

Vergaderjaar 1994–1995

22 100

Meerjarenplan Verkeersveiligheid

Nr. 23

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VERKEER EN WATERSTAAT EN VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 7 maart 1995

Onder verantwoordelijkheid van onze ambtsvoorgangers is een wetsvoorstel tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de **invoering van een puntenstelsel** opgesteld. Beoogd werd het vergroten van de verkeersveiligheid; uitgangspunt daarbij was de veronderstelde preventieve werking van het puntenstelsel.

Over het wetsvoorstel – in het navolgende kortheidshalve aangeduid als het wetsvoorstel puntenstelsel – is door de Raad van State op 28 april 1994 een zeer kritisch advies uitgebracht. Het advies van de Raad van State is voor het kabinet mede aanleiding geweest het wetsvoorstel te heroverwegen. Dit heeft, op grond van de argumenten en overwegingen zoals hieronder uiteengezet, geleid tot het besluit om van indiening van het wetsvoorstel af te zien. Wel zullen wij nagaan of langs andere weg het optreden tegen bepaald onveilig verkeersgedrag verder kan worden verbeterd. Onder punt 2 van deze brief zal hier nader op worden ingegaan.

Het wetsvoorstel puntenstelsel zoals voorgelegd aan de Raad van State, het advies van de Raad van State en het nader rapport zijn als bijlagen bij deze brief gevoegd.¹

1. Gronden om af te zien van indiening van het wetsvoorstel puntenstelsel

Aan het besluit af te zien van indiening van het wetsvoorstel puntenstelsel liggen twee redenen ten grondslag. De eerste reden hangt samen met de beperkte reikwijdte van het stelsel. De tweede reden betreft de fraudegevoeligheid van het stelsel. Beide gronden, die tevens door de Raad van State als zwaarwegende bezwaren naar voren zijn gebracht, lichten wij hieronder toe. Tevens gaan wij in het navolgende in op de ervaringen die in andere landen zijn opgedaan met het puntenstelsel.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

1.1. Reikwijdte van het stelsel

Het voorgestelde puntenstelsel hield in dat aan een bestuurder van een motorrijtuig die zich schuldig maakt aan bepaalde (in de bijlage van de wet genoemde) verkeersdelicten automatisch een bepaald (in de wet vastgelegd) aantal punten zou worden toegekend zodra de bestuurder door de strafrechter onherroepelijk is veroordeeld dan wel een transactie-aanbod van de politie of van het openbaar ministerie heeft aanvaard. Bij een bepaald, eveneens in de wet vastgelegd, puntentotaal zou het rijbewijs van betrokkene tijdelijk (minimaal 6 maanden) zijn geldigheid verliezen. Volgens het voorstel zou de huidige – door de strafrechter op te leggen – bijkomende straf van de ontzegging van de rijbevoegdheid (OBM) bij invoering van het puntenstelsel komen te vervallen.

De beoogde preventieve werking van het puntenstelsel zou zich met name laten gelden bij een cumulatie van punten: als het herhaaldelijk begaan van bepaalde verkeersovertredingen via een opeenhoping van punten uiteindelijk onvermijdelijk zou leiden tot het verlies van geldigheid van het rijbewijs, werd verwacht dat daardoor de discipline in het verkeer en daarmee de verkeersveiligheid zou toenemen. Dit zou er voor pleiten om zoveel mogelijk de relatief lichte en veel voorkomende feiten onder de werking van het puntenstelsel te brengen en om de zwaardere delicten, waarvoor men direct zijn rijbewijs verliest, buiten de werkingssfeer te houden.

