

No.W03.13.0105/II

's-Gravenhage, 16 mei 2013

Bij Kabinetsmissive van 19 april 2013, no.13.000840, heeft Hare Majesteit Koningin Beatrix, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, het Wetboek van Strafvordering en de Gemeentewet in verband met de digitalisering van de handhaving van veelvoorkomende overtredingen (Wet digitale handhaving veelvoorkomende overtredingen), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt er toe het mogelijk te maken dat (buitengewoon) opsporingsambtenaren veelvoorkomende overtredingen op straat digitaal handhaven.<sup>1</sup> Onder 'digitaal handhaven' wordt in de toelichting verstaan handhaven met behulp van een handcomputer (Personal Digital Assistent, hierna: PDA) door een (buitengewoon) opsporingsambtenaar, zonder dat aan de betrokkene een papieren "bon" wordt verstrekt of op het voertuig wordt achtergelaten.<sup>2</sup> Het kabinet streeft naar een "volledige digitale handhaving van veel voorkomende overtredingen op straat door de politie en van een volledige digitalisering van de handhaving in het 'fiscaal parkeren.'"<sup>3</sup> Het voorstel staat in het teken van het verminderen van de administratieve lastendruk bij de politie.<sup>4</sup>

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over onder meer de proportionaliteit tussen het belang van het verminderen van de administratieve lastendruk bij de politie en het belang van de burger om niet in zijn verweermogelijkheden te worden beperkt. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

#### 1. Proportionaliteit

Op dit moment wordt bij beschikkingen op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV) en bij strafbeschikkingen op grond van het Wetboek van Strafvordering (Sv) 'zo mogelijk' een papieren aankondiging verstrekt. Dit blijft achterwege bij bijvoorbeeld met een camera geconstateerde overschrijdingen van de maximumsnelheid, omdat het dan fysiek niet mogelijk is een aankondiging uit te reiken. Het voorstel heeft tot gevolg dat in de gevallen dat digitaal wordt gehandhaafd, de papieren aankondiging (de "bon") vervalt omdat het naast de

<sup>1</sup> Toelichting, paragraaf. 1, eerste alinea.

<sup>2</sup> Vgl. paragraaf. 3.1, tweede alinea.

<sup>3</sup> Toelichting, paragraaf. 1, eerste alinea. Opmerking verdient dat "volledige digitale handhaving" impliceert dat het PDA wordt voorzien van een digitale of elektronische handtekening van de opsporingsambtenaar die proces-verbaal opmaakt. Dit zal worden voorzien in een volgende fase van digitalisering van de handhaving (vgl. toelichting, paragraaf 3.1, laatste alinea).

<sup>4</sup> Toelichting paragraaf. 4.1, eerste alinea.

digitale handhaving moeten achterlaten van een papieren bon leidt “tot onnodig dubbel werk”.<sup>5</sup> Dit geldt indien de verdachte is staande gehouden en een verklaring heeft afgelegd over zijn visie van het gebeuren, maar ook indien de betrokkene niet aanwezig is bij het constateren van de overtreding. Dit is vaak het geval bij parkeerovertredingen op grond van de WAHV en bij naheffingen van gemeentelijke parkeerbelastingen. Over deze situaties maakt de Afdeling de volgende opmerkingen.

*a. (Parkeer)overtredingen waarbij betrokkene niet aanwezig is*

De Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Orde van advocaten hebben in hun advies over het conceptwetsvoorstel opgemerkt dat het niet verstrekken van een aankondiging ertoe leidt dat het voor de betrokkene moeilijker kan zijn zich te verweren tegen het verwijt.<sup>6</sup> Te denken valt aan een parkeerovertreding, waarbij betrokkene pas enige tijd later wordt geconfronteerd met het verwijt via de beschikking van het Centraal Justitieel Incasso Bureau. In aanvulling daarop merkt de Afdeling op dat bij parkeren door middel van het invoeren van het kenteken, zonder dat een papieren parkeerkaartje wordt verstrekt, het kunnen tonen van de kwitantie, een belangrijke mogelijkheid voor betrokkene is om verweer te kunnen voeren. Niet alle parkeerders zullen het parkeerkaartje of, in geval van parkeren door middel van het invoeren van het kenteken, parkeerkwitantie, na gebruik bewaren.

