

Vergaderjaar 2016–2017

29 398

Maatregelen verkeersveiligheid

Nr. 555

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 februari 2017

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) heeft een onderzoek plaatsgevonden naar het onder het toepassingsbereik van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) brengen van artikel 30, tweede lid, van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen (Wam), de verzekeringsplicht voor motorvoertuigen. In deze brief ga ik, mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, in op het rapport¹ en reageer ik op de conclusies en aanbevelingen. De conclusie van het rapport is dat de doelstelling van het onder het toepassingsbereik van de Wahv brengen van artikel 30, tweede lid, Wam is bereikt. Doel van het onderbrengen bij de Wahv was het ontlasten van de strafrechtketen (de rechtspraak en het Openbaar Ministerie (OM) en het verhogen van de efficiency voor de handhaving. Uit het rapport blijkt dat het aantal voertuigen dat als onverzekerd staat geregistreerd sterk is gedaald en dat de beoogde volledige handhaving is gerealiseerd zonder dat de rechtspraak en het OM hiermee evenredig zwaarder zijn belast. Daar staat tegenover dat door de intensivering van de handhaving het aantal zaken dat behandeling door OM en de rechtspraak vergt is toegenomen. Bovendien hebben zich wel enkele effecten voorgedaan, waaronder voor andere betrokken organisaties een significante toename van het werk.

Artikel 30, tweede lid, Wam onder toepassingsbereik Wahv

Onverzekerd rijden kan, na het veroorzaken van een ongeval, leiden tot niet-vergoede schade van slachtoffers. In artikel 30, tweede lid, Wam is het niet verzekeren van een motorrijtuig dat in het kentekenregister is ingeschreven en te naam is gesteld daarom strafbaar gesteld. In opdracht van het OM vergelijkt de Dienst Wegverkeer (RDW) periodiek het

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

kentekenregister met het verzekeringenregister² om te zien voor welke voertuigen geen verzekering staat geregistreerd, de zogenoemde registervergelijking. Als uit de registervergelijking blijkt dat een motorrijtuig wel in het kentekenregister maar niet in het verzekeringsregister staat, stuurt de RDW een zogenaamde vorderingsbrief waarin de kentekenhouder wordt gewezen op de strafbaarheid. In de vorderingsbrief wordt de mogelijkheid gegeven om met een geschrift van een verzekeraar te laten blijken dat het voertuig wel verzekerd is (de zogenaamde 34-Wam-verklaring). Als blijkt dat een voertuig niet verzekerd is, kan handhavend worden opgetreden.

Sinds 1 juli 2011 is met een wetwijziging³ invulling gegeven aan de wens van het College van procureurs-generaal van het OM om de handhaving van artikel 30, tweede lid, Wam te intensiveren door de Wam onder het toepassingsbereik van de Wahv te brengen en daarmee 100 procent-controle mogelijk te maken van het aantal te handhaven voertuigen. Hierdoor werd het mogelijk om, na de genoemde registervergelijking en vorderingsbrief, een administratieve sanctie op te leggen. Het belangrijkste verschil met de vroegere strafrechtelijke afdoening met een transactie is dat de administratieve sanctie via de Wahv onherroepelijk wordt en ten uitvoer kan worden gelegd indien betrokkene niet binnen zes weken na verzending van de beschikking in beroep gaat bij het OM. Het onderbrengen in de Wahv diende de strafrechtketen (de rechtspraak en het OM) te ontlasten en de efficiency voor de handhaving te verhogen. Op het moment van de parlementaire behandeling van de wetwijziging stonden er circa 243.000 voertuigen, die voor handhaving in aanmerking kwamen, als onverzekerd geregistreerd. Vanwege de beperkte verwerkings- en zittingscapaciteit bij OM en rechterlijke macht was het niet mogelijk om alle zaken van geregistreerd staande motorrijtuigen zonder verzekering met een transactie af te doen, omdat bij het niet betalen van de voorgestelde geldsom slechts ongeveer een derde van de zaken op zitting aan de rechter kon worden voorgelegd. Dit resulteerde erin dat slechts één op de vier voertuigen jaarlijks met de registercontrole werd gecontroleerd. Bij een aanzienlijk deel van de onverzekerde voertuigen werd dus niet handhavend opgetreden. De wetwijziging bood zicht op uitbreiding van de handhaving naar 100 procent van de overtreders. In de memorie van toelichting (Kamerstuk 32 438, nr. 3) is als streven aangegeven dat door de intensivering van de handhaving het aantal onverzekerde voertuigen kan worden teruggebracht tot minder dan de helft van de 243.000 voertuigen.

Conclusies onderzoek

De conclusie van het onderzoek is dat de doelstelling van het onder het toepassingsbereik van de Wahv brengen van artikel 30, tweede lid, Wam is bereikt. Het aantal te handhaven onverzekerde voertuigen is sterker gedaald dan als streven werd benoemd, namelijk tot minder dan 50.000 te handhaven voertuigen in 2015. De beoogde volledige handhaving is gerealiseerd zonder dat de rechtspraak en het OM hiermee evenredig zwaarder zijn belast. Door de toepassing van de Wahv wordt een groot deel van de in de handhaving geconstateerde overtredingen nu zonder directe inzet van OM en rechtspraak afgehandeld. Daar staat tegenover dat daar werkzaamheden voor terug zijn gekomen omdat door de intensivering van de handhaving het aantal zaken dat behandeling vanuit OM en rechtspraak vergt sterk is toegenomen: de aantallen zijn in absolute zin verdubbeld door beroep en vordering gijzeling. De aard van

² CRWAM, waarin wordt bijgehouden of per geregistreerd voertuig een wettelijk verplichte verzekering staat ingeboekt.

³ Stb. 2011, nr. 170.

deze werkzaamheden is echter verschillend van die welke voorheen door OM of rechter moesten worden verricht. Hierdoor is het moeilijk een directe vergelijking te maken van de werklast van OM en rechtspraak vóór en na het onder het toepassingsbereik van de Wahv brengen.

Voor andere betrokken organisaties hebben zich keteneffecten voorgedaan:

- Zoals al bij de parlementaire behandeling is aangegeven is de handhaving geïntensiveerd en wordt iedere kentekenhouder van een onverzekerd voertuig meerdere keren per jaar aangeschreven. Deze verviervoudiging van de volledige registercontrole heeft geleid tot meer werk voor de RDW (ongeveer 250.000 geselecteerde overtreeders in 2014) en de afhandeling van uit de registercontrole voortkomende boetes tot meer werk voor het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) (ongeveer 192.000 in 2014);
- Elke opdracht tot toepassing van dwangmiddelen vergt een aanzienlijke inzet van de politie (in 2014 ongeveer 66.000 gevallen), terwijl de inzet van de politie vóór het overbrengen naar de Wahv beperkt was.
- Voor DJI heeft het overbrengen naar de Wahv geleid tot een groot aantal gijzelingen (ongeveer 5.500 in 2014), wat een veelvoud is van de mate waarin voor het overbrengen naar de Wahv vrijheidsstraffen en vervangende hechtenis werden toegepast.
- Bij buitengebruikstellingen van een voertuig is tevens de Dienst Domeinen betrokken.

Voor de handhaving van de resterende groep onverzekerde voertuigen dient de keten een verhoudingsgewijs grote inspanning te leveren. Het betalingsgedrag van deze groep blijft namelijk sterk achter bij de Wahv-boetes in het algemeen. Een relatief groot aantal boetes vanwege overtreding van artikel 30, tweede lid, Wam komt daardoor in de verhaalen dwangfase.

De politie heeft daarbij gewezen op een groeiende groep betrokkenen waarvoor buitengebruikstelling van een voertuig niet kon worden uitgevoerd (omdat er geen voertuig meer op naam staat), maar waarvoor eveneens geen verzoek tot gijzeling is aangevraagd. De reden is dat in deze gevallen niet aannemelijk kon worden gemaakt dat er sprake is van betalingsonwil.

Bepaalde groepen voertuigen blijken vaker onverzekerd te zijn en bepaalde kentekenhouders blijken artikel 30, tweede lid, Wam vaker te overtreden. Met name bij bromfietsen, voertuigen na een bijzondere status zoals schorsing of diefstal, voertuigen tussen de 11 en 20 jaar oud en kentekenhouders jonger dan 26 jaar is sprake van een verhoogde kans op de constatering van een onverzekerd voertuig. Er is geen gericht strafvorderingsbeleid opgesteld voor de personen waarbij bij herhaling een onverzekerd voertuig wordt constateert.

Opgemerkt dient te worden dat de boete op overtreding van artikel 30, tweede lid, Wam voor een auto op dit moment € 400 is. Bij drie registercontroles in een jaar waarbij het voertuig niet is verzekerd volgen dus drie boetes van € 400 waarmee het boetebedrag in een jaar oploopt tot € 1.200. Bij niet betalen van deze boete wordt het boetebedrag na de eerste aanmaning verhoogd met 50 procent van het boetebedrag en na de tweede aanmaning met 100 procent. Het totaalbedrag aan openstaande schuld kan per jaar dus aanzienlijk oplopen. Uit het onderzoek blijkt dat deze stapeling van boetes in sommige gevallen wordt veroorzaakt doordat betrokkenen een voertuig, dat niet meer bij hen in gebruik is, niet uit de registers laten verwijderen omdat het verwijderen uit de registers lastig voor hen blijkt.

Aanbevelingen

Het rapport geeft een aantal suggesties en aanbevelingen die uit een expertsessie naar voren zijn gekomen over het voorkomen van onverzekerde voertuigen, de handhaving, en het proces van inning. Deze aanbevelingen kunnen bijdragen aan het verminderen van de genoemde keteneffecten van het onder het toepassingsbereik van de Wahv brengen van artikel 30, tweede lid, Wam.

Het voorkomen van onverzekerde voertuigen

Het streven is dat iedereen die een voertuig bezit daarvoor een verzekering heeft. Dit zou kunnen worden bereikt door een integrale aanpak waarbij meer mogelijkheden worden benut en initiatieven worden ontwikkeld om te voorkomen dat voertuigen onverzekerd zijn. Daarbij kan worden gedacht aan waarschuwen over de gevolgen van niet verzekeren, eisen aan de tenaamstelling stellen alsmede de verantwoordelijkheid en betrokkenheid van verzekeraars. Ook wordt in het rapport een aantal suggesties gedaan om de instroom van nieuwe onverzekerde voertuigen te voorkomen zoals eisen aan de tenaamstelling en inningstrajecten in plaats van beëindiging door verzekeraars bij het ontbreken van een betaling. Ik zal met de ketenpartners in overleg treden om voornoemde maatregelen uit te werken om de instroom van nieuwe onverzekerde voertuigen terug te dringen.

Het onderzoek gaat ook in op de pilot die de RDW is gestart waarin contact wordt gezocht met kentekenhouders van wie de RDW bij herhaling een onverzekerd voertuig constateert. Bij elke derde overtreding zoekt de RDW actief contact met de kentekenhouder. De eerste resultaten van de pilot zijn positief. In bijna de helft van de gevallen krijgt de RDW contact met de kentekenhouder. Wanneer contact is gelegd wordt in 50 procent van de gevallen actie ondernomen door de kentekenhouder zodat het voertuig verzekerd is, ofwel uit de registratie wordt verwijderd en een volgende keer niet meer door de registervergelijking wordt geselecteerd. Deze pilot levert een goede bijdrage aan het voorkomen van herhaalde constatering. De werkwijze van de pilot zal in 2017 toegepast worden bij de gehele populatie.

Strafrechtelijke handhaving

Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel is toegezegd dat als het aantal overtredingen van de verzekeringsplicht dusdanig is afgenomen dat ook binnen het strafrecht op elke geconstateerde overtreding van artikel 30, tweede lid, Wam een effectieve sanctie kan volgen, deze overtreding weer strafrechtelijk, met de strafbeschikking, zal worden afgedaan.

In de aanbevelingen uit de expertsessie wordt ook gewezen op de mogelijkheid van de terugkeer naar strafrechtelijke afdoening van deze overtreding, dus het weer uit het toepassingsbereik van de Wahv halen van deze overtreding. In het strafrecht kunnen de persoonlijke omstandigheden worden meegewogen en kan meer differentiatie in de sancties (bijvoorbeeld een taakstraf) worden opgelegd. Bij de aanbeveling wordt er wel op gewezen dat dit een zorgvuldige afweging vergt en voor- en nadelen kent. In de aanbeveling wordt aangegeven dat strafrechtelijk afdoening met name wenselijk is voor de groep herhaalde overtreeders.

Het OM, de RDW en het CJIB wijzen erop dat zeker voor de eerste overtreding, ondanks de verzwarende werklust, de wijze van handhaving via de Wahv zeer effectief is gebleken. Deze sterke punten van de handhaving door middel van registervergelijking en de Wahv zouden

voor wat betreft deze ketenpartners behouden moeten blijven. Bij een derde constatering op hetzelfde kenteken is het volgens deze partijen gewenst om de afhandeling van de overtreding binnen het strafrecht af te doen. Het gedrag van de overtreder is bij de derde herhaalde constatering immers niet veranderd. Overdracht naar het strafrecht zou in dergelijke gevallen de voorkeur genieten en biedt meer mogelijkheden tot maatwerk. Vanuit de uitvoeringspraktijk gaat derhalve de voorkeur uit naar een combinatie van sanctionering op grond van de Wahv en na een derde constatering sanctionering op grond van het strafrecht mogelijk te maken. De beoordeling van overdracht naar het strafrecht zou door de officier van justitie moeten plaatsvinden. Zoals bij de conclusies van het onderzoek is aangegeven is er nog geen gericht strafvorderingsbeleid opgesteld voor de personen waarbij bij herhaling een onverzekerd voertuig wordt geconstateerd.

In mijn brief van 18 februari 2016⁴ heb ik aangegeven dat ik de mogelijkheden onderzoek om een progressief boetestelsel in te voeren. Hierbij wordt onder andere de mogelijkheid onderzocht om meer verkeersfeiten, die nu via de Wahv worden afgedaan, via het strafrecht af te doen. Daarnaast wordt ook onderzocht of bepaalde feiten na herhaalde constatering over kunnen gaan naar het strafrecht. Ik zal de strafrechtelijke afdoening van artikel 30, tweede lid, Wam en de strafrechtelijke afdoening van de herhaalde constatering meenemen in het onderzoek naar het progressief boetestelsel.

