

Vergaderjaar 2005–2006

30 324

## Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de invoering van een puntenstelsel rijbewijzen

Nr. 6

### VERSLAG

Vastgesteld 30 januari 2006

De vaste commissies voor Verkeer en Waterstaat<sup>1</sup> en voor Justitie<sup>2</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek, brengen als volgt verslag uit van hun bevindingen omtrent dit wetsvoorstel. Onder het voorbehoud dat de regering de in dit verslag opgenomen vragen en opmerkingen afdoende beantwoordt, achten de commissies de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### Inhoudsopgave

<b>I.</b>	<b>ALGEMEEN</b>	<b>2</b>
1.	Inleiding	2
2.	Hoofdpijnen van het voorgestelde systeem	2
2.1.	Het puntenstelsel ingepast in het bestaande systeem	2
2.2.	De verkeersdelicten	6
2.3.	Algemene maatregel van bestuur en de hardheidsclausule	7
2.4.	Veroordeling en OM-afdoening	7
2.5.	Bestuurders met een rijbewijsplicht	7
2.6.	Personen die het rijbewijs voor het werk nodig hebben	7
2.8.	Voorwaarden voor het aanvragen van een nieuw rijbewijs	8
3.	De verplichting voor de rechter een rijontzegging op te leggen	8
4.	Vier andere systemen voor een puntenstelsel	10
5.	Puntenstelsels in het buitenland	10
6.	Handhavingsaspecten	11
7.	Organisatorische en financiële gevolgen	12
<b>II.</b>	<b>ARTIKELSGEWIJS</b>	<b>13</b>

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Dijksma (PvdA), Hofstra (VVD), ondervoorzitter, Atsma (CDA), voorzitter, Van Gent (GL), Timmermans (PvdA), Van Bommel (SP), Van der Staaij (SGP), Depla (PvdA), Van As (LPF), Mastwijk (CDA), Duyvendak (GL), Koopmans (CDA), Gerkens (SP), Van Lith (CDA), Van der Ham (D66), Haverkamp (CDA), Boelhouwer (PvdA), De Krom (VVD), Verdaas (PvdA), Hermans (LPF), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Van Hijum (CDA), Roefs (PvdA), Van der Sande (VVD), Lenards (VVD) en Knops (CDA).  
Plv. leden: Heemskerk (PvdA), Samsom (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Hessels (CDA), Vos (GL), Smeets (PvdA), Vacature (algemeen), Slob (CU), Waalkens (PvdA), Herben (LPF), Van Winsen (CDA), Halsema (GL), Jager (CDA), Vergeer (SP), Van Haersma Buma (CDA), Bakker (D66), De Pater-van der Meer (CDA), Van Dam (PvdA), Van Beek (VVD), Dubbelboer (PvdA), Van den Brink (LPF), Luchtenveld (VVD), Buijs (CDA), Van Dijken (PvdA), Szabó (VVD), Aptroot (VVD) en Ten Hoopen (CDA).

<sup>2</sup> Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Vries (PvdA), Van Heemst (PvdA), Vos (GL), Rouvoet (CU), De Wit (SP), Albayrak (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wilders (Groep Wilders), Weekers (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), ondervoorzitter, Wolfsen (PvdA), De Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van

Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), Van Fessem (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (Groep Nawijn), Van der Laan (D66), Visser (VVD), Azough (GL), Van Egenschot (VVD), Meijer (PvdA) en Vacature (SP).  
Plv. leden: Jonker (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Halsema (GL), Van der Staaij (SGP), Van Velzen (SP), Tjon-A-Ten (PvdA), Van

Baalen (VVD), Blok (VVD), Hirsi Ali (VVD), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Arib (PvdA), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Kraneveldt (LPF), Joldersma (CDA), Van As (LPF), Ormel (CDA), Van Dijken (PvdA), Lambrechts (D66), Van Schijndel (VVD), Karimi (GL), Örgü (VVD), Kalsbeek (PvdA) en Vergeer (SP).

# I. ALGEMEEN

## 1. Inleiding

Met genoegen hebben de leden van de CDA-fractie kennis genomen van het aan de orde zijnde wetsvoorstel.

De regering geeft met dit voorstel aan met de leden van de CDA-fractie van mening te zijn dat het bevorderen van de verkeersveiligheid óók vraagt om stevige maatregelen ten aanzien van veelplegers van verkeersdelicten. Wanneer een rijbewijshouder ervan blijkt geeft binnen een termijn van 5 jaren meerdere malen met de veiligheid van medeweggebruikers geen rekening te houden, wordt deze gesanctioneerd met een rijontzegging. Een eenvoudig doch doeltreffend strafstelsel voor bestuurders die door hun gedrag ervan blijken geven overige verkeersdeelnemers niet te respecteren, is op zijn plaats, aldus de leden van de CDA-fractie.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het belang van de verkeersveiligheid wordt gediend door een strenge en effectieve bestrijding van recidive van verkeersdelicten voor, met name van rijden onder invloed van alcohol of drugs. Evenals de bewindslieden, staan zij een eenvoudig stelsel voor «dat geen grote bestuurslasten meebrengt, aansluit bij en inpasbaar is in de al bestaande wettelijke voorzieningen en dat is gericht op bestuurders die ernstige verkeersdelicten herhalen». Over de wijze waarop dit in concreto moet worden uitgewerkt, verschillen de leden echter met hen van mening. Voordat zij dit toelichten, zouden de leden van de PvdA-fractie eerst willen opmerken dat de kwalificatie «puntenstelsel» de lading van het wetsvoorstel niet dekt. Het bevreemdt deze leden dat de bewindslieden pas in paragraaf 6.3 van de Memorie van Toelichting uitleggen in welke zin het voorstel naar hun mening een puntenstelsel oplevert. Het lijkt deze leden zuiverder dit woord dan ook te mijden.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de voorliggende wetswijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de invoering van een puntenstelsel voor rijbewijzen. Alvoorens de leden van de VVD-fractie hun eindoordeel over deze wetswijziging kunnen geven, willen zij graag nog enkele opmerkingen en vragen plaatsen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Het puntenstelsel rijbewijzen kent een betrekkelijk lange voorgeschiedenis en is ook bepaald niet onomstreden. Deze leden onderschrijven de primaire doelstelling van de voorgestelde maatregel, bevordering van de verkeersveiligheid, uiteraard van harte. De ronduit negatieve reacties van Raad van State en van vrijwel alle geraadpleegde instanties op het voorstel lijken erop te duiden dat het draagvlak in elk geval in juridische kringen niet erg groot is.

De leden van de SGP-fractie hebben zich al langer een voorstander betoond van de invoering van het puntenstelsel rijbewijzen ter verbetering van de verkeersveiligheid. Zij dan ook content met het wetsvoorstel dat hiertoe de aanzet geeft, al hebben zij nog wel de nodige vragen over de effectiviteit ervan en over het gegeven dat met dit voorstel feitelijk de introductie van een minimumstraf plaats vindt.

## 2. De Hoofdpijnen van het voorgestelde systeem

### 2.1 Het puntenstelsel ingepast in het bestaande systeem

Nu de regering ervoor kiest de voordelen van de WAHV te handhaven om

lichte verkeersfeiten via de administratieve sanctie van de geldboete af te doen en daarnaast voor bestuurders die een ernstig verkeersdelict plegen het strafpuntenstelsel introduceert, vragen de leden van de CDA-fractie nog eens expliciet op een rij te zetten welke verkeersfeiten met welke maximale overschrijding tot de categorie delict gerekend moeten worden. Daarbij achten deze leden het van belang tevens te onderscheiden naar criteria voor administratieve afdoening enerzijds en strafrechtelijke afdoening anderzijds.

De leden van de CDA-fractie erkennen dat dit strafpuntenstelsel aantrekkelijker is dan de voorbeelden die uit Duitsland en Frankrijk worden gegeven. Echter, deze leden constateren tegelijkertijd dat de genoemde puntenstelsels niet geheel vergelijkbaar zijn nu in Nederland met behoud van de WAHV lichtere verkeersfeiten door middel van relatief weinig administratieve lasten kunnen worden afgedaan. Deze leden onderkennen daarnaast dat verkeersovertredingen op kenteken, zoals het Nederlandse WAHV-systeem functioneert, niet in alle gevallen afdoende is om delictachtige feiten adequaat te signaleren. Kan aangegeven worden of en hoe op dit moment gesanctioneerd wordt wanneer een auto geflitst wordt terwijl de snelheid met meer dan 50 km p/u wordt overschreden?

Het feit dat er niet voor gekozen is verkeersfeiten die onder WAHV vallen, onder het strafpuntenstelsel te brengen, kunnen de leden van de CDA-fractie op zich billijken. In de memorie van toelichting wordt het voorbeeld «door rood licht rijden» nader beschouwd. Naar de mening van deze leden zou het delict «grove snelheidsovertredingen» eveneens aan een dergelijke beschouwing moeten worden onderworpen. Zij nodigen de regering daartoe uit.

Nu dit wetsvoorstel in essentie twee hoofdelementen toevoegt aan het al bestaande bestuursrechtelijke- en strafrechtelijke traject van de WVV 1994, rijst de vraag of met invoering van het strafpuntenstelsel tot een vereenvoudiging binnen met name het huidige strafrechtelijke traject kan worden gekomen. De indruk ontstaat dat de huidige delicten waarvoor al een rijontzegging kan worden opgelegd voor een deel samen vallen met de in de algemene maatregel van bestuur aan te wijzen delicten.

Het huidige wettelijke systeem kent met betrekking tot de geldigheid van het rijbewijs twee onderscheiden circuits: het strafrechtelijke circuit waarin de bestraffing van verkeersdelicten centraal staat en het bestuursrechtelijke circuit (de zogeheten vorderingsprocedure), waarin de vraag naar de rijvaardigheid en -geschiktheid van de rijbewijshouder centraal staat. Naar de mening van de leden van de PvdA-fractie dienen deze twee circuits gescheiden te blijven. Het bestaan van deze gescheiden circuits benadrukt enerzijds het bestraffend karakter van de rijontzegging (opgelegd wegens een in het verleden begane «fout») en anderzijds het maatregelkarakter van de bestuursrechtelijke ongeldigverklaring van het rijbewijs (opgelegd om de verkeersveiligheid voor het toekomstige te waarborgen).

Het wetsvoorstel haalt de ongeldigverklaring gedeeltelijk uit het bestuursrechtelijke circuit en knoopt haar als gevolg vast aan een strafrechtelijke veroordeling tot een rijontzegging die een bepaalde duur overstijgt. In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat de vorderingsprocedure op zichzelf voldoet. Deze leden zouden daarom graag vernemen of inpassing van de ongeldigheid van het rijbewijs ingeval van recidive in het bestuursrechtelijke circuit is overwogen en, zo ja, waarom daarvan is afgezien.

In dit verband brengen de leden van de PvdA-fractie in herinnering dat bij de behandeling van het wetsvoorstel herijking wettelijke strafmaxima de leden Wolfsen (PvdA) en De Pater-van der Meer (CDA) bij – een uiteindelijk ingetrokken – amendement een aanpassing van de vorderingsprocedure hebben voorgesteld, die neerkwam op verplichte ongeldigverklaring bij recidive. Het CBR diende volgens dat systeem over te gaan tot verplichte ongeldigverklaring van het rijbewijs in bij algemene maatregel

van bestuur te bepalen gevallen (Kamerstukken II, 2003–2004, 28 484, nr. 21). Die gevallen zouden onder meer inhouden recidive ter zake van rijden onder de invloed van alcohol of drugs. De achterliggende gedachte was dat een dergelijke recidive het ernstige vermoeden rechtvaardigde dat de veroordeelde niet meer beschikte over de vereiste rijgeschiktheid: gelet op de geringe pakkans mag bij recidive redelijkerwijs worden aangenomen dat sprake is van afhankelijkheid van drank of drugs en dus van rijongeschiktheid.

