

Vergaderjaar 2011–2012

33 069

Gele kaart bij kleine overtreding De geregistreeerde waarschuwing als voorportaal van de boete

Nr. 2

INITIATIEFNOTA

Inleiding¹

Bekeuringen vormen een grote bron van ergernis: bij burgers, die voor een – in hun ogen – futiele overtreding «een prent» krijgen en vinden dat de politie «beter boeven kan gaan vangen»; bij de politie zelf, die vanwege de administratieve afhandeling van overtredingen veel tijd kwijt is en schroomt om voor kleine overtredingen de burger lastig te vallen; bij de politiek, die niet wil dat door middel van bonnenquota de burger gebruikt wordt om de staatskas te vullen.

Dat wil uiteraard niet zeggen dat bekeuringen maar moeten worden afgeschaft. In veel gevallen is de ergernis weliswaar begrijpelijk, maar regels moeten worden gehandhaafd. Daarbij kan een bekeuring dienen als nuttig middel om ongewenst gedrag te corrigeren. Het draagvlak voor een bekeuring wordt echter alleen maar zwakker als die middelen ogenschijnlijk willekeurig worden gebruikt en als de papierbrij die er voor de politie volgt niet te overzien is. Toch is daar helaas wel vaak sprake van. In deze initiatiefnota doen wij daarom voorstellen die de ogenschijnlijke willekeur bij het uitschrijven van een boete voor lichte overtredingen doet afnemen. Met onze voorstellen willen we bijdragen aan het verminderen van administratieve lasten voor de politie. Als laatste, maar niet minder belangrijk, moet de burger die een overtreding begaat duidelijker kunnen inzien welke gevolgen dat voor hem heeft.

Verbaliseringsbeleid: de bekeuring en de waarschuwing

De bekeuring kent vele vormen. De bekeuring is weliswaar in het spraakgebruik ingeburgerd, maar is als term niet terug te vinden in de wet. Achter termen zoals bekeuring, bon, prent of boete gaan diverse soorten strafbeschikkingen en (nu soms nog) transacties schuil. Bekend zijn de verkeersboetes die vaak via automatische camera's (het «flitsen») worden opgelegd. Daarnaast leggen politieagenten of buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's) in persoon bekeuringen op of worden transacties voorgesteld. In het eerste geval van de flitspalen is de situatie

¹ Het idee van de geregistreeerde waarschuwing is afkomstig van dhr. W. Boevé, student politiekundig bachelor Gooi en Vechtstreek. Bij de totstandkoming van deze nota is gebruik gemaakt van zijn adviezen, waarvoor dank.

overzichtelijk: rijdt iemand te hard en wordt hij geflitst, dan volgt automatisch een bekeuring op de mat. In de gevallen waar agenten of BOA's in persoon zijn betrokken is het al minder overzichtelijk. De vraag of de bekeuring wordt gegeven in het kader van het bestuursrecht of strafrecht zal de burger die moet betalen meestal niet bezighouden. Wel de vraag óf hij moet gaan betalen. Het antwoord op die laatste vraag is niet altijd eenduidig: een opsporingsambtenaar schrijft bij het constateren van een overtreding niet altijd een bekeuring uit en kan het feit door de vingers zien al dan niet vergezeld met een waarschuwing.

Agenten of BOA's hebben de wettelijke bevoegdheid om bekeuringen uit te schrijven. Die ontlenen zij bijvoorbeeld aan het wetboek van Strafrecht, de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV, de Wet Mulder) of lokale Algemene Plaatselijke Verordeningen (APV). Bij het opleggen van sancties die voortvloeien uit overtredingen uit het strafrecht of APV's zijn agenten als opsporingsambtenaren eveneens gebonden aan aanwijzingen van het Openbaar Ministerie (OM). Vanwege de vereiste rechtszekerheid en rechtsgelijkheid moeten deze beleidsregels en richtlijnen van het OM er voor zorgen dat de betrokken opsporingsambtenaren de wet op uniforme wijze toepassen. Het OM legt vast in welke gevallen een agent in ieder geval moet verbaliseren en het dus niet bij een waarschuwing mag laten. Het verbaliseringsbeleid wordt verder lokaal ingevuld in «de driehoek» van burgemeester, korpschef en officier van justitie.

