

Vergaderjaar 2001–2002

26 115

Meerjarenprogramma Verkeersveiligheid 1998–2002

Nr. 27

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 januari 2002

Aan de vooravond van ons Algemeen Overleg over verkeersveiligheid van 31 januari a.s. hecht ik er aan u nader te informeren over de voortgang bij de uitvoering van enkele moties.

1. Terugsluizen ontvangsten boeten en transacties naar decentrale overheden

De Tweede Kamer heeft verzocht een voorstel uit te werken inzake verdeelsleutels voor compensatie uit boeten en transacties van de kosten van decentrale overheden voor verkeersmaatregelen en projecten Duurzaam Veilig¹.

In vervolg op het kabinetsstandpunt IBO-V van december 1997² is onderzoek verricht naar de kansen en risico's van varianten van verkeershandhaving door het bestuur. In een brief van 15 november jl. hebben de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden, Verkeer en Waterstaat en Justitie de Tweede Kamer der Staten-Generaal hun reactie op het door de Rijksuniversiteit Groningen verrichte onderzoeksresultaat medegedeeld. Kort samengevat komt deze reactie er op neer, dat de handhaving van parkeerovertredingen van de Wet administratieve handhaving verkeersvoorschriften aan de wegbeheerders zal worden overgedragen. Verder gaan politie, openbaar ministerie en de bestuurlijke actoren op het gebied van de verkeersveiligheid werken aan «best practices» voor de samenwerking bij de verkeershandhaving. Daartoe zal gestart worden met enkele pilots met procesbegeleiding, evaluatieonderzoek en ontwikkeling van «best practices». Deze kunnen vervolgens landsdekkend verder worden ontwikkeld en in praktijk gebracht. Het streven is er op gericht deze «best practices» zo veel mogelijk van toepassing te doen zijn op de integrale verkeershandhaving. Dat houdt in dat zo veel mogelijk zowel de additionele capaciteit ten behoeve van de regionale projecten verkeershandhaving, als de capaciteit uit de basispolitiezorg, als de mogelijk op decentraal niveau voor verkeershandhaving beschikbaar gestelde toezichtscapaciteit voor de publieke ruimte in

¹ Kamerstukken II, 2000–2001, 26 115, nr. 18.

² Kamerstukken II, 1997–1998, 25 846, nr. 1.

afstemming tussen politie, openbaar ministerie en decentraal bestuur zal worden ingezet. Dat laat overigens onverlet dat de gebruikelijke beheers- en gezagsverhoudingen voor de regionale politiekorpsen daarbij van toepassing blijven.

De regionale projecten verkeershandhaving worden op grond van het kabinetsstandpunt IBO-V van december 1997 gefinancierd uit de opbrengsten van boeten en transacties. Per saldo komt het stelsel er op neer dat een landsdekkend programma van regionale projecten verkeershandhaving wordt uitgevoerd dat gefinancierd wordt uit de ontvangsten uit boeten en transacties van deze projecten. Aanwenden van deze middelen ten behoeve van door de decentrale overheid genomen verkeersmaatregelen en projecten Duurzaam Veilig zou ten koste gaan van de in de afgelopen jaren geïntensiveerde verkeershandhaving. Voor compensatie van door decentrale overheden gemaakte kosten is derhalve geen ruimte. Dit zou immers de continuïteit in de financiering van de regionale projecten verkeershandhaving aantasten. Daarbij moet wel worden aangetekend dat een groot deel van de kosten van decentrale overheden wordt gemaakt door het in dienst nemen van bijzondere opsporingsambtenaren belast met de uitoefening van het parkeertoezicht in het kader van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften. Het voorstellen als verwoord in voornoemde brief van 15 november jl. om het parkeertoezicht naar het decentraal bestuur over te hevelen leidt er toe, dat ontvangsten van de parkeerboetes niet meer naar 's Rijks kas, maar naar het decentraal bestuur toevloeien. Daarmee is in financiële zin in grote mate aan de strekking van de motie tegemoet gekomen.

Voor het overige is het van belang te onderkennen, dat projecten in het kader van NVVP en Duurzaam Veilig een zelfstandige financiering kennen, zoals ook de financiering van de verkeershandhaving een eigen dynamiek heeft. Voor wat betreft dit laatste verwijs ik naar het kabinetsstandpunt IBO-V van december 1997¹ waarin de contouren zijn uiteengezet van de financiering van de intensivering van de verkeershandhaving, die in de afgelopen jaren in de regionale projecten verkeershandhaving zijn beslag heeft gekregen.

2. Aanpak stelselmatige verkeersovertreders

In twee moties² heeft de Tweede Kamer verzocht om de stelselmatige verkeersovertreder aan te pakken, resp. deze aanpak te faciliteren. Het gaat om:

- registratie van verkeersovertredingen door het CJIB naar soort en aantal per kentekenhouder en bij overschrijding van een tevoren vastgestelde mate deze overtredingen in handen van het openbaar ministerie stellen die vervolgens de zaak op maat kan afdoen;
- uitwerking van een registratiesysteem, waardoor het CBR notoire overtredders confronteert met een rijvaardigheidsonderzoek dat kan uitmonden in een educatieve maatregel of intrekking gedurende kortere of langere tijd van het rijbewijs.

Per saldo strekken deze moties ertoe de stelselmatige overtreder aan te kunnen pakken. Met de Tweede Kamer ben ik van mening dat de aanpak van de stelselmatige verkeersovertreder een hoge prioriteit verdient. Voor zover het strafrecht van toepassing is op de geconstateerde verkeersovertreding wordt in de eis van het openbaar ministerie steeds rekening gehouden met de mate van recidive.

Voor wat betreft overtredingen die in de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften zijn opgenomen, is het van belang vast te stellen dat het naar alle waarschijnlijkheid om een zeer geringe groep mensen gaat, maar dat dit niet wegneemt dat de zichtbaarheid van hun

¹ Kamerstukken II, 1997–1998, 25 846, nr. 1.

² Kamerstukken II, 2000–2001, 26 115, nrs. 19 en 20.

overtredingen al gauw kan leiden tot afnemend normbesef bij de overige verkeersdeelnemers. Daarvan zal vooral sprake zijn wanneer de indruk ontstaat dat deze stelselmatige normovertreder ongemoeid wordt gelaten of aan de mazen van het net ontsnapt. Overigens verdient ook overigens stelselmatig daderschap steeds extra aandacht binnen de rechtshandhaving.

Bij de aanpak van de stelselmatige verkeersdeelnemer heb ik de volgende aanpak voor ogen:

- a) Nog voor het komend zomerreces wordt het puntenrijbewijs voor de beginnende bestuurder ingevoerd. Bij herhaling plegen van enkele wettelijke aangewezen, strafrechtelijk gesanctioneerde verkeersdelicten zal leiden tot intrekking van het rijbewijs van beginnende bestuurders. Daarmee wordt – althans voor een beperkte groep – een bijzondere regeling voor de aanpak van recidive in het verkeersrecht geïntroduceerd, die tegemoet komt aan de strekking van de moties. De ervaring bij het ontwerpen van een dergelijke regeling leert dat de grootste zorgvuldigheid in zowel wets- als uitvoeringstechnisch opzicht onontbeerlijk is om tot een werkbare regeling te komen.
- b) Op basis van de ervaringen met dit puntenrijbewijs kan de doelgroep – thans de beginnende bestuurder die nog geen vijf jaar in het bezit is van een rijbewijs – worden vergroot of kan een groter aantal delicten resp. ook minder ernstige delicten onder de werking van het rijbewijs voor de beginnende bestuurder worden gebracht. Daarbij kunnen we denken aan een langere periode voor de beginnersstatus – thans is een periode van vijf jaar voorzien – of een grotere reikwijdte door overtredingen die thans nog onder gezag van de Wet administratieve handhaving verkeersvoorschriften worden bestraft. Bij wijze van voorbeeld kan worden overwogen wat het effect ervan zou zijn wanneer we ook de wat kleinere snelheidsovertredingen zouden meenemen in het beginnersrijbewijs. Op deze wijze kan een geleidelijke en stapsgewijze introductie van de aanpak van stelselmatig daderschap op verkeersterrein tot stand worden gebracht.
- c) Staan of vallen echter doet de aanpak van het stelselmatig daderschap met slim, op de specifieke dadergroep gericht verkeerstoezicht. In diverse regio's experimenteert de politie met een dergelijke aanpak, waarbij op specifieke locaties, specifieke tijdstippen en specifieke daders gericht verkeerstoezicht wordt uitgeoefend. «Maatwerk» is hierbij steeds het motto. Weer een ander experiment is er op gericht het opmaken van proces-verbaal te vergemakkelijken in gevallen dat door specifieke omstandigheden niet tot staandehouding kan worden overgegaan. Ik doel hierbij op de «Horkenlijn» een experiment van het regiokorps Gelderland Midden, waaraan recent de media enige aandacht hebben besteed. Dergelijke experimenten onderstrepen mijn vertrouwen in de mate waarin de regionale politiekorpsen in staat zijn dergelijke experimenten te ontwikkelen en de ervaringen uit te dragen.

Bij het werken aan rechtshandhaving komt het vrijwel steeds aan op het verwerkelijken van evenwicht. Het gaat daarbij om verschillende, ongelijksoortige evenwichten. Om het evenwicht tussen preventief en repressief optreden, het evenwicht tussen rechtsbescherming en doelmatigheid, het evenwicht tussen rechtszeker- en rechtsgelijkheid en het realiseren van beleidsdoelstellingen, het evenwicht tussen doeltreffendheid en voldoende draagvlak onder het publiek. Voor verkeershandhaving – geregeld het visitekaartje van de rechtshandhaving genoemd – komt het er op aan deze evenwichten op een transparante manier te verwerkelijken. Om aan deze verschillende evenwichten goed recht te doen maken administratief-rechtelijk gehandhaafde delicten geen deel uit van de bijzonder regeling voor de aanpak van recidive van het rijbewijs voor de beginnende bestuurder.

In de eerste plaats verdraagt het verstrekking van intrekking van het rijbewijs zich slecht met het constateren van overtredingen op alleen kenteken. Dat de houder van het in te trekken rijbewijs daadwerkelijk de bestuurder van auto waarmee de verkeersovertreding werd gepleegd kan immers niet worden bewezen. Hiermee hangt een tweede bezwaar samen van een recidiveregeling voor administratiefrechtelijk gehandhaafde verkeersovertredingen: bestuurders van voertuigen die niet de eigenaar van dat voertuig zijn, maar het voertuig op lease-, leen- of huurbasis gebruiken zouden voor de recidiveregeling immuun zijn. Dit verschil in rechtspositie is niet objectief te rechtvaardigen, zodat een dergelijke recidiveregeling op gespannen voet met de rechtsgelijkheid komt te staan. Bovendien zullen voertuigbestuurders, die zich ervan bewust zijn tot de categorie recidivisten te behoren – en dat nu is juist de groep die we met een bijzondere recidiveregeling zouden willen aanpakken – zich door in toenemende mate gebruik te maken van leen-, huur- of leasevoertuigen aan de gevolgen van zo'n recidiveregeling onttrekken. Dat zou afbreuk aan de effectiviteit van de recidiveregeling doen. In dat verband is van belang dat een quick scan van het CJIB naar stelselmatig daderschap van overtredingen van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften de indruk heeft bevestigd dat het leeuwendeel van de stelselmatische overtredingen gepleegd wordt door bestuurders die niet tegelijk eigenaar van het bestuurde voertuig zijn. Voorts is van belang dat diezelfde quick scan van het CJIB indiceert, dat we het over een zeer beperkt aantal verkeersdeelnemers hebben. Tenslotte zou een recidiveregeling, waarin delicten van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften worden meegewogen mogelijk het stelsel van deze wet geheel ontwrichten. Deze wet is indertijd tot stand gebracht om binnen marges van rechtsstatelijkheid en rechtsgelijkheid een doeltreffend en doelmatig stelsel van handhaving en rechtsbescherming te faciliteren. De Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften draagt er op deze wijze flink aan bij om de zo ambitieuze doelstelling voor de versterking van de verkeersveiligheid te verwerkelijken. Per saldo blijkt het stelsel in ieder geval in zoverre op een geloofwaardige manier te functioneren, dat het aantal bezwaar- en beroepsprocedures zeer beperkt blijft met resp. 4 en 0,5% van het aantal aangebrachte zaken. Het is aannemelijk, dat in het geval dat overtredingen van administratiefrechtelijk gehandhaafde verkeersvoorschriften in een recidiveregeling worden meegewogen het percentage bezwaar- en beroepszaken flink zal stijgen. Het belang om de sanctie ongedaan te maken wordt enorm vergroot wanneer de afzonderlijke sancties uiteindelijk tot intrekking van het rijbewijs kunnen leiden. Het is van grote betekenis te onderkennen dat het bij de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften om enorme aantallen overtredingen gaat: aangenomen wordt dat er in 2001 in totaal meer dan 8 miljoen overtredingen bij het CJIB zijn verwerkt. Zelfs een geringe verhoging van de beroeps- en bezwaarpercentages zou al leiden tot een niet te verwerken extra belasting van de bezwaar- en beroepsinstanties en daarmee tot ontwrichting van het stelsel van rechtsbescherming. Dat een registratiesysteem voor stelselmatig daderschap in het kader van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften overigens enorme aanpassingen van de CJIB systemen zou vergen is, tenslotte, niet zonder betekenis, vooral wanneer we de beperkte omvang van de doelgroep en het gegeven dat de doelmatigheid en doeltreffendheid gemakkelijk ondergraven kan worden in de beschouwing betrekken.

Ik hecht er daarom aan voor wat betreft de aanpak van de stelsmatige verkeersovertreder voort te bouwen op de weg die we met het «puntenrijbewijs» voor de beginnende bestuurder gaan inslaan en de initiatieven die binnen de politiekorpsen worden genoemd om gericht en specifiek op de stelselmatige verkeersovertreders gericht toezicht uit te oefenen. Op basis van de ervaringen met het puntenrijbewijs zouden we regelingen

rond stelselmatig daderschap in het verkeer in het geval de noodzaak zich daartoe aandient na enige tijd kunnen verbreden en verfijnen.

Concluderend ben ik van mening dat een geleidelijke en stapsgewijze aanpak van de stelselmatige verkeersovertreder die zo veel mogelijk op bestaande fundamenten voortbouwt de voorkeur verdient boven introductie van nieuwe methoden. Voor het aanpakken van stelselmatige overtreder zal het vooral moeten komen van een uitgekiend toezicht. In de boezem van de regionale projecten verkeershandhaving komen veelsoortige initiatieven tot stand om hinderlijk verkeersgedrag aan te pakken. Deze initiatieven richten zich soms op specifieke dadergroepen, soms op specifieke tijdstippen en locaties en weer in andere gevallen op het vergemakkelijken van het opmaken van ambtsedig procesverbaal. Dergelijk maatwerk acht ik veelbelovend en in samenwerking met de regionale politiekorpsen zullen we verbreding, verdieping en verfijning van dergelijke initiatieven zo veel mogelijk bevorderen.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals