

Vergaderjaar 2017–2018

29 398

Maatregelen verkeersveiligheid

Nr. 608

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 september 2018

Hierbij informeer ik u, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, over een aantal onderwerpen op het gebied van verkeershandhaving. Het betreft de onderwerpen: handhaving rijden zonder rijbewijs, de strafmaat voor asociale scooterrijders, telefooncontrole na een verkeersongeval en de Event Data Recorder. Hiermee geef ik tevens invulling aan een aantal moties en toezeggingen die aan uw Kamer zijn gedaan. Daarnaast reageren wij, zoals toegezegd in de brief van 2 augustus 2018¹, op het onderzoek naar de beginnersregeling.

Handhaving rijden zonder rijbewijs

De afgelopen periode is onderzocht hoe personen die ernstige verkeersdelicten begaan, strenger kunnen worden aangepakt. Dit heeft onder meer geresulteerd in het Wetsvoorstel aanscherping strafrechtelijke aansprakelijkheid ernstige verkeersdelicten² en maatregelen om rijden onder invloed van alcohol³ strenger aan te pakken. In dat kader is ook gekeken naar de aanpak van personen die rijden zonder (geldig) rijbewijs of tijdens een ontzegging van de rijbevoegdheid. Een ongeldig rijbewijs of een ontzegging van de rijbevoegdheid krijg je niet zomaar. Personen wiens rijbewijs ongeldig is verklaard of een ontzegging van de rijbevoegdheid hebben, hebben één of meer ernstige verkeersovertredingen begaan. Tegen personen die ondanks deze sanctie of maatregel blijven doorrijden, moet hard worden opgetreden.

Om intensiever te handhaven en strenger te straffen op het rijden zonder (geldig) rijbewijs of het rijden tijdens een ontzegging van de rijbevoegdheid is door een werkgroep (met leden van de Ministeries van Justitie en Veiligheid en Infrastructuur en Waterstaat, het Openbaar Ministerie (OM), de politie, het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen

¹ Kamerstuk 29 398, nr. 607

² Kamerstuk 29 398, nr. 567

³ Kamerstuk 29 398, nr. 588

(CBR), de Dienst wegverkeer (RDW) en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) onderzocht welke aanvullende maatregelen kunnen worden genomen. Hieronder volgt een nadere toelichting op deze maatregelen.

Handhaving op rijden zonder geldig rijbewijs

De politie heeft een aantal acties in gang gezet om intensiever te handhaven op het rijden zonder geldig rijbewijs⁴.

Zo controleert de politie intensiever op de geldigheid van het rijbewijs bij een staandhouding. Uitgangspunt is dat niet alleen het fysieke rijbewijs wordt gecontroleerd, maar dat ook altijd de digitale systemen worden geraadpleegd om de geldigheid van het rijbewijs te controleren. Om het belang hiervan te benadrukken is binnen de politie extra aandacht besteed aan het belang van controle van de geldigheid van het rijbewijs.

Om de pakkans verder te vergroten gaat de politie meer regionaal en persoonsgericht handhaven op het rijden zonder geldig rijbewijs.

Personen van wie bekend is dat zij eerder met een ongeldig rijbewijs hebben gereden, zullen eerder worden gecontroleerd.

Het rijden zonder geldig rijbewijs wordt door de politie ook effectiever aangepakt door middel van verdergaande digitalisering. Op dit moment wordt er een app voor het handhaven van rijden onder invloed ontwikkeld met als voordeel dat het opmaken van een proces-verbaal voor rijden onder invloed wordt vergemakkelijkt. Daardoor hoeft een invordering van het rijbewijs niet langer handmatig te worden ingevoerd in de systemen en zien andere politieagenten direct dat sprake is van een ingevorderd rijbewijs. Dit zal ertoe leiden dat rijden zonder geldig rijbewijs sneller wordt gesignaleerd.

