

Vergaderjaar 2006–2007

**28 642**

## **Sociale veiligheid openbaar vervoer**

**Nr. 19**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 april 2007

Bij brief van 15 november 2005 (28 642, nr. 15) is door mijn ambtsvoorganger, mede namens de toenmalige Minister van Verkeer en Waterstaat, het rapport «Hoe zetten we ze 't betaald? Onderzoek naar de sanctionering van zwartrijden na invoering van ET/BTS» aangeboden. Zij lieten u weten dat het onderzoek een aantal interessante suggesties heeft opgeleverd voor de sanctionering van zwartrijden na invoering van electronic ticketing en beheerste toegang stations (ET/BTS) en dat in overleg met onder meer de openbaar vervoersbedrijven, het Openbaar Ministerie (OM) en de politie nader bezien zou worden welke van deze ideeën in de praktijk gebruikt kunnen gaan worden. Daarbij is als uitgangspunt genomen dat primair de civielrechtelijke weg wordt gekozen en het strafrecht als ultimum remedium zal worden ingezet als dat evident nodig is om de eigen verantwoordelijkheid van en de uitvoering van publieke taken door de vervoersbedrijven te ondersteunen.

Aan het OM, de politie en het platform sociale veiligheid openbaar vervoer, waaraan zowel door de vervoersbedrijven als de vervoersautoriteiten deel wordt genomen, is gevraagd om te reageren op de in het rapport opgenomen conclusies en aanbevelingen en onze eerste reactie daarop in de bovengenoemde brief aan uw Kamer. Op basis van de reacties kan worden geconcludeerd dat de hoofdlijnen van onze eerste reactie worden onderschreven. Mede namens de Minister van Verkeer en Waterstaat kan ik u mededelen dat onze afrondende reactie met betrekking tot de in het rapport opgenomen conclusies en aanbevelingen als volgt luidt:

- 1. Het is uit het oogpunt van de marktwerking in het openbaar vervoer consequenter en principieel juister als vervoerders zelf in hun vervoersvoorwaarden langs civielrechtelijke weg hun sanctiebeleid bepalen.*

Deze aanbeveling kunnen wij volgen als daarmee wordt beoogd het in de voorfase opleggen van «een boete» om eventuele strafrechtelijke afdoening te voorkomen. Wij onderkennen dat het veiligheidsbeleid in het

lokale of regionale openbaar vervoer veelal onderdeel is van het algemene veiligheidsbeleid binnen een bepaalde regio of stad. Daarin kunnen redenen liggen om in overleg tussen de vervoersautoriteit en het vervoersbedrijf te kiezen voor lokaal of regionaal maatwerk. Dit lokaal of regionaal maatwerk komt er veelal op neer dat reizigers de mogelijkheid wordt geboden om tegen een bedrag variërend van € 10 tot € 20 alsnog een eenmalige (dag)kaart aan te schaffen. Dit beleid past ook binnen de decentralisatie van bevoegdheden inzake openbaar vervoer naar provincies en stadsregio's als opdrachtgevers van het lokale en regionale openbaar vervoer. Wanneer de reiziger niet direct betaalt of problemen veroorzaakt, vervalt het aanbod en worden de ritprijs en de wettelijke verhoging van € 35 alsnog in rekening gebracht.

*2. Pas strafvervolgning van zwartrijders op basis van de Wet personenvervoer 2000 alleen als ultimum remedium toe.*

De aanbeveling om zwartrijden primair civielrechtelijk te handhaven wordt door ons onderschreven. Het strafrecht hoort slechts als ultimum remedium ingezet te worden. De huidige situatie komt daar al grotendeels mee overeen. Bij ruim 90% van de betrapte zwartrijders treden de vervoersbedrijven gebruikmakend van de civielrechtelijke mogelijkheden, naast of voorafgaand aan de mogelijkheden die de Wet en het Besluit Personenvervoer 2000 hen bieden, zelf op. Ook zijn er door vervoersbedrijven, aanvullend op de wettelijke mogelijkheden, met het OM afspraken gemaakt dat er door inschakeling van incassobureaus wordt geprobeerd om de ritprijs en de wettelijke verhoging van € 35 op zwartrijders te verhalen. Pas als dit niet lukt, worden processen-verbaal aan het OM doorgezonden. Van de door de onderzoekers genoemde mogelijkheid van loonbeslag ten behoeve van de inning van langs civielrechtelijke weg opgelegde sancties wordt thans door de vervoersbedrijven geen gebruik meer gemaakt. Dit is in het verleden wel gebeurd, maar met weinig tot geen resultaat. Bij de vervoersbedrijven bestaat echter de bereidheid om, nadat is bekeken of deze weg nu meer resultaat zou kunnen opleveren, door middel van een pilot te onderzoeken of het gebruikmaken van de civielrechtelijke weg, die op basis van artikel 475b e.v. van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering openstaat, een bijdrage kan leveren aan een hoger inningspercentage bij zwartrijders. Indien deze weg nu succesvol(ler) blijkt, kan worden gestimuleerd dat vervoersbedrijven ten behoeve van de uniformiteit kiezen voor een efficiënte, gezamenlijke aanpak. Zo zou een extra bijdrage kunnen worden geleverd aan het beleid om bij de aanpak van zwartrijden het strafrecht slechts als ultimum remedium in te zetten.

Conform de in het kader van het Nationaal Veiligheidsarrangement Spoorvervoer tussen het OM en de NS, maar niet met de regionale spoorvervoerders, gemaakte afspraak, zal het OM na invoering van ET/BTS wel de notoire zwartrijders en degenen die zich niet wensen te identificeren effectief aanpakken. Daarnaast staat natuurlijk ook voor zwartrijders die zich gewelddadig gedragen tegen het personeel van vervoersbedrijven buiten kijf dat er tegen hen strafrechtelijk zal worden opgetreden. Om daarover tot eenduidige afspraken te komen, wordt er momenteel in het kader van het actieprogramma «Aanpak agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak» gewerkt aan één landelijke procedure voor de politie en het OM bij de strafrechtelijke aanpak van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Gepland is dat deze procedure op 1 juli 2007 gereed zal zijn.

3. *Voor het bestuursrecht is bij de aanpak van zwartrijders geen rol weggelegd, wel worden aanvullende en/of alternatieve sancties genoemd die in individuele gevallen zouden kunnen worden toegepast.*

Met betrekking tot de door de onderzoekers gedane suggestie om notoire zwartrijders te vervolgen voor flessentrekkerij (artikel 326a van het Wetboek van Strafrecht) lieten wij eerder weten niet zo optimistisch te zijn. Navraag bij het OM heeft dit optimisme niet verhoogd. Om een «flessentrekkerijzaak» succesvol voor de rechter te brengen, is dossieropbouw van cruciaal belang. In het geval een verdachte bij diverse vervoersbedrijven en in diverse delen van het land zwartrijdt, bemoeilijkt dit de dossieropbouw; zeker als het een persoon betreft zonder vaste woon- of verblijfplaats. Tevens is de frequentie (herhaling in korte tijd) een belangrijk aspect in de bewijsvoering met betrekking tot flessentrekkerij. Het dient om «een gewoonte» te gaan. Alleen een hele hoge frequentie van zwartrijden zal naar verwachting door de rechter als «een gewoonte» worden aangemerkt. In geval van zwartrijden is er bovendien geen sprake van «het kopen van goederen met het oogmerk om zonder volledige betaling zich of een ander de beschikking over die goederen te verzekeren». Voor de door de onderzoekers aanbevolen beperkte wijziging van het wetsartikel waarin flessentrekkerij strafbaar is gesteld, zien wij geen redenen. Dit heeft geen meerwaarde naast de al bestaande juridische mogelijkheden om tegen zwartrijden op te treden.

Ten aanzien van de door de onderzoekers voorgestelde aanvullende en/of alternatieve sancties, die in individuele gevallen zouden kunnen worden toegepast, hebben de vervoersbedrijven laten weten dat zij tegen een verplicht OV-abonnement voor notoire zwartrijders zijn. Deze personen reizen veelal niet alleen zwart, maar veroorzaken daarbij ook veelvuldig overlast. Het betreft vaak personen zonder een vaste woon- of verblijfplaats, met psychische en/of alcohol- en/of drugsproblemen. Het risico is volgens de vervoersbedrijven zeer wel aanwezig dat dergelijke personen, met een OV-abonnement, meer nog dan nu al het geval is, het openbaar vervoer als hun vaste woon- of verblijfplaats zullen kiezen, met alle overlast vandien.

De door de onderzoekers genoemde mogelijkheid van een reisverbod voor notoire zwartrijders is op basis van de Wet Personenvervoer 2000 al mogelijk. Dit is in 2004 door middel van de «Handreiking voor reis- en verblijfsverboden in het openbaar vervoer» onder de aandacht gebracht van de vervoersbedrijven, politie en OM. Nadere uitwerking van dit alternatief is derhalve niet nodig. Wel zal worden gezien of de handreiking die nogal juridisch van karakter is voor de mensen die er in de praktijk mee werken beter toepasbaar kan worden gemaakt en in dit kader kan worden voorzien van «best practices».

#### *Tot slot*

Zwartrijden zal met de invoering van ET/BTS naar verwachting wel afnemen, maar niet worden uitgebannen. Uitgangspunt is dat voor de aanpak van de overblijvende zwartrijders primair de civielrechtelijke weg wordt gekozen en het strafrecht als ultimum remedium zal worden ingezet als dat evident nodig is om de eigen verantwoordelijkheid van en de uitvoering van publieke taken door de vervoersbedrijven te ondersteunen. Vóórdat de invoering van ET/BTS is afgerond – dit zal naar verwachting in 2009 plaatsvinden – zal het OM na raadpleging van de daarbij betrokken

partijen de condities aangeven waaronder nog tot strafrechtelijke vervolging van zwartrijden zal worden overgegaan.

De minister van Justitie,  
E. M. H. Hirsch Ballin