

Vergaderjaar 2013–2014

**29 398**

## **Maatregelen verkeersveiligheid**

**G**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 1 november 2013

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie<sup>1</sup> hebben op 12 september 2013 kennisgenomen van de brief van de Minister van Veiligheid en Justitie waarmee hij het ontwerpbesluit strekkende tot indexering van de tarieven met 2,0% vanwege de ontwikkeling van de consumentenprijsindex in de periode van 1 juni 2012 tot 1 juni 2013 in het kader van een voorhangprocedure aanbood aan deze Kamer.<sup>2</sup>

Naar aanleiding daarvan hebben zij de Minister op 9 oktober 2013 een brief gestuurd.

De Minister heeft op 30 oktober 2013 gereageerd.

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,  
K. van Dooren

<sup>1</sup> Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kneppers-Heijnert (VVD), Kox (SP), Engels (D66), Franken (CDA), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), K.G. de Vries (PvdA), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), Schouwenaar (VVD), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Frijters-Klijnen (PVV), Swagerman (VVD)

<sup>2</sup> Kamerstukken I 2012/2013, 29 398, F met bijlagen

## BRIEF AAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Den Haag, 9 oktober 2013

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie hebben op 12 september 2013 kennisgenomen van uw brief waarmee u het ontwerpbesluit strekkende tot indexering (lees: verhoging) van de tarieven met 2,0% vanwege de ontwikkeling van de consumentenprijsindex in de periode van 1 juni 2012 tot 1 juni 2013 in het kader van een voorhangprocedure aanbood aan deze Kamer.<sup>3</sup>

Artikel 2, vijfde lid van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (verder: Wahv) geeft de Minister de bevoegdheid de administratieve sancties (verder: tarieven) in samenspraak met de Minister van Infrastructuur & Milieu bij algemene maatregel van bestuur te wijzigen onder de voorwaarde van een zogenaamde «zware» voorhangprocedure. Het onderhavige ontwerpbesluit is een dergelijk wijzigingsvoorstel. Deze wettelijke bevoegdheid tot wijziging is onvoorwaardelijk gegeven. Grenzen of voorwaarden stelt het artikellid niet. Echter, met toepassing van de Aanwijzingen voor de Regelgeving zullen begrippen als «systematiek, noodzaak, effectiviteit en neveneffecten» niet uit het oog mogen worden verloren. De leden hebben in het afgelopen jaar met de Minister van gedachten gewisseld over zijn jaarlijks terugkerend voornemen tot tariefsverhoging.<sup>4</sup> Destijds ging het enerzijds om de inflatiecorrectie, anderzijds om een verhoging van de tarieven met 15%. Voor 2014 is het voorstel om de tarieven uitsluitend met de inflatiecorrectie te verhogen. Uw laatste brief geeft de leden aanleiding tot het stellen van de volgende vragen.

### *Systematiek*

Het gaat hier om sancties die de verkeersdeelnemer moet betalen als hij de verkeersregels overtreedt. Dat het beboetingssysteem om efficiencyredenen in 1989 is overgebracht naar het bestuursrecht doet daaraan niet af. De verkeersdeelnemer ervaart de sanctie als een straf. In dit verband rijst ook dit jaar weer de vraag naar het bij algemene maatregel van bestuur min of meer automatisch verhogen van de tarieven uitsluitend op grond van de consumentenprijsindex.

In het najaar van 2012 heeft de Minister bij ontwerpbesluit voorgesteld niet alleen een tariefsverhoging op grond van de consumentenprijsindex door te voeren, maar daarnaast ook een verhoging van 15%.<sup>5</sup> De commissie heeft de Minister daarover toen bevroegd.<sup>6</sup> In een mondeling overleg met deze leden op 27 november 2012 heeft de Minister toegezegd geen verdere tariefsverhogingen voor te stellen zonder eerst een nader onderzoek te doen onder meer naar de effecten van de verhoging op de verkeersveiligheid.<sup>7</sup> De leden zijn daarom verbaasd over dit nieuwe ontwerpbesluit. De Minister stelt zich nu kennelijk op het standpunt dat een tariefsverhoging uitsluitend op grond van de consumentenprijsindex om daarmee de geldontwaarding te corrigeren, niet onder voornoemde toezegging valt. In het verslag van het mondeling overleg<sup>8</sup> valt echter een onderscheid tussen enerzijds beleidsmatige en anderzijds op de inflatie gebaseerde tariefsverhogingen niet te lezen. De leden verzoeken de Minister daarom om een nadere toelichting met betrekking tot de vraag

<sup>3</sup> Kamerstukken I 2012/13, 29 398, F met bijlagen.

<sup>4</sup> Kamerstukken I 2012/13, 33 400 VI, A; Kamerstukken I 2012/13, 29 398, E; Kamerstukken I 2012/13, 29 398, D.

<sup>5</sup> Kamerstukken I 2012/13, 29 398, C met bijlagen.

<sup>6</sup> Kamerstukken I 2012/13, 33 400 VI, A; Kamerstukken I 2012/13, 29 398, E; Kamerstukken I 2012/13, 29 398, D.

<sup>7</sup> Kamerstukken I 2012/13, 33 400 VI, A, blz. 4.

<sup>8</sup> Kamerstukken I 2012/13, 33 400 VI, A.

waarom de Minister thans een onderscheid maakt tussen een beleidsmatige tariefsverhoging en de hier voorliggende tariefsverhoging op grond van de inflatiecorrectie.

De Minister heeft in zijn brief van 18 oktober 2012 ook een overzicht gegeven van de tarieven die eveneens met hulp van de inflatiecorrectie telkenjare werden verhoogd, zoals de tarieven voor de feiten uit de bijlagen bij het Besluit OM-afdoeningen en het Transactiebesluit 1994.<sup>9</sup> De commissie wil graag opnieuw weten of naast de tariefsverhoging betreffende de feiten in de Wahv ook de tarieven voor overtreding van de feiten in genoemde besluiten op gelijke wijze worden verhoogd.

#### *Noodzaak*

Uitgangspunt moet zijn het afschrikwekkend karakter van de sancties alsmede de preventieve werking ervan, zodat de verkeersdeelnemers zich beter aan de regels houden, alles met het oog op de verbetering van de verkeersveiligheid. In dat verband is het de vraag of het telkenjare verhogen van de tarieven, enkel op grond van de verhoogde consumentenprijsindex, noodzakelijk en effectief is. De toelichting dat het ontwerpbesluit enkel de tarieven indexeert om de geldontwaarding te corrigeren, is niet overtuigend.<sup>10</sup> De leden kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat de tariefsverhoging wellicht mede het doel heeft de begroting sluitend te krijgen.

Kan de Minister daarom toelichten waarom de verhoging van de tarieven met de inflatiecorrectie noodzakelijk is, anders dan om de hiervoor genoemde reden? De leden zijn in dat verband geïnteresseerd in het totaalbedrag van de opbrengst van de verkeersovertredingen over het jaar 2012, afgezet tegen het jaarlijks begrote bedrag. Daarvan zou de commissie graag een overzicht ontvangen, in welk overzicht vergelijken-derwijs de opbrengst en de begroting van de vier voorgaande jaren is weergegeven.

#### *Effectiviteit en neveneffecten*

De vraag is of de thans sterk verhoogde tarieven nog steeds ten dienste staan van de verkeersveiligheid en niet de grenzen van de redelijkheid en de proportionaliteit zijn gepasseerd. De inmiddels aanzienlijk verhoogde tarieven worden door de gemiddelde verkeersdeelnemer, met name waar het gaat om geringe snelheidsovertredingen die doorgaans op de verkeersveiligheid geen enkele invloed hebben, veelal als een extra belastingheffing en derhalve als onredelijk aangemerkt. Niet valt uit te sluiten dat het telkens verhogen van deze tarieven daarom mede één van de redenen is waarom het zo noodzakelijke vertrouwen tussen de verkeersdeelnemer en overheid op het spel staat, en zelfs wordt ondermijnd. Dat is een belangrijk neveneffect dat niet moet worden onderschat. Graag ontvangen de leden een nadere beschouwing van de Minister over dit neveneffect.

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie zien uw antwoorden met belangstelling – en bij voorkeur binnen vier weken – tegemoet.

Voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie  
A.W. Duthler

<sup>9</sup> Kamerstukken I 2012/13, 29 398, D, blz. 4

<sup>10</sup> De nota van toelichting is terug te vinden in de bijlage bij Kamerstukken I 2012/13, 29 398, F.

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 oktober 2013

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie heeft met haar brief van 9 oktober jl. gebruik gemaakt van de met de voorhangprocedure geboden gelegenheid om te reageren op het ontwerp van bovengenoemd besluit. In deze brief stelt de commissie vragen over de systematiek, noodzaak, effectiviteit en neveneffecten bij de wijze waarop jaarlijks de tarieven van de boetes worden geïndexeerd op grond van de ontwikkeling van de consumentenprijsindex (CPI). Graag ga ik hieronder, mede namens de Minister van Infrastructuur en Milieu, in op de door de commissie gestelde vragen en gemaakte opmerkingen.

### *Algemeen*

Voorafgaand aan de beantwoording van de vragen hecht ik eraan te benadrukken dat het ontwerpbesluit dat in het najaar van 2012 bij de Staten-Generaal is voorgehangen in het najaar 2012 enkel en alleen een indexering betrof op grond van de CPI en niet daarnaast ook nog een (beleidsmatige) verhoging van 15% (Kamerstukken I, 2012/13, 29 398, D en E). Dit jaar betreft het wederom enkel en alleen een indexering van de tarieven (met 2,8% en niet 2,0% zoals de vaste commissie abusievelijk in zijn brief meldt). In de kern wordt voorgesteld om de huidige tarieven niet te verlagen, aangezien de beoogde indexering van de tarieven de geldontwaarding corrigeert als gevolg van de ontwikkeling van de CPI in de periode van 1 juni 2012 tot 1 juni 2013. Deze periodieke aanpassing bewerkstelligt dat de strafmaat in reële zin ongewijzigd blijft. Deze systematiek is de vaste commissie bekend. Eind september 2011 kon zij hiermee instemmen (Kamerstukken I, 2011/12, 29 398 A en B).

### *Systematiek*

Het afgelopen jaar heb ik met de vaste commissie mondeling overleg gevoerd over het voorgehangen ontwerpbesluit tot wijziging van onder meer de bijlage, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet administratief-rechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Kamerstukken I, 2012/13, 33 400 VI, A). Tijdens dat overleg heb ik, evenals nu, aangegeven dat het ontwerpbesluit louter en alleen een indexering betreft, maar dat ik gaarne bereid was om de discussie breder te trekken naar algemene verhogingen van de verkeerstarieven (33 400 VI, A, blz. 2–3) oftewel beleidsmatige verhogingen. De gedane toezegging dat op het moment dat ik voornemens ben om tot een verhoging van de boetes te besluiten, eerst het effect van een dergelijke verhoging op de verkeersveiligheid en het gedrag van de agent zal worden onderzocht (33 400 VI, A, blz. 4), heeft derhalve uitsluitend betrekking op beleidsmatige verhogingen, indien die door mij zouden worden overwogen. Zoals eerder en tijdens het bovenbedoelde mondeling overleg door mij is aangegeven houdt een indexering in de kern in dat de tarieven niet lager worden en dat de strafmaat ongewijzigd blijft (33 400 VI, A, blz. 2–3). Van een beleidsmatige verhoging is bij het thans voorgehangen besluit geen sprake.

Het is juist dat per 1 januari 2011 en 1 januari 2012 beleidsmatige verhogingen zijn doorgevoerd. De verwijzing van de vaste commissie naar de verhoging van 15% betreft niet het ontwerpbesluit dat in 2012 ter discussie stond in het kader van de wettelijk voorgeschreven voorhangprocedure, maar het ontwerpbesluit dat voor kennisgeving is aangenomen op 1 november 2011. In de nota van toelichting bij dat besluit is

een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de indexering van de tarieven en de daadwerkelijke beleidsmatige verhoging (Stb. 2011, 630, p. 94). Dit onderscheid is dan ook niet nieuw evenals de systematiek van de indexering van tarieven aan de ontwikkeling van de CPI. Op verschillende terreinen wordt deze methode gehanteerd om de prijzen voor de inflatie te corrigeren, zie bijvoorbeeld artikel 18.16e, derde lid, van de Wet Milieubeheer (bestuurlijke boetes), artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (geldboetecategorieën) en artikel 7.45, vijfde lid van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hoogte verplicht collegegeld).

Gelet op het voorgaande heeft de door mij gedane toezegging tijdens het mondeling overleg met de vaste commissie waarnaar in de bovenbedoelde brief van de commissie wordt verwezen, dan ook slechts betrekking op het doorvoeren van beleidsmatige verhogingen. Evenals vorig jaar wordt met het thans voorgehangen ontwerpbesluit alleen maar een (technische) indexering van de tarieven voorgesteld.

Tot slot worden evenals vorig jaar ook de tarieven die gelden voor andere feiten dan onder de Wahv vallende verkeersovertredingen jaarlijks aangepast aan de ontwikkeling van de CPI. Dit betreft de tarieven voor de feiten uit de bijlagen bij het Besluit OM-afdoening. De tarieven voor deze strafrechtelijke feiten en het strafvorderingsbeleid voor veel voorkomende criminaliteit zijn vastgelegd in beleidsregels van het openbaar ministerie. Zij maken dus geen onderdeel uit van het ontwerpbesluit. Op basis van het afgewogen systeem van het tarievenhuis van het openbaar ministerie worden alle genoemde tarieven gelijkelijk aangepast. Ook de bedragen van de strafrechtelijke feiten zullen dus per 1 januari 2014 worden geïndexeerd met 2,8% aan de hand van de ontwikkeling van de CPI.

#### *Noodzaak*

Het niet jaarlijks indexeren van de tarieven zou de facto betekenen dat de strafmaat in reële zin lager wordt. Zoals de vaste commissie terecht opmerkt, moet met het oog op de verbetering van verkeersveiligheid als uitgangspunt gelden dat van de sancties voldoende afschrikwerkende en preventieve werking uitgaat. Verkeersboetes die in reële zin lager worden dragen daar, dat zal de commissie met mij eens zijn, niet aan bij. De thans voorgestelde indexering van de tarieven is dus alleen ingegeven door de overweging om de geldontwaarding te corrigeren en zodoende de strafmaat op hetzelfde peil te houden. Voor wat de motivering bij genoemde besluiten betreft, geldt een duidelijk onderscheid tussen de beleidsmatige verhogingen en de indexering. In eerdere brieven aan uw Kamer heb ik aangegeven dat (beleidsmatige) tariefsverhogingen, niet zijnde indexeringen, zijn ingegeven door meerdere factoren (Kamerstukken I, 2011/12, 29 398, B en 2012/13, 29 398, E). Naast het verbeteren van de verkeersveiligheid zijn deze beleidsmatige verhogingen, zoals uw Kamer bekend (Kamerstukken I, 2011/12, 29 398 B, blz. 4), ingegeven door het feit dat de financiële opbrengsten substantieel achterbleven bij de daarover opgestelde ramingen, terwijl het aantal verkeersovertredingen hoog blijft. Naast het nastreven van een strikte handhaving met een hoge gepercipieerde pakkans is dit mede een (bijkomende) reden geweest om destijds de sancties beleidsmatig op te hogen.

Met het voorgestelde ontwerpbesluit wordt (evenals het ontwerpbesluit van afgelopen jaar) alleen bewerkstelligd dat de boetetarieven gecorrigeerd worden voor de inflatie. Dit geschiedt door deze tarieven te indexeren aan de hand van de ontwikkeling van de CPI van 1 juni 2012 tot 1 juni 2013.

Met Prinsjesdag is door mij een sluitende begroting ingediend voor het jaar 2014. Ten tijde van het opstellen van de Ontwerpbegroting 2014, was dit ontwerpbesluit nog in de voorbereidende fase. De meerjarige boeten & transacties raming is derhalve nog niet aangepast voor de indexering van de prijzen. Het is gebruikelijk om bij Voorjaarsnota de rijksuitgaven aan te passen overeenkomstig de door het CPB geraamde loon- en prijsstijging. De boeten & transacties raming zal eveneens naast de indexering van prijzen alsmede door andere factoren die van invloed zijn op de raming (zoals o.a. de verkeersintensiteit, economische situatie, gedrag van de burger en wegwerkzaamheden) bij Voorjaarsnota 2014 worden aangepast. De indexering is dus geen instrument om de begroting sluitend te krijgen. Wel zal wanneer de indexering van de boetes geen doorgang vindt dat extra druk zetten op de begroting van Veiligheid en Justitie volgend jaar. De raming van de opbrengsten boeten & transacties blijft met onzekerheden omgeven, waarbij risico's op toekomstige tegenvallers niet zijn uit te sluiten.