Inning

In het rapport worden naar aanleiding van een expertsessie enkele aanbevelingen gedaan om het standaardproces ten aanzien van de inning opnieuw te bezien, namelijk het explicieter communiceren van verhaal en dwangmaatregelen en mogelijkheden van schuldhelpverlening. Ook wordt aangegeven dat persoonlijk contact bij risicogroepen kan helpen om problemen op te sporen en aan te pakken. Zoals in het onderzoek wordt aangegeven zijn de afgelopen jaren diverse maatregelen getroffen om te komen tot een snelle, zekere, efficiënte en maatschappelijk verantwoorde tenuitvoerlegging van financiële sancties. De Staatssecretaris heeft uw Kamer hierover in verschillende brieven geïnformeerd.⁵ Deze maatregelen hebben uiteraard ook betrekking op de inning van sancties in het kader van artikel 30, tweede lid, Wam. Een belangrijke maatregel is de mogelijkheid om Wahv-sancties van meer dan 225 euro (waaronder de sancties in het kader van artikel 30, tweede lid, Wam) in termijnen te betalen. De Staatssecretaris heeft in zijn brief van 12 september jl. (Kamerstuk 29 279, nr. 345) aangegeven dat het betalingspercentage van personen die gebruik maken van de mogelijkheid om in termijnen te betalen hoger ligt dan bij de personen die geen gebruik maken van deze mogelijkheid (73 procent t.o.v. 66 procent). Bij zaken in het kader van artikel 30, tweede lid, Wam is dit verschil nog groter. Het betalingspercentage van personen die gebruik maken van een betalingsregeling ligt op 55 procent, terwijl dit bij de personen die geen gebruik maken van de mogelijkheid om in termijnen te betalen op 24 procent ligt. De uitvoeringsketen werkt continu aan het verder verbeteren van het verhaal- en dwangtraject. Hierin speelt de communicatie met burgers een nadrukkelijke rol. Een voorbeeld is de pilot telefonische incasso, waarbij de betrokkene na het niet betalen van de tweede aanmaning telefonisch wordt benaderd met de vraag waarom de vordering nog niet is voldaan. Waar mogelijk worden direct afspraken gemaakt over de betaling van het openstaande bedrag. De eerste resultaten van de pilot laten zien dat het

⁴ Kamerstuk 29 398, nr. 495.

⁵ O.a. Kamerstuk 29 279, nrs. 244 en 345.

betalingspercentage door deze werkwijze toeneemt. Een ander voorbeeld is de waarschuwingsbrief die wordt gestuurd naar betrokkene voorafgaand aan het indienen van de vordering gijzeling bij de rechter. Hierin verzoekt het CJIB betrokkene om eventuele betalingsonmacht kenbaar te maken, zodat – indien nodig – een betalingsregeling kan worden getroffen.

Zoals de Staatssecretaris meldt in antwoord op Kamervragen van het lid Kooiman (SP)⁶ wordt betrokkene door CJIB gewezen op de mogelijkheid van schuldhelpverlening indien CJIB ziet dat eventuele schuldenproblematiek van betrokkene nog niet is gemeld bij een gemeente, bewindvoerder of andere instelling.

Conclusie

De belangrijkste conclusie van het onderzoek is dat het doel van het overbrengen van artikel 30, tweede lid, Wam naar de Wahv – versterking van de handhaving zonder evenredige werklasttoename van de strafrechten – is bereikt. Om de door de onderzoekers geconstateerde knelpunten in de uitvoering zoveel mogelijk te voorkomen zijn verschillende maatregelen in gang gezet. Preventieve maatregelen – die voorkomen dat voertuigen onverzekerd zijn – dienen daarbij voorop te staan en als die niet tot het beoogde doel leiden is handhaving het sluitstuk. Over het voorkomen van onverzekerde voertuigen zal ik met de ketenpartners in overleg treden om de voornoemde maatregelen uit te werken. Daarnaast is er een pilot gedaan waarin door de RDW contact werd gezocht met kentekenhouders van wie de RDW bij herhaling een onverzekerd voertuig constateert. Omdat deze pilot een succesvolle bijdrage levert aan het voorkomen van herhaalde constateringen zal de werkwijze van deze pilot in 2017 toegepast worden bij de gehele populatie. Bij het onderzoek naar het progressief boetestelsel zal ook het overbrengen van de afdoening van artikel 30, tweede lid, Wam naar het strafrecht (met een strafbeschikking) en de afdoening van de herhaalde constatering in het strafrecht worden meegenomen. Ik zal uw Kamer over de uitkomsten informeren.

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

⁶ Aangangsel Handelingen II 2015/16, nr. 3254.