Tegen dit stelsel is het bezwaar ingebracht dat een beoordeling in twee «kolommen», bestuursrechtelijk en strafrechtelijk, afstemmingproblemen tussen de strafrechter en de bestuursrechter met zich kan brengen. De bestuursrechter zou kunnen besluiten het oordeel van de strafrechter over het geconstateerde tweede delict afwachten; bovendien zou het gevaar op onderling onverenigbare rechterlijke uitspraken bestaan. Dit bezwaar kan worden weggenomen door de gebonden beschikking te koppelen niet aan de «constatering» van het tweede feit, maar aan de onherroepelijke veroordeling voor dat feit. Is de regering dat eens met de leden van de PvdA-fractie?

Een tweede bezwaar hield in dat een verplichte ongeldigverklaring bij recidive, ongeacht de opgelegde straf, geen ruimte biedt om rekening te houden met de omstandigheden van het geval. Deze leden zijn van mening dat wie eenmaal is veroordeeld voor een ernstig verkeersdelict als gewaarschuwd mens geldt. Recidive binnen vijf jaren rechtvaardigt het ernstige vermoeden dat hij ongeschikt is motorrijtuigen te besturen. Het is dan aan hem om aan te tonen dat hij desondanks geschikt is voor verkeersdeelname. Dat binnen het strafcircuit rekening wordt gehouden met individuele omstandigheden is vanzelfsprekend en zelfs een verplichting voor de rechter. Maar zulks doet aan de feiten, namelijk het bij herhaling rijden onder invloed van alcohol, niets af. Binnen het bestuursrechtelijke circuit dient daar dan ook geen rekening mee te worden gehouden, naar de mening van deze leden. Daar dient de verkeersveiligheid te prevaleren. Niet via de straf, maar als maatregel.

Zien deze leden het goed dan heeft dit stelsel bovendien een aantal voordelen ten opzichte van het wetsvoorstel. In de eerste plaats hangt de ongeldigverklaring van het rijbewijs niet af van de soort en hoogte van de straf die de rechter bij de eerste of tweede veroordeling heeft opgelegd. Daardoor wordt enerzijds het maatregelkarakter van de ongeldigheid benadrukt en wordt anderzijds voorkomen dat de strafrechter zich bij de straftoemeting gedwongen ziet rekening te houden met een mogelijke ongeldigverklaring. Dit laatste kan zelfs een ongewenste druk leggen bij de strafrechter. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om een reactie.

Het wetsvoorstel zal naar de verwachting van deze leden tot een toename van het aantal beroepen tegen de strafmaat leiden. De veroordeelde heeft immers niet alleen te maken met opgelegde onvoorwaardelijke rijontzegging, maar weet dat deze bovendien de definitieve ongeldigheid van zijn rijbewijs meebrengt. In het door de leden van de PvdA-fractie voorgestane stelsel is het niet de opgelegde straf, maar de veroordeling zelf die dat gevolg in het leven roept. Een strafmaatappèl heeft dan geen zin als de veroordeelde alleen het effect in het andere circuit ongedaan wil maken. Kort en goed: de leden van de PvdA-fractie staan het volgende stelsel voor: wie binnen vijf jaren na een eerdere – onherroepelijke – veroordeling wegens een ernstig verkeersdelict opnieuw onherroepelijk voor zo een delict wordt veroordeeld, diens rijbewijs wordt ongeldig verklaard, ongeacht de straf die bij de eerste of tweede veroordeling is opgelegd. Als ernstig verkeersdelict komt in ieder geval in aanmerking rijden onder de invloed van alcohol of drugs (artikel 8 WVV1994). Daarnaast blijft aanvullend de huidige vorderingsprocedure in stand. Ook de ministers maken immers op geen enkele wijze aannemelijk dat die procedure niet voldoet. Wel kan die procedure worden aangevuld – en daarmee veel goedkoper

en efficiënter worden gemaakt – met het voorstel zoals dat deze leden voor ogen staat. Het strafrecht kan daarbij ongemoeid worden gelaten. Deze leden zouden graag de visie van de bewindslieden op dit stelsel horen.

De leden van de PvdA-fractie zijn verder benieuwd naar de gevolgen van dit wetsvoorstel voor toepassing van de huidige vorderingsprocedure. Blijft dat geheel functioneren, zoals nu? Met de huidige normen? Zal het CBR in de gevallen waarin een verdenking bestaat ter zake van een in het voorgestelde artikel 123a bedoeld delict de vorderingsprocedure nog wel kunnen starten of zal het de strafrechtelijke beslissing afwachten? Indien het CBR die beslissing afwacht, zal het dan na een veroordeling tot een rijontzegging waarvan het onvoorwaardelijk deel minder dan één jaar dan wel twee jaren bedraagt, alsnog de procedure kunnen inzetten? Zo ja, strijdt dat dan niet met de rechtszekerheid? Een veroordeelde die – op grond van persoonlijke omstandigheden – de rechter heeft weten te bewegen het opleggen van een onvoorwaardelijke ontzegging achterwege te laten en dus en daarom denkt ook de ongeldigverklaring te zijn ontlopen, kan dan daarna toch alsnog worden geconfronteerd met de vorderingsprocedure van het CBR. Een voorwaardelijk opgelegde ontzegging kan de geldigheid van een rijbewijs niet aantasten, aldus de regering. Waarschijnlijk bedoelt de regering dat slechts formeel-juridisch. Want deze leden nemen aan dat het CBR vervolgens wel «gewoon» de vorderingsprocedure in gang kan zetten. Als dat namelijk niet meer zou kunnen, dan leidt deze benadering eerder tot minder ongeldigverklaringen, dan tot meer! En als dat inderdaad wel «gewoon» blijft kunnen, leidt dat dan weer niet tot grote en onnodige verwarring? En zou het niet zo moeten zijn, dat feitelijk niet de hoogte van een straf de geldigheid kan aantasten, maar juist het enkele en kale feit dat iemand bij herhaling onder invloed rijdt?

De leden van de VVD-fractie hebben verkeersveiligheid hoog in het vaandel staan. Maatregelen die de verkeersveiligheid op een effectieve en efficiënte wijze kunnen verbeteren kunnen derhalve op steun van de deze leden rekenen. Zou de regering in dit licht kunnen aangeven hoe zij oordeelt over de kritiek van de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid die ernstig twijfelt aan de verkeersveiligheidsbijdrage van een puntenstelsel, bij gelijk blijvend politietoezicht?

De leden van de SGP-fractie constateren op grond van het wetsvoorstel, dat indien een rijbewijsbezitter binnen een periode van 5 jaar voor de tweede keer een ernstig verkeersdelict begaat, dit leidt tot het inleveren van het rijbewijs voor een bepaalde duur. In het wetsvoorstel wordt daarbij gekozen voor een strafrechtelijke inbedding. Het verlies van een rijbewijs heeft immers een sterk bestraffend karakter.

De argumentatie voor deze aanpak kunnen de leden van de SGP-fractie op zichzelf goed volgen. Dit geldt in het bijzonder de gekozen aansluiting bij bestaande recidivesystemen in het strafrecht en bijbehorende registratiesystemen. Angst voor kinderziektes of onverwachte problemen lijkt wat dat betreft niet direct aan de orde.

De leden van de SGP-fractie hebben hierbij nog wel enige vragen. Zoals bekend, is uit onderzoeken gebleken (onder meer van het SWOV) dat de effecten van het puntenrijbewijs op de verkeersveiligheid zeer marginaal zijn. Dat rechtvaardigt dan ook geen groot administratief apparaat of hoge kosten. Is dat met deze benadering gegarandeerd? Ook als het gaat om belasting van de rechterlijke macht en de beschikbare politiecapaciteit? De leden van de SGP-fractie constateren, dat het puntenstelsel zich richt op een kleine groep weggebruikers die grove overtredingen maakt. Is het niet zeer de vraag of deze groep zich iets zal aantrekken van een puntenstelsel of een rijontzegging? Zullen er geen ernstige neveneffecten kunnen optreden, zoals rijden zonder rijbewijs of het doorrijden na een ongeval?

## 2.2. De verkeersdelicten

De leden van de CDA-fractie vragen of er onderscheid wordt gemaakt tussen delicten waarvoor nu al een rijontzegging kan worden opgelegd en delicten die bij algemene maatregel van bestuur zullen worden aangevoerd. Deze vraag klemt te meer nu blijkt dat met betrekking tot deze materie ook bij adviesorganen zoals de NVvR onduidelijkheid bestaat. De leden van de CDA-fractie vragen waarom niet is overwogen al deze delicten op te nemen in de algemene maatregel van bestuur.

De leden van de CDA-fractie gaan ervan uit dat noch naar de handhavers, noch naar rijbewijsbezitters enige onduidelijkheid mag ontstaan over delicten die middels het strafpuntensysteem worden gesanctioneerd en overige verkeersfeiten. Het onderscheid zoals dat in de memorie van toelichting gemaakt wordt tussen verplichte oplegging en verkeersdelicten waar bij onverplicht een rijontzegging is opgelegd mag op dit moment wellicht een juridisch helder kader geven, maar vanuit een oogpunt van eenvoud en eenduidigheid binnen de gewenste lik-op-stuk aanpak geven de leden van de CDA-fractie er de voorkeur aan één serie van ernstige delicten op te nemen in de algemene maatregel van bestuur. Deze leden vragen derhalve of het zinvol is binnen de algemene maatregel van bestuur aan te geven bij welke delicten een rijontzegging verplicht is en bij welke delicten een rijontzegging kán worden opgelegd? In de huidige WVV 1994 wordt het rijden tijdens een rijontzegging of rijverbod genoemd als verkeersdelict dat ernstig aan de verkeersveiligheid raakt en in aanmerking komt voor het opleggen van een rijontzegging. De leden van de CDA-fractie zien nergens in de memorie van toelichting hoe met deze sanctie wordt omgegaan. Deze leden zouden graag zien dat recidivisten op dit punt, het rijden terwijl er al voor eerdere delicten een rijontzegging is opgelegd, op een aanvullende wijze worden gesanctioneerd. Kunnen sancties als hoge geldboete, inbeslagname voertuig of eventueel hechtenis in zeer ernstige recidive gevallen aan de orde komen? In de memorie van toelichting wordt één en andermaal het rijden onder invloed van alcohol als een ernstig verkeersdelict aangemerkt. De leden van de CDA-fractie hechten eraan, dat óók rijden onder invloed van drugs, enkelvoudig of in combinatie met een gering promillage alcohol, gerangschikt gaat worden onder de ernstige verkeersdelicten waarbij een rijontzegging voor bepaalde tijd geëigend is. Hoe denkt de regering daar op zo kort mogelijke termijn vorm aan te geven?

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of de regering een nadere beschouwing kan geven waaruit blijkt dat de huidige strafrechtspraktijk met betrekking tot de ernstige verkeersdelicten waar het wetsvoorstel op ziet, niet voldoet. Zowel bij het veroorzaken van een verkeersongeval met ernstige gevolgen, bij rijden onder invloed als bij grove snelheidsovertredingen wordt in de huidige praktijk een ontzegging geëist en als regel ook opgelegd. Gegeven deze praktijk rijst de vraag waarom de rechter wettelijk zou moeten worden verplicht onder deze omstandigheden een rijontzegging op te leggen. De leden van de VVD-fractie willen tevens weten waarom slechts die drie verkeersdelicten worden meegenomen in de nieuwe wetgeving. Er zijn immers ook nog diverse andere verkeersdelicten te benoemen die objectief beoordeeld kunnen worden en de verkeersonveiligheid in de hand werken.

De Wegenverkeerswet 1994 maakt het opleggen van een rijontzegging al mogelijk bij een aantal verkeersdelicten die raken aan de verkeersveiligheid. Het aantal delicten op grond waarvan de rechter verplicht is een rijontzegging op te leggen is minder groot. De leden van de fractie van de ChristenUnie zetten met de Raad van State vraagtekens bij de wenselijkheid die in een algemene maatregel van bestuur vast te leggen. Zij missen een overtuigende argumentatie om af te zien van vastlegging in de wet

zelf. Kan het kabinet in dit kader aangeven op grond van welke criteria precies wordt vastgesteld welke delicten worden aangewezen? Waarom zouden bijvoorbeeld doorrijden na een ongeval of het rijden onder invloed van drugs niet tot deze delicten moeten behoren?

### *2.3. Algemene maatregel van bestuur en de hardheidsclausule*

Nu de wijziging van het voorgestelde artikel 179b, tweede lid, er toe strekt dat de rechter ook ten nadele van de verdachte van de voorgeschreven bandbreedte met betrekking tot de minimum en maximum duur van de op te leggen rijontzegging kan afwijken, vragen de leden van de CDA-fractie waaraan daarbij gedacht wordt. Deze leden denken met name aan die gevallen, waarbij een rijontzegging is opgelegd, het rijbewijs vervallen is, maar betrokkenen desondanks recidiveert gedurende de periode van de rijontzegging. Is deze aanname juist?

De leden van de fractie van de ChristenUnie informeren op welke wijze zal worden voorkomen dat het ne bis in idem-beginsel wordt losgelaten. Als de rechter bij een eerste verkeersovertreding die in de algemene maatregel van bestuur wordt genoemd een rijontzegging oplegt, in hoeverre weegt dat dan mee bij een tweede verkeersovertreding die in de algemene maatregel van bestuur wordt genoemd?

### *2.4. Veroordeling en OM-afdoening*

De leden van de CDA-fractie vragen of nader kan worden aangegeven welke (positieve?) invloed het wetsvoorstel OM afdoening bij inwerking-treding heeft op de werkdruk van het OM en ZM ten aanzien van zaken die verband houden met verkeersdelicten. Ook wanneer onverhoopt het wetsvoorstel OM afdoening geen rechtskracht krijgt, vragen de leden van de CDA-fractie een nadere beschouwing op dit punt.

### *2.5. Bestuurders met een rijbewijsplicht*

In paragraaf 3.5. van de memorie van toelichting wordt de relatie gelegd tussen dit wetsvoorstel en de toekomstige rijbewijsplicht voor bestuurders van bromfietsen. De leden van de CDA-fractie vragen of het opvoeren van een bromfiets, waardoor de maximumsnelheid soms met meer dan 30 km p/u kan worden overschreden, opgenomen kan worden in de categorie die in de algemene maatregel van bestuur genoemd wordt onder het brede palet van grove snelheidsovertredingen.

### *2.6. Personen die het rijbewijs voor het werk nodig hebben*

De regering kiest op dit moment niet voor een partiële rijontzegging bijvoorbeeld met het oog op beroepschauffeurs die ernstige delicten plegen terwijl zij een privé voertuig besturen. Een dergelijke ontzegging is moeilijk handhaafbaar, zo begrijpen de leden van de CDA-fractie uit de memorie van toelichting. Ziet de regering mogelijkheden een vorm van partiële rijontzegging te koppelen aan de invoering van het nieuwe rijbewijs op chipcard formaat? Zijn de bewindslieden bereid daartoe een onderzoek te doen en mogelijke voorbereidingen te treffen? Deze leden denken daarbij in het bijzonder aan een rijontzegging voor beroepschauffeurs met betrekking tot het gebruik van de privé-auto, terwijl beroepsmatig wel gereden kan worden op een vrachtwagen of een ander voertuig waarbij uitsluitend beroepsmatige activiteiten aan de orde zijn.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben er begrip voor dat de regering geen onderscheid wil maken tussen beroepschauffeurs en andere rijbewijshouders. Zij vragen de regering in welke mate de overheid

een bijdrage kan leveren aan het oplossen van de gevolgen voor werkgevers bij een rijontzegging van een werknemer? Zal de voorgestelde hardheidsclausule naar verwachting vooral worden toegepast op situaties waarbij beroepschauffeurs zijn betrokken?

### 2.8. Voorwaarden voor het aanvragen van een nieuw rijbewijs

Wanneer bestuurders door het plegen van meerdere verkeersdelicten hun rijbewijs verliezen, is het naar de mening van de leden van de CDA-fractie terecht dat zij opnieuw een proeve van bekwaamheid moeten afleggen voordat zij opnieuw een rijbewijs kunnen verwerven. Daarbij zullen niet zozeer de technische aspecten van de rijvaardigheid aan bod moeten komen, maar veeleer de sociale aspecten waar het betreft verantwoord en zorgvuldig rijgedrag.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering op dit onderwerp nog in te gaan, nu dit ook eisen stelt aan de instructeur(s) die de rijvaardigheid na verloop van de vervallenverklaring en bij aanvraag van een nieuw rijbewijs moet beoordelen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen op welke termijn de voorwaarden voor het opnieuw aanvragen van het rijbewijs naar verwachting worden gedifferentieerd.

De leden van de SGP-fractie merken op, dat na het verlies van het rijbewijs men opnieuw examen moet doen en aan de bestaande eisen van lichamelijke en geestelijke geschiktheid dient te voldoen. In hoeverre kan ervoor worden gezorgd dat wanneer men op basis van het puntenstelsel het rijbewijs verliest, bij het opnieuw verwerven van het rijbewijs de selectie-eisen zo zijn dat wordt aangetoond, dat de oorzaken voor het onveilig rijgedrag zijn verdwenen?

### 3. De verplichting voor de rechter een rijontzegging op te leggen.

De leden van de PvdA-fractie hebben grote bedenkingen tegen de voorgestelde plicht een rijontzegging op te leggen. De memorie van toelichting betoogt dat het voorstel geen *gefixeerde* minimumstraf inhoudt, zodat het op dit punt niet strijdt met het kabinetsstandpunt dat invoering van minimumstraffen ontraadde. Wat daarvan ook zij, met de meerderheid van de adviesorganen zijn deze leden van mening dat het voorstel op dit punt breekt met de traditionele vrijheid van de strafrechter op het punt van de straftoemeting. Voor zo een trendbreuk dienen goede redenen aanwezig te zijn. Die worden niet aangevoerd.

Uit de adviezen van de NVvR, de RvdR en het CPG blijkt dat nu al in de regel een onvoorwaardelijke rijontzegging wordt opgelegd bij ernstige verkeersrecidive. De bewindslieden onderkennen dit en merken zelfs op dat dit onderdeel van het wetsvoorstel niet is ingegeven door twijfel omtrent de vraag of rechters prudent van hun straftoemetingsvrijheid gebruik maken. Het is evenmin de bedoeling te komen tot een verzwaaring van de strafoplegging. De vraag naar de noodzaak van een verplichte rijontzegging dringt zich dan ook op. Als argument wordt aangevoerd, dat het met de praktijk sporende wetsvoorstel de rechter een steun in de rug zal geven. Uit de adviezen van de RvdR en de NVvR blijkt dat rechters niet om deze steun verlegen zitten. Als de praktijk voldoet, zo menen de leden van de PvdA-fractie, bestaat geen behoefte aan een wettelijke regeling. Dan kan er hooguit een zeker niet uitgesproken wantrouwen naar het eisende OM aan ten grondslag liggen. Dat «oplossen» met wetgeving lijkt deze leden geen goede weg. Het verbaast hen overigens ook dat dit voorstel afkomstig is van juist dit kabinet dat zich steeds heeft gekeerd tegen overbodige regelgeving. Als het kabinet thans wil gaan starten met het in procedure brengen van wetgeving die niet meer beoogt dan «een steuntje



in de rug» wat wordt dan het volgende «steuntje» en waar eindigt deze aanpak?

Het tweede argument, uniformering van de straftoemeting heeft naar de mening van deze leden meer gewicht, maar zij zijn er vooralsnog niet van overtuigd dat het huidige instrumentarium op dit punt tekort schiet. Zij brengen in herinnering dat het volgens het kabinetsstandpunt inzake minimumstraffen «voor de hand (ligt) om wenselijk geachte ontwikkelingen op het terrein van de straftoemeting vorm te geven via een verdere ontwikkeling van het instrument van de richtlijnen. Ook een verbetering van de motivering van strafvonnissen kan aan de kwaliteit van de straftoemeting bijdragen (...)». De leden van de PvdA-fractie zouden daarom graag vernemen of de bewindslieden dit standpunt nog onderschrijven. Zij wijzen er bovendien op dat recent de motiveringsverplichtingen zijn gewijzigd en – relevant voor deze discussie – zijn aangescherpt.

Ten slotte wijze de bewindslieden nog op het voordeel van de versterking van de democratische legitimatie van de oplegging van rijntzeggingen, die voortvloeit uit de normering in een algemene maatregel van bestuur. Versterking van de democratische legitimatie is van belang voor *elke* vorm van strafoplegging. Deze leden vragen of het dan niet verstandiger zou zijn de normering van straftoemeting door middel van bandbreedtes onderdeel te doen zijn van een algemene en brede bezinning op en discussie over de democratische legitimatie van straftoemeting, voordat op een deelgebied al concrete voorstellen worden gedaan.

De leden van de PvdA-fractie zouden graag iets vernemen over de bandbreedtes. Hoe zullen deze worden vastgesteld: aan de hand van de huidige richtlijnen van het OM of aan de hand van de – gemiddelde – straffen die de strafrechter thans oplegt? Of zullen de voorgenomen bandbreedtes daarvan afwijken? Zo ja, in welke mate en waarom? Welke gevolgen zal de normering van de bandbreedtes hebben voor het beleid van het OM? En een nog niet aangestipte staatsrechtelijke vraag is nog of het wel gepast is om de door de wetgever vastgestelde maximumstraffen door middel van een algemene maatregel van bestuur te beperken en verlagen.

Deze leden hebben verder behoefte aan meer concrete gegevens over de delicten die in de algemene maatregel van bestuur zullen worden opgenomen. Wat verstaan de bewindslieden onder «grove» snelheids-overtredingen? Zal bijvoorbeeld ook het niet meewerken aan alcohol-onderzoeken worden opgenomen? Deze leden delen overigens de opvatting van de Raad van State dat hier sprake is van een ongewenste «ongeclausuleerde» delegatie.

Recent is er nog de nodige publiciteit geweest over de kennelijk nog gevaarlijker combinatie van alcohol en drugs. Begrijpen deze leden het goed, dan heeft de SWOV daar onderzoek naar gedaan. Kan de minister daar kort iets over melden? En daarbij dan ook ingaan op de vraag of de uitkomsten van dat onderzoek nog effect zouden moeten hebben op de inhoud van deze wet?

De leden van de VVD-fractie vragen de regering in te gaan op de principiële kritiek van de Raad voor de Rechtspraak (RvdR) tegen de in artikel 179b eerste lid opgenomen delegatie-regeling. Deze kent, volgens de RvdR aan de ministers van Justitie en Verkeer en Waterstaat de ongeclausuleerde bevoegdheid toe om bij algemene maatregel van bestuur zowel te bepalen in welke gevallen door de rechter een minimumstraf dient te worden opgelegd als wat de hoogte van deze minimumstraf alsdan dient te zijn. Hier zou derhalve sprake zijn van een volledige delegatie van strafrechtelijke bevoegdheden van de formele wetgever aan de uitvoerende macht. Deze laatste kan daarbij tevens treden in een bevoegdheid (te weten: straftoemeting) welke tot op heden is voorbehouden aan de rechtsprekende macht. Aldus zou deze bepaling rechtstreeks ingrijpen in de onderlinge verhouding tussen de drie staatsmachten, en dreigt het

systeem van checks and balances te worden verstoord. Ook dreigt daarmee de samenhang in meer brede zin van het straftoematingsgebouw te worden aangetast.

De leden van de SGP-fractie constateren, dat het wetsvoorstel feitelijk verandering brengt in de wettelijk gezien relatief onbepaalde straftoematingsvrijheid, door bij recidive ter zake van de bedoelde verkeersdelicten voor te schrijven dat een rijontzegging wordt opgelegd. Met andere woorden: de rechter is bij herhaling van de bedoelde verkeersdelicten niet langer geheel vrij om te bepalen of hij een rijontzegging zal opleggen en zo ja, voor welke periode. Dit is een vrij principiële stap, die bij de actoren «in het veld» tot veel bedenkingen aanleiding heeft gegeven. De leden van de SGP-fractie achten dit ook niet onbegrijpelijk. Kenmerkend voor het Nederlandse strafrechtelijke systeem is immers, dat de wetgever slechts specifieke strafmaxima en algemene strafminima vaststelt. Was dit «hete hangijzer» niet te vermijden geweest, bijvoorbeeld door de rechter toch een bepaalde, grotere vrijheid in de strafoplegging ter zake te doen behouden?

#### **4. Vier andere systemen voor een puntenstelsel**

De leden van de CDA-fractie hebben kennis genomen van de eerste resultaten van het beginnersrijbewijs. Deze leden vragen de regering hierop haar visie te geven. Daarnaast zijn deze leden benieuwd of de regering voldoende redenen ziet om – nu met de komst van het strafpuntenrijbewijs handhaving van het beginnersrijbewijs op onderdelen niet langer zinvol is – het beginnersrijbewijs te integreren in het strafpuntenrijbewijs. Deze leden vragen dit uit een oogpunt van eenvoud, eenduidigheid en vermindering van regelgeving.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering in te gaan op de ervaringen die in Nederland inmiddels al zijn opgedaan met het beginnersrijbewijs. Gerelateerd aan het totaal aantal uitgegeven rijbewijzen (640 000) is het totaal aantal uitgedeelde punten bescheiden, tenzij wordt aangenomen dat beginnende automobilisten geen overtredingen begaan. De sterke spreiding over de regio's in aantallen uitgedeelde punten (minder in de grote steden, meer op het platteland) doet verder vermoeden dat hier eerder sprake is van verschillen in prioriteit die de politiekorpsen stellen dan dat in grote steden minder overtredingen worden begaan. De leden van de VVD-fractie vragen de regering om een reactie.

#### **5. Puntenstelsels in het buitenland**

De leden van de VVD-fractie zouden graag een nadere toelichting hebben op de aantoonbare effecten voor de verkeersveiligheid van het puntenrijbewijs, zeker gezien ook de ervaringen uit het buitenland. Als indicatie dat het puntenstelsel effect heeft, is in het verleden in Duitsland gezegd dat ondanks de jaarlijkse toename van de mobiliteit met 3,4% het aantal verkeersslachtoffers gemiddeld met 1% is afgenomen. In landen waar geen puntenstelsel is ingevoerd (onder andere in Nederland en in Zweden) is de mobiliteit echter ook toegenomen en is het aantal verkeersslachtoffers minstens zo hard gedaald. Ook blijkt vaak dat er sprake is van een begineffect. Nadat in Frankrijk in 1992 een puntenstelsel was ingevoerd, was er in de eerste periode daarna een tamelijk spectaculaire daling van het aantal verkeersslachtoffers te zien. Het aantal verkeersdoden was in het eerste jaar na introductie 7% lager dan in het jaar ervoor (Chatenet, 1993). Na het eerste jaar steeg het aantal doden weer geleidelijk naar het niveau van voor de invoering. Een vermoeden zou kunnen zijn dat, mede door de vele publiciteit rond de invoering, Franse automobilisten aanvankelijk de kans om door het puntenstelsel het rijbewijs te

verliezen, groter hebben ingeschat dan deze werkelijk was. Toen het automobilisten duidelijk werd dat de kans om bij herhaling gepakt te worden niet zo groot was, is het aantal overtredingen en daarmee het aantal ongevallen weer toegenomen. De leden van de VVD-fractie vragen de regering om een reactie.

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat de regering een betrekkelijk eenvoudige opzet van het puntenstelsel rijbewijs voorstelt. Duitsland en Frankrijk hebben gekozen voor een tamelijk ruim opgezet puntensysteem. Deze leden hebben kennis genomen van de argumentatie om daarvan af te zien. Zij zijn er nog niet helemaal van overtuigd dat het precies in deze vorm moet. Zij informeren in welke mate de Duitse en Franse stelsels zich tot nu toe hebben bewezen. Op grond van welke overwegingen verwacht de regering meer van het eenvoudige stelsel? Gaat het daarbij vooral om praktische overwegingen, zoals het afzien van werken met kentekenconstatering en het ontbreken van een systeem van front-flitsing? Hoe zwaar weegt het nadeel van een mogelijke uitruil van cursussen of goed rijgedrag tegen ernstige verkeersdelicten hierin mee, mede in het licht van ervaringen in Duitsland en Frankrijk? In de memorie van toelichting wordt geschreven dat het beoogde stelsel, in tegenstelling tot dat van genoemde landen, niet de mogelijkheid biedt om voorbeeldig verkeersgedrag te belonen. Op welke wijze denkt de regering voorbeeldig verkeersgedrag wel te gaan stimuleren? Aansluitend informeren deze leden op welke termijn het kabinet invulling denkt te geven aan de uitbreiding van de educatieve maatregelen. Zij verwijzen in dit verband ook naar het pleidooi van de Overlegorganen Verkeer en Waterstaat om een verplichte aanvullende gedragstraining voor recidivisten van ernstige verkeersdelicten in te voeren (zie commentaar OVW dd. 24 januari 2005, blz. 3), omdat het niet alleen gaat om de rijvaardigheid maar ook om het rijgedrag. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of personen die opnieuw een rijexamen moeten afleggen ook opnieuw een theorie-examen moeten afleggen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering beducht is voor negatieve gevolgen van dit wetsvoorstel, zoals het doorrijden na een ongeval of het rijden zonder rijbewijs. Welke ervaringen hebben andere landen op dit punt?

De leden van de CDA-fractie vragen nader aan te geven waar de gedachten naar uit gaan, wanneer in de memorie van toelichting het voornemen wordt aangekondigd om voorbeeldig verkeersgedrag positief te gaan stimuleren.

## **6. Handhavingsaspecten**

De bewindslieden refereren aan gegevens uit onderzoeken van het WODC over de jaren 1997–2001 respectievelijk 1996–2000. Kunnen zij soortgelijke gegevens verschaffen over de periode 2000–2005, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Op 13 februari 2004 hebben de leden Wolfsen, De Pater-van de Meer, Griffith, Duyvendak en Van der Ham schriftelijke vragen gesteld over het ongeldig verklaren van het rijbewijs bij alcoholmisbruik in de jaren 2001 tot en met 2003. De leden van de PvdA-fractie zouden de bewindslieden willen verzoeken de alle destijds gegevens antwoorden te actualiseren met gegevens over 2004 en – die zullen inmiddels ook bekend zijn – 2005. De leden van de PvdA-fractie zouden verder graag vernemen of wordt bijgehouden waar overtreders van artikel 8 WVV1994 de alcohol hebben gedronken: bijvoorbeeld thuis, bij familie of kennissen, op de werplek of in een uitgaansgelegenheid. Deze leden vragen zich in dit verband af of bijvoorbeeld een cafébaas die zijn klant alcohol blijft schenken, terwijl hij weet dat de klant kort daarna met een auto aan het verkeer zal deelnemen

en zich dus schuldig zal maken aan (de zeer risicovolle) overtreding van artikel 8 WVV1994, strafrechtelijk kan worden aangepakt. Zou zo een cafébaas bijvoorbeeld kunnen worden vervolgd voor medeplichtigheid aan artikel 8 WVV1994? Zijn de bewindslieden het met deze leden eens dat strafrechtelijke vervolging van zo een «medeplichtige» een sterk preventief inzet zou kunnen hebben?

De leden van de PvdA-fractie zijn benieuwd naar de pakkans ter zake van de verkeerdelicten die onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen. Kunnen de bewindslieden daarover – recente – gegevens verschaffen?

De Raad van Hoofdcommissarissen en het Korpsbeheerdersberaad (RHC) vrezen dat het wetsvoorstel een aanzienlijke extra inspanning van de politie vergt die een extra ongewenst beslag op de beschikbare capaciteit legt. De leden van de fractie van de ChristenUnie veronderstellen dat inderdaad sprake zal zijn van een intensivering van de handhaving en een verhoging van de (subjectieve) pakkans. Het kabinet stelt in reactie op het commentaar van de RHC dat geen aanzienlijke extra inspanning zal worden geleverd. Maar welke gevolgen zal het wetsvoorstel precies hebben voor de handhavingscapaciteit? In welke mate zal het eveneens aanhangige kabinetsvoorstel betreffende het invoeren van een bestuurlijke boete voor lichte overtredingen ertoe kunnen bijdragen dat voor de handhaving van ernstige delicten extra capaciteit beschikbaar komt?

De leden van de SGP-fractie merken op, dat de pakkans in het puntenstelsel een cruciale rol speelt. Deze dient dermate hoog te zijn dat de afschrikwekkende werking een langdurig effect op het rijgedrag heeft. De SWOV heeft aangeduid, dat die pakkans in ieder geval hoger zal moeten zijn dan in die landen waar reeds een puntenstelsel is ingevoerd, wil er enig effect op de verkeersveiligheid optreden. Zal de invoering van het puntenrijbewijs inderdaad gepaard gaan met een intensivering van de controles, zodat een daadwerkelijke verhoging van de pakkans gewaarborgd is?

## **7. Organisatorische en financiële gevolgen**

Volgens de minister van Verkeer en Waterstaat zou oplegging van een alcoholslot aan alle personen die door de politie worden staande gehouden en bij wie een BAG van boven de 1,5 promille wordt geconstateerd een reductie van omstreeks 30 verkeersdoden zou meebrengen (Kamerstukken II, 2005–2006, 29 398, nr. 33). Gelet op dat gegeven achten de leden van de PvdA-fractie iedere verdere vertraging bij de invoering van deze maatregel onverantwoord. Kan de minister van Verkeer en Waterstaat aangeven op welke termijn de invoering van het alcoholslot gerealiseerd zal zijn?

De leden van de SGP-fractie informeren of de invoering van het puntenrijbewijs niet te combineren valt met de invoering van het zogenaamde alcoholslot, dat het starten van de auto blokkeert als de bestuurder teveel op heeft. Voorkomen is immers nog beter dan bestraffen. Bovendien is het alcoholslot er juist op gericht om veelplegers te corrigeren op het ongewenste gedrag (rijden onder invloed) zonder hen te belemmeren in hun bewegingsvrijheid of de uitoefening van hun beroep, wat een rijntzegging vaak wel met zich brengt. Aanvankelijk was invoering van het alcoholslot in Nederland in 2005 gepland, maar hoe gaat het nu verder met dit systeem, dat in de VS, Canada en vele Europese landen op een warme belangstelling kan rekenen en veel successen boekt?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het de bedoeling is het puntenstelsel rijbewijs na verloop van enige tijd te evalueren en of het niet wenselijk is daartoe een aparte bepaling in de wet op te nemen.

## **II. ARTIKELSGEWIJS**

### **Artikel 123a WVV 1994**

Kan naar aanleiding van het voorgestelde artikel 123a WVV 1994, 1e en 2e lid, nader worden toegelicht waarom bij een ernstig verkeersdelict, waarbij de strafrechter een rijontzegging van twee jaar of meer oplegt, het rijbewijs toch niet van rechtswege vervalt? De leden van de CDA-fractie vragen of zij het goed zien dat in een dergelijk geval een aparte voorde-ringsprocedure nodig is om de ongeldigheid van het rijbewijs te bewerk-stelligen.

Kunnen misverstanden ten aanzien van Artikel 123a WVV 1994, 4e lid voorkomen worden door bij eerste afgifte van het rijbewijs de geldigheid voor onbepaalde tijd te verklaren onder de voorwaarde dat houder zich niet schuldig maakt aan ernstige verkeersdelicten die (kunnen) leiden tot een rijontzegging?

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

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,  
De Pater-van der Meer

De griffier van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat,  
Roovers