

Vergaderjaar 2023–2024

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

29 398

Maatregelen verkeersveiligheid

Nr. 834

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 januari 2024

In deze brief licht ik de inspanningen toe die ik pleeg om door middel van verkeershandhaving bij te dragen aan het vergroten van de verkeersveiligheid. Inspanningen die zeer noodzakelijk zijn. Het aantal verkeersslachtoffers stijgt en volgens de voorspellingen zet deze stijging door¹. Het aantal verkeersdoden lag in 2022 met 745 op het hoogste niveau sinds 2008. Ik ben me er zeer van bewust dat achter deze cijfers ongelofelijk veel leed schuilgaat. Het stijgend aantal verkeersslachtoffers is dan ook een zeer zorgelijke ontwikkeling die van ons allen inzet vraagt om het tij te keren. Daarbij zijn mijn inspanningen op twee hoofdpunten gericht: het vergroten van de pakkans én het effectief en streng straffen. Op het vergroten van de pakkans zet ik op verschillende manieren in. Dat zal ik in deze brief toelichten. De mogelijkheden om streng te straffen zijn er al in ons verkeersrecht. Maar ik investeer ook verder in het strenger en het vooral effectiever straffen van verkeersmisdrijven. Ook dat zal ik in deze brief toelichten. Tenslotte wordt in deze brief aangegeven hoe enkele moties worden uitgevoerd die recent door uw Kamer zijn aangenomen.

Motie Mutluer: effect van de verhogingen van verkeersboetes in de afgelopen vijf jaren

Uw Kamer heeft op 24 oktober jl. de motie van lid Mutluer (Kamerstuk 29 279, nr. 818) aangenomen die vraagt om te onderzoeken in hoeverre in de afgelopen vijf jaar de hoogte van het verkeersboetebedrag heeft bijgedragen aan de vergroting van de verkeersveiligheid. Een dergelijk onderzoek zal, zoals in de Kamerbrief ter appreciatie van de motie eerder is aangegeven, om verschillende redenen geen tot weinig meerwaarde hebben². Naar het effect van de hoogte van een verkeersboete op het aantal overtredingen is eerder onderzoek gedaan³. Daaruit blijkt een verband tussen de hoogte van een verkeersboete en het overtredingsper-

¹ TK 2023–2024, 29 398, nr. 1084.

² TK 2023–2024, 29 398, nr. 1079.

³ SWOV (2019). Verkeershandhaving. SWOV-factsheet, september 2019. SWOV, Den Haag.

centage. Elk procent boeteverhoging leidt tot ongeveer 0,2 procent afname van het aantal overtredingen. Maar onderzoek naar het directe effect van de hoogte van boetes op de verkeersveiligheid is heel lastig uit te voeren. De verkeersveiligheid is van vele factoren afhankelijk, waaronder bijvoorbeeld de drukte op wegen, pakkans, preventieve maatregelen en maatschappelijke ontwikkelingen, zoals meer of minder alcoholgebruik in het verkeer. De hoogte van de boetes voor overtredingen zijn daar slechts een onderdeel van. Een onderzoek dat specifiek kijkt naar dat onderdeel zal dus naar verwachting weinig bruikbare conclusies opleveren. Daarnaast is een dergelijk onderzoek ook relatief kostbaar en vraagt het veel inzet van politie en het OM. Gezien de beperkte meerwaarde acht ik het daarom niet gepast of nuttig om dit nader te onderzoeken.

De motie vraagt verder om voorstellen te doen hoe verkeershandhaving het beste kan bijdragen aan de verkeersveiligheid en de Kamer hierover te informeren. De Kamer wordt over de wijze waarop met de verkeershandhaving bijgedragen wordt aan de verkeersveiligheid halfjaarlijks ter voorbereiding op het commissiedebat verkeersveiligheid, zoals ook met deze brief, geïnformeerd. In deze brief licht ik de laatste stand van zaken ten aanzien van mijn inspanningen om met de verkeershandhaving bij te dragen aan het verbeteren van de verkeersveiligheid.

Opvolging rapport «boetestelsels in balans»

Dat ik geen onderzoek zal starten naar het effect van de boetehoogte op de verkeersveiligheid in de afgelopen vijf jaar betekent niet dat de boetehoogte niet mijn aandacht heeft. Eind mei 2023 is het rapport «Boetestelsels in balans» opgeleverd waarin het OM onderzoek heeft gedaan naar een ontstane disbalans tussen de verschillende sanctiestelsels, de oorzaken hiervoor en scenario's voor mogelijke oplossingen. Het rapport is met het indexeringsbesluit voor de indexering van de verkeersboetes van dit jaar ook naar uw Kamer gestuurd. De adviezen van het OM hebben grote financiële consequenties, gelet op de totale jaarlijkse boeteopbrengsten. Het gaat naar verwachting om een structureel bedrag dat kan oplopen tot 300 miljoen euro. Ambtelijk wordt momenteel met het Ministerie van Financiën en het OM besproken op welke manier er opvolging kan worden gegeven aan dit advies. Gezien de grote financiële consequenties is dit complex. Uw Kamer wordt dit voorjaar nader geïnformeerd over de opvolging van het rapport.

Wetsevaluatie Wahv

Op grond van de Wahv (de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften) worden circa 8 miljoen verkeersovertredingen per jaar verwerkt. Ik vind het van belang dat de Wahv geëvalueerd wordt. Deze wet is in 1992 in werking getreden en is nog niet eerder integraal geëvalueerd. Het is relevant om te weten of de afdoening van verkeersvoorschriften conform de doelen van de wet gebeurt en of zowel de inrichting van de wet zelf als de uitvoering daarvan efficiënt en effectief zijn en daarmee een positief effect op de verkeersveiligheid hebben. Ik heb het WODC gevraagd deze wetsevaluatie uit te voeren.

Inzet op het vergroten van de pakkans

Naast het streng en hard straffen van verkeersmisdrijven is het vergroten van de pakkans de meest effectieve manier om met verkeershandhaving bij te dragen aan de verkeersveiligheid. Er lopen momenteel verschillende initiatieven om de pakkans te vergroten.

1. Extra investeringen in elektronische verkeershandhaving

Om de pakkans, en daarmee de bijdrage aan de verkeersveiligheid, te vergroten investeert het OM momenteel in de aanschaf van nieuwe digitale handhavingsmiddelen. Het gaat om zogenaamde flexflitsers (verplaatsbare flitspalen waarmee op snelheid wordt gecontroleerd) en focusflitsers (waarmee op handheld telefoongebruik kan worden gehandhaafd). De eerste flexflitsers zijn in november 2022 in gebruik genomen. In totaal zijn er nu 50 palen beschikbaar. De eerste focusflitsers zullen naar verwachting na de zomer in gebruik worden genomen. In totaal worden er op dit moment 10 van dit soort systemen aangekocht.

Bij de besluitvorming over de voorjaarsnota vorig jaar is bovendien besloten om vanaf 2025 extra geld beschikbaar te stellen voor verkeershandhavingsmiddelen. Het gaat hier om een bedrag van ongeveer 15 miljoen per jaar. Deze middelen worden toegevoegd aan het verkeershandhavingsbudget van het OM en worden gebruikt om zowel traditionele vormen van geautomatiseerde verkeershandhaving te versterken als ook om nieuwe innovatieve vormen van geautomatiseerde verkeershandhaving verder landelijk uit te rollen. Het gaat om 100 extra vaste flitspalen, 75 extra flexflitsers (boven op de eerdergenoemde 50 palen) en 40 extra focusflitsers (bovenop de eerder genoemde 10 systemen). Deze handhavingsmiddelen worden, passend bij het risicobeeld dat we zien, met name ingezet op het onderliggend wegennet. Het OM is momenteel druk bezig met de aanbesteding voor de aanschaf van deze extra middelen. Met deze investering kan naar verwachting een belangrijke bijdrage worden geleverd aan het verbeteren van het nalevingsgedrag, de verkeersveiligheid en het terugdringen van het aantal slachtoffers.

