

de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak



0 BD

De minister van Veiligheid en Justitie
mr. I.W. Opstelten
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Directie Strategie en
Ontwikkeling

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (070) 361 97 23
f (070) 361 97 15
www.rechtspraak.nl

datum 13 november 2012
van Strategie & Ontwikkeling
contactpersoon
doorkiesnummer
faxnummer
e-mail
ons kenmerk
uw kenmerk
onderwerp Advies wetsvoorstel Wet digitale handhaving veelvoorkomende
overtredingen.
bijlage(n) -

Geachte heer Opstelten,

Bij brief van 29 augustus 2012 met opgemeld kenmerk verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de "Raad") te adviseren over het conceptwetsvoorstel tot wijziging van het Wet administratiefrechtelijke handhaving van verkeersvoorschriften en het Wetboek van Strafvordering in verband met de digitalisering van de handhaving van veelvoorkomende overtredingen (Wet digitale handhaving veelvoorkomende overtredingen) (het "Wetsvoorstel").

Het Wetsvoorstel strekt ertoe het mogelijk te maken dat (buitengewoon) opsporingsambtenaren veelvoorkomende overtredingen op straat geheel digitaal handhaven met behulp van een handcomputer (verder te noemen PDA). Volgens de Memorie van Toelichting (MvT) zorgt de toenemende digitalisering van de handhaving voor een hogere kwaliteit en een snellere afhandeling van de zaak.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

Advies

De Raad heeft kennis genomen van het Wetsvoorstel. De Raad heeft een aantal inhoudelijke opmerkingen en bezwaren en adviseert het Wetsvoorstel in de voorliggende vorm niet in te dienen.

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de 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 werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 13 november 2012
kenmerk
pagina 2 van 6

1.1 Uitreiken of achterlaten van de aankondiging beschikking

Ingevolge het Wetsvoorstel komt artikel 4, tweede lid, eerste volzin, Wet administratiefrechtelijke handhaving van verkeersvoorschriften (WAHV) als volgt 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.”

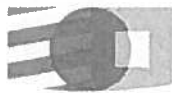
Thans luidt de eerste volzin van artikel 4, tweede lid, WAHV:

“Zo mogelijk wordt aanstonds een aankondiging van de beschikking uitgereikt aan degene tot wie zij zich richt, of wordt deze achtergelaten in of aan het motorrijtuig.”

Onder de geldende regelgeving is de verbalisant derhalve verplicht tot het uitreiken of het achterlaten van de aankondiging van een sanctiebeschikking indien dat mogelijk is. Dit is een voor degene die de vermeende gedraging heeft verricht (de betrokkene) belangrijk contactmoment. Met de uitgereikte aankondiging van de beschikking kan de staande gehouden betrokkene controleren of de verbalisant de door deze genoemde gegevens, inclusief de verklaring van de betrokkene, op juiste wijze heeft weergegeven. De niet-staande gehouden betrokkene krijgt via de achtergelaten aankondiging kennis van de sanctie die hem zal worden opgelegd, en kan reeds op dat moment ontlastend materiaal (zoals foto's en getuigenverklaringen) vergaren die hij in een latere fase, na toezending van de sanctiebeschikking, veelal niet meer zal kunnen vergaren. Verder kan de niet staande gehouden betrokkene zich tot de verbalisant wenden teneinde zijn kant van het verhaal naar voren te brengen teneinde de sanctie ongedaan te doen maken (correctie politie).

Het ontbreken van een dergelijk contactmoment zet betrokkene op achterstand en kan ertoe leiden dat hij geen reële mogelijkheid heeft om zich te verweren tegen de (op handen zijnde) sanctie. Dit kan bij een betrokkene tot irritatie leiden. Het een en ander kan een aanzuigend effect hebben op het instellen van rechtsmiddelen tegen de sanctie en kan ook leiden tot meer gegronde beroepen. In de MvT wordt aan deze gevolgen in het geheel geen aandacht besteed. De Raad acht dit een gemis en adviseert alsnog daarop in te gaan.

Om aan de bezwaren met betrekking tot het ontbreken van dit contactmoment tegemoet te komen, zou kunnen worden voorzien in het overhandigen of achterlaten van een uitdraai van de digitaal opgemaakte bon. Van deze mogelijkheid wordt in het Wetsvoorstel echter op uitsluitend praktische en financiële gronden afgezien, omdat een miniprinter niet goed is mee te nemen door de verbalisant en de kosten van aanschaf en onderhoud van miniprinters te hoog zijn (MvT p. 6/7). In het licht van het hiervoor geschetste belang van het contactmoment is de motivering waarom wordt afgezien van de mogelijkheid van overhandigen of achterlaten van een uitdraai van de digitaal opgemaakte bon niet draagkrachtig en overtuigend.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 13 november 2012
kenmerk 2012093001/20
pagina 3 van 6

1.2 Beleidsregels overhandigen of achterlaten aankondiging beschikking

Volgens de MvT (p. 4/7) moet een aankondiging van de beschikking alleen nog worden overhandigd of achtergelaten als ter plaatse niet digitaal wordt gehandhaafd. Dit is echter niet in de wettekst opgenomen. Het Openbaar Ministerie moet omtrent het gebruik van deze discretionaire bevoegdheid van de verbalisant beleidsregels vaststellen (MvT p. 4/7). Deze constructie heeft tot gevolg dat ook verweren kunnen worden gevoerd dat de verbalisant, gelet op de bijzondere omstandigheden, in afwijking van de beleidsregels, wel tot overhandiging of achterlaten van de aankondiging van de beschikking had moeten overgaan (vgl. art. 4:84 Algemene wet bestuursrecht).

1.3 Proces-verbaal in de zin van de artikelen 152 en 153 Sv?

In het geval van digitale handhaving maakt de verbalisant geen verkort proces-verbaal (de combibon) op, maar voert de gegevens in de PDA in. In de MvT wordt niet inzichtelijk of aldus naar de mening van de wetgever een proces-verbaal tot stand komt, in het bijzonder of wordt voldaan aan de eisen gesteld bij en krachtens de in artikel 153, tweede lid, Sv bedoelde algemene maatregel van bestuur: het Besluit elektronisch proces-verbaal. Aan deze regeling wordt in het Wetsvoorstel zelfs geheel voorbij gegaan. De Raad merkt op dat de in de PDA neergelegde waarneming van de verbalisant niet het karakter heeft van een proces-verbaal in de zin van de wet. Deze waarneming is op zichzelf onvoldoende grondslag voor sanctieoplegging. In dit verband wijst de Raad op het arrest van het gerechtshof te Leeuwarden van 6 januari 2012, LJN: BX7329², waarin onder andere wordt overwogen:

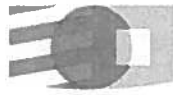
“De op de kopie van de aankondiging van beschikking vermelde gegevens komen overeen met hetgeen in het zaakoverzicht is vermeld, behoudens dat de aankondiging van beschikking niet is ondertekend en dat daarop niet is ingevuld of de verbalisant op ambtseed of ambtsbelofte verklaart omtrent zijn waarneming. Het is van zo wezenlijk belang dat op de juistheid van de door de politie in het zaakoverzicht vermelde gegevens kan worden vertrouwd, dat het hof hierin aanleiding vindt de beschikking te vernietigen nu de verbalisant blijkens zijn brief van 10 november 2011 ook niet meer in staat is zijn waarneming onder ede te bevestigen.”

De Raad acht het gewenst dat in Wetsvoorstel alsnog nadrukkelijk wordt ingegaan op het (bewijsrechtelijke) karakter van de gegevens die in de PDA worden ingevoerd in verband met het verzet als bedoeld in de artikelen 257e en 257f Sv en het beroep als bedoeld in artikel 9 WAHV, en op de verhouding van het Wetsvoorstel tot de artikelen 152 en 153 Sv en het Besluit elektronisch proces-verbaal.

1.4 Mogelijkheid tot onnauwkeurigheden

Het via de PDA overnemen van gegevens uit geautomatiseerde bestanden bergt ook een gevaar in zich. Denkbaar is dat een verbalisant een cijfer of letter van een kenteken verkeerd invoert. Als de verbalisant niet meer controleert om welke soort auto, met welke kleur het gaat maar vertrouwt op de gegevens uit het register van de Dienst wegverkeer is een fout snel gemaakt. Ook kan worden gedacht aan het niet goed controleren van persoonsgegevens waardoor een koppeling met gegevens van een andere persoon in de Gemeentelijke basisadministratie tot stand komt. Het behoeft geen betoog dat het een en ander procedures tegen sanctiebeschikkingen genereert. De vraag rijst daarom of is voorzien in extra

² WAHV 200.081.459



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 13 november 2012
kenmerk 141100002-2012-01-001
pagina 4 van 6

controlestappen bij het invoeren van gegevens in de PDA om dergelijke fouten te voorkomen. In de MvT wordt hierop ten onrechte niet ingegaan. De Raad adviseert om dat alsnog te doen.

Verder rijst de vraag of een verbalisant, die ontdekt verkeerde gegevens te hebben ingevoerd in de PDA, nog de mogelijkheid heeft om die gegevens te corrigeren voordat het CJIB overgaat tot verzending van de sanctiebeschikking. Deze mogelijkheid kan onnodige procedures voorkomen. Ook hieraan wordt in de MvT ten onrechte geen aandacht besteed. De Raad acht het gewenst dat ook daarop alsnog wordt ingegaan.

1.5 Foto's van de gedraging en over te leggen stukken

In de MvT (p. 4/7) wordt opgemerkt dat de verbalisant met de PDA ook foto's kan maken van de gedraging. Een foto kan van groot belang zijn in een Mulderzaak. De MvT (p. 5/7) wijst erop dat de betrokkene de mogelijkheid krijgt om de foto's die bij de gedraging horen op te vragen. De MvT besteedt echter geen aandacht aan de vraag of de officier van justitie, die op een administratief beroep moet beslissen en – indien tegen zijn beslissing beroep is ingesteld – het dossier moet doorsturen naar de kantonrechter ook ambtshalve, zonder dat daarom door de betrokkene is verzocht, de gemaakte foto's aan het dossier moet toevoegen. Dit lijkt wel het geval te zijn. De foto's kunnen worden beschouwd als op de zaak betrekking hebbende stukken in de zin van artikel 11, eerste lid, WAHV. Verder zij opgemerkt dat ter uitvoering van dit artikellid in de praktijk aan de kantonrechter, die op een Mulderberoep moet beslissen, door de Centrale Verwerkingseenheid van het Openbaar Ministerie een gescand dossier wordt overgelegd met daarin onder andere een overzicht van de gegevens van de gedraging zoals deze digitaal zijn ingevoerd. Het Wetsvoorstel brengt geen wijziging van artikel 11, eerste lid, WAHV, zodat ook een (uitgeprint) overzicht van de via de PDA ingevoerde gegevens aan het (gescande) dossier zal moeten worden toegevoegd.

1.6 Staande houding indien mogelijk

De Raad acht het gewenst dat ter voorkoming van misverstanden in de MvT wordt benadrukt dat het Wetsvoorstel, nu dit geen betrekking heeft op artikel 5 WAHV, geen gevolgen heeft voor de verplichting tot staande houding indien dat mogelijk is. Het gebruik van de PDA vormt geen argument om af te zien van staande houding. In dit verband wijst de Raad op het arrest van het gerechtshof te Leeuwarden van 15 november 2010, LJN: BQ2343³, waarin onder andere wordt overwogen:

“Naar het oordeel van het hof kan de vraag of zich een reële mogelijkheid tot staandehouding heeft voorgedaan niet afhankelijk gesteld worden van de wijze waarop de verbalisant op straat de gedragingsgegevens moet verwerken. Van belang is slechts of de verbalisant na de vaststelling dat de gedraging is verricht aanstonds in de gelegenheid is geweest de bestuurder aan te spreken en zijn identiteit vast te stellen. Nu de verbalisant enkel het gebruik van de handcomputer opgeeft als reden voor het afzien van staandehouding, houdt het hof het ervoor dat de gelegenheid daartoe zich wel heeft voorgedaan.”

³ WAHV 200.063.790



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 13 november 2012
kenmerk UJ11-0109 S&O / SR
pagina 5 van 6

2. Werklastgevolgen

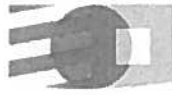
Het Wetsvoorstel heeft werklastgevolgen voor de rechtspraak. Relatief veel beroepen in Mulderzaken zijn ingegeven doordat betrokkenen zich niet serieus behandeld voelen, er is onvoldoende naar hen geluisterd, er wordt niet ingegaan op de bezwaren, het openbaar ministerie werkt bij de beoordeling van het beroep met standaard tekstblokken en hoort betrokkenen niet naar aanleiding van hun beroep. De digitale handhaving kan dit gevoel, dat er niemand is met wie betrokkene in contact kan komen over zijn bekeuring, versterken. Het Wetsvoorstel zal naar verwachting een aanzuigende werking hebben op het instellen van rechtsmiddelen. Daarmee samenhangend wordt verwacht dat er in zaken waarin digitaal zal worden gehandhaafd, meer verweer zal worden gevoerd, waardoor de behandeling van die zaken meer tijd in beslag zal nemen en soms zal noodzaken tot aanhouding voor nader onderzoek.

Daarnaast wordt blijkens de MvT verwacht dat er door het gebruik van een PDA meer correcte en volledig opgemaakte processen-verbaal zullen komen, waardoor meer betrokkenen een beschikking zullen ontvangen (MvT p. 3/7). Navraag bij het Parket-Generaal heeft geleerd dat ongeveer 30% van de zogenaamde feitgecodeerde overtredingen uitvalt door verschrijvingen en onduidelijkheden. De Raad schat in dat deze uitval door de voorgestelde digitalisering wordt teruggebracht tot ongeveer 10-15%. Een volledige terugdringing lijkt, mede om de hiervoor onder 1.4 genoemde redenen, niet haalbaar. Een groter aantal beschikkingen zal op zichzelf leiden tot een evenredige toename van het beroep op de rechter.

Op grond van een voorzichtige schatting van de effecten van beide factoren verwacht de Raad dat het Wetsvoorstel zal leiden tot een toename van het beroep op de rechter met 15% ten opzichte van het huidige aantal. Dit komt jaarlijks neer op ongeveer 6800 extra kantonzaken en enkele tientallen extra hoger beroepen bij het gerechtshof. Dit zijn relatief lichte zaken ten opzichte van de overige strafzaken, waardoor de gemiddelde zaakzwaarte van een strafzaak afneemt. Deze beide effecten leiden gezamenlijk tot een toename van de jaarlijkse kosten van **ruim € 800.000,-**

Totale werklastconsequenties

	2014	2015 en verder
Effect hogere aantallen	793 128	1 005 058
Effect wijziging gemiddelde zaakzwaarte	-119 273	-185 172
Effect behandeltime per zaak	0	0
Kosten RC	0	0
Totale effect wetsvoorstel	673 855	819 886



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 13 november 2012
kenmerk WIT 6109 S&O / SR
pagina 6 van 6

Slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel 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 als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het Staatsblad.

Hoogaachtend,


voorzitter