

Vergaderjaar 2016–2017

29 398

Maatregelen verkeersveiligheid

Nr. 563

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juni 2017

Graag informeer ik u over de uitkomsten van het onderzoek naar de mogelijkheden voor een progressief boetestelsel, waarbij de straf op een verkeersovertreding hoger wordt naarmate een overtreder vaker in de fout gaat. In de brief over verkeershandhaving van 18 februari 2016¹ heeft mijn ambtsvoorganger aangegeven deze mogelijkheden te onderzoeken voor overtredingen die nu onder de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv, de wet Mulder) vallen. Dit ter uitvoering van de motie Hoogland (PvdA) c.s. die beoogde om bestuurders die keer op keer de fout in gaan harder aan te pakken en daarmee de verkeersveiligheid te verbeteren.² Met het oog hierop zijn enkele onderzoeken uitgevoerd. De Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) heeft in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en documentatiecentrum (WODC) onderzoek gedaan naar de relatie met de verkeersveiligheid. Daarnaast is er een impactanalyse gedaan om te kijken naar de gevolgen voor de opbrengsten uit boetes en transacties en de uitvoeringslasten voor de betrokken organisaties. Deze beide onderzoeken, waarvan de uitkomsten hierna aan de orde komen, bied ik u hierbij aan³. Zoals ik hierna beschrijf is er reden één van de scenario's voor een progressief boetestelsel verder te verkennen. Vanwege de aanzienlijke gevolgen voor de uitvoering en de onduidelijkheid over de haalbaarheid en handhaafbaarheid zal ik het Openbaar Ministerie (OM), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), de politie en de rechtspraak vragen om een uitvoeringstoets te doen.

Randvoorwaarden

In de brief over verkeershandhaving van 18 februari 2016⁴ is een aantal randvoorwaarden voor een progressief boetestelsel gegeven:

¹ Kamerstuk 29 398, nr. 495.

² Kamerstuk 29 398, nr. 471.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁴ Kamerstuk 29 398, nr. 495.

- a) Het moet bijdragen aan een verbetering van de verkeersveiligheid.
- b) Grote aantallen verkeerszaken moeten efficiënt kunnen worden verwerkt. Dit kan alleen door geautomatiseerde handhaving op basis van kentekenaansprakelijkheid. Alleen op die manier kan ook in de toekomst de verkeershandhaving voor een substantieel deel gebaseerd blijven op geautomatiseerde handhaving. Deze categorie vormt thans meer dan 80% van de zaken en is daarmee de basis van de verkeershandhaving.
- c) Het dient budgetneutraal te zijn.
- d) Er moet een goede verhouding zijn tussen het boetetarief en de mate van gevaarstelling van een overtreding (op dit moment: hoe gevaarlijker hoe duurder) en met andere delicten (zoals overlastfeiten en eenvoudige diefstal).

Scenario's

Zoals in de brief van 18 februari 2016 over verkeershandhaving is aangegeven wordt er bij verkeerszaken in het strafrecht wel rekening gehouden met recidive, terwijl van overtredingen die onder het bereik van de Wahv vallen geen registratie van recidive plaatsvindt. Dit betekent dat in meer dan 90% van alle verkeerszaken op dit moment geen mogelijkheid bestaat om een hogere boete op te leggen indien een overtreder vaker overtredingen begaat. Daarom zijn de mogelijkheden bezien om voor overtredingen die nu onder de Wahv vallen bij recidive een hogere boete op te leggen. Er zijn op hoofdlijnen twee richtingen die dit mogelijk maken en die in meer of mindere mate tegemoet komen aan de motie. Scenario 1: een hogere boete bij recidive binnen de Wahv, registratie van recidive is dan noodzakelijk. Scenario 2: het afdoen van meer verkeersfeiten in het strafrecht. Deze scenario's zijn, mede gelet op de randvoorwaarden, nader uitgewerkt. Deze uitgewerkte scenario's worden in de bijlage⁵ bij deze brief nader toegelicht. De uitvoerbaarheid, haalbaarheid en handhaafbaarheid van deze scenario's is nog niet getoetst.

