

Vergaderjaar 2007–2008

30 324

**Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de invoering van een recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten (puntenstelsel)**

B

**VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR VERKEER EN WATERSTAAT EN VOOR JUSTITIE<sup>1</sup>**

Vastgesteld 8 april 2008

Het voorbereidend onderzoek geeft de commissies aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

**Inleiding**

De leden van de fractie van het **CDA** hebben met enige verbazing kennis genomen van het oorspronkelijke wetsvoorstel. Het wetsvoorstel is door de leden van de Tweede Kamer ingrijpend gewijzigd. Over deze wijziging is nader advies gevraagd en uitgebracht door de Raad van State. De uitkomsten van deze wijziging, hebben deze leden milder gestemd in hun voorlopig oordeel. De leden van de CDA-fractie gaan in hun bijdrage uit van het gewijzigde voorstel van wet (Kamerstukken I, 2007–2008, 30 324, A) en betrekken daarbij tevens het oorspronkelijke wetsvoorstel.

<sup>1</sup> Samenstelling:

**Verkeer en Waterstaat:**

Schuurman (CU), Van den Berg (SGP), Meindertma (PvdA), Dupuis (VVD), Slagter-Roukema (SP), Linthorst (PvdA), Schouw (D66), voorzitter, Thissen (GL), Slager (SP), Hendrixx (CDA), Haubrich-Gooskens (PvdA), Hofstra (VVD), Asscher (VVD), Klein Breteler (CDA), Hillen (CDA), Huijbregts-Schiedon (VVD), Laurier (GL), De Vries-Leggedoor (CDA), Janse de Jonge (CDA), Smaling (SP), Koffeman (PvdD), Rehwinkel (PvdA), Vlieg-enthart (SP), vice-voorzitter en Yildirim (Fractie-Yildirim).

**Justitie:**

Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Van de Beeten (CDA), voorzitter, Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA), vice-voorzitter, Russell (CDA), Engels (D66), Franken (CDA), Peters (SP), Quik-Schuijt (SP), Haubrich-Gooskens (PvdA), Ten Horn (SP), Janse de Jonge (CDA), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Van Bijsterveld (CDA), Strik (GL), Lagerwerf-Vergunst (CU), Rehwinkel (PvdA) Duthler (VVD) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

Het voorstel van wet beoogt wijzigingen aan te brengen in de Wegenverkeerswet 1994 (hierna WVV) op de onderdelen met betrekking tot recidive van ernstige verkeersdelicten. Het voorstel beoogt een steviger aanpak van daders van verkeersdelicten die deze delicten begaan onder invloed van alcohol. Daarmee komt de regering tegemoet aan de algemene in onze maatschappij levende wens om strenger op te treden tegen verkeersdeelnemers die ernstige delicten begaan vanwege de desastreuze invloed van alcohol op het verkeersgedrag.

De leden van de CDA-fractie zijn het van harte eens met de hoofdlijn en doelstelling van onderhavig wetsvoorstel. Veilig verkeer is een belangrijk speerpunt van beleid van alle overheden.

De essentie van het voorstel is dat het rijbewijs moet worden ingeleverd indien de verkeersdeelnemer voor de tweede keer binnen vijf jaar een ernstig verkeersdelict begaat. Het is vanuit deze benadering dan ook juist om het voorstel aan te duiden als «een recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten (puntenstelsel)». Het aangepaste voorstel van wet roept echter een aantal, ook meer principiële vragen op bij de leden van de fractie van de CDA.

Het verheugt de leden van de CDA-fractie dat de regering mede op basis van het advies van de Raad van State heeft afgezien van een regeling inzake terugwerkende kracht. De regering zou met een dergelijke regeling in strijd komen met het legaliteitsbeginsel. Tevens is de rechtszekerheid van de burger in het geding. Deze leden verwijzen daarbij naar onder meer artikel 1 Strafrecht, artikel 7 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 16 Grondwet. Het eerste en het tweede strafbare feit (de recidive) dienen derhalve na inwerkingtreding van deze wet te zijn begaan.

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben met instemming kennis genomen van onderhavig – gewijzigd – wetsvoorstel. Zij zijn verheugd, dat aan een aantal fundamentele juridische bezwaren tegen het oorspronkelijke wetsvoorstel in het nu voorliggende voorstel is tegemoet gekomen. Wel onderkennen deze leden, dat daarmee het bereik van deze wet met betrekking tot andere verkeersonveiligheidsdelicten aanmerkelijk is afgenomen, maar zij zijn van mening dat dit bezwaar in het niet valt ten opzichte van de voordelen, die het nu voorliggende voorstel bevat.

De leden van de fractie van de **VVD** hebben met waardering kennis genomen van dit wetsvoorstel. Het voorstel ziet op ernstige verkeersovertradingen, door of na alcoholgebruik. Met name waarderen de leden van de fractie van de VVD de wijziging van de wetstitel. Het gaat om een recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten en dus niet meer over een puntenstelsel, want dat kennen we in Nederland niet. Desondanks hebben de leden van de fractie van de VVD nog enkele nadere vragen die zij graag beantwoord zagen.

De leden van de fracties van de **SGP** en **CU** zijn voorstander van verbetering van de verkeersveiligheid. Vanuit dit vertrekpunt beoordelen deze leden ook onderhavig wetsvoorstel. Het is gericht op bestuurders die ernstige verkeersdelicten herhalen, een goede insteek dus. Het oorspronkelijke voorstel behelsde dat de vrijheid van de rechter enigszins aan banden werd gelegd, behoudens de aan het strafrecht vreemde hardheidsclausule. Het is een duidelijke verbetering dat dit niet meer aan de orde is. Wel hebben de leden van de fracties van de SGP en CU nog een aantal vragen.

### **Uitbreiding van de reikwijdte van het wetsvoorstel**

Het voorstel zoals gewijzigd, ziet thans slechts op het rijden onder invloed van alcohol zoals voorzien in artikel 8, tweede, derde en vierde lid, Wegenverkeerswet 1994. Bij het herhaalde geval van rijden onder invloed, dient sprake te zijn van een alcoholpromillage van minstens 1.0. Het doet vervolgens niet ter zake of in het eerste geval sprake is van een hoog dan wel laag alcoholpromillage. Dat betekent dat de tweede overtreding beslissend is voor de op te leggen sanctie, namelijk het van rechtswege ongeldig verklaren van de rijbevoegdheid.

In de gewisselde stukken tussen regering en de Tweede Kamer kunnen de leden van de **CDA**-fractie opmaken dat ook gedacht is aan het opleggen van deze sanctie aan andere ernstige verkeersovertradingen, niet zijnde rijden onder invloed. Zien deze leden het goed dat de regering thans voorstelt het wetsvoorstel te beperken tot een recidiveregeling bij het rijden onder invloed? Zo ja, is de regering dan bereid de uitwerking van dit voorstel eerst te bezien op haar effecten, na bijvoorbeeld een periode van twee jaar, alvorens de reikwijdte van de wet uit te breiden?

Verkeersovertradingen die worden afgedaan volgens de wet Mulder (Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften) vallen niet

onder de regeling. De regering geeft aan dat de overtredingen onvolgende ernstig zijn. De leden van de CDA-fractie vragen de regering waarom thans is afgezien van het onderbrengen van andere strafbare feiten van ernstige aard, zoals het rijden met veel te hoge snelheid door de bebouwde kom (zie 30 324, nr. 17, p. 5). Tevens vragen zij de regering of nu dan wel op termijn het rijden onder invloed van verdovende middelen (drugs) kan worden gebracht onder het regime van deze wetswijziging. De laatste categorie delicten neemt de laatste tijd onrustwekkende vormen aan.

In de Tweede Kamer is een aantal moties aangenomen van de leden De Rouwe, Cramer en Roefs (nrs. 18 en 19), die vragen te onderzoeken, of meer verkeersdelicten onder het bereik van deze recidiveregeling gebracht kunnen worden. In casus gaat het dan om rijden onder de invloed van drugs en snelheidsovertredingen in de bebouwde kom en andere locaties, waar grote verkeersveiligheidsrisico's worden gelopen. De leden van de fractie van de **PvdA** willen deze verzoeken van harte onderschrijven. Zij vragen de regering, of met betrekking tot een valide vaststelling van drugsgebruik recent vorderingen zijn gemaakt. Wanneer kunnen resultaten verwacht worden van de onderzoeken, waar in de genoemde moties om is gevraagd?

De leden van de fractie van de **VVD** ontvangen graag een overzicht van de stand van zaken inzake uitbreiding van deze regeling naar drugsgebruik en ernstige snelheidsovertredingen in verblijfsgebieden.

### **Trias Politica en minimumstraf**

In het oorspronkelijke wetsvoorstel stelde de regering voor een (bijzondere) minimumstraf in te voeren voor de in het voorstel omschreven delicten. Dit voorstel heeft veel kritiek gekregen van onder meer de Raad voor de Rechtspraak, het college van procureurs-generaal en ook in de vakliteratuur. De leden van de **CDA**-fractie onderschrijven deze kritiek en zijn van mening dat, vooral gelet op de scheiding der machten die de grondslag vormt van onze democratische rechtsstaat, het onjuist en onwenselijk wordt geacht dat de formele wetgever op de stoel van de rechter gaat zitten door onder meer voor te schrijven wat de minimumstraf moet zijn bij een bepaalde delictomschrijving. Uit de thans voorliggende, gewijzigde en aangevulde stukken kunnen deze leden niet geheel eenduidig afleiden dat van de invoering van een minimumstraf thans wordt afgezien. Althans, deze leden lezen in het gewijzigde voorstel dat de intrekking van het rijbewijs niet meer als straf wordt vormgegeven. Kan de regering klip en klaar deze lezing bevestigen?

### **Twee wegen(leer)**

De leden van de **CDA**-fractie stellen vast dat de WWV thans al een procedure kent met betrekking tot de intrekking van het rijbewijs. Zij verwijzen daarbij in het bijzonder naar de artikelen 130–133 WWV. Het gaat hierbij om intrekking van het rijbewijs «vanwege ongeschiktheid». Artikel 130, eerste lid WWV stelt dat indien het vermoeden bestaat dat de houder van een rijbewijs niet langer beschikt over de rijvaardigheid dan wel over de lichamelijke of geestelijke geschiktheid, vereist voor het besturen van een of meer categorieën motorvoertuigen waarvoor het rijbewijs is afgegeven, dan moet daarvan mededeling worden gedaan aan het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR). Na de eerste vordering van een opsporingsambtenaar is de bestuurder van het motorvoertuig ten aanzien van wie dat vermoeden bestaat, in nader omschreven gevallen verplicht tot overgifte van het hem afgeven rijbewijs (tweede en derde lid). De geldigheid van het rijbewijs kan in de gevallen waarin deze vordering gedaan

kan worden, door het CBR worden geschorst (derde lid). Deze leden verwijzen hierbij tevens naar de Regeling maatregelen rijvaardigheid en rijgeschiktheid (Stct. 1996, nr. 183, p. 6 e.v., hierna de Regeling). Een vermoeden van ongeschiktheid kan blijkens artikel 2 van de Regeling betrekking hebben op het constateren van een adem- of alcoholgehalte die gelijk is aan of hoger dan 570 microgram per liter uitgeademde lucht, respectievelijk een promillage van 1.3 in het bloed. Tevens kent de Regeling een vermoeden van ongeschiktheid toe aan het feit dat betrokkene binnen vijf jaar meermalen is aangehouden op verdenking van overtreding van artikel 8, tweede of derde lid WVV. Bij één van de aanhoudingen als hier bedoeld, dient sprake te zijn van een adem- of bloedalcoholpercentage dat gelijk is aan of hoger dan 350 microgram per liter uitgeademde lucht, respectievelijk een promillage van 0.8, en bij een weigering van betrokkene om mee te werken aan een onderzoek als bedoeld in artikel 8, tweede of derde lid WVV. Artikel 131, vijfde lid voegt daaraan toe dat de betrokkene in deze gevallen verplicht kan worden zich te onderwerpen aan educatieve maatregelen ter bevordering van de rijvaardigheid of geschiktheid. De minister kan in geval van een vermoeden van ongeschiktheid vanwege alcoholgebruik, deze maatregel opleggen (artikel 8 Regeling). Tevens kent de wet en Regeling voorschriften inzake het verrichten van medisch onderzoek als onderdeel van intrekking van het rijbewijs. Deze leden verwijzen daarbij naar artikel 8 WVV en artikel 6 Regeling.

Het gaat in de hier beschreven situatie volgens de leden van de CDA-fractie om een *administratiefrechtelijke intrekkingprocedure*. De regering stelt nu voor een gefixeerde sanctie in te voeren waarbij de nadruk sterk op de *strafrechtelijke sanctie* wordt gelegd. Dat is een benadering die onderscheiden dient te worden, aldus deze leden. De leden van de CDA wijzen er in dit verband op dat het voorgestelde artikel 231b weinig tot geen ruimte laat voor bestuurs- en strafrechter inzake de straf-toemeting. Naar de mening van deze leden zou een scherper onderscheid kunnen worden gemaakt tussen de intrekking van de rijbevoegdheid als strafrechtelijke sanctie en de intrekking van het rijbewijs als bestuursrechtelijk besluit. Op deze wijze zou er een duidelijker onderscheid ontstaan tussen de beveiliging van het verkeer (algemeen belang) en het toevoegen van een stafsancie als punitieve maatregel gericht op de individuele overtreding. Voordeel van dit scherpere onderscheid is naar de mening van deze leden dat zo gekomen kan worden tot een betere afstemming met de bestaande intrekkingregeling (zie alinea hierna) en een volwaardige grondslag ontstaat voor verdere uitbouw van het voorstel met andere misdrijven of overtredingen. De leden van de fractie van de CDA vernemen graag de mening van de regering hierover.

In het verlengde van het voorgaande, vragen de leden van de fractie van de CDA of de regering heeft overwogen om het hier aangehaalde al bestaande wettelijke regime aan te scherpen en eventueel uit te breiden? Heeft de regering kennis genomen van het in dit kader relevante alternatief zoals geformuleerd door hoogleraar Keulen («Twee keer geel is rood», enkele opmerkingen over het – sterk – gewijzigde wetsvoorstel puntenstelsel rijbewijzen in *Verkeersrecht* 54 (december 2006), p. 363–366)? Wat is de opvatting van de regering over dit alternatief? Is de regering van mening dat bij aanneming van deze wet in de rechtspraak sprake zal zijn van tweewegen via de WVV? En is dat dan niet van negatieve invloed op een helder onderscheid tussen bestuurs- en strafrechtelijke sancties? Ook vragen deze leden zich af of de geschetste tweewegen in de WVV niet verwarrend is voor de praktijk van de handhaving die juist grote behoefte heeft aan eenduidigheid?

## **Normering strafoplegging**

De leden van de **CDA**-fractie stellen bij vergelijking tussen het oorspronkelijke wetsvoorstel en het ingrijpend gewijzigde wetsvoorstel vast dat de normering van de strafoplegging sterk is gewijzigd, verminderd zo men wil. De leden van de CDA-fractie zijn bij nadere bestudering van de stukken en gelet op de hiervoor beschreven procedure van de artikelen 13–134 WVV op de volgende tegenstelling gestuit.

Nog afgezien van de vraag hoe het in dit wetsvoorstel omgeschreven rechtskarakter van de voorgestelde sanctie luidt (punitief is of niet), doemt de vraag op hoe de voorgestelde regeling zich verhoudt tot de huidige regeling in de WVV in de artikelen 130–134. Het voorstel beoogt oplegging van een gefixeerde sanctie op basis van artikel 8, leden 2–4 WVV. Wie echter veroordeeld wordt wegens dood door schuld in het verkeer, waarbij hij of zij verkeerde in een toestand als omschreven in artikel 8 WVV behoudt zijn/haar rijbewijs, tenzij een procedure op grond van de artikelen 130–134 (zie boven) wordt gestart. Hoe kan de regering deze verschillende uitkomsten verklaren? Is de regering zich bewust van deze ogenschijnlijk ongelijke behandeling van verdachten, terwijl in de ogen van burgers het gaat om een even ernstig strafbaar feit?

Het wetsvoorstel beperkt zich in zekere zin tot het opleggen van een gefixeerde sanctie. De rechtspraktijk laat echter zien dat de rechter in het algemeen vrij is bijkomende sancties op te leggen. Is de regering van mening dat het de rechter bij zijn uitspraak betreffende de rijontzegging, vrijstaat tevens een vermogenssanctie op te leggen? En zou in dat geval de draagkracht van de veroordeelde betrokken moeten worden bij deze uitspraak conform artikel 24 Wetboek van Strafrecht (de regering neigt hier niet toe, blijkens de memorie van toelichting)?

Vervolgens vragen de leden van de CDA-fractie of de regering ook van oordeel is dat dit wetsvoorstel er niet in de weg staat dat de rechter bij zijn uitspraak rekening houdt met het specifieke beroep van verdachte? In het bijzonder denken deze leden aan de bekende gevallen van een rijbewijs-houder die voor zijn beroep afhankelijk is van het gebruik van de auto.

## **Weigering**

De regering stelt voor geen onderscheid te maken tussen degenen die het strafbare feit begaan en hun promillage laten vaststellen door een bevoegde persoon en degenen die weigeren mee te werken aan een alcoholonderzoek. Op deze wijze wordt het weigerachtige verdachten onmogelijk gemaakt de sanctie op deze wijze te ontlopen. Weigeren is immers strafbaar op grond van artikel 176, tweede lid, WVV. Feit is wel dat het weigeren om mee te werken aan een alcoholonderzoek, ook al zou het promillage lager zijn dan het vereiste 1.0, zal leiden tot de genoemde sanctie terwijl niet wettig en overtuigend vaststaat dat betrokken verdachte het strafbare feit heeft begaan. De regering stelt dat dit valt binnen de risicosfeer van de rijbewijshouder. De leden van de **CDA**-fractie vragen zich af waarom de regering niet heeft overwogen om de hier bedoelde weigering op één lijn te stellen met veroordelingen op basis van artikel 8 WVV wegens een promillage hoger dan 1.0. De eerder aangehaalde Regeling laat immers dergelijke weigeringen wél zwaar meewegen.

## Grensoverschrijdende dimensie

In 1998 is door de toenmalige leden van de Europese Unie (EU) een overeenkomst tot stand gekomen betreffende ontzegging van de rijbevoegdheid. Primair beoogt deze overeenkomst de uniforme werking van vervolging van wetsovertreders in de gehele EU. Ook de uniforme tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties in de EU wordt hiermee nagestreefd. Zoals blijkt uit antwoorden van de regering op vragen uit de Tweede Kamer (Aanhangsel Handelingen TK, 2007–2008, 1690, 1691 en 1692) heeft Nederland deze overeenkomst nog niet geratificeerd. Dat betekent dat intrekking van het rijbewijs door de Duitse autoriteiten voor de bestuurder in Nederland er toe kan leiden dat hij/zij vrij kan rondrijden. De leden van de fractie van de **CDA** vragen of de regering in het licht van voorliggend wetsvoorstel en in aansluiting op de beantwoording van bovengemelde schriftelijke vragen, kan aangeven op welke wijze zij waarborgt dat de werking van voorliggend wetsvoorstel ook voor bestuurders die over de Nederlandse grens motorvoertuigen besturen dezelfde consequenties heeft? Wil de regering mede gelet op het rechtsgevoel van burgers en gelijke behandeling van wetsovertreders zorgdragen voor eenduidige grensoverschrijdende toepassing en uitvoering van deze regelgeving?

De leden van de fractie van de **VVD** vragen hoe de ontzegging wordt gehandhaafd, en vooral hoe dat in het buitenland wordt gehandhaafd. Ook vragen deze leden in hoeverre deze regeling bijdraagt aan een Europese harmonisatie. Immers deze ernstige gedragingen wegen zwaar (dan wel horen zwaar te wegen) in elk Europees land. Kan de regering tevens aangeven in hoeverre er nog grote onderlinge verschillen zijn?

## Verkeersveiligheid

De leden van de fracties van de **SGP** en **CU** vinden dat de «pakkans» een essentiële rol speelt. Deze dient zo groot te zijn dat de afschrikwekkende werking een positief effect op het rijgedrag heeft. In Londen waar reeds een puntenstelsel functioneert laat deze pakkans te wensen over. Hoe, zo willen de leden van de fracties van de SGP en CU graag weten, gaat de regering de pakkans voor Nederland intensiveren?

Uit onderzoeken blijkt dat de effecten van het in te voeren puntenrijbewijs op de verkeersveiligheid gering zijn. Om die reden willen de leden van de fracties van de **SGP** en **CU** de motivering van de regering vernemen om toch voor deze aanpak te kiezen. Daarnaast vernemen deze leden graag of bij invoering, de extra belasting van de rechterlijke macht en de politie, gerelateerd aan de geringe effecten voor de verkeersveiligheid, verantwoord is.

## Type motorvoertuig/categorie rijbewijs

De leden van de fractie van de **PvdA** menen uit de Memorie van Toelichting en uit de Nota naar aanleiding van het Verslag van het oorspronkelijke wetsvoorstel, te begrijpen, dat recidive geacht zou worden te zijn begaan ongeacht het soort motorvoertuig waarmee het eerste delict respectievelijk het tweede delict is begaan. Het voorbeeld wordt gegeven van een chauffeur van een personenauto, die onder invloed van alcohol rijdt binnen 5 jaar, nadat hij als bromfietser een aangewezen ernstig verkeersdelict heeft begaan. Deze leden nemen aan, dat bij het nu voorliggende voorstel dit tevens het geval is in die zin, dat het bij beide delicten zal gaan om rijden onder invloed en dat het rijbewijs van rechtswege zal komen te vervallen?

Ook al in het oorspronkelijke voorstel was echter onduidelijk, of een ontzegging niet alleen zou gelden voor alle categorieën van een rijbewijs (een chauffeur, die een delict begaat met zijn personenauto, zou zijn rijbewijs voor personenauto's verliezen, maar ook zijn rijbewijs als buschauffeur), maar tevens voor alle soorten rijbewijs (bijvoorbeeld naast een autorijbewijs een motorrijbewijs en een bromfietsrijbewijs). De leden van de fractie van de **PvdA** stellen dat dezelfde vraag natuurlijk gesteld kan worden naar aanleiding van het nu voorliggende voorstel: vervalt van rechtswege het vrachtwagenrijbewijs van een personenautochauffeur die recidiveert ter zake van alcoholmisbruik, maar óók zijn motorrijbewijs en/of zijn bromfietsrijbewijs/certificaat?

### **Overige vragen**

De leden van de fractie van de **VVD** vragen welke regels gelden voor het weer in bezit kunnen komen van een rijbewijs, zoals termijnen en voorwaarden en waar en hoe wordt dat geregeld?

De leden van de fracties van de **SGP** en **CU** constateren op grond van het voorstel, dat indien een rijbewijsbezitter binnen een periode van 5 jaar voor de tweede keer een ernstig verkeersdelict begaat, dit tot gevolg zal hebben dat het rijbewijs voor een bepaalde duur moet worden ingeleverd. Op zich een goede aanpak zo vinden deze leden. Wel vragen deze leden zich af, of de kleine weggebruikers waar het puntenstelsel voor bedoeld is, zich veel zullen aantrekken van deze maatregelen. Deze leden vragen de regering of zij zich geen zorgen maakt dat er ernstige neveneffecten zullen optreden, zoals het rijden zonder rijbewijs of het doorrijden na een ongeval.

De voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat,  
Schouw

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,  
Van de Beeten

De griffier voor dit verslag,  
Menninga