

Onderzoek

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie heeft het Groningse bureau voor bestuurskundig onderzoek en juridisch advies Pro Facto een onderzoek uitgevoerd naar de sanctionering van zwartrijders. Onderwerp van onderzoek betrof derhalve niet de preventie van zwartrijden, maar de sanctionering ervan. De probleemstelling van het onderzoek is de volgende:

‘Welk juridisch instrumentarium is wenselijk en mogelijk om ‘zwartrijders’ in het openbaar vervoer te sanctioneren na het (grotendeels) invoeren van het gesloten instapregime in 2008 en wat kan in dat verband worden geleerd van andere (Europese) landen?’

ET/BTS

Op dit moment worden in het openbaar vervoer gesloten en open instapregimes naast elkaar gebruikt. Een gesloten regime betekent dat er altijd kaartcontrole plaatsvindt bij of voor het betreden van het vervoersmiddel. Hiervan wordt in het metrovervoer en in het overgrote deel van het busvervoer gebruik gemaakt. In het tramvervoer is sprake van een verschillend regime per vervoerder. Zij gebruiken gesloten en open instapregimes. In het treinvervoer is thans nog een grotendeels open instapregime. En wordt daarnaast ook regelmatig gebruik gemaakt van instapcontrole door de perrons af te sluiten en de reizigers te controleren bij de ingang (gesloten instap).

Vanaf 2008 zal het ET/BTS-systeem echter moeten zijn ingevoerd in het openbaar vervoer. ET is het Electronic Ticketing-systeem en BTS houdt ‘Beheerste Toegang Stations’ in. Bij een volledige invoering van de beide systemen zal het gehele openbaar vervoer worden voorzien van een gesloten instapregime. In de praktijk zal er echter geen volledig gesloten instapregime komen. De verwachtingen van vervoerders over ET/BTS lopen uiteen. Algemeen wordt echter de verwachting gedeeld dat dankzij ET/BTS het percentage zwartrijders daalt, maar dat er altijd notoire zwartrijders zullen blijven.

Sanctionering

Op dit moment bevatten de Wet personenvervoer 2000 (Wp 2000) en het Besluit personenvervoer 2000 (Bp 2000) de grondslagen voor de sanctionering van zwartrijders. Vervoerders kunnen op grond hiervan de volgende stappen zetten indien een reiziger betrapt wordt op het reizen zonder voersbewijs:

Stap 1: geen boete of proces-verbaal maar andere 'maatregelen'

Vervoerders zijn op basis van artikel 32 Wp 2000 bevoegd – mits goedgekeurd door de concessieverlener – eigen kaarten in te stellen. Deze kaarten kunnen onder meer bedoeld zijn voor reizigers die zonder vervoersbewijs rijden. Ook als dit kaartje (fors) duurder is dan een gewoon kaartje is er geen sprake van een boete of sanctie. De zwartrijder krijgt geen proces-verbaal.

Stap 2: ontstaan vorderingsrecht (uitstel van betaling)

Indien een zwartrijder niet ter plekke alsnog een kaartje als bedoeld bij stap 1 wil of kan (niet in staat contant te betalen) kopen of indien de vervoersmaatschappij deze mogelijkheid niet biedt, is de algemeen toegepaste sanctie het 'opleggen van een boete'. Artikel 48, lid 2 Bp 2000 bepaalt dat bij het ontbreken van een geldig vervoersbewijs de reiziger een door de minister vastgesteld bedrag is *verschuldigd*. Dit wordt een UVB (uitstel van betaling) genoemd. Op dit moment bedraagt de hoogte hiervan € 35 plus met de ritprijs.

Stap 3: inning vorderingsrecht

Op grond van artikel 48, lid 5 van het Besluit personenvervoer 2000 moeten de vervoerders de reiziger een termijn gunnen van 1 week om alsnog tot betaling van de vervoersprijs en de opgelegde verhoging – dat wil zeggen het door de minister bepaalde bedrag van € 35 – over te gaan.

Indien de reiziger niet binnen deze termijn betaalt, dan stelt de vervoerder hem nogmaals in de gelegenheid te betalen, waarbij een verhoging plaatsvindt van het verschuldigde bedrag met de administratiekosten. De hoogte hiervan wordt door de minister bepaald en bedraagt op dit moment € 10.

Stap 4: strafvervolgning

Wordt de opgelegde UVB niet voldaan, dan kan strafrechtelijke vervolging plaatsvinden. De grondslag hiervoor is te vinden in artikel 101 Wp 2000, waarin is bepaald dat in dat geval sprake is van een overtreding.

Samengevat ondernemen de in het onderzoek betrokken vervoerders de volgende maatregelen indien een reiziger geen kaartje heeft:

| Vervoerder | Acties bij zwartrijden | Incasso? |
|------------|---|---------------|
| RET | Altijd UVB (€ 35) plus pv. | Incassobureau |
| NS | Kaart tegen treintarief (tot 1/10/05) | Incassobureau |
| HTM | Controlekaart (€ 20). Indien niet betaald, UVB (€ 35) plus pv. | Incassobureau |
| Connexxion | In aantal regio's: rit-uitrijkaart (€ 20). Indien niet betaald, UVB (€ 35) plus pv. | Incassobureau |
| BBA | UVB (€ 35). Relatief soepel toegepast (geen zero tolerance) | Incassobureau |
| Syntus | UVB (€ 35). Relatief soepel toegepast | CJIB |

| | | |
|---------------|--|---------------|
| | (geen zero tolerance) | |
| GVB Amsterdam | Verhoogd tarief t.w.v. UVB (€ 35) zonder pv. Indien niet betaald, UVB en pv. | Incassobureau |
| NoordNed | UVB (€ 35) plus pv. Lik op stuk beleid. | Nee |

NoordNed heeft een pilot voor een strafrechtelijk reisverbod voor zwartrijders gehouden. Deze pilot was succesvol. Er zijn goede ervaringen opgedaan en het treinverbod heeft ook bij de rechter standgehouden. Op basis van de Wet Personenvervoer 2000 kan aldus een treinverbod opgelegd worden. Voor een bredere toepassing is door het Directoraat-Generaal Rechts-handhaving van het ministerie van Justitie een handreiking voor OV-bedrijven is opgesteld voor reis- en verblijfsverboden in het openbaar vervoer.

Buitenland

De andere in het onderzoek betrokken landen kenmerken zich door een verschillende aanpak van het zwartrijderprobleem, zowel preventief als repressief.

In *Engeland*, waar het openbaar vervoer is geprivatiseerd, speelt maximalisering van inkomsten een belangrijke rol. Daar hebben bepaalde maatschappijen, zoals South Eastern Trains, beheerste toegang – door middel van poortjes – tot de perrons ingevoerd om de inkomsten te verhogen.

In *Zwitserland* bestaat bij de spoorwegen open toegang tot de perrons in combinatie met traditioneel intensieve controle in de voertuigen. Inmiddels komt het steeds meer voor dat regionale treinen geen vaste conducteur hebben, maar de kaartcontrole plaatsvindt door mobiele ploegen. Inmiddels zou er een experiment in ontwikkeling zijn om op lijnen rond Basel chipkaarten in te voeren met beheerste toegang tot de perrons. De stedelijke vervoersbedrijven kennen ook open toegang tot de voertuigen; plaatsbewijzen dienen te voren – bij de haltes staan automaten – te worden aangeschaft.

Denemarken kent open toegang tot de perrons. De vergelijking beperkt zich hier tot het netwerk van stads- en regionale treinen rond Kopenhagen, de zogenaamde S-treinen, waar, zoals bij NS bij de toegang tot de perrons, kaartautomaten en ontwaardingsapparatuur staan opgesteld. In de treinen is geen kaartverkoop mogelijk. Een vaste conducteur ontbreekt. Mobiele ploegen controleren of iedere reiziger in het bezit is van een geldig plaatsbewijs.

In *Engeland* wordt voor de sanctionering van zwartrijders vooral een combinatie van bestuursrecht en strafrecht te gebruiken, terwijl in Zwitserland het zwartrijden wordt bestreden door frequente controles en een combinatie van bestuursrecht en strafrecht. Denemarken hanteert een combinatie van bestuurs-, civiel en strafrecht.

Civielrechtelijke sanctionering

Door de marktwerking binnen de sector zijn op basis van verleende concessies zowel overheidsondernemingen als particuliere bedrijven actief binnen het openbaar vervoer. In het huidige stelsel wordt openbaar vervoer dus niet verricht op grond van een wettelijke verplichting – waaraan een aantal voorwaarden is gesteld – maar op grond van verkregen rechten. Er is geen sprake van opdrachtverlening door de overheid, maar van concessieverlening. Bij *concessieverlening* verkrijgt de betreffende vervoerder via een veiling een recht op exploitatie, waarvoor deze vervolgens volledig verantwoordelijk zou moeten zijn.

Dit lokt de vraag uit waarom de bepalingen met betrekking tot de verschuldigde betalingen (nog) onderdeel van het Bp 2000 uitmaken, gelet op de geïntroduceerde marktwerking. Als het principe van concessieverlening principieel wordt doorgetrokken, is het niet consequent dat de marktwerking in het openbaar vervoer er niet toe heeft geleid dat vervoerders ook hun eigen sanctiebeleid (inclusief de hoogte van de boetes) mogen bepalen.

Het is uit het oogpunt van de marktwerking consequenter en principieel juist als vervoerders zelf in hun vervoersvoorwaarden langs civielrechtelijke weg hun sanctiebeleid mogen bepalen. Uiteraard dienen de vervoersvoorwaarden te worden goedgekeurd door het bestuursorgaan waar de vervoerder onder valt. Vaak is dat een provincie of intergemeentelijk bestuursorgaan. Daarmee vindt er dus wel een democratische toets plaats. Ook ligt het in de rede dat door de wetgever een bandbreedte wordt bepaald waarbinnen de minimale en/of maximale prijs van een bijzondere kaart moet liggen.

Strafrecht als ultimum remedium

Uit het *Nationaal Veiligheidsarrangement Spoorvervoer* blijkt dat het OM in principe geen zwartrijders meer wil vervolgen. Ook in de visie van het huidige kabinet moet het strafrecht gezien worden als 'ultimum remedium'. Die visie is het gevolg van een afweging tussen kosten en baten, maar zij berust daarnaast op het gegeven dat het strafrecht het gebruik van (staats)geweld inhoudt, zowel bij de opsporing als bij de bestraffing. Het uitgangspunt dat in een geordende, vreedzame samenleving het gebruik van geweld zoveel mogelijk moet worden teruggedrongen, impliceert dat het institutionele gebruik van geweld ook zo beperkt mogelijk dient te zijn. Het strafrecht is daarmee geen doel op zich, maar het scherpste rechtsmiddel dat de staat kan gebruiken bij normschending.

Dat betekent uiteraard niet dat zwartrijden toegestaan wordt. Niet-betalende zwartrijders kunnen vaak ook voor andere overtredingen dan het delict zwartrijden (artikel 70 Wp 2000) vervolgd worden. Vaak plegen ze op dat moment ook andere – daadwerkelijke schade veroorzakende en minder de ‘neutrale ordening’ betreffende – delicten. Het kan zijn dat men agressief is of geweld gebruikt. Zwartrijders die zich niet kunnen identificeren, zouden voor dit feit vervolgd kunnen worden.

Ook niet-betalende zwartrijders die geen geweld plegen, zich keurig identificeren en ook geen andere bijkomende delicten plegen, zouden niet ongemeoid moeten worden gelaten. Indien zwartrijders uit deze categorie bij herhaling UVB's niet betalen, zou vervolging via artikel 326a Wetboek van Strafrecht in beeld kunnen komen.