Relatief lichte, maar veel voorkomende overtredingen – als door rood licht rijden, het niet dragen van de gordel en snelheidsovertredingen van minder dan 30 km/uur – worden echter administratiefrechtelijk afgedaan op grond van de Wet Mulder en dienen om die reden van de werking van het puntenstelsel te worden uitgesloten. De Wet Mulder voorziet in een snelle en doeltreffende afdoening van dit soort feiten. De wet kent daartoe – en dankt haar succes voor een belangrijk deel aan – een vergaande aansprakelijkheid van de kentekenhouder voor de met zijn voertuig begane overtredingen. Dit past niet bij een vergaande sanctie als het verlies van de geldigheid van het rijbewijs. Het «ontmulderen» van feiten (het onder het strafrecht terugbrengen van gedragingen die thans onder de Wet Mulder vallen) achten wij zeer ongewenst, vanwege het effect daarvan op de snelheid en doeltreffendheid waarmee deze feiten kunnen worden afgedaan. Het belang van het snel en doeltreffend kunnen blijven afdoen van de veel voorkomende, relatief lichte verkeersovertredingen achten wij groter dan het voor dergelijke overtredingen in het leven roepen van een sanctie betreffende het rijbewijs.

De gedachte om de zware verkeersdelicten (waarvoor men direct zijn rijbewijs zou verliezen) buiten de werking van het puntenstelsel te houden impliceert dat de rechter de mogelijkheid behoudt om als bijkomende straf de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen te ontzeggen (de OBM). Dit zou echter leiden tot een naar onze mening ongewenste verscheidenheid van sanctiestelsels die voor de burgers zeer onhelder zou zijn. Het zou bovendien niet bijdragen aan de door de overheid nagestreefde deregulering.

Gelet op het bovenstaande zijn wij van mening dat, gegeven de beperkte werkingssfeer van het puntenstelsel en gegeven het feit dat uitbreiding van het stelsel met verkeersdelicten die thans onder de Wet Mulder vallen niet aan de orde is, het te verwachten effect van het puntenstelsel en derhalve de toegevoegde waarde ervan als nieuw wettelijk instrument – ook afgezet tegen de kosten in de zin van financiën, handavingsinspanning en regulering – te laag is om invoering te rechtvaardigen.

1.2. Fraudegevoeligheid van het stelsel

Voorwaarde voor een goede werking van het puntenstelsel is dat punten worden toegekend aan de feitelijke bestuurder van een motorrijtuig. Daarom wordt in het wetsvoorstel voorgesteld dat bij constatering van een verkeersovertreding op kenteken, de kentekenhouder – indien hij zegt niet zelf de bestuurder te zijn geweest – een door hemzelf en de opgegeven bestuurder ondertekende schriftelijke verklaring dient te overleggen die inhoudt dat het motorrijtuig door de ander werd bestuurd op het moment dat de overtrekking werd begaan.

De voorgestelde regeling sluit echter niet uit dat bijv. een vriend of familielid bereid is voor de punten op te draaien teneinde daarmee verlies van de geldigheid van het rijbewijs van de bestuurder te voorkomen, ook indien daarvoor valsheid in geschrifte moet worden gepleegd. Dit maakt het systeem fraudegevoelig. Deze constatering en de omstandigheid dat verdere aanscherping van het systeem op dit punt niet mogelijk is, doet naar onze mening zodanig afbreuk aan de preventieve werking en daarmee de doeltreffendheid van het puntenstelsel, dat van invoering moet worden afgezien.

1.3. Ervaringen buitenland

Enkele Europese landen kennen een met het door onze ambtsvoorgangers voorgestelde puntenstelsel vergelijkbaar stelsel. In Duitsland bijvoorbeeld bestaat reeds 20 jaar een puntenstelsel en in Frankrijk is in juli 1992 een puntenstelsel ingevoerd.

De werkingssfeer van de stelsels in deze landen is aanzienlijk ruimer dan van het stelsel zoals dat in Nederland zou zijn voorgesteld; ook relatief lichte overtredingen vallen in deze landen onder de werkingssfeer van het puntenstelsel. Daar staat tegenover, en dat is een belangrijk gegeven, dat het buitenland geen wet kent die vergelijkbaar is met de Wet Mulder.

