



Aan
Van

Minister
Naam

nota

Aanpak gedrag veelplegers en zware overtreeders

TER BESLISSING

Datum

~~25 oktober 2021~~ - ~~aa-t-2022~~

Onze referentie

IENW/BSK-2021/284155

Opgesteld door

Naam, Bestuurskern

Beslistermijn

30 maart 2022

Uiterlijk bij

~~8 november 2021~~ - ~~aa-t-2022~~

Bijlage(n)

3

Aanleiding

Sinds 2018 is op initiatief van het Fonds Slachtofferhulp een expertgroep Verkeer¹ meerdere malen bijeengekomen om te bespreken hoe de samenleving kan worden beschermd tegen veelplegers en zware overtreeders in het verkeer, vanuit de invalshoeken preventie, signalering en bescherming.

Op 6 oktober 2020 heeft het voormalige Tweede Kamerlid Postma (CDA) een initiatiefnota gepubliceerd over de aanpak van verkeersshuften (bijlage 1). Vervolgens hebben uw voorganger en de minister van Justitie en Veiligheid op 18 december 2020 een reactie op deze initiatiefnota verstuurd aan de Kamer (bijlage 2). Op 2 februari 2021 heeft een schriftelijk notaoverleg plaatsgevonden (informatienota in bijlage 3). De Kamer is aangegeven dat met de hierbovengenoemde expertgroep Verkeer een aantal kansrijke richtingen wordt verkend om zware overtreeders aan te pakken. Door uw voorganger is toegezegd om de Kamer dit voorjaar te informeren over de laatste ontwikkelingen.

Met deze nota informeer ik u over de laatste ontwikkelingen omtrent de aanpak van de veelpleger en zware verkeersovertreders. Daarnaast vraag ik u enkele besluiten te nemen, zodat we weten welke richting u op wilt met de aanpak.

Geadviseerd besluit

U wordt gevraagd uw ambitie omtrent monitoring van zware overtreeders aan te geven:

- Stemt u in met de verdere verkenning van feedbacksystemen als aanvulling op of vervanging van de bestaande Educatieve Maatregel Gedrag (EMG) en onderzoek rijvaardigheid van het CBR?
- Stemt u er mee in de Kamer op de hoogte te brengen van de eerste stappen ter verkenning van feedbacksystemen als alternatief middels een bijdrage in de Verzamelbrief voor het Commissiedebat Verkeersveiligheid van 20 april 2022?

U wordt geadviseerd kennis te nemen van overige kansrijke overwegingen van de expertgroep Verkeer.

¹ Deze expertgroep bestaat uit vertegenwoordigers van het Fonds Slachtofferhulp, het CBR, de SWOV, het Openbaar Ministerie, de politie, SVG Verslavingsreclassering, Rijkswaterstaat, JenV en IenW.

Expertgroep Verkeer

De expertgroep Verkeer is gevraagd mee te denken over mogelijke maatregelen tegen ernstige verkeersovertreders. Het CBR heeft in de expertgroep voorstellen gedaan voor de ontwikkeling van een Lichte Educatieve Maatregel Gedrag (LEMG)² en de ontwikkeling van feedbacksystemen voor de zware overtreder. Hierop is door de expertgroep positief gereageerd. Wanneer besloten wordt tot ontwikkeling en implementatie is het CBR de partij die de nieuwe producten oplegt en uitvoert.

1. Feedbacksystemen

In de expertgroep wordt de mening gedeeld dat veelplegers en zware overtreder onvoldoende ontvankelijk zijn voor gedragsverandering via bewustwording of vormen van educatie. Voor deze groep lijkt een effectievere oplossing mogelijk: het afdwingen van acceptabel rijgedrag door middel van inzet van technologie.

Samen met het Fonds Slachtofferhulp en het CBR is IenW een eerste verkenning gestart naar de technische (on)mogelijkheden om tijdelijke monitoring als alternatief voor het onderzoek rijvaardigheid voor zware overtreder in te zetten. Na de uitvraag aan twee commerciële partijen is een productomschrijving opgeleverd. Het CBR en RWS schetsen nu de vervolgstappen om te komen tot een haalbaarheidsonderzoek voor het monitoren van verkeersgedrag. Het haalbaarheidsonderzoek moet antwoord geven op de vraag of feedbacksystemen voor de verschillende doeleinden werkbaar en proportioneel zijn. Ook moet het onderzoek antwoord geven op de vraag of redelijkerwijs verwacht kan worden dat het een beter alternatief is dan de huidige maatregelen in termen van aansluiting op verkeersveiligheidsdoelstelling, klantbeleving en kosten voor de burger die het door het CBR krijgt opgelegd.

In de huidige EMG en het onderzoek rijvaardigheid is snelheid het belangrijkste verwijzingscriterium. De voorgestelde tijdelijke monitoring ziet op gereden snelheid, snelheidsovertredingen en onaangepaste snelheid ten opzichte van andere weggebruikers. Daarnaast blijkt uit de praktijk dat snelheidsovertredingen vaak samenhangen met ander afwijkend gedrag. Ander afwijkend gedrag is maar deels te monitoren, maar daarbij speelt de juridische houdbaarheid en fraudegevoeligheid (gedrag wordt niet waargenomen) een belangrijke rol. Daarom wordt door het CBR geadviseerd de snelheid te monitoren.

We onderscheiden twee *potentiële* toepassingen van feedbacksystemen binnen het maatregelenhuis van het CBR:

1. Binnen het onderzoek rijvaardigheid: in plaats van het onderzoek rijvaardigheid moet een periode gereden worden met een feedbacksysteem. Na deze periode volgt een beoordeling en een besluit.
2. Binnen de EMG: als onderdeel van de EMG moet een periode worden gereden met een feedbacksysteem (gedragsbeïnvloedend/educatief).

Mogelijke toepassing binnen het onderzoek rijvaardigheid

Het onderzoek rijvaardigheid kan in een paar situaties door het CBR worden opgelegd:

1. Als de politie twijfelt of de bestuurder de vaardigheden heeft om veilig te rijden. De politie heeft daarover informatie gestuurd naar het CBR.

² Uw voorganger heeft ingestemd met de ontwikkeling van de LEMG. Op dit moment wordt deze nieuwe educatieve maatregel door het CBR ontwikkeld.

Datum

~~25 oktober 2021~~ 3 maart 2022

Onze referentie

IENW/BSK-2021/284155

Uiterlijk bij

~~8 november 2021~~ 30 maart 2022

Bijlage(n)

3

Aan

Minister

Van

Naam

2. De bestuurder heeft naar aanleiding van gevaarlijk rijgedrag door het CBR al twee keer een EMG opgelegd gekregen en toont wederom gevaarlijk rijgedrag.
3. Een beginnende bestuurder heeft in de afgelopen vijf jaar twee keer een zware verkeersovertreding begaan en is daarvoor onherroepelijk veroordeeld. Het CBR krijgt van het Openbaar Ministerie een melding.

Bij deze doelgroep wil het CBR het rijgedrag toetsen en aan de hand daarvan beoordelen of behoud van het rijbewijs verantwoord is. De essentie is dat de bestuurder aantoonbaar gedurende langere tijd binnen de gestelde normen te kunnen rijden. Als de bestuurder tijdens deze periode toch weer normen overschrijdt, dan wordt het rijbewijs ongeldig verklaard.

Mogelijke toepassing binnen de EMG

De EMG kan in een paar situaties door het CBR worden opgelegd:

1. De EMG wordt opgelegd aan bestuurders van motorrijtuigen die 60 km/u of meer te hard rijden buiten de bebouwde kom.
2. Bestuurders die zich binnen één rit herhaaldelijk schuldig hebben gemaakt aan gevaarlijk rijgedrag.
3. Bestuurders die geschikt uit het onderzoek rijvaardigheid kwamen en dus vervolgens een EMG moeten volgen.
4. Zodra de LEMG is ontwikkeld en in werking is getreden komen recidiverende bestuurders die de LEMG al hebben gevolgd in aanmerking voor de EMG.

Bij deze doelgroep willen we in een vroeg stadium ingrijpen en voorkomen dat het risicogedrag persisteert. De monitoring en feedback is hier een onderdeel van de EMG en dient als reflectie op concreet rijgedrag. Er wordt gedurende een relatief korte periode feedback gegeven op een beperkt aantal gedragsindicatoren. Het rijgedrag wordt beoordeeld en teruggekoppeld, maar er zijn geen consequenties wanneer de bestuurder tijdens deze periode toch weer normen overschrijdt.

De toepassingen zijn verschillend wat betreft doelstelling en consequenties van het assessment, en daarmee stelt het ook andere eisen aan de in te zetten systemen. Daarnaast zal ook de handhaving een belangrijk aspect zijn om te controleren dat de bestuurder in de juiste auto rijdt (middels een aantekening in het rijbewijsregister). Uit de Privacy Impact Assessment (PIA) en het haalbaarheidsonderzoek zullen nog meer beslispunten naar voren komen, zoals een keuze maken om de duur van de monitoring vast te leggen in combinatie met een minimaal aantal kilometers.

Op basis van de specificaties is een functioneel ontwerp van een mogelijke aanbieder beschikbaar in twee uitvoeringsvarianten:

- Een *full install black box* met mogelijkheden om de bestuurder te identificeren, eventueel in combinatie met een startonderbreker. Hiermee wordt de identiteit van de bestuurder gecontroleerd en worden snelheidsdata verzameld zonder dat de bestuurder hier invloed op heeft. Dit systeem is inzetbaar voor de EMG én voor het onderzoek rijvaardigheid.
- Een laagdrempelig systeem waarbij een *tag* (een soort zender) in de auto wordt geplaatst die via bluetooth communiceert met een app op de mobiele telefoon. Dit systeem kan snelheid en versnelling registreren en is vooral inzetbaar als ondersteunend instrument binnen de EMG. Het systeem is niet

Datum
~~25 oktober 2021~~ maart 2022

Onze referentie
IENW/BSK-2021/284155

Uiterlijk bij
~~8 november 2021~~ maart 2022

Bijlage(n)
3

Aan
Minister

Van
Naam

Harbers, Mark

Hoe werkt dit type handhaving?
Hoe kun je waarborgen dat een bestuurder niet in een andere auto gaat rijden?

fraudebestendig en moet gezien worden als puur vrijwillig en educatief. Het is daarmee alleen inzetbaar voor de EMG.

In het voorgestelde haalbaarheidsonderzoek worden beide uitvoeringsvarianten onderzocht. Het voorstel is om het haalbaarheidsonderzoek uit te voeren onder de vlag van de Expertgroep Verkeer zodat in een vroeg stadium alle betrokken partijen aan boord zijn en deze maatregelen steunen.

De basisopzet is dat er drie experimentele groepen worden onderscheiden:

1. EMG (controlegroep)
2. Feedbacksysteem: Educatief
3. Feedbacksysteem: Beoordelend

Voor het *haalbaarheidsonderzoek* zijn deelnemers personen die door de politie bij het CBR zijn gemeld en een EMG opgelegd hebben gekregen.³ Het CBR heeft de mogelijkheid om hen de keuze te bieden tussen de standaard EMG en de te onderzoeken EMG met feedbacksysteem. Voorwaarde is wel dat in enige vorm een begeleidingsprogramma onderdeel is van de EMG met feedbacksysteem. De duur van de EMG met feedbacksysteem voor de deelnemer is ongeveer drie maanden.⁴ De kosten moeten voor alle deelnemers gelijk worden gehouden om rechtsongelijkheid te voorkomen.

Het gebruik van feedbacksystemen leidt tot de verwerking van persoonsgegevens. Er moet daarom in ieder geval rekening worden gehouden met de AVG. Daarom is het voorstel om te starten met een PIA. Hierin wordt zowel voor het haalbaarheidsonderzoek als voor de uiteindelijke implementatie verkend welke impact en risico's er zijn met betrekking tot de AVG. Wanneer de privacy-analyse is opgeleverd volgt – wanneer voldaan kan worden aan alle voorwaarden van de AVG - de uitvoering van het haalbaarheidsonderzoek.

Uit een eerste inventarisatie blijkt dat een aantal aanpassingen in wet- en regelgeving en een advies van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) noodzakelijk zijn, zodra overgegaan kan worden tot invoering van een beoordelend feedbacksysteem. De uit te voeren eerste stap met het PIA moet hier ook duidelijkheid over geven.

2. LEMG

Uw voorganger heeft ingestemd met de ontwikkeling van een nieuwe educatieve maatregel bij het CBR, de LEMG. Met de LEMG kan worden voorkomen dat mensen zich ontwikkelen tot een notoire zware overtreder en/of veelpleger. De LEMG wordt verwacht een effectievere, en goedkopere, maatregel te zijn die zich toespitst op 'first offenders' die de maximumsnelheid met meer dan 50 km/u en tot 60 km/u hebben overschreden binnen of buiten de bebouwde kom. Het CBR zal naar verwachting eind april 2022 een uitvoeringstoets voor de LEMG opleveren.

³ Het is niet mogelijk om deelnemers van het onderzoek rijvaardigheid te gebruiken in het haalbaarheidsonderzoek, omdat wettelijk is vastgelegd waaraan een dergelijk onderzoek moet voldoen. Voor de EMG wordt in de wet meer ruimte gelaten een andere invulling – zoals dit haalbaarheidsonderzoek – te gebruiken.

⁴ Ter vergelijking: de standaard EMG is een cursus die bestaat uit een persoonlijk gesprek van één uur, een bijeenkomst van één hele dag, en twee bijeenkomsten van vier uur. Deze onderdelen zijn verspreid over zeven weken. Deze cursus wordt enkel gegeven op werkdagen en kosten de bestuurder verlofdagen van werk.

Datum

25 oktober 2021 ~~3 maart 2022~~

Onze referentie

IENW/BSK-2021/284155

Uiterlijk bij

8 november 2021 ~~30 maart 2022~~

Bijlage(n)

3

Aan

Minister

Van

Naam

3. Verdere overwegingen van de expertgroep

De expertgroep heeft met name de LEMG en het monitoringstraject geadviseerd in te voeren. Daarnaast is ook naar minder kostbare en ingrijpende maatregelen gezocht. *Hieronder worden enkel de punten gemeld die IenW raken.*

De expertgroep heeft aangedragen dat er onderzoek zou kunnen worden gedaan of het (preventief) voorlichten over bestaande strafrechtelijke en bestuursrechtelijke maatregelen (zoals de CBR-cursussen en sancties) kan leiden tot vermindering van zware overtredingen. Dit idee is opgenomen in het nieuwe Landelijke Actieplan Verkeersveiligheid 2022 – 2025.

Ook is geopperd de subjectieve pakkans te verhogen. Naar aanleiding van dit voorstel hebben de politie en het OM aangegeven dat zij hun 'communicatie-toolkit' aan het updaten zijn om van daaruit handhavingsacties beter te kunnen ondersteunen. Daarbij willen zij onder meer lokale schrijvende pers, regionale nieuwssites en sociale media inzetten, en consequenties van het gedrag benoemen (zoals invordering van het rijbewijs of oplegging van educatieve maatregelen door het CBR). Deze nieuwe impuls zal naar verwachting in de Verzamelbrief voor het komende debat worden opgenomen.

In de initiatiefnota aanpak hufterig gedrag in het verkeer wordt geopperd een overheidscampagne te ontwikkelen voor de sociale omgeving van overtreeders. Na bespreking in de expertgroep en een eerste navraag bij Tabula Rasa (adviesbureau over gedrag en communicatie) blijkt dat de experts het niet-realistisch achten dat veelplegers en zware overtreeders op dergelijke wijze worden bewogen veiliger gedrag te vertonen in het verkeer. Gelet dat IenW al inzet op de ontwikkeling en bekostiging van de LEMG en monitoring, en experts hun vraagtekens zetten bij de effectiviteit van een dergelijke overheidscampagne, wordt deze maatregel (voor nu) niet verder onderzocht.

Datum

~~25 oktober 2021~~ ~~3 maart 2022~~

Onze referentie

IENW/BSK-2021/284155

Uiterlijk bij

~~8 november 2021~~ ~~30 maart 2022~~

Bijlage(n)

3

Aan

Minister

Van

Naam

Toelichting

Voorgeschiedenis initiatiefnota Postma

De initiatiefnota van het lid Postma (CDA) richt zich specifiek op de aanpak van zware overtreeders. In de initiatiefnota worden deze punten genoemd:

“

1. *De pakkans vergroten door verkeersveiligheid als een van de handhavingsprioriteiten te zien.*
2. *De pakkans vergroten door meer staandhoudingen te verrichten.*
3. *De pakkans vergroten door meer inzet van nieuwe technologieën bij de handhaving. Specifieke voorstellen hierbij zijn om vaker mobiele flitskasten in te zetten om hardrijders te beboeten, een landelijke uitrol van slimme camera's om appende automobilisten te kunnen bekeuren en bestaande en nieuwe camera's een grotere rol te laten spelen om het negeren van rode kruizen te kunnen beboeten.*
4. *Mensen bewuster te laten maken van hun eigen gedrag door boetes van snelheidsovertredingen binnen één week op de mat te laten vallen en bij boetes die voortkomen uit hufterige verkeersovertredingen een persoonlijke brief toe te voegen over de gevaren en mogelijke gevolgen. Bij veelplegers wordt een intensievere aanpak voorgesteld waarbij tevens een bezoek van de (wijk)agent plaatsvindt.*
5. *De sociale omgeving van iemand die asociaal rijgedrag vertoont dit gedrag te laten ontmoedigen via een grote overheids campagne over asociaal rijgedrag. Deze campagne moet altijd samen gaan met intensivering van de handhaving.*
6. *Verkeershufters aanpakken via een Intelligente Snelheidsbegrenzer.*
7. *Verkeershufters laten meelopen in een revalidatiecentrum zodat ze de gevolgen van hun daden met eigen ogen kunnen zien.”*

De punten 5 en 6 liggen op het terrein van IenW en punt 3 alleen voor wat betreft roodkruisnegatie. Over deze inhoudelijke verdeling is overeenstemming met JenV en deze is ook eerder gebruikt bij de Kamerbrief van 18 december 2020.

In de Kamerbrief van 18 december 2020 is aan de Kamer door JenV en IenW gereageerd met informatie over werkzaamheden die al getroffen of opgepakt zijn (en waar de aanpak niet op wordt vernieuwd), maar ook zijn enkele zaken benoemd die in de expertgroep Verkeer zouden worden besproken. Deze besprekingen hebben inmiddels plaatsgevonden en de Kamer zal met het komende Commissiedebat (CD) Verkeersveiligheid hierover worden geïnformeerd.

Politieke context

Door de Kamer is een motie (29398-833) aangenomen “om te onderzoeken op welke wijze de huidige Educatieve Maatregel Gedrag en verkeer (EMG) verbeterd zou kunnen worden en in hoeverre andere technische mogelijkheden, zoals bijvoorbeeld een snelheidsbegrenzer, zouden kunnen helpen om risicovol rijgedrag en recidive tegen te gaan.”

Ook is een motie (35591-10) aangenomen “om ervoor te zorgen dat mede aan de hand van de initiatiefnota van het lid Postma de aanpak om hufterig gedrag in het verkeer tegen te gaan wordt geïntensiveerd en de Kamer elk halfjaar te informeren op welke wijze stappen zijn gezet”.

Datum

~~25 oktober 2021~~ 3 maart 2022

Onze referentie

IENW/BSK-2021/284155

Uiterlijk bij

~~8 november 2021~~ 30 maart 2022

Bijlage(n)

3

Aan

Minister

Van

Naam

Door de Kamer voorafgaand aan het CD Verkeersveiligheid op 20 april 2022 te informeren zullen deze moties worden afgedaan.

Financiële overwegingen

Het CBR heeft in het innovatiewerkprogramma 2020-2024 het feedbacksysteemtraject opgenomen. Voor dit traject heeft het CBR € 150.000,- gereserveerd. Vanuit de Beleidsondersteuning en Advisering (BOA) van Rijkswaterstaat – Water, Verkeer en Leefomgeving (RWS-WVL) is € 100.000,- beschikbaar gesteld door IenW. De gelden vanuit de BOA worden met name gebruikt voor onderzoeken in de aanloopfase.

Op korte termijn ramen het CBR en RWS-WVL de verwachte kosten voor het haalbaarheidsonderzoek.

Voor de ontwikkeling van de LEMG door het CBR is dit jaar € 550.000,- opgenomen in de begrotingsprogrammering van de afdeling Verkeersveiligheid.

Krachtenveld

De expertgroep heeft de twee door het CBR voorgestelde nieuwe maatregelen als kansrijk beoordeeld. Er zijn meerdere acties besproken, maar gelet op budgettering en onduidelijkheid over de invloed op verkeersveiligheid wordt u geadviseerd voor nu vanuit IenW enkel in te zetten op de LEMG en het feedbacksysteemtraject.

Bestuursrechtelijke handhaving bij het CBR

Het CBR heeft een aantal cursussen en onderzoeken ontwikkeld ten behoeve van de aanpak van ernstige verkeersovertreders. Zo zijn er twee effectieve cursussen over alcohol in het verkeer en wordt op dit moment een cursus over drugs in het verkeer ontwikkeld door het CBR. Daarnaast bestaat een cursus over veilig gedrag in het verkeer (EMG). Dit is een gedrag beïnvloedende cursus voor bestuurders die met de politie in aanraking zijn gekomen omdat zij gevaarlijk rijgedrag hebben vertoond, zoals veel te hard rijden, door rood licht rijden en bumperkleven. Zodra er twijfels bestaan aan de rijvaardigheid van een bestuurder (bijvoorbeeld door vaker aangehouden te zijn voor onveilig rijgedrag) dan kan het CBR een onderzoek naar de rijvaardigheid opleggen. Met name de EMG en het onderzoek rijvaardigheid staan de laatste tijd ter discussie, omdat uit het WODC-rapport⁵ (2019) blijkt dat zij onvoldoende effectief zijn, waardoor de proportionaliteit ter discussie staat (de kosten en tijdsinspanning zijn behoorlijk).

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Datum

~~25 oktober 2021~~ 3 maart 2022

Onze referentie

IENW/BSK-2021/284155

Uiterlijk bij

~~8 november 2021~~ 30 maart 2022

Bijlage(n)

3

Aan

Minister

Van

Naam

⁵ WODC-rapport 2019 'Recidive na maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid'.