In de toelichting wordt erkend dat het voor de betrokkene lastiger kan zijn om zich te verweren. Hier staat volgens het kabinet tegenover dat de digitalisering leidt tot een afname van verwerkingsfouten.<sup>7</sup> Daarnaast legt de verbalisant de feitelijke situatie vast door het maken van foto's. Dit draagt naar het oordeel van het kabinet 'bij aan de bewijsvoering van de burger'.

Bij deze reactie plaatst de Afdeling de volgende kanttekeningen. In de eerste plaats doet de kans op minder verwerkingsfouten door het gebruik van de handcomputer niet af aan het belang van betrokkene om tijdig in de gelegenheid te worden gesteld om zich te verdedigen tegen het verwijt dat hem wordt gemaakt en zijn verdediging goed te kunnen voorbereiden. Het 'zo mogelijk' verstrekken van een aankondiging aan betrokkene of het achterlaten daarvan op het voertuig is een belangrijke regel die thans in verschillende wetten is neergelegd.<sup>8</sup> De aankondiging biedt betrokkene in voorkomende gevallen de mogelijkheid om ontlastend bewijsmateriaal te vergaren en getuigen a decharge te zoeken. Het maken van foto's door de verbalisant zal naar het oordeel van de Afdeling niet steeds voldoende bijdragen aan “de bewijsvoering door de burger” omdat daarmee de feitelijke situatie niet steeds per definitie adequaat wordt weergegeven. Te denken valt aan een foto van de auto van betrokkene die staat geparkeerd aan de

<sup>5</sup> Toelichting, paragraaf 1, eerste alinea.

<sup>6</sup> Vgl. het advies van de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) van 25 oktober 2012, blz. 5, en het advies van de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) van 13 november 2012, blz. 2.

<sup>7</sup> Toelichting paragraaf 3.3.

<sup>8</sup> Artikel 4 WAHV, artikel 257c, vierde lid, Sv, artikel 234, zevende lid, Gemeentewet.

kant van een weg waarvoor een parkeerverbod geldt, maar op de foto is niet te zien dat het verkeersbord door struiken of een geparkeerde verhuishuiswagen niet (goed) zichtbaar was. Als betrokkene weken later wordt geconfronteerd met een sanctie, kan het lastig of zelfs onmogelijk zijn om een dergelijk verweer te adstrueren.

De Afdeling meent daarnaast dat de overtuigingskracht van de overheid groter is indien direct na het constateren van de overtreding een aankondiging van de sanctie wordt verstrekt. Niet in de laatste plaats wijst de Afdeling erop dat het voorstel feitelijk tot gevolg heeft dat er een verschil in bewijsrechtelijke positie ontstaat tussen burgers bij wel of geen digitale handhaving van dezelfde voorschriften. Dat verschil wordt naar het oordeel van de Afdeling niet gerechtvaardigd.

#### *b. Betrokkene is wel aanwezig*

(Ook) in de gevallen dat de betrokkene aanwezig is bij het constateren van de overtreding, kan hij belang hebben bij een afschrift van het proces-verbaal of een aankondiging van een beschikking. In de toelichting wordt gesteld dat in geval van een staandehouding met betrokkene wordt 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 na het geven van de cautie via de PDA opgenomen in het proces-verbaal. Bij een eventueel in te stellen bezwaar of verzet, wordt deze verklaring bij de beoordeling van de zaak betrokken. Het daarnaast uitreiken van een papieren aankondiging is derhalve bij staandehoudingen overbodig.”<sup>9</sup>

Zoals ook de Raad voor de rechtspraak in zijn advies heeft opgemerkt, is het voor de staande gehouden verdachte zonder afschrift van een proces-verbaal niet goed mogelijk om ter plaatse de juistheid van de weergave door de verbalisant te controleren van het relaas van de verdachte omtrent het gebeuren.<sup>10</sup> Weliswaar zal de verdachte op een later tijdstip in de procedure de betrouwbaarheid van het proces-verbaal aan de orde kunnen stellen, maar dat doet niet af aan het bezigen van de verklaring uit het proces-verbaal voor het bewijs. Gelet hierop is het van belang dat de staandegehouden verdachte een adequate mogelijkheid wordt verschaft om aanstonds zijn verklaring in het proces-verbaal te verifiëren.

#### *c. Alternatieven*

Uit het voorgaande volgt – en dit wordt ook uitdrukkelijk door het kabinet erkend – dat het voor betrokkene lastiger kan zijn zich te verweren.<sup>11</sup> In verband daarmee heeft het kabinet overwogen om alle bevoegde opsporingsambtenaren toe te rusten met een miniprinter, zodat een uitdraai van de digitaal opgemaakte bon aan de betrokkene wordt uitgereikt of op het voertuig wordt achtergelaten. Om twee redenen wordt daar niet voor gekozen. In de eerste plaats is het praktisch en

<sup>9</sup> Toelichting, paragraaf 3.3, eerste alinea.

<sup>10</sup> Advies RvdR, blz. 2.

<sup>11</sup> Toelichting, paragraaf 3.3, tweede alinea.

financieel onhaalbaar omdat de opsporingsambtenaar maar een beperkt aantal attributen kan meenemen en het aanzienlijke kosten meebrengt. In de tweede plaats is niet de papieren aankondiging van een beschikking, maar de beschikking zelf bepalend voor de oplegging van de boete.<sup>12</sup>

De Afdeling plaatst de volgende kanttekeningen bij deze argumentatie. Met betrekking tot het laatste argument – de beschikking is beslissend en niet de aankondiging daarvan – merkt de Afdeling op dat dit geenszins afdoet aan het bezwaar dat het laten vervallen van de papieren aankondiging de mogelijkheden van de burger beperkt om verweer te voeren. Met betrekking tot het argument dat een (buitengewoon) opsporingsambtenaar maar een beperkt aantal attributen mee kan dragen, wijst de Afdeling erop dat veel parkeerwachters (buitengewoon opsporingsambtenaren) wel een miniprinter bij zich dragen.<sup>13</sup> Met betrekking tot het argument dat het verstrekken van een miniprinter aan alle opsporingsambtenaren te kostbaar zou zijn, valt op dat niet in de toelichting wordt vermeld wat de kosten daarvan zijn, mede gelet op het aantal buitengewoon ambtenaren dat thans reeds over zo'n instrument beschikt. Bovendien lijken in de sfeer van het parkeren goedkopere alternatieven mogelijk dan het verstrekken van miniprinters, zoals het op het voertuig plakken van een standaardkennisgeving, inhoudende dat de kentekenhouder een beschikking zal worden opgelegd in verband met fout parkeren. Deze voor de hand liggende alternatieve oplossing wordt niet besproken in de toelichting.

#### *d. Conclusie*

De Afdeling stelt vast dat het kabinet erkent dat het niet verstrekken van een aankondiging het voor de betrokkene die niet aanwezig is bij het constateren van de overtreding, lastiger kan maken om verweer te voeren. Ook in het geval de verdachte aanwezig is bij het constateren van de overtreding, is het van belang dat hem een adequate mogelijkheid wordt verschaft om zijn verklaring in het proces-verbaal aanstonds te verifiëren. Voorts concludeert de Afdeling dat de in de toelichting gegeven motivering om niet over te gaan tot mobiele printers niet dragend is. Bovendien worden andere eenvoudige alternatieven niet in de toelichting besproken.

De Afdeling adviseert in de toelichting expliciet aandacht te besteden aan de proportionaliteit van het laten vervallen van de papieren aankondiging. Daarbij moet het belang van de politie bij de beoogde administratieve lastenverlichting worden afgewogen tegen het belang van de burger om niet in zijn verweermogelijkheden te worden beperkt. Met het oog op de proportionaliteitsvraag adviseert de Afdeling ook het afwijzen van de miniprinters in de toelichting dragend te motiveren en daarbij tevens andere alternatieven te betrekken.

---

<sup>12</sup> Toelichting, paragraaf 3.5.

<sup>13</sup> Vgl. het advies van de NOvA, blz. 3.

Gelet op het bovenstaande adviseert de Afdeling het voorstel dragend te motiveren en zo nodig aan te passen.