Toetsen scenario's aan de randvoorwaarden

Om tot een oordeel te komen over de mogelijkheden om ook voor overtredingen die nu onder de Wahv vallen een hogere boete op te leggen naarmate overtredingen vaker worden begaan, zijn de twee scenario's getoetst aan de genoemde randvoorwaarden. Daarbij is gebruik gemaakt van de uitkomsten van de onderzoeken, zoals hierna onder a en c naar voren komt. Dit leidt tot het volgende resultaat.

a) Verbetering van de verkeersveiligheid

De SWOV heeft in opdracht van het WODC onderzoek gedaan naar het effect van een progressief boetestelsel op de verkeersveiligheid. Daarbij is alleen gekeken naar het effect van een progressief boetestelsel bij snelheidsovertredingen die vallen onder de Wahv, omdat dit de meest bekeurde overtredingen zijn en daarvan onderzocht is wat het effect van het aantal boetes is op het ongevalsrisico. Voor andere overtredingen is er onvoldoende informatie. De SWOV heeft daarom niet gekeken naar de gevolgen voor de verkeersveiligheid bij andere overtredingen binnen de Wahv en ook niet naar scenario 2: het afdoen van meer overtredingen in het strafrecht. Ten aanzien van de andere overtredingen binnen de Wahv en scenario 2 kunnen dan ook geen conclusies getrokken worden met betrekking tot het effect op de verkeersveiligheid.

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Aan het onderzoek van de SWOV liggen 3 aannames ten grondslag: 1) er is een verband tussen rijsnelheid en verkeersveiligheid, 2) er is een verband tussen herhaling van snelheidsovertredingen en verkeersveiligheid en 3) er is een verband tussen boetehoogte en verkeersveiligheid. De SWOV concludeert dat deze aannames evidentie hebben. Omdat een hogere boete leidt tot gedragsaanpassing zijn er minder overtredingen. Omdat er minder overtredingen zijn is er een lager ongevalsrisico en zal het aantal ongevallen afnemen. De mate waarin dit bijdraagt aan de verkeersveiligheid is in belangrijke mate afhankelijk van de in het onderzoek beschreven aannames. Als deze aannames niet (helemaal) blijken te kloppen en bijvoorbeeld de aanname over de prijselasticiteit (het verband tussen het boetebedrag en de gedragsverandering) anders blijkt, heeft dit direct invloed op het berekende effect. Daarbij is van belang dat de schattingen over de grootte van het effect van hogere boetes op het aantal overtredingen uiteen lopen en er geen eenduidig beeld is of hogere boetes meer of minder effect zullen hebben op zware overtredders en veelplegers. Ook is er een aantal voorwaarden om het systeem te laten slagen zoals maatschappelijke steun en voldoende handhaving. Dit overziende concludeert de SWOV dat een progressief boetestelsel een positief effect kan hebben op de verkeersveiligheid. Als alle aannames kloppen en de voorwaarden zijn vervuld, zou een progressief boetestelsel binnen de Wahv (dus scenario 1 met alleen snelheidsovertredingen) een effect kunnen hebben dat jaarlijks zou kunnen leiden tot 5 procent (30) minder verkeersdoden en tot 2 procent (400) minder ernstige verkeersgewonden. Als deze aannames in de praktijk anders uitpakken kan er een ander effect optreden

b) Efficiënte verwerking van zaken obv kentekenaansprakelijkheid

Scenario 1

Bij dit scenario, een hogere boete bij recidive binnen de Wahv, kan de huidige efficiënte wijze van handhaving van verkeersovertredingen onder de Wahv op basis van kentekenaansprakelijkheid, in stand blijven en geldt de rechtsbescherming onder de Wahv onverkort. De kentekhouder kan besluiten zijn auto niet aan een derde ter beschikking te stellen wanneer de boetes hoger worden door overtredingen van andere bestuurders met zijn voertuig. Tevens kan de kentekenaansprakelijkheid behouden blijven omdat de boetes in scenario 1 niet dusdanig hoog zijn dat deze niet meer in verhouding zouden staan tot de verantwoordelijkheid van de kentekhouder voor het uitlenen van zijn auto en geldt er een beperkte termijn waarbinnen de recidive meetelt.

Van belang is wel om op te merken dat dit impliceert dat de kentekhouder niet de bestuurder en daadwerkelijke overtreder hoeft te zijn. De veroorzaker van gevaarlijk of hinderlijk verkeersgedrag is daarmee dus niet per definitie degene die de progressiviteit (hogere boetes bij recidive) ervaart. De daadwerkelijke bestuurder/overtreder kan dus onbekend blijven. Dat is nu ook al zo binnen de Wahv. De veronderstelling bij een systeem binnen de Wahv met hogere boetes bij recidive is dat met hogere boetes bij herhaalde overtredingen kentekenhouders worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid als houders van een voertuig en zullen zorgen dat zij hun voertuig niet ter beschikking stellen aan bestuurders die vaak overtredingen begaan, waardoor het veiliger wordt op de weg.

Scenario 2

In dit scenario worden er meer verkeersfeiten in het strafrecht afgedaan. In het strafrecht is de kentekenaansprakelijkheid niet van toepassing en kan de kentekhouder de feitelijke bestuurder bekendmaken op grond

van artikel 181 van de Wegenverkeerswet 1994. Mede daardoor is het strafrecht minder efficiënt hetgeen hieronder ook naar voren komt bij randvoorwaarde c, de budgetneutraliteit. Als niet of onvoldoende bewezen is dat de door de kentekenhouder bekend gemaakte bestuurder het voertuig daadwerkelijk heeft bestuurd dient het OM bewijs te vergaren tegen de bestuurder en kan dit mogelijk leiden tot een sepot of een vrijspraak.

c) Budgetneutraal

Gevolgen werklast en financiële gevolgen scenario 1

In de impactanalyse is voor scenario 1⁶ gekeken naar de gevolgen voor de werklast bij een hogere boete bij recidive voor alle overtredingen. De impactanalyse gaat uit van een variant van scenario 1 waarbij alle overtredingen meetellen voor de recidive. De conclusie van de impactanalyse is dat de jaarlijkse uitvoeringslasten bij OM en het CJIB aanzienlijk zullen stijgen. De lasten stijgen omdat vastgesteld moet worden of er sprake is van recidive en er vaker beroep zal worden ingesteld. Bij een variant van dit scenario zoals beschreven in de bijlage bij deze brief, waarbij het recidivestelsel niet gaat gelden voor de gehele Wahv, zal de impact voor de betrokken organisaties lager zijn, maar naar verwachting nog steeds enkele tientallen extra fte's bedragen bij de betrokken organisaties. Dit scenario vergt daarnaast een aanpassing van het ICT systeem bij het CJIB. De kosten daarvan zijn naar verwachting enkele tientallen miljoenen euro's en de implementatietermijn zal enkele jaren vragen. Een progressief stelsel binnen de Wahv vraagt dus veel inspanningen en een compleet nieuwe werkwijze van de betrokken organisaties. Er ontstaat immers een geheel nieuw stelsel. Pas bij een uitvoeringstoets kunnen de betrokken organisaties de daadwerkelijke inschatting geven van de financiële en praktische gevolgen en kan het CJIB ook ingaan op het ICT systeem en de implementatietermijn.

Voor wat betreft de opbrengsten uit boetes en transacties is de verwachting dat er geen sprake zal zijn van een daling. Enerzijds zullen de boetebedragen bij recidive omhoog gaan maar anderzijds is de verwachting dat er minder boetes worden opgelegd omdat een gedrags-effect zal optreden (zoals het SWOV aangeeft) waardoor er minder overtredingen worden begaan.

Gevolgen werklast en boeteopbrengst scenario 2

In de impactanalyse komt naar voren dat de uitvoeringslasten bij de ketenpartners aanzienlijk omhoog zullen gaan als er overtredingen overgaan van de Wahv naar het strafrecht. Deze stijging hangt samen met de bewijsvoering in het strafrecht (bijvoorbeeld ten aanzien van de bestuurder), meer verzet en het vaststellen of er sprake is van recidive. Dit kan, afhankelijk van welke overtredingen overgaan en de keuze voor variant 2a of 2b (zie de bijlage bij deze brief), neerkomen op honderden tot 1000 extra fte's. Er zijn varianten denkbaar met aanzienlijk minder werklast, maar in alle gevallen zal er sprake zijn van een toename van de werklast. De boeteopbrengsten zullen in dit scenario naar verwachting omlaag gaan omdat er, onder andere door de bewijsvoering, binnen het strafrecht meer sepots te verwachten zijn, het inningspercentage in het strafrecht lager is dan onder de Wahv en er meerdere soorten, ook niet geldelijke, sancties opgelegd kunnen worden. Afhankelijk van de overtredingen die overgaan en de keuze voor variant 2a of 2b kan dit neerkomen op een daling van de boeteopbrengsten van naar schatting maximaal € 50 miljoen per jaar.

⁶ Van belang is om op te merken dat in de impactanalyse de scenario's 1 en 2 zijn omgedraaid.

Scenario 1

Met een zwaardere straf bij recidive binnen de Wahv bestaan er straks twee systemen van zwaarder straffen bij recidive binnen het verkeersrecht, de Wahv en het strafrecht. Dit kan er toe leiden dat bij recidive van een Wahv overtreding een hogere boete wordt opgelegd dan bij een eerste overtreding voor een zwaarder feit in het strafrecht. Dat kan een disbalans opleveren in de verhouding tussen verschillende sancties voor verschillende overtredingen. Daarnaast bestaan er dan twee systemen binnen de Wahv (met en zonder een hogere straf bij recidive). Het scenario brengt met zich mee dat dergelijke verhoudingen worden geaccepteerd. Daarnaast bestaat het risico van cumulatie met andere reeds bestaande maatregelen op het gebied van verkeer.

Scenario 2

Als de eerste boete ongeveer gelijk is aan de huidige boete binnen de Wahv en als voor de hoogte van de straf bij recidive wordt aangesloten bij de huidige recidiveregelingen in het strafrecht is de verwachting dat er een goede verhouding blijft bestaan tussen het boetetarief en de mate van gevaarzetting van een overtreding en tevens een goede verhouding met andere delicten buiten het verkeer.

Conclusie

Na toetsing van scenario 1 aan de randvoorwaarden is de conclusie dat er reden is om dit scenario verder te verkennen. Uit het SWOV onderzoek blijkt dat, als alle aannames kloppen en aan een aantal voorwaarden is voldaan, een progressief boetestelsel een positieve bijdrage kan leveren aan de verkeersveiligheid. Er zijn echter beperkingen bij het onderzoek: juist met betrekking tot veelplegers en zware overtredders is het gedrags-effect onzeker en een positief effect treedt alleen op bij voldoende handhaving. Daarnaast heeft het onderzoek enkel betrekking op snelheids-overtredingen binnen de Wahv. Dit scenario is mijns inziens mogelijk met behoud van een efficiënte afdoening van zaken op basis van kentekenaansprakelijkheid. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de kentekenhouder niet altijd de daadwerkelijke bestuurder en overtredder is. De veroorzaker van gevaarlijk of hinderlijk verkeersgedrag is daarmee dus niet per definitie degene die de progressiviteit (hogere boetes bij recidive) ervaart. Uit de impactanalyse volgt dat een progressief boetestelsel geen daling laat zien in de boeteopbrengsten maar wel aanzienlijke uitvoeringslasten met zich meebrengt. Bij het verder verkennen van dit scenario moet het doel van de Wahv, het efficiënt afdoen van veel voorkomende ethisch neutrale verkeersovertredingen, voorop blijven staan. Of dit scenario daadwerkelijk aan dit doel kan beantwoorden, is afhankelijk van de uitvoerbaarheid. Voor de betrokken organisaties zal de invoering van een progressief stelsel binnen de Wahv grote inspanningen met zich meebrengen. Een uitspraak over de uitvoerbaarheid, haalbaarheid en handhaafbaarheid kan pas gedaan worden na een uitvoeringstoets. Met een uitvoeringstoets wordt aan de betrokken partijen gevraagd om voor de eigen organisatie de juridische, praktische en financiële gevolgen voor de uitvoering van het scenario in kaart te brengen. Om tot een weloverwogen besluitvorming over dit scenario te komen zal ik daarom het OM, het CJIB, de politie en de rechtspraak vragen om een uitvoeringstoets uit te voeren voor scenario 1 en daarbij ook specifiek de haalbaarheid en handhaafbaarheid te betrekken. Ik zal uw Kamer berichten over de uitkomsten.

Toetsing van scenario 2 toont dat afdoening in het strafrecht minder efficiënt is, de boeteopbrengsten omlaag gaan en de uitvoeringslasten omhoog. Hiermee voldoet het scenario niet aan de gestelde randvoorwaarden. Bovendien is van belang dat in 2015 met de verkeersveelplegersregeling⁷ reeds overtredingen waarvoor het haalbaar en zinvol was zijn overgegaan naar het strafrecht. Ik zie nu dan ook geen reden om scenario 2 verder te verkennen.

Dit geldt niet voor artikel 30, tweede lid, Wam. Eerder heb ik aan uw Kamer toegezegd⁸ om bij het onderzoek naar een progressief boetestelsel ook te kijken naar het overbrengen van dit strafbare feit naar het strafrecht (met een strafbeschikking) en de afdoening van de herhaalde constatering in het strafrecht. Nu er voor mij geen reden is om andere overtredingen die nu onder de Wahv vallen over te brengen naar het strafrecht zal ik specifiek voor artikel 30, tweede lid, Wam de gevolgen van overbrenging naar het strafrecht bezien. Ik zal uw Kamer over de uitkomst daarvan informeren.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
S.A. Blok

⁷ Zie Stb. 2014, nr. 484 en Kamerstuk 29 398, nr. 419.

⁸ Kamerstuk 29 398, nr. 555.