

Vergaderjaar 2022–2023

29 398

Maatregelen verkeersveiligheid

Nr. 1020

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATER- STAAT EN VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 september 2022

Tijdens het Commissiedebat Verkeersveiligheid op 20 april jl. (Kamerstuk 29 398, nr. 1002) hebben wij uw Kamer toegezegd een brief te sturen over de oorzaken van het feit dat zoveel mensen hun ongeldig verklaarde rijbewijs niet inleveren, toch gaan rijden zonder geldig rijbewijs en de aanpak hiervan. Hierbij doen wij deze toezegging gestand aan de leden Van der Molen, De Hoop, Stoffer en Van Ginneken.

Aanleiding voor de vragen hierover tijdens het debat was de berichtgeving van de NOS¹ dat veel bestuurders hun ongeldig verklaarde rijbewijs niet inleveren bij het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR). De RDW meldde dat in 2021 ruim 10.000 rijbewijzen ongeldig zijn verklaard door het CBR. Daarvan werden 4.240 rijbewijzen niet ingeleverd bij het CBR. Het is echter mogelijk dat een deel van deze rijbewijzen vanwege een eerder opgelegde sanctie al is ingeleverd bij het Openbaar Ministerie (OM) of de RDW (zie ook verderop in deze brief) en dat het daadwerkelijke aantal niet ingeleverde rijbewijzen daarom lager ligt.

Zoals we ook in het debat hebben aangegeven is het van belang dat ongeldige rijbewijzen worden ingeleverd. Duidelijk moet zijn dat er niet meer gereden mag worden. Vanuit het oogpunt van verkeersveiligheid is het nog belangrijker dat bestuurders die toch de weg op gaan, hard worden aangepakt. En die inzet levert resultaat op: steeds meer bestuurders die rijden zonder geldig rijbewijs worden aangehouden en bestraft. Waar het volgens cijfers van de politie in 2017 nog om zo'n 3.000 gevallen per jaar ging, is dit in de afgelopen jaren opgelopen tot bijna 5.000 staandehoudingen van bestuurders met een ongeldig verklaard rijbewijs in 2021. Het gaat hierbij om bestuurders met een door het CBR (tijdelijk) ongeldig verklaard rijbewijs. Daarnaast worden er in totaal jaarlijks ook ongeveer 2.600 bestuurders staande gehouden die om andere redenen een ongeldig rijbewijs hebben, zoals een ontzegging van

¹ Duizenden met ongeldig rijbewijs op de weg (nos.nl).

de rijbevoegdheid, een tijdelijk rijverbod en bestuurders waarvan het rijbewijs is ingevorderd. Daarbij gaat het zowel om bestuurders die het ongeldige rijbewijs niet hebben ingeleverd als om bestuurders die dit wel hebben gedaan maar nog steeds de weg op gaan. De politie controleert bij een staandhouding altijd in het rijbewijzenregister of het rijbewijs geldig is. Hierdoor kunnen ook personen die een ongeldig rijbewijs hebben en dit nog niet hebben ingeleverd, worden bekeurd voor het rijden met een ongeldig rijbewijs.

Redenen voor ongeldigverklaring van het rijbewijs

Bestuursrecht

Het CBR kan om meerdere redenen het rijbewijs ongeldig verklaren: vanwege gebleken (medische) rijongeschiktheid (waaronder ook alcohol- en drugsmisbruik), gebleken niet-rijvaardigheid (zoals onveilig rijgedrag of onvoldoende beheersing van het voertuig) of het niet meewerken aan een opgelegde maatregel (bijvoorbeeld het niet betalen van een CBR-maatregel of niet verschijnen bij een educatieve maatregel). Uit cijfers van het CBR en de RDW komt naar voren dat in 2021² 90% van het totaal aantal ongeldigverklaringen (medische) rijongeschiktheid betrof (ongeveer 7.710 keer) en 10% niet-rijvaardigheid (ongeveer 500 keer). Bijna tweederde van de ongeldig verklaarde rijbewijzen werd ingeleverd. Bestuurders die niet rijvaardig werden beoordeeld leverden minder vaak hun ongeldig verklaarde rijbewijs in (50%) dan bestuurders die rijongeschikt werden geacht (65%). In beide categorieën leverden ongeveer 70% van de vrouwen het rijbewijs in. Onder niet rijvaardige mannen werd slechts 47% van de rijbewijzen ingeleverd, tegenover 66% van de (medisch) rijongeschikten.