Inzet op het inleveren van het rijbewijs

Op bestuurders van wie het rijbewijs is geschorst of ongeldig is verklaard of van rechtswege ongeldig is geworden rust de plicht om het rijbewijs in te leveren. Uit cijfers over de jaren 2016 en 2017 blijkt dat ongeveer een derde van de geschorste en ongeldig verklaarde rijbewijzen niet wordt ingeleverd. Daarom heeft de werkgroep ter uitvoering van de toezegging in de brief van 18 februari 2016⁵, onderzocht hoe bereikt kan worden dat het rijbewijs sneller en vaker wordt ingeleverd.

Naar aanleiding hiervan heeft het CBR de inhoud van de door het CBR verstuurde besluiten van schorsing of ongeldigverklaring van het rijbewijs aangepast. Rijbewijshouders worden nu nadrukkelijker gewezen op de plicht het rijbewijs in te leveren. Daarnaast is bij een staandhouding betere informatie over rijbewijzen die niet zijn ingeleverd. Door een aanpassing van de digitale systemen zien politieagenten nu in één oogopslag dat het rijbewijs ten onrechte niet is ingeleverd. Hierdoor kunnen zij niet alleen een proces-verbaal opmaken voor het rijden zonder geldig rijbewijs maar ook direct het rijbewijs innemen en deze naar de juiste instantie sturen.

Registratie in het Rijbewijzenregister

Door raadpleging van het door de RDW beheerde Rijbewijzenregister kunnen politie, OM en CBR controleren of iemand beschikt over een rijbewijs, of sprake is van een geschorst of ongeldig rijbewijs, of het rijbewijs is ingeleverd en zo ja, waar het rijbewijs zich bevindt. Zij kunnen ook wijzigingen met betrekking tot de status van een rijbewijs aanbrengen in het register, bijvoorbeeld als een rijbewijs is ingevorderd of geschorst.

⁴ In de tekst wordt gesproken over rijden zonder geldig rijbewijs, ook als het gaat om het rijden tijdens een ontzegging van de rijbevoegdheid.

⁵ Kamerstuk 29 398, nr. 495

Vanwege het belang van een goed functionerend en actueel Rijbewijzenregister heeft de werkgroep onderzocht of het Rijbewijzenregister kan worden versterkt. Gebleken is dat het Rijbewijzenregister in zijn algemeenheid goed functioneert, maar dat het registratieproces door politie niet in alle gevallen goed verliep en dat een onjuiste registratie van politie niet hersteld kon worden door het OM. Dit is op twee punten aangepakt. Enerzijds wordt door de politie meer aandacht besteed aan een juiste registratie en anderzijds wordt op dit moment onderzocht hoe in het Rijbewijzenregister mogelijk gemaakt kan worden dat het OM een eventuele onjuiste registratie door politie kan corrigeren. Hierdoor wordt de betrouwbaarheid van het Rijbewijzenregister vergroot.

Succesvolle vervolging voor rijden zonder geldig rijbewijs

Voor succesvolle vervolging van het rijden met een ongeldig of geschorst rijbewijs is vereist dat de persoon die van dit feit wordt verdacht, weet of redelijkerwijs moet weten dat het rijbewijs is geschorst of ongeldig is verklaard. In de praktijk leveren deze zaken nogal eens bewijstechnische problemen op, omdat de Hoge Raad in de afgelopen jaren strengere eisen aan het bewijs van de wetenschap is gaan stellen⁶. Het is niet langer voldoende dat het door het CBR aangetekend verstuurd besluit, met de mededeling dat een rijbewijs ongeldig is verklaard of geschorst, niet retour is gekomen. Daarom zal het CBR besluiten in persoon laten uitreiken en laten tekenen voor ontvangst. Het CBR bereidt de benodigde aanpassingen in de bedrijfsvoering momenteel voor, zodat deze wijze van verzending zo spoedig mogelijk kan plaatsvinden.

Daarnaast is het format van het proces-verbaal voor rijden zonder geldig rijbewijs aangepast, waardoor politieagenten de mededeling van de ongeldigheid of schorsing van het rijbewijs en de verklaring van de verdachte op dit punt gemakkelijker kunnen vastleggen. Door dit expliciet in het proces-verbaal op te nemen, kan de bestuurder zich bij een volgende staandehouding niet meer verweren door te stellen dat hij niet wist dat zijn rijbewijs ongeldig of geschorst is.

Straffen met betrekking tot rijden zonder (geldig) rijbewijs

Naast intensievere handhaving en adequate vervolging is het belangrijk dat personen die rijden zonder (geldig) rijbewijs of met een ontzegging van de rijbevoegdheid hard worden aangepakt. Daarom heb ik in het wetsvoorstel aanscherping strafrechtelijke aansprakelijkheid ernstige verkeersdelicten⁷, dat momenteel voor advies bij de Raad van State ligt, onder andere voorgesteld de strafmaat bij rijden zonder (geldig) rijbewijs als bedoeld in de artikelen 9 en 107 van de WVV 1994 substantieel te verhogen. Zo heb ik voorgesteld de maximumstraf op het rijden tijdens een ontzegging van de rijbevoegdheid en terwijl het rijbewijs ongeldig is verklaard, te verhogen van drie maanden naar één jaar (artikel 9 WVV 1994). Ook het rijden zonder geldig rijbewijs wordt zwaarder bestraft doordat de maximumstraf wordt verhoogd van twee maanden naar zes maanden hechtenis (artikel 107 WVV 1994).

Strafmaat asociale scooterrijders

Met de motie van het lid Remco Dijkstra⁸ heeft uw Kamer mij verzocht te onderzoeken of de strafmaat voor bestuurders van snor- en bromfietsen

⁶ Zie o.a. de volgende arresten van de Hoge Raad, ECLI:NL:HR:2012:BW6673, ECLI:NL:HR:2012:BV8246 ECLI:NL:HR:2017:2587, ECLI:NL:HR:2018:991, ECLI:NL:HR:2018:995

⁷ Kamerstuk 29 398, nr. 567

⁸ Kamerstuk 29 398, nr. 601

die asociaal gedrag vertonen verhoogd kan worden, bijvoorbeeld door het vervoersmiddel sneller definitief in beslag te nemen en/of de verjarings-termijn hiervoor te laten vervallen of uit te breiden. Het beleid ten aanzien van de eis om een voertuig in beslag te laten nemen en door een rechter te laten verbeurdverklaren en de te vorderen straffen zijn bevoegdheden van OM. Naar aanleiding van de motie heb ik overleg gevoerd met het OM om te bezien of, binnen het al strenge beleid, de strafmaat voor bestuurders van snor- en bromfietsen die asociaal gedrag vertonen verder aangescherpt kan worden. Zoals ik tijdens het AO Wegverkeer en Verkeersveiligheid van 13 maart 2018⁹ en het VAO van 22 maart 2018 (Handelingen II 2017/18, nr. 64, item 4) in uw Kamer heb aangegeven, zijn er in de afgelopen jaren verschillende maatregelen genomen om strenger te handhaven op opgevoerde brom- en snorfietsen. Voorbeelden hiervan zijn het aanscherpen van de meetmarge bij het controleren op de maximum constructiesnelheid van opgevoerde brom- en snorfietsen, het eerder in beslag nemen van brom- en snorfietsen en het gelijk trekken van de boete voor het opvoeren van brom- en snorfietsen met de boetes voor te hard rijden. Eerder¹⁰ hebben de toenmalige Ministers van Infrastructuur en Milieu en Veiligheid en Justitie daarom aangegeven geen verdere mogelijkheden op het gebied van handhaving te zien en daarom ook geen nieuwe maatregelen op het gebied van handhaving te nemen. Zoals ik tijdens het AO heb aangegeven is de verwachting dat een rechter een brom- of snorfiets vervolgens niet snel zal verbeurdverklaren bij het nog eerder in beslag nemen van een brom- of snorfiets (bijvoorbeeld na twee keer in plaats van drie keer of door het laten vervallen van de verjaringstermijn van twee jaar) omdat een dergelijke straf in het huidige stelsel niet als proportioneel zal worden gezien. Ook het OM is deze mening toegedaan. Daarnaast heeft het OM aangegeven dat het risico ontstaat dat bij een verdere aanscherping van het beleid ten aanzien van het in beslag nemen van opgevoerde brom- en snorfietsen het geheel van straffen en maatregelen uit de pas gaat lopen met andere (snelheid gerelateerde) verkeersdelicten. In het stelsel van strafvorderingsrichtlijnen kan gezien de onderlinge samenhang niet zonder meer een afzonderlijk delict qua straffen en maatregelen worden gewijzigd. De gewenste verhoging van de strafmaat bij brom- en snorfietsen is immers niet los te zien van de strafmaat bij andere overtredingen. Daarom heeft het OM toegezegd het verzoek van uw Kamer mee te nemen in de ontwikkelingen van de aanpak van notoire verkeersovertreders en het programma Strafvordering OM 2020, waarbij een volledige herziening van de Aanwijzing inbeslagneming op het programma staat.