Onderstaande tabel biedt inzicht in de jaarlijkse begrote ontvangsten boeten & transacties en de gerealiseerde ontvangsten in de begrotingsjaren. De afgelopen vier jaar is de realisatie lager geweest dan begroot. Deze tegenvallers zijn jaarlijks opgelost binnen de VenJ begroting. Met Voorjaarsnota 2013 is de meerjarige raming structureel neerwaarts bijgesteld.

x € 1.000	2009	2010	2011	2012
Begroting <sup>1</sup>	858.785	830.991	895.705	971.324
Realisatie	763.625	746.106	732.241	898.031

<sup>1</sup> De begroting betreft de oorspronkelijke raming zoals opgenomen in de Ontwerpbegrotingen van de betreffende jaren

#### *Effectiviteit en neveneffecten*

De vraag of de hoogte van de tarieven nog steeds ten dienste staat van de verkeersveiligheid en niet de grenzen van redelijkheid en de proportionaliteit zijn gepasseerd, neem ik graag mee in het onderzoek dat ik, zoals toegezegd tijdens het bovengenoemde mondeling overleg, zal uitvoeren indien ik voornemens zou zijn een beleidsmatige verhoging van de tarieven door te voeren. Het ontwerpbesluit dat is voorgehangen betreft echter – zoals gezegd – alleen een indexering van de tarieven oftewel een inflatiecorrectie waardoor de strafmaat in reële zin ongewijzigd blijft.

Evenals de vaste commissie onderschrijf ik de opvatting dat het van belang is dat sprake dient te zijn van vertrouwen tussen de verkeersdeelnemer en de overheid. Dit vertrouwen wordt niet aangetast door de voorliggende indexering van de tarieven, omdat de relatie feitelijk hetzelfde blijft.

Wel ben ik van oordeel dat voor degene die beboet wordt duidelijk dient te zijn dat er een relatie is tussen de ernst van de gevaarstelling van de gedraging en de hoogte van de boete. Sinds 2005 is de hoogte van verkeersboetes daarom ingekaderd in het zogeheten Tarievenhuis van het openbaar ministerie. Met dit Tarievenhuis is een beoordelingskader ingevoerd waarmee de aan gedragingen gekoppelde tarieven op een eenvoudige en uniforme wijze door middel van een aantal criteria worden vastgesteld. Dit beoordelingskader zorgt ervoor dat er vaste verhoudingen bestaan tussen de sancties voor de verschillende strafbare gedragingen.

Met het hanteren van het beoordelingskader Tarievenhuis en de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de motie Van der Staaij c.s. (Kamerstukken II, 2011/12, 32 500 VI, 41) komt de relatie tussen de gevaarstelling en de hoogte van de boete in het huidige stelsel van de verkeersboetes voldoende tot uiting. Deze relatie is bijvoorbeeld duidelijk zichtbaar bij snelheidsovertredingen. Naarmate de overschrijding van de maximumsnelheid groter is, is ook de boete hoger. Ook worden geconstateerde snelheidsovertredingen bij wegwerkzaamheden of binnen de bebouwde kom strenger bestraft dan overtredingen op een andere weg. Overtreders kunnen deze boetes vermijden door de regels na te leven. Van een extra belastingheffing is dan ook geen sprake.

Naar ik hoop heb ik met het bovenstaande de gestelde vragen van een adequate reactie voorzien. Ik zou het dan ook zeer op prijs stellen op korte termijn de reactie van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie op het bovenstaande te mogen vernemen. Dat zou mij, de Minister van Infrastructuur en Milieu in staat stellen op korte termijn het ontwerpbesluit met de bijbehorende nota van toelichting aan te bieden aan de Koning, met het verzoek het ontwerp met spoed aan de Afdeling advisering van de Raad van State ter advisering voor te leggen.

De Minister van Veiligheid en Justitie,  
I.W. Opstelten