In gevallen waarin het CBR het rijbewijs ongeldig heeft verklaard, registreert het CBR de ongeldigverklaring en of het rijbewijs is ingeleverd of niet. Via dit CBR-systeem komen deze gegevens direct terecht in het rijbewijzenregister van de RDW. In dit rijbewijzenregister wordt bij de ongeldigverklaring de inleverdatum geregistreerd, of dat de persoon het rijbewijs niet kan inleveren in verband met vermissing van het rijbewijs. Het rijbewijzenregister is door het CBR, de RDW, de politie, het OM en gemeenten te raadplegen.

In het CBR-besluit tot ongeldigverklaring staat dat de geadresseerde zijn rijbewijs dient in te leveren bij het CBR. Op het niet inleveren van het rijbewijs staat een geldboete van 250 euro. Naar aanleiding van het afgelopen Commissiedebat Verkeersveiligheid wordt sinds deze zomer deze consequentie van het niet inleveren van het rijbewijs vermeld in de CBR-brief. Dit moet bijdragen aan het besef dat het niet inleveren van het ongeldig verklaarde rijbewijs strafbaar is en ervoor zorgen dat meer bestuurders waarvan het rijbewijs ongeldig is verklaard hun rijbewijs inleveren. Zodra het CBR een besluit tot ongeldigverklaring heeft genomen, wordt dit besluit zowel aangetekend als onaangetekend verzonden aan de betrokkene.

² Dit betreffen cijfers van de ongeldigverklaringen door het CBR in 2021 zoals die op 22 juni 2022 geregistreerd stonden in het rijbewijzenregister (geschorste rijbewijzen zijn hierin niet meegenomen). Deze gegevens wijzigen per dag, doordat betrokkenen tussendoor weer geschikt of rijvaardig worden bevonden of omdat ze bijvoorbeeld alsnog aan de voorwaarden van de maatregel hebben voldaan.

Strafrecht

Ook op grond van het strafrecht kan het rijbewijs ongeldig worden. Indien iemand binnen vijf jaar voor de tweede keer onherroepelijk wordt veroordeeld voor een ernstige verkeersovertreding wordt het rijbewijs automatisch van rechtswege ongeldig op grond van de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om rijden onder invloed van alcohol. Daarnaast kan in het strafrecht een ontzegging van de rijbevoegdheid worden opgelegd. Het rijbewijs is dan tijdelijk niet geldig. In deze gevallen moet het rijbewijs worden ingeleverd bij het OM. Daarnaast kan het rijbewijs door de politie in bepaalde gevallen worden ingevorderd. Bijvoorbeeld bij rijden onder invloed (vanaf 1,3 promille) en indien er 50 km/u of meer te hard wordt gereden. Het rijbewijs wordt dan door de politie naar de officier van justitie gestuurd. Deze beslist binnen 10 dagen of het rijbewijs teruggegeven wordt of langer wordt ingehouden. Tot slot kan er een tijdelijk rijverbod van kracht zijn, bijvoorbeeld een rijverbod van 24 uur na een positieve uitslag van een spekseltest.

Bestuursrechtelijke aanpak rijden zonder geldig rijbewijs

Tijdens het Commissiedebat Verkeersveiligheid van 20 april jl. is gevraagd naar de redenen waarom zoveel bestuurders hun door het CBR ongeldig verklaarde rijbewijs niet inleveren. Het OM geeft aan dat het bij een deel van de personen dat wordt aangehouden voor het rijden met een ongeldig verklaard of geschorst rijbewijs gaat om bestuurders die aangeven niet op de hoogte te zijn van het feit dat ze niet meer mochten rijden en dus hun rijbewijs moesten inleveren. Deze zaken eindigen helaas vaak in een sepot of vrijspraak. Om iemand te kunnen veroordelen voor het rijden met een ongeldig verklaard rijbewijs, is het van belang dat met wettig en overtuigend bewijs vast komt te staan dat men wist dat het rijbewijs ongeldig is verklaard en dat er niet meer gereden mocht worden. Het verzenden van een aangetekende brief is daarvoor in het strafrecht niet voldoende omdat niet met zekerheid vastgesteld kan worden dat de ontvanger ook kennis heeft genomen van de inhoud van de brief.

