

Vergaderjaar 2018–2019

29 398

Maatregelen verkeersveiligheid

Nr. 642

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 december 2018

In het Regeerakkoord is opgenomen dat het (verkeers)boetesysteem wordt gewijzigd, zodat voor overtredingen met veel gevaarstelling of herhaalde overtredingen de boetes worden verhoogd en de boetes voor kleine overtredingen kunnen worden verlaagd. Ter uitvoering hiervan heb ik in eerste instantie het traject voor een progressief boetestelsel in de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv), dat mijn voorganger is gestart, voortgezet. In de reacties uit de uitvoeringsketen op een mogelijk progressief boetestelsel in de Wahv is een aantal juridische, uitvoeringstechnische en financiële risico's geschetst. Ook ik zie deze risico's. In de bijlage bij deze brief ga ik uitgebreid in op een progressief boetestelsel in de Wahv en de geschetste risico's. Met name de signalen dat de houdbaarheid van het systeem van de Wahv door een progressief boetestelsel onder druk kan komen te staan en een progressief stelsel tot een minder efficiënte afdoening leidt, vind ik van groot belang. De Wahv zorgt ervoor dat overtreders snel een boete opgelegd krijgen. Daarmee levert de Wahv een belangrijke bijdrage aan de verkeersveiligheid.

Om te bezien hoe het beste uitvoering gegeven kan worden aan deze passage uit het Regeerakkoord verken ik nu mogelijke alternatieven. Daarbij kijk ik naar aanpassing van het boetesysteem waarbij recht wordt gedaan aan het uitgangspunt in het Regeerakkoord, maar waarbij tevens de effectiviteit en efficiëntie van de Wahv in stand blijven. Ik vind dit van groot belang omdat een effectieve en efficiënte oplegging van boetes bij verkeersovertredingen van belang is voor de verkeersveiligheid.

Verkeersfeiten worden in de Wahv of in het strafrecht afgedaan. Binnen de Wahv volgt altijd een standaardboete en speelt recidive geen rol bij de hoogte van de boete. In het strafrecht kan wel een hogere boete of een andere straf volgen bij recidive. Bij de varianten kan bijvoorbeeld gedacht worden aan aanpassingen binnen het huidige stelsel, waarbij voor (bepaalde) overtredingen een ander boetebedrag gaat gelden of meer feiten in het strafrecht in plaats van in de Wahv worden afgedaan. Door

feiten in het strafrecht af te doen kan wel een hogere boete of een andere straf volgen bij recidive. Bij de verkenning kijk ik ook naar de mogelijkheden voor het verlagen van boetes bij kleine overtredingen. Ik wil dit niet los bezien maar betrekken bij de verkenning omdat alle boetes in de Wahv deel uitmaken van een boetehuis en ik de gevolgen van wijzigingen hierin in samenhang met elkaar wil bezien.

In de verkenning wordt ten aanzien van de verschillende varianten in ieder geval gekeken naar de te verwachten gevolgen voor de verkeersveiligheid maar ook naar uitvoerbaarheid en de juridische en financiële gevolgen. Het Openbaar Ministerie, het Centraal Justitieel Incassobureau, de Raad voor de rechtspraak en de Politie zijn hierbij betrokken. Ik zal uw Kamer voor de zomer van 2019 informeren over de uitkomsten van de verkenning.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

Naar aanleiding van de motie van het lid Hoogland (PvdA) c.s.¹ heeft mijn ambtsvoorganger de mogelijkheden voor een progressief boetestelsel in de Wahv onderzocht². De wens van uw Kamer was om bestuurders die keer op keer de fout in gaan harder aan te pakken en daarmee de verkeersveiligheid te verbeteren. Recentelijk is in het WODC onderzoek «Achtergronden en recidive van Mulderovertreders»³ bevestigd dat er reden is om te kijken naar de herhaalde overtredingen die onder de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) vallen. In dit onderzoek heeft het WODC gekeken naar de recidive van personen die in 2012 verkeersovertredingen hebben begaan die zijn afgedaan met de Wahv. Uit dit onderzoek blijkt onder andere dat personen met veel Wahv overtredingen in 2012 in andere jaren vaak ook veel Wahv overtredingen hebben begaan. Overigens is een andere belangrijke conclusie dat overtredingen in de Wahv geen voorspellende waarde hebben voor het plegen van strafrechtelijke (verkeers)-overtredingen.

Nu kan er bij overtredingen die onder de Wahv worden afgedaan geen hogere boete volgen bij recidive. In het strafrecht kan en gebeurt dit wel. Om de mogelijkheid van een progressief boetestelsel in de Wahv te onderzoeken zijn reacties gevraagd aan het Openbaar Ministerie (OM), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) en de Politie. In de reacties wordt door OM en CJIB negatief geadviseerd over een progressief boetestelsel in de Wahv. Ik zal dat hieronder toelichten. De Rvdr heeft eveneens aangegeven inhoudelijke bezwaren te hebben tegen een progressief stelsel in de Wahv.

Door uitvoeringsorganisaties geschetste risico's

Het OM en het CJIB hebben in de reactie aangegeven bezwaren tegen een progressief boetestelsel in de Wahv te hebben omdat dit de neutraliteit en de effectiviteit van de Wahv aantast. De Wahv is een administratiefrechtelijke procedure die is ingevoerd om verkeersovertredingen waarvan het plegen als zodanig geen ernstige morele blaam op de overtreder werpt efficiënt af te doen door een standaardboete op te leggen. Volgens het OM en het CJIB past een progressief stelsel in de Wahv niet in het systeem dat de wetgever heeft beoogd omdat de tweede overtreding dan zwaarder wordt bestempeld en daarmee de morele blaam van een overtreder wordt meegewogen. Als voor feiten een hogere straf bij recidive wenselijk is, is er al een manier om deze zaken af te doen: binnen het strafrecht. De Wahv is juist ooit ingevoerd omdat de strafrechtelijke afdoening van deze verkeersfeiten tot een overbelasting bij het OM en de rechtspraak leiden. Met de Wahv kan snel en efficiënt op kenteken een boete, een vast bedrag per feit, opgelegd worden. Dit blijkt ook uit de inningscijfers die hoger zijn in de Wahv dan in het strafrecht.

Door het OM en CJIB worden grote risico's gezien ten aanzien van de houdbaarheid van het Wahv-stelsel, waaronder de kentekenaansprakelijkheid. Dit volgt vooral uit het kenmerk van de Wahv dat de kentekenhouders, als de bestuurder niet aanstonds is vastgesteld, kan worden beboet ook al is hij niet de feitelijk bestuurder op het moment van de overtreding.⁴ Dit omdat zij voorzien dat rechters gezien de zwaardere

¹ Kamerstuk 29 398, nr. 471.

² Kamerstuk 29 398, nr. 563.

³ <https://www.wodc.nl/wodc-nieuws/mulder-overtreders.aspx>.

⁴ Daarnaast kan op grond van artikel 8 Wahv in een aantal gevallen, waaronder bij kortdurende verhuur, de aan de kentekenhouders opgelegde boete vernietigd worden en aan een ander worden opgelegd.

boetes bij recidive de mogelijkheid zouden moeten geven aan kentekenhouders om de bestuurders aan te wijzen. Daarmee zou de kentekenaansprakelijkheid deels worden verlaten, terwijl dat een belangrijk vereiste is om de efficiëntie van de Wahv te behouden.

Met een progressief stelsel in de Wahv kan volgens het OM en het CJIB de efficiëntie van de Wahv dan ook onder druk komen te staan. Nu kan door de kentekenaansprakelijkheid digitaal gehandhaafd worden en is de Wahv efficiënt. Er hoeft immers niet (steeds) bewezen te worden wie de bestuurder was die de overtreding heeft begaan. Naast het hierboven genoemde is daarbij nog van belang dat een progressief stelsel in de Wahv het systeem en de uitvoering daarvan in grote mate compliceert. Zo dient voor het opleggen van een boete gecontroleerd te worden of er sprake is van eerdere onherroepelijke overtredingen. Tevens kan er niet meer direct een standaardbedrag worden opgelegd. Daarmee verdwijnen grote voordelen die de efficiënte Wahv heeft ten opzichte van het strafrecht.

Kosten en implementatietijd

Uit de reacties blijkt dat de invoering van een progressief boetestelsel naar verwachting een lange implementatietijd en hoge kosten met zich kan brengen. Er is in ieder geval een nieuw ICT systeem nodig omdat er nu geen systeem is dat recidive in de Wahv kan registreren. Een nieuw ICT systeem kost volgens het OM en het CJIB naar verwachting enkele tientallen miljoenen euro's en het zal naar verwachting enkele jaren zal duren voordat het is geïmplementeerd. Ook de politie moet haar systemen aanpassen. Dat zal enkele honderdduizenden euro's kosten. De implementatietermijn bij de politie is nog onduidelijk. Daarnaast zullen er jaarlijks, als gevolg van de complexe registratie van recidive en naar verwachting meer beroepen, aanzienlijke uitvoeringskosten zijn bij het CJIB, het OM en de Rechtspraak. Van belang bij de eventuele kosten is dat er geen financiële middelen in het Regeerakkoord zijn opgenomen ter uitvoering van de genoemde passage.