genomen minder tijd tussen de constatering op straat en de aanlevering van het proces-verbaal bij het CJIB. Hierdoor worden de beschikking en de daarbij behorende acceptgiro sneller verzonden, hetgeen de handhaving van de betreffende regelgeving ten goede komt. Op de beschikking die het CJIB verstuurt, staat alle informatie over de opgelegde

sanctie en over de rechtsmiddelen die kunnen worden aangewend. Indien bezwaar wordt gemaakt of verzet wordt ingesteld, vindt altijd een beoordeling plaats door het openbaar ministerie. Hierbij kan het openbaar ministerie gebruik maken van de digitale bon. Met de digitale handhaving wordt het dus mogelijk om vanaf het moment van constatering van de overtreding tot en met de afdoening van de zaak door het openbaar ministerie de zaak volledig digitaal te verwerken, zonder dat er tevens een papieren versie van het proces-verbaal nodig is.

De voorgestelde wijzigingen houden de mogelijkheid open dat de opsporingsambtenaar een aankondiging van de beschikking overhandigt of op het voertuig achterlaat. Deze discretionaire bevoegdheid van de opsporingsambtenaar zal worden ingeperkt in beleidsregels van het openbaar ministerie. In deze beleidsregels zal worden bepaald dat als digitaal wordt gehandhaafd er geen aankondiging wordt achtergelaten en als er niet digitaal wordt gehandhaafd, dat er dan wel een aankondiging wordt achtergelaten. Voor deze aankondiging geldt hetzelfde model als thans wordt gehanteerd. In dit verband kan nog worden opgemerkt dat er – evenals nu het geval is – geen rechtsgevolg is verbonden aan het niet ontvangen van een aankondiging waar deze op basis van het beleid van het openbaar ministerie (thans de wet) zo mogelijk zou moeten zijn uitgereikt of achtergelaten op het voertuig. Voor de oplegging en de inning van de sanctie en de rechtsmiddelen die hiertegen open staan is enkel de (gedagtekende) beschikking bepalend.

2.2 Foto's bij parkeerovertradingen

Binnen de in paragraaf 2.1 beschreven handhaving van veelvoorkomende overtredingen zal – indien dit wetsvoorstel wordt aangenomen en in werking treedt – een verschillende werkwijze worden gehanteerd voor de gevallen waarin de betrokken ambtenaar de betrokkene spreekt, en de gevallen waarin het een parkeerovertrading betreft en de bestuurder van het motorrijtuig wordt niet aangetroffen. In geval van een staandehouding wordt met de betrokkene gesproken. De betrokkene weet op dat moment dat hij een sanctie tegemoet kan zien voor hetgeen hem wordt verweten. Hierdoor is hij in staat om direct zijn kant van het verhaal naar voren te brengen. Zijn verklaring wordt via de PDA opgenomen in het elektronische proces-verbaal. Bij een eventueel in te stellen bezwaar of verzet, wordt deze verklaring – als onderdeel van het proces-verbaal – bij de beoordeling van de zaak betrokken. Het daarnaast uitreiken van een papieren aankondiging is derhalve bij staandehoudingen overbodig.

De werkwijze wordt anders bij parkeerovertradingen omdat de betrokkene dan veelal niet aanwezig is bij de overtradingssituatie. Aangezien de betrokkene pas enige tijd later via de acceptgirokaart van het CJIB of de gemeentebelastingen wordt geconfronteerd met de hem verweten parkeerovertrading, kan het voor hem lastiger zijn om zich te verweren (bijvoorbeeld omdat hij niet meer beschikt over het wel gekochte parkeerbewijs, zodat een bewijsstuk ontbreekt). Om deze reden legt de verbalisant in het geval van digitale handhaving bij parkeerovertradingen de feitelijke situatie vast door middel van het maken van foto's. Dit kan bijvoorbeeld door het fotograferen van de plek waar de auto staat (bijvoorbeeld op een

invalidenparkeerplaats) of van het dashboard waarop het parkeerbewijs ontbreekt, danwel van het parkeerbewijs op basis waarvan kan worden geconcludeerd dat de betaalde parkeertijd is overschreden. Deze foto's kunnen worden gemaakt met de PDA.

De betrokkenen krijgen de mogelijkheid deze foto's op te vragen, evenals dit nu reeds het geval is bij de ruim 7.500.000 overtredingen die jaarlijks volledig geautomatiseerd op kenteken worden geconstateerd, zoals bijvoorbeeld door middel van flitspalen en trajectcontroles. Door de digitalisering van de handhaving is dit mogelijk zonder dat een en ander leidt tot grote extra uitvoeringslasten voor de betrokken ketenpartners van politie, gemeenten, CJIB en OM (zie hierna in paragraaf 4).

Als alternatief voor het laten vervallen van de papieren aankondiging in de gevallen waar digitaal wordt gehandhaafd, is overwogen om alle bevoegde (buitengewoon) opsporingsambtenaren toe te rusten met een miniprinter bij de PDA, zodat een uitdraai van de digitaal opgemaakte bon aan de betrokkene zou kunnen worden uitgereikt of op het voertuig worden achtergelaten. Dit alternatief is door de politie en het openbaar ministerie echter financieel en praktisch op goede gronden als onhaalbaar beoordeeld. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 4, financiële paragraaf en lastenvermindering.

3. Adviesaanvragen

Over het ontwerp van dit wetsvoorstel is advies gevraagd aan de Raad voor de rechtspraak (RvdR), de Nederlandse vereniging voor rechtspraak (NVvR), de Nederlandse orde van advocaten (NOVA), het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie (OM), het Korpsbeheerdersberaad / de Raad van Hoofdcommissarissen (politie), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Waar deze adviezen aanleiding hebben gegeven tot wijziging van de oorspronkelijke tekst van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting is dit op de daarvoor bestemde plaatsen aangegeven.

4. Financiële paragraaf en lastenvermindering

De met dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen leiden tot een lastenreductie bij de handhaving van veelvoorkomende overtredingen door (buitengewoon) opsporingsambtenaren. Op basis van een proef in de Politieregio Rotterdam-Rijnmond en een door het adviesbureau Andersson Elffers Felix uitgevoerde *quick scan* naar de gevolgen van de digitalisering van de gehele afhandeling van Wahv-beschikkingen en strafbeschikkingen door de politie, bedraagt de verwachte besparing in totaal ongeveer 200 fte (waarvan 115 fte bij de politie en 85 fte bij met name gemeenten).

Uit het 'stopwatchonderzoek' dat in Rotterdam-Rijnmond is uitgevoerd naar de efficiëntie van digitale handhaving ten opzichte van bonnenschrijven op een doordrukvel, bleek dat de tijdswinst van digitale afhandeling uit drie onderdelen bestaat:

- De opsporingsambtenaar op straat is ongeveer 6,5 minuut per bon minder kwijt. Dat komt doordat verschillende gegevens automatisch worden aangevuld. De opsporingsambtenaar

maakt veel minder fouten en hoeft dus minder te herstellen. Daarnaast hoeft hij op kantoor minder extra handelingen uit te voeren.

- Voorheen werden de uitgeschreven bonnen bij sommige aanleverende instanties structureel door een leidinggevende of kwaliteitsmedewerker gecontroleerd. Deze stap kan komen te vervallen doordat de PDA de opsporingsambtenaar leidt in het beantwoorden van vragen en daarmee fouten voorkomt. Dat betekent een verdere besparing van circa 1 minuut per bon.
- In de *back office* vervalt een deel van het werk doordat bonnen niet meer overgetypt hoeven te worden voor digitale aanlevering bij het CJIB. Dit betekent een verdere besparing van ongeveer 2,5 minuut per bon.

De totale besparing als gevolg van de digitale handhaving bedraagt hiermee circa 10 minuten per opgemaakt verkort proces-verbaal. Uitgaande van per jaar 750.000 bonnen bij staandehoudingen (720.000 politie; 30.000 buitengewoon opsporingsambtenaren) en 800.000 bonnen bij parkeerovertradingen (180.000 politie; 620.000 buitengewoon opsporingsambtenaren) en 1.300 uur per fte leidt dit over het hele land verspreid tot de genoemde lastenreductie van ongeveer 200 fte.