Op 1 september 2022 is de toegezegde proefperiode van twee jaar gestart waarin CBR-besluiten niet enkel aangetekend worden verzonden, maar ook in persoon worden betekend. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat bekostigt deze proef. In de Kamerbrief³ Maatregelen verkeersveiligheid van 15 april jl., is al aangegeven dat de geadresseerde het CBR-besluit persoonlijk overhandigd krijgt door een ambtenaar van de Interdepartementale Post- en Koeriersdienst (IPKD) en daarvoor direct een ontvangstbewijs moet ondertekenen. Naar verwachting verbetert deze wijze van bekendmaking de strafrechtelijke handhaving van het doorrijden met een ongeldig verklaard of geschorst rijbewijs. Zo kan vermoedelijk tijdens een strafzaak succesvol de wetenschap van de bestuurder dat deze niet meer mocht rijden worden bewezen middels een schriftelijk bewijsstuk. Door deze wijze van bekendmaking zullen naar verwachting ook meer betrokkenen zich houden aan het verbod om zonder geldig rijbewijs te rijden en het gebod het rijbewijs na ongeldigverklaring in te leveren. De effectiviteit van de bekendmaking middels betekenen wordt gemonitord en geëvalueerd. Ook zal tijdens deze evaluatie de mogelijkheid tot het direct meegeven van het rijbewijs aan de IPKD-ambtenaar ter inlevering bij het CBR worden onderzocht. Uw Kamer zal over deze evaluatie nader worden geïnformeerd.

³ Kamerstuk 29 398, nr. 998.

Strafrechtelijke aanpak rijden zonder geldig rijbewijs

Uit de cijfers van de politie blijkt dat steeds meer bestuurders met een ongeldig verklaard rijbewijs staande worden gehouden. De handhavende partijen geven aan dat geen betrouwbare uitspraken over de redenen hiervan kunnen worden gedaan. De politie hanteert een risicogestuurde aanpak die succesvol blijkt. De politie zet hiervoor onder andere de Automatic Number Plate Recognition (ANPR)-camera's in. Personen met een ongeldig verklaard rijbewijs die een voertuig op hun naam hebben staan, kunnen met behulp van deze camera's snel gelokaliseerd worden. ANPR-camera's kunnen kentekens automatisch lezen en deze vervolgens vergelijken met lijsten van kentekens waarmee iets aan de hand is. Indien door de ANPR-camera's een kenteken van een voertuig van iemand met een ongeldig verklaard rijbewijs wordt herkend, krijgen alle politieauto's die zich in de buurt bevinden een melding en kan de politie het voertuig staande te houden. Daarbij controleert de politie via het rijbewijsregister of de bestuurder van het voertuig over een geldig rijbewijs beschikt. De eigenaar van het voertuig van wie het rijbewijs ongeldig is verklaard, kan immers zijn voertuig ook hebben uitgeleend aan of laten besturen door iemand die wel over een geldig rijbewijs beschikt. Door het rijbewijsregister te raadplegen kunnen ook personen die hun ongeldige rijbewijs niet hebben ingeleverd worden bekeurd voor het rijden met een ongeldig rijbewijs. De ANPR-camera's zijn bedoeld om personen die de wet overtreden op te sporen, waaronder personen die zonder geldig rijbewijs de weg op gaan.

Op het niet inleveren van het rijbewijs dat op grond van een CBR-besluit ongeldig is verklaard of van rechtswege ongeldig is geworden staat een geldboete van 250 euro. Indien het rijbewijs bij een ontzegging van de rijbevoegdheid niet wordt ingeleverd, volgt er geen boete maar wordt de ontzegging verlengd met de periode dat het rijbewijs niet is ingeleverd. Het OM kan hiervoor een strafbeschikking opleggen.

Op het rijden zonder geldig rijbewijs staan hoge straffen: de maximale straf hiervoor is op 1 januari 2020 verhoogd van 3 maanden naar een jaar gevangenisstraf en een maximale boete van 9.000 euro. Het ongeldige rijbewijs wordt door de politie, indien de bestuurder het bij zich draagt, bij een staandehouding ingenomen. Omdat de straf voor het rijden met een ongeldig rijbewijs vele malen hoger is dan voor het niet inleveren van het ongeldig verklaarde rijbewijs, worden bestuurders veelal voor dit zwaardere delict bestraft. Het niet inleveren van het ongeldig verklaarde rijbewijs komt in de meeste gevallen aan het licht als deze personen toch de weg op gaan. Het komt daarom minder vaak voor dat iemand voor alleen het niet inleveren van het rijbewijs gestraft wordt. Dit kan bijvoorbeeld wel voorkomen als iemand zich op straat met zijn ongeldig verklaarde rijbewijs legitimeert. Omdat het rijden zonder geldig rijbewijs daadwerkelijk gevaar op kan leveren (het is immers niet voor niets ongeldig verklaard) wordt ervoor gekozen met name hierop de beperkte opsporingscapaciteit in te zetten. Het inleveren van het rijbewijs belet de bestuurders die toch aan het verkeer willen deelnemen ook niet om weer te gaan rijden.

Registervergelijking

Het lid Geurts heeft tijdens het tweeminutendebat Verkeersveiligheid op 22 juni jl. (Handelingen II 2021/22, nr. 95, item 12) een motie ingediend om het niet inleveren van ongeldig verklaarde rijbewijzen steviger te beboeten (Kamerstuk 29 398, nr. 1008). Deze motie is in afwachting van de onderhavige Kamerbrief aangehouden. Zoals hierboven reeds is toegelicht wordt er in de praktijk veelal voor het zwaardere delict rijden

zonder geldig rijbewijs gestraft en ligt daar ook de focus op in de handhaving. Naar aanleiding van deze motie is bekeken of de handhaving op het niet inleveren geïntensiveerd kan worden door hiervoor geautomatiseerd boetes op te gaan leggen. Een aantal jaar geleden is de mogelijkheid om een registervergelijking in te voeren en zo personen die hun ongeldig verklaarde rijbewijs niet binnen een bepaalde periode inleveren automatisch te beboeten echter al door het OM, het CBR en de RDW onderzocht. De conclusie was dat dit naar verwachting geen effectief middel is om het probleem van het rijden zonder geldig rijbewijs aan te pakken omdat als het ongeldige rijbewijs wel wordt ingeleverd, bestuurders die dat willen nog steeds de weg op kunnen gaan. Voorts is het maar zeer de vraag of het automatisch beboeten via een registervergelijking tot een succesvolle sanctionering zal leiden. Het rijbewijs kan namelijk op verschillende plekken worden ingeleverd waardoor het niet altijd duidelijk zal zijn of het al is ingeleverd en er mogelijk onterecht boetes opgelegd worden. Zo moet het rijbewijs worden ingeleverd bij het CBR als het gaat om ongeldigverklaring door het CBR, bij het OM als het gaat om een ontzegging van de rijbevoegdheid of bij de RDW bij ongeldigheid van rechtswege. Ook kan het voor de betrokkene onmogelijk zijn om het rijbewijs in te leveren. Een voorbeeld daarvan is dat het rijbewijs al bij het OM is ingeleverd in verband met een ontzegging van de rijbevoegdheid. Het kan dan niet meer bij het CBR worden ingeleverd als er ook vanuit het bestuursrecht een ongeldigverklaring volgt. Andere mogelijkheden zijn dat het rijbewijs kwijt of gestolen is. Er moet dan bij de gemeente of RDW een verklaring worden ingevuld dat het rijbewijs kwijt of gestolen is en in deze gevallen moet voorkomen worden dat automatisch een boete wordt opgelegd. Dit maakt een eventuele registervergelijking extra complex en foutgevoelig.

Zoals tijdens het Commissiedebat Verkeersveiligheid op 20 april jl. is aangegeven, is het voor de handhaving op het rijden zonder geldig rijbewijs niet nodig dat het rijbewijs daadwerkelijk is ingeleverd. Bij een staandehouding wordt de geldigheid van het rijbewijs namelijk altijd in het rijbewijsregister gecontroleerd.

Gezien de hoeveelheid rijbewijzen die niet worden ingeleverd, het arbeidsintensieve proces dat nodig zal zijn om te voorkomen dat er onterecht boetes worden opgelegd aan personen die hun rijbewijs al elders ingeleverd hebben of kwijt zijn en de moeilijke bewijsbaarheid, lijkt dit middel niet efficiënt en effectief. Het voorkomt immers ook niet dat personen alsnog de weg op gaan. Omdat er weinig mogelijkheden zijn om de handhaving op het niet inleveren van ongeldige rijbewijzen te intensiveren, is de afgelopen jaren vooral ingezet op effectievere handhaving op het rijden met een ongeldig rijbewijs. Onder andere door de eerder genoemde verhoging van de maximumstraf, de aanpak met behulp van ANPR-camera's en het betekenen van de besluiten tot ongeldigverklaring. Om daarnaast mensen te stimuleren hun ongeldige rijbewijs toch in te leveren wordt, zoals eerder gemeld, sinds deze zomer de consequentie vermeld op de CBR-brief. Ook zal tijdens de proef van het in persoon betekenen van CBR-besluiten onderzocht worden of het rijbewijs direct meegegeven kan worden aan de IPKD-ambtenaar. Dit moet er toe leiden dat meer ongeldige rijbewijzen worden ingeleverd.

Informatie-uitwisseling

Tijdens het Commissiedebat Verkeersveiligheid op 20 april jl. is ook gevraagd naar de mogelijkheid om een juridische grondslag te creëren zodat gegevens over ongeldig verklaarde rijbewijzen ook met de reclassering gedeeld kunnen worden en de reclassering er op toe kan zien dat iemand niet toch de weg op gaat (bijvoorbeeld als betrokkende met

een motorvoertuig naar de afspraak zou komen). Zowel voor de partij die de gegevens zou gaan verstrekken (RDW) als de partij die de gegevens zou gaan verwerken (reclassering) moet een juridische grondslag gecreëerd worden. Dit is alleen mogelijk als gegevensverstrekking noodzakelijk is met het oog op de uitvoering van een wettelijke taak. De reclassering mag echter alleen controleren op de voorwaarden voor het toezicht. Indien iemand met een ongeldig verklaard rijbewijs toch gaat rijden en de reclassering over gegevens moet kunnen beschikken om dit te kunnen constateren, is er feitelijk sprake van de opsporing van een nieuw delict. Dit past niet binnen de wettelijke taak van de reclassering. Om deze reden is het niet haalbaar een juridische grondslag voor deze gegevensverstrekking en verwerking te creëren.

Door de verslavingsreclassering en het parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie wordt momenteel wel bekeken hoe de samenwerking verbeterd kan worden, specifiek bij personen die onder invloed van alcohol of andere verdovende middelen hebben deelgenomen aan het verkeer (en waarbij het rijbewijs dus ook ongeldig kan worden verklaard naar aanleiding van een eventueel geschiktheidsonderzoek door het CBR). Binnenkort start een pilot in Oost-Nederland waarin onderzocht wordt welke cliënten die voor rijden onder invloed voor de rechter komen terwijl ze al een ongeldig verklaard rijbewijs hadden, inzet vanuit de reclassering nodig hebben. Het doel van de pilot is een beter beeld te krijgen bij welke cliënten er een reclasseringsadvies moet worden aangevraagd, gericht te adviseren voor deze doelgroep en ook een passend reclasseringstoezicht te bieden waar dit nodig is om zo recidive te voorkomen. Omdat de pilot nog moet starten is nu nog niets te zeggen over de verwachte effecten op de aanpak van het rijden zonder geldig rijbewijs.

Ongeldig verklaarde rijbewijzen moeten worden ingeleverd. Daar zal vanuit alle betrokken partijen ook op gewezen en ingezet blijven worden. De prioriteit in de handhaving ligt echter op de aanpak van rijden zonder geldig rijbewijs en niet op het niet inleveren van het ongeldige rijbewijs. Daar zijn de afgelopen jaren ook al de nodige stappen in gezet om deze aanpak te intensiveren. Zoals aan het aantal aangehouden bestuurders kan worden gezien, heeft die aanpak succes. Steeds meer bestuurders worden betrapt. De komende periode moeten de in deze brief geschetste aanvullende maatregelen tot een verdere verbetering van de aanpak gaan leiden. Uiteraard zullen we de resultaten daarvan monitoren en wanneer daar aanleiding toe is, uw Kamer hierover informeren.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers

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