

Verkeersveiligheid en Wetgeving en beleid 2016-2019

Mr. A.H.J.M. Damen *

1



* Officier van justitie bij het parket CVOM van het Openbaar Ministerie.

Inleiding

Het terrein van de verkeershandhaving is volop in beweging. Na de beide alcoholslot-uitspraken in 2015 van de Hoge Raad¹⁾ en de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State²⁾ zijn er verschillende beleidsbrieven door de beide verkeersministers aan de Kamer geschreven, is er een regeerakkoord met een verkeersparagraaf en ligt een wetsvoorstel voor voor wijziging van de Wegenverkeerswet. In deze bijdrage zal, in chronologische volgorde, een overzicht worden gegeven van deze beleidsdocumenten en de daarin vervatte beleidsvoornemens.

Brief 'maatregelen verkeersveiligheid'

In de brief³⁾ "Maatregelen verkeersveiligheid" van 18-2-2016 informeert de Minister de Kamer over de toekomst van het alcoholslotprogramma

(ASP), de strengere aanpak van personen die ernstige verkeersdelicten plegen, mogelijke aanpassingen aan het huidige boetestelsel en de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de motie Hoogland (PvdA) c.s. over een progressief boetestelsel. De Minister doet verder voorstellen voor aanscherping van de verkeershandhaving en

1. HR 3 maart 2015, NR 2015/47.
2. RvSt, afd. bestuursrechtspraak 4 maart 2015, VR 2015/45.
3. Brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Den Haag, 18 februari 2016, Kamerstuk 29 398 nr. 494, Maatregelen verkeersveiligheid.

verkeershandhaving

gaat in op de motie Helder (PVV) over een zwarte doos in de auto van recidivisten.

In de inleiding wordt een beschouwing gegeven over de mate van recidive bij verkeerszaken. Uit een overzicht van CJIB-gegevens betreffende Mulder-gedragingen blijkt dat 90% van de overtreeders niet meer dan 3 overtredingen per persoon per jaar op naam heeft. De mogelijkheden worden besproken om bij de zaken die strafrechtelijk worden vervolgd ten nadele van verdachte rekening te houden met recidive (w.o. RBB en art. 123b WVV).

De achtergrond van het verdwijnen van het ASP wordt toegelicht. De Minister geeft aan dat een ASP in de toekomst alleen juridisch houdbaar zou kunnen zijn wanneer de strafrechter besluit over de oplegging ervan. De Minister geeft aan dat zowel de opties “ASP rekening veroordeelde” als de optie “ASP rekening overheid” tot een zodanig laag aantal ASP’s zou leiden dat dit tot verschillende praktische uitvoeringsbezwaren zou leiden. Wel zal het kabinet nauwlettend volgen of zich (technologische) ontwikkelingen voordoen die een heroverweging mogelijk maken.

Aangegeven wordt dat het verdwijnen van het ASP niet betekent dat er geen gedragsbeïnvloeding plaatsvindt: er is het aangepaste strafvorderingsbeleid, met een langere rij-ontzegging wegens het wegvallen van ASP en daarnaast blijven andere bestuurlijke maatregelen dan het ASP mogelijk.

De Minister refereert aan een (op dat moment) nog lopend WODC-onderzoek inzake straftoemeting. Aan de hand van dit onderzoek zal worden gezien of de straftoemeting in dergelijke zaken passend is. Inmiddels is in 2018 een wetsvoorstel inzake bestraffing ernstige verkeersdelicten ingediend waarover hieronder meer.

Verder wordt in de brief genoemd de evaluatie van de recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten en de op dat moment aanstaande inwerkingtreding van de strafbaarstelling van drugs in het verkeer.

Met betrekking tot een eventueel in te voeren progressief boetstelsel noemt de Minister de voorwaarden waaraan een boetstelsel moet voldoen. Kort samengevat zijn dat verbetering van de verkeersveiligheid; het budgetneutraal zijn; behoud van de kentekenaansprakelijkheid

(omdat die essentieel is voor het efficiënt afdoen van grote aantallen zaken; dat kan alleen door geautomatiseerde handhaving op basis van het kenteken) en tot slot moet er een goede verhouding zijn tussen de boetetarieven.

Er worden twee ontwikkelrichtingen besproken om anders om te gaan met recidive. Als eerste richting het onderbrengen van meer zaken in het strafrecht; als tweede het binnen de Wet Mulder ontwikkelen van een volledig progressief boetstelsel.

De Minister geeft aan dat eerst duidelijk moet zijn welk effect op de verkeersveiligheid mag worden verwacht van een stelselwijziging. Het WODC is gevraagd om dat nader te onderzoeken en met aanbevelingen te komen. Verder loopt er een onderzoek van het WODC naar de vraag of het plegen van kleinere verkeersovertredingen een voorspeller is voor het begaan van ernstige verkeersdelicten. En er is een onderzoek van het CJIB in 2016 om vanuit een verbeterde informatiepositie onderzoek te doen naar nieuwe mogelijkheden om het gedrag van verkeersovertreders te beïnvloeden.

Verder wordt genoemd het Interdepartementaal Beleidsonderzoek verkeershandhaving, dat zich onder andere richt op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het handhavingsbeleid in het kader van verkeersveiligheid, waar het strafrechtelijk handhavingsinstrumentarium onderdeel van uitmaakt.

Onder het hoofdstuk aanscherping van de verkeershandhaving noemt de Minister enerzijds dat de resultaten moeten worden afgewacht van het WODC-onderzoek inzake strafoplegging bij ernstige verkeersdelicten⁴) en gaat anderzijds in op het plan van kamerlid Visser cs waarin wordt voorgesteld om met een persoonsgebonden aanpak te komen waarbij notoire drank- en bestuurders op de huid worden gezeten.

De Minister geeft aan op dat moment geen uitspraak te kunnen doen over de vraag of de straftoemeting in ernstige verkeerszaken passend is. Aan de hand van het WODC-onderzoek zal worden gezien of die straftoemeting passend is en zal het OM beoordelen of de strafvorderingsrichtlijnen van het OM moeten worden aangepast. Daarbij zal dan ook aandacht worden geschonken aan het vanuit de wetenschap geconstateerde “strafgat” bij de berechting van ernstige verkeersovertredingen als poging tot



Eventuele invoering van een progressief boetstelsel.



4. Zie het rapport van H.D. Wolswijk, A. Postma en B.F. Keulen, ‘Ernstige verkeersdelicten’, Uitgeverij Paris 2017.



Het aantal verkeers- slachtoffers moet omlaag.



doodslag of roekeloos rijgedrag (vgl. HR 27 januari 2015, NJ 2015/346, m.nt. Keulen). Ten slotte zal worden bezien of de opsporingsbevoegdheden bij het doorrijden na een ongeval met ernstig letsel of de dood tot gevolg dienen te worden uitgebreid.⁵⁾

De Minister bespreekt de mogelijkheid om bij ernstige verkeersdelicten vaker beslag op voertuigen te leggen en benoemt dat een stringente handhaving van het rijden zonder geldig rijbewijs of met een ontzegging van de rijbevoegdheid het sluitstuk vormt van de aanpak van verkeerscriminaliteit. In dat kader wordt genoemd dat een uitvoeringstoets wordt verricht van een systeem van registervergelijking voor het niet inleveren van een ongeldig rijbewijs en dat in de Leidraad Handhavingsplan Verkeer 2016–2018 van het OM hiertoe de richtlijn is opgenomen dat bij iedere staandehouding het rijbewijs moet worden gecontroleerd middels (het op straat gebruikte politiesysteem) MEOS.

Verder wordt de politiecapaciteit genoemd bestaande uit 10 regionale verkeersteams, het team verkeershandhaving LE en de werkzaamheden van de politie-basisteams. In dit verband worden ook de handhavingsplannen voor de verkeersteams genoemd die worden opgesteld op basis van de Leidraad Handhavingsplan Verkeer 2016-2018.

Tot slot van het hoofdstuk een alinea over de landelijke prioriteiten: van HELMGRAS naar VARAS: de thema's Verkeersveelplegers, Afleiding, Roodlicht, Alcohol en Snelheid.

In het hoofdstuk "positie van slachtoffers" wordt naast de (al gerealiseerde) uitbreiding van het spreekrecht genoemd de wetsvoorstellen affectieschade en de uitbreiding van de werking van het schadefonds geweldsmisdrijven. In dat kader wordt de Kamer ook een reactie toegezegd op het Zwartboek verkeersslachtoffers.

Ten aanzien van de zwarte doos voor recidivisten merkt de minister op dat hij de Europese ontwikkelingen afwacht.

Het regeerakkoord van oktober 2017

Het beleidsdocument dat in de chronologie volgt, is het **regeerakkoord van oktober 2017**.⁶⁾ Over verkeersveiligheid wordt daarin het volgende genoemd: 'Het aantal verkeersdoden en -gewonden neemt de laatste jaren toe, onder meer onder kwetsbare verkeersdeelnemers zoals fietsers en voetgangers. Het aantal slachtoffers moet omlaag. Samen met (branche)organisaties, provincies, gemeenten en handhavende instanties zetten we ons in voor de realisatie van het manifest 'Verkeersveiligheid: een nationale prioriteit'. We investeren samen met de provincies in veilige weginrichting, met name bij N-wegen. Daarnaast zetten we in op beïnvloeding van verkeers-

gedrag, slimme handhaving en wordt de registratie van de oorzaken van verkeersongelukken verbeterd.

Daar waar verlichting op de snelwegen bijdraagt aan verhoging van de verkeersveiligheid gaat deze 's avonds en 's nachts weer aan. Notoire verkeersovertreders worden harder aangepakt. Het boetesysteem wordt gewijzigd, zodat voor overtredingen met veel gevaarzetteling of herhaalde overtredingen de boetes worden verhoogd en de boetes voor kleine overtredingen kunnen worden verlaagd'. De uitwerking van deze voornemens is neergelegd in de hierna te noemen beleidsdocumenten.

Rijden onder invloed

Op 7 maart 2018 zenden de Minister van I&V en I&M een brief aan de Kamer inzake de aanpak van rijden onder invloed van alcohol.⁷⁾

De inrichting van de verkeershandhaving komt ook in deze beleidsbrief nadrukkelijk aan de orde. Beide Ministers ondersteunen de strekking van de motie Van der Staaij (SGP) c.s. (TK, 2017-2018, 34 775 VI, nr. 70) waarin de regering wordt verzocht te bevorderen dat hoge prioriteit wordt gegeven aan de aanpak van rijden onder invloed van alcohol en de urgentie hiervan onder de aandacht te brengen van politie en OM. De minister van Justitie en Veiligheid heeft dit (nogmaals) bij de politie en het OM onder de aandacht gebracht.

In de brief wordt uiteengezet dat de inzet van de politie uiteindelijk wordt bepaald door het gezag. De inzet van de basisteams wordt bepaald door afspraken in de (lokale en regionale) driehoek (burgemeester, het OM en de politie), de integrale veiligheidsplannen van gemeenten en de landelijke prioriteiten uit de Veiligheidsagenda 2015-2018.

De inzet van de (regionale) teams Verkeer wordt bepaald aan de hand van (regionale) handhavingsplannen. Het OM en de politie hebben hiervoor gezamenlijk de Leidraad Handhavingsplan Verkeer 2016-2018 opgesteld die ziet op de verkeershandhaving door de teams Verkeer. In deze Leidraad zijn de landelijke prioriteiten voor de verkeershandhaving opgenomen. Alcohol is één van de prioriteiten.

Om de controle op het rijden onder invloed te vergroten, is daarnaast in de Leidraad de richtlijn "Stoppen is blazen" opgenomen. Voor het vergroten van de subjectieve pakkans is het van groot belang dat de hoofdregel is dat de politie, naast de gebruikelijke alcoholcontroles, bij iedere staandehouding de bestuurder in principe ook laat blazen.

De politie werkt informatie-gestuurd. Dit betekent dat de alcoholcontroles worden gehouden op de locaties en tijden waarop de kans dat bestuurders met alcohol op deelnemen aan het verkeer het grootst is. De politie streeft hierbij naar zichtbare aanwezigheid in het publieke domein. Ook wordt waar mogelijk de samen-

5. In het wetsvoorstel "aanscherping strafrechtelijke aansprakelijkheid ernstige verkeersdelicten" is hierin voorzien door artikel 7 WvW1994 – met uitzondering van de situatie dat alleen sprake is van materiele schade – te benoemen in artikel 67 WvSv als "geval" van voorlopige hechtenis.

6. *Vertrouwen in de toekomst*. Regeerakkoord 2017 – 2021. VVD, CDA, D66 en ChristenUnie. Publicatie op 10-10-2017.

7. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/03/07/tweede-kamer-brief-aanpak-rijden-onder-invloed-van-alcohol>

werking van de teams Verkeer met de basis-teams gezocht. Binnen de politie is recent nogmaals aandacht gevraagd voor de inzet op rijden onder invloed van alcohol.

In de brief wordt een wijziging aangekondigd van het stelsel om met meer strengheid het rijden onder invloed van alcohol aan te pakken. Die wijziging wordt onderbouwd vanuit de vaststelling dat rijden onder invloed van alcohol een gevaar oplevert voor de verkeersveiligheid. In 2017 zijn ruim 17.000 bestuurders aangehouden met een promillage van 0,8 of meer. De Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) heeft de schatting gedaan dat er in 2015 75 tot 140 verkeersdoden als gevolg van rijden onder invloed van alcohol vielen. Om rijden onder invloed van alcohol nog steviger en effectiever te kunnen aanpakken, zetten de Ministers in op drie sporen: preventie, het stelsel van het straf- en bestuursrecht en inzet van de politie. Hiertoe wordt een aantal maatregelen voorgesteld die zijn gericht op een harde aanpak van rijden onder invloed van alcohol, het verhogen van de effectiviteit van de maatregelen en sancties, het vereenvoudigen van het stelsel en het versterken van de uitvoering.

De Ministers zijn voornemens:

- het strafmaximum in het strafrecht voor rijden onder invloed te verhogen, zoals al aangekondigd in de brief van 20 juli 2017 van de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie;
- de grens van het onderzoek naar de geschiktheid te verlagen waardoor bestuurders eerder ongeschikt kunnen worden verklaard en niet meer mogen rijden; en
- de informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners OM en CBR te verbeteren zodat zowel bij strafzaken als bij bestuursrechtelijke procedures de rechter op de hoogte is van de verschillende trajecten. Nu nog kan in het strafrecht niet altijd rekening worden gehouden met de uitkomsten uit het bestuursrecht en is het voor betrokkenen niet (altijd) duidelijk wanneer welke maatregel/sanctie geldt. De Ministers willen het stelsel zo inrichten dat het bestuursrechtelijke traject (zoveel als mogelijk) is afgerond voordat de zaak strafrechtelijk wordt beoordeeld. Op deze manier weet de rechter bijvoorbeeld of de betreffende bestuurder een onderzoek naar de geschiktheid opgelegd heeft gekregen en of hij hier al dan niet geschikt uit is gekomen, zodat hij daarnaast nog een passende en effectieve straf kan opleggen. Overigens is het hiervoor wel van belang dat het onderzoek tijdig plaatsvindt, zodat ook het strafrechtelijke traject zo snel mogelijk kan worden gestart.⁸⁾

Verder wordt beschreven dat de Ministers voornemens zijn de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten te laten vervallen. Gelijktijdig zullen twee strafinstrumenten in handen van de rechter worden gesteld: de straf of maatregel van ongeldigverklaring van het rijbewijs⁹⁾ en de directe uitvoerbaarheid van de ontzegging van

de rijbevoegdheid. Op 7 november 2019 is een wetsvoorstel in consultatie gegaan waarin onder meer die directe uitvoerbaarheid is opgenomen.¹⁰⁾

Het voornemen de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten ten aanzien van rijden onder invloed van alcohol te laten vervallen¹¹⁾ wordt als volgt onderbouwd.

In de brief "Verkeershandhaving" van 16 februari 2016 is de Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van de evaluatie van de recidiveregeling. Uit deze evaluatie kwam naar voren dat de implementatie en uitvoering van de regeling complex is, de uitvoering niet goed verliep en er twijfels bestonden over de effectiviteit. Naar aanleiding van de evaluatie heeft het OM een verbeterplan opgesteld. De maatregelen uit het verbeterplan zijn uitgevoerd. Desalniettemin blijkt (ook nu) dat de recidiveregeling geen tot nauwelijks toegevoegde waarde heeft en daardoor niet effectief is. Het gevolg van de recidiveregeling is namelijk dat het rijbewijs van rechtswege ongeldig wordt, terwijl het rijbewijs van 90% van de recidivisten al op grond van het onderzoek naar de geschiktheid ongeldig wordt verklaard. Dit is vrijwel de gehele doelgroep van de recidiveregeling.

Indien een bestuurder ongeschikt uit het onderzoek naar de geschiktheid komt, wordt zijn rijbewijs ongeldig verklaard en mag hij een jaar lang niet rijden. Hij kan pas een nieuw rijbewijs aanvragen als hij aantoon (weer) geschikt te zijn. De recidiveregeling ernstige verkeersdelicten leidt er eveneens toe dat het rijbewijs ongeldig wordt, maar pas na een tweede onherroepelijke veroordeling binnen vijf jaar, waarbij het promillage bij de tweede veroordeling hoger moet zijn dan 1,3. Het voordeel van het onderzoek naar de geschiktheid ten opzichte van de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten is dan ook dat het rijbewijs meteen, bij een eerste feit, ongeldig wordt verklaard als de bestuurder ongeschikt uit het onderzoek komt, terwijl bij de recidiveregeling eerst het strafrechtelijke traject moet zijn afgerond en er sprake moet zijn van een tweede onherroepelijke veroordeling. Bovendien kunnen personen die ongeschikt uit het onderzoek komen pas na een jaar een nieuw rijbewijs aanvragen, terwijl bestuurders bij de recidiveregeling dit in principe direct weer kunnen doen. In 2016 zijn 666 rijbewijzen ongeldig geworden op grond van de recidiveregeling en in 2017 905. In 2018 waren dat er 1050 en in 2019 zullen het er naar verwachting 1.200 zijn. Gelet op voorgaande kan worden aangenomen dat bij zo'n 90 % van deze personen het rijbewijs al ongeldig was verklaard op grond van het onderzoek naar de geschiktheid.

Als een bestuurder eerder is veroordeeld voor rijden onder invloed van alcohol, wordt hier bij het opleggen van de sanctie rekening mee gehouden. Er zal een hogere straf worden opgelegd. Daar staat tegenover dat, indien het rijbewijs op grond van de recidiveregeling zijn geldigheid zal verliezen, de rechter in de strafvervol-



Rijden onder invloed van alcohol met meer strengheid aanpakken.



8. Parket CVOM is betrokken bij de ambtelijke voorbereiding van de inrichting van het stelsel. Een uitvoeringstoets is inmiddels opgeleverd. Er is nog geen concrete uitvoeringsregeling die gepubliceerd kan worden.
9. Het verschil met een ontzegging van de rijbevoegdheid is – aldus de Ministers – dat de bestuurder na ongeldigverklaring van het rijbewijs opnieuw zijn rijvaardigheid en/of geschiktheid bij het CBR moet aantonen.
10. Conceptvoorstel tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en het Wetboek van Strafrecht in verband met het wijzigen van de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten en het invoeren van diverse maatregelen die zijn gericht op de aanpak van rijden onder invloed (Wet aanscherping maatregelen rijden onder invloed).
11. Sinds 1 juli 2017 is de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten ook van toepassing op drugs in het verkeer. Bezien wordt hoe in de gewijzigde wettelijke regeling met dit gedeelte van de recidiveregeling zal worden omgegaan. De Kamer zal hierover worden geïnformeerd.



Intensievere handhaving op het rijden zonder geldig rijbewijs.



ging mogelijk een lagere sanctie zal opleggen.¹²⁾ Tot slot geldt als nadeel van de recidiveregeling dat, doordat er sprake moet zijn van twee onherroepelijke uitspraken, dit er in de praktijk toe leidt dat bestuurders in hoger beroep gaan om de werking van het vonnis uit te stellen en daarmee tijd te winnen voordat het rijbewijs van rechtswege ongeldig wordt.

Bovenstaande is aanleiding de recidiveregeling te laten vervallen en in plaats daarvan in te zetten op andere maatregelen die gericht zijn op een effectievere aanpak van bestuurders die onder invloed van alcohol hebben gereden. Het gaat hierbij, zoals hierboven beschreven, om het verlagen van de grens van het onderzoek naar de geschiktheid, maar ook om het geven van de bevoegdheid aan de rechter het rijbewijs ongeldig te verklaren en het creëren van de mogelijkheid om de strafrechtelijke uitspraak dadelijk uitvoerbaar te verklaren.¹³⁾

In de brief wordt ten aanzien van het alcoholslot gesteld dat die niet als straf zal worden opgenomen in de WVV, maar dat er wordt gekozen voor andere maatregelen die ertoe leiden dat wordt voorkomen dat personen met te veel alcohol op deelnemen aan het verkeer en dat degenen die dit toch doen hard worden aangepakt. Het betreft de maatregelen die hiervoor zijn besproken, waaronder het verhogen van het strafmaximum voor rijden onder invloed van alcohol en het verlagen van de grens van het onderzoek naar de geschiktheid, waardoor het rijbewijs van meer bestuurders ongeldig wordt verklaard en bestuurders (na een jaar) hun geschiktheid (opnieuw) moeten aantonen alvorens zij een nieuw rijbewijs kunnen aanvragen. Daarnaast zal het kabinet onderzoeken of de proef met de Alcoholmeter¹⁴⁾, die in januari 2017 is gestart en in 2018 wordt voortgezet, als preventieve maatregel perspectief biedt voor de aanpak van rijden onder invloed van alcohol.

Brief¹⁵⁾ Verkeershandhaving 17 september 2018

De Minister van Justitie en Veiligheid informeert de Kamer, mede namens de minister van I&W, 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 wordt tevens invulling gegeven aan een aantal moties en toezeggingen die aan de Kamer zijn gedaan. Daarnaast reageren de Ministers, zoals toegezegd in de brief van 2 augustus 2018, op het onderzoek naar de beginnersregeling.

Handhaving rijden zonder rijbewijs

Om intensiever te handhaven en strenger te straffen op het rijden zonder (geldig) rijbewijs of het rijden tijdens een ontzegging van de rijbe-

voegdheid, is onderzocht welke aanvullende maatregelen kunnen worden genomen.

Die maatregelen zijn:

- Handhaving op rijden zonder geldig rijbewijs;
- Inzet op het inleveren van het rijbewijs;
- Registratie in het Rijbewijzenregister;
- Succesvolle vervolging voor rijden zonder geldig rijbewijs;
- Straffen met betrekking tot rijden zonder (geldig) rijbewijs;
- Strafmata asociale scooterrijders.

Intensievere Handhaving op rijden zonder geldig rijbewijs

De politie heeft een aantal acties in gang gezet om intensiever te handhaven op het rijden zonder geldig rijbewijs. Onder meer raadpleging van digitale systemen bij alle staandhoudingen en het meer regionaal en persoonsgericht handhaven op het rijden zonder geldig rijbewijs.

Inzet op het inleveren van het rijbewijs

Uit cijfers over de jaren 2016 en 2017 blijkt dat ongeveer een derde van de geschorste en ongeldig verklaarde rijbewijzen niet wordt ingeleverd. Onderzocht is hoe bereikt kan worden dat het rijbewijs sneller en vaker wordt ingeleverd. Het CBR heeft de inhoud van de door het CBR verstuurd 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 beschikbaar over rijbewijzen die niet zijn ingeleverd.

Registratie in het Rijbewijzenregister

Gebleken is dat het registratieproces door politie niet in alle gevallen goed verliep en dat een onjuiste registratie door de 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.

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 stellen. 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 spo-

12. In de rechtspraak is op dit moment geen overeenstemming over de vraag of bij de strafoplegging in een rijden-onder-invloed-zaak ten voordele van verdachte rekening moet worden gehouden met het feit dat bij onherroepelijk worden van vonnis of arrest het rijbewijs ex art. 123b WVV ongeldig wordt. Twee voorbeelden: ECLI:NL:GHSHE:2018:1464: Het hof zal verlies geldigheid bij strafoplegging betrekken.

ECLI:NL:GHARL:2018:3741: Hof houdt met strafoplegging geen rekening met de uiteindelijke gevolgen ex 123b WVV. In ECLI:NL:HR:2018:2350 oordeelt de HR hierover dat verlies van geldigheid een direct gevolg is van het onherroepelijk worden van een tweede veroordeling t.z.v. zo een delict dat is begaan binnen de in art. 123b.1 WVV 1994 genoemde periode van vijf jaar. Dat betekent dat de strafrechter bij vervolging van het feit dat tot die tweede veroordeling leidt, bij de straftoemeting rekening kan houden met het gevolg dat door de regeling van art. 123b WVV 1994 wordt verboden aan de veroordeling indien deze onherroepelijk wordt. Dat heeft het hof blijkens zijn strafmotivering in deze zaak ook gedaan.

13. Zie het al genoemde op 7 november 2019 in consultatie gegeven conceptvoorstel van wet.

14. Een 'alcoholmeter' is een enkelband waarmee het gebruik van alcohol kan worden geregistreerd. Gedurende de proefperiode worden personen die zijn veroordeeld voor een alcoholgerelateerd delict op vrijwillige basis voorzien van zo'n alcoholmeter.

15. <https://www.rijksverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/09/17/tk-verkeershandhaving>

dig mogelijk kan plaatsvinden. Verwacht wordt dat medio 2020 met de betekening van CBR-besluiten een aanvang wordt gemaakt.

Daarnaast is het format van het proces-verbaal voor rijden zonder geldig rijbewijs aangepast, waardoor politieagenten de mededeling aan verdachte 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.¹⁶

Straffen met betrekking tot rijden zonder (geldig) rijbewijs

In het wetsvoorstel aanscherping strafrechtelijke aansprakelijkheid ernstige verkeersdelicten wordt 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). De maximumstraf bij rijden zonder geldig rijbewijs wordt verhoogd van twee maanden naar zes maanden hechtenis (artikel 107 WVV 1994).

Strafmaat asociale scooterrijders

Met de motie Dijkstra heeft de Kamer de Minister verzocht te onderzoeken of de strafmaat voor bestuurders van snor- en bromfietsen die sociaal gedrag vertonen verhoogd kan worden, bijvoorbeeld door het vervoersmiddel sneller definitief in beslag te nemen en/of de verjaringstermijn hiervoor te laten vervallen of uit te breiden. De Minister spreekt de verwachting uit dat een rechter een brom- of snorfiets vervolgens niet snel zal verbeurdverklaren 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 de 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.¹⁷

De brief bevat naast het overzicht van de maatregelen inzake het rijden zonder (geldig) rijbewijs nog de volgende onderwerpen:

- telefooncontrole na een verkeersongeval
- Event Data Recorder (EDR)
- beginnersregeling.

Telefooncontrole na een verkeersongeval

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

De Minister bericht dat ten aanzien van de uitvoering van de motie er twee situaties te onderscheiden zijn: 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 ongevallen zal de politie dit niet altijd doen behalve in specifieke casussen. De Minister concludeert dat het onwenselijk is om dit onderzoek te doen bij alle lichte ongevallen omdat dit meestal niet proportioneel is.

Event Data Recorder (EDR)

Met de motie Von Martels en Sienot heeft de Kamer de Minister verzocht te bezien hoe de Event Data Recorder (EDR) optimaal 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 verkeersongevallen.

Beginnersregeling

Zoals toegezegd in de brief van 2 augustus 2018 reageren de beide Ministers in deze brief op het door Regioplan, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), uitgevoerde onderzoek naar de beginnersregeling. Naar aanleiding van dit onderzoek willen de Ministers vooral inzetten op alternatieve maatregelen die het ongevalsrisico van beginnende bestuurders omlaag kan krijgen. Dat wordt als volgt toegelicht. De beginnersregeling bestaat sinds 2002 en houdt in dat beginnende bestuurders een strafpunt krijgen na het begaan van een in de regeling opgenomen zware



Verhoging strafmaat voor asociaal gedrag door bestuurders van snor- en bromfietsen.



16. Parket CVOM behandelt het grootste deel van de strafzaken 9 WVV. Ervaring met deze toevoeging van deze tekst aan het PV van verhoor is positief omdat die inderdaad leidt tot een verbeterde bewijspositie bij nieuwe zaken tegen dezelfde verdachte.

17. De herziening van deze Aanwijzing is nog in voorbereiding.



Uitvoering van de beginnersregeling verloopt niet altijd goed.



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.

In 2016 werd door de beide Ministers geconstateerd dat de uitvoering van de beginnersregeling niet altijd goed verloopt. Het WODC heeft hier naar onderzoek gedaan. Conclusies uit dit onderzoek zijn dat de afschrikkende werking en het bereik van de regeling relatief beperkt zijn.

Regioplan heeft naar aanleiding van het WODC-onderzoek een expertmeeting georganiseerd over de mogelijkheden om de beginnersregeling te optimaliseren. 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 de Ministers besloten de beginnersregeling te handhaven. Zij vinden het belangrijk dat de selectie die door de beginnersregeling plaatsvindt blijft bestaan, ook al is het bereik beperkt. Daarbij is van belang dat de uitvoering zo goed als mogelijk is verbeterd. De Ministers geven aan dat het WODC-rapport aanleiding is 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 is begin december 2018 aan de Kamer toegezonden.

Twee verkeersveiligheidsplannen

Op 5 december 2018 zond¹⁸⁾ de Minister van I&W mede namens de Minister van J&V aan de Kamer het **strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030**¹⁹⁾ en het **Landelijk Actieplan Verkeersveiligheid 2019-2021**.²⁰⁾

De verkeersveiligheid in Nederland krijgt een nieuwe impuls. Dat is nodig, want na decennia van dalende cijfers stagneert de daling van het aantal verkeersdoden, terwijl het aantal verkeersgewonden al jaren toeneemt.²¹⁾ Achter deze statistieken gaat veel menselijk leed schuil. Niet alleen van mensen die zelf slachtoffer werden, maar ook van mensen van wie hun naaste slachtoffer werd van een ongeval.

Het uitgangspunt van dit kabinet is dat iedereen veilig op zijn of haar bestemming moet kunnen komen. De intentie laat zich kernachtig samenvatten: nul slachtoffers.

Op het terrein van de verkeershandhaving bevat het Actieplan de volgende plannen:

Versterken verkeershandhaving. In het Landelijk actieplan worden door de minister van Justitie en Veiligheid maatregelen aangekondigd om de verkeershandhaving te versterken. Het OM is in samenwerking met de politie verschillende pilots gestart om op meer feiten digitaal te kunnen handhaven. Het gaat hierbij om het negeren van een rood kruis, handheld bellen en snelheidscontroles bij wegwerkzaamheden. Daarnaast worden maatregelen genomen om overtreeders harder aan te pakken. Zo is een wetsvoorstel naar de Kamer gestuurd dat het mogelijk maakt om hogere straffen op te leggen bij een aantal ernstige verkeersdelicten. Dit heeft geleid tot de Wet van 6 november 2019, Stb. 2019, 413, die op 1 januari jongstleden in werking is getreden. Verder wordt het al genoemde op 7 november 2019 in consultatie gegeven conceptvoorstel over de aanpak van rijden onder invloed van alcohol aangekondigd.

Om de samenwerking te verbeteren, wordt een governance-structuur vastgelegd om de uitvoering te borgen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de goede voorbeelden in provincies en gemeenten waar al regulier overleg is tussen wegbeheerders, politie en justitie. Jaarlijks zal er een landelijk bestuurlijk overleg zijn waar de voortgang wordt besproken van de uitvoeringsagenda's. Aan de regionale bestuurlijke overlegtafels komen zowel de lokale en regionale wegbeheerders als OM en politie bij elkaar. Maatregelen op het gebied van infrastructuur, educatie en handhaving worden in onderlinge samenhang gezien.

Als onderdeel van het SPV 2030 en het Landelijk actieplan zal, in goed overleg met het ministerie van Justitie en Veiligheid door gemeenten, provincies, OM en politie naar de verkeershandhaving in brede zin worden gekeken, waarbij alle mogelijkheden voor verbetering in gezamenlijkheid worden afgewogen.

Welke thema's hebben prioriteit?

Het SPV 2030 beschrijft negen beleidsthema's met de belangrijkste risico's voor verkeersveiligheid. Daarnaast wordt per thema een toekomstbeeld geschetst en worden ter inspiratie oplossingsrichtingen aangedragen.

Drie thema's hebben betrekking op de risico's die samenhangen met het verkeerssysteem en het voertuig:

1. Veilige infrastructuur
2. Heterogeniteit in het verkeer (diverse categorieën verkeersdeelnemers die gebruik maken van dezelfde ruimte)
3. Technologische ontwikkelingen

Twee thema's betreffen specifieke risicogroepen (jongeren, ouderen) en modaliteiten (tweewielers, voetgangers):

4. Kwetsbare verkeersdeelnemers
5. Onervaren verkeersdeelnemers

18. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/12/05/aanbieding-strategisch-plan-verkeersveiligheid-2030-en-landelijk-uitvoeringsplan>

19. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnota-s/2009/06/15/strategisch-plan-verkeersveiligheid-2008-2020>

20. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/12/05/bijlage-2-landelijk-actieplan-verkeersveiligheid-2019-2021>

21. Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatschappij/verkeer-en-vervoer/transport-en-mobiliteit/mobiliteit/verkeersongevallen/categorie-verkeersongevallen/doden-en-gewonden-in-het-wegverkeer>

De laatste vier betreffen risico's vanuit de individuele verkeersdeelnemer en zijn gedrag.

6. Rijden onder invloed
7. Snelheid in het verkeer
8. Afleiding in het verkeer
9. Verkeersovertreders

Verkeersboetes

Op 11 december 2018 stuurt de Minister van J&V een **brief aan de Kamer inzake de aanpassing van het (verkeers) boetestelsel**.²²⁾

In het Regeerakkoord is opgenomen dat het (verkeers)boetesysteem wordt gewijzigd, zodat voor overtredingen met veel gevaarstelling of herhaalde overtredingen de boetes worden verhoogd en de boetes voor kleine overtredingen kunnen worden verlaagd. Ter uitvoering hiervan heeft de Minister in eerste instantie het traject voor een progressief boetestelsel in de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) voortgezet. In de reacties uit de uitvoeringsketen op een mogelijk progressief boetestelsel in de Wahv is een aantal juridische, uitvoeringstechnische en financiële risico's geschetst, die de Minister deelt. In de bijlage bij deze brief gaat de Minister uitgebreid in op een progressief boetestelsel in de Wahv en de geschetste risico's. Met name de signalen dat de houdbaarheid van het systeem van de Wahv door een progressief boetestelsel onder druk kan komen te staan en een progressief stelsel tot een minder efficiënte afdoening leidt, vindt de Minister van groot belang. De Wahv zorgt ervoor dat overtreeders snel een boete opgelegd krijgen. Daarmee levert de Wahv een belangrijke bijdrage aan de verkeersveiligheid.

Om te bezien hoe het beste uitvoering gegeven kan worden aan dit voornemen uit het Regeerakkoord, verkent de Minister nu mogelijke alternatieven. Daarbij wordt gekeken naar aanpassing van het boetesysteem waarbij recht wordt gedaan aan het uitgangspunt in het Regeerakkoord, maar waarbij tevens de effectiviteit en efficiëntie van de Wahv in stand blijven. De Minister vindt dit laatste van groot belang omdat een effectieve en efficiënte oplegging van boetes bij verkeersovertredingen van belang is voor de verkeersveiligheid.

Verkeersfeiten worden in de Wahv of in het strafrecht afgedaan. Binnen de Wahv volgt altijd een standaardboete en speelt recidive geen rol bij de hoogte van de boete. In het strafrecht kan wel een hogere boete of een andere straf volgen bij recidive. Bij de varianten kan bijvoorbeeld gedacht worden aan aanpassingen binnen het huidige stelsel, waarbij voor (bepaalde) overtredingen een ander boetebedrag gaat gelden of meer feiten in het strafrecht in plaats van in de Wahv worden afgedaan. Door feiten in het strafrecht af te doen, kan wel een hogere boete of een andere straf volgen bij recidive. Bij de verkenning wordt ook gekeken naar de mogelijkhe-

den voor het verlagen van boetes bij kleine overtredingen. Dit wordt niet los gezien maar wordt betrokken bij de verkenning, omdat alle boetes in de Wahv deel uitmaken van een boetehuis en de Minister de gevolgen van wijzigingen hierin in samenhang met elkaar wil bezien.

In de verkenning wordt ten aanzien van de verschillende varianten in ieder geval gekeken naar de te verwachten gevolgen voor de verkeersveiligheid maar ook naar uitvoerbaarheid en de juridische en financiële gevolgen. Het Openbaar Ministerie, het Centraal Justitieel Incassobureau, de Raad voor de rechtspraak en de Politie zijn hierbij betrokken. De Minister zal de Kamer voor de zomer van 2019 informeren over de uitkomsten van de verkenning.

Tot slot de stand van zaken van het al meermaalen genoemde wetsvoorstel inzake bestraffing ernstige verkeersdelicten. Zoals uit de media bekend heeft de Tweede Kamer in juli 2019 ingestemd met het (gewijzigde) wetsvoorstel.²³⁾ De behandeling in de Eerste Kamer wordt verwacht in de tweede helft van 2019. De beoogde, en thans gerealiseerde, datum van inwerkingtreding is 1 januari 2020.

Uitleiding

Uit bovenstaand overzicht volgt de conclusie dat in de afgelopen drieënhalve jaar het juridisch terrein van de verkeersveiligheid volop in beweging is. Van de weergegeven beleidsvoornemens is inmiddels een belangrijk deel gerealiseerd.²⁴⁾ Voor een ander deel is de uitvoering van de plannen tot verbetering van de verkeersveiligheid een kwestie van lange adem, waarbij een langdurige samenwerking tussen meerdere bij de verkeersveiligheid betrokken organisaties noodzakelijk is.²⁵⁾ De wens om de toename van het aantal slachtoffers in het verkeer tot stoppen te brengen, rechtvaardigt deze politieke en beleidsmatige aandacht voor de handhaving van verkeersregels. Naast de hiervoor genoemde beleidsstukken verdient ook vermelding de inwerkingtreding op 1 juli 2017 van de bepalingen in de WVV die rijden onder invloed van drugs en medicijnen specifiek strafbaar stellen. In de 2 jaar dat die bepalingen nu gelden zijn ongeveer 5.000 zaken vervolgd, waarmee een extra impuls is gegeven aan de verbetering van de verkeersveiligheid.



De Wahv levert een belangrijke bijdrage aan de verkeersveiligheid.



22. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/12/11/tk-aanpassing-verkeers-boetestelsel>
23. Zie Kamerstukken 35 086 en de Wet van 6 november 2019, Stb. 413.
24. Zoals de op 1 januari jongstleden in werking getreden Wet van 6 november 2019, Stb. 413 over de bestraffing van ernstige verkeersdelicten.
25. Zoals het Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030.