## 2. De reikwijdte van het voorstel

In verband met de reikwijdte van het voorstel heeft de Afdeling twee opmerkingen:

### *a. 'strafbeschikking'*

Het voorgestelde artikel II ziet algemeen op de aankondiging van "strafbeschikkingen". Dat zijn alle misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van niet meer dan zes jaar is gesteld.<sup>14</sup> In de toelichting op artikel II wordt echter gesteld dat de wijziging slechts betrekking heeft op de aankondiging van de politiestrafbeschikking op grond van artikel 257b Sv, de bestuurlijke strafbeschikking op grond van artikel 257ba Sv of de feitgecodeerde OM-strafbeschikking op grond van artikel 257a Sv. Het gaat bij de politiestrafbeschikking en de bestuurlijke strafbeschikking volgens de toelichting om "strafbare feiten van geringe ernst of eenvoudige aard." Met betrekking tot de OM-strafbeschikking gaat het enkel om de feiten die met een feitcode kunnen worden afgedaan,<sup>15</sup> zoals vastgelegd in de beleidsregels van het OM. Dit betekent dat het voorgestelde artikel II ("strafbeschikkingen") ruimer is dan nodig omdat de bedoeling van het kabinet is dat slechts een deel van de strafbeschikkingen digitaal zal worden gehandhaafd.

Gelet hierop adviseert de Afdeling om in het voorgestelde artikel II "strafbeschikkingen" te beperken tot (bij algemene maatregel van bestuur nader) bepaalde strafbeschikkingen.

### *b. 'kan worden uitgereikt'*

Volgens de toelichting beogen de voorgestelde wijzigingen dat als digitaal wordt gehandhaafd de opsporingsambtenaar geen papieren aankondiging overhandigt of achterlaat.<sup>16</sup> Doordat het wetsvoorstel digitale handhaving mogelijk maakt – en niet voorschrijft – houdt de opsporingsambtenaar de mogelijkheid om een papieren beschikking te overhandigen voor zover er nog niet digitaal wordt gehandhaafd. In verband hiermee wordt voorgesteld dat de opsporingsambtenaar een aankondiging "kan uitreiken."

Opmerking verdient dat de huidige wet voorschrijft dat door de opsporingsambtenaar "zo mogelijk aanstonds" een aankondiging wordt uitgereikt of op het voertuig wordt achtergelaten.<sup>17</sup> Dit betekent dat thans geen sprake is van een discretionaire bevoegdheid van de opsporingsambtenaar, terwijl de

<sup>14</sup> Artikel 257a, eerste lid, Sv.

<sup>15</sup> Waarbij een verkort proces-verbaal wordt opgemaakt (zogenaamde "combi-bon").

<sup>16</sup> Toelichting, paragraaf 3.2, eerste alinea.

<sup>17</sup> Artikel 4, tweede lid, WAHV en artikel 257c, vierde lid, Sv.

voorgestelde wettekst aan de opsporingsambtenaar meer ruimte geeft om geen aankondiging achter te laten in de gevallen dat niet digitaal wordt gehandhaafd.

De Afdeling adviseert deze wettelijke discretionaire bevoegdheid in de toelichting dragend te motiveren en het voorstel zo nodig aan te passen.

### 3. Gefaseerde invoering

Het voorstel maakt onderdeel uit van de wet- en regelgeving ter vermindering van administratieve lasten bij de politie. Het realiseren van volledige digitale handhaving van veelvoorkomende overtredingen zal op termijn leiden tot een lastenreductie bij de handhaving door (buitengewoon) opsporingsambtenaren. Op basis van een proef in de Politieregio Rotterdam Rijnmond bedraagt de verwachte besparing wanneer *volledig* digitaal zal worden gehandhaafd bij de politie 115 fte en 85 fte bij gemeenten.<sup>18</sup>

Het wetsvoorstel schrijft digitale handhaving niet voor, maar maakt het mogelijk. Daarom kan op plekken waar na de datum van inwerkingtreding nog niet digitaal wordt gehandhaafd, de bevoegde ambtenaar gebruik blijven maken van de papieren bekeuring, aldus de toelichting.<sup>19</sup> Met betrekking tot de gemeentelijke parkeerbelasting wordt in de toelichting gesteld: "Gemeenten kunnen kiezen voor digitale handhaving of voor handhaving met papieren bonnen."<sup>20</sup>

In de toelichting wordt niet vermeld hoeveel politieregio's en gemeenten naar verwachting bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel digitaal zullen gaan handhaven en wat de verwachtingen zijn ten aanzien van de andere politieregio's en gemeenten.

In het licht van het streven van het kabinet naar "volledige digitale handhaving" adviseert de Afdeling hierop in de toelichting in te gaan.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,



<sup>18</sup> Toelichting, paragraaf 4.1, tweede alinea.

<sup>19</sup> Toelichting, paragraaf 1, tweede alinea.

<sup>20</sup> Toelichting op artikel III.