

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding
FO

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Ons kenmerk
2085691

Datum 20 juni 2017
Onderwerp Progressief boetestelsel

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

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 aan. 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 2016³ is een aantal randvoorwaarden voor een progressief boetestelsel gegeven:

- 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

¹ Kamerstukken II 2015-2016, 29398, nr. 495

² Kamerstukken II 2014-2015, 29398, nr. 471

³ Kamerstukken II 2015-2016, 29398, nr. 495

- 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).

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding
FO

Datum
20 juni 2017

Ons kenmerk
2085691

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 bijlage 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.

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 overtreeders 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

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding
FO

Datum
20 juni 2017

Ons kenmerk
2085691

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 kentekenhouders 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 kentekenhouders 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 kentekenhouders 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 kentekenhouders 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 kentekenhouders 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 werklust en financiële gevolgen scenario 1

In de impactanalyse is voor scenario 1⁴ gekeken naar de gevolgen voor de werklust 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 gedragseffect zal optreden (zoals het SWOV aangeeft) waardoor er minder overtredingen worden begaan.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding
FO

Datum
20 juni 2017

Ons kenmerk
2085691

Gevolgen werklust 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 werklust, maar in alle gevallen zal er sprake zijn van een toename van de werklust. De boeteopbrengsten zullen in dit scenario naar verwachting omlaag gaan omdat er, onder andere door de bewijsvoering, binnen het strafrecht meer septs 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.

d) Verhouding met overige strafbare feiten

Scenario 1

Met een zwaardere straf bij recidive binnen de Wahv bestaan er straks twee systemen van zwaardere 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 zwaardere 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

⁴ Van belang is om op te merken dat in de impactanalyse de scenario's 1 en 2 zijn omgedraaid.

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 gevaarstelling 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 overtreders is het gedragseffect onzeker en een positief effect treedt alleen op bij voldoende handhaving. Daarnaast heeft het onderzoek enkel betrekking op snelheidsovertredingen 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 kentekenhouders niet altijd de daadwerkelijke bestuurder en overtreder 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 verkeersveelplegersregeling⁵ 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.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding
FO

Datum
20 juni 2017

Ons kenmerk
2085691

⁵ Zie Stb. 2014, nr. 484 en Kamerstukken II 2014-2015, 29398, nr. 419

Dit geldt niet voor artikel 30, tweede lid, Wam. Eerder heb ik aan uw Kamer toegezegd⁶ 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

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding
FO

Datum
20 juni 2017

Ons kenmerk
2085691

⁶ Kamerstukken II 2016-2017, 29398, nr. 555

Bijlage: nadere uitwerking scenario's

Scenario 1: Hogere boete bij recidive in Wahv. Bij een volgende verkeersovertreding binnen een bepaalde termijn wordt binnen dit scenario een hogere boete binnen de Wahv opgelegd. Ik heb gezien, mede gelet op de genoemde randvoorwaarden, op welke wijze het mogelijk zou kunnen zijn om een hogere boete bij recidive binnen de Wahv op te leggen. Daarbij is nog niet gekeken naar de haalbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van dit scenario. Een scenario voor een progressief boetestelsel binnen de Wahv zou er als volgt uit kunnen zien:

- Er wordt vastgehouden aan de kentekenaansprakelijkheid. Daarmee krijgt de kentekenuhouder dus de boete (en de hogere boete bij recidive), ongeacht of deze op het moment van de overtrekking de bestuurder was.
- Het moet gaan om onherroepelijke Wahv-feiten, er moet geen twijfel zijn over de vraag of er sprake is van recidive. Opgemerkt dient te worden dat er enige tijd overheen kan gaan voor een feit onherroepelijk is.
- De termijn voor meetellen bij recidive is beperkt tot bijvoorbeeld 2 jaar (de gangbare recidivetermijn voor overtrekkingen).
- Specifiek voor recidive een hoger maximum boetebedrag omdat de overtrekkingen waar nu een hoge boete op staat anders niet meer verhoogd kunnen worden vanwege de maximumboetegrens in de Wahv (maximaal een geldboete van de eerste categorie, momenteel 410 euro).
- Alleen een hogere boete bij recidive bij ernstige Wahv overtrekkingen. Dit kan bijvoorbeeld door alleen bij Wahv-boetes boven een bepaald bedrag een hogere boete bij recidive op te leggen.
- Er wordt gestart met een aantal specifieke delicten, bijvoorbeeld (eerst enkel) te hard rijden en negeren van rood licht. Daarmee kan gezien worden wat de effecten zijn.

Scenario 2: Meer afdoen in het strafrecht. Op grond van artikel 2 van de Wahv kunnen overtrekkingen uit de bijlage bij de Wahv met een administratieve sanctie (boete) worden afgedaan. Overtrekkingen die nu in de bijlage bij de Wahv staan en daarom door de Wahv kunnen worden afgedaan worden bij dit scenario overgeheveld naar het strafrecht. Daarvoor zijn er twee mogelijke varianten:

- a) *Enkele overtrekkingen in zijn geheel overhevelen van Wahv naar het strafrecht* (zoals eerder in 2015 is gedaan bij de verkeersveelplegersregeling⁷). In het strafrecht wordt dan een recidiveregeling opgesteld op grond waarvan het OM hogere straffen oplegt of zal eisen bij recidive (van onherroepelijke feiten).
- b) *Wahv recidive naar het strafrecht.* In deze variant wordt een volgende overtrekking na drie eerdere overtrekkingen onder de Wahv onder het strafrecht afgedaan. Deze variant heeft tot doel om een kentekenuhouder die drie feitelijke constateringen in de Wahv heeft gehad bij de volgende overtrekking in het strafrecht op te pakken en daarmee de mogelijkheid te geven om een zwaardere sanctie op te leggen.

Ik heb gezien welke overtrekkingen mogelijk voor overgang naar het strafrecht (zowel bij scenario 2a als 2b) in aanmerking zouden kunnen komen. Daarbij is nog niet gekeken naar de haalbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het overgaan van deze overtrekkingen naar het strafrecht. Er is naar de volgende overtrekkingen gekeken:

⁷ Zie Stb. 2014, nr. 484 en Kamerstukken II 2014-2015, 29398, nr. 419

- a) Rood licht;
- b) Hoge snelheidsovertredingen (Wahv grens met 5 of 10 km verlagen);
- c) Alle overige categorie 3/4 feiten (binnen de Wahv zijn 4 categorieën feiten. De hoogste categorie, de 3/4 feiten, zijn de feiten die een hoge mate van gevaarzetting hebben);
- d) Artikel 30 lid 2 Wam (onverzekerd hebben van een voertuig) en eventueel het niet (tijdig) laten keuren (APK) van een voertuig.

Er is naar a, b en c gekeken omdat ze een hoge mate van gevaarzetting zouden hebben. Artikel 30 lid 2 Wam is opgenomen omdat ik in mijn reactie op het onderzoek naar het onder het toepassingsbereik van de Wahv brengen van artikel 30 tweede lid van de Wam⁸, heb toegezegd om bij het onderzoek naar een progressief boetestelsel ook te kijken naar het overbrengen van de afdoening van artikel 30, tweede lid, Wam naar het strafrecht (met als uitgangspunt afdoening middels een strafbeschikking) en naar de afdoening van de herhaalde constatering in het strafrecht.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding
FO

Datum
20 juni 2017

Ons kenmerk
2085691

⁸ Kamerstukken II 2016-2017, 29398, nr. 555