Telefooncontrole na een verkeersongeval

Uw Kamer heeft, met de motie van het lid Houwers¹¹, verzocht om te onderzoeken of het haalbaar en uitvoerbaar is om na een verkeersongeval telefoons te controleren op recent gebruik.

Ook ik vind het van belang dat er, als er sprake is van een vermoeden van telefoongebruik direct voorafgaand aan een ongeval, onderzoek naar gebruik van de telefoon wordt gedaan. Ten aanzien van de uitvoering van de motie zijn er twee situaties te onderscheiden: zware (met zwaar letsel en mogelijk doden) en lichte verkeersongevallen (met alleen materiele schade of licht letsel). Bij zware ongevallen zal de politie, als er sprake is van een vermoeden van telefoongebruik, ten behoeve van de waarheidsvinding altijd de telefoon in beslag nemen en als dit mogelijk is deze (laten) onderzoeken. Dit is nu ook al de werkwijze van de politie. Bij lichte

⁹ Kamerstuk 29 398, nr. 604

¹⁰ Kamerstuk 29 398, nr. 540

¹¹ Kamerstuk 34 550 XII, nr. 52

ongevallen zal de politie dit niet altijd doen behalve in specifieke casussen. Ik zal dit hieronder nader toelichten.

Bij ongevallen kan de agent ter plaatse, als er een vermoeden van telefoongebruik en er toestemming van de betrokkene voor is, de telefoon op het gebruik ervan controleren door bijvoorbeeld een blik te werpen op de belgeschiedenis. Bij het ontbreken van toestemming kan de agent, als sprake is van ontdekking op heterdaad van een strafbaar feit of verdenking van een voorlopige hechtenis-misdrijf, de telefoon ook in beslag nemen waarna hij het telefoongebruik kan controleren. De agent is bevoegd tot het doen van onderzoek aan een telefoon indien dat een geringe inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van betrokkene maakt. In veel gevallen zal dit echter niet de informatie opleveren die nodig is om vast te stellen of er sprake is geweest van telefoongebruik bij een ongeval. Verdergaand onderzoek aan een telefoon, naar bijvoorbeeld de whats-app geschiedenis of het maken van een kopie van de inhoud van de telefoon, maakt al snel een meer dan geringe inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van betrokkene. In dat geval is voorafgaande toestemming van de officier van justitie nodig, of in sommige gevallen zelfs van de rechter-commissaris. Deze verdergaande vormen van onderzoek aan de telefoon worden door specialisten van de politie gedaan. Mogelijk kan een specialist deze verdergaande informatie wel verkrijgen maar dan dient de telefoon eerst in beslag genomen te worden.

Het is onwenselijk om deze vormen van onderzoek te doen bij alle lichte ongevallen omdat dit meestal niet proportioneel is. Dit is anders bij een zwaar ongeval waarbij het, gezien de gevolgen van het ongeval, wel wenselijk is om de telefoon te laten onderzoeken als er sprake is van enig vermoeden van telefoongebruik. In dat geval zal de politie de telefoon over het algemeen in beslag nemen en, afhankelijk van de mate van inbreuk in de persoonlijke levenssfeer laten onderzoeken door een specialist. Voor een strafrechtelijk onderzoek zal het hierbij van belang zijn in hoeverre vastgesteld kan worden dat sprake is geweest van telefoongebruik direct voorafgaande aan het ongeval. Dit is vaak niet exact vast te stellen enkel en alleen op grond van de inhoud van de telefoon.

Event Data Recorder (EDR)

Met de nader gewijzigde motie van het lid Von Martels c.s.¹² heeft uw Kamer mij verzocht te bezien hoe de Event Data Recorder (EDR) zo optimaal mogelijk gebruikt kan worden bij zware verkeersongevallen. De EDR kan bij de analyse van (de toedracht van) zware verkeersongevallen een belangrijk hulpmiddel zijn. Alle Verkeersongevallen Analyseteams van de politie beschikken over apparatuur om de EDR uit te lezen. Hoewel steeds meer voertuigen zijn voorzien van EDR, bestaat er echter nog geen regelgeving die daartoe verplicht. Ook is niet elke EDR uit te lezen, omdat digitale informatie door autofabrikanten soms is afgesloten en niet door de politie kan worden ontsloten.

De Europese Commissie heeft regelgeving voorgesteld ten aanzien van een verplichting voor een EDR voor nieuwe auto's. Dit voorstel wordt momenteel binnen Europa besproken. Nederland is een voorstander van een verplichte EDR in auto's en van het door fabrikanten technisch mogelijk maken van het uitlezen van de EDR bij een strafrechtelijk onderzoek, waaronder bij zware verkeersongevallen¹³.

¹² Kamerstuk 29 398, nr. 603

¹³ Kamerstuk 22 112, nr. 2598

Beginnersregeling

Zoals toegezegd in de brief van 2 augustus 2018¹⁴ reageren de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en ik hierbij op het door Regioplan, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), uitgevoerde onderzoek naar de beginnersregeling. Naar aanleiding van dit onderzoek willen wij vooral inzetten op alternatieve maatregelen die het ongevalsrisico van beginnende bestuurders omlaag kan krijgen. Wij zullen dit hieronder toelichten.

De beginnersregeling bestaat sinds 2002 en houdt in dat beginnende bestuurders een strafpunt krijgen na het begaan van een in de regeling opgenomen zware verkeersovertreding. Indien een bestuurder binnen 5 of 7 jaar na het behalen van het rijbewijs twee strafpunten behaalt, moet hij opnieuw zijn rijvaardigheid bij het CBR aantonen. Als de beginnende bestuurder daar niet in slaagt, wordt zijn rijbewijs ongeldig verklaard. Het doel van de beginnersregeling is tweeledig. Ten eerste preventie, namelijk het voorkomen van het begaan van ernstige verkeersovertredingen en betrokkenheid van beginnende bestuurders bij verkeersongevallen door de afschrikwekkende werking die uitgaat van de regeling. Ten tweede wordt een vorm van selectie beoogd waarbij wordt voorkomen dat bestuurders die herhaaldelijk verkeersovertredingen hebben begaan en waarvan het rijbewijs ongeldig wordt verklaard, weer de weg op gaan.

Bij brief van 3 oktober 2016¹⁵ hebben onze ambtsvoorgangers van Veiligheid en Justitie en Infrastructuur en Milieu aangegeven dat de uitvoering van de beginnersregeling niet altijd goed verloopt. Dit kwam enerzijds door de vormgeving, van de regeling bijvoorbeeld dat alleen bij zware verkeersdelicten een strafpunt volgt en dat een punt alleen kan volgen na een staandehouding door de politie (en dus niet nadat het delict op kenteken is vastgesteld). Anderzijds kwam dit door de uitvoering van de regeling: zo werden niet alle punten geregistreerd en kwamen niet alle mededelingen van het behalen van een tweede punt¹⁶ van het OM bij het CBR aan. Daarom is een onderzoek naar de vormgeving van de beginnersregeling aangekondigd en is in de brief aangegeven dat het OM, het CBR en de politie een verbeterplan zouden opstellen voor de uitvoering van de regeling. Beide trajecten zijn nu afgerond. Het WODC onderzoek hebben wij u op 2 augustus 2018 aangeboden. In dit onderzoek wordt ook ingegaan op de verbeteringen die de ketenpartners hebben doorgevoerd.