Echter: ook al wordt een overtreding geconstateerd, dan wil dat niet zeggen dat er altijd een sanctie volgt. De meeste kleinere overtredingen zijn overtredingen van de «Wet Mulder». In het kader van deze WAHV treedt de agent op als toezichthouder en handelt hij verkeersovertredingen in dit kader binnen het bestuursrecht af. Op basis van de WAHV heeft deze toezichthouder de *bevoegdheid* om een administratieve sanctie (door middel van een beschikking) op te leggen. Aangezien het een bevoegdheid is en geen verplichting, kan de desbetreffende toezichthouder ook afzien van het geven van een bekeuring en het bij een waarschuwing laten. Het OM legt weliswaar met beleidsregels vast hoe deze bevoegdheid gebruikt moet worden, maar de toezichthouder behoudt een discretionaire bevoegdheid om in concrete gevallen naar bevind van zaken een bekeuring dan wel waarschuwing te geven. Ook in gevallen van overtredingen in het kader van het strafrecht, is de verbaliseringsplicht min of meer vervangen door een verbaliseringsmogelijkheid. In die gevallen maken opsporingsambtenaren zelf de afweging om wel of niet een bekeuring te geven. Hoewel het soms lijkt dat bijvoorbeeld politieambtenaren in het kader van het wetboek van Strafvordering weinig mogelijkheden hebben om geen proces-verbaal op te maken,¹ nemen politiefunctionarissen in hun dagelijks werk wel beslissingen over het al dan niet bestraffend optreden. In voorkomende gevallen kan daardoor een overtreder ook «wegkomen» met een «waarschuwing»: de opsporingsambtenaar maakt de burger dan attent op de begane overtreding, vertelt hem dat hij de volgende keer het er niet zo genadig zal afbrengen, maar geeft geen bekeuring. Deze waarschuwing in het kader van het strafrecht kan worden gezien als een vorm van een politiesept.² Doorgaans wordt onder het politiesept zowel verstaan het niet opstellen van een proces-verbaal naar aanleiding de vaststelling van een strafbaar feit als ook het niet doorsturen van een proces-verbaal naar het OM³. De politieagent constateert een strafbaar feit maar besluit eigenstandig dat daarvoor geen vervolging nodig is. Bij sommige strafbare feiten waarbij jeugdigen zijn betrokken wordt een dergelijk politiesept geregistreerd, maar verder buiten het justitiële circuit gehouden. Hierbij dient het politiesept expliciet als waarschuwing.⁴

¹ Artikel 152 Sv De ambtenaren, bedoeld in de artikelen 141 en 142, maken ten spoedigste proces-verbaal op van het door hen opgespoorde strafbare feit of van hetgeen door hen tot opsporing is verricht of bevonden.

² prof.dr. M.S. Groenhuijsen, Rechterlijk en justitieel beleid inzake burgerschap en de kleine criminaliteit, p. 15–16. <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=12908>

³ C. Fijnaut e.a., Een Openbaar ministerie voor de 21^e eeuw. (2000) p. 143.

⁴ Richtlijn verbaliseringsbeleid minderjarigen (politiesept) 1996 (niet meer van kracht) <http://cdn.ikregeer.nl/pdf/stcrt-1996-163-p6-SC6888.pdf> en Aanwijzing effectieve afdoening strafzaken jeugdigen (2009A006) http://www.om.nl/algemene_onderdelen/uitgebreid_zoeken/33/aanwijzing/