Over de werking van het puntenstelsel in bovengenoemde landen is niet veel bekend; er is slechts een beperkt aantal evaluatiestudies uitgevoerd. Studies waarin een positief effect is vastgesteld op overtredingsfrequentie en ongevallen hebben betrekking op een relatief korte periode vlak na invoering van de maatregel. Het is dan ook de vraag of ook op langere termijn sprake is van een positief effect. De ontwikkeling van de verkeersonveiligheid in Frankrijk onderstreept dit duidelijk. Een evaluatiestudie laat in de eerste maanden na invoering van het puntenstelsel in Frankrijk een aanzienlijke slachtofferreductie zien ten opzichte van dezelfde periode in het voorafgaande jaar: ruim 11% minder doden en ruim 9% minder ernstig gewonden. Hoewel het op grond van deze vergelijking niet mogelijk is aan te tonen of deze reductie een gevolg is van de invoering van het puntenstelsel, is de omvang van de reductie wel zo groot dat het aannemelijk is dat een zeker positief effect is uitgegaan van de maatregel. De reductie is dan voornamelijk het gevolg van de afschrikkende werking van invoering van het stelsel. Het beeld in Frankrijk over 1993 is evident minder gunstig. Gedurende de eerste vier maanden van 1993 zette de positieve ontwikkeling van het aantal verkeersdoden zich weliswaar door, maar in mindere mate. In de periode mei–september 1993 echter was sprake van een hoger aantal verkeersdoden dan in dezelfde periode in '92. Het laatste kwartaal van '93 laat weer een gunstiger beeld zien, dat echter vooral wordt toegeschreven aan externe factoren zoals de weersomstandigheden. Wij wijzen met nadruk erop dat het vrijwel onmogelijk is om op basis van dit soort informatie duidelijke conclusies te trekken over de effectiviteit van een puntenstelsel.

Gelet op het voorgaande is onze conclusie dat het nagenoeg onmogelijk is om op basis van buitenlandse ervaringen harde uitspraken te doen over de mogelijke werking van een puntenstelsel in Nederland; daarvoor verschillen de stelsels en de overige handhavinginstrumenten in de diverse landen te veel van elkaar. Daar komt nog bij dat weinig bekend is over de effectiviteit van puntenstelsels in andere landen. Aan de buitenlandse ervaringen zijn derhalve naar onze mening geen argumenten te ontleen voor invoering van een puntenstelsel in Nederland.

1.4. Conclusie

Gelet op bovenstaande inzichten is het kabinet tot de slotsom gekomen dat van indiening van het wetsvoorstel puntenstelsel dient te worden afgezien.

2. Andere maatregelen

Nu thans wordt afgezien van de indiening van het wetsvoorstel puntenstelsel, is het van belang te bezien of de bestaande instrumenten kunnen worden aangepast in die zin, dat zij krachtiger dan thans de verkeersveiligheid kunnen bevorderen. Net als bij het puntenstelsel gaat de aandacht daarbij uit naar de sancties betreffende de rijbevoegdheid, alsmede naar andere sancties die de pleger van een verkeersdelict direct treffen in zijn mogelijkheden om als bestuurder van een motorrijtuig aan het verkeer deel te nemen. Daarbij richt onze aandacht zich vooral op de alcohol- en snelheidsdelicten. Het voorgestelde puntenstelsel zou immers vooral van betekenis zijn geweest voor deze delicten. Zo'n 15% van de puntentoekenningen zou betrekking hebben op alcoholdelicten en zo'n 65% op de ernstiger snelheidsdelicten. Een mogelijkheid om tegen deze delicten op te treden vormen de regelingen van de invordering en inhouding van rijbewijzen en van de bijkomende straf van de ontzegging van de rijbevoegdheid, neergelegd in de artikelen 164, 179 en 180 van de Wegenverkeerswet 1994. De inbeslagname van het motorrijtuig waarmee het delict is begaan is een andere mogelijkheid. Wij zullen kort op deze mogelijkheden ingaan.