Het WODC onderzoek concludeert over het verbeterplan dat de ketenpartners, met het doorvoeren van dit plan, de uitvoering zo goed als mogelijk hebben verbeterd. Zoals in het onderzoek is aangegeven heeft er in 2017, het jaar waarin het verbeterplan is uitgevoerd, een trendbreuk plaatsgevonden. In de jaren 2012 tot en met 2016 (de jaren waar in de brief van 3 oktober 2016 op is ingegaan) heeft het OM in totaal 46 mededelingen aan het CBR verstuurd met de melding dat er sprake is van twee strafpunten¹⁷. In 2017 zijn 117 mededelingen door het OM verstuurd.

Omdat, zoals het rapport aangeeft, niet duidelijk is wat de cijfers waren geweest zonder de beginnersregeling bevat het rapport weinig eenduidige conclusies over de mate waarin de beginnersregeling bij beginnende bestuurders heeft geleid tot minder verkeersovertredingen en

¹⁴ Kamerstuk 29 398, nr. 607

¹⁵ Kamerstuk 29 398, nr. 530

¹⁶ Of het derde punt: tot 1 oktober 2014 werd er na drie punten een mededeling uitgebracht sinds 1 oktober 2014 na twee.

¹⁷ Of drie punten: tot 1 oktober 2014 werd er na drie punten een mededeling uitgebracht sinds 1 oktober 2014 na twee.

minder betrokkenheid bij ernstige verkeersongevallen. Wat betreft de afschrikkende werking van de beginnersregeling wordt in het WODC onderzoek geconcludeerd dat dit naar verwachting beperkt is hoewel de meeste beginnende bestuurders met een strafpunt hebben aangegeven zich beter aan de verkeersregels te zullen houden omdat zij inname van hun rijbewijs, het toekennen van extra punten of boetes willen voorkomen (specifieke preventie). Daarnaast stelt het onderzoek dat het bereik van de beginnersregeling (het aantal bestuurders waarvan het rijbewijs ongeldig wordt verklaard), door de vormgeving van de regeling en mede door de niet vlekkeloze uitvoering beperkt is.

Naar aanleiding van bovenstaande uitkomsten heeft Regioplan een expertmeeting georganiseerd over de mogelijkheden om de beginnersregeling te optimaliseren. De uitkomsten van deze bijeenkomst maken ook deel uit van het onderzoek. Het onderzoek geeft daarbij aan dat de experts hebben aangegeven te twijfelen of optimalisatie van de regeling in voldoende mate kan voorzien in een oplossing voor het (beperkte) bereik van de regeling. Tevens wordt volgens het onderzoek betwijfeld of de beginnersregeling een grote bijdrage levert aan de verkeersveiligheid.

Alles afwegende hebben we besloten de beginnersregeling te handhaven. Zo vinden wij het belangrijk dat de selectie die door de beginnersregeling plaatsvindt blijft bestaan, ook al is het bereik beperkt. Daarbij is van belang dat, zoals hierboven is aangegeven, de uitvoering zo goed als mogelijk is verbeterd. Wel zien wij ons in de bevindingen uit dit rapport gesterkt om in het kader van het Strategisch Plan Verkeersveiligheid te blijven kijken naar alternatieve maatregelen om te voorkomen dat beginnende bestuurders betrokken raken bij verkeersongevallen. Het blijft immers een feit dat jonge beginnende bestuurders vaker betrokken zijn bij ongevallen in vergelijking met ervaren automobilisten. Het strategisch plan zal voor het einde van dit jaar aan uw Kamer worden toegestuurd.

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