Het politiesepot is nog niet wettelijk verankerd. Wel is het in de jurisprudentie erkend. Zo heeft de Hoge Raad al in 1950 vastgesteld dat een opsporingsambtenaar bij de uitvoering van zijn taak een zekere zelfstandigheid heeft om al dan niet een proces-verbaal op te maken.¹ In een bij de Kamer voorliggend wetsvoorstel wordt wel voorzien in een wettelijke basis voor het politiesepot.² Voorgesteld wordt om aan artikel 152 van het wetboek van Strafvordering een lid toe te voegen dat luidt: «*Het opmaken van proces-verbaal kan onder verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie achterwege worden gelaten*». Volgens de memorie van toelichting duiden de woorden «onder verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie» op de beleidsregels die het OM in dit kader maakt. Het betekent dus niet dat voor iedere waarschuwing een politieagent expliciet toestemming van de officier van justitie nodig gaat hebben. Met dit wetsvoorstel wordt tegemoet gekomen aan de in de praktijk bestaande situatie van het afzien van het uitschrijven van een proces-verbaal. De discretionaire bevoegdheid van de individuele agent om in concrete situaties naar eigen bevind van zaken te handelen verandert er niet door, maar krijgt daarmee wel een formele status.

De praktijk van de waarschuwing

Inleiding

Met de enkele uitzondering van bagatelovertreden die door jeugdigen worden begaan, worden de waarschuwingen in hun huidige vorm niet geregistreerd. Daardoor is de waarschuwing vormvrij. Ook in welke situatie wel of niet een waarschuwing wordt gegeven in plaats van een bekeuring is grotendeels niet gereguleerd. Daar waar het openbaar ministerie en de driehoek vinden dat er altijd moet worden geverbaliseerd, gebeurt dat ook. De overtreden waarbij het opmaken van een proces-verbaal niet per se voorgeschreven zijn, worden kennelijk zo licht geacht dat de opsporingsambtenaar naar eigen bevind van zaken en met afweging van de feitelijke omstandigheden zelf de keuze mag maken tussen het al dan niet geven van een bekeuring. Het is aan de wetgever, het openbaar ministerie of de driehoek om aan te geven wanneer er sprake moet zijn van verbaliseren. In deze initiatiefnota zal dan ook niet verder worden ingegaan op dit aspect van de waarschuwing.

Welke waarschuwingen?

In het zogenoemde «feitenboekje» staat een overzicht van alle overtreden, misdrijven en «Muldergedragingen»³. Voor lang niet al deze feiten kunnen opsporingsambtenaren het bij een waarschuwing laten. Uiteraard zijn misdrijven daarvan uitgesloten. Maar ook op grond van de eerder genoemde OM-aanwijzingen moet er bij constatering van een groot aantal andere feiten altijd proces-verbaal worden opgemaakt. Zo is voorgeschreven dat er voor de zogenaamde «GRASHelm feiten» – te weten geen gordel in de auto dragen, door rood licht rijden, met teveel alcohol achter het stuur, met te hoge snelheid rijden en het niet dragen van een helm –, altijd een bon moet worden gegeven. Daar is inmiddels het niet handsfree bellen bijgekomen. Alle overige Mulderfeiten mag de politie in principe afdoen met een waarschuwing. Hierbij valt te denken aan feiten zoals het fietsen door het voetgangersgebied, door rood fietsen, zonder deugdelijke verlichting of fietsbel. Of diverse overtreden met de auto waaronder het niet op eerste vordering tonen van kentekenbewijs, rijbewijs of legitimatiebewijs, het voeren van verkeerde verlichting, het onjuist beladen of onjuist bevestigd hebben van een aanhangwagen, onnodig links rijden, een beperkte snelheidsovertreding enzovoorts. Wat betreft het strafrecht kan men daarnaast denken aan overtreden die in het kader van Algemene Plaatselijke Verordeningen tot een waarschuwing kunnen

¹ HR NJ 1950, 668. Het zogenaamde «Broodjeswinkelarrest».

² Wetsvoorstel Herziening regels betreffende de processtukken in strafzaken (32 468).

³ Dat laatste slaat terug op de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, ook wel Wet Mulder genoemd.

leiden. Bijvoorbeeld het niet aanlijnen van een hond, alcohol drinken op een plaats waar dat niet mag, bedelen of verkeerd aanbieden van huisvuil. Deze opsomming van feiten is niet uitputtende bedoeld, maar kan nog worden aangevuld met vele min of meer lichte feiten die onbewust gepleegd (kunnen) worden.

Effectiviteit van de waarschuwing

Een waarschuwing kan in die gevallen waar die is toegestaan, bijdragen aan het veranderen van gedrag van degene die aangesproken wordt, mits er van die waarschuwing dan ook voldoende kracht uitgaat. Op het feitelijke moment dat een agent of BOA een overtreding constateert en hij niet de plicht heeft om te verbaliseren, moet hij de afweging maken tussen een bon en een waarschuwing. Uiteraard mogen daarbij geen overwegingen van persoonlijke aard mee spelen. Bij de uiteindelijke beoordeling om wel of geen bon uit te schrijven, dient de opsporingsambtenaar in kwestie zich te laten leiden door objectieve criteria zoals de mate van gevaarstelling. Toch is hier enige willekeur nooit helemaal te voorkomen. Nog eerder zal er sprake zijn van discussie bij degene die geverbaliseerd wordt: «waarom kreeg ik toen alleen een waarschuwing en nu een vette prent»? Dit verhoogt het begrip voor de waarschuwing en zeker voor de bon niet. Bij gebrek aan begrip en duidelijkheid zal ook de effectiviteit minder worden. Voor degene die vindt dat hij onterecht een bon heeft gekregen of vindt dat de agent daarbij willekeurig te werk is gegaan, zal de boete hooguit verontwaardiging opleveren en minder sterk werken als het gaat om het voorkomen van herhaaldgedrag. Immers: de volgende keer komt hij er misschien toch weer vanaf met een waarschuwing?

Degene die er met een waarschuwing vanaf komt, zal daar wellicht niet van onder de indruk zijn. De agent in kwestie vraagt immers niet om gegevens van de overtreder. Die snapt dan ook wel dat de woorden «de volgende keer krijg je een bon» niet veel te betekenen hebben. Die waarschuwing kan ook een volgende keer zonder financiële gevolgen blijven omdat de volgende agent mogelijk weer een waarschuwing geeft. En daarmee de effectiviteit van de maatregel nog verder ondermijnt.

Administratieve lasten

De administratieve lastendruk bij de politie is hoog. Processen verbaal schrijven, zorgmeldingen opmaken, mutaties aanmaken, beschikkingen en bekeuringen uitschrijven. De pen of het toetsenbord zijn de wapens die een agent het meeste gebruikt. Deze administratie is voor een deel nodig en draagt bij aan een efficiënte werkwijze van de politie. Maar tegelijkertijd zorgt teveel administratie ervoor dat er minder blauw op straat is. De zorgen over de administratieve last voor de politie wordt breed gedeeld. Zeker nu de politiesterkte de komende jaren niet boven de huidige omvang zal stijgen en de druk op presteren niet minder wordt, zal die beschikbare capaciteit zo effectief mogelijk moeten worden ingezet. Het kabinet heeft in februari 2011 een aanvalsplan op de bureaucratie en versterking van vakmanschap in de basispolitiezorg en de recherche «Minder regels, meer op straat» naar de Kamer gestuurd. Hiermee wordt beoogd «om de administratieve lasten van de politie te verminderen en daarmee de tijd die beschikbaar komt voor het échte politiewerk te vergroten. Hierdoor kan de politie meer de straat op en doeltreffender werken aan de veiligheid in onze samenleving. De burger zal hier de positieve effecten van merken.»¹ De voorstellen die hierna volgen moeten een bijdrage aan deze doelen leveren. Het mag tegenstrijdig klinken, maar door het invoeren van een nieuw middel dat wel administratie met zich meebrengt, kan toch de administratieve druk op de politie afnemen en de effectiviteit van de politie toenemen.

¹ Brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer (29 628, nr. 238).

De administratieve lasten die met een waarschuwing gepaard gaan zijn op dit moment feitelijk nihil. Een waarschuwing is niet meer dan een mondelinge mededeling die verder nergens wordt vastgelegd. Toch kent ook dit voordeel een nadeel. Bij een bekeuring moet op dit moment een agent maar liefst minimaal 45 velden invullen. Bij een waarschuwing die meer effect sorteert dan de waarschuwing in de huidige vorm, zal een agent wellicht eerder geneigd zijn die waarschuwing te geven in plaats van een bon uit te schrijven. Het uitschrijven van een bon is daarmee praktisch minder «aanlokkelijk» voor een agent dan een waarschuwing. Terwijl de waarschuwing op haar beurt in de huidige vorm weinig effect sorteert. Het is zodoende wenselijk om de waarschuwing een effectievere vorm te geven en tegelijkertijd de administratieve handelingen voor een boete te verminderen. Hiermee kan de reactie op een overtreding in de praktijk meer evenwichtig zijn. Wij doen hiervoor enkele voorstellen.

Ons voorstel: **De geregistreerde waarschuwing.**

BESLISPUNTEN

1 De geregistreerde waarschuwing: de gele kaart

Wij stellen voor om iedere waarschuwing die een opsporingsambtenaar geeft, te registreren. Het eerder genoemde bij de Kamer voorliggend wetsvoorstel Herziening regels betreffende de processtukken in strafzaken (32 468) biedt daarvoor ruimte. Dit wetsvoorstel voorziet onder andere in een wettelijke regeling van politiesept. De waarschuwing kan daaraan worden toegevoegd.

De geregistreerde waarschuwing vergt zoals gemeld enige administratie. Tegenover de mondelinge waarschuwing die geheel geen administratie met zich mee brengt, is er dus ogenschijnlijk sprake van een toename van de administratieve lasten. Toch menen wij dat door de vorm waarin wij de geregistreerde waarschuwing willen gieten de totale administratieve lastendruk bij de politie juist zal afnemen.

Hoe stellen wij ons dit concreet voor? De geregistreerde waarschuwing moet uiteraard zo weinig mogelijk bureaucratie opleveren. Daarvoor is het gebruiken van een geautomatiseerde invoer van de benodigde gegevens essentieel. De Nederlandse politie werkt nu al toe naar een situatie waarin agenten over een smartphone of PDA . Via het al bestaande digitale systeem kunnen agenten de politiestructuren raadplegen en bekeuringen invoeren. Op het moment dat iedere agent over een smartphone of PDA beschikt, kan de implementatie van de geregistreerde waarschuwing beginnen.

Het heeft de voorkeur dat de geregistreerde waarschuwing landelijk gelijktijdig voor alle politieregio's wordt uitgerold. Een waarschuwing in de ene regio moet ook gevolgen hebben voor het gedrag van de gewaarschuwde burger wanneer deze zich in een andere regio bevindt en daar een overtreding begaat. Bij wijze van proef zou, voorafgaande aan een landelijke uitrol, de geregistreerde waarschuwing eerst in een of meerdere politieregio's kunnen worden toegepast.

2 Een minimum aantal gegevens nodig

In tegenstelling tot de tientallen gegevens die nu moeten worden ingevuld bij een proces verbaal – vaak op papier – stellen wij voor het aantal benodigde gegevens voor een waarschuwing of een bon drastisch te reduceren. Wanneer een agent een overtreder aanspreekt en besluit te waarschuwen, zal hij de persoonsgegevens van een overtreder en de aard van de overtreding moeten noteren zodat de waarschuwing op diens naam geschreven kan worden. Hiervoor is maar een minimum aan gegevens vereist. Wat van belang is om te weten, is namelijk niet meer

dan: wie is de overtreder; welke overtreding heeft hij begaan; wanneer heeft hij die overtreding begaan. In de praktijk hoeft dan alleen het burgerservicenummer (BSN), de KENO-sleutel (eerste vier letters achternaam, eerste letter voornaam en laatste twee cijfers geboortjaar), het feitnummer en de datum van de overtreding te worden geregistreerd. Door zowel het BSN als de KENO sleutel te checken is een identiteitsverwisseling uitgesloten.

3 Na een geregistreeerde waarschuwing volgt een bon

Op de geregistreeerde waarschuwing dient bij een volgende overtreding van dezelfde aard voortaan een bon te volgen. Burgers zijn immers al en aantoonbaar gewaarschuwd. Hiermee wordt de acceptatie van burgers voor de bekeuringen die zij krijgen verhoogd. Ook wordt de waarschuwing een middel om de burger gericht op herhaling van overtredingen aan te spreken en verdere herhaling tegen te gaan. Het is de bedoeling dat wanneer een agent een overtreder staande heeft gehouden en een waarschuwing wil geven de gegevens voor de waarschuwing invoert in het systeem. Mocht hij dan constateren dat er al een waarschuwing staat geregistreeerd, volgt geen tweede waarschuwing, maar wordt een bekeuring gegeven. Daarvoor zijn ook dan niet meer gegevens nodig dan de gegevens die hierboven zijn genoemd. Op dat moment betaalt de kleine toename van de administratieve lasten als gevolg van de gele kaart zich uit. Nu is een bekeuring nog een tweezijdig velletje van bijna A5 formaat, vol met invoerhokjes en doorkruisteksten. Het gaat om een totaal van 103 velden, waarvan een agent er minimaal 45 moet invullen wanneer hij een persoon gaat verbaliseren. Maakt een agent in één van de velden een invoerfout, dan is de kans groot dat hij de bekeuring een aantal weken later terugkrijgt in zijn postvakje. Hij moet de bekeuring dan verbeteren of, in veel gevallen, opnieuw uitschrijven. De geregistreeerde waarschuwing is veel eenvoudiger en tijdsbesparend: immers in plaats van de minimaal 45 invulvelden, heeft de agent voortaan slechts vier gegevens nodig.

De kans om een fout te maken is miniem. Wordt er een fout gemaakt in het overschrijven van het burgerservicenummer, dan wordt dat onmiddellijk herkend door de computer omdat de KENO-sleutel dan niet overeen komt. Invullen is met een legitimatiebewijs in de hand nog geen halve minuut werk. Een bekeuring kost minimaal tien keer zoveel tijd. Dus al neemt het aantal registraties toe, de administratieve druk neemt daardoor significant af.

Voor elke waarschuwing die agenten geven in plaats van een bekeuring, komt tijd op straat terug. Ze hoeven de bekeuringen niet meer te herzien op het bureau. Ze hoeven niet elke bekeuring eindeloos na te lopen om te kijken of ze elk vakje hebben gehad. Ze hoeven geen computersysteem te raadplegen om te kijken of ze voor een bepaalde overtreding nog extra gegevens moeten invullen. Kortom, om criminelen op heterdaad te betrappen, extra tijd om zware overtreders te stoppen. Extra tijd om mensen te waarschuwen voor kleine overtredingen, zoals fietsen zonder licht. En heeft die fietser al een waarschuwing gehad? Dan is er extra tijd om deze fietser hiervoor te bekeuren.

Bovendien is het zowel voor de agent als de burger in kwestie duidelijk: na de gele kaart volgt automatisch de rode kaart in de vorm van een bekeuring. Hiermee wordt de waarschuwing een eenduidig instrument waarbij de discussie met de agent en de ogenschijnlijke willekeur bij het geven van een waarschuwing wordt teruggebracht. Een geregistreeerde waarschuwing draagt daarmee bij aan het vergroten van het gezag van de verbalisant.

Naar onze mening zou een bon pas moeten worden gegeven als de overtreder hetzelfde feit begaat als waarvoor hij eerder is gewaarschuwd.

Ter wille van de acceptatie en eenduidigheid van de waarschuwing dient de boete pas te worden opgelegd na het herhaald begaan van eenzelfde of soortgelijke overtreding. Een bon voor een ontbrekend achterlicht volgt niet op een waarschuwing voor het niet dragen van een autogordel. Maar wellicht kan er wel worden gedacht aan het geven van een bekeuring aan een fietser die binnen een jaar als fietser eerder al een waarschuwing heeft gehad, of aan een automobilist die voor de tweede keer binnen een jaar betrapt wordt op een overtreding met zijn voertuig.

Als bijkomend voordeel geldt dat bij de registratie van de waarschuwing ook andere informatie uit het politiesysteem naar boven kan komen, bijvoorbeeld of een persoon nog andere boetes heeft openstaan of door de politie gezocht wordt. Ook dit draagt bij aan een effectievere inzet van blauw op straat.

Het beoogd effect van een waarschuwing, namelijk dat de overtreder voortaan afziet van het ongewenste gedrag, ebt na verloop van tijd weg. Omdat deze preventieve werking afneemt, heeft het vanuit dat oogpunt geen nut om een waarschuwing voor lange tijd in het register te bewaren. Daarbij komt dat iemand het ook als zeer onbillijk zal ervaren als hij na bijvoorbeeld vier jaar na een waarschuwing, bij een volgende overtreding toch een bon krijgt. Daarom stellen wij voor om de waarschuwing voor niet langer dan een jaar vast te leggen. Na die tijd wordt de waarschuwing uit het register geschrapt, wat bij een geautomatiseerd systeem zonder een verdere handeling kan gebeuren.

Tenslotte op dit punt: binnen de marges die wetgever, OM of de driehoek daarvoor hebben aangegeven, blijft er een discretionaire bevoegdheid voor de agent om al dan niet een boete op te leggen. Hij wordt met het voorstel van de geregistreerde waarschuwing dan ook niet verplicht om eerst een waarschuwing te geven alvorens pas bij een tweede overtreding een bon uit te schrijven. Daar waar, gezien de omstandigheden, de agent het nodig acht om sterker corrigerend op te treden, kan hij er ook voor kiezen meteen wel een bon uit te schrijven. Het is immers voorstelbaar dat een overtreding dermate gevaarzettend of hinderlijk is dat een sterkere reactie nodig is. Het fietsen door een leeg voetgangersgebied is bijvoorbeeld van andere aard dan fietsen door een volle winkelstraat.

4 De gele kaart voor BOA's

Naast de politie delen ook BOA's waarschuwingen en bekeuringen uit. Het gaat daarbij veelal om andere feiten dan waar de politie mee te maken heeft. In dat opzicht heeft een centraal systeem van geregistreerde waarschuwingen, waarin ook door BOA's gegeven waarschuwingen worden vastgelegd, geen toegevoegde waarde.

Bovendien treden BOA's op uiteenlopende gebieden op: een BOA in het openbaar vervoer corrigeert ander gedrag dan een gemeentelijke parkeerwacht of een boswachter. Daarom heeft het nauwelijks zin als de BOA's zich zouden aansluiten bij het centraliseerde systeem van de politie. Dit is ook onwenselijk vanwege de gewenste afscherming van privacygevoelige gegevens. Wel zou kunnen worden overwogen om het voor BOA's mogelijk te maken dat zij voor eigen gebruik een decentraal systeem van geregistreerde waarschuwingen mogen opzetten. Dit is echter meer een keuze van hun werkgevers dan van de wetgever.

Financiële gevolgen

Wat de financiële gevolgen van het invoeren van de geregistreerde waarschuwing zijn, is moeilijk in te schatten. Het aantal waarschuwingen dat nu wordt gegeven, en dus het aantal bonnen dat niet wordt gegeven, is onbekend. De waarschuwing wordt immers niet geregistreerd. Aan de ene kant is de verwachting dat met de geregistreerde waarschuwing er in eerste instantie sprake zou kunnen zijn van een afname van het aantal

bekeuringen. De waarschuwing wordt immers een instrument dat effectief is in de zin van het corrigeren en voorkomen van ongewenst gedrag. De agent zal dus eerder geneigd zijn dit instrument te gebruiken. Aan de andere kant staat dat op de waarschuwing geen volgende waarschuwing voor hetzelfde feit kan volgen. In die situaties wordt voortaan altijd een bon uitgeschreven. Hoe sterk beide effecten zijn is op voorhand niet te zeggen.

Een voorwaarde voor de invoering van de geregistreerde waarschuwing is de mogelijkheid om gebruik te kunnen maken van een al bestaand geautomatiseerd systeem. Er moet geen apart systeem worden geïntroduceerd voor alleen de geregistreerde waarschuwing. Omdat daarvoor gebruik kan worden gemaakt van bestaande geautomatiseerde mogelijkheden om gegevens in te voeren dan wel te raadplegen, verwachten wij dat de kosten die hiermee gepaard zouden kunnen gaan gering zijn. Voor de invoering van de geregistreerde waarschuwing is hooguit een aanvullende softwaremodule op het bestaande systeem nodig, wellicht in de vorm van een eenvoudige app voor een smartphone. Hiermee zal, zoals hierboven is betoogd, de geregistreerde waarschuwing naar verwachting een aanzienlijke administratieve lastenverlichting met zich mee brengen. Uiteraard zal dan wel eerst het bestaande en noodzakelijke systeem op orde moeten zijn. Wij verwachten in die zin veel van de door het kabinet aangekondigde en noodzakelijke verbeteringen van de huidige Basisvoorziening Handhaving (BVH).¹

Wij gaan er vanuit dat de voorgestelde maatregel per saldo geen grote financiële gevolgen zal hebben. Desgewenst wordt dit door middel van een pilot in een of meerdere politieregio's getoetst.

Het aantal bonnen en daarmee de inkomsten uit transacties worden naar onze mening meer bepaald door de OM-aanwijzingen, de lokale afspraken in de driehoek of de hoogte van de boetes. Daar tornen wij niet aan. Tenslotte op dit punt wijzen wij er wellicht ten overvloede op dat het innen van boetes niet in eerste instantie dient om de staatskas te vullen, maar om gedragseffecten te sorteren. De burger is geen melkkoe die door bonnenquota moet worden leeg gemolken. Met ons voorstel wordt de burger gewaarschuwd en een gewaarschuwd burger telt voor twee.

Conclusie

Met de geregistreerde waarschuwing krijgt de politie een middel om effectiever op te treden tegen overtredingen, meer duidelijkheid voor de burger te scheppen en met per saldo minder administratieve lasten. Het blauw op straat kan daarmee meer worden ingezet voor kerntaken en is minder nodig voor bureaucratische taken.

Bovendien weet de burger beter waar hij of zij aan toe is in geval van een overtreding.

Doordat waarschuwingen van de politie niet langer «vergeten» kunnen worden en discussies over willekeurige boetes worden vermeden, biedt dit voorstel een effectief middel voor politieoptreden bij lichte overtredingen.

De burger is gewaarschuwd en weet dat de volgende keer een boete opgelegd zal worden. Daarmee is het voorgestelde systeem een voorportaal van de boete, een gele kaart voor lichte overtredingen.

De administratieve lastenvermindering die ermee gepaard gaat, zet zich om in meer tijd op straat. Een belangrijk uitgangspunt voor het hoogbelaste politiewerk.

Door aansluiting bij het bestaande digitale systeem en gebruik van PDA's/smartphones kunnen de kosten ten slotte laag gehouden worden.

¹ Aanvalsplan op de bureaucratie en versterking van vakmanschap in de basispolitiezorg en de recherche «Minder regels, meer op straat». Brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal 18 februari 2011 29 628, nr. 238).

Den Haag, augustus 2011

J. Recourt (PvdA)
M. Berndsen (D66)