2. Verhogen aantal staandehoudingen

Niet alleen door middel van elektronische handhaving wordt de pakkans vergroot. De politie zet zich in om ook het aantal staande houdingen verder te laten stijgen. Met resultaat. Uit de (voorlopige) cijfers van het CJIB over 2023 blijkt dat het aantal staande houdingen met een beschikking (boete) als gevolg in 2023 totaal 618.003 bedroeg. Dat is een flinke stijging ten opzichte van het totaal van 517.273 beschikkingen als het gevolg van staande houdingen in het verkeer in 2022.

3. Landelijke uitrol extra feiten handhaving verkeer BOA's

De afgelopen jaren is er middels enkele pilots, in samenwerking met onder meer politie en OM, verkend in hoeverre boa's in staat zijn aanvullende taken met betrekking tot verkeershandhaving uit te voeren, tot welke resultaten dit leidt met betrekking tot de verkeersveiligheid en het nalevingsgedrag, en welke eventuele problemen en risico's zich daarbij voordoen. Het gaat daarbij om het voeren van geen of onjuiste fietsverlichting, het negeren van rood licht door fietsers en voetgangers, en het handheld telefoongebruik door fietsers. De pilots zijn succesvol verlopen en per 1 januari 2024 zijn de in de pilot gehandhaafde verkeersfeiten, conform de eerder toegezegde inzet, toegevoegd aan de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar.⁴ Hiermee is uitvoering gegeven aan de oproep in de motie van de leden Koerhuis en Michon-Derkzen om landelijke uitrol mogelijk te maken.⁵ In de Regeling is opgenomen dat handhaving slechts mogelijk is wanneer in een gezamenlijk handhavingsarrangement – tussen het openbaar

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 29 398, nr. 1075, Rapport «Bevindingen Onderzoek – Evaluatie pilot verkeershandhaving boa's».

⁵ Kamerstukken II 2022/23, 29 398, nr. 1065.

ministerie, de politie en de gemeente – de (rand)voorwaarden zijn beschreven waaronder de handhaving zal plaatsvinden. In dit handhavingsarrangement zal aandacht worden besteed aan een aantal punten die in de pilots naar voren zijn gekomen. Hierbij moet gedacht worden aan de samenwerking met de politie, de informatiepositie van de (direct) toezichthouder, de taakomschrijving en het inwerken van de boa's, en duidelijke communicatie en zorgvuldigheid rondom de invoer van de nieuwe bevoegdheden. In opdracht van mijn departement is door het CCV eind vorig jaar communicatie over de nieuwe bevoegdheden en voorwaarden met gemeenten, politie en OM gedeeld en zal begin 2024 een kennisdelingssessie worden georganiseerd voor de ketenpartners die betrokken zijn bij de verkeershandhaving door boa's. Daarbij zal ook worden gekeken naar de landelijke uitrol en de implementatie van de nieuwe boa-bevoegdheden in andere gemeenten. Daarnaast zal, zoals de eerdergenoemde motie ook vraagt, in samenspraak met relevante ketenpartners worden onderzocht of en welke extra verkeersovertredingen kunnen worden gehandhaafd door boa's. Afhankelijk van welke verkeersovertredingen passend worden geacht zullen deze mogelijk in de praktijk middels pilots worden getest. Deze extra verkeersovertredingen zullen moeten passen binnen het in 2022 gezamenlijk met alle betrokken partners vastgestelde inzetcriterium boa. Het inzetcriterium betekent voor verkeershandhaving dat het te handhaven feit in de openbare ruimte enkel ongemotoriseerd rijdend verkeer betreft.

4. Handhaving opgevoerde elektrische fietsen

De veiligheid van fietsers in het verkeer is een grote zorg. Dit blijkt uit cijfers over het aantal verkeersdoden en -gewonden onder fietsers. Een van de zaken die hier negatief aan bijdraagt is het opvoeren van elektrische fietsen. Om hier effectiever tegen te kunnen handhaven wordt door de politie een nieuwe rollentestbank in gebruik genomen. Deze kan, in tegenstelling tot het oude model, ook elektrische fietsen controleren op de trapondersteuning. Dit ziet zowel op de vraag of er daadwerkelijk getrapt moet worden en of deze ondersteuning wel ophoudt bij een snelheid van meer dan 25 kilometer per uur. Er zullen tussen de 250 en 300 van deze nieuwe rollenbanken in gebruik genomen worden door de politie, waarvan de grootste uitrol begin dit jaar zal plaatsvinden. Voor de zomer zullen alle eenheden in het bezit zijn van een nieuwe rollentestbank.

5. Innovatief project aanpak verkeersveelplegers Oost-Nederland

Verkeersovertredingen zorgen voor gevaarlijke situaties en wetenschappelijk onderzoek toont een duidelijke relatie tussen overtredingen en ongevallen. Verkeersveelplegers vormen daarmee een gevaar voor de verkeersveiligheid. Vanuit die redenering is het Team Verkeer van de politie-eenheid Oost-Nederland gestart met een innovatief project om verkeersveelplegers bewust te maken van hun gedrag in het verkeer en te motiveren tot ander gedrag in het verkeer. Zij hebben dit gedaan door bijna 1500 verkeersveelplegers een «bewustwordingsbrief» te sturen, waarin zij onder meer gewezen worden op de samenhang tussen overtredingen en ongevallen. Onder de verkeersveelplegers vallen bestuurders vanaf 16 jaar en ouder die in de periode oktober 2022 tot en met oktober 2023 minimaal vier keer persoonlijk zijn beboet (dus niet achteraf op kenteken) en daarbij twee keer of vaker staande zijn gehouden vanwege hun rijgedrag. Samen kregen zij 7651 boetes. Naast de bewustwordingsbrief wordt de groep verkeersveelplegers gemonitord door middel van een tijdelijke aandachtsvestiging in het landelijke politie-systeem. Hierdoor krijgt de politie, wanneer een veelpleger met aandachtsvestiging wederom een verkeersovertreding begaat, direct de

informatie over de bewustwordingsbrief en de eerdere verkeersovertredingen. Het initiatief van de eenheid Oost-Nederland kan mogelijk een vervolg krijgen in de andere eenheden.

Strenger en effectiever straffen

Zoals aangegeven richt ik me ook op het strenger, maar vooral effectiever straffen van verkeersmisdrijven. Van belang is allereerst om vast te stellen dat strenger straffen niet altijd effectiever straffen betekent⁶. De motie Bromet (GL-PvdA)⁷ roept op om bij de herziening van de regelgeving rond alcohol in het verkeer, het invorderen van rijbewijzen veel eerder mogelijk te maken. Daarbij is opgemerkt dat de sanctie voor rijden onder invloed in Nederland 425 euro bedraagt terwijl in Duitsland voor dezelfde overtreding het rijbewijs wordt ingenomen. Hieronder ga ik in op de uitvoering van deze motie en leg ik uit waarom een verlaging van de grens niet effectief zal zijn.

Allereerst wil ik ingaan op welke regels er nu al gelden voor het invorderen van het rijbewijs bij rijden onder invloed. Bestuurders die worden betrapt op rijden onder invloed, krijgen in de eerste plaats een rijverbod opgelegd van maximaal 24 uur, waarmee wordt voorkomen dat ze onder invloed verder kunnen rijden. Daarnaast wordt het rijbewijs ingevorderd bij een alcoholgehalte van meer dan 1,3 promille. Voor beginnende bestuurders is dit 0,8 promille. De officier van justitie beslist vervolgens binnen 10 dagen of het rijbewijs ingevorderd blijft tot het moment waarop een opgelegde strafbeschikking of de rechterlijke uitspraak onherroepelijk zijn geworden. Daarbij is bepalend of het de verwachting is dat er door de rechter of door de officier van justitie in het geval van een OM-strafbeschikking een onvoorwaardelijke ontzegging van de rijbevoegdheid (hierna OBM) zal worden opgelegd. Het langer inhouden van een rijbewijs dan deze 10-dagen termijn mag conform artikel 164 lid 6 Wegenverkeerswet 1994 alleen in die gevallen. Het rijbewijs moet conform de wet worden teruggegeven indien ernstig rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat uiteindelijk geen rijontzegging wordt opgelegd. Bestuurders kunnen bij de rechter een klaagschrift indienen tegen een inhoudingsbeslissing van de officier van justitie. Indien het rijbewijs wordt ingehouden in een zaak waarvoor een rechter op zitting of een officier van justitie tijdens een OM-hoorgesprek naar verwachting geen onvoorwaardelijke OBM op zal leggen, zal het rijbewijs direct moeten worden teruggegeven. In de regel heeft de verdachte het rijbewijs dan binnen 2 weken na de inhoudingsbeslissing weer terug.

