

Vergaderjaar 2009–2010

32 438

Wijziging van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften en de Gemeentewet in verband met het onder de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften brengen van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen en enkele technische verbeteringen

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 27 mei 2010 en het nader rapport d.d. 25 juni 2010, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 10 maart 2010, no. 10.000612, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften en de Gemeentewet in verband met het onder de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften brengen van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen en enkele technische verbeteringen, met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt ertoe de verzekeringsplicht uit de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen (hierna: Wam) niet langer strafrechtelijk, maar bestuursrechtelijk te handhaven. Daartoe wordt de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (hierna: Wahv) aangepast. Daarmee wordt invulling gegeven aan de wens van het openbaar ministerie om de handhaving van de verzekeringsplicht van artikel 30, tweede lid, Wam te intensiveren.

De Raad van State maakt opmerkingen over de keuze voor een bestuursrechtelijke in plaats van de huidige strafrechtelijke handhaving. Hij is van oordeel dat voor de keuze van bestuursrechtelijke handhaving geen overtuigende argumenten zijn aangevoerd. Hij adviseert hiervan af te zien, tenzij voor deze keuze alsnog een toereikende motivering kan worden aangevoerd.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 10 maart 2010, nr. 10.000612, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 27 mei 2010, nr. W.03.10.0076/II, bied ik U hierbij aan.

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

1. Strafrechtelijke of bestuursrechtelijke handhaving

Iedere bezitter van een motorrijtuig alsmede degene aan wie een kenteken voor een motorrijtuig is afgegeven, dient een aansprakelijkheidsverzekering voor zijn motorrijtuig te sluiten en in stand te houden, behoudens uitzonderingsgevallen. De niet-nakoming van deze plicht is in artikel 30, tweede lid, Wam, strafbaar gesteld.

Volgens de toelichting is er behoefte aan versterking van de handhaving van de verzekeringsplicht. Op dit moment wordt slechts één op de vier voertuigen jaarlijks gecontroleerd op de aanwezigheid van een motorrijtuigenverzekering. De reden hiervoor is de beperkte verwerkings- en zittingscapaciteit binnen het openbaar ministerie en de rechterlijke macht.¹ In het wetsvoorstel wordt gekozen voor versterking van de handhaving van de verzekeringsplicht via de bestuursrechtelijke weg. De overwegingen daartoe zijn louter praktisch van aard. Eerder is overwogen de handhaving van artikel 30 Wam te versterken door toepassing van de Wet OM-afdoening. De strafbeschikking, zo vervolgt de toelichting, biedt net als de Wahv-beschikking een afdoeningsmodaliteit waarbij zaken in beginsel, als de overtreder zich niet verzet, niet meer voor de strafrechter komen. Binnen de mogelijkheden van de OM-afdoening wordt thans evenwel prioriteit gegeven aan de lichte gevallen van rijden onder invloed, de strafbeschikking voor gemeentelijke overlastfeiten en de politiestrafbeschikking. Voorts wordt erop gewezen dat strafrechtelijke afdoening tot de mogelijkheden blijft behoren, omdat er geen plicht is om langs de weg van de Wahv dit feit af te doen en wordt erop gewezen dat alleen het niet voldoen aan de verzekeringsplicht wordt aangewezen als Wahv-feit, terwijl de andere overtredingen van de Wam strafrechtelijk afgedaan blijven worden.

De Raad merkt het volgende op.

a. Open context

In de meest recente kabinetsnota over de keuze voor een bestuursrechtelijk of strafrechtelijk sanctiestelsel zijn de begrippen «open en besloten context» geïntroduceerd.² In een context waarin alle burgers met de handhaving van rechtsregels te maken kunnen krijgen zonder dat er sprake is van een bijzondere toezichtrelatie, is handhaving door politie, buitengewoon opsporingsambtenaren, openbaar ministerie en strafrechter gewenst. De toelichting erkent dat het in dit geval gaat om een dergelijke context en dat afdoening via een strafbeschikking de voorkeur zou hebben. Het enkele argument van een andere prioriteitstelling binnen de mogelijkheden van de OM-afdoening levert naar het oordeel van de Raad geen afdoende overtuiging op om af te wijken van de hoofdlijn van de eigen uitgangspunten van het kabinet dat in deze gevallen strafrechtelijke afdoening de voorkeur geniet. Dat de onderbrenging van de overtreding van de verzekeringsplicht in de Wahv geen verplichting tot bestuursrechtelijke handhaving impliceert, zegt in dit verband niet zoveel, nu de toelichting zelf er van uitgaat dat dit feit beter bestuursrechtelijk gehandhaafd kan worden.

b. Bestuurlijke strafbeschikking

In dit geval zou de bestuurlijke strafbeschikking als afdoeningsmodaliteit in aanmerking kunnen komen, dat wil zeggen de strafbeschikking die vanwege een bestuursorgaan wordt uitgevaardigd. Deze rechtsfiguur combineert de kennis en specialisatie van het bestuur over een bepaald ordeningsterrein (in dit geval die van de Rijksdienst voor het wegverkeer) met die van de strafrechtsorganen, te weten het OM, de strafrechter en

¹ Toelichting, paragraaf 2.1.

² Zoals de Raad reeds eerder heeft overwogen is niet zozeer het onderscheid tussen de open en besloten context waarbinnen de overtreding plaatsvindt bepalend voor de keuze van een sanctiestelsel, maar de aard en de ernst van de overtreding. Zie advies W05.09.0444 en advies W03.09.0237.

het Centraal Justitieel Incassobureau. Doordat het OM via richtlijnen de kwaliteit van de handhaving kan beïnvloeden, blijft het mogelijk dat in geval van recidive de zaak bijvoorbeeld niet langs de weg van de strafbeschikking wordt afgedaan, maar onmiddellijk voor de strafrechter wordt gebracht. Uit een recente brief van de minister van Justitie blijkt dat de bestuurlijke strafbeschikking op diverse terreinen vanaf eind 2010 wordt ingevoerd.¹ In de toelichting wordt op de mogelijkheid van de bestuurlijke strafbeschikking in het geheel niet ingegaan. Ook om deze reden overtuigt het enkele argument van een andere prioriteitstelling binnen de OM-afdoening de Raad vooralsnog niet.

c. Sancties

Bij herhaaldelijke overtreding van de verzekeringsplicht eist het OM thans ter zitting hogere boetes en ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van een motorvoertuig. Op grond van de Wahv kan slechts één boete worden opgelegd. Ook bij herhaling kan slechts dezelfde boete worden opgelegd. Alleen de pakkans wordt via de voorgenomen registervergelijkingen groter. Indien de overtreding van de verzekeringsplicht via de (bestuurlijke) strafbeschikking wordt afgedaan, blijft de mogelijkheid bestaan, zoals hiervoor onder b aangeduid, om in geval van recidive bijvoorbeeld ontzegging van de rijbevoegdheid te vorderen. Het enkele argument van een andere prioriteitstelling rechtvaardigt naar het oordeel van de Raad niet blokkering van de huidige mogelijkheden tot afschrikwekkender sanctionering. Ook de Raad voor de Rechtspraak en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak hebben hierop gewezen.²

d. Langere termijn

De minister van Justitie heeft het voornemen geuit om de Wahv op termijn onder het toepassingsbereik van de Wet OM-afdoening te brengen.³ Dit zou betekenen dat op termijn de overtreding van de verzekeringsplicht weer onder het strafrecht in de vorm van de (bestuurlijke) strafbeschikking wordt gebracht. Aan dit voornemen besteedt de toelichting geen aandacht. Het (wetgevings)beleid om thans de overtreding van de verzekeringsplicht met een bestuurlijke boete te sanctioneren en op termijn deze weer onder het strafrecht te brengen, met enkel als argument een andere prioriteitstelling, getuigt naar het oordeel van de Raad niet van consistentie.

Al het voorgaande samengenomen is de Raad van oordeel dat geen overtuigende argumenten zijn aangevoerd om van het oorspronkelijke streven om de overtreding van de Wam-verzekeringsplicht langs de weg van de OM-afdoening te handhaven, af te zien. De Raad adviseert om naar dat streven terug te keren, tenzij voor de keuze voor een bestuurlijke boete alsnog een gedegen en overtuigende motivering wordt gegeven.

1. Strafrechtelijke of bestuursrechtelijke handhaving

Zoals de Raad in zijn advies voorop stelt, wordt in dit wetsvoorstel uit louter praktische overwegingen gekozen om bestuursrechtelijke handhaving van de verzekeringsplicht uit de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen (verder: Wam) mogelijk te maken via de systematiek van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (verder: Wahv). De wettelijk verplichte verzekering dekt de schade die met het motorrijtuig aan anderen wordt veroorzaakt en de schadelijgende partij kan rechtstreeks bij de verzekeraar voor de schade aankloppen. Deze verzekeringsplicht is hiermee van wezenlijk belang voor alle verkeersdeelnemers. Het kabinet hecht eraan te onderstrepen dat het aantal onverzekerde voertuigen van structureel meer dan tweehonderdduizend,

¹ Brief van de minister van Justitie van 17 maart 2010, Kamerstukken I 2009/10, 32 123 VI, I, blz. 2.

² Brief van 21 januari 2010, blz. 2 en brief van 22 februari 2010, blz. 1.

³ Kamerstukken II 2004/05, 29 849, nr. 3 en Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. 69, blz. 12.

dusdanig hoog is dat versterking van de handhaving dringend noodzakelijk is. De enige manier om dit op korte termijn op een zeer doelmatige en doeltreffende wijze te realiseren is naar de mening van kabinet om de handhaving van de verzekeringsplicht via de Wahv te laten verlopen.

a. Open context

De Raad meent dat het argument dat een gewijzigde prioriteitstelling binnen de invoering van de Wet OM-afdoening onvoldoende overtuigt om af te wijken van de kabinetsnota sanctiestelsels (Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. 69) waarin is beschreven dat strafrechtelijke afdoening de voorkeur geniet bij strafbare feiten die zich voordoen in de zogeheten open context, zoals het niet-nakomen van de verzekeringsplicht. Het kabinet meent dat bij de gefaseerde invoering van de Wet OM-afdoening prioriteit moet worden gegeven aan het met een strafbeschikking afdoen van andere strafbare feiten. Ik verwijs hier naar mijn brief aan de Eerste Kamer van 17 maart 2010 (Kamerstukken I 2009/10, 32 123 VI, I). Bij de gefaseerde invoering van de Wet OM-afdoening moeten onvermijdelijk keuzes worden gemaakt. Andere strafbare feiten lenen zich, gelet op hun aard, niet voor afdoening op grond van de Wahv. Gegeven het feit dat de Wahv hierdoor op korte termijn de enige mogelijkheid biedt voor het aanmerkelijk intensiveren van de handhaving van de motorrijtuigenverzekering, is het kabinet na ampele overweging van oordeel, dat deze omstandigheid meer dan voldoende grond biedt voor dit wetsvoorstel. Daarnaast is van belang dat de handhaving van de Wahv door dezelfde instanties wordt uitgevoerd als de strafrechtelijke handhaving. Dit wetsvoorstel sluit hiermee aan bij het uitgangspunt van de kabinetsnota sanctiestelsels dat in een open context de handhaving wordt uitgevoerd door de politie, buitengewoon opsporingsambtenaren, het openbaar ministerie en de strafrechter, zodat in een landelijke, uniforme wijze van afdoening kan worden voorzien (Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. 69, p. 8). Tot slot is hierbij relevant hetgeen in het navolgende, onder d, wordt opgemerkt over het perspectief op langere termijn.

b. Bestuurlijke strafbeschikking

De Raad noemt de bestuurlijke strafbeschikking als alternatief voor afdoening met een administratieve sanctie op grond van de Wahv. De bestuurlijke strafbeschikking is inderdaad één van de vormen van de strafbeschikking die in dit verband denkbaar is. Anders dan de Raad veronderstelt, is invoering van de bestuurlijke strafbeschikking komend jaar evenwel nog niet voorzien. Stapsgewijze invoering van de bestuurlijke strafbeschikking op – allereerst – het terrein van het milieu vindt, zo is naar de huidige stand van zaken het voornemen, vanaf januari 2012 plaats (Kamerstukken I 2009/10, 32 123 VI, I). Alleen al om deze reden zal de bestuurlijke strafbeschikking wat betreft de handhaving van de verzekeringsplicht, zo moge duidelijk zijn, voorlopig geen alternatief kunnen zijn voor afdoening met een beschikking op grond van de Wahv.

c. Sancties

De Raad is van mening dat door niet te kiezen voor strafrechtelijke handhaving de huidige mogelijkheden tot afschrikwekkender sanctiëring, zoals oplopende boetes en ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van een motorvoertuig bij herhaalde overtreding, ongerechtvaardigd worden geblokkeerd.

De Raad heeft gelijk dat bij strafrechtelijke afdoening een uitgebreider sanctiearsenaal beschikbaar is dan bij de Wahv. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal in beginsel voor elke overtreding van de verzekerings-

plicht uit artikel 30, tweede lid, Wam een administratieve sanctie van € 380 worden opgelegd. Ik verwacht dat van deze forse geldelijke sanctie, die herhaald wordt opgelegd als geen verzekering wordt afgesloten, in de meeste gevallen voldoende afschrikkende werking uit gaat. Het afsluiten van een WA-verzekering voor een personenauto kost namelijk per jaar gemiddeld minder dan € 300. Daarnaast wordt door dit wetsvoorstel toepassing van genoemde andersoortige straffen bij niet-nakoming van de verzekeringsplicht niet uitgesloten. Zoals in paragraaf 2.3 van de memorie van toelichting is beschreven, blijft de mogelijkheid bestaan om bijvoorbeeld recidivisten te dagvaarden teneinde ter terechtzitting een ontzegging van de bevoegdheid een motorrijtuig te besturen te eisen.

d. Langere termijn

De Raad wijst erop dat in de memorie van toelichting niet het voornemen wordt vermeld dat met betrekking tot de Wahv wordt overwogen of deze op termijn kan worden ingepast in het systeem van de strafbeschikking (Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. 69, p.12). De Raad zou het niet van consistentie vinden getuigen als de verzekeringsplicht thans vanwege prioriteitsstelling administratiefrechtelijk en op termijn weer strafrechtelijk gehandhaafd zou worden. Het standpunt met betrekking tot de toekomstige integratie van de Wahv in het systeem van de strafbeschikking is nog steeds ongewijzigd. Dit voornemen zal evenwel worden gezien op het moment dat de Wet OM-afdoening wordt geëvalueerd. Deze evaluatie vindt ingevolge de Wet OM-afdoening plaats vijf jaar na de volledige inwerkingtreding van deze wet. In dit licht gezien biedt dit wetsvoorstel een in beginsel tijdelijke regeling voor de handhaving van de Wam. Het kabinet kiest er – binnen de onder a geschetste prioriteitstelling – bewust voor om niet te wachten op de uitkomsten van deze toekomstige evaluatie, maar thans reeds de handhaving van de verzekeringsplicht van artikel 30 Wam beduidend te versterken via de systematiek van de Wahv. Zoals gezegd biedt dit de mogelijkheid om op korte termijn de handhaving van de verzekeringsplicht op een zeer doelmatige en doeltreffende wijze te realiseren, terwijl tevens wordt aangesloten bij het uitgangspunt van de kabinetsnota sanctiestelsels dat – ter wille van de rechtseenheid en de rechtszekerheid voor de burger – in een open context de handhaving wordt uitgevoerd door de politie, buitengewoon opsporingsambtenaren, het openbaar ministerie en de strafrechter. Aan het advies van de Raad om de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen is gevolg gegeven (paragraaf 2.3).

2. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

2. Aan de redactionele kanttekening van de Raad is gevolg gegeven.

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

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no.W03.10.0076/II met een redactionele kanttekening die de Raad
in overweging geeft.**

- Motiveren waarom in Artikel II van het voorstel voor rechtspersonen een concreet bedrag wordt genoemd, terwijl voor natuurlijke personen naar de geldboetecategorie wordt verwezen.