In paragraaf 2.2. is beschreven dat bij parkeerovertradingen met de PDA foto's zullen worden gemaakt van de situatie ter plaatse. Deze foto's moeten in de systemen administratief zijn gekoppeld aan de beschikking waarop zij zien. Dit is een proces dat vergelijkbaar is met per camera geconstateerde snelheidsovertredingen en roodlichtnegatie en daardoor relatief eenvoudig kan worden ingeregeld in de systemen van de handhavende organisaties, CJIB en openbaar ministerie. De kosten van de verwerking van de foto's bij Wahv-beschikkingen en strafbeschikkingen komen ten laste van de begroting van Veiligheid en Justitie. De extra inzet van mensen voor het geval een foto wordt opgevraagd, leidt niet tot een noemenswaardige toename van de werklust bij CJIB en openbaar ministerie.

Het in plaats van het laten vervallen van de papieren aankondiging toerusten van alle bevoegde (buitengewoon) opsporingsambtenaren met een miniprinter bij de PDA is overwogen (zie paragraaf 2.2), maar is niet een haalbaar alternatief gebleken. De belangrijkste reden is dat een opsporingsambtenaar op straat naast zijn wapen, wapenstok en handboeien maar een beperkt aantal attributen kan meenemen. Een miniprinter is niet goed aan de koppel van de opsporingsambtenaar mee te nemen en zou zijn bewegingsmogelijkheden te veel beperken in noodsituaties. Daarnaast zouden aan de aanschaf en aan het onderhoud van deze printers aanzienlijke kosten zijn verbonden, terwijl een papieren aankondiging van de beschikking kan worden gemist door de ingezette digitalisering (paragraaf 2).

De geraamde lastenvermindering zal pas volledig kunnen zijn gerealiseerd op het moment dat de veelvoorkomende overtradingen overal in het land digitaal worden gehandhaafd. Als de huidige ontwikkelingen doorzetten, zal digitale handhaving binnen afzienbare tijd de norm worden. Op sommige plaatsen zal echter vooralsnog met de papieren combibon worden gewerkt (zie paragraaf 2.1).

II. ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel I (artikel 4 Wahv)

Thans moet een opsporingsambtenaar een aankondiging van de Wahv-beschikking overhandigen aan de betrokkene in de gevallen waarin dit mogelijk is. Hiervoor wordt een bij ministeriële regeling bepaalde modelaankondiging gebruikt (Regeling modellen en formulieren ten behoeve van de handhaving Justitie). Bij met een camera geconstateerde snelheids-overtreding of roodlichtnegatie is het fysiek onmogelijk om een aankondiging te overhandigen en blijft de aankondiging reeds achterwege. Met deze wijziging wordt voorgesteld dat een opsporingsambtenaar een dergelijke gestandaardiseerde aankondiging kan overhandigen in de gevallen dat ter plaatse niet digitaal wordt gehandhaafd. Voor de gevallen waarin met gebruikmaking van een PDA wordt gehandhaafd, wordt deze aankondiging achterwege gelaten. De achtergrond en strekking van deze wijziging is toegelicht in paragraaf 2.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Artikel II (artikel 257c Sv)

De voorgestelde wijziging van artikel 257c, vierde lid, Sv heeft dezelfde strekking als de hierboven beschreven wijziging van de Wahv, maar dan voor de aankondiging van een politiestrafbeschikking op grond van artikel 257b Sv, een bestuurlijke strafbeschikking op grond van artikel 257ba Sv of een feitgecodeerde OM-strafbeschikking op grond van artikel 257a Sv. Voor deze aankondiging wordt hetzelfde model gehanteerd als bij de Wahv (Regeling modellen en formulieren ten behoeve van de handhaving Justitie). De strafbare feiten van geringe ernst of eenvoudige aard waarvoor een politiestrafbeschikking of een bestuurlijke strafbeschikking kan worden opgelegd, is bepaald in respectievelijk bijlage I en bijlage II van het Besluit OM-afdoening. Het beperkte aantal feiten dat op basis van een feitcode met een OM-strafbeschikking kan worden afgedaan, is vastgelegd in de beleidsregels van het openbaar ministerie (zie de Richtlijn voor strafvordering feitgecodeerde misdrijven en overtredingen; Stcrt. 2012, 8303). In paragraaf 2.1 van het algemeen deel is deze wijziging in algemene zin toegelicht.

Artikel III (inwerkingtreding)

Het is de bedoeling dat deze wet, zodra het wetsvoorstel door beide kamers is aangenomen, zo spoedig mogelijk in werking treedt. Dit is van belang in verband met de te verwachten lastenreductie. Hierop ziet dit artikel.

De Minister van Veiligheid en Justitie,