

Vergaderjaar 2016–2017

29 398

Maatregelen verkeersveiligheid

Nr. 530

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 oktober 2016

Op 26 juli 2016 heeft het lid Belhaj (D66) schriftelijke vragen gesteld over de handhaving van het strafpuntensysteem voor beginnersrijbewijzen en hebben de leden Visser (VVD) en Hoogland (PvdA) schriftelijke vragen gesteld over het beginnersrijbewijs. Deze vragen worden, mede namens mijn ambtgenote van Infrastructuur en Milieu (IenM), beantwoord zoals aangegeven in de bijlage bij deze brief (Aanhangsel Handelingen II 2016/17, nrs. 99 en 100). Deze vragen geven mij eveneens aanleiding om, mede namens mijn ambtgenote van IenM, in meer algemene zin in te gaan op de regeling van het beginnersrijbewijs en de uitvoering daarvan.

Het beginnersrijbewijs

Aanleiding voor het beginnersrijbewijs was de constatering dat beginnende bestuurders vaker verkeersovertredingen begaan dan meer ervaren weggebruikers en ze relatief vaak betrokken zijn bij ongevallen. Om bij beginnende bestuurders die herhaald ernstige verkeersovertredingen begaan sneller actie te kunnen ondernemen is in 2002 het beginnersrijbewijs ingevoerd.

Het beginnersrijbewijs heeft de vorm van een puntenrijbewijs. De regeling houdt in dat voor een termijn van vijf jaar na afgifte van het eerste rijbewijs (of zeven jaar in geval van een eerste rijbewijsafgifte AM of een rijbewijsafgifte B op een leeftijd jonger dan 18 jaar) het begaan van een beperkt aantal overtredingen door het OM wordt geregistreerd in het register overtredingen beginnende bestuurder (ROBB), zodat na onherroepelijke afdoening van de overtreding aan de desbetreffende beginnende bestuurder een punt kan worden toegekend. De regeling heeft betrekking op de volgende ernstige overtredingen:

- gevaar of hinder veroorzaken in het verkeer;
- verkeersongeval veroorzaken, waardoor een ander is gedood of zwaar lichamelijk letsel is toegebracht;
- bumperkleven bij een snelheid van meer dan 80 kilometer per uur;

- op autosnelwegen meer dan 40 km/u te hard rijden of op andere wegen meer dan 30 km/u;
- verkeersregels niet goed naleven, waardoor een aanrijding met lichamelijk letsel of materiële schade is ontstaan.

Indien één van de bovengenoemde ernstige overtredingen is afgedaan met een onherroepelijke veroordeling of een onherroepelijk geworden strafbeschikking volgt een punt. Voorwaarde is dat de overtreding is geconstateerd bij staandehouding door de politie. Na het behalen van een punt krijgt de betreffende bestuurder van het Openbaar Ministerie (OM) een brief waarin wordt meegedeeld dat de bestuurder een punt heeft gescoord en waarin hij/zij wordt gewezen op de consequenties van het behalen van punten.

Tot 1 oktober 2014 werd er na drie punten een mededeling uitgebracht en mede op verzoek van uw Kamer sinds 1 oktober 2014 na twee punten (dit geldt voor na deze datum behaalde punten, voor bestuurders die voor 1 oktober 2014 al punten hadden behaald blijft het 3-puntenregime gelden)¹. Bij het behalen van deze punten volgt een mededeling van het OM aan het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) en kan door het CBR de geldigheid van het rijbewijs worden geschorst en een onderzoek naar de rijvaardigheid worden opgelegd. Dit onderzoek is te vergelijken met het rijexamen met een theorie- en praktijkdeel. Als betrokkene tijdens het onderzoek niet over de vereiste rijvaardigheid blijkt te beschikken, kan zijn rijbewijs ongeldig worden verklaard.

Naast het hierboven genoemde doel om bij beginnende bestuurders die zware verkeersovertredingen begaan actie te kunnen ondernemen, beoogt de beginnersregeling ook een preventieve werking te hebben, zodat beginnende bestuurders minder overtredingen zullen begaan. De bekendheid met de regeling kan dit effect reeds sorteren. Het is daarnaast de verwachting dat van toekenning van een eerste punt en van toezending van de hierboven genoemde (waarschuwings-)brief eveneens een preventieve werking uitgaat, zodat beginnende bestuurders zich voortaan beter aan de verkeersregels houden waardoor geen tweede punt volgt.

Cijfers met betrekking tot het beginnersrijbewijs

Jaarlijks worden rond de 200.000 eerste afgiften van het B-rijbewijs gedaan door de Dienst Wegverkeer (RDW). Met een beginnerstermijn van regulier vijf jaar is de totale omvang van de doelgroep redelijk constant rond één miljoen beginnende automobilisten.

In de jaren 2011 tot en met 2015 zijn er ruim 10.000 eerste punten toegekend aan beginnende bestuurders. Het aantal beginnende bestuurders dat in dezelfde periode een tweede punt kreeg toegekend is ongeveer 700 en het aantal beginnende bestuurders dat een derde punt kreeg toegekend betreft 40. Bij deze beginnende bestuurders zijn dus één of meer van de bovengenoemde ernstige overtredingen geconstateerd bij een staandehouding door de politie en deze overtredingen zijn afgedaan met een onherroepelijke veroordeling of een onherroepelijk geworden strafbeschikking.

Er zijn in totaal van 2011 tot en met mei 2016 40 mededelingen door het OM uitgebracht aan het CBR. Bij deze 40 gevallen heeft het OM dus geconstateerd dat er drie punten zijn toegekend (of bij na 1 oktober 2014 behaalde punten twee punten zijn toegekend). Van deze 40 mededelingen

¹ Regeling van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 19 mei 2014, nr. IENM/BSK-2013/259431 houdende wijziging van de Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid 2011 in verband met de aanpassing van de beginnersregeling, Stcrt. 2014, 14542)

heeft het CBR er 33 ontvangen. Hieruit kan worden afgeleid dat niet alle mededelingen van het OM door het CBR zijn ontvangen of geregistreerd. Inmiddels wordt ten aanzien van deze dossiers bezien of alsnog een maatregel kan worden opgelegd. Daarbij dient te worden opgemerkt dat hiervoor een termijn geldt waarbinnen het CBR volgens de regeling een onderzoek dient te starten, namelijk binnen 6 maanden nadat de afdoening van het laatste feit onherroepelijk is geworden. Het is vanzelfsprekend onwenselijk als de administraties van OM en CBR niet aansluiten. De betrokken organisaties maken afspraken om te voorkomen dat dit nogmaals zou kunnen gebeuren. Het is buitengewoon vervelend dat op deze wijze de regeling voor deze 7 dossiers mogelijk haar doel mist.

Van de 33 mededelingen die het CBR heeft ontvangen zijn er 20 door het CBR onderzocht op rijvaardigheid. De overige 13 hebben niet geleid tot oplegging van een rijvaardigheidsonderzoek omdat dit juridisch niet mogelijk bleek. In een aantal van deze gevallen was het rijbewijs reeds op andere gronden ongeldig verklaard of was er samenloop met een eerder opgelegde andere maatregel voor hetzelfde feit. Ik ga hier later in deze brief verder op in. In een aantal gevallen was het juridisch niet meer mogelijk om een onderzoek op te leggen vanwege een te lange doorlooptijd in de keten of onvolledigheid van de verkregen informatie. Voor deze gebreken wordt een verbeterplan opgesteld, zoals ik hierna zal toelichten.

De 20 onderzoeken naar de rijvaardigheid hebben in 3 gevallen geleid tot een ongeldigverklaring van het rijbewijs. In 4 gevallen loopt het onderzoek nog. Het CBR is sinds 2011 in 13 gevallen overgegaan tot tijdelijke schorsing van het rijbewijs. Deze schorsingen zijn opgeheven, nadat de desbetreffende bestuurders met goed gevolg opnieuw rijexamen hebben afgelegd.

Verklaring cijfers

In mijn brief aan uw Kamer van 18 februari 2016 (Kamerstuk 29 398, nr. 495) heb ik al aangegeven dat de uitvoering van de beginnersregeling niet altijd goed verloopt. Onder andere om te komen tot verbetering van de uitvoering van een aantal verkeersmaatregelen is een ketenoverleg verkeershandhaving gestart met vertegenwoordigers van OM, CBR, RDW, CJIB, politie en de ministeries van IenM en VenJ. In het ketenoverleg komt ook de beginnersregeling aan de orde. In de afgelopen periode is dan ook met de betrokken ketenpartners de uitvoering van de regeling, de mogelijke verklaringen voor de aantallen die hierboven zijn genoemd en de verbeteringen in de uitvoering besproken. Het blijkt dat deze verklaringen tweesoortig van aard zijn. Allereerst zijn er verbeteringen mogelijk en nodig in de uitvoering van de regeling. Daarnaast zijn er een aantal oorzaken die inherent zijn aan de vormgeving van de regeling. Ik zal hieronder op beide punten ingaan.

Uitvoering

De registratie verloopt niet altijd goed. Zo blijkt dat niet alle mededelingen van het OM door het CBR zijn ontvangen of geregistreerd. Daarnaast dient de politieagent die de staandehouding verricht te aan te geven dat het een beginnend bestuurder betreft. Zonder die melding komt een zaak niet in het Register Overtredingen beginnende bestuurder.

Gelet op deze bevindingen, brengen de betrokken organisaties de uitvoering nauwkeurig in beeld, om zo effectief mogelijk verbeteringen te kunnen doorvoeren, waardoor de gesignaleerde knelpunten kunnen worden opgelost. De Minister van IenM en ik zullen uw Kamer informeren

over de uitkomsten van het verbetertraject met betrekking tot uitvoering van de beginnersregeling.

Overige verklaringen

Naast de uitvoering van de regeling zijn er voor het relatief lage aantal toegekende punten en het aantal opgelegde maatregelen mogelijke oorzaken aan te wijzen die verband houden met de regeling zelf. Zo kan aan beginnende bestuurders slechts voor een beperkt aantal zware verkeersovertredingen punten worden opgelegd. De reikwijdte van de regeling is dus beperkt. Bovendien dient de overtreding geconstateerd te worden bij een staandehouding. Een waarneming met behulp van bijvoorbeeld een flitspaal kan derhalve niet leiden tot het toekennen van een punt. De reden hiervan is dat voor de toekenning van een punt door de politie geconstateerd moet zijn wie de bestuurder is, dit is niet mogelijk met behulp van bijvoorbeeld een flitsfoto. Ook kan geen punt worden toegekend als de bestuurder later bekend is geworden. Daarbij komt dat het aantal staandehoudingen in het verkeer door de politie in de afgelopen jaren is afgenomen en daarmee ook de kans dat een beginnend bestuurder wordt staandegehouden. Voor beginnende bestuurders kan zich dat direct vertalen in minder punten.

Naast deze aspecten van de regeling, speelt ook de mogelijke samenloop met andere regelingen een rol. Er kan sprake zijn van een samenloop met onder andere de educatieve maatregel gedrag (EMG) die is ingevoerd na de beginnersregeling. Dit doet zich voor, indien dezelfde ernstige overtreding zowel leidt tot een EMG als tot een eerste of tweede punt in het kader van het puntensysteem. In deze situatie heeft het CBR veelal al een EMG opgelegd omdat daarvoor geen sprake hoeft te zijn van onherroepelijkheid maar slechts een mededeling van de politie nodig is. Omdat er voor toekenning van een punt sprake dient te zijn van een onherroepelijke veroordeling of een onherroepelijk geworden strafbeschikking en het onderzoek door het CBR pas plaatsvindt bij (voorheen drie en thans) twee punten kan er enige tijd overheen gaan voor punten-toekenning tot een onderzoek leidt. Als er door het CBR voor de overtreding dan al EMG is opgelegd is het niet meer mogelijk om ook nog een maatregel in het kader van het beginnersrijbewijs op te leggen, twee maatregelen voor hetzelfde feit is immers niet gepast.

Tot slot kan over het aantal ongeldigheidsverklaringen van het rijbewijs worden opgemerkt dat het onderzoek zich met name richt op de rijvaardigheid van de beginnend bestuurder en minder op het weggedrag. Binnen het verbetertraject wordt ook dit punt gezien.

Bovenstaande constatering over de aantallen, de uitvoering en de aard van de regeling geven de Minister van IenM en mij aanleiding om naast een verbeterslag in de uitvoering van de maatregel op korte termijn ook de beginnersregeling als zodanig op deze aspecten nader te laten evalueren en te bezien of de huidige vormgeving en inbedding naast andere maatregelen de meest gewenste is. Daarbij zal aandacht zijn voor de uitvoering van de regeling, de vormgeving van de regeling, de effectiviteit van de regeling en de samenloop met andere maatregelen. De Minister van IenM en ik zullen uw Kamer informeren over de uitkomsten hiervan en daarbij tevens aangeven of de evaluatie gevolgen heeft voor de vormgeving van de beginnersregeling.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur