

Rapport 24 januari 2005

Concept-wetsvoorstel puntenstelsel rijbewijzen

Datum behandeling OPV: 14 december 2004 en 11 januari 2005
Kenmerk: OVW-OPV-2005/0009

Aanleiding: Adviesaanvraag

Het kabinet heeft het voornemen geuit recidive in het verkeer harder aan te pakken. Onderdeel hiervan zal zijn een puntensysteem voor ernstige verkeersdelicten, waartoe thans een voorstel tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 wordt geïntroduceerd.

Overeenkomstig het verzoek van de Minister van Verkeer en Waterstaat, mede namens de Minister van Justitie (brief van 16 november 2004 DGP/WV/U.04.04201), brengt het OPV rapport uit over het concept-wetsvoorstel.

Het advies bevat het oordeel van het OPV op hoofdlijnen. In de toelichting wordt hierop nader ingegaan en worden enkele bevindingen op onderdelen aangegeven.

Advies

Het OPV ondersteunt het kabinet in het voornemen met gerichte inspanningen te streven naar verbetering van de verkeersveiligheid en zo het aantal dodelijke verkeersslachtoffers en ziekenhuisgewonden te verminderen. De organisaties, vertegenwoordigd in het OPV, stemmen in principe in met de strekking van het concept-wetsvoorstel puntenstelsel rijbewijzen, als één van de instrumenten hiertoe. Het OPV geeft daarmee het wetsvoorstel 'het voordeel van de twijfel', want het OPV plaatst wel vraagtekens bij de effectiviteit van de maatregel en heeft kanttekeningen bij de toepassing ervan.

Het OPV ziet de handhaving van de wet als kernpunt voor de effectiviteit ervan. Het OPV pleit dan ook voor een hoge intensiteit van handhaving en een hoge (subjectieve) pakkans voor weggebruikers, als essentiële elementen om de maatregel effectief te laten zijn.

Verder wijzen de organisaties in het OPV erop dat recidivisten van ernstige verkeersdelicten niet zozeer in rijvaardigheid als wel in rijgedrag tekortschieten. Het OPV doet dan ook een dringend pleidooi om in de strafoplegging, naast de rijontzegging, educatie van de weggebruiker met een gedragstraining verplicht te stellen.

De meerderheid van het OPV onderschrijft dat het wetsvoorstel uitgaat van rechtsgelijkheid voor alle rijbewijshouders en er dus in de wet geen onderscheid wordt gemaakt naar groepen bestuurders. De organisaties in het beroepsgoederen- en personenvervoer pleiten ervoor in de strafmaat te differentiëren naar beroepschauffeurs en andere rijbewijshouders. Zo kan rekening worden gehouden met het grotere risico van verkeersongevallen voor een beroepschauffeur door het hoge aantal gereden kilometers ten opzichte van andere rijbewijshouders. Deze organisaties vragen tevens om een oplossing voor de gevolgen voor een werkgever bij een rijontzegging van een werknemer.

Wel is het voltallige OPV voorstander van verruiming van de thans voorziene discretionaire bevoegdheid van de rechterlijke macht, om zo in de strafmaat bij de rijontzegging het rechterlijk oordeel over de voorgelegde zaak tot uitdrukking te laten komen. In de memorie van toelichting zou de ruimte voor de rechterlijke macht beter moeten worden omschreven.

Toelichting

In deze paragraaf worden de hoofdlijnen van het advies toegelicht en bevindingen op onderdelen gegeven.

Effectiviteit van de maatregel

Naar het oordeel van het OPV kan de aanpassing van de wet in algemene zin de verkeersveiligheid bevorderen, omdat het tot een hardere aanpak van plegers van ernstige verkeersdelicten leidt. Het rijbewijs is een vergunning en moet dan ook door de houders ervan als zodanig worden gezien. Het OPV is van mening dat het wetsvoorstel aan dit beeld kan bijdragen.

- Wel plaatst het OPV kanttekeningen bij de effectiviteit. In de voorgestane vorm betreft het een relatief kwetsbare maatregel. Meer nog dan de strafmaat zal de pakkans een afschrikkende effect en daarmee een rijgedrageffect hebben. Uit onderzoek blijkt dat een lage pakkans invloed heeft op het rijgedrag; zelfs na een staandhouding ebt al na een paar weken het positieve effect daarvan op het rijgedrag weg. Het OPV pleit dan ook voor een hoge intensiteit van handhaving en een hoge (subjectieve) pakkans voor weggebruikers, als essentiële elementen voor de effectiviteit van de maatregel.
- Het OPV uit daarbij wel de zorg over de mogelijke negatieve effecten van de maatregel, zoals zonder rijbewijs de weg opgaan of doorrijden na een ongeval.

- Het OPV pleit ervoor de verhouding tussen **staandehouding en boetes** te verhogen tot boven de huidige 10%. Ook wordt aandacht gevraagd voor de handhaving en **pakkans binnen de bebouwde kom**, onder andere gezien de feitelijke aantallen bestelbusongevallen en dodelijke fietsslachtoffers aldaar.
- Het OPV benadrukt dat een effectvolle uitvoering van de **maatregel afhankelijk is van de handhaving**.

Toepassing van de maatregel

- Het OPV wijst erop dat **gedragsverandering** een belangrijk element is in de verbetering van de verkeersveiligheid. Bij weggebruikers is het vooral de **attitude** en minder de rijvaardigheid die te wensen overlaat en tot zware verkeersongevallen kan leiden. Bestrafing via **rijontzegging**, het onderwerp van het huidige wetsvoorstel, is één middel om die gedragsverandering te bereiken. Een ander instrument dat in het wetsvoorstel zou moeten worden opgenomen, is educatie van de weggebruiker. Het OPV pleit voor de invoering van een **verplichte aanvullende gedragstraining** voor recidivisten van ernstige verkeersdelicten. Voorts doet het OPV de suggestie te bezien of aan recidivisten van rijden onder invloed de verplichting tot een alcoholslot kan worden opgelegd.
- De **meerderheid** van het OPV onderschrijft dat het wetsvoorstel uitgaat van **rechtsgelijkheid** voor alle rijbewijshouders. Het merendeel van het OPV zou dan ook een differentiatie in de wet naar groepen rijbewijshouders afwijzen.

De organisaties in het beroepsgoederen- en personenvervoer daarentegen verzoeken in de wet te voorzien in een **uitzondering voor beroepschauffeurs**. Van beroepschauffeurs mag weliswaar een groot verantwoordelijkheidsgevoel in hun **weggedrag** worden verwacht, maar het huidige wetsvoorstel leidt tot een onevenredige **benadeling** van deze groep weggebruikers, door het hoge aantal kilometers dat zij **afleggen** en het daarmee verbandhoudende risico op ongevallen. Het beroepsgoederen- en personenvervoer vreest dat een rechter bij de toepassing van de wet weinig gebruik zal maken van zijn discretionaire bevoegdheden. Het onderscheid in de wet tussen beroepschauffeurs en andere rijbewijshouders zou kunnen worden gemaakt door te differentiëren in de lengte van de recidiveperiode. Verder vragen de organisaties in het beroepsgoederen- en personenvervoer aandacht voor de **gevolgen voor werkgevers** wanneer zij geconfronteerd worden met een chauffeur die door eigen toedoen tot een rijontzegging wordt veroordeeld en daarmee niet de met de werkgever overeengekomen arbeidsprestatie kan leveren.

- Wel is het OPV van mening dat het huidige wetsvoorstel de ruimte voor de **rechterlijke macht** te zeer beperkt. Het wetsvoorstel voorziet erin dat een rechter **verplicht** is recidivisten van ernstige verkeersdelicten een rijontzegging op te leggen,

binnen bandbreedtes die nog nader moeten worden uitgewerkt in de algemene maatregel van bestuur, en slechts terughoudend gebruik mag maken van de hardheidsclausule uit de memorie van toelichting. Naar het oordeel van het OPV moet een rechter in de strafmaat door hem rechtvaardig geachte nuances kunnen aanbrengen en dus binnen de verplichting tot oplegging van een rijntzegging meer beoordelingsruimte krijgen.

Onderdelen van de maatregel

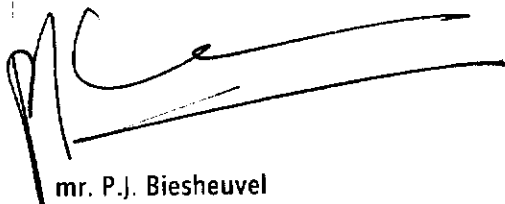
Verder is een aantal suggesties en opmerkingen geplaatst.

- Het OPV pleit ervoor te voorzien in een onafhankelijke **evaluatie van de wet**, om inzicht te verwerven in de toepassing en effectiviteit ervan.
- Met name het beroepsgoederen- en personenvervoer uit de zorg dat invoering van de wet voor de sector zal leiden tot een stijging van de **administratieve lasten**. Werkgevers zullen toch onder andere een toets op de historie van het rijgedrag van potentiële werknemers willen uitvoeren.
- Het OPV vraagt om **nadere aanduiding van de gevolgen van een rijntzegging voor houders van meerdere rijbewijscategorieën**.
- Voorts vraagt het OPV of wordt voorzien in de **verplichtstelling van het theorie-examen**, ingeval er sprake is van een rijntzegging die de geldigheidsduur van het rijbewijs overschrijdt.
- Verder vraagt het OPV of zal worden gestreefd naar de **invoering van een eenduidig puntenstelsel binnen de Europese Unie**.
- Het OPV neemt er kennis van dat de wet ook zal gelden voor **buitenlandse rijbewijshouders** wanneer zij zich op Nederlands grondgebied bevinden, en dat hiernaar niet expliciet in de memorie van toelichting hoeft te worden verwezen. Voorts neemt het OPV er kennis van dat in de in voorbereiding zijnde derde Europese richtlijn rijbewijzen, die naar verwachting in 2007-2008 zal worden ingevoerd, regelgeving voor **harmonisering van rijbewijzen en registratie van verkeersdelicten** is voorzien.
- Verder neemt het OPV er kennis van dat de Ministers van Verkeer en Waterstaat en Justitie in de voorbereiding van het volgende aanpassingsmoment van de **Wet-Mulder**, 1 januari 2006, een zogenoemde procentenbenadering in overweging zal nemen. Deze zou eruit bestaan dat bij recidive van overtredingen die binnen de Wet-Mulder vallen een progressief boetestelsel van toepassing wordt verklaard.

Tot slot

Ten slotte verzoekt het OPV de Minister het overlegorgaan te informeren over de wijze waarop rekening wordt gehouden met de bevindingen van het OPV.

OVERLEGORGAAN PERSONENVERVOER



mr. P.J. Biesheuvel

voorzitter

De volgende organisaties waren of aanwezig of hebben op een andere manier inbreng geleverd: ANWB, BOVAG, Bureau Verkeershandhaving Openbaar Ministerie, CNV BedrijvenBond, EVO, Fietsersbond, Koninklijke Motorrijders Vereniging, Koninklijke Nederlandsche Automobiel Club, Koninklijk Nederlands Vervoer, Mobis, Nederlandse Spoorwegen, Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen, Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid, Transport en Logistiek Nederland, 3VO Verenigde Verkeers Veiligheids Organisatie, Vereniging VNO-NCW.