

Vergaderjaar 2012–2013

33 697

Wijziging van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeervoorschriften, het Wetboek van Strafvordering en de Gemeentewet in verband met de digitalisering van de handhaving van veelvoorkomende overtredingen (Wet digitale handhaving veelvoorkomende overtredingen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING'

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt ertoe het mogelijk te maken dat (buitengewoon) opsporingsambtenaren veelvoorkomende overtredingen op straat digitaal kunnen handhaven. Hiermee zet de regering een belangrijke stap op weg naar de volledige digitale handhaving door de politie. Zij ondersteunt tevens de ontwikkeling bij gemeenten naar een volledige digitalisering van de handhaving in het fiscaal parkeren. De toenemende digitalisering van de handhaving zorgt voor een hogere kwaliteit en een snellere afhandeling van zaken doordat de benodigde gegevens direct ter plaatse worden ingevuld en verwerkt in een handcomputer (*personal digital assistant*, 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 met daarmee kans op fouten. 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), de strafbare feiten die worden afgedaan met een strafbeschikking (Wetboek van Strafvordering (verder: Sv) en de gemeentelijke naheffingen indien de parkeerbelasting niet is voldaan (Gemeentewet).

De regering acht het wenselijk om in het licht van het huidige tijdsperk dat zich kenmerkt door automatisering en digitalisering, de papieren aankondiging te laten vervallen bij de handhaving van veelvoorkomende overtredingen en op termijn uitsluitend digitaal te handhaven. Het wetsvoorstel biedt de benodigde ruimte om het politiewerk slimmer te organiseren zodat de noodzakelijke administratie zo effectief en efficiënt mogelijk kan worden afgehandeld. Dit past binnen het streven van de

regering om het presterend vermogen van de politie te versterken door barrières die effectief optreden van politie en justitie in de weg staan zoveel mogelijk weg te nemen en de te onderscheiden schakels in de strafrechtketen beter op elkaar te laten aansluiten (Kamerstukken II 2011/2012, 29 628, nr. 238). Verder wordt in het voorstel rekening gehouden met het belang van de burger om niet in zijn bewijspositie te worden beperkt door onder andere het maken van foto's door de verbalisant van parkeerovertradingen die makkelijk opvraagbaar zijn, het sneller versturen van de beschikking en het voorzien in duidelijke communicatie richting de burger (zie paragrafen 3.2 en 3.3).

Doordat het wetsvoorstel digitale handhaving mogelijk maakt – en niet voorschrijft – zal op de plaatsen waar na de datum van inwerkingtreding nog niet digitaal wordt gehandhaafd, de bevoegde ambtenaar gebruik blijven maken van de papieren bekeuring. Dit zorgt voor een gefaseerde en zorgvuldige overgang van papieren naar digitale handhaving van veelvoorkomende overtradingen. Zonder aanpassing van het formele recht kunnen de kansen die aan digitale handhaving verbonden zijn niet worden benut. Door wettelijk vast te leggen dat (buitengewoon) opsporingsambtenaren veelvoorkomende overtradingen digitaal kunnen handhaven, wordt de weg vrij gemaakt voor het streven om op termijn in heel het land uitsluitend digitaal te handhaven.

Over het ontwerp van dit wetsvoorstel is advies ontvangen van het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen van de politie, het Centraal Justitieel Incassobureau (verder: CJIB), het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie (verder: OM), de Nederlandse orde van advocaten (verder: NOVA), de Raad voor de rechtspraak (verder: RvdR), de Nederlandse vereniging voor rechtspraak (verder: NVvR) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (verder: VNG). In paragraaf 2 wordt ingegaan op deze adviezen. Voor zover nodig wordt op de gemaakte specifieke opmerkingen nader ingegaan op de plaatsen van de memorie van toelichting waar het onderwerp aan de orde is. In paragraaf 3 van deze toelichting wordt ingegaan op de digitalisering van de handhaving van veelvoorkomende overtradingen. Paragraaf 4 staat tot slot stil bij de verwachte versterking van het presterend vermogen van de opsporingsambtenaar wanneer sprake is van volledige landelijke digitale handhaving en het daarvoor benodigde implementatietraject.

Mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties licht ik het wetsvoorstel hieronder toe.

2. Ontvangen adviezen¹

De politie*beraden* van het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen hebben met instemming kennis genomen van het voorstel en zien efficiëntievoordelen bij de uitvoerende diensten. Mede naar aanleiding van het advies van de politie is in paragraaf een nadere onderbouwing gegeven van de geraamde efficiëntiewinsten bij de politie. Op de opmerking over de wenselijkheid van een nadere regeling in beleidsregels wordt hieronder ingegaan bij het advies van het OM.

Het *CJIB* heeft met belangstelling en instemming kennis genomen van het voorstel en ondersteunt het wetsvoorstel van harte gezien de bevordering van de kwaliteit van de handhaving op straat die met digitale handhaving kan worden bereikt. Het *CJIB* merkt op dat het wetsvoorstel past in andere verbeteringen van de efficiëntie en effectiviteit die thans lopen in de keten. Evenals het *CJIB* onderschrijf ik dat ketenregie van onmiskenbaar belang

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

is voor een optimale voorbereiding op de implementatie van het wetsvoorstel. Ten behoeve van deze implementatie is derhalve een gezamenlijke uitvoeringstoets uitgevoerd door het CJIB, het OM en de politie (paragraaf 4.2). De tekstuele suggesties bij de conceptmemorie van toelichting zijn verwerkt. Op de specifieke opmerkingen van het CJIB is op de aangehaalde plaatsen ingegaan.

De *NOVA* acht de voordelen van het gebruik van een PDA voor digitale beboeting duidelijk. De PDA biedt de mogelijkheid ter plaatse foto's te maken voor bewijs en bevordert verder een snelle en efficiënte afhandeling van de zaak. Niettemin raadt de *NOVA* dit wetsvoorstel af omdat het een ingrijpende wijziging zou zijn die schade toebrengt aan het rechtsgevoel van burgers, die straks kunnen worden beschuldigd van feiten die zij zich niet (goed) meer in herinnering kunnen brengen en waartegen moeilijker verweer valt te voeren. In de paragrafen 3.2, 3.3 en 3.5 is hier nader op ingegaan. De *NOVA* stelt hier tegenover het alternatief van het (toch) overhandigen van een papieren bon, zodat de burger direct weet waaraan hij toe is, hij eventueel tegenbewijs (eigen foto's, getuigen, etc.) kan verzamelen en uitleg kan vragen aan een ter zake (meer) deskundige. In dit verband stelt de *NOVA* verscheidene vragen over het door dit wetsvoorstel te realiseren (financieel) voordeel en hoe dit voordeel zich verhoudt tot de bekostiging van het alternatief van een miniprinter bij de PDA. Naar aanleiding van dit advies en het hieronder besproken advies van de *RvdR* is de afwijzing van dit alternatief in paragraaf 3.5 nader uitgewerkt.

Het *OM* heeft met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en constateert dat de komst van dit wetsvoorstel betekent dat het politiewerk beter kan worden georganiseerd, de kwaliteit van het werk wordt verhoogd en dat substantieel wordt bijgedragen aan het terugdringen van administratieve lasten. Het advies van het *OM* de discretionaire bevoegdheid van de opsporingsambtenaar om een aankondiging van de beschikking te overhandigen of op het voertuig achter te laten niet in te perken in beleidsregels van het *OM*, is overgenomen. Dit sluit ook aan bij het advies van de *RvdR* en het advies van de politie, waarin wordt aangegeven dat het onderscheid wanneer wel en wanneer geen aankondiging moet worden achtergelaten, op zichzelf voldoende duidelijk is en geen nadere regels behoeft. De wetgevingstechnische suggestie van het *OM* bij de voorgestelde wijziging van artikel 4 van de *Wahv* is eveneens overgenomen.

De *RvdR* adviseert het wetsvoorstel niet in de voorliggende vorm in te dienen. De belangrijkste reden hiervoor is dat de Raad voorziet dat het verlies van de papieren aankondiging leidt tot irritatie bij de betrokkene. Hier zou een toename op het instellen van rechtsmiddelen van uitgaan. Overeenkomstig het advies is in paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting nader aandacht geschonken aan de gevallen waarin het contactmoment verloren gaat. Daarbij dient te worden aangetekend dat de digitalisering van de handhaving leidt tot een reductie van verwerkingsfouten wanneer een verbalisant een overtreding constateert. Dit draagt bij aan een afname van verzets- en bezwaarzaken. Het werken met een PDA bevordert het invoeren van correcte gegevens en de verwerking daarvan. Verder verkort het werken met een PDA de aanleveringstermijnen tussen het moment dat de overtreding wordt geconstateerd en het moment dat het CJIB de gegevens ontvangt. Een toename van verzets- en bezwaarzaken – dat volgens de Raad uitgaat van de voorgestelde maatregelen – verwacht ik derhalve niet. Dit is nader toegelicht in paragraaf 3.3. Evenals de *NOVA* stelt de *RvdR* nadere vragen bij de redenen af te zien van het voorzien in een miniprinter bij de PDA. Dit is nader uitgewerkt in paragraaf 3.5. Ook op het punt van een mogelijke

toename van onnauwkeurigheden door de digitalisering van de handhaving is nader ingegaan in de toelichting (paragraaf 3.1). In dezelfde paragraaf wordt conform het advies van de RvdR stilgestaan bij het karakter van de in de PDA neergelegde waarneming van de verbalisant en hoe deze vastlegging zich verhoudt tot de wettelijke eisen die worden gesteld aan een proces-verbaal. Tot slot bevestig ik graag aan de Raad dat de met dit wetsvoorstel voorgestelde digitalisering van de handhaving niets wijzigt aan het uitgangspunt dat de betrokkene – indien mogelijk – staande wordt gehouden. Dit is nader toegelicht in paragraaf 3.1.

De NVvR constateert dat de voorgestelde digitale handhaving past in het huidige tijdperk dat wordt gekenmerkt door automatisering en digitalisering. Daarbij komt volgens de NVvR dat sinds jaar en dag foto's worden gemaakt van overtredders in het verkeer die leiden tot een sanctiebesluit dat vervolgens via het CJIB bij de betrokkenen op de deurmat beland. De NVvR ziet derhalve geen aanleiding opmerkingen te maken bij dit onderhavige wetsvoorstel waarmee wordt beoogd deze praktijk op meer gedragingen van toepassing te laten zijn door verbalisanten uit te rusten met een PDA.

De VNG adviseert positief over het wetsvoorstel. De VNG verwacht dat deze vereenvoudiging in de afdoening een behoorlijke tijdswinst oplevert voor die gemeenten die (vrijwillig) meegaan in de digitale handhaving van deze veelvoorkomende overtredingen.

3. Digitale handhaving veelvoorkomende overtredingen

3.1 Overgang van papieren naar digitale feitgecodeerde handhaving Wahv en strafrecht

Elk jaar reikt in ongeveer 750.000 zaken een (buitengewoon) opsporingsambtenaar bij staandehouding op straat een aankondiging van een beschikking uit aan de betrokkene of de verdachte (kortheidshalve 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 parkeerovertredingen 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 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 OM 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») 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. Het gebruik van de PDA zorgt – anders dan de RvdR opmerkt in zijn advies – voor meer correct en volledig opgemaakte processen-verbaal en leidt tot

een afname van onnauwkeurigheden bij het overnemen van gegevens uit geautomatiseerde bestanden. Daarnaast heeft het gebruik van de PDA nog meer voordelen. De PDA ondersteunt het vinden van de juiste feitcode en het juiste tarief bij de geconstateerde overtreding en een onvolledig ingevulde bon wordt niet geaccepteerd door het systeem. PDA's maken ook online verificatie van de gemeentelijke basisadministratie en de gegevens bij de Rijksdienst voor Wegverkeer mogelijk, zodat bijvoorbeeld personalia snel en correct automatisch worden ingevuld. Hierdoor gaat geen tijd verloren door het bevragen van deze gegevens bij de bureaucommandant of de meldkamer. Wel blijft het voor de verbalisant mogelijk om eventuele foutieve gegevens te wijzigen. De gegevens blijven hiertoe drie dagen beschikbaar in de *backoffice* voor de verbalisant. Door het gebruik van de PDA horen verder problemen met onleesbare handschriften, onvolledige doorslagen of verschrijvingen tot het verleden. Verder is het – evenals nu bij het opmaken van de papieren combibon en het invullen van deze gegevens in de Transactiemodule – aan de professionaliteit van de verbalisant om zorg te dragen voor het nauwkeurig invoeren van gegevens in de PDA.

Naast de bovenstaande beschreven 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.

De gegevens uit de combibon (papier of PDA) worden vervolgens door de opsporingsinstantie via elektronisch berichtenverkeer aangeleverd bij het CJIB, de uitvoeringsinstantie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie die – in sommige gevallen na een inhoudelijke beoordeling door het OM – de feitelijke Wahv-beschikking of strafbeschikking verstuurt aan de betrokkene. Bij de digitale handhaving zit er in de regel genomen minder tijd tussen de constatering op straat en de aanlevering van de zaaksgegevens bij het CJIB. Thans is de gemiddelde aanlevertijd van een fysieke combibon landelijk gemiddeld 16 dagen. De verwachting is dat deze aanlevertijd bij digitale handhaving circa. 7 dagen zal betreffen. Hierdoor wordt de beschikking sneller verzonden, hetgeen de handhaving van de betreffende regelgeving ten goede komt, aangezien de betrokkene sneller wordt geconfronteerd met de gevolgen van zijn overtreding. Op de beschikking die het CJIB verstuurt, staat alle informatie over de opgelegde sanctie en over het rechtsmiddel dat kan worden aangewend. Indien bezwaar wordt gemaakt of verzet wordt ingesteld, vindt altijd een beoordeling plaats door het OM. Hierbij kan het OM gebruik maken van de digitale bon. Met de digitale handhaving wordt het dus mogelijk om vanaf het moment van constatering van de overtreding om de zaak digitaal te verwerken. Naar aanleiding van het advies van de RvdR wordt hier opgemerkt dat de gegevens uit de combibon (PDA of papier) voldoen aan de wettelijke vereisten die worden gesteld in de artikelen 152 en 153 Sv. Nu dient een ondertekend proces-verbaal te worden opgemaakt door de verbalisant en per post te worden opgestuurd wanneer de betrokkene verzet instelt als bedoeld in de artikelen 257e en 257f Sv. De volgende fase in de digitalisering van de handhaving zal zijn dat wordt voorzien in een PDA met de functionaliteit van een digitale of elektronische handtekening. In het kader van dit project worden de randvoorwaarden (zoals genoemd in de artikelen 152 en 153 Sv en in het Besluit elektronisch proces-verbaal (Stb. 2011, nr. 15) uitgewerkt om tot daadwerkelijk elektronisch c.q. digitaal verzenden van het proces-verbaal over te gaan.

3.2 Mogelijk maken digitale handhaving

Dit wetsvoorstel betreft – zoals eerder aangegeven in paragraaf 1 – een noodzakelijke stap om de weg vrij te maken voor digitaal werken in de handhavingsketen door te realiseren dat (buitengewoon) opsporingsambtenaren veelvoorkomende overtredingen op straat digitaal kunnen handhaven. De voorgestelde wijzigingen beogen dat als digitaal wordt gehandhaafd de opsporingsambtenaar geen papieren aankondiging van de beschikking overhandigt of achterlaat op het voertuig. Doordat het wetsvoorstel digitale handhaving mogelijk maakt – en niet voorschrijft – houdt de opsporingsambtenaar de mogelijkheid om een papieren beschikking te overhandigen of achter te laten op het voertuig op de plaatsen voor zover er nog niet digitaal wordt gehandhaafd. Voor deze eventueel achter te laten 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 van een papieren beschikking. Voor de oplegging en de inning van de sanctie en de rechtsmiddelen die hiertegen open staan is op grond van artikel 257c Sv en artikel 4 Wvha enkel de (gedagtekende) beschikking (die door het CJIB wordt verstuurd) bepalend.

Bij elke vorm van handhaving speelt – zoals de NOVA en de RvdR terecht opmerken in hun advies – de rechtsbescherming en het rechtsgevoel van de burger een belangrijke rol. De met dit wetsvoorstel voorgestelde digitalisering van de handhaving wijzigt niets aan het uitgangspunt dat de betrokkene – indien mogelijk – staande wordt gehouden. Het beoogt niet de contacten te verminderen tussen de opsporingsambtenaren en degenen die een beschikking krijgen toegestuurd, maar beoogt de verwerking van de geconstateerde overtreding te stroomlijnen. Juist het persoonlijk contact tussen de opsporingsambtenaar en de betrokkene biedt immers de gelegenheid toelichting te geven op de geconstateerde overtreding en de reactie die hierop volgt. In de gevallen waarin geen sprake is van een staandehouding wordt de verwerking in de handhavingsketen van feitgecodeerde overtredingen verder gedigitaliseerd. Hierbij is aangesloten bij de bestaande handhavingspraktijk van verkeers-overtredingen. Ik ben van mening dat dit wetsvoorstel past in het huidige tijdperk dat wordt gekenmerkt door automatisering en digitalisering. Steeds meer mensen betalen hun parkeerkosten al digitaal (met bewijs in hun betalingssysteem) en op het terrein van het fiscaal parkeren wordt bij veel gemeenten al volledig digitaal gehandhaafd door gebruik van kentekenregistratie. Daar komt bij dat – zoals de NVvR terecht in zijn advies opmerkt – sinds jaar en dag digitaal wordt gehandhaafd in het verkeer, waarbij er geen direct contact tussen betrokkene en de verbalisant is. Hierbij worden foto's gemaakt van overtredders die leiden tot een sanctiebesluit dat vervolgens via het CJIB wordt toegezonden aan de betrokkene.

Het behoud van de mondelinge toelichting bij staandehouding en het feit dat de voorgestelde digitale werkwijze in dit wetsvoorstel aansluit bij de bestaande praktijk op het verkeersterrein zijn de eerste twee redenen waarom ik de kans dat door het schrappen van de papieren aankondiging meer burgers na het ontvangen van de (straf)beschikking in verzet of beroep zullen gaan lager inschat dat de NOVA en de RvdR. Een ander argument voor deze inschatting betreft het feit dat de bewijsvoering van de betrokkene gegarandeerd is doordat de verbalisant, voor zover mogelijk, foto's maakt van de geconstateerde parkeerovertreding. Dit kan de verbalisant doen met de PDA. Deze foto's kunnen door de betrokkene worden opgevraagd en op basis daarvan kan hij een goede inschatting maken of hij met succes in beroep of verzet kan gaan. Met de bewijspositie van de betrokkene is op deze wijze zoveel mogelijk rekening

gehouden. Daarnaast neemt de kwaliteit van de handhaving toe, aangezien, met de te vervaardigen foto's voor de betrokkene een aanvullende en ondersteunende bewijsvoering wordt geleverd aan de zaak. Hiermee verwacht de politie, het CJIB en het OM dat minder sprake zal zijn van verzetszaken en bezwaar en beroep, alsmede minder WOB-verzoeken. Tot slot blijven door de voorgestelde digitale werkwijze dezelfde gegevens behouden aangezien voor zowel de papieren aankondiging van een (straf)beschikking als bij het digitaal invoeren daarvan de gegevens worden gebruikt uit het format van de combibon.

3.3 Mogelijkheid van foto's bij Wahv-parkeerovertredingen

Binnen de in paragraaf 3.1 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 parkeerovertreding betreft en de bestuurder van het motorrijtuig niet wordt 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 na het geven van de cautie via de PDA opgenomen in het proces-verbaal, terwijl deze verklaring thans enkel staat op het exemplaar dat achter blijft in het bonnenboekje van de verbalisant («het witje»). Bij eventueel in te stellen bezwaar of verzet, wordt deze verklaring bij de beoordeling van de zaak betrokken. Het daarnaast uitreiken van de papieren aankondiging kan derhalve bij staandehoudingen ook achterwege blijven.

De werkwijze wordt anders bij parkeerovertredingen omdat de betrokkene dan veelal niet aanwezig is bij de overtredingssituatie. Aangezien de betrokkene pas enige tijd later via de beschikking zoals verstuurd door het CJIB wordt geconfronteerd met de hem verweten parkeerovertreding, 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). Hier staat tegenover dat de ingezette digitalisering van de handhaving van veelvoorkomende overtredingen – door het werken met PDA's – leidt tot een afname van verwerkingsfouten en de verwerking van deze gegevens en de afhandeling van de zaak bevordert (zie paragraaf 3.1). Verder legt de verbalisant in het geval van digitale handhaving bij parkeerovertredingen 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. Wanneer het dossier, waarvan de foto's onderdeel uitmaken aanleiding geven om te twijfelen over de juistheid van de geconstateerde overtreding kan dat leiden tot vernietiging van de zaak. Deze foto's kunnen worden gemaakt met de PDA en dienen als bewijsmateriaal wanneer de betrokkenen verzet instellen dan wel bezwaar maken tegen de geconstateerde overtredingen. In het verlengde daarvan zullen zij de mogelijkheid krijgen om 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. Dit draagt, anders dan de NOVA en de RvdR in hun advies opmerken, bij aan de bewijsvoering van de burger. (zie paragraaf 3.2). Opgemerkt dient ten slotte te worden dat het ontbreken van een foto bij parkeerovertredingen doordat bijvoorbeeld de camera van de PDA defect is of de flits niet werkt, niet direct leidt tot vernietiging van de zaak. De

ingevoerde gegevens in de PDA inzake de door de verbalisant geconstateerde overtreding bieden volgens vaste jurisprudentie van het Hof te Leeuwarden in beginsel een voldoende grondslag voor de vaststelling dat de gedraging is verricht (bijv. arrest Hof Leeuwarden, LJN: BD5658). Verder voldoen de ingevoerde gegevens in de PDA aan de gestelde vereisten uit artikel 4, eerste lid, Wvha en de artikelen 152 en 153 Sv.

3.4 Naheffingen gemeentelijke parkeerbelastingen

Gemeenten kunnen belasting heffen voor het parkeren van een voertuig. Als deze belasting niet wordt voldaan door degene die het voertuig heeft geparkeerd, kan een naheffingsaanslag worden opgelegd van maximaal € 56 (per 1 januari 2013; artikel 3, eerste lid, van het Besluit gemeentelijke parkeerbelastingen (Stcrt. 2012, nr. 14948). Bij een naheffingsaanslag is thans geen aankondiging op het voertuig verplicht gesteld. Uit een oogpunt van harmonisering wordt voorgesteld in de Gemeentewet te verduidelijken dat het desbetreffende aanslagbiljet ofwel conform de regels van de Invorderingswet 1990 kan worden toegezonden of uitgereikt aan de belastingschuldige, ofwel kan worden aangebracht op of aan het voertuig. De gemeenten hadden reeds de keuzevrijheid in de wijze van naheffen van parkeerbelastingen en sommige gemeenten hebben daarom reeds de digitalisering daarvan ingezet. De Gemeente Amsterdam is bijvoorbeeld voornemens om het betaald parkeren op straat volledig te digitaliseren door kentekenparkeren verplicht te stellen. Alle parkeerders – niet zijnde vergunninghouders – dienen per 1 juli 2013 verplicht hun kenteken in te voeren via de parkeerautomaat of de mobiele telefoon. Een parkeerkaartje is derhalve niet nodig en de beschikking wordt rechtstreeks naar de eigenaar van de auto verstuurd. De uitvoeringskosten van de verkeershandhaving kunnen hierdoor aanzienlijk dalen (zie paragraaf 4.1).

3.5 Alternatieven

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. In het vervolg wordt – overeenkomstig het advies van de NOVA en de RvdR – toegelicht waarom het alternatief van de miniprinter niet is te realiseren. Ten eerste is vanuit praktisch en financieel oogpunt dit alternatief door de politie op goede gronden als onhaalbaar beoordeeld. Het klopt, zoals de NOVA in zijn advies opmerkt, dat thans veel parkeerwachters een miniprinter bij zich dragen. Deze buitengewoon opsporingsambtenaren hebben meer ruimte op hun koppel dan opsporingsambtenaren van de politie. Een opsporingsambtenaar kan op straat naast zijn wapen, wapenstok en handboeien maar een beperkt aantal attributen meenemen. Ook is een dergelijke miniprinter niet goed aan de koppel te bevestigen. Verder is de taak van een buitengewoon opsporingsambtenaar beperkter en dient te worden voorkomen dat een opsporingsambtenaar in noodsituaties wordt beperkt in zijn bewegingsmogelijkheden. Tot slot handhaven in veel gemeenten parkeerwachters al volledig digitaal op het terrein van veelvoorkomende overtredingen inzake het fiscaal parkeren. Daarbij wordt de parkeerboete rechtstreeks verzonden naar de eigenaar van het voertuig (zie paragrafen 3.4 en 4.1). Het wetsvoorstel sluit aan bij deze bestaande praktijk en maakt het werken met een miniprinter overbodig.

Ten tweede zijn vanuit financieel oogpunt aanzienlijke kosten verbonden aan de aanschaf en aan het onderhoud van deze printers (zie paragraaf 4.2.1). Voorts is niet de papieren aankondiging van een (straf)beschikking,

maar de (gedagtekende) beschikking op basis van artikel 257c Sv en artikel 4 Wahv – zoals aangegeven in paragraaf 3.2 – bepalend voor de oplegging en de inning van de sanctie en de rechtsmiddelen die hiertegen open staan. Deze beschikking bevat voldoende gegevens – zoals het geconstateerde feit, en de overtreden wettelijke bepaling – om de gedraging waarop de beschikking betrekking heeft te individualiseren (arrest Hof Leeuwarden, LJN: AS8373). Als laatste verhoudt het alternatief van het achterlaten op een voertuig of overhandigen aan de betrokkene van een standaardkennisgeving zich niet tot het realiseren van volledige digitale handhaving door het hele land, oftewel het doel van dit wetsvoorstel.

4. Financiële paragraaf

4.1 Administratieve lasten

Dit wetsvoorstel maakt onderdeel uit van de wet- en regelgeving ter vermindering van de administratieve lasten bij de politie (Kamerstukken II 2011/12, 29 628, nr. 238). Het realiseren van een volledige digitale handhaving van veelvoorkomende overtredingen leidt op termijn tot een lastenreductie bij de handhaving van deze overtredingen door (buitengewoon) opsporingsambtenaren. De uiteindelijk verwachte fte-besparing vloeit voort uit de algehele digitalisering. De specifieke kosten en baten die aan dit wetsvoorstel zijn gekoppeld, zijn dan ook bescheiden. Het wetsvoorstel draagt met name bij aan het presterend vermogen van de (buitengewoon) opsporingsambtenaar, aangezien mogelijk is gemaakt dat (buitengewoon) opsporingsambtenaren veelvoorkomende overtredingen op straat digitaal kunnen handhaven. Dit is een belangrijke stap op weg naar volledige digitalisering van de handhaving bij de politie en gemeenten waarmee uiteindelijk de hieronder beschreven lastenreductie is gemoeid.

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 wanneer volledig digitaal wordt gehandhaafd door de politie en gemeenten 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 tijdwinst 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 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 parkeerovertredingen (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 wanneer sprake is van volledige digitale handhaving bij de politie en de digitale handhaving van Wahv-overtredingen door de gemeenten.

Voor de veelvoorkomende overtredingen inzake het fiscaal parkeren valt op te merken dat gemeenten verwachten dat bij volledige digitale handhaving van de naheffing van het niet voldoen van een parkeerbelasting, per saldo flinke bezuinigingen kunnen worden gerealiseerd op het terrein van de uitvoeringskosten. Zo verwacht de Gemeente Amsterdam een jaarlijkse lastenreductie van circa 20 miljoen euro wanneer per 1 juli 2013 volledig digitaal wordt gehandhaafd door de verplichtstelling van het kentekensparkeren in deze gemeente (Gemeente Amsterdam, «Nota betaald parkeren op straat per 1 juli 2013»). Op deze wijze wordt namelijk de efficiency van de gemeentelijke handhaving verbeterd, aangezien enkel nog de kentekens hoeven te worden gescand. Verder is de verwachting dat het aantal controles wordt verdubbeld met als gevolg een verhoging van de pakkans. Tot slot wordt de parkeerboete rechtstreeks naar de eigenaar van het voertuig verstuurd en zijn uiteindelijk minder mensen nodig voor de parkeercontrole en om de naheffingsaanslag te verwerken.

De geraamde lastenvermindering is niet gekoppeld aan dit wetsvoorstel en zal pas volledig kunnen zijn gerealiseerd op het moment dat de veelvoorkomende overtredingen overal in het land digitaal worden gehandhaafd. Tot dat moment zal op sommige plaatsen vooralsnog met de papieren combibon worden gewerkt (zie paragraaf 3.2).

4.2 Implementatietraject

4.2.1 Uitvoeringstoets

In het kader van het implementatietraject van dit wetsvoorstel is een uitvoeringstoets uitgevoerd door het CJIB, het OM en de politie. Op deze wijze is geborgd dat de bestaande praktijk van de feitgecodeerde afdoening van zaken door de verschillende organisaties aansluit bij de met dit wetsvoorstel beoogde digitalisering. Onderzocht is op welke wijze de opslag dient te worden vormgegeven van de foto's die met de PDA worden gemaakt bij het constateren van parkeerovertredingen (paragraaf 3.3). Deze foto's moeten in de systemen van het CJIB en het OM administratief zijn gekoppeld aan de beschikking waarop zij zien. Dit is een proces dat vergelijkbaar is met per camera geconstateerde snelheidsovertredingen en roodlichtnegatie. Op basis van de uitvoeringstoets is gekozen voor een centrale opslag en ontsluiting van de foto's die door de verbalisanten gemaakt worden bij constatering van parkeerovertredingen. De kosten van de verwerking van de foto's bij Wahv-beschikkingen en strafbeschikkingen bij parkeerovertredingen komen ten laste van de begroting van Veiligheid en Justitie. Zoals eerder aangegeven is het alternatief van het voorzien van alle bevoegde opsporingsambtenaren met een miniprinter vanuit onder meer financieel oogpunt niet haalbaar, aangezien uit de uitvoeringstoets naar voren is gekomen dat deze kosten 5.4 miljoen euro op jaarbasis bedragen.

4.2.2 Gefaseerde invoering

Voor een zorgvuldige implementatie van het wetsvoorstel is het noodzakelijk dat de beoogde digitalisering van de handhaving van veelvoorkomende overtredingen gefaseerd verloopt. Het wetsvoorstel biedt hiervoor

ruimte doordat aan de bevoegde ambtenaar een discretionaire bevoegdheid is gegeven zodat op de plaatsen waar na de datum van inwerkingtreding nog niet digitaal wordt gehandhaafd, hij gebruik kan en zal blijven maken van de papieren bekeuring. Alle politieregio's zullen gefaseerd overgaan op digitale handhaving. De verwachting is dat op korte termijn de gehele Nationale Politie uitsluitend nog digitaal zal handhaven. Dit is thans ook al het geval bij veel gemeenten, zoals de gemeente Amsterdam waar kentekensparkeren verplicht is gesteld (paragraaf 3.5).

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 snelheidsovertreding 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 3 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). In dit artikel is aangesloten bij de huidige formulering van artikel 257c, vierde lid, eerste zin, van het Wetboek van strafrecht, dat ook spreekt van «strafbeschikking», aangezien het voorgestelde artikel ziet op strafbeschikkingen in algemene zin welke feitgecodeerd kunnen worden afgedaan. Dit zijn de strafbare feiten uit bijlage I en II van het Besluit OM-afdoening van geringe ernst of eenvoudige aard waarvoor een politiestrafbeschikking of een bestuurlijke strafbeschikking kan worden opgelegd en een beperkt aantal feiten dat op basis van een feitcode met een OM-strafbeschikking kan worden afgedaan welke is vastgelegd in de beleidsregels van het OM (zie de Richtlijn voor strafvordering feitgecodeerde misdrijven en overtredingen; Stcrt. 2013, R003). Deze eenvoudige en veelvoorkomende feiten worden thans met een strafbeschikking afgedaan in de vorm van een combibon (verkort proces-verbaal) en daarvoor wordt nu voorgesteld om de papieren aankondiging te laten vervallen op de plaatsen waar digitaal wordt gehandhaafd. Dit wetsvoorstel ziet dan ook niet op de strafbare feiten die middels een niet-feitgecodeerde OM-strafbeschikking kunnen worden afgedaan. Deze zwaardere feiten kunnen thans ook al niet worden afgedaan met een combibon. Hiervoor moet een volledig proces-verbaal worden opgemaakt en de (buitengewoon) opsporingsambtenaar kan een dergelijke strafbeschikking zelf ook niet opleggen. Aan deze praktijk verandert het wetsvoorstel niets.

De in dit voorgestelde artikel neergelegde discretionaire bevoegdheid voor de opsporingsambtenaar is noodzakelijk in verband met de gefaseerde invoering van de digitale handhaving van veelvoorkomende overtredingen. Hiermee is aangesloten bij de al geldende praktijk inzake het fiscaal parkeren. Deze bevoegdheid laat onverlet dat de bevoegde ambtenaar gebruik moet blijven maken van de papieren bekeuring op de plaatsen waar na de datum van inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving nog niet digitaal wordt gehandhaafd. Dit zorgt voor een zorgvuldige overgang van papieren naar digitale handhaving voor veelvoorkomende overtredingen.

Artikel III (artikel 234 Gemeentewet)

In artikel 225 van de Gemeentewet is bepaald dat de gemeente parkeerbelastingen mag heffen. De voorgestelde wijziging ziet op artikel 234 van de Gemeentewet, de bepaling over de wijze van bekendmaking van de naheffing indien de parkeerbelasting niet is voldaan. Ten tijde van de invoering van de parkeerbelasting was het nog nauwelijks mogelijk om te achterhalen van wie de auto was. De toezending van de naheffing was daarom niet mogelijk. Het uitreiken was eveneens slechts in beperkte mate mogelijk, omdat men in de praktijk meestal geen bestuurder aantrof. Daarom is indertijd bepaald dat in afwijking van artikel 8 van de Invorderingswet 1990, een aanslagbiljet ook kan worden aangebracht op het voertuig. Inmiddels kan men op grond van de techniek eenvoudig achterhalen wie de houder van het voertuig is. De hoofdregel van artikel 8 van de Invorderingswet 1990, dat een belastingaanslag bekend wordt gemaakt door toezending of uitreiking van het aanslagbiljet aan de belastingschuldige kan daarom weer gevolgd worden. Tegelijkertijd blijft in afwijking daarvan de mogelijkheid bestaan om op «oude» manier een aanslagbiljet op het voertuig aan te brengen. Gemeenten kunnen kiezen voor digitale handhaving of voor handhaving met papieren bonnen. Voor de algemene toelichting op deze voorgestelde wijziging zij verwezen naar paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel IV (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,
I.W. Opstelten