a. Aanscherping van de regeling van de ontzegging van de rijbevoegdheid

Omdat de invoering van het puntenstelsel werd voorzien op een korte termijn na de inwerkingtreding van de Wegenverkeerswet 1994, is ervan afgezien in die wet veranderingen aan te brengen in de regeling van de bijkomende straf van de ontzegging van de rijbevoegdheid (OBM). Nu besloten is af te zien van de invoering van een puntenstelsel, kan alsnog in een aantal verbeteringen van de regeling van de OBM worden voorzien. Dit is gebeurd in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de wijziging van de regelingen van de invordering en inhouding van rijbewijzen en de bijkomende straf van ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen, zoals dat heden bij de Tweede Kamer is ingediend. Een belangrijke verbetering hierbij is dat de OBM niet meer ingaat zodra de rechterlijke uitspraak voor tenuitvoerlegging vatbaar is geworden, maar dat het tijdstip waarop de OBM ingaat zal worden bepaald door het openbaar ministerie. Hierdoor zal kunnen worden vermeden dat over het tijdstip van ingang van de OBM onduidelijkheid bestaat of dat de OBM ingaat terwijl de betrokkene daarvan niet op de hoogte is. Ook de bepaling dat de termijn van de ontzegging van de rijbevoegdheid van rechtswege wordt verlengd met het aantal dagen waarmee het rijbewijs na de ingang van de ontzegging te laat is ingeleverd, is een verbetering.

b. Aanscherping invordering en inhouding rijbewijzen

Zoals gezegd is heden bij de Tweede Kamer ingediend het wetsvoorstel tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de wijziging van de regelingen van de invordering en inhouding van rijbewijzen en de bijkomende straf van ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen. Ter verbetering van de bestrijding van ernstige snelheids-overtredingen wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld dat bij ernstige snelheidsovertredingen waarna staandehouding volgt, altijd tot invordering van het rijbewijs dient te worden overgegaan. Dit houdt in dat de politie het rijbewijs dient in te vorderen, indien zij constateert dat een snelheidslimiet met meer dan vijftig kilometer wordt overschreden. Indien het een overtreding van meer dan zeventig kilometer betreft, of indien er gevaar voor recidive is, is het openbaar ministerie bevoegd het rijbewijs in te houden. Deze regeling is analoog aan de sinds februari 1992 bestaande regeling voor de invordering en inhouding van rijbewijzen bij ernstige alcoholovertredingen. Op deze wijze is de delinquent direct zijn rijbewijs kwijt en wordt hij ter plekke geconfronteerd met de gevolgen van zijn gedrag: een verbod om als bestuurder van een motorrijtuig deel te nemen aan het verkeer.

c. Administratieve inhouding

Het feit dat – om redenen zoals hierboven uiteengezet – besloten is van invoering van het puntenstelsel af te zien neemt niet weg dat wij bepaalde elementen van het voorgestelde stelsel zeker waardevol vinden. Wij denken daarbij met name aan het automatisme van het voorgestelde systeem. Het wetsvoorstel puntenstelsel voorzagt in de ongeldigheid van het rijbewijs voor een in de wet vastgelegde periode bij de onherroepelijke afdoening van in de wet genoemde delicten. In deze systematiek vloeit de sanctie van de ongeldigheid van het rijbewijs, zonder tussenkomst van de rechter, voort uit de wet. Het idee hierbij is dat het rijbewijs een vergunning is, en dat deze wordt ingetrokken indien de vergunninghouder zich niet aan de vergunningvoorwaarden houdt. Een groot voordeel van deze systematiek is dat vooraf vaststaat welke sanctie de pleger van een delict kan verwachten, waardoor een meer afschrikwekkende en daarmee preventieve werking van de sanctie zal uitgaan. Thans onderzoeken wij de mogelijkheden een dergelijke systematiek te gebruiken, door het op administratieve leest schoeien van de regeling van de invordering en inhouding van het rijbewijs en de OBM.

d. Inbeslagname motorrijtuig

Tevens onderzoeken wij in hoeverre het haalbaar en wenselijk is een speciale wettelijke regeling te ontwerpen voor de inbeslagname van motorrijtuigen waarmee een ernstig verkeersdelict is begaan. In de huidige praktijk van de inbeslagname doet zich een aantal knelpunten voor. Zo is inbeslagname problematisch wanneer niet de bestuurder maar bijvoorbeeld een leasemaatschappij de eigenaar van de auto is. Tevens vormen een probleem de verkoop van het voertuig indien dit verbeurd wordt verklaard, alsmede de praktische en financiële kanten van de bewaring en de opslag van in beslag genomen voertuigen.

Naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek naar de maatregelen genoemd onder c en d, zullen wij u medio dit jaar bij brief informeren, dan wel een wetsvoorstel voorbereiden.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager