

Vergaderjaar 2012–2013

33 697

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)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 16 mei 2013 en het nader rapport d.d. 8 juli 2013, aangeboden aan de Koning door de minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

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.² Onder «digitaal handhaven» wordt in de toelichting verstaan handhaven met behulp van een handcomputer (Personal Digital Assistant, hierna: PDA) door een (buitengewoon) opsporingsambtenaar, zonder dat aan de betrokkene een papieren «bon» wordt verstrekt of op het voertuig wordt achtergelaten.³ 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

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Toelichting, paragraaf. 1, eerste alinea.

³ Vgl. paragraaf. 3.1, tweede alinea.

«fiscaal parkeren.»⁴ Het voorstel staat in het teken van het verminderen van de administratieve lastendruk bij de politie.⁵

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.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 april 2013, nr. 13.000840, machtigde Hare Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 16 mei 2013, no. W03.13.0105/II, bied ik U hierbij aan.

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 digitale handhaving moeten achterlaten van een papieren bon leidt «tot onnodig dubbel werk».⁶ 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 parkeerovertreedingen 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.⁷ Te denken valt aan een parkeerovertreiding, 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.

⁴ 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).

⁵ Toelichting paragraaf. 4.1, eerste alinea.

⁶ Toelichting, paragraaf 1, eerste alinea.

⁷ 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.

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.⁸ 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.⁹ 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 kant van een weg waarvoor een parkeerverbod geldt, maar op de foto is niet te zien dat het verkeersbord door struiken of een geparkeerde verhuiswagen 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.»¹⁰

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

⁸ Toelichting paragraaf 3.3.

⁹ Artikel 4 WAHV, artikel 257c, vierde lid, Sv, artikel 234, zevende lid, Gemeentewet.

¹⁰ Toelichting, paragraaf 3.3, eerste alinea.

verdachte omtrent het gebeuren.¹¹ 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.¹² 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 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.¹³

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.¹⁴ 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.

¹¹ Advies RvdR, blz. 2.

¹² Toelichting, paragraaf 3.3, tweede alinea.

¹³ Toelichting, paragraaf 3.5.

¹⁴ Vgl. het advies van de NOV, blz. 3.

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.

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

1. Proportionaliteit

In het kader van de proportionaliteit maakt de Afdeling enkele opmerkingen, waarop ik hieronder inga.

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

De Afdeling merkt met reden op dat de verdachte tijdig in de gelegenheid dient te worden gesteld tegen het verwijt dat tegen hem wordt gemaakt om zijn verdediging goed voor te bereiden. De regering onderschrijft dit. Met het wetsvoorstel is aansluiting gezocht bij de thans bestaande digitale handhaving van snelheidsovertredingen waar de burger al sinds jaar en dag bekend is met de digitale handhaving, waarbij geen direct contact is tussen de betrokkene en de verbalisant. Hierbij worden foto's gemaakt van overtreeders die leiden tot een sanctiebesluit dat vervolgens via het CJIB wordt toegezonden aan de betrokkene. Voor de burger is dit de bestaande praktijk. Het wetsvoorstel sluit aan bij deze bestaande praktijk door het mogelijk te maken dat de betrokkene de door de verbalisant gemaakte foto's van de geconstateerde overtreding op kan vragen wanneer hij verzet instelt of bezwaar maakt. Met de bewijspositie van de betrokkene is op deze wijze zoveel mogelijk rekening gehouden. Daarnaast wordt door de digitalisering de aanlevertermijn verkort van thans 16 dagen naar straks circa 7 dagen zodat de betrokkene snel weet wat hem wordt verweten. Tot slot past het niet binnen de gedachte van de beoogde digitalisering op het handhavingsterrein van veelvoorkomende overtredingen dat naast de digitale handhaving via een handcomputer (*personal digital assistant*, verder: PDA) ook nog een papieren aankondiging wordt overhandigd aan de betrokkene of wordt achtergelaten op diens voertuig.

In het verlengde van het voorgaande maakt de Afdeling opmerkingen over of het maken van foto's door de verbalisant steeds voldoende bijdraagt aan de bewijsvoering van de burger. Onlosmakelijk staat vast dat de gemaakte foto's de feitelijke situatie van de geconstateerde parkeerovertreding adequaat en volledig dienen weer te geven door onder meer het kenteken, tijdstip overtreding en verkeerssteken of verkeersbord vast te leggen. Wanneer informatie uit het dossier waarvan de foto's mede deel uitmaken aanleiding geeft om te twijfelen over de juistheid van de geconstateerde overtreding, kan dat leiden tot vernietiging van de zaak. Gelet op het feit dat de aanlevertermijnen van de beschikking aan de betrokkene aanzienlijk worden verkort, is de verwachting dat de betrokkene zijn verweer adequaat kan onderbouwen en tijdens het verzet gebruik kan maken van de foto's om zijn bewijspositie te versterken.

De Afdeling meent verder dat de overtuigingskracht van de overheid groter is wanneer direct na het constateren van de overtreding een aankondiging van de sanctie wordt verstrekt. Het wetsvoorstel sluit aan bij

de bestaande digitale handhavingspraktijk op het terrein van snelheids-overtredingen en de tendens op het terrein van het fiscaal parkeren waar steeds meer betalingen via kentekenregistratie plaatsvinden. Gelet hierop en het feit dat het huidige tijdsperk zich laat kenmerken door automatisering en digitalisering, past bij de beoogde digitalisering van de handhaving van veelvoorkomende overtredingen dat de papieren aankondiging van de sanctie achterwege kan blijven.

Ten slotte wijst de Afdeling erop dat het voorstel feitelijk tot gevolg heeft dat een verschil in bewijsrechtelijke positie ontstaat tussen burgers bij wel of geen digitale handhaving. Graag verduidelijk ik dat in verband met de gefaseerde invoering van de digitale handhaving van veelvoorkomende overtredingen het mogelijk moet blijven om te werken met een papieren bon op de plaatsen waar na de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving nog niet digitaal wordt gehandhaafd. Daarom maakt het wetsvoorstel het mogelijk dat de bevoegde ambtenaar veelvoorkomende overtredingen digitaal kan handhaven en wordt dit (vooralsnog) niet voorgescreven. Op deze wijze wordt voorzien in een zorgvuldige overgang van papieren naar digitale handhaving. Daarnaast is in het voorgaande uiteengezet dat het voor de bewijsrechtelijke positie van de betrokkene nagenoeg geen verschil maakt of digitaal wordt gehandhaafd tegen de geconstateerde overtreding dan wel nog een papieren aankondiging van de beschikking wordt overhandigd aan de betrokkene of wordt achtergelaten op het voertuig.

b. Betrokkene is wel aanwezig

De Afdeling wijst erop dat ook bij staande houdingen de betrokkene een papieren aankondiging van de beschikking overhandigd dient te krijgen, aangezien hij de gelegenheid moet worden verschaft om aanstonds zijn verklaring in het proces-verbaal te verifiëren. Anders dan de Afdeling meent, wordt de verklaring van de betrokkene niet opgenomen op de papieren bon («het geeltje») die de betrokkene krijgt uitgereikt. Deze verklaring wordt alleen ingevuld op het exemplaar dat achterblijft in het bonnenboekje van de verbalisant («het witje»). Op de papieren bon die aan de betrokkene wordt overhandigd, staan enkel de feitelijkheden zoals datum, tijdstip en locatie van de overtreding plus een korte omschrijving van hetgeen de verbalisant heeft geconstateerd alsmede (op de achterkant) het rechtsmiddel dat hij kan instellen. De betrokkene wordt reeds daarom bij staandehoudingen – evenals bij niet-staandehoudingen – niet geschaad in zijn bewijspositie door de met dit wetsvoorstel beoogde werkwijze bij het handhaven van veelvoorkomende overtredingen, omdat nu ook al de verklaring van de betrokkene niet is opgenomen in de papieren aankondiging die hij krijgt overhandigd. Tot slot wordt bij de voorgestelde digitale werkwijze na het geven van de cautie de verklaring van de betrokkene via de PDA opgenomen in het proces-verbaal waarvan de betrokkene kennis kan nemen en kunnen de voordelen van een efficiëntere en effectievere werkwijze volledig worden benut. Een papieren aankondiging bij staandehoudingen kan derhalve (ook) achterwege blijven.

c. Alternatieven

Conform het advies van de Afdeling is in de memorie van toelichting het afwijzen van de miniprinters nader onderbouwd (paragrafen 3.5 en 4.2) door onder meer de kosten nader te specificeren op basis van de uitkomsten van de gezamenlijke uitvoeringstoets van de Politie, het OM en het Centraal Justitieel Incassobureau (verder: CJIB). In het verlengde daarvan wordt het – door de Afdeling aangedragen – alternatief van een standaardkennisgeving afgewezen door de regering, omdat dit zich niet

verhoudt tot het doel van het wetsvoorstel, hetgeen is toegelicht in paragraaf 3.5 van de memorie van toelichting.

d. Conclusie

Gelet op het voorgaande acht de regering het proportioneel 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. Opgemerkt dient wel te worden dat de betrokkene in bepaalde gevallen enigszins kan worden beperkt in zijn bewijspositie door de nieuwe voorgestelde werkwijze, maar dit weegt volgens de regering niet op tegen de voordelen die de digitale handhaving van veelvoorkomende overtredingen met zich mee brengt. De voorgestelde maatregel voorkomt onnodig dubbel (invul)werk door de betrokken ambtenaar, sluit aan bij de al bestaande praktijk op het terrein van snelheidsovertredingen, leidt tot een afname van verwerkingsfouten en bevordert een snelle verwerking van deze gegevens. Verder wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de bewijspositie van de betrokkene door onder andere het maken van foto's door de verbalisant die makkelijk opvraagbaar zijn, het sneller aanleveren van de beschikking en het voorzien in duidelijke communicatie richting de burger over de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving en toepassing hiervan. Daarnaast kan het voorstel juist tot minder irritatie bij de betrokkenen leiden doordat het werken met PDA's zorgt voor meer correct en volledig opgemaakte processen-verbaal, minder onnauwkeurigheden en een snellere afhandeling van de zaak. Dit kan leiden tot afname van verzet-zaken en bezwaarprocedures (paragraaf 3.2).

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is op meerdere plekken in de memorie van toelichting (paragraaf 3) aanvullende aandacht besteed aan de proportionaliteit van het laten vervallen van de papieren aankondiging.

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.¹⁵ 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,¹⁶ 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.

¹⁵ Artikel 257a, eerste lid, Sv.

¹⁶ Waarbij een verkort proces-verbaal wordt opgemaakt (zogenaamde «combi-bon»).

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.¹⁷ 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.¹⁸ Dit betekent dat thans geen sprake is van een discretionaire bevoegdheid van de opsporingsambtenaar, terwijl de 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.

2. De reikwijdte van het voorstel

a. «strafbeschikking»

Het advies van de Afdeling om in het voorgestelde artikel II «strafbeschikkingen» te beperken tot (bij algemene maatregel van bestuur) nader bepaalde strafbeschikkingen, is niet overgenomen. In dit artikel is aangesloten bij de huidige formulering van artikel 257c, vierde lid, eerste zin, van het Wetboek van Strafvordering, dat ook spreekt van «strafbeschikking», aangezien het voorgestelde artikel ziet op strafbeschikkingen in algemene zin welke feitgecodeerd kunnen worden afgedaan. Dit is nader gemotiveerd in de toelichting bij artikel II.

b. «kan worden uitgereikt»

De in het voorgestelde artikel II neergelegde discretionaire bevoegdheid voor de opsporingsambtenaar is noodzakelijk in verband met de gefaseerde invoering en het mogelijk maken van de digitale handhaving van veelvoorkomende overtredingen. Verder is hiermee aangesloten bij de al geldende praktijk inzake het fiscaal parkeren. Deze bevoegdheid laat onverlet dat de bevoegde ambtenaar gebruik moet blijven maken (evenals nu) van de papieren bekeuring op de plaatsen waar na de datum van inwerkingtreding nog niet digitaal wordt gehandhaafd. Dit zorgt voor een zorgvuldige overgang van papieren naar digitale handhaving voor veelvoorkomende overtredingen. Het voorgaande is overeenkomstig het advies van de Afdeling nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting bij artikel II.

¹⁷ Toelichting, paragraaf 3.2, eerste alinea.

¹⁸ Artikel 4, tweede lid, WAHV en artikel 257c, vierde lid, Sv.

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 Politie-regio Rotterdam Rijnmond bedraagt de verwachte besparing wanneer volledig digitaal zal worden gehandhaafd bij de politie 115 fte en 85 fte bij gemeenten.¹⁹

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.²⁰ Met betrekking tot de gemeentelijke parkeerbelasting wordt in de toelichting gesteld: «Gemeenten kunnen kiezen voor digitale handhaving of voor handhaving met papieren bonnen.»²¹

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.

3. Gefaseerde invoering

Overeenkomstig het advies van de Afdeling is in de memorie van toelichting (paragraaf 4.2.2) aandacht besteed aan de wijze waarop politie-eenheden en gemeenten bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel invulling zullen geven aan de gefaseerde invoering van de digitale handhaving van veelvoorkomende overtredingen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de memorie van toelichting aan te vullen met de resultaten van de gezamenlijke uitvoeringstoets van de Politie, het OM en het CJIB (paragraaf 4.2.1). Tot slot zijn in de memorie van toelichting enkele technische wijzigingen doorgevoerd.

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 vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken, mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten

¹⁹ Toelichting, paragraaf 4.1, tweede alinea.

²⁰ Toelichting, paragraaf 1, tweede alinea.

²¹ Toelichting op artikel III.