Het OM geeft aan dat rechters gemiddeld genomen minder lange (onvoorwaardelijke) rijontzeggingen opleggen dan door het OM wordt geëist. De rechter gaat nu al niet in alle gevallen mee met de eis voor een onvoorwaardelijke OBM. Deze grens is in 2011 verlaagd naar het huidige niveau, maar de rechters zijn hier niet in mee gegaan aldus het OM. Rechters maken bij het opleggen van de straf gebruik van de oriëntatiepunten van het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht, deze zijn over het algemeen – en ook wanneer het om rijden onder invloed gaat – milder dan de strafvorderingsrichtlijnen van het OM. Daarnaast houdt de rechter in zijn straffoetmeting rekening met de persoonlijke omstandigheden van de verdachte, hetgeen een matigend effect kan hebben op de zwaarte van de straf. Het OM kan hier in de strafeis vaak nog geen rekening mee houden, omdat de persoonlijke omstandigheden vaak pas tijdens het onderzoek ter terechtzitting bij de rechtbank duidelijk worden.

⁶ <https://swov.nl/nl/fact/verkeershandhaving-helpt-het-verzwaren-van-straffen>.

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 29 398, nr. 1070.

Het verlagen van de grens voor invordering van het rijbewijs zal er daarom naar verwachting op neerkomen dat de officier van justitie in meer gevallen, omdat naar verwachting vaker een rijbewijs wordt ingevorderd bij een verlaging van het promillage, zal besluiten het rijbewijs al binnen de 10 dagen termijn terug te geven. Dit omdat het niet de verwachting is dat er een onvoorwaardelijke OBM zal worden opgelegd bij een lager promillage en het rijbewijs daarom niet langer ingehouden mag worden. Het verlagen van de invorderingsgrens heeft daarom naar verwachting weinig effect en zal vooral tot het heen en weer zenden van rijbewijzen en een extra belasting van de strafrechtketen leiden. Ook gelet op het feit dat de strafrechtketen momenteel al zwaar belast is, acht ik dit zeer onwenselijk. Daarom wil ik hier niet toe overgaan.

Daarnaast ga ik graag in op de stelling in de overweging van de motie Bromet c.s. dat rijden onder invloed in Nederland met een geldboete van € 425 zou worden bestraft. Conform de strafvorderingsrichtlijn bedraagt de boete voor first offenders bij de laagste promillages 300 euro. Deze loopt echter snel op naar mate het promillage hoger is en/of er sprake is van recidive, tot maximaal 1.100 euro. Bovendien wordt er bij hogere promillages en bij recidive veelal ook een OBM geëist en opgelegd en kunnen er bij de ernstigere overtredingen in plaats van geldboetes ook taakstraffen en gevangenisstraffen worden geëist en opgelegd. Het is dus zeker niet zo dat bestuurders die onder invloed rijden er altijd met een boete van 425 euro vanaf komen. Naast het strafrechtelijke traject wordt er bij rijden onder invloed in veel gevallen ook een melding gedaan aan het CBR voor een bestuursrechtelijke maatregel die meer gericht is op voorkoming van herhaling dan op bestraffing van het rijden onder invloed. Zo kan er een educatieve maatregel alcohol en verkeer worden opgelegd. Ook kan er door het CBR een onderzoek naar het alcoholgebruik worden opgelegd. Indien de cursus niet wordt gevolgd of de bestuurder als ongeschikt uit het onderzoek komt, kan het rijbewijs ongeldig worden verklaard door het CBR.

Tot slot wil ik nog ingaan op de vergelijking met Duitsland. Het klopt dat er in Duitsland al vanaf 0,5 promille een rijverbod van 1 tot 3 maanden opgelegd kan worden waarbij ook het rijbewijs moet worden ingeleverd. Het gaat hierbij om een administratiefrechtelijke invordering waar weinig mogelijkheid tot beroep tegen openstaat. Dit is dus anders dan in het Nederlandse systeem waar we geen administratiefrechtelijke rijontzegging of rijverbod kennen. Ik acht het ook niet wenselijk om het rijbewijs voor langere tijd in te houden zonder rechterlijke toetsing. Voor overtredingen die onder het strafrecht vallen in Duitsland (vanaf 1,1 promille) en waarvoor het rijbewijs langer dan het maximum van 3 maanden onder de administratieve invordering kan worden opgelegd, geldt overigens ook dat er alleen voorlopige OBM wordt opgelegd in afwachting van de rechtszaak als de verwachting is dat rechter dit uiteindelijk ook op gaat leggen. Dit is dus wel vergelijkbaar met hoe het in Nederland werkt bij het invorderen en inhouden van een rijbewijs.

Uiteraard vind ik het van zeer groot belang dat rijden onder invloed van alcohol en drugs aangepakt wordt. In de volgende paragraaf ga ik in op wat hoe ik de wet wil wijzigen om de aanpak van rijden onder invloed te verbeteren.

Stand van zaken wetsvoorstel verbetering aanpak rijden onder invloed

Hoewel ik, zoals hierboven toegelicht, niet voornemens ben de wet zo aan te passen dat rijbewijzen bij rijden onder invloed eerder worden ingevorderd, begrijp ik de wens vanuit de Kamer om rijden onder invloed

en andere verkeersmisdrijven strenger te bestraffen. Daarom werk ik momenteel aan het wetsvoorstel «Verbetering aanpak rijden onder invloed». De maatregelen uit dit wetsvoorstel zijn overigens niet alleen van toepassing op bestuurders die onder invloed hebben gereden, maar dragen ook bij aan de aanpak van andere overtredingen waarvoor een OBM kan worden opgelegd, dat betekent vrijwel alle ernstige verkeersmisdrijven. Met het wetsvoorstel wordt voorgesteld de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten te schrappen, omdat deze onvoldoende effectief is, en drie nieuwe maatregelen te introduceren:

- 1) Het dadelijk uitvoerbaar kunnen verklaren van de rijontzegging.
Hierdoor wordt een rijontzegging direct van kracht, ook in afwachting van een eventueel hoger beroep en kan dus voorkomen worden dat bestuurders die een gevaar vormen voor de verkeersveiligheid direct weer de weg op gaan;
- 2) De mogelijkheid om ten aanzien van een veroordeelde die OBM schendt vervangende hechtenis toe te passen. Dit moet straks een flinke stok achter de deur gaan vormen voor bestuurders om ondanks een OBM toch de weg op te gaan. Ze kunnen dan immers direct vastgezet worden, nu moeten bestuurders daar eerst nog apart voor vervolgd worden; en
- 3) De mogelijkheid voor de rechter om in aanvulling op een rijontzegging het rijbewijs ongeldig te verklaren. De betrokkene moet dan na afloop van de rijontzegging opnieuw zijn rijgeschiktheid en rijvaardigheid aantonen om weer een nieuw rijbewijs te krijgen en te mogen deelnemen aan het verkeer.

Ik ben ervan overtuigd dat we met dit pakket aan maatregelen een stevige impuls kunnen geven aan de aanpak van rijden onder invloed en andere zeer gevaarlijke overtredingen, en het aantal overtredingen hiermee kan worden teruggedrongen. Het wetsvoorstel ligt sinds november vorig jaar ter advisering voor bij de Afdeling advisering van de Raad van State. Het advies wordt op korte termijn verwacht.

Met bijgaande brief heb ik toegelicht op welke wijze ik via de weg van verkeershandhaving bijdraag aan de brede inspanningen om de verkeersveiligheid in Nederland te verbeteren. Zoals de afgelopen decennia hebben laten zien is een permanente ontwikkeling naar meer verkeersveiligheid niet vanzelfsprekend. Verkeersveiligheid is een onderwerp dat om permanente aandacht, investeringen en innovatie vraagt. De actiepunten in deze brief geven daar uitvoering aan.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius