

Vergaderjaar 2005–2006

30 324

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel introduceert een puntenstelsel rijbewijzen. Het vloeit voort uit het voornemen van het kabinet om recidive in het verkeer harder aan te pakken op de wijze zoals uiteengezet in onze aan de Voorzitter van de Tweede Kamer gerichte brief van 19 mei 2004 waarin wij een plan van aanpak van verkeersrecidive hebben neergelegd (Kamerstukken II 2003/04, 29 398, nr. 6). In die brief kondigden wij aan dat ook een puntenstelsel rijbewijzen deel uitmaakt van dit plan. Het voorliggende wetsvoorstel bevat dit puntenstelsel. Het voornemen om een puntenstelsel rijbewijzen in te voeren spoort met een daartoe strekkende, breed gedragen wens in de Tweede Kamer zoals deze naar voren is gekomen onder andere tijdens het Algemeen Overleg met de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat in de Tweede Kamer van 15 juni 2004, welk overleg het puntenstelsel rijbewijzen als onderwerp had (Kamerstukken II 2003/04, 29 398, nr. 11). Dit wetsvoorstel bevat een eenvoudig puntenstelsel, 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. In onze bovengenoemde brief hebben wij uiteengezet dat wij een puntenstelsel willen invoeren onder behoud van de voordelen die de eenvoudige administratieve afdoening van lichte verkeersfeiten via de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV), de Wet-Mulder, biedt. Lichte verkeersfeiten worden via de WAHV met een administratieve sanctie in de vorm van een geldsom afgedaan. Daarin brengt dit wetsvoorstel geen verandering aangezien dit wetsvoorstel alleen voor ernstige verkeersdelicten is bedoeld. Bestuurders die ernstige verkeersdelicten herhalen, vormen de grootste bedreiging voor de verkeersveiligheid. Het toekennen van punten aan de relatief lichte verkeersfeiten die worden afgedaan op basis van de WAHV, het gaat dan bovendien om feiten die niet hebben geleid tot schade of letsel, zou daarom een grotendeels loze exercitie zijn waarmee echter wel forse bestuurslasten gemoeid zouden zijn. Voorts wordt het merendeel van de onder de WAHV vallende feiten niet op staande-houding, maar op kenteken geconstateerd. Zouden op kenteken geconsta-

teerde feiten onder het puntenstelsel vallen, dan zou dat tot gevolg kunnen hebben dat personen hun rijbewijs kwijtraken doordat een ander met hun auto ernstige verkeersdelicten begaat.

Het voorgestelde puntenstelsel is een van de maatregelen van dit kabinet om de verkeersveiligheid te bevorderen. Uit onderzoek van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer, waarvan wij de uitkomsten eerder aan de Tweede Kamer hebben gemeld (zie de brief van 17 september 2004, Kamerstukken II 2003/04, 29 398, nr. 15), blijkt dat een beperkt doch streng puntenstelsel als het voorgestelde uit effectiviteitsoverwegingen een aantrekkelijk alternatief is voor ruime puntenstelsels zoals deze in een aantal ons omringende landen bestaan. Deze Adviesdienst beveelt een beperkte variant van het puntenstelsel dan ook aan vanwege het verkeersveiligheidseffect en vanwege de relatief geringere kosten die een beperkt stelsel met zich brengt. Wij onderschrijven deze aanbeveling. De Adviesdienst gaat uit van de veronderstelling dat bestuurders die een punt op hun naam hebben staan wegens het eerder begaan van een verkeersdelict voorzichtiger zullen rijden. Op basis daarvan concludeert de Dienst dat een (beperkt) neerwaarts effect op het aantal verkeersslachtoffers kan worden verwacht.

Het voorgestelde systeem komt in het kort op het volgende neer. De bestuurder van een motorrijtuig die binnen vijf jaar na een eerdere strafrechtelijke afdoening opnieuw een ernstig, bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) aan te wijzen, verkeersdelict begaat, krijgt voor een bepaalde periode een rijontzegging opgelegd. Het systeem loopt daardoor via de zogeheten rijontzeggingen (volut: de bijkomende straf van ontzegging van de bevoegdheid om motorrijtuigen te besturen). Gedurende een rijontzegging mag een bestuurder niet rijden. Overstijgt de opgelegde rijontzegging een bepaalde periode, dan is bovendien het rijbewijs ongeldig, waardoor de betrokkene een nieuw rijbewijs moet aanvragen.

In het navolgende komen eerst de hoofdlijnen van het voorgestelde systeem aan de orde (paragrafen 3 en 4). Daarna gaan wij in op enkele andere systemen en op puntenstelsels uit andere landen (paragrafen 5 en 6). Vervolgens besteden wij aandacht aan handavingsaspecten van dit wetsvoorstel (paragraaf 7). Daarbij gaan wij in op de effecten van dit wetsvoorstel wat betreft het aantal bestuurders dat door het voorgestelde puntenstelsel kan worden geraakt. Daarna komen de organisatorische en financiële gevolgen van dit wetsvoorstel aan de orde (paragraaf 8). Daaraan voorafgaand (paragraaf 2) komen allereerst de over het concept-wetsvoorstel uitgebrachte adviezen aan bod.

2. Adviezen¹

Over het concept-wetsvoorstel zijn adviezen ontvangen van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), het College van procureurs-generaal (CPG), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Raad van Hoofdcommissarissen en het Korpsbeheerdersberaad (RHC), het Overlegorgaan Personenvervoer (OPV), het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) en de Dienst Wegverkeer (RDW).

De NVvR ondersteunt de gedachte dat recidive van verkeersdelicten moet worden bestreden, doch ontraadt met nadruk de rechter te verplichten een rijontzegging van een bepaalde duur op te leggen.

De Rvdr onderkent dat behoefte bestaat aan een nadere bezinning omtrent de aanpak van (recidiverende) daders van ernstige verkeersdelicten. Tegelijk heeft de Rvdr grote bedenkingen tegen het wetsvoorstel en adviseert het wetsvoorstel niet verder in procedure te brengen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Het CPG onderschrijft het belang van een voortvarende en adequate aanpak van ernstige verkeersdelicten en meent dat er veel voor te zeggen is als daarvoor een eenvoudig systeem, dat geen grote bestuurslasten meebrengt, kan worden ontwikkeld. Het CPG is evenwel van mening dat het wetsvoorstel wezenlijk moet worden herzien.

De NOvA acht het wetsvoorstel van verstrekkende aard en meent dat op een aantal punten nadere bezinning nodig is.

De RHC spreekt zijn steun uit voor het voornemen van dit kabinet met gerichte inspanning te streven naar verbetering van de verkeersveiligheid en zo het aantal dodelijke en zwaargewonde verkeersslachtoffers te verminderen. De RHC kan echter niet positief over het wetsvoorstel adviseren om de reden dat het wetsvoorstel naar zijn oordeel een aanzienlijke extra inspanning van de politie vergt die een extra ongewenst beslag op de beschikbare capaciteit legt.

Het OPV ondersteunt het voornemen van dit kabinet om met gerichte inspanningen te streven naar verbetering van de verkeersveiligheid om zo het aantal dodelijke verkeersslachtoffers en ziekenhuisgewonden te verminderen. De deelnemers aan het OPV stemmen in principe in met de strekking van dit wetsvoorstel dat zij zien als een van de instrumenten om de verkeersveiligheid te verbeteren. Deze deelnemers geven aan het wetsvoorstel «het voordeel van de twijfel» te geven, want zij plaatsen wel kanttekeningen bij de effectiviteit ervan.

Het CBR en de RDW, tenslotte, wijzen op enkele uitvoeringsconsequenties.

De bezwaren die de verschillende adviesorganen hebben bij het concept-wetsvoorstel richten zich vooral op twee punten. Ten eerste de voorgestelde verplichting voor de rechter om bij recidive een rijontzegging op te leggen. Dit zou volgens de NVvR, de Rvdr, het CPG en de NOvA neerkomen op het invoeren van een minimumstraf, hetgeen zij onwenselijk vinden. Ten tweede betwijfelen verschillende adviesorganen of het puntenstelsel effectief is. Hoewel wij begrip hebben voor de zorg van de verschillende adviesorganen op deze twee punten, delen wij deze zorg om een aantal redenen niet. Wij grijpen de opmerkingen van de adviesorganen dan ook graag aan om ons standpunt te verduidelijken en nader te onderbouwen. Het eerste punt, inzake de plicht van de rechter om een rijontzegging op te leggen, komt aan de orde in paragraaf 4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Het tweede punt, inzake de effectiviteit van het voorgestelde puntenstelsel, komt aan bod in de paragrafen 7 en 8. Ook de andere in de adviezen gemaakte opmerkingen zullen in de verschillende onderdelen van deze toelichting aan de orde komen.

3. De hoofdlijnen van het voorgestelde systeem

3.1. Het puntenstelsel ingepast in het bestaande systeem

De bestaande regeling

Zoals gezegd, biedt dit wetsvoorstel de basis voor een eenvoudig puntenstelsel dat aansluit bij en inpasbaar is in de al bestaande wettelijke voorzieningen en dat is gericht op bestuurders die ernstige verkeersdelicten herhalen. Om aan te kunnen geven hoe dit wetsvoorstel aansluit bij de bestaande wettelijke voorzieningen, en om dit wetsvoorstel aldus in perspectief te plaatsen, belichten wij eerst in hoofdlijnen de al bestaande mogelijkheden om de bestuurder die herhaaldelijk verkeersdelicten begaat zijn rijbewijs te ontnemen. Daarvoor bestaat in de Wegenverkeerswet 1994 (verder: WVW 1994) een strafrechtelijke en een bestuursrechtelijke mogelijkheid. Strafrechtelijk kan de bestuurder die verkeersdelicten begaat, een rijontzegging worden opgelegd. Bestuursrechtelijk bestaat de zogeheten vorderingsprocedure waarin het rijbewijs na een

onderzoek ongeldig kan worden verklaard. Op beide wettelijke mogelijkheden gaan wij hieronder kort in.

In het strafrechtelijk deel van de WVV 1994 (artikel 179 e.v. WVV 1994) is voorzien in de bijkomende straf van ontzegging van de bevoegdheid om motorrijtuigen te besturen. De rijontzegging heeft een bestraffend karakter en kan door de strafrechter worden opgelegd. De maximale duur van de rijontzegging bedraagt twee onderscheidenlijk vijf jaar, afhankelijk van de ernst van het soort verkeersdelict. Als de bestuurder na onherroepelijk te zijn veroordeeld tot een rijontzegging binnen vijf jaar recidiveert, kan de strafrechter hem een rijontzegging opleggen voor een periode van maximaal vier onderscheidenlijk tien jaar. De maximale rijontzegging wordt bij recidive dus verdubbeld.

Op dit moment kan alleen de strafrechter rijontzeggingen opleggen. Verderop in deze memorie van toelichting (paragraaf 3.4) komt het wetsvoorstel OM-afdoening (Kamerstukken II 2004/05, 29 849, nr. 2) aan de orde. In dat wetsvoorstel wordt voorgesteld om aan de officier van justitie de bevoegdheid te verlenen om bij strafbeschikking een rijontzegging van een bepaalde periode op te leggen. Indien dit wetsvoorstel wordt wet wordt verheven en in werking treedt, kan een rijontzegging niet alleen door de strafrechter, maar ook door de officier van justitie worden opgelegd.

Tot zover gaat het over rijontzeggingen ter zake van in de WVV 1994 opgenomen delicten. In het geval de bestuurder zijn motorrijtuig gebruikt om commune delicten te begaan zoals moord, doodslag en vormen van mishandeling, kan de rechter hem een rijontzegging opleggen voor de duur van maximaal tien jaar (artikel 179a WVV 1994).

Verder is het mogelijk om voorafgaand aan en vooruitlopend op de oplegging door de strafrechter van een rijontzegging het rijbewijs van de betrokkene bij wijze van voorlopige maatregel in te vorderen (artikel 164 WVV 1994). De politie is verplicht om dat te doen bij rijden onder invloed van alcohol met een promillage van ten minste 1,3 en bij het overschrijden van de maximumsnelheid met ten minste vijftig kilometer per uur. Tot invorderen van het rijbewijs bestaat voor de politie de bevoegdheid als door een verkeersdelict de veiligheid op de weg ernstig in gevaar is gebracht. De officier van justitie is bevoegd om het ingevorderde rijbewijs onder zich te houden totdat de strafzaak onherroepelijk is geworden, als het alcoholpromillage ten minste 1,8 was of de maximumsnelheid met ten minste zeventig kilometer per uur is overschreden of als ernstig rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat de bestuurder opnieuw een feit zal begaan waarvoor de politie bevoegd is om het rijbewijs in te vorderen. Indien de wet van 12 mei 2005 tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met verlaging van de wettelijke alcoholnorm voor beginnende bestuurders (Stb. 283) in werking treedt, zal de politie het rijbewijs van beginnende bestuurders al moeten invorderen bij rijden onder invloed van een alcoholpromillage van ten minste 0,8 en zal de officier van justitie dit rijbewijs mogen gaan inhouden bij een promillage van ten minste 1,3.

Het CPG en de RHC wijzen er terecht op dat deze regeling de onevenwichtigheid kent dat er gevallen zijn waarin de politie moet invorderen, terwijl de officier van justitie niet de bevoegdheid toekomt tot inhouding, en het rijbewijs dus moet teruggeven. Graag maken wij van de gelegenheid gebruik om deze onevenwichtigheid weg te nemen. Een nadere toelichting is opgenomen in de artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel G.

In het bestuursrechtelijk deel van de WVV 1994 is voorzien in de zogeheten vorderingsprocedure (artikelen 130 e.v. WVV 1994). Indien het vermoeden rijst dat een bestuurder niet langer beschikt over de rijvaardig-

heid of de lichamelijke of geestelijke geschiktheid die vereist is voor het besturen van een of meer categorieën van motorrijtuigen, kan de politie hiervan mededeling doen aan het CBR en het rijbewijs bestuursrechtelijk invorderen. Op basis van deze mededeling besluit het CBR tot hetzij een onderzoek naar de rijvaardigheid of geschiktheid, hetzij tot een educatieve maatregel (EMA). In bepaalde ernstige gevallen kan het rijbewijs worden geschorst. Afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek kan alsnog worden besloten tot een educatieve maatregel of kan het rijbewijs gedeeltelijk of geheel ongeldig worden verklaard. In dat laatste geval moet de betrokkene, om opnieuw te mogen rijden, een nieuw rijbewijs aanvragen. De voorwaarden voor het verkrijgen van dit nieuwe rijbewijs zijn afhankelijk van de redenen die hebben geleid tot de ongeldigverklaring. Tenslotte kan het CBR het rijbewijs geheel of gedeeltelijk ongeldig verklaren als betrokkene zijn medewerking weigert aan een educatieve maatregel of een onderzoek.

De inpassing van het puntenstelsel

Het voorgestelde puntenstelsel kent een aantal elementen. Deze zullen in het vervolg van deze paragraaf worden besproken. Om aan te geven hoe het puntenstelsel aansluit bij de hiervoor weergegeven regelingen, is het op deze plaats voldoende om twee hoofdelementen van dit wetsvoorstel aan de orde te stellen.

Het eerste hoofdelement houdt zoals gezegd (zie paragraaf 1) in dat bij herhaling binnen vijf jaar van verkeersdelicten die bij AMvB zijn aangegeven, de rechter verplicht is om aan de bestuurder een rijontzegging voor een bepaalde periode op te leggen. In paragraaf 3.3 zullen wij, mede aan de hand van een aantal voorbeelden, uiteenzetten hoe deze verplichting juridisch vorm zal krijgen. De verandering die dit eerste hoofdelement met zich brengt bestaat hierin, dat de rechter bij herhaling van de zojuist bedoelde verkeersdelicten niet langer geheel vrij is om te bepalen of hij een rijontzegging zal opleggen en zo ja voor welke periode. Dit wetsvoorstel brengt met andere woorden verandering in de wettelijk gezien relatief onbeperkte straftoemingsvrijheid, door bij recidive ter zake van de bedoelde verkeersdelicten voor te schrijven dat een rijontzegging wordt opgelegd. Het is met name dit hoofdelement van het wetsvoorstel waar verschillende adviesorganen kritiek op hebben. Paragraaf 4 is daaraan gewijd.

Het tweede hoofdelement betreft de ongeldigheid van het rijbewijs. Nu is het nog zo dat de rijbewijshouder na afloop van een rijontzegging weer mag gaan rijden; hij hoeft geen nieuw rijbewijs aan te vragen. Dit wetsvoorstel wijzigt dit aldus, dat het rijbewijs definitief en van rechtswege ongeldig is indien de rijontzegging een bepaalde duur overstijgt. Met ongeldigheid «van rechtswege» is bedoeld dat als de rijbewijshouder eenmaal voor een bepaalde periode een rijontzegging heeft opgelegd gekregen, dit rijbewijs daarmee ongeldig is, zonder dat het rijbewijs daarnaast nog afzonderlijk ongeldig hoeft te worden verklaard. Wij stellen het volgende voor: indien er sprake is van recidive ter zake van een verkeersdelict, welk dan ook, waarvoor krachtens de wet een rijontzegging kan worden opgelegd, en er wordt voor zo'n delict een rijontzegging opgelegd voor een periode van een jaar of meer, dan is het rijbewijs ongeldig. Betrokkene moet dan een nieuw rijbewijs aanvragen om weer te mogen rijden. De ongeldigheid van het rijbewijs kan dus het rechtsgevolg zijn bij alle verkeersdelicten waarvoor thans reeds een rijontzegging kan worden opgelegd.

Daarnaast wordt voorgesteld dat het rijbewijs van de bestuurder die een rijontzegging opgelegd krijgt voor een periode van twee jaar of meer, ongeldig is. Deze voorziening is bedoeld voor bestuurders die eenmalig

een verkeersdelict begaan van zodanige ernst dat de strafrechter daarin aanleiding ziet om een forse rijontzegging op te leggen. De reden voor deze voorziening is dat het onwenselijk voorkomt indien het rijbewijs alleen ongeldig zou kunnen zijn bij de rijontzeggingen die ter zake van recidive zijn opgelegd. Dat zou namelijk betekenen dat de bestuurder die eenmaal een zeer ernstig verkeersdelict begaat – hij veroorzaakt bijvoorbeeld een verkeersongeval waarbij doden vallen – en die daarvoor een forse rijontzegging opgelegd krijgt, na afloop van deze rijontzegging gewoon weer zou mogen rijden. Dat zou ongerechtvaardigd zijn in vergelijking met de bestuurder die recidiveert ter zake van bijvoorbeeld rijden onder invloed en daardoor wel definitief zijn rijbewijs kwijt is. De NVvR vraagt of de ongeldigheid van het rijbewijs als gevolg van een ter zake van recidive opgelegde rijontzegging van een jaar of meer voor alle verkeersdelicten geldt waarvoor een rijontzegging kan worden opgelegd. Die vraag beantwoorden wij bevestigend. In de regeling van de ongeldigheid van rechtswege wordt geen onderscheid gemaakt tussen bij AMvB aangewezen verkeersdelicten en delicten die niet zijn aangewezen. De reden daarvoor is dat iedere bij recidive opgelegde rijontzegging van een jaar of meer de ongeldigheid van het rijbewijs tot gevolg moet hebben. Daarbij maakt het niet uit of deze rijontzegging voor aangewezen verkeersdelicten verplicht is opgelegd, dan wel voor niet-aangewezen verkeersdelicten onverplicht is opgelegd. Want in de gevallen waarin de rechter aanleiding ziet om iemand bij recidive een rijontzegging van een jaar op te leggen, gaat het in de ogen van de rechter kennelijk om een dermate ernstig verkeersdelict dat het ongerechtvaardigd zou zijn dat deze rijontzegging niet, en de verplicht opgelegde rijontzegging wel, de ongeldigheid van het rijbewijs tot gevolg heeft.

Op de geschetste wijze ontstaat een evenwichtig systeem. Indien een rijontzegging is opgelegd voor een periode van twee jaar of meer rechtvaardigt de ernst van het verkeersdelict én de omstandigheid dat de betrokkene gedurende een zo lange periode niet heeft gereden, dat hij na afloop van deze periode opnieuw moet laten zien dat hij op dat moment (weer) over de rijvaardigheid en lichamelijke en geestelijke geschiktheid beschikt die zijn vereist om motorrijtuigen te mogen besturen. De reden om in geval van recidive de ongeldigheid van rechtswege al te leggen bij een rijontzegging van een jaar is, dat juist de herhaling van een ernstig verkeersdelict een sterk patroon van verkeersfouten doet vermoeden dat eerder rechtvaardigt dat de betrokkene opnieuw moet laten zien weer te beschikken over de vereiste rijvaardigheid en lichamelijke en geestelijke geschiktheid om motorrijtuigen te mogen besturen.

Op de vraag wanneer de ongeldigheid van rechtswege ingaat, zullen wij in de artikelsgewijze toelichting ingaan.

Samenvattend komen de twee behandelde hoofdelementen van dit wetsvoorstel op het volgende neer. Bij rijontzeggingen die aan de bestuurder zijn opgelegd voor een periode van twee jaar of meer is het rijbewijs ongeldig. Bij recidive maakt een rijontzegging voor de periode van een jaar of meer het rijbewijs al ongeldig. Aan de bestuurder kunnen voor tal van verkeersdelicten rijontzeggingen worden opgelegd. Bij recidive ter zake van bepaalde van deze verkeersdelicten, die worden aangewezen bij AMvB, is de rechter, behoudens bijzondere hardheid, verplicht een rijontzegging op te leggen voor een periode die in die AMvB is bepaald. Op deze manier valt het in dit wetsvoorstel voorziene puntenstelsel rijbewijzen goed in te passen in het bestaande wettelijke systeem. Dat systeem wordt daarbij zo veel mogelijk onaangetast gelaten. Zo kan de rechter binnen de bestaande wettelijke grenzen in beginsel ook een rijontzegging opleggen die uitstijgt boven de periode die krachtens dit wetsvoorstel wordt voorzien. Ook de vorderingsprocedure blijft haar werking

behouden: van rijbewijshouders die niet langer beschikken over de vereiste rijvaardigheid of geschiktheid kan het rijbewijs ongeldig worden verklaard.

Net zoals thans het geval is, kunnen de vorderingsprocedure en de strafprocedure naast elkaar plaatsvinden. Zij dienen ook verschillende doelen. In het eerste geval gaat het om de beoordeling van de vraag of de betrokken rijbewijshouder nog wel beschikt over de rijvaardigheid en de geschiktheid die vereist is voor het besturen van motorrijtuigen van de categorieën waarvoor hem het rijbewijs is afgegeven. In het tweede geval gaat het om het strafrechtelijk sanctioneren van een concreet strafbaar feit. Wel zou in een enkel geval samenloop kunnen ontstaan. Het betreft hier gevallen waarin het CBR tot ongeldigverklaring zou willen overgaan, maar waarin op grond van dit wetsvoorstel het rijbewijs van rechtswege zijn geldigheid al heeft verloren. Omgekeerd kan er ook samenloop ontstaan indien het rijbewijs door het CBR ongeldig is verklaard, terwijl het daarna, op grond van dit wetsvoorstel, van rechtswege ongeldig zou worden. In het wetsvoorstel zijn hiervoor voorzieningen opgenomen.

3.2. De verkeersdelicten

De WWV 1994 maakt het opleggen van een rijontzegging mogelijk bij een groot scala aan verkeersdelicten die raken aan de verkeersveiligheid. Het gaat daarbij om verkeersdelicten als:

- gevaar veroorzaken op de weg,
- een verkeersongeval veroorzaken,
- doorrijden na ongeval,
- rijden onder invloed van alcohol of drugs,
- rijden tijdens een rijontzegging of rijverbod,
- het niet-meewerken aan een alcoholonderzoek,
- een wedstrijd houden op de weg,
- niet voldoen aan aanwijzingen van de politie,
- het begaan van enkele commune delicten zoals moord en doodslag met behulp van een motorrijtuig, en
- het begaan van een groot aantal overtredingen uit het Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens 1990 (RVV 1990) voor zover deze overtredingen niet onder de WAHV vallen. Hiervan zijn de belangrijkste het brede palet aan grove snelheidsovertredingen.

De rechter kan voor al deze verkeersdelicten een rijontzegging opleggen. Hij is daartoe niet verplicht. Dit wetsvoorstel introduceert een plicht om bij bepaalde, aangewezen verkeersdelicten een rijontzegging op te leggen aan bestuurders die binnen vijf jaar na een strafrechtelijke afdoening opnieuw de fout in gaan. Deze delicten zullen worden aangewezen in een AMvB. Daarbij zal worden aangegeven voor welke periode de rijontzegging moet worden opgelegd. Deze periode is, afhankelijk van de ernst van het feit, verschillend. Dit zal in de volgende paragraaf nader worden uiteengezet.

Niet alle verkeersdelicten waarvoor thans de bevoegdheid bestaat een rijontzegging op te leggen zullen in de AMvB worden aangewezen. Wij geven er de voorkeur aan om de verplichting een rijontzegging op te leggen vooralsnog te laten gelden voor de volgende delicten:

- het veroorzaken van een verkeersongeval met ernstige gevolgen;
- rijden onder invloed van alcohol;
- het brede palet aan grove snelheidsovertredingen.

Voor deze aanpak bestaat een aantal redenen van inhoudelijke en praktische aard. De bestrijding van vooral rijden onder invloed, snelheidsovertredingen en het veroorzaken van verkeersongevallen vormt sinds

jaar en dag de kern van het verkeersveiligheidsbeleid. Het zijn deze verkeersdelicten waarbij de politie onder objectief bepaalde omstandigheden het rijbewijs moet invorderen (zie het eerder al genoemde artikel 164 WVV 1994) en waarbij het OM (openbaar ministerie) onder eveneens objectief bepaalde omstandigheden de bevoegdheid toekomt om het rijbewijs onder zich te houden totdat de strafzaak is uitgemond in een onherroepelijke rechterlijke uitspraak. Mede tegen deze achtergrond komt een goed op deze categorieën verkeersdelicten toegesneden puntenstelsel, dat in de generale preventie een belangrijke doelstelling heeft, thans het meest adequaat voor.

Door alleen deze delicten uit te kiezen wordt aangesloten bij de benadering van het (ingetrokken) amendement van Wolfsen en De Pater-Van der Meer (bij het wetsvoorstel herijking strafmaxima) tot invoering van een puntenstelsel rijbewijzen (Kamerstukken II 2003/04, 28 484, nr. 21). Daarin werd voorgesteld om het rijbewijs bij alcoholdelicten sneller af te pakken. Wij onderschrijven dit. Dit wetsvoorstel geeft aan de in het amendement gekozen delicten nog een uitbreiding naar het veroorzaken van verkeersongevallen met gevolgen en naar grove snelheidsovertredingen.

Uit een in 2004 verschenen onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) naar recidive onder verkeersdelinquenten is gebleken dat recidive veel voorkomt bij onder invloed van alcohol rijden, grove snelheidsovertredingen en onverzekerd rijden (Wegenverkeerswet 1994. Evaluatie van de wijzigingen 1998, WODC 2004). En het is verkeersrecidive die met het voorgestelde puntenstelsel kan worden aangepakt. Onverzekerd rijden blijft buiten het bereik van dit wetsvoorstel, omdat het begaan van dit delict op zichzelf niet rechtstreeks en onmiddellijk invloed heeft op de verkeersveiligheid.

Een argument van meer praktische aard is dat een plicht om een rijontzegging op te leggen alleen redelijkerwijs in algemene regelgeving uit te drukken is, als er voldoende objectiveerbare gronden zijn aan te wijzen op grond waarvan onderscheid kan worden gemaakt naar de ernst van het feit. Bij de gekozen verkeersdelicten is dat goed mogelijk. Honderd kilometer per uur te hard rijden op de snelweg, bijvoorbeeld, is objectief ernstiger dan vijftig kilometer per uur te hard rijden. Het ligt voor de hand om voor het eerste geval een langere rijontzegging voor te schrijven dan in het tweede geval. Hetzelfde geldt voor rijden onder invloed van alcohol: met een promillage van 2,1 rijden is objectief ernstiger dan met een promillage van 0,8. Daar komt bij dat voor de vaststelling van alcoholpromillage onderscheidenlijk snelheid gestandaardiseerde procedures en methoden bestaan. Aan een alcoholonderzoek moet de betrokken bestuurder bovendien verplicht meewerken (artikel 163 WVV 1994). Deze verkeersdelicten zijn daardoor gemakkelijk op te sporen en op staandehouding te constateren.

Bij veel verkeersdelicten waarvoor een rijontzegging kan worden opgelegd, is het minder goed mogelijk om binnen een delictomschrijving naar de ernst van het feit te onderscheiden. Bij sommige delicten is dat zelfs nagenoeg onmogelijk. Artikel 5 WVV 1994 verbiedt het zich op de weg zodanig gedragen dat gevaar of hinder op de weg kan worden veroorzaakt. Welk gedrag gevaar of hinder kan veroorzaken en welk gedrag niet, is moeilijk in algemene termen, en los van concrete gevallen, te beschrijven. Dat verkeersdelict leent zich er daarom niet voor om daarbij een verplichting te scheppen een rijontzegging op te leggen.

Dat wij bij de andere verkeersdelicten waarvoor een rijontzegging kan worden opgelegd, geen verplichting in het leven roepen om een rijontzegging op te leggen, betekent echter geenszins dat voor deze

delicten niet een normering zou bestaan. Van de verplichting om bij aangewezen verkeersdelicten een rijontzegging op te leggen, is een uitstralingseffect te verwachten op de verkeersdelicten die niet zijn aangewezen. Een rechter die recidivegevallen van gevaarlijk rijden (artikel 5 WVV 1994) te berechten voorgelegd krijgt, en die van mening is dat dit feit in dit individuele geval ernstig is, zal, geconfronteerd met een plicht om bij recidive ter zake van snelheidsovertredingen een rijontzegging op te leggen, meer geneigd zijn om voor dat geval van gevaarlijk rijden een rijontzegging op te leggen. Op deze manier werkt de in dit wetsvoorstel opgenomen plicht wel degelijk door bij delicten waarvoor deze plicht formeel niet geldt. Het rechterlijk streven naar consistentie in het opleggen van straffen bevordert dit. Mede tegen deze achtergrond is het verantwoord om geen verkeersdelicten aan te wijzen die moeilijk op objectiveerbare gronden naar de ernst ervan zouden kunnen worden uitgesplitst.

Dit wetsvoorstel voorziet niet in de mogelijkheid om de oplegging van rijontzeggingen voor het met een motorrijtuig begaan van commune delicten als moord en doodslag nader te normeren. De reden is dat voor zulke delicten veelal langdurige rijontzeggingen worden opgelegd. Langdurige rijontzeggingen hebben op basis van dit wetsvoorstel de ongeldigheid van het rijbewijs tot gevolg. Voor deze delicten voegt een puntenstelsel derhalve niets toe.

Er is, om redenen die in de inleiding al zijn genoemd, niet voor gekozen om verkeersfeiten die onder de WAHV vallen onder het puntenstelsel te brengen. De NVvR ondersteunt ons standpunt dat lichte feiten die worden afgedaan met toepassing van de WAHV beter buiten het wetsvoorstel kunnen blijven. De gevolgen van deze keuze kan aan de hand van het voorbeeld van door het rode licht rijden worden belicht. Door het rode licht rijden is een feit dat onder de WAHV valt en om die reden buiten het strafrecht valt, zoals de NOVA terecht opmerkt. Maar als door het rode licht rijden schade of letsel tot gevolg heeft, valt dit feit wél binnen het strafrecht (zie artikel 2, tweede lid, WAHV). Ook als er geen schade of letsel is, kan door het rode licht rijden onder het strafrecht vallen. Dat is het geval als de bestuurder, door het rode licht te negeren, gevaar of hinder op de weg veroorzaakt. Gevaar of hinder veroorzaken op de weg is een zelfstandig delict (zie artikel 5 WVV 1994) waarvoor een rijontzegging kan worden opgelegd. Hiermee wil gezegd zijn dat voor een feit als door het rode licht rijden «sec» geen rijontzegging kan worden opgelegd, maar wel als dit feit gepaard gaat met gevaar, hinder, schade of letsel.

3.3. Algemene maatregel van bestuur en de hardheidsclausule

Inrichting AMvB

In deze paragraaf zetten wij nader uiteen hoe de verplichting om een rijontzegging op te leggen juridisch zal worden vormgegeven. De rechter zal als gevolg van dit wetsvoorstel verplicht zijn om een bestuurder een rijontzegging voor een bepaalde periode op te leggen. Dat is verplicht bij het voor de tweede keer begaan van een van de verkeersdelicten die in de AMvB zullen worden aangewezen. De werking van dit stelsel kan aan de hand van een aantal voorbeelden worden verduidelijkt. Stel: de bestuurder rijdt de eerste keer vijftig kilometer per uur te hard op de autosnelweg, en dit feit wordt strafrechtelijk afgedaan. Als dezelfde bestuurder binnen de recidivetermijn opnieuw wordt staandegehouden, bijvoorbeeld voor rijden onder invloed van alcohol, dan moet hem een rijontzegging worden opgelegd voor een bepaalde periode. Dit is onafhankelijk van de vraag of hem bij de eerste strafrechtelijke afdoening ter zake van de snelheidsovertreding al dan niet een rijontzegging is opge-

legd. Tot het opleggen van een rijontzegging is de rechter ook bij het voor de eerste keer begaan van zulke snelheidsovertredingen steeds bevoegd, net zoals thans het geval is. Daarin brengt dit wetsvoorstel dan ook geen verandering. Het verschil is louter en alleen, dat een eerdere strafrechtelijke afdoening de plicht activeert om bij het tweede delict een rijontzegging op te leggen. Bij die eerdere strafrechtelijke afdoening hoeft derhalve geen rijontzegging te zijn opgelegd.

Zoals gezegd is dit wetsvoorstel bedoeld om recidive in het verkeer beter te kunnen aanpakken. Een verplicht opgelegde rijontzegging voor bijvoorbeeld een enkele snelheidsovertreding spoort daarmee niet. En als het gaat om het «eenmalig» begaan van de allerernstigste verkeersdelicten – bijvoorbeeld het veroorzaken van een verkeersongeval met dodelijke slachtoffers – is geen verplichting nodig, omdat rechters in zulke gevallen vrijwel altijd een forse rijontzegging opleggen. Deze heeft dan op basis van het tweede hoofdelement van dit wetsvoorstel bovendien de ongeldigheid van het rijbewijs tot gevolg (zie paragraaf 3.1 van deze memorie van toelichting).

Indien de plicht bestaat tot het opleggen van een rijontzegging, bepaalt de AMvB voor welke periode deze moet worden opgelegd. Bepalend voor deze periode is de ernst van het tweede delict. Als iemand met een alcoholpromillage van bijvoorbeeld 1,3 achter het stuur wordt aangetroffen nadat eerder een door hem begane snelheidsovertreding strafrechtelijk is afgedaan, dan is de bij dit alcoholpromillage behorende rijontzegging van toepassing. De periode van de rijontzegging verschilt daardoor al naar gelang de ernst van het laatste verkeersdelict. Voorts wordt, afhankelijk van de variant waarin het delict zich voordoet, voorzien in bandbreedtes. De rechter is verplicht om een rijontzegging op te leggen van ten minste een bepaalde duur en ten hoogste een bepaalde duur. Op deze manier heeft de rechter binnen de bestaande verplichting tot oplegging van een rijontzegging enige beoordelingsruimte. Binnen die ruimte kan ook met de ernst van het eerste verkeersdelict rekening worden gehouden. Door deze aanpak, in combinatie met de hardheidsclausule die verderop in deze paragraaf aan bod komt, ontstaat een evenwichtig stelsel.

Om de volgende redenen wordt voorgesteld de periode van de rijontzegging afhankelijk te maken van alleen het tweede delict. Het komt gerechtvaardigd voor dat een plicht tot het opleggen van een rijontzegging voor een (tweede) delict pas ontstaat nadat de bestuurder eerder een waarschuwing heeft gekregen in de vorm van een strafrechtelijke afdoening voor het eerste delict. Door het begaan van het tweede delict geeft hij te kennen dat hij deze waarschuwing in de wind heeft geslagen. Dat vormt de grondslag om hem bij de tweede keer verplicht een rijontzegging op te leggen, ook in de gevallen waarin de eerdere waarschuwing een delict betreft dat niet tot de allerernstigste verkeersdelicten behoort die denkbaar zijn, bijvoorbeeld een snelheidsoverschrijding op de snelweg met vijftig kilometer per uur. Dit principe gaat ook op in de omgekeerde situatie waarin iemand eerst een zeer ernstig verkeersdelict begaat en daarna een relatief minder ernstig delict. Een verplicht op te leggen rijontzegging voor het tweede delict is gegrond niet alleen op de ernst van het tweede delict, maar ook op het in de wind slaan van de waarschuwing die naar aanleiding van het eerste, veel ernstiger delict is gegeven. Daarbij zij opgemerkt dat voor dit eerste delict, als het maar ernstig genoeg is, ook meteen een rijontzegging kan worden opgelegd. Dat gebeurt ook nu al, en daar verandert dit wetsvoorstel niets aan.

De verkeersdelicten, de varianten waarin zij zich voordoen en de periode van de rijontzegging worden uitgewerkt in een AMvB. Daarvoor is gekozen met het oog op de gewenste flexibiliteit. Indien de praktijk

daartoe aanleiding geeft kan in de regelgeving snel een verandering worden aangebracht. Opneming in de wet zelf zou aan de beoogde flexibiliteit afbreuk doen. Parlementaire invloed is gewaarborgd door de in artikel 2b WVV 1994 voorziene voorhangprocedure.

Hardheidsclausule

Het wetsvoorstel voorziet in een hardheidsclausule. Daardoor kan in bijzondere gevallen worden afgeweken van de periode van de rijontzegging die in de AMvB is neergelegd. Deze plicht heeft zoals gezegd de vorm van een bandbreedte met een minimum-rijontzegging en een maximum-rijontzegging. Ieder aangewezen verkeersdelict kent een aantal bandbreedtes die in duur oplopen naarmate de variant, waarin het delict zich voordoet, ernstiger is. De mogelijkheid om van de hardheidsclausule gebruik te maken, komt alleen in beeld indien er reden is om buiten de beoordelingsruimte te treden die de bandbreedtes op zichzelf al bieden. De NVvR en het CPG merken op dat de hardheidsclausule geen grond biedt om ten nadele van de verdachte van de bandbreedte af te wijken. Met deze adviesorganen menen wij dat een hardheidsclausule inderdaad alleen grond biedt om ten gunste van de persoon voor wie een regeling rechtsgevolgen in het leven roept, af te wijken. Het is de bedoeling dat de rechter ook ten nadele van de verdachte van de voorgeschreven bandbreedten mag afwijken. Om die reden hebben de opmerkingen van de genoemde adviesorganen geleid tot aanpassing van de tekst van het voorgestelde artikel 179b, tweede lid, WVV 1994. Van de bij AMvB gestelde ondergrens kan bij bijzondere hardheid worden afgeweken en van de gestelde bovengrens kan worden afgeweken indien deze geen passende bestraffing mogelijk maakt. Van afwijking van de gestelde bovengrens kan pas sprake zijn als een rijontzegging van die duur gelet op de ernst van het feit en de persoon van de dader in redelijkheid geen passende straf meer kan worden geacht te zijn. De rechter kan in dat geval uiteraard niet verder afwijken dan het wettelijke maximum van de rijontzegging toelaat.

Met de Rvdr, het CPG en de Raad van State kan worden gesteld dat de hardheidsclausule haar wortels in het bestuursrecht heeft. Er bestaat geen bezwaar tegen het gebruik van deze rechtsfiguur in het strafrecht. In dit verband kan erop worden gewezen dat een vergelijkbare clause ook in het Engelse strafrecht wordt gebruikt (zie Van Kalmthout en Tak, Ups en downs van de minimumstraf, 2003).

Zoals de NOvA terecht opmerkt dient de rechter een afwijking van de voorgeschreven periode van de rijontzegging, of dat nu ten gunste of ten nadele van de verdachte geschiedt, te motiveren. Deze motivering is toetsbaar door de hogere rechter.

De Rvdr en het OPV menen dat de hardheidsclausule er geen rekening mee houdt dat er in voorkomende gevallen ook zonder dat sprake is van bijzondere hardheid, gerede aanleiding kan zijn voor een zekere en soms ook meer substantiële strafmatiging, dan wel voor een mengvorm van sancties. Dit wetsvoorstel voorziet er niet in buiten gevallen van bijzondere hardheid van de voorgeschreven ondergrens af te wijken. Dat zou niet sporen met de strekking van dit wetsvoorstel. Een mengvorm van sancties wordt door dit wetsvoorstel overigens niet uitgesloten. Daarop komen wij in paragraaf 3.7 terug.

Van de hardheidsclausule moet een terughoudend gebruik worden gemaakt. Als bijvoorbeeld een bestuurder die het rijbewijs nodig heeft voor de uitoefening van zijn beroep, heeft gereden onder invloed van alcohol nadat een dergelijk feit eerder al strafrechtelijk is afgedaan, dan dient naar ons oordeel niet om die enkele reden van de in de AMvB neergelegde plicht te worden afgeweken. Daarvoor is het meermalen onder

invloed rijden te ernstig. Het CPG wijst erop dat deze bestuurder in de huidige praktijk, tenzij blijkt dat zeer bijzondere omstandigheden in aanmerking moeten worden genomen, zeker een rijontzegging opgelegd zal krijgen. Het voorgestelde puntenstelsel bevestigt in zoverre de huidige praktijk.

De NVvR stelt dat een verplicht op te leggen rijontzegging onevenredig hard kan uitpakken voor personen die voor hun broodwinning van het rijbewijs afhankelijk zijn. Daar staat tegenover dat juist deze groep, waarvoor het rijbewijs van zo groot belang is, zelf een grote verantwoordelijkheid aan de dag moet leggen en zich in het verkeer zodanig moet gedragen dat het bezit van het rijbewijs niet in gevaar komt.

3.4. Veroordeling en OM-afdoening (en het begin van de recidivetermijn)

Indien het eerder al genoemde wetsvoorstel OM-afdoening tot wet wordt verheven en in werking treedt, kan een verkeersdelict niet alleen worden afgedaan door middel van een veroordeling door de rechter, maar ook door middel van een door de officier van justitie op te leggen strafbeschikking. Deze strafbeschikking zal de transactiebevoegdheid gaan vervangen. De OM-afdoening is voor dit wetsvoorstel in twee opzichten van groot belang.

Ten eerste begint de recidivetermijn niet alleen te lopen als het verkeersdelict door middel van een onherroepelijke veroordeling is afgedaan, maar ook als dit delict door middel van een strafbeschikking is afgedaan. De eerste strafrechtelijke afdoening hoeft dus niet noodzakelijk door de strafrechter te zijn verricht. Voor de periode waarin het wetsvoorstel OM-afdoening nog niet is tot wet is verheven en in werking is getreden, zijn het voltooide transacties die samen met onherroepelijke veroordelingen de recidivetermijn laten beginnen.

Ten tweede is de OM-afdoening voor het puntenstelsel van groot belang, doordat ook het tweede delict waarvoor krachtens dit wetsvoorstel een rijontzegging moet worden opgelegd, niet alleen door de rechter maar ook door de officier van justitie via de strafbeschikking kan worden afgedaan. In het wetsvoorstel OM-afdoening wordt namelijk voorgesteld om de officier van justitie de bevoegdheid te geven om een rijontzegging op te leggen voor een periode van maximaal zes maanden. Moet krachtens dit wetsvoorstel een rijontzegging worden opgelegd voor bijvoorbeeld een periode van minstens twee maanden, dan kan het OM de zaak zelf afdoen. Moet krachtens dit wetsvoorstel een rijontzegging worden opgelegd voor een periode van minstens een jaar, dan dient de zaak bij de strafrechter te worden aangebracht. Zolang het wetsvoorstel OM-afdoening niet tot wet is verheven en in werking is getreden, kan de officier van justitie geen rijontzeggingen opleggen. De transactiebevoegdheid voorziet niet in de mogelijkheid om als voorwaarde te stellen dat de bestuurder gedurende een periode niet mag rijden. Herhaald zij dat voor de vraag wanneer de recidivetermijn begint alleen bepalend is dat een onherroepelijke strafrechtelijke afdoening is voorafgegaan. Mede in reactie op opmerkingen van de Rvdr, moet worden opgemerkt dat het daarbij niet uitmaakt welke straf aan de bestuurder werd opgelegd bij de eerdere strafrechtelijke afdoening. Het eerste feit kan bijvoorbeeld zijn afgedaan met een geldboete van € 1000. Bij de strafrechtelijke afdoening van het eerste verkeersdelict hoeft dus geen rijontzegging te zijn opgelegd. Een strafrechtelijke afdoening van een aangewezen verkeersdelict dient louter en alleen als grondslag om de recidivetermijn te laten lopen, zodat de bestuurder een rijontzegging opgelegd krijgt als hij binnen vijf jaar opnieuw de fout in gaat. Het moment waarop de recidiveperiode begint te lopen is het moment waarop de veroordeling onherroepelijk wordt of wanneer de strafbeschikking voor tenuitvoerlegging vatbaar wordt of, zolang het wetsvoorstel

OM-afdoening niet tot wet is verheven en in werking is getreden, wanneer aan de transactievoorwaarden is voldaan. Dit zou het effect kunnen hebben dat de betrokkene hoger beroep instelt of verzet aantekent tegen de strafbeschikking of niet aan de transactievoorwaarden voldoet louter en alleen om te vermijden dat de recidivetermijn begint te lopen en – in de ergste gevallen – in de tussentijd blijft doorgaan met het begaan van verkeersdelicten. Het risico dat dit effect zich mogelijk voordoet kan tot aanvaardbare proporties kan worden ingedamd, doordat de rechter op basis van de bestaande regeling ook steeds bevoegd is om bij ernstige verkeersdelicten een rijontzegging op te leggen. In antwoord op een vraag van de NOvA merken wij op dat het wetsvoorstel OM-afdoening er niet in voorziet dat bij strafbeschikking een rijontzegging in voorwaardelijke vorm kan worden opgelegd. Zie over de mogelijkheid voor de rechter een voorwaardelijke rijontzegging op te leggen in paragraaf 3.7.

3.5. Bestuurders met een rijbewijsplicht

Het eerste hoofdelement van dit wetsvoorstel – een verplicht op te leggen rijontzegging bij recidive ter zake van een aantal aangewezen verkeersdelicten – geldt voor bestuurders van motorrijtuigen. Daaronder vallen naast automobilisten bijvoorbeeld ook bromfietzers. Het tweede hoofdelement van dit wetsvoorstel – ongeldigheid van het rijbewijs van rechtswege bij een rijontzegging voor een bepaalde periode – geldt voor iedere bestuurder met een rijbewijsplicht. Dit onderdeel van het wetsvoorstel is derhalve ook van toepassing op bestuurders van bromfietsen indien voor hen een rijbewijsplicht geldt. Het resultaat daarvan zal dan kunnen zijn dat het voor de tweede keer begaan van een verkeersdelict met een motorrijtuig al onder het systeem komt te vallen indien dit delict is begaan binnen vijf jaar na een strafrechtelijke afdoening voor een verkeersdelict dat toen met de bromfiets werd begaan (zie onze brief van 11 juni 2004 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, Kamerstukken II 2003/04, 29 398, nr. 8). Wij streven ernaar het bromfietsrijbewijs met ingang van 1 januari 2007 in te voeren.

De NOvA meent dat het wetsvoorstel zijn doel voorbij schiet door ook bromfietzers onder het puntenstelsel te brengen, en wijst ter onderbouwing van dat standpunt op de omstandigheid dat de richtlijnen van het OM onderscheid maken tussen bromfietzers en automobilisten bij het bepalen van de strafeis bij rijden onder invloed van alcohol. In reactie daarop zij erop gewezen dat de richtlijnen van het OM weliswaar onderscheid maken tussen bromfietsen en automobilisten, maar dat deze richtlijnen ook bij bromfietsen voorzien in het vorderen van een rijontzegging.

3.6. Personen die het rijbewijs voor het werk nodig hebben

In dit wetsvoorstel wordt geen onderscheid gemaakt tussen personen die het rijbewijs wel en personen die het rijbewijs niet voor het werk nodig hebben. Daaraan ligt een aantal redenen ten grondslag. Bestuurders die voor het werk veel moeten rijden, en veel meer kilometers maken dan bestuurders die niet voor hun werk rijden, lopen wellicht meer risico op staandehouding wegens verkeersdelicten. Niet valt in te zien waarom dát een reden zou mogen zijn om vaker te recidiveren. De doelstelling recidive in het verkeer harder aanpakken zou worden doorkruist als het hier besproken onderscheid zou worden gemaakt. Wij wijzen er verder op dat van beroepschauffeurs een bijzonder verantwoordelijkheidsgevoel mag worden verwacht voor de verkeersveiligheid.

Er bestaat naar ons oordeel onvoldoende grond om bij bijvoorbeeld beroepschauffeurs niet de verkeersdelicten mee te tellen die zij buiten

werktijd hebben begaan. Dat verkeersdelicten buiten werktijd gevolgen kunnen hebben voor de rijbevoegdheid in werktijd, is tevoren bekend. Het risico dat men door het in de eigen tijd begaan van verkeersdelicten de voor het werk benodigde rijbevoegdheid kan verliezen, behoort tot de risicosfeer van de bestuurder zelf. Dit risico bestaat bovendien ook los van dit wetsvoorstel al. Een onderscheid al naar gelang het delict in werktijd of daarbuiten is begaan, is ook om redenen van een adequate handhaving onwenselijk. Bij staandehouding zou steeds moeten worden nagegaan of de betrokkene privé rijdt of niet. Dat is moeilijk te controleren. Ook bestaat het risico van fraudegevoeligheid.

Het voorgestelde puntenstelsel heeft alleen betrekking op herhaling van ernstige verkeersdelicten. Een overschrijding van de maximumsnelheid met meer dan vijftig kilometer per uur met een vrachtauto buiten de bebouwde kom behoort in de praktijk feitelijk niet tot de mogelijkheden. Voor het binnen de bebouwde kom rijden met een snelheid van meer dan honderd kilometer per uur komt veel clementie – behoudens zeer uitzonderlijke situaties – onwenselijk voor. Ook voor het rijden met te veel alcohol op is een onvoorwaardelijke rijontzegging een passende reactie. Dit geldt ook en juist voor beroepschauffeurs.

Verder moet worden opgemerkt dat het overtreden van veel verkeersvoorschriften die op de vervoerssector betrekking hebben, niet onder het puntenstelsel valt. Te denken valt aan onder de WAHV vallende feiten die betrekking hebben op rij- en rusttijden en op het laden van vrachtauto's. Ook geringe snelheidsoverschrijdingen hebben geen gevolgen voor het rijbewijs, omdat onder de WAHV vallende feiten buiten het puntenstelsel blijven.

De meerderheid van de deelnemers aan het OPV onderschrijft dat moet worden uitgegaan van rechtsgelijkheid voor alle rijbewijshouders en er geen onderscheid moet worden gemaakt naar groepen bestuurders. De deelnemers aan het OPV die behoren tot de organisaties in het beroepsgoederen- en personenvervoer pleiten ervoor onderscheid te maken tussen beroepschauffeurs en andere rijbewijshouders door te differentiëren in de lengte van de periode van de rijontzegging. De reden die zij daarvoor aanvoeren is, dat van beroepschauffeurs weliswaar een groot verantwoordelijkheidsgevoel in hun weggedrag mag worden verwacht, maar dat zij, naar het oordeel van deze organisaties, onevenredig zouden worden getroffen, doordat zij als gevolg van het hoge aantal gereden kilometers meer risico lopen op verkeersongevallen. Zoals gezegd zien wij om de eerder aangegeven redenen onvoldoende grond om beroepschauffeurs een uitzonderingspositie te geven. Daarbij moet erop worden gewezen, dat het risico een rijontzegging opgelegd te krijgen ook los van dit wetsvoorstel bestaat en door dit wetsvoorstel niet wezenlijk wordt vergroot. De NVvR, de Rvdr en het CPG wijzen erop dat reeds thans in de praktijk aan bestuurders die ernstige verkeersdelicten herhalen onvoorwaardelijke rijontzeggingen worden opgelegd. In zoverre bevestigt dit wetsvoorstel de bestaande praktijk.

De deelnemers aan het OPV die behoren tot de organisaties in het beroepsgoederen- en personenvervoer vragen tevens om een oplossing voor de gevolgen voor een werkgever bij een rijontzegging van de werknemer.

Wij hebben begrip voor de zorg van werkgevers dat het begaan van verkeersdelicten door beroepschauffeurs ook voor de werkgever gevolgen kan hebben. Dat werknemers delicten begaan, of in het verleden hebben begaan, kan tot gevolg hebben dat deze werknemers daarvoor worden gestraft en dientengevolge niet meer de overeengekomen arbeidsprestatie kunnen leveren. Deze problematiek is evenwel algemeen van aard en wordt niet door dit wetsvoorstel veroorzaakt of versterkt. Hiervoor is al

opgemerkt dat in de gevallen waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft in de bestaande praktijk al onvoorwaardelijke rijontzeggingen worden opgelegd. Het ligt om die reden niet voor de hand om deze problematiek in dit wetsvoorstel te adresseren.

De deelnemers aan het OPV die behoren tot de organisaties in het beroepsgoederen- en personenvervoer uiten de zorg dat dit wetsvoorstel zal leiden tot een stijging van de «administratieve lasten», omdat werkgevers «toch onder andere een toets op de historie van het rijgedrag van potentiële werknemers» zullen willen uitvoeren. Ook nu al is het zo dat werkgevers willen weten of een potentiële werknemer die zij als chauffeur willen aanstellen, geen verkeersdelicten op zijn naam heeft staan. De kosten die dit met zich brengt – te denken valt aan het opstellen, aangaan en eventueel ontbinden van de arbeidsovereenkomst of aan het aanvragen van een verklaring omtrent het gedrag – bestaan ook los van dit wetsvoorstel al en zullen door dit wetsvoorstel niet wezenlijk worden veranderd.

3.7. De voorwaardelijke rijontzegging, samenloop van sancties en samenloop van verkeersdelicten

De NVvR, het CPG en de NOvA vragen of het wetsvoorstel toelaat dat een rijontzegging (geheel of gedeeltelijk) voorwaardelijk wordt opgelegd, eventueel onder het stellen van een voorwaarde die neerkomt op de zogenaamde partiële rijontzegging, bijvoorbeeld een weekendontzegging. Vooropgesteld moet worden dat dit wetsvoorstel ertoe strekt dat aan bestuurders die ernstige verkeersdelicten herhalen een onvoorwaardelijke rijontzegging wordt opgelegd. Tegelijk kan worden vastgesteld dat dit wetsvoorstel beoogt het puntenstelsel in het bestaande wettelijke systeem in te passen en dit systeem zoveel mogelijk onaangetast te laten. Dit wetsvoorstel strekt er op zichzelf niet toe om bestaande modaliteiten zoals de voorwaardelijke rijontzegging en de weekendontzegging geheel en al onmogelijk te maken. In uitzonderlijke gevallen is ook bij recidive, als in dit wetsvoorstel bedoeld, een voorwaardelijke rijontzegging denkbaar. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Als de bandbreedte een rijontzegging zou voorschrijven van ten minste een en ten hoogste twee jaar, zou een rijontzegging kunnen worden opgelegd van twee jaar waarvan een jaar voorwaardelijk. Denkbaar is ook dat, bij dezelfde bandbreedte, met gebruikmaking van de hardheidsclausule een rijontzegging wordt opgelegd van bijvoorbeeld een jaar voorwaardelijk. Binnen het voorwaardelijk deel is weer een partiële rijontzegging, zoals een weekendontzegging, denkbaar. Voorop blijft staan dat in de gevallen waarop dit wetsvoorstel ziet alleen een onvoorwaardelijke rijontzegging dient te worden opgelegd. Een bijkomend argument daarvoor is dat modaliteiten zoals een weekeindontzegging vanuit een oogpunt van een adequate handhaving minder wenselijk en uitvoerbaar zijn. De politie heeft weliswaar op eenvoudige wijze toegang tot de informatie waaruit blijkt of iemand een rijontzegging heeft, maar dat neemt de bezwaren tegen de weekendontzegging niet weg. Als het aan bijvoorbeeld een beroepschauffeur zou zijn toegestaan buiten de weekeinden met een vrachtauto te rijden, zal hij zijn rijbewijs behouden. Bij een controle in het weekeind in een personenauto kan deze chauffeur een geldig rijbewijs tonen. Voor de politie zal er dan in de praktijk geen aanleiding zijn een controle op de rijontzegging uit te voeren.

De NVvR vraagt hoe wij ons de verplichte duur van de rijontzegging voorstellen in geval van samenloop van verkeersdelicten waarvoor een rijontzegging kan worden opgelegd. Graag grijpen wij de vraag van de NVvR aan om hierop nader in te gaan. Indien de bestuurder in de recidiveperiode opnieuw de fout in gaat, en niet een, maar bijvoorbeeld twee verkeersdelicten begaat waarvoor hij wordt staande gehouden, dan cumu-

leren de voor deze delicten in de AMvB voorziene rijontzeggingen als sprake is van meerdaadse samenloop. Dat volgt uit het voorgestelde artikel 179b WVV 1994. Indien de bestuurder bijvoorbeeld op verschillende momenten binnen de recidiveperiode twee grove snelheids-overtredingen begaat waarvoor in beide gevallen krachtens dit wetsvoorstel een rijontzegging van ten minste een maand en ten hoogste vier maanden zou moeten worden opgelegd, dan bedraagt de periode van de rijontzegging in totaal ten minste twee en ten hoogste acht maanden. Mocht deze cumulatie apert onevenwichtig uitpakken in een concreet geval, dan kan de rechter, behalve variëren binnen de bandbreedte, ook van de hardheidsclausule gebruik maken. Aantekening verdient dat een cumulatie, in de zin dat twee bandbreedtes bij elkaar worden opgeteld, zich niet voordoet, indien de bestuurder binnen de recidiveperiode twee verkeersdelicten begaat waarvan er één niet bij AMvB is aangewezen. Bijvoorbeeld een grove snelheidsovertreding in combinatie met gevaar veroorzaken op de weg.

In de artikelsgewijze toelichting op Artikel I, onderdeel C, zal aan de hand van voorbeelden nader op de hier behandelde vorm van samenloop worden ingegaan.

De NVvR wijst erop dat een rijontzegging in de praktijk veelal wordt opgelegd in combinatie met een of meer andere straffen of maatregelen. De NVvR meent dat de bandbreedtes die krachtens dit wetsvoorstel bij AMvB zullen worden uitgewerkt, daarmee geen rekening houden. Vooropgesteld moet worden dat een rijontzegging in het algemeen een passende straf is bij recidive ter zake van de verkeersdelicten die bij AMvB zullen worden aangewezen. Indien de rechter ook een andere straf oplegt, bijvoorbeeld gevangenisstraf, dan kan hij binnen de gegeven bandbreedte de rijontzegging daaraan aanpassen, zodat een afgewogen sanctiepakket ontstaat. In uitzonderingsgevallen is denkbaar dat van de hardheidsclausule wordt gebruik gemaakt. Ook hier kan worden aangestipt dat dit wetsvoorstel het puntenstelsel beoogt in te passen in de bestaande wettelijke voorzieningen. Het wetsvoorstel staat niet in de weg aan het combineren van straffen en maatregelen.

3.8. Voorwaarden voor het aanvragen van een nieuw rijbewijs

Indien het rijbewijs op basis van het puntenstelsel van rechtswege ongeldig is, moet de betrokkene, indien hij opnieuw wil rijden, een nieuw rijbewijs aanvragen. Hij moet daartoe bewijzen te beschikken over de lichamelijke en geestelijke geschiktheid vereist voor het besturen van motorrijtuigen en hij zal zijn rijvaardigheid moeten bewijzen door opnieuw rijexamen te doen. Het is de bedoeling nadere voorwaarden te bepalen waaraan de betrokkene moet voldoen, alvorens hem opnieuw een rijbewijs kan worden afgegeven. Deze voorwaarden kunnen voor verschillende verkeersdelicten verschillend worden vastgesteld. Zoals in de brief van 29 juni 2004 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2003/04, 29 398, nr. 10) is aangegeven, is het de bedoeling te komen tot een aanpassing van het gebouw van de medische geschiktheid. In dit kader wordt mede gekeken naar de voorwaarden waaronder na een uitgesproken ongeldigheid opnieuw een rijbewijs kan worden aangevraagd (zie ook de brief van 17 september 2004, Kamerstukken II 2004/05, 29 398, nr. 15). Tevens is in de brief van 13 juli 2004 aan de voorzitter van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2003/04, 29 398, nr. 12) aangegeven dat de mogelijkheid van inpassing van een alcoholslotprogramma nader wordt bezien. Over de precieze uitwerking is nog overleg gaande. De voorwaarden die zullen worden gesteld aan het herkrijgen van een rijbewijs na ongeldigheid op grond van het puntenstelsel, zullen moeten worden afgestemd met de voorwaarden voor het herkrijgen van het rijbewijs na ongeldigheid in het kader van de vorderingsprocedure. Gelet op

deze ontwikkelingen is ervoor gekozen hierop in dit wetsvoorstel niet vooruit te lopen. In het wetsvoorstel zijn dan ook geen specifieke educatieve maatregelen opgenomen omtrent het opnieuw verkrijgen van een rijbewijs nadat een eerder afgegeven rijbewijs als gevolg van het puntenstelsel ongeldig is geworden. Voorzieningen op dit punt zullen worden meegenomen in voorstellen tot aanpassing van de vorderingsprocedure.

Degene die opnieuw wil gaan rijden nadat zijn rijbewijs op basis van het puntenstelsel van rechtswege ongeldig is geworden, moet zoals gezegd een nieuw rijbewijs aanvragen. Hij moet daartoe bewijzen te beschikken over de lichamelijke en geestelijke geschiktheid vereist voor het besturen van motorrijtuigen van de categorie waarop zijn aanvraag betrekking heeft en hij moet zijn vaardigheid bewijzen door opnieuw examen te doen. Strikt genomen betekent dit dat iemand, van wie het eerder afgegeven rijbewijs dat geldig was voor meerdere categorieën (bijvoorbeeld B, D en E bij D) en dat voor al die categorieën als gevolg van het puntenstelsel ongeldig is geworden, opnieuw voor al die categorieën zijn rijvaardigheid en geschiktheid moet bewijzen, te beginnen met de categorie B, vervolgens D en dan E bij D. In het advies van het OPV hebben wij evenwel aanleiding gezien om op dit punt een aanpassing voor te stellen. Ons staat thans de volgende constructie voor ogen, die in het Reglement rijbewijzen zal worden opgenomen. Na een ongeldigheid van rechtswege zal betrokkene die opnieuw een rijbewijs wil krijgen, kunnen volstaan met een rijexamen en het aantonen van de vereiste geschiktheid voor de zwaarste categorie motorrijtuigen waarvoor het van rechtswege ongeldig geworden rijbewijs geldig was. Slaagt hij hiervoor, dan krijgt hij de beschikking over een rijbewijs dat tevens geldig is voor de overige, lichtere, categorieën waarvoor het ongeldig geworden rijbewijs was afgegeven. In zijn algemeenheid betekent dit dat eerst een rijproef moet worden afgelegd voor de categorie E bij C (indien uiteraard het ongeldig geworden rijbewijs ook voor deze categorie geldig was) en voor die categorie de geschiktheid moet worden aangetoond. Slaagt hij voor deze rijproef en kan hij zijn geschiktheid aantonen, dan wordt aangenomen dat betrokkene mede voldoet aan de eisen C, E bij D, D, E bij B en B en A – vooropgesteld dat het ongeldig geworden rijbewijs ook voor al deze categorieën geldig was. Mocht betrokkene wegens het ontbreken van de vereiste rijvaardigheid of geschiktheid niet in aanmerking komen voor de afgifte van een rijbewijs voor deze zwaarste categorie, dan moet hij zijn rijvaardigheid en geschiktheid aantonen voor de daaropvolgende, minder zware categorie. Slaagt hij hiervoor, dan krijgt hij een rijbewijs dat geldig is tot en met de categorie waarvoor hij zijn rijvaardigheid en geschiktheid heeft aangetoond. Mocht betrokkene derhalve er niet in slagen zijn rijvaardigheid en geschiktheid aan te tonen voor de categorie E bij C, dan moet hij dat vervolgens achtereenvolgens aantonen voor de lichtere categorie waarvoor het ongeldig geworden rijbewijs geldig was (C, E bij D, D, E bij B, B en A). Het rijbewijzenregister zal daarvoor zodanig worden aangepast dat herkenbaar is op voor welke categorieën het op grond van het puntenstelsel ongeldig geworden rijbewijs was afgegeven. Dit is immers van belang voor het CBR in verband met de afgifte van verklaringen van rijvaardigheid en geschiktheid, maar ook voor de instanties, die belast zijn met de afgifte van rijbewijzen.

4. De verplichting voor de rechter een rijontzegging op te leggen

In paragraaf 2 gaven wij al aan dat de NVvR, de RvdR, het CPG en de NOvA bezwaren koesteren tegen de voorgestelde plicht voor de rechter een rijontzegging op te leggen in gevallen van recidive ter zake van ernstige verkeersdelicten. Ook de Raad van State heeft zich daarover in zijn advies in kritische zin uitgelaten. Deze adviesorganen wijzen erop dat dit een trendbreuk in het Nederlandse strafrecht is. De verplichting als

neergelegd in dit wetsvoorstel komt volgens deze adviesorganen neer op een minimumstraf die zij onwenselijk vinden. De NVvR, de RvdR en het CPG stellen dat dit wetsvoorstel verwondering wekt in het licht van het kabinetsstandpunt dat het niet zinvol is een voorstel te doen tot zelfstandige introductie van bijzondere minimumstraffen in het Nederlandse strafrecht.

Vooropgesteld zij dat wij dat kabinetsstandpunt, dat is neergelegd in een brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (brief van 11 september 2003, Kamerstukken II 2002/03, 29 049, nr. 1) onderschrijven. Wij wijzen erop dat dit wetsvoorstel geen gefixeerde wettelijke minimumstraf introduceert. In lijn met opmerkingen van de NVvR zijn wij van oordeel dat een gefixeerde wettelijke minimumstraf veronderstelt dat niet één geval denkbaar is waarin het ongewenst is een rijontzegging onder deze minimumduur op te leggen. Met de NVvR kan worden vastgesteld dat deze veronderstelling niet met de werkelijkheid spoort. Het is om die reden dat dit wetsvoorstel voorziet in bandbreedtes waarbinnen de op te leggen rijontzegging zich moet bevinden. Bovendien zullen verschillende bandbreedtes worden gekozen afhankelijk van de ernst van het feit. Verder zal, nu de voorgestelde normering ook verkeersdelicten kan betreffen die in ernst zeer uiteenlopen – denk aan verschillende gradaties van schuld aan het veroorzaken van een verkeersongeval met ernstige gevolgen –, een ruimere bandbreedte worden gekozen. Voorts voorziet het wetsvoorstel in een afwijkbevoegdheid: bij bijzondere hardheid kan van de voorgeschreven ondergrens van de periode van de rijontzegging worden afgeweken, en van de bovengrens kan worden afgeweken als deze geen passende bestraffing toelaat.

Hoewel de voorgestelde plicht een rijontzegging op te leggen niet als een wettelijke minimumstraf moet worden gezien, laat dit wetsvoorstel de rechter bij ernstige verkeersrecidive niet langer geheel vrij om al dan niet een rijontzegging op te leggen. In dat opzicht houdt dit wetsvoorstel een tussenweg in tussen een wettelijke minimumstraf en een onbepaalde, geheel vrije, straftoemeting. Dat bij ernstige verkeersrecidive een rijontzegging moet worden opgelegd spoort met de praktijk. De NVvR, de RvdR en het CPG wijzen erop dat bij herhaling van ernstige verkeersdelicten ook nu al in de regel een onvoorwaardelijke rijontzegging wordt opgelegd. Dit wetsvoorstel geeft deze praktijk, en dus ook de rechter, een steun in de rug. De normering waarin krachtens dit wetsvoorstel zal worden voorzien, zal worden vormgegeven in aansluiting op de strafvorderingsrichtlijnen van het OM en zal in zoverre de bestaande praktijk bevestigen. Met het CPG kan worden vastgesteld dat de strafvorderingsrichtlijnen van het OM zijn geschreven voor de strafeis van de officier van justitie en niet met het oog op de straftoemeting door de rechter. Maar algemeen erkend is dat deze richtlijnen ook voor de strafrechter een belangrijk oriëntatiepunt vormen. Deze richtlijnen lenen zich, met uiteraard enige aanpassingen, als model voor de normering die krachtens dit wetsvoorstel zal worden voorzien. Een van die aanpassingen is in het voorgaande al aan bod gekomen en betreft de introductie van bandbreedtes waarbinnen de op te leggen rijontzegging zich moet bevinden.

De NVvR, de RvdR en het CPG vragen wat de in dit wetsvoorstel neergelegde verplichting voor de rechter toevoegt, aangezien bij herhaling van ernstige verkeersdelicten ook nu al in de regel een onvoorwaardelijke rijontzegging wordt opgelegd. Een voordeel van dit wetsvoorstel is dat in de oplegging van rijontzeggingen bij ernstige verkeersrecidive een nadere, vanuit het gelijkheidsbeginsel wenselijke, uniformering wordt aangebracht. Daarbij moet, zoals de NVvR in haar advies naar ons oordeel terecht opmerkt, niet uit het oog worden verloren dat een gelijke behande-

ling van ongelijke gevallen discriminerend kan zijn. Gelijke behandeling van ongelijke gevallen is, zo willen wij graag vooropstellen, geenszins de doelstelling van dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel bevat dan ook mechanismen om dat te voorkomen: een uitwerking in bandbreedtes en een afwijkbevoegdheid op basis waarvan in uitzonderingsgevallen van de voorgeschreven bovengrens en ondergrens van de periode van de rijontzegging kan worden afgeweken. Ook van de strafvorderingsrichtlijnen gaat een uniformerende werking uit. De normering in dit wetsvoorstel houdt een nadere versterking van het streven naar uniformering in. De strafvorderingsrichtlijnen vormen voor de rechter weliswaar een belangrijk oriëntatiepunt, maar de rechter is daaraan – vanzelfsprekend – niet gebonden.

Een met het voorgaande samenhangend voordeel van dit wetsvoorstel is dat de democratische legitimatie van de oplegging van rijontzeggingen ter zake van ernstige verkeersrecidive nader wordt versterkt en zich niet beperkt tot het stellen door de wetgever van alleen een wettelijk strafmaximum. In de rechtsgeleerde literatuur is voor de gedachte dat de democratische legitimatie van de regeling van de straftoemeting nader versterkt kan worden, brede steun te vinden. Professor De Hullu en Duker menen dat een zekere versterking van de democratische legitimatie van de straftoemingspraktijk wenselijk is en dat het minder wenselijk is dat deze praktijk vorm krijgt door rechterlijke oriëntatiepunten (zie het NJV-preadvies inzake de herziening van het sanctiestelsel, 2002, blz. 65–87). Professor Knigge wijst erop dat het uitwerken van een normering van de straftoemeting in bijvoorbeeld een AMvB te verkiezen is boven afspraken over de straftoemeting die door rechters worden gemaakt, en dat het sanctiebeleid zo voorwerp blijft van het publieke debat (Sancties zonder raamwerk, RM Themis 2000, blz. 281 e.v.). Ook voor strafvorderingsrichtlijnen geldt dat zij, via de door het parlement gecontroleerde invloed die de Minister van Justitie daarop kan uitoefenen, een zekere democratische legitimering hebben, maar de rechter is daaraan niet gebonden.

De NOvA vraagt in haar advies waarom de rechterlijke vrijheid «die in onze democratisch geordende samenleving reeds jarenlang wordt gekoesterd nu ineens op de helling zou moeten». Ook schrijft de NOvA in haar advies dat het «hoogste goed in een democratisch geordende samenleving is dat de rechter altijd het laatste woord heeft en dat hij altijd volstrekt onafhankelijk tot zijn oordeel kan komen, slechts beperkt door de op de delicten gestelde maximale straffen en het algemene strafminimum». Met de NOvA kan worden vastgesteld dat de rechter in strafzaken altijd het laatste woord heeft en altijd volstrekt onafhankelijk en onpartijdig moet zijn. Dezerzijds wordt evenwel niet de analyse gedeeld dat dit wetsvoorstel daaraan afbreuk doet. Een voordeel van dit wetsvoorstel is juist, dat het de democratische legitimatie van het opleggen van rijontzeggingen nader versterkt. Vanzelfsprekend moet daarbij zijn voldaan aan randvoorwaarden. Deze randvoorwaarden worden gevormd door de voorgestelde bandbreedtes en afwijkbevoegdheid.

De Rvdr stelt dat het onderzoek van Van Kalmthout en Tak (Ups en downs van de minimumstraf, 2003) heeft uitgewezen dat een minimumstraf alleen zinvol is indien aan randvoorwaarden is voldaan, waaronder een gedetailleerde regeling van strafverminderende of strafverlichtende omstandigheden. De normering waarvoor dit wetsvoorstel de wettelijke basis biedt, kan, zoals hierboven is toegelicht, evenwel niet op een lijn worden gesteld met een minimumstraf waarvan vervolgens door middel van gedetailleerde regels moet kunnen worden afgeweken. Als gezegd zal de normering worden uitgewerkt in bandbreedtes waarbinnen de op te leggen rijontzegging zich moet bevinden. Op basis van de afwijkbevoegdheid kan van deze bandbreedtes worden afgeweken.

De NVvR noemt als bezwaar dat het wetsvoorstel een gedeeltelijke verschuiving meebrengt van de straftoematingsbeslissing van de rechter naar de wetgever. De Rvdr meent dat sprake is van «een volledige delegatie van strafrechtelijke bevoegdheden van de formele wetgever aan de uitvoerende macht», doordat deze bepaling aan de Ministers van Justitie en van Verkeer en Waterstaat de «ongeclausuleerde bevoegdheid» verleent om bij AMvB zowel de gevallen te bepalen waarin de rechter een rijontzegging op moet leggen, alsmede te bepalen welke periode de op te leggen rijontzegging belooft. De Raad van State maakt in zijn advies vergelijkbare opmerkingen. Met de NVvR kan worden vastgesteld, dat de wetgever niet op de stoel van de rechter behoort te gaan zitten. Dat zou niet sporen met de grondgedachte dat de drie belangrijke staatsfuncties – wetgeving, rechtspraak en bestuur – in evenwicht behoren te zijn. Dit wetsvoorstel maakt op dat evenwicht echter geen inbreuk. Ook in dit wetsvoorstel blijft de straftoematingsbeslissing de verantwoordelijkheid van de rechter. Hij kan binnen de bandbreedte variëren en hij kan in zeer uitzonderlijke gevallen afwijken van de voorgeschreven bandbreedte. Verder is van ongeclausuleerde delegatie naar ons oordeel geen sprake. De voorgestelde delegatiebepaling is beperkt tot verkeersdelicten waarvoor reeds thans een rijontzegging kan worden opgelegd. De verplichting een rijontzegging op te leggen is alleen toepasselijk in geval van recidive binnen vijf jaar na een eerdere strafrechtelijke afdoening van een van deze verkeersdelicten. De delegatiebepaling geeft aan dat het om de bestuurder van een motorrijtuig gaat. Het stelsel werkt daardoor alleen op staandehouding. Gelet op al deze beperkingen zouden wij niet van ongeclausuleerde delegatie willen spreken.

Voor zover de RvdR met zijn oordeel dat sprake is van «delegatie van strafrechtelijke bevoegdheden van de formele wetgever aan de uitvoerende macht», bedoelt dat de straftoematingsbeslissing wordt gedelegeerd, kunnen wij dit oordeel evenmin onderschrijven. Dit wetsvoorstel laat de straftoematingsbeslissing berusten waar deze thuishoort: bij de rechter. Overigens valt niet in te zien waarom, zoals de Raad van State, de NVvR en de Rvdr menen, de normering waarvoor dit wetsvoorstel de grondslag biedt alsmede het aanwijzen van verkeersdelicten, niet bij AMvB zou kunnen geschieden. Gangbaar is dat de hoofdelementen van een regeling in de wet in formele zin worden vastgesteld en dat de onderdelen van een regeling die een uitwerking zijn van deze hoofdelementen in een AMvB mogen worden opgenomen. Dit wetsvoorstel spoort om deze reden met het primaat van de wetgever. Bovendien worden algemene maatregelen van bestuur die krachtens de WVV 1994 worden uitgevaardigd op grond van artikel 2b WVV 1994 bij de Staten-Generaal voorgehangen. Daardoor is verzekerd dat ook voorafgaande parlementaire invloed gewaarborgd is op de uitwerking van de hoofdelementen van dit wetsvoorstel. Tegen deze achtergrond behoeft het geen verwondering te wekken dat de rechtsgeleerde schrijvers die enige vorm van normering van de straftoemeting bepleiten, daarbij juist denken aan uitwerking bij AMvB.

Het CPG vraagt naar de verhouding van dit wetsvoorstel tot het opportuniteitsbeginsel. Het CPG meent in lijn met het kabinetsstandpunt dat de officier van justitie niet langer de bevoegdheid toekomt opportuniteitshalve van vervolging af te zien als op een delict een minimumstraf is gesteld. Wij menen dat dit wetsvoorstel geen wezenlijke beperkingen stelt aan het opportuniteitsbeginsel. Het wetsvoorstel heeft alleen betrekking op herhaling van ernstige verkeersdelicten. Het CPG geeft aan dat in deze gevallen in de praktijk zeker een rijontzegging wordt opgelegd, tenzij blijkt dat zeer bijzondere omstandigheden in aanmerking moeten worden genomen. Dat betekent dat van de bevoegdheid om van vervolging af te zien in deze gevallen geen gebruik wordt gemaakt, tenzij zich zeer bijzondere omstandigheden voordoen. Doen zich zeer bijzondere

omstandigheden voor, dan kan de officier van justitie op de hardheidsclausule anticiperen en geen vervolging instellen. Dit wetsvoorstel werpt daarvoor geen barriere op.

5. Vier andere systemen voor een puntenstelsel

Hieronder bespreken wij een viertal andere systemen voor een puntenstelsel die in Nederland voorwerp van debat zijn geweest. Drie daarvan zijn uiteindelijk nooit ingevoerd. Een ervan wél: het zogeheten beginnersrijbewijs. Alle vier worden ze hierna besproken.

5.1. Een niet-ingediend wetsvoorstel puntenstelsel

In 1994 werd een wetsvoorstel tot introductie van een puntenstelsel rijbewijzen aanhangig gemaakt bij de Raad van State. Dat wetsvoorstel is toen ingetrokken vanwege een zeer kritisch advies van de Raad van State (zie Kamerstukken II 1994/95, 22 100, nr. 23). In het desbetreffende wetsvoorstel volgde op een veroordeling of een transactie een automatische toekenning van een wettelijk vastgelegd aantal punten. Bij het behalen van een bepaald aantal punten werd het rijbewijs automatisch ongeldig voor een periode die was gekoppeld aan dat aantal punten. Aan veel verkeersdelicten werden zoveel punten toegekend dat een enkele veroordeling of transactie meteen tot de ongeldigheid van het rijbewijs leidde. De rechter die de rijbewijshouder had veroordeeld of de ambtenaar die een transactieaanbod had gedaan, hadden in het wetsvoorstel geen invloed op het puntenaantal en de daaraan gekoppelde periode gedurende welke het rijbewijs ongeldig was. Wie het niet eens was met de puntentoekening kon weliswaar een administratieve rechtsgang benutten, maar in deze rechtsgang mocht alleen worden beoordeeld of de wettelijke voorschriften waren nageleefd. De kritiek van de Raad van State richtte zich op een aantal onderdelen van het wetsvoorstel waaronder de automatische strafpuntentoekening. Het wetsvoorstel hield naar het oordeel van de Raad van State onvoldoende rekening met de ernst van het feit en de omstandigheden van de dader.

Het wetsvoorstel liet ook de kentekenhouders onder het puntenstelsel vallen indien deze niet bekend maakte welke andere persoon het verkeersdelict had begaan met zijn motorrijtuig. Ook daarop had de Raad van State kritiek. Het wetsvoorstel kon tot gevolg hebben dat niet de bestuurder werd aangepakt maar de kentekenhouders die het verkeersdelict niet had begaan. Daarnaast was het wetsvoorstel op dit punt fraudegevoelig, omdat het toeliet dat de kentekenhouders met een ander overeenkwam dat deze laatste zich uitgaf voor de bestuurder die het verkeersdelict had begaan met als doel te verhinderen dat het rijbewijs van de kentekenhouders ongeldig werd.

Het voorliggende wetsvoorstel voorziet in een puntenstelsel waaraan niet de nadelen zijn verbonden die het hiervoor beschreven, uiteindelijk niet-ingediende wetsvoorstel wel kende.

De periode van de rijontzegging wordt weliswaar bij AMvB genormeerd, maar deze periode moet door de rechter worden bepaald binnen de in deze AMvB opgenomen bandbreedtes die verschillen afhankelijk van de ernst van het feit. Bovendien mag de rechter in uitzonderingsgevallen van de bandbreedtes afwijken op basis van de hardheidsclausule die is opgenomen in dit wetsvoorstel.

Voorts geldt het puntenstelsel in dit wetsvoorstel alleen voor de bestuurder. Daardoor valt de kentekenhouders die niet de bestuurder was, buiten dit puntenstelsel. Een ander gunstig gevolg is dat dit wetsvoorstel niet toelaat dat de kentekenhouders een ander kan proberen te vinden die de gevolgen van het puntenstelsel op zich neemt, aangezien het systeem uitsluitend op staandhouding werkt.

In het niet-ingediende wetsvoorstel werd de bijkomende straf van de rijontzegging afgeschaft. Het daarvoor in de plaats gestelde puntenstelsel werd niet langer het karakter van een straf toegekend. Daarentegen werd het rijbewijs gepositioneerd als een vergunning waaraan de voorwaarde was verbonden dat de houder geen verkeersdelicten begaat. In dit wetsvoorstel zien wij het door middel van het puntenstelsel ontzeggen van de rijbevoegdheid evenwel als een straf. Dit vloeit rechtstreeks voort uit het uitgangspunt dat wij een puntenstelsel willen doorvoeren dat voor ernstige verkeersdelicten is bedoeld. Daarom – en omdat wij een puntenstelsel nastreven dat eenvoudig in de bestaande regeling is in te passen – is in dit wetsvoorstel aansluiting gezocht bij de regeling van de rijontzeggingen.

5.2. Administratieve inhouding van het rijbewijs in wetsvoorstel 24 112

Nadat de beslissing was genomen om het wetsvoorstel puntenstelsel dat in de vorige paragraaf werd beschreven niet in te dienen, werd bij wetsvoorstel 24 112 een nota van wijziging ingediend waarin een administratieve inhouding van het rijbewijs werd voorgesteld. Wetsvoorstel 24 112 heeft geleid tot de wet van 24 juni 1998, Stb. 375 waarin de maximumstraffen werden verhoogd voor ernstige vormen van roekeloos rijgedrag en waarin de regeling inzake de invordering en inhouding van rijbewijzen en de rijontzeggingen werd verbeterd. De bij nota van wijziging voorgestelde administratieve inhouding van het rijbewijs is toen echter niet tot wet verheven. De administratieve inhouding was in dat wetsvoorstel gepositioneerd tussen enerzijds de door de rechter op te leggen rijontzegging en anderzijds de ongeldigverklaring door het CBR van het rijbewijs in de vorderingsprocedure naar aanleiding van een onderzoek naar de rijvaardigheid of geschiktheid. Voorgesteld werd om aan het OM de plicht op te leggen om bij ernstige snelheidsovertredingen en ernstige gevallen van rijden onder invloed het rijbewijs in te houden voor een periode die bij AMvB werd vastgesteld. De administratiefrechtelijke vormgeving van de inhouding van het rijbewijs – het OM hield het rijbewijs verplicht in, tegen welke beslissing betrokkene beroep kon instellen bij de bestuursrechter – had als eerste nadeel dat het onderliggende verkeersdelict voorwerp van beoordeling kon zijn in zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke kolom. Het wetsvoorstel probeerde dit op te lossen met de bepaling dat het rijbewijs diende te worden teruggegeven na een vrijpraak of ontslag van alle rechtsvervolging door de strafrechter. Ten tweede was de officier van justitie in het toen voorgestelde systeem steeds verplicht om het rijbewijs in te houden voor een gefixeerde periode. Hij mocht niet in bijzondere gevallen van deze periode afwijken. Daardoor rees de vraag of dit stelsel niet op gespannen voet stond met artikel 6, tweede lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

Dit wetsvoorstel kent deze nadelen niet. Het gevaar van beoordeling in twee kolommen wordt voorkomen door de strafrechtelijke inkadering van het puntenstelsel. Verder bevat dit wetsvoorstel een hardheidsclausule; in bijzondere gevallen kan van de voorgeschreven rijontzegging worden afgeweken. Bovendien zal de plicht om een rijontzegging op te leggen zoals gezegd worden uitgewerkt in bandbreedtes zodat de periode van de rijontzegging in zoverre niet is gefixeerd, maar een minimum en een maximum kent.

In het systeem uit wetsvoorstel 24 112 was de administratieve inhouding ook verplicht na een enkele snelheidsovertreding of een enkel geval van rijden onder invloed. Daardoor was dit systeem strenger dan het systeem

dat wij in dit wetsvoorstel hebben neergelegd. Het verplicht opleggen van een rijontzegging heeft alleen betrekking op gevallen van recidive.

In wetsvoorstel 24 112 was het OM de instantie die het rijbewijs inhiel. In dit wetsvoorstel is gekozen voor een puntenstelsel dat via de rijontzeggingen loopt en deze kunnen alleen door de strafrechter worden opgelegd. Echter, zoals gezegd (zie paragraaf 3.4 van deze memorie van toelichting) voorziet het wetsvoorstel OM-afdoening in de bevoegdheid van de officier van justitie om bij strafbeschikking bepaalde straffen op te leggen, waaronder een rijontzegging voor de duur van maximaal zes maanden. Indien het wetsvoorstel OM-afdoening kracht van wet verkrijgt en in werking treedt, zal het niet noodzakelijk steeds de rechter zijn die de rijontzegging oplegt, maar kan ook het OM dat onder bepaalde voorwaarden doen. De gevolgen van dit wetsvoorstel voor de capaciteit zijn zo beheersbaar te houden.

5.3. Het beginnersrijbewijs

In deze paragraaf wordt ingegaan op de verhouding van het voorgestelde puntenstelsel tot het beginnersrijbewijs.

Het beginnersrijbewijs heeft betrekking op beginnende bestuurders.

Bestuurders die vijf jaar of korter hun eerste rijbewijs hebben (mits dat rijbewijs is afgegeven op of na 30 maart 2002) zijn beginnende bestuurder. Indien de beginnende bestuurder gedurende de eerste vijf jaar drie verkeersdelicten van een bepaalde soort begaat en daarvoor onherroepelijk wordt veroordeeld dan wel voldoet aan de voorwaarden die aan een transactie zijn verbonden, wordt een vordering gedaan tot overgifte van zijn rijbewijs en kan dat rijbewijs via de vorderingsprocedure ongeldig worden verklaard. Het gaat hier om de verkeersdelicten die in bijlage 1, onderdeel IV, van de Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid zijn genoemd (overtreding van de artikelen 5 of 6 WVV 1994, van de artikelen 19 tot en met 22 RVV 1990, van artikel 62 juncto de borden A1 en A3 RVV 1990, alsmede de overige overtredingen van het RVV 1990 indien daarbij letsel aan personen is ontstaan of schade aan goederen is toegebracht). Daarnaast geeft bijlage 1 van de Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid aan in welke gevallen van rijden onder invloed van alcohol er bij beginnende bestuurders sprake is van een vermoeden van ongeschiktheid waarvan de politie mededeling doet op grond van artikel 130, eerste lid, WVV 1994.

Uit het bovenstaande blijkt dat het beginnersrijbewijs in feite punten toekent voor een aantal van de delicten die wij op de wijze zoals uiteengezet in paragraaf 3 van deze memorie van toelichting onder de werking van het puntenstelsel brengen. Waar het voorgestelde puntenstelsel tevens van toepassing is op beginnende automobilisten en het bovendien strenger is dan het thans geldende beginnersrijbewijs, zijn wij van mening dat met de komst van het puntenstelsel volledige handhaving van het beginnersrijbewijs niet zinvol is.

De NVvR, de RvdR en het CPG vragen waarom wij het puntenstelsel niet inbouwen in de vorderingsprocedure, zoals bij het beginnersrijbewijs is gebeurd. Dit wetsvoorstel heeft het voordeel dat het rijbewijs na de strafrechtelijke afdoening, waarbij een rijontzegging van minstens een jaar is opgelegd, niet meer afzonderlijk ongeldig hoeft te worden verklaard, zoals bij de vorderingsprocedure het geval is. Een tweede voordeel van dit wetsvoorstel is dat de bestuurder vervolgens, door het aanvragen van een nieuw rijbewijs, opnieuw moet aantonen rijvaardig en rijgeschikt te zijn, en het dus niet de overheid is die, zoals in de vorderingsprocedure het geval is, na het opleggen van een dergelijke rijontzegging in voorkomende gevallen een onderzoek moet instellen naar de rijvaardigheid en rijgeschiktheid van de betrokken bestuurder, alvorens het rijbewijs

ongeldig kan worden verklaard. Het voorgestelde puntenstelsel laat de op zichzelf goedlopende vorderingsprocedure in stand en heeft voor deze procedure alleen de gevolgen die in paragraaf 8 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting zullen worden aangegeven.

5.4. Verplichte administratieve ongeldigverklaring van het rijbewijs na tweede alcoholdelict in het amendement-Wolfsen en De Pater-Van der Meer

In het ingetrokken amendement van Wolfsen en De Pater-Van der Meer bij het wetsvoorstel herijking strafmaxima (Kamerstukken II 2003/04, 28 484, nr. 21) was voorzien in een plicht tot administratieve ongeldigverklaring door het CBR na constatering van een tweede alcoholdelict. Het afpakken van het rijbewijs na een tweede alcoholdelict was daarin bestuursrechtelijk uitgewerkt. Wij hebben in de eerder genoemde brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer uiteengezet dat wij het streven om te komen tot een hardere aanpak van rijden onder invloed ten volle onderschrijven (Kamerstukken II 2003/04, 29 398, nr. 6, zie ook Kamerstukken II 2003/04, 28 484, nr. 43). Tijdens een Algemeen Overleg met de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer hebben wij enkele nadelen van het in het amendement voorgestelde systeem geschetst (Kamerstukken II 2003/04, 29 398, nr. 11). Voor rijden onder invloed zal, zeker wanneer dat voor de tweede keer geschiedt, veelal een vervolging worden ingesteld. De beoordeling van de feiten zou daardoor plaatsvinden in twee kolommen, de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke. Dat zou, net zoals bij het hiervoor besproken wetsvoorstel puntenstelsel dat nooit bij de Tweede Kamer werd ingediend (zie paragraaf 5.1), afstemmingsproblemen met zich brengen die zich in het systeem van dit wetsvoorstel niet voordoen. Te denken valt bijvoorbeeld aan de vertraging die zou optreden indien de bestuursrechter het oordeel van de strafrechter zou afwachten en aan het gevaar van onderling onverenigbare rechterlijke uitspraken.

Een ander nadeel is dat het amendement geen ruimte liet om in bijzondere omstandigheden van het afpakken van het rijbewijs af te zien. Het voordeel van een strafrechtelijke inbedding zoals deze in dit wetsvoorstel is uitgewerkt, is dat zo wordt voorkomen dat het feit in twee kolommen wordt afgedaan met mogelijke afstemmingsproblemen. Dit sluit naar ons oordeel aan bij de bestaande systematiek in het verkeersrecht. Die systematiek loopt over twee sporen. Aan de ene kant de strafrechtelijke afhandeling van een concreet verkeersdelict, waarbij een strafrechtelijke rijontzegging kan (en volgens het voorgestelde puntenstelsel in bepaalde gevallen moet) worden opgelegd die wettelijk als bijkomende straf is gedefinieerd. Aan de andere kant heeft de bestaande administratiefrechtelijke vorderingsprocedure een maatregelkarakter en is erop gericht om bestuurders die niet langer beschikken over de vereiste rijvaardigheid of geschiktheid alsnog rijvaardig of geschikt te maken dan wel hun rijbewijs te ontnemen. Dat het rijbewijs van rechtswege ongeldig is indien een rijontzegging is opgelegd voor een periode van ten minste twee jaar of ten minste een jaar bij recidive sluit aan bij het maatregelkarakter van de ongeldigheid omdat de combinatie van enerzijds het hebben begaan van een ernstig verkeersdelict en anderzijds het gedurende een relatief lange periode niet hebben mogen rijden wettigt dat van de rijvaardigheid en rijgeschiktheid opnieuw moet blijken (zie paragraaf 3.1 van deze memorie van toelichting). Dit laat overigens onverlet dat, zoals hierboven reeds is opgemerkt, beide procedures naast elkaar kunnen blijven bestaan, ook na invoering van het voorgestelde puntenstelsel.

5.5. Samenvatting

In verschillende, eerder beproefde systemen werd het puntenstelsel op zodanige wijze bestuursrechtelijk ingekaderd dat het verkeersdelict voorwerp van beoordeling zou kunnen zijn in twee kolommen – de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke – hetgeen afstemmingsproblemen kon veroorzaken. Door de strafrechtelijke inkadering worden zulke problemen in dit wetsvoorstel voorkomen.

Met uitzondering van het beginnersrijbewijs hadden de besproken systemen het kenmerk dat het rijbewijs na het begaan van bepaalde verkeersdelicten moest worden afgepakt zonder dat daarop ook maar een uitzondering werd toegelaten. Daardoor werden vraagtekens gezet bij de rechtvaardigheid van dat systeem en werd gevraagd of deze «uitzonderingsloze» verplichting verenigbaar was met het EVRM. Deze nadelen kent dit wetsvoorstel niet. De uit dit wetsvoorstel voortvloeiende regel is weliswaar dat de rechter in geval van recidive ter zake van een aantal verkeersdelicten een rijontzegging binnen aangegeven bandbreedtes moet opleggen, maar hij mag daar in uitzonderlijke gevallen van afwijken.

Met uitzondering van het systeem zoals dat was opgenomen in het amendement van Wolfsen en De Pater-Van der Meer, hadden de besproken systemen voorts als kenmerk dat het rijbewijs ook kon worden afgepakt in gevallen waarin de betrokkene geen eerste waarschuwing had gehad in de vorm van een strafrechtelijke afdoening. Deze eerste waarschuwing krijgt de bestuurder in het systeem zoals dat in dit wetsvoorstel is neergelegd, wél; dat eerder een strafrechtelijke afdoening is voorafgegaan vormt naar ons oordeel een onderdeel van de rechtvaardiging van de verplichte rijontzegging bij de tweede keer.

6. Puntenstelsels in het buitenland

De Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV) heeft verschillende onderzoeken gedaan naar puntenstelsels in de ons omringende landen. De uitkomst van deze onderzoeken werd eerder aan de Tweede Kamer meegedeeld (zie Kamerstukken II 2003/04, 29 398, nr. 1 en nr. 15). Mede aan de hand van de uitkomst van deze onderzoeken zullen wij in het navolgende de hoofdlijnen van enkele van deze puntenstelsels schetsen, om vervolgens af te sluiten met een conclusie. Om een impressie te kunnen geven van de werking van ruim opgezette puntensystemen, hebben wij ervoor gekozen om de systemen van de landen Duitsland en Frankrijk nader te beschrijven.

6.1. Duitsland

Het Duitse puntenstelsel is neergelegd in artikel 4 van het Strassenverkehrsgesetz (StVG). Het puntensysteem wordt uitgevoerd door het Kraftfahrt-Bundesamt te Flensburg. Zowel voor verkeersfeiten die onder het Ordnungswidrigkeitengesetz vallen als voor verkeersfeiten die in het strafrecht vallen, worden vooraf vastgestelde strafpunten toegekend. Strafpunten kunnen aan de bestuurder of aan de kentekenhouder worden toegekend. De kentekenhouder die niet de bestuurder was kan zich disculperen, hetgeen vergemakkelijkt wordt doordat Duitsland ook front-flitsing kent, als gevolg waarvan op de foto de persoon te zien is die tijdens het begaan van het feit achter het stuur heeft gezeten. Voor de Ordnungswidrigkeiten krijgt de bestuurder een tot vier punten, en alleen indien een boete van € 40 is opgelegd. Voor delicten krijgt de bestuurder tot zeven punten. Veroordelingen en strafpunten worden centraal vastgelegd door het Kraftfahrt-Bundesamt. Wie tussen de acht en dertien punten heeft,

ontvangt een officiële waarschuwing met daarbij de aanbeveling om aan een cursus mee te doen. Wie tussen de veertien en zeventien punten heeft, moet deze cursus verplicht volgen en tevens wordt aanbevolen zich in verbinding te stellen met een psycholoog of psychiater, de zogeheten «verkehrspsychologische Beratung». Bij het behalen van achttien punten wordt het rijbewijs automatisch ingetrokken. De punten vervallen daardoor. Door het vrijwillig volgen van de cursus of het volgen van de psychologische sessies kan de bestuurder eenmaal in de vijf jaar zijn puntentotaal verminderen. Punten verjaren overigens automatisch. Bij Ordnungswidrigkeiten na twee jaar, bij delicten na vijf jaar en bij onder invloed rijden na tien jaar. Meer informatie over het Duitse puntensysteem is aan te treffen op de internetsite <www.kba.de>. Overigens worden geen punten toegekend als de bestuurder door de strafrechter is veroordeeld tot een «Entziehung der Fahrerlaubnis» zoals is voorzien in artikel 69 van het Strafgesetzbuch.

6.2. Frankrijk

In Frankrijk worden aan ieder rijbewijs twaalf punten verbonden. Wanneer de rijbewijshouder na staandehouding strafrechtelijk wordt veroordeeld voor bepaalde verkeersdelicten, wordt door de Franse overheid een wettelijk vastgelegd aantal punten van dit aanvangssaldo afgetrokken. Het aantal afgetrokken punten is afhankelijk van de ernst van het feit. Voor delicten als het veroorzaken van een verkeersongeval met de dood of zwaar lichamelijk letsel als gevolg, grove snelheidsovertredingen en alcoholdelicten is dat aantal zes punten, en voor verkeersfeiten die bij ons onder de WAHV vallen, is dat aantal twee of een. De punten die de rijbewijshouder is kwijtgeraakt, krijgt hij na drie jaar weer terug. Ook kunnen punten worden terugverdiend door het volgen van een verbeteringscursus. Is het saldo nul dan is het rijbewijs ongeldig en kan betrokkene na ommekomst van zes maanden een nieuw rijbewijs aanvragen. Als de betrokkene na deze periode opnieuw een rijbewijs aanvraagt en ook verkrijgt, dan zijn gedurende drie jaar geen twaalf maar zes punten als aanvangssaldo aan dit rijbewijs verbonden. Meer informatie over het Franse puntensysteem is aan te treffen op de internetsite <www.securiteroutiere.gouv.fr>

6.3. Het puntenstelsel in dit wetsvoorstel met buitenlandse stelsels vergeleken

Het verdient allereerst de aandacht dat onder buitenlandse puntenstelsels vaak ook lichte verkeersfeiten vallen die bij ons via de WAHV worden afgedaan. Eerder in deze memorie van toelichting (paragraaf 3.2) hebben wij al aangegeven dat wij het onwenselijk vinden om onder de werking van de WAHV vallende feiten onder het puntenstelsel te brengen. Het zou een grote administratieve slag vergen – zo worden deze feiten op dit moment niet geregistreerd – waarvan de toegevoegde waarde om de eerder in deze memorie van toelichting (paragraaf 1) genoemde redenen, gering is. Ook zou het brengen van deze feiten onder het puntenstelsel niet sporen met ons uitgangspunt dat wij een eenvoudig systeem nastreven dat geen grote bestuurslasten met zich brengt en dat tot ernstige verkeersdelicten is beperkt.

Het Duitse systeem werkt mede op basis van kentekenconstatering. Het puntenstelsel dat wij voorstellen werkt alleen op staandehouding. Zo is verzekerd dat alleen die rijbewijshouder met de gevolgen van het puntenstelsel wordt geconfronteerd die zelf heeft gereden. Daarbij tekenen wij aan dat wij in Nederland geen systeem van front-flitsing hebben.

De Adviesdienst Verkeer en Vervoer meent dat de nadelen van ruime puntenstelsels niet opwegen tegen de voordelen daarvan. Een nadeel dat voor ons zwaar weegt, is dat deze systemen aanvankelijk relatief eenvoudig zijn opgebouwd, maar gaandeweg uitgroeien tot fijnmazige systemen waaronder steeds meer verkeersfeiten komen te vallen waaraan punten zijn verbonden, en waarin steeds meer mogelijkheden worden geschapen om punten ongedaan te maken. Dit alles betekent een toenemende belasting voor alle betrokken instanties, een steeds complexer wordende administratieve afwikkeling en een steeds omvangrijker wordend beheer van punten. Een ruim puntenstelsel spoort daarom niet met onze doelstelling om een eenvoudig stelsel te introduceren waarvan de bestuurslasten beperkt blijven. Daar komt bij dat de Adviesdienst Verkeer en Vervoer erop wijst dat van een beperkt puntenstelsel zoals in dit wetsvoorstel neergelegd meer te verwachten is dan van een ruim puntensysteem in termen van het beperkt houden van de bestuurslasten.

Het puntenstelsel dat wij in dit wetsvoorstel hebben neergelegd oogt in kwantitatief opzicht wellicht minder «spectaculair» in vergelijking met de buitenlandse, ruime puntenstelsels. Dat zien wij als een voordeel. Het systeem oogt én is veel eenvoudiger dan deze buitenlandse stelsels. Overigens is het systeem in dit wetsvoorstel wel degelijk een adequaat puntenstelsel. Het komt erop neer dat een rijbewijshouder twee punten heeft. Indien hij een van die punten verliest doordat een aangewezen verkeersdelict strafrechtelijk is afgedaan, dan houdt hij in de daarop volgende periode van vijf jaar één punt over. Verliest hij in die periode ook dat punt, dan heeft dit gevolgen voor zijn rijbewijs. Behoudt hij dat punt binnen de aangegeven periode, dan heeft hij weer twee punten. Wij onderschrijven de mening van de NVvR dat het wetsvoorstel niet strekt tot toekenning of aftrek van bepaalde punten. Wij menen evenwel dat deze omstandigheid op zichzelf niet meebrengt dat niet van een puntenstelsel zou kunnen worden gesproken.

Ruime puntenstelsels kennen óf een beginsaldo van een aantal punten waarvan punten worden afgetrokken óf een saldo van nul waarbij strafpunten worden opgeteld. Rijbewijshouders kunnen punten bijverdienen of strafpunten ongedaan maken door gedurende een periode geen verkeersdelicten op hun naam te krijgen of door een cursus te volgen. Uit onze keuze om het in dit wetsvoorstel neergelegde puntenstelsel te bestemmen voor ernstige verkeersdelicten vloeit voort dat de rijbewijshouder door goed rijgedrag of door bijvoorbeeld het vrijwillig volgen van cursussen, geen punten kan bijverdienen of strafpunten ongedaan kan maken. Naar onze mening laten ernstige verkeersdelicten zich daar niet tegen uitruilen. De tweede ondergetekende is overigens voornemens om voorbeeldig verkeersgedrag positief te gaan stimuleren. Dat voornemen staat echter los van het puntenstelsel rijbewijzen dat in dit wetsvoorstel is uitgewerkt.

7. Handhavingsaspecten

In deze paragraaf komen de handhavingsaspecten van dit wetsvoorstel aan bod voor zover deze in het voorgaande al niet aan de orde zijn gesteld. De met de handhaving uiteraard sterk samenhangende organisatorische aspecten worden in de volgende paragraaf behandeld. Op deze plaats zij daarnaar verwezen.

Het aantal rijontzeggingen

Ten aanzien van de verkeersdelicten die wij voornemens zijn onder het voorgestelde puntenstelsel te brengen, blijkt uit onderzoek van het WODC inzake recidive onder verkeersdelinquenten dat over de periode 1997–2001 de volgende aantallen strafrechtelijk werden afgedaan:

- 7 840 gevallen van het veroorzaken van een verkeersongeval met ernstige gevolgen;
- 220 081 gevallen van rijden onder invloed;
- 548 001 grove snelheidsovertredingen.

Ten aanzien van alle verkeersdelicten die in deze periode strafrechtelijk werden afgedaan – dus niet alleen de drie genoemde – blijkt voorts dat veertig procent van de bestuurders binnen vier jaar recidiveert.

Uit een ander onderzoek van het WODC betreffende de evaluatie van de WVV 1994 blijkt dat 60 934 verkeersdelicten in de periode 1996–2000 strafrechtelijk met een (deels) onvoorwaardelijke rijontzegging werden afgedaan. Ongeveer een derde van het totale aantal rijontzeggingen is opgelegd voor een periode die ligt tussen zes maanden en een jaar. Zes procent van het totale aantal rijontzeggingen betreft een periode van een jaar of meer.

Van het totale aantal zaken dat met een (deels) onvoorwaardelijke rijontzegging werd afgedaan betrof het 34 879 gevallen van rijden onder invloed. Gemiddeld veertig procent daarvan betrof rijontzeggingen voor een periode die ligt tussen zes maanden en een jaar. Vier procent van deze rijontzeggingen betrof een periode van een jaar of meer. Achtentwintig procent van de bestuurders werd na een strafrechtelijke afdoening voor rijden onder invloed binnen vijf jaar opnieuw veroordeeld voor rijden onder invloed.

Van het totale aantal zaken dat met een (deels) onvoorwaardelijke rijontzegging werd afgedaan betrof het 2 267 grove snelheidsovertredingen. Gemiddeld zeven procent daarvan betrof rijontzeggingen voor een periode die meer dan zes maanden bedraagt. Eenentwintig procent van de bestuurders werd na een strafrechtelijke afdoening voor een grove snelheidsovertreding binnen vijf jaar opnieuw voor een grove snelheidsovertreding veroordeeld.

Dit wetsvoorstel zal de bestuurders raken die de onder het puntenstelsel vallende verkeersdelicten herhalen. Aan hen moet namelijk een rijontzegging worden opgelegd. Een deel van deze bestuurders zal het rijbewijs bovendien definitief kwijt zijn doordat hun een rijontzegging moet worden opgelegd van een jaar of meer. Uit de hiervoor behandelde historische gegevens kan niet zonder meer worden afgeleid hoeveel bestuurders het rijbewijs tijdelijk en hoeveel bestuurders het rijbewijs definitief kwijt zouden zijn geweest als het voorgestelde puntenstelsel nu al zou zijn ingevoerd. De reden daarvan is dat als men het voorgestelde puntenstelsel aan de hand van de zojuist genoemde historische gegevens zou trachten door te rekenen, men op onzekere factoren stuit. Het gaat daarbij om de volgende factoren.

Het voorgestelde puntenstelsel ziet op herhaling van verkeersdelicten. Uit de bovenstaande gegevens blijkt niet welke rijontzeggingen ter zake van recidive zijn opgelegd. Daarom kan niet zonder meer worden gezegd dat het aantal bestuurders dat een rijontzegging kreeg opgelegd ook onder de werking van het puntenstelsel een rijontzegging zou hebben opgelegd gekregen. Voorts kan niet worden gezegd wat de gemiddelde duur van de rijontzegging was die is opgelegd ter zake van herhaling van de verkeersdelicten die wij onder het puntenstelsel willen brengen.

Het voorgestelde puntenstelsel maakt de periode van de rijontzegging die aan de recidiverende bestuurder moet worden opgelegd, afhankelijk van de ernst van het herhaalde verkeersdelict. Als het gaat om bijvoorbeeld rijden onder invloed zal het van het alcoholpromillage afhankelijk zijn of de bestuurder het rijbewijs definitief kwijtraakt. Bij grove snelheidsovertredingen zal dat afhangen van de mate van overschrijding van de maximumsnelheid. Op dit moment worden geen gegevens over de concrete ernst van het verkeersdelict geregistreerd. Het wel registreren van

deze gegevens is een van aanpassingen die ter uitvoering van het wetsvoorstel ter hand wordt genomen. Daarop wordt in paragraaf 8 nog nader ingegaan.

Het voorgestelde puntenstelsel werkt op staandehouding en niet op kentekenconstatering. Het al dan niet zijn staandegehouden wordt op dit moment niet geregistreerd. Rijden onder invloed en het veroorzaken van een verkeersongeval met ernstige gevolgen zijn verkeersdelicten die vrijwel per definitie op staandehouding worden geconstateerd. Dat geldt niet voor grove snelheidsovertredingen. Daarom kan niet worden nagegaan welk percentage grove snelheidsovertredingen op staandehouding is geconstateerd.

Handhavingscapaciteit

Dit wetsvoorstel kan in vergelijking met het huidige vervolgingsbeleid van het OM als een aanscherping worden gekenschetst en kan tot een toename van het aantal rijontzeggingen leiden. Of dit ook tot extra benodigde zittingscapaciteit leidt, is nog niet te zeggen. De beantwoording van deze vraag hangt in belangrijke mate af van het wetsvoorstel OM-afdoening, dat voor het puntenstelsel van groot belang is (zie paragraaf 3.4 van deze memorie van toelichting). Dat wetsvoorstel voorziet in de bevoegdheid van de officier van justitie om bij strafbeschikking een rijontzegging op te leggen voor een periode van maximaal zes maanden. Dat betekent dat de helft van het totale aantal rijontzeggingen dat in de periode van 1996 tot en met 2000 werd opgelegd bij strafbeschikking zou kunnen zijn afgedaan, indien het wetsvoorstel OM-afdoening in die periode reeds kracht van wet zou hebben gehad. Duidelijk is dat door de strakkere normering van de rijontzeggingen veroorzaakte beroep op de handhavingscapaciteit maar ten dele bij het rechterlijke apparaat wordt neergelegd. Met de invoering van de OM-afdoening zal het aantal zaken dat voor een rijontzegging in aanmerking komt en aan de rechter wordt voorgelegd, teruglopen. Of en in welke mate er beslag op (extra) capaciteit van OM gelegd wordt, is vooral afhankelijk van de normering die in de AMvB zal worden uitgewerkt. Vooralsnog wordt nog niet met extra capaciteit gerekend.

De RvdR en het CPG menen dat als gevolg van dit wetsvoorstel vaker hoger beroep zal worden ingesteld om met een beroep op de hardheidsclausule te proberen aan de in eerste aanleg opgelegde rijontzegging te ontkomen. Ook de NVvR en de NOvA menen dat op de hardheidsclausule veelvuldig een beroep zal worden gedaan. Zoals eerder in deze memorie van toelichting is aangegeven, wijzen verschillende adviesorganen erop dat in de praktijk onvoorwaardelijke rijontzeggingen worden opgelegd aan bestuurders die ernstige verkeersdelicten herhalen. Dat betekent dat deze groep bestuurders reeds nu de drijfveer zal hebben om door middel van het instellen van hoger beroep aan een rijontzegging te ontkomen dan wel een rijontzegging van kortere duur opgelegd te krijgen. Deze al bestaande prikkel, die kan veroorzaken dat een extra beroep op de zittingscapaciteit wordt gedaan, wordt door dit wetsvoorstel niet wezenlijk versterkt.

Verder verdient aandacht, dat het gevaar van het veelvuldig instellen van hoger beroep met de bedoeling om zo de straf uit te stellen of te ontlopen, een probleem van algemene aard is. In de praktijk wordt om die reden ter terechtzitting in hoger beroep vaak een hogere straf gevorderd dan in eerste aanleg. Zo zou de officier van justitie onder de werking van het voorgestelde puntenstelsel in hoger beroep binnen de voorgeschreven bandbreedten een langere rijontzegging kunnen vorderen. Ook hier is het wetsvoorstel OM-afdoening van belang. Het kan voor de bestuurder aan wie wegens ernstige verkeersrecidive een rijontzegging moet worden opgelegd aantrekkelijk zijn om akkoord te gaan met het binnen de voorge-

schreven bandbreedten bij strafbeschikking opleggen van een rijntzegging van kortere duur dan ter terechtzitting zou worden gevorderd. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel OM-afdoening is aangegeven dat in het kader van dat wetsvoorstel zal worden nagegaan op welke wijze kan worden bevorderd dat de verdachte geen verzet tegen de strafbeschikking aanwendt om de enkele reden om uitstel van tenuitvoerlegging te bereiken. Aangegeven is dat daarbij zowel een hogere strafeis ter terechtzitting een rol kan spelen, als overleg met de verdachte over het tijdstip van tenuitvoerlegging van de strafbeschikking (Kamerstukken II 2004/05, 29 849, nr. 3, blz. 24).

Voor de capaciteit is, zoals de Raad van State in zijn advies heeft opgemerkt, ook het tweede hoofdelement van het wetsvoorstel van belang: het rijbewijs wordt van rechtswege ongeldig in geval van een bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak een rijntzegging is opgelegd voor de duur van twee jaar dan wel een jaar bij recidive. Met de Raad kan worden vastgesteld dat de vervolgte bestuurder er belang bij heeft om niet een zodanige rijntzegging opgelegd te krijgen dat deze tevens tot de ongeldigheid van zijn rijbewijs leidt. Tot een extra beslag op de capaciteit van de rechters zal dit aspect in ieder geval zeker niet leiden als het om rijntzeggingen gaat die door middel van een strafbeschikking worden opgelegd. Bij strafbeschikking zullen alleen rijntzeggingen kunnen worden opgelegd waarvan de duur een periode van zes maanden niet overschrijdt. Het rijbewijs wordt bij recidive pas van rechtswege ongeldig bij rijntzeggingen voor een periode van minstens een jaar. Dat betekent dat de bestuurder die wenst te verhinderen dat hij een nieuw rijbewijs moet aanvragen vanuit uitsluitend deze wens beredeneerd geen enkele prikkel heeft om verzet aan te tekenen tegen de strafbeschikking. Wat betreft in het eerste aanleg door de rechter opgelegde rijntzeggingen van zodanige duur dat deze, indien onherroepelijk, de ongeldigheid van het rijbewijs tot gevolg hebben, geldt dat niet op voorhand kan worden uitgesloten dat deze tot extra hoger beroepen zullen leiden. Daarbij moet wel worden aangetekend dat de categorie rijbewijshouders die voor een rijntzegging van deze lange duur in aanmerking komt ook nu al groot risico loopt het rijbewijs definitief te verliezen, en wel door ongeldigverklaring in de vorderingsprocedure. Het begaan van verkeersdelicten, of zelfs maar een verdenking van het meermalen begaan daarvan, kan al een vermoeden opleveren dat de rijbewijshouder niet rijvaardig is of niet geschikt, welk vermoeden indien in een onderzoek bevestigd, leidt tot ongeldigverklaring van het rijbewijs. Bij de vorderingsprocedure is het mogelijk om tegen een ongeldigverklaring in beroep te gaan bij de bestuursrechter.

De Raad van State is van oordeel dat uitleg en toepassing van de hardheidsclausule niet alleen tot extra hoger beroepen zal leiden maar ook tot extra verzoeken om gratie. Het kabinet meent dat het wetsvoorstel niet tot extra gratieverzoeken behoeft te leiden. Op zichzelf kan de veroordeelde door middel van een gratieverzoek proberen te bewerkstelligen dat hem de onherroepelijk opgelegde rijntzegging wordt kwijtgescholden. Gratieverlening zal in het algemeen pas aan de orde kunnen komen op basis van nieuwe omstandigheden die zijn ontstaan na het onherroepelijk worden van de rechterlijke uitspraak of die de rechter op het tijdstip van zijn beslissing onvoldoende bekend waren. De persoon die een gratieverzoek indient zal deze nieuwe omstandigheid bovendien met bewijsstukken moeten onderbouwen. Of de rechter ten onrechte op basis van de hem bekende omstandigheden van het geval geen toepassing heeft gegeven aan de hardheidsclausule zal in de gratieprocedure niet meer aan de orde kunnen komen. Daarbij kan nog worden aangetekend dat indien het rijbewijs als gevolg van een onherroepelijk opgelegde rijntzegging ongeldig is geworden, deze ongeldigheid definitief is en niet meer door gratieverlening kan worden teruggedraaid. Na het onherroepelijk worden van de

rechterlijke uitspraak is het rijbewijs ongeldig, ook in de gevallen waarin daarna gratie zou worden verleend en daardoor de periode van de opgelegde rijontzegging feitelijk zou worden verkort. Het effect zal hooguit zijn dat de betrokkene eerder een nieuw rijbewijs zal kunnen aanvragen dan het geval zou zijn geweest als geen gratieverlening plaats had gehad, omdat de duur van de opgelegde rijontzegging korter is geworden.

Effectiviteit en pakkans

Het puntenstelsel zoals neergelegd in dit wetsvoorstel werkt op basis van staandehouding. Dat betekent dat de pakkans voor dit wetsvoorstel van groot belang is. De Rvdr, het CPG, de NOvA, de RHC en het OPV twijfelen aan de effectiviteit van dit wetsvoorstel, omdat de pakkans volgens hen niet groot is. De NOvA verwijst naar een verkenning van de AVV waaruit blijkt dat de gemiddelde automobilist eens in de acht jaar wordt aangehouden en dat slechts twaalf procent van de verkeersdelicten op staandehouding werd geconstateerd. Op zichzelf staan deze bevindingen niet ter discussie. Maar een differentiatie naar het soort verkeersdelict is hier op haar plaats. Zo is bij constatering van rijden onder invloed van alcohol altijd sprake van staandehouding. Verder blijkt in de praktijk dat de politie veel eerder en frequenter automobilisten controleert die daar door hun rijgedrag aanleiding toe geven. Bestuurders die bijvoorbeeld de maximumsnelheid zeer bovenmatig overschrijden, of – als gevolg van alcoholgebruik – slingerend of onregelmatig rijden, trekken door hun rijgedrag zozeer de aandacht van de politie dat controle veel eerder en vaker dan gemiddeld plaats zal vinden en de pakkans dus hoger is. Dit wordt bevestigd door bevindingen in de recidivestudie onder verkeersdelinquenten van het WODC uit 2004. In dit onderzoek is onder andere gekeken naar de specifieke recidive – dat wil zeggen herhaald hetzelfde delict plegen – door personen met een strafzaak in 1997 wegens rijden onder invloed en het in ernstige mate overschrijden van de maximumsnelheid. Uit het onderzoek blijkt dat van de genoemde overtreders van rijden onder invloed binnen vijf jaar 28 procent opnieuw voor rijden onder invloed werd vervolgd. Bij bovenmatige snelheidsovertreders wordt 21 procent binnen vijf jaar voor eenzelfde delict vervolgd. De automobilist die zich netjes aan de regels houdt, wordt in de praktijk hoogstens bij een algemene verkeerscontrole gecontroleerd. Dergelijke algemene verkeerscontroles vinden overigens in vergelijking met specifieke gerichte controles minder vaak plaats. Gericht verkeerstoezicht wordt meer toegepast. Daarbij wordt bijvoorbeeld gecontroleerd op plaatsen en tijden waarbij de kans op (het constateren van) een overtreding groter is. Bijvoorbeeld alcoholcontrole in de weekeinden of snelheidscontrole op wegen waar herhaaldelijk te snel blijkt te worden gereden.

Handhaving in het verkeer behoort tot de kerntaken van de politie. Sinds 1994 wordt het reguliere toezicht door de politie aangevuld met extra middelen vanuit de centrale overheid. Alle korpsen hebben uit deze financiering een verkeershandhavingsteam (28 fte) opgericht. De inzet van deze teams staat in regioplannen. Hierin zijn onder andere afspraken vastgelegd over het deel van de controles waarbij wordt staande gehouden. Een belangrijk instrument bij het verkeerstoezicht is de onopvallende video-surveillance (de VROS-auto's). Om meer gericht aandacht te kunnen besteden aan de notoire (snelheids)overtreders hebben de regionale verkeershandhavingsteams de beschikking over deze auto's voor de opsporing van grove snelheidsovertredingen en andere verkeersdelicten. Onopvallende surveillance met videoauto's is een probaat middel om weggebruikers aan te pakken die structureel veel te hard rijden. De video-surveillance is bedoeld als aanvulling op bestaande handhavingsinstrumenten zoals mobiele controle, alcoholcontrole e.d. Uit het eerder genoemde WODC-onderzoek blijkt dat een experiment met de onopval-

lende videosurveillance in 2001 in een politieregio ongeveer 200 ingevorderde rijbewijzen van structureel gevaarlijk rijdende bestuurders opleverde. In de loop van 2004 zijn nog twintig extra videoauto's ingezet. Aangenomen mag worden dat de pakkans – die in het algemeen bij verkeersovertredingen niet hoog genoemd kan worden – bij de notoire snelheidsovertreder, juist vanwege het opvallende rijgedrag, veel groter is. Daaraan doet niet af dat het merendeel van de snelheidsovertredingen op kenteken wordt geconstateerd. Gelet op het voorgaande kan, anders dan de RHC stelt, niet worden gezegd dat het voorgestelde puntenstelsel alleen een effect kan hebben als bovenop de politieke inspanningen die worden verricht met de genoemde middelen en binnen de gemaakte afspraken, een aanzienlijke extra inspanning zou worden geleverd.

«Rijden zonder rijbewijs»

De pakkans is ook in een ander opzicht van belang. Tegen personen die gaan rijden terwijl hun rijbewijs ongeldig is omdat hun een rijontzegging is opgelegd of het rijbewijs ongeldig is verklaard, moet adequaat opgetreden worden. Bestuurders die in die gevallen toch gaan rijden, begaan een verkeersdelict waarin reeds is voorzien in de WVV 1994 (zie de artikelen 9, eerste lid, 107, eerste lid, 176, derde lid en 177, eerste lid, onderdeel a, WVV 1994). Indien een bestuurder bij een controle niet direct een geldig rijbewijs ter inzage kan geven, moet de politie direct in staat zijn te controleren of betrokkene in het bezit is van een geldig rijbewijs. Het mag niet voorkomen dat een bestuurder slechts beboet wordt wegens het niet tonen van een geldig rijbewijs, terwijl betrokkene feitelijk niet in het bezit is van een geldig rijbewijs en daarmee strafbaar is wegens een van de hiervoor genoemde ernstiger delicten. In die gevallen zal steeds tegen dit ernstiger feit opgetreden moeten worden. Dit gebeurt in de praktijk doorgaans al effectief. De politie heeft toegang tot een up-to-date databestand (het rijbewijzenregister) en controleert, bijvoorbeeld in de gevallen waarin geen geldig rijbewijs wordt getoond, of betrokkene over een geldig rijbewijs beschikt. Verder is tussen CBR en de politie de afspraak gemaakt dat het CBR periodiek van belang zijnde gegevens verstrekt aan de politie.

8. Organisatorische en financiële gevolgen

Centrale justitiële documentatie

Het puntenstelsel rijbewijzen vergt een aanpassing in de centrale justitiële documentatie. Daaruit moet kunnen worden afgeleid dat het afgedane verkeersfeit op het moment van plegen op staandhouding is geconstateerd.

CBR

In zijn advies heeft het CBR gewezen op ingrijpende consequenties voor de vorderingsprocedure indien in het kader van de puntenstelsel reeds bij «lage» alcoholpromillages rijontzeggingen van een zodanige duur zullen worden opgelegd dat van rechtswege ongeldigheid het gevolg is. Een voorbeeld moge dit verduidelijken. Thans is het zo dat het CBR de vorderingsprocedure start ten aanzien van bestuurders die worden betrapd op het rijden onder invloed van alcohol bij een alcoholpromillage van 1,3 promille. Vereiste daarvoor is dat betrokkene beschikt over een rijbewijs. Als in het kader van het puntenstelsel al vanaf een laag promillage een rijontzegging zou worden opgelegd die ongeldigheid van rechtswege tot gevolg heeft, valt de grond tot vorderen weg en zal uitvoering van de vorderingsprocedure niet meer mogelijk zijn. Ook vanuit het oogpunt van verkeersveiligheid zou dit nadelig zijn, omdat in het kader van de vorderingsprocedure maatwerk wordt geleverd ten aanzien van

het geconstateerde probleemgedrag. Er is immers sprake van een educatief en medisch aspect gericht op de bevordering van de verkeersveiligheid. In het kader van de thans lopende discussie over de herziening van de vorderingsprocedure worden thans ook de mogelijkheden bezien van uitbreiding van de educatieve maatregelen. Tevens wordt hierbij betrokken de mogelijkheid van invoering van een alcoholslotprogramma. Naarmate de grens van rechtswege ongeldigheid hoger komt te liggen, zullen de gevolgen voor het CBR minder ingrijpend zijn.

Over de gevolgen die het puntenstelsel voor het CBR met zich zal brengen, kan derhalve op dit moment geen duidelijkheid worden gegeven. Dat hangt samen met het feit dat bij rijontzegging van voor een periode van een jaar of meer het rijbewijs ongeldig is. In welke gevallen daarvan sprake is, zal worden bezien bij het opstellen van de AMvB.

Voor het uitvoeren van de vorderingsprocedure, maar ook bij het beoordelen van de geschiktheid van een aanvraag van een nieuw rijbewijs door iemand van wie een eerder rijbewijs in het kader van het puntenstelsel ongeldig is geworden, is het van belang dat het CBR beschikt over voldoende, ook justitiële, gegevens. Het CBR vraagt in zijn advies terecht hiervoor de aandacht. Het gaat hierbij om gegevens die niet alleen betrekking hebben op de duur van de opgelegde rijontzegging en de datum van ingang van de ongeldigheid van rechtswege, maar ook bijvoorbeeld op eerdere onherroepelijke strafrechtelijke afdoeningen en met name ook op de concrete ernst van de zaak. Zo zal bijvoorbeeld niet kunnen worden volstaan met het gegeven «veroordeeld wegens overtreding van artikel 8, tweede lid, onderdeel a, van de Wegenverkeerswet 1994», maar zal ook bekend moeten zijn wat het alcoholpromillage was. Een en ander vereist een adequate registratie en informatie-uitwisseling tussen alle instanties. Met het oog hierop zal het Reglement rijbewijzen worden aangepast en het rijbewijzenregister en de registratie van de justitiële documentatiedienst zodanig worden aangepast dat de hierboven bedoelde gegevensverstrekking kan plaatsvinden.

RDW

De gevolgen voor de RDW zijn beperkt tot de consequenties voor het Centraal Rijbewijs Register en Bromfietscertificaten (CRB). Dit register moet naar aanleiding van het onderhavige wetsvoorstel op enkele punten worden aangepast, omdat dit register door diverse gebruikers, waaronder bijvoorbeeld de politie, wordt geraadpleegd. Om deze instanties hun werk goed te laten doen, zullen meer gegevens moeten worden geregistreerd dan tot nu toe het geval is. Naast de al bestaande registratie van de rijontzeggingen en ongeldigheid gaat het om het gegeven van ongeldigheid van rechtswege bij recidive of bij een ontzegging van langer dan 2 jaar. Ook is van belang wanneer deze ongeldigheid is ingegaan. Deze gegevens zijn van belang voor de gemeenten omdat zij bij de afgifte van rijbewijzen hiermee rekening moeten houden. Maar ook voor het CBR zijn deze gegevens van belang, bijvoorbeeld in geval er ook sprake is van een vorderingsprocedure) en voor de politie, in verband met de controle op rijden zonder geldig rijbewijs. De systeemaanpassingen zijn beperkt. De RDW is voornemens de wijzigingen in het kader van het Nieuwe Rijbewijs Document (NRD) mee te nemen. De streefdatum daarvoor is 1 oktober 2006. De financiering hiervoor zal plaatsvinden vanuit de zogenaamde rijkskostencomponent voor het rijbewijs.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdelen A en B

Deze onderdelen bevatten enkele technische wijzigingen. Het tweede lid van onderdeel A bevat een uitbreiding van de bevoegdheid om rijbewijzen in te nemen. Het kan immers voorkomen dat ondanks een verplichting daartoe betrokkene het ongeldig geworden rijbewijs niet heeft ingeleverd, maar probeert hier een nieuw rijbewijs mee te krijgen. In dat geval kan degene die belast is met de afgifte van een nieuw rijbewijs het ongeldige rijbewijs innemen.

Artikel I, onderdeel C

Artikel 123a, eerste en tweede lid, WVV 1994

Het voorgestelde artikel 123a, eerste lid, WVV 1994 strekt ertoe om het rijbewijs van rechtswege ongeldig te laten zijn indien de betrokkene een rijontzegging is opgelegd voor de duur van ten minste een jaar bij herhaling van verkeersdelicten binnen de recidiveperiode, of voor een periode van twee jaar of langer. De achtergronden van deze wijziging zijn toegeelicht in het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Door deze wijziging voorziet dit wetsvoorstel in een proportioneel systeem waarin onderscheid wordt gemaakt tussen tijdelijke en definitieve ongeldigheid van het rijbewijs. Bij een rijontzegging van minder dan twee jaar, of minder dan een jaar bij recidive, is het rijbewijs net zoals thans het geval is op basis van het bestaande artikel 123, eerste lid, aanhef en onder c, slechts tijdelijk ongeldig, en bij een rijontzegging van twee jaar of meer, of van een jaar of meer bij recidive is het rijbewijs definitief ongeldig. Alleen dan moet de betrokkene een nieuw rijbewijs aanvragen en daarbij aan voorwaarden voldoen. Bij ieder verkeersdelict waarvoor een rijontzegging is voorzien en ook wordt opgelegd, kan het rijbewijs definitief ongeldig worden. Voor de vraag in welke gevallen de ongeldigheid tijdelijk is, of juist definitief, is de duur van de rijontzegging bepalend.

Naar aanleiding van opmerkingen van de NVvR, de RvdR en het CPG is de tekst van het wetsvoorstel gewijzigd ten opzichte van het conceptwetsvoorstel. In het voorgestelde artikel 123a, tweede lid, WVV 1994 is het voldaan hebben aan de voorwaarden die door de officier van justitie ter voorkoming van strafvervolgung zijn gesteld met een veroordeling gelijkgesteld. Indien het wetsvoorstel OM-afdoening tot wet wordt verheven en in werking treedt, wordt dat tweede lid in die zin aangepast dat een strafbeschikking met een veroordeling wordt gelijkgesteld. Daarvoor zij verwezen naar de artikelen III en IV.

Voorts is, naar aanleiding van opmerkingen van de drie genoemde adviesorganen in het voorgestelde artikel 123a, eerste lid, onderdeel b, WVV 1994 tot uitdrukking gebracht dat de daar bedoelde strafbare feiten steeds strafbare feiten zijn waarvoor een rijontzegging kan worden opgelegd. Andere strafbare feiten zijn niet bedoeld. Ter voorkoming van misverstand zij herhaald dat het gaat om eerdere feiten waarvoor een rijontzegging kan worden opgelegd. Zoals in het algemeen deel van deze memorie van toelichting is uiteengezet, hóeft bij de eerdere strafrechtelijke afdoening ter zake van deze feiten geen rijontzegging te zijn opgelegd.

Het CPG geeft aan dat het in de praktijk slechts zelden voorkomt dat de bestuurder voor een eenmalig, zeer ernstig verkeersdelict een rijontzegging opgelegd krijgt van twee jaar of meer. De drempel van twee jaar zal volgens het CPG aanmerkelijk naar beneden moeten om enig effect te sorteren. In reactie daarop willen wij erop wijzen dat het rechtvaardig is om bij eenmalig begane verkeersdelicten de ongeldigheidsgrens te leggen bij rijontzeggingen van twee jaar of meer. Dat het in de

praktijk niet vaak voorkomt dat rijontzeggingen worden opgelegd voor een langere periode dan twee jaar, doet daaraan op zichzelf niet af, aangezien de grens van twee jaar voor het eenmalig begaan van een verkeersdelict binnen dit wetsvoorstel slechts een «additionele» functie heeft. Dit wetsvoorstel heeft alleen op recidive betrekking. De grens van twee jaar dient er uitsluitend toe om te voorkómen dat, áls de rechter voor een eenmalig begaan verkeersdelict een rijontzegging van een dergelijke lange duur oplegt, deze niet de ongeldigheid van het rijbewijs tot gevolg zou hebben.

Aandacht verdient dat voor alle rijontzeggingen – ongeacht of zij op grond van het voorgestelde artikel 123a, eerste lid, WVV 1994 de ongeldigheid van het rijbewijs tot gevolg hebben – op grond van artikel 112, eerste lid, onderdeel a, WVV 1994 geldt dat geen nieuw rijbewijs wordt afgegeven gedurende de rijontzegging.

Het rijbewijs is van rechtswege ongeldig op het moment waarop de rijontzegging ingaat. De rijontzegging gaat op grond van artikel 180, derde lid, WVV 1994 in op het tijdstip dat door het OM aan de bestuurder wordt medegedeeld nadat deze onherroepelijk tot een rijontzegging is veroordeeld. Het is dus op het medegedeelde tijdstip dat het rijbewijs van rechtswege ongeldig is indien aan de voorwaarden van artikel 123a, eerste lid, WVV 1994 is voldaan. Ook in zoverre verandert er niets ten opzichte van de bestaande regeling. Ook ten aanzien van de ongeldigheid van tijdelijke aard moet worden aangenomen dat deze ingaat op het tijdstip dat de veroordeelde door het OM middels betekening is medegedeeld. Anders dan de RDW stelt is het niet zo, dat het rijbewijs pas van rechtswege ongeldig als de rijontzegging is afgelopen.

De periode van de rijontzegging zoals deze door de rechter is opgelegd, is bepalend voor de vraag of het rijbewijs van rechtswege ongeldig is. Het moment van ongeldigheid van rechtswege wordt, zo kan in reactie op een vraag van de RDW worden gesteld, niet beïnvloed door het al dan niet inleveren van het rijbewijs.

Aandacht verdient dat artikel 123a, eerste lid, onderdeel b, WVV 1994 betrekking heeft op een rijontzegging die voor ten minste een jaar onvoorwaardelijk is opgelegd. Een voorwaardelijke rijontzegging kan de geldigheid van het rijbewijs niet aantasten. Bij het begaan van meerdere verkeersdelicten in de recidiveperiode gaat het steeds om de totale periode van de onvoorwaardelijke rijontzegging. Dat betekent dat als de rechter, nadat een eerdere strafrechtelijke afdoening is voorafgegaan, in hetzelfde vonnis voor het ene verkeersdelict zes maanden rijontzegging oplegt en voor het tweede ook zes maanden, het rijbewijs ongeldig is, omdat het totaal van de rijontzegging een jaar is. Als de rechter bijvoorbeeld een rijontzegging oplegt van vijftien maanden waarvan zes voorwaardelijk, is het rijbewijs pas van rechtswege ongeldig, indien het vonnis waarbij is beslist dat het voorwaardelijk deel van de rijontzegging alsnog wordt ten uitvoer gelegd, onherroepelijk is geworden. Dan immers overstijgt de totale periode van de rijontzegging de duur van een jaar. Een en ander geldt mutatis mutandis ook voor het voorgestelde artikel 123a, eerste lid, onderdeel a, WVV 1994.

Artikel 123a, derde lid, WVV 1994

Dit onderdeel is opgenomen om te bewerkstelligen dat alleen onherroepelijke rijontzeggingen die zijn opgelegd aan rijbewijshouders die zelf hebben gereden, het rijbewijs van rechtswege ongeldig maken.

Het kan voorkomen dat een rijbewijs dat van rechtswege ongeldig is als gevolg van een opgelegde rijontzegging van een bepaalde duur, eerder ongeldig is geworden door het verstrijken van de geldigheidsduur van dat rijbewijs. Hier zou twijfel kunnen ontstaan aan welke eisen de betrokken rijbewijshouder zou moeten voldoen bij de aanvraag van een nieuw rijbewijs. De eisen die aan de houder worden gesteld bij de aanvraag van een nieuw rijbewijs in geval van ongeldigheid door het enkele verstrijken van de geldigheidsduur van het eerder afgegeven rijbewijs zijn immers niet gelijk aan de eisen die aan de houder worden gesteld bij een aanvraag na ongeldigheid van rechtswege als gevolg van het puntenstelsel. Wij achten het niet wenselijk dat door het enkele toeval dat het oude rijbewijs door het verstrijken van de geldigheidsduur ongeldig is geworden de betrokken rijbewijshouder zou ontkomen aan de gevolgen die ongeldigheid van rechtswege als gevolg van het puntenstelsel heeft voor de aanvraag van een nieuw rijbewijs. Daarom is voor dit geval bepaald dat de officier van justitie een aantekening plaatst in het rijbewijzenregister dat de betrokken houder bij de aanvraag van een nieuw rijbewijs op de bij AMvB vastgestelde wijze dient aan te tonen dat hij beschikt over de vereiste rijvaardigheid en lichamelijke en geestelijke geschiktheid voor het besturen van motorrijtuigen. De voorgestelde voorziening betekent dat de houder in dat geval toch opnieuw rijexamen moet doen en moet bewijzen te beschikken over de vereiste lichamelijke en geestelijke geschiktheid voor het besturen van motorrijtuigen.

Artikel 123a, vijfde lid, WVV 1994

Wij achten het wenselijk dat na ongeldigheid het betrokken rijbewijs wordt ingeleverd, voor zover dat niet reeds is gebeurd op grond van een andere bepaling uit de WVV 1994. Het voorgestelde vijfde lid voorziet hierin.

Artikel 123a, zesde lid, WVV 1994

Voorgesteld wordt de regel dat het rijbewijs van rechtswege ongeldig is indien de opgelegde rijontzegging een bepaalde periode overstijgt (het voorgestelde eerste lid, onderdelen a en b) ook van toepassing te doen zijn op rijbewijzen die zijn afgegeven door het bevoegde gezag buiten Nederland, waarvan de houder in Nederland woonachtig is. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat het niet goed uit te leggen zou zijn waarom rijbewijzen die zijn afgegeven door het bevoegd gezag buiten Nederland waarvan de houder in Nederland woonachtig is, wel – in de vorderingsprocedure – ongeldig zouden kunnen worden verklaard, maar de ongeldigheid van rechtswege op basis van het puntenstelsel beperkt zou moeten zijn tot rijbewijzen die zijn afgegeven door het bevoegd gezag in lidstaten van de Europese Gemeenschappen of staten die partij zijn bij de Overeenkomst inzake de Europese Economische Ruimte, waarvan de houder in Nederland woonachtig is.

Artikel 1, onderdeel D

Zoals in het algemeen deel van deze memorie van toelichting is aangegeven, kan er samenloop ontstaan tussen de strafrechtelijke procedure en de vorderingsprocedure. Dit onderdeel treft daarvoor een voorziening. In het tweede lid van dit onderdeel wordt voorgesteld de bestaande mogelijkheid van partiële ongeldigverklaring (ongeldigverklaring voor bepaalde categorieën) te schrappen. De praktijk wijst uit dat van deze mogelijkheid nooit gebruik wordt gemaakt.

Artikel I, onderdeel E

Het CBR kan een rijbewijs ongeldig verklaren indien een onderzoek naar de rijvaardigheid of geschiktheid leidt tot de conclusie dat betrokkene niet langer over de rijvaardigheid of lichamelijke of geestelijke geschiktheid beschikt die nodig is voor het besturen van motorrijtuigen. Hier geldt hetzelfde als hierboven is aangegeven bij artikel I, onderdeel D, eerste alinea. De in onderdeel E voorgestelde wijziging voorziet erin dat er geen mededeling van ongeldigverklaring door het CBR volgt indien het rijbewijs inmiddels op grond van het voorgestelde artikel 123a, eerste lid, onderdeel a of b, WVV 1994 ongeldig is.

Artikel I, onderdeel G

In hun advies pleiten het CPG en de RHC ervoor om in artikel 164, vierde lid, WVV 1994 dezelfde overschrijding van de maximumsnelheid en dezelfde alcohollimiet op te nemen als in artikel 164, tweede lid, WVV 1994. Nu is het zo dat voor de inhoudingsbevoegdheid van de officier van justitie een hogere grens geldt dan voor de invorderingsplicht van de politie. Met deze adviesorganen kan worden vastgesteld dat het onwenselijk is dat er gevallen zijn waarin de politie moet invorderen, terwijl de officier van justitie niet de bevoegdheid toekomt tot inhouding, en het rijbewijs dus moet teruggeven. De officier van justitie mag, zo wordt in dit onderdeel voorgesteld, overeenkomstig de invorderingsplicht voor de politie, gaan inhouden bij rijden onder invloed van een alcoholgehalte vanaf 1,3 promille voor de ervaren bestuurder, en vanaf 0,8 voor de beginnende bestuurder, en bij snelheidsovertredingen vanaf vijftig kilometer per uur te hard.

Ten opzichte van de bestaande situatie houdt de wijziging die in dit onderdeel wordt voorgesteld louter en alleen in, dat de inhoudingsbevoegdheid van de officier van justitie wordt uitgebreid tot die gevallen van rijden onder invloed van alcohol en grove snelheidsovertredingen, waarin de politie op basis van artikel 164, tweede lid, WVV 1994 verplicht is om het rijbewijs in te vorderen. Het inhouden van het rijbewijs kan alleen op grond van recidivegevaar. Het wettelijk vermoeden dat daarvan sprake is bij rijden onder invloed van een alcoholgehalte vanaf 1,8 promille en snelheidsovertredingen vanaf zeventig kilometer per uur te hard heeft in zoverre een enigermate arbitrair karakter, dat daarvan ook sprake kan zijn vanaf 1,3 onderscheidenlijk 0,8 promille en vijftig kilometer per uur te hard. De belangen van rijbewijshouders blijven gewaarborgd doordat voor inhouding steeds als extra voorwaarde geldt, dat moet kunnen worden gezegd dat ernstig rekening moet worden gehouden met recidivegevaar (HR 3 juni 1997, NJ 1997, 548). Bovendien moet het rijbewijs worden teruggegeven als niet te verwachten is dat een rijontzegging zal worden opgelegd voor een langere periode dan gedurende welke het rijbewijs is ingevorderd en ingehouden (artikel 164, zesde lid, WVV 1994). Tenslotte kan de rijbewijshouder een klaagschrift indienen bij raadkamer van de rechtbank (artikel 164, achtste lid, WVV 1994).

De in dit onderdeel voorgestelde wijziging betreft artikel 164, vierde lid, tweede zin, WVV 1994 zoals dat komt te luiden nadat de wet van 12 mei 2005 tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met verlaging van de wettelijke alcohollimiet voor beginnende bestuurders (Stb. 283) in werking is getreden.

Artikel 179b, eerste lid, WVV 1994

Dit onderdeel introduceert een wettelijke grondslag voor een AMvB waarin de verplichting om bij recidive een rijntzegging op te leggen, vorm krijgt en waarin tevens de periode van de rijntzegging wordt bepaald, afhankelijk van de ernst van het feit. De strekking van deze wijziging is toegelicht in het algemeen deel van deze memorie van toelichting. De AMvB zal worden voorgehangen bij de Staten-Generaal. In het voorgestelde artikel 179b, eerste lid, WVV 1994 is aansluiting gezocht bij het bestaande artikel 179 WVV 1994 waarin de maxima van de rijntzeggingen zijn bepaald. De bij AMvB te bepalen periode van de rijntzegging kan dit maximum – uiteraard – niet overstijgen. Het voorgestelde artikel 179b WVV 1994 spreekt over een op te leggen rijntzegging «voor een periode, begrensd bij algemene maatregel van bestuur». De RvdR meent dat de aldus geformuleerde bepaling zou suggereren dat de AMvB alleen de bovengrens van de periode van de rijntzegging aangeeft, terwijl dit, zoals de RvdR terecht constateert, niet de bedoeling van het wetsvoorstel is. Gesteld kan worden dat door in de wettekst te spreken van «een periode, begrensd bij algemene maatregel van bestuur» voldoende is uitgedrukt dat het gaat om een periode, die zowel wat betreft haar ondergrens als haar bovengrens bij AMvB is bepaald.

In de laatste zin van het eerste lid is de transactie aan een onherroepelijke veroordeling gelijk gesteld. Indien het wetsvoorstel OM-afdoening tot wet wordt verheven en in werking treedt wordt de transactie door de strafbeschikking vervangen. De artikelen III en IV voorziet daarin.

De NVvR vraagt wanneer de recidivetermijn gaat lopen. Dat is het moment waarop de veroordeling onherroepelijk wordt. Dat volgt uit de formulering van het voorgestelde artikel 179b WVV 1994 dat, anders dan de NVvR veronderstelt, in dat opzicht niet afwijkt van artikel 179, vierde en vijfde lid, WVV 1994.

De RvdR zou graag verduidelijkt zien of bij de eerdere veroordeling, die de recidivetermijn laat beginnen, een rijntzegging moet zijn opgelegd of een bepaalde andere vorm van minimumsanctionering moet hebben plaatsgehad. Volgens de RvdR zou dit wetsvoorstel het mogelijk maken dat de bestuurder verplicht een rijntzegging opgelegd krijgt, nadat hij eerder is geverbaliseerd voor een snelheidsovertreding met 1 kilometer per uur. Ook vraagt de RvdR of het de bedoeling van dit wetsvoorstel is, ook ernstige verkeersdelicten onder de werking van het puntenstelsel te brengen, indien daaraan een «bagatelfeit» vooraf is gegaan. Wij grijpen de vragen van de RvdR graag aan om ons in paragraaf 3.3 van deze memorie van toelichting weergegeven standpunt verder te verduidelijken. Bij de eerdere strafrechtelijke afdoening, die de recidivetermijn laat lopen, is het onverschillig welke straf of maatregel is opgelegd. Er hoeft dus geen (voorwaardelijke of onvoorwaardelijke) rijntzegging te zijn opgelegd bij die eerdere strafrechtelijke afdoening. Voldoende is het feit dat een ernstig verkeersdelict, dat bij AMvB is aangewezen, strafrechtelijk is afgedaan. Voorts is het niet de bedoeling dat ook een strafrechtelijke afdoening van een «bagatelfeit» de recidivetermijn laat lopen. Dit wetsvoorstel is bedoeld voor de ernstige verkeersdelicten die in het algemeen deel van deze memorie van toelichting nader zijn aangeduid. «Bagatelfeiten» vallen daar niet onder. Een eerdere overschrijding met 1 kilometer per uur kan niet de recidivetermijn activeren, aangezien een dergelijke overschrijding onder de werking van de WAHV valt. Onder de WAHV

ressorterende feiten vallen buiten het puntenstelsel, mede vanwege de relatief gezien geringe ernst van deze feiten.

Tenslotte verdient nog het volgende de aandacht. Als de bestuurder binnen de recidivetermijn een verkeersdelict begaat, en hem wordt op grond van het puntenstelsel een rijontzegging opgelegd, dan is de strafrechtelijke afdoening op basis waarvan die rijontzegging is opgelegd op zichzelf weer een strafrechtelijke afdoening die een nieuwe revidivetermijn laat lopen. Begaat de bestuurder binnen die tweede recidivetermijn opnieuw een verkeersdelict dat onder het puntenstelsel valt, dan moet hem opnieuw een rijontzegging worden opgelegd.

Artikel 179b, tweede lid, WVV 1994

De hardheidsclausule is in het algemeen deel van deze memorie van toelichting al aan bod gekomen (paragraaf 3.3). Daaraan kan op deze plaats nog het volgende worden toegevoegd.

De RvdR vraagt of de rechter zijn eigen oordeel omtrent de bijzondere hardheid dient te volgen dan wel het oordeel van de officier van justitie daaromtrent marginaal dient te toetsen. Zoals de RvdR terecht opmerkt dient de rechter zijn eigen oordeel te volgen. De bijzondere hardheid betreft de bevoegdheid om af te wijken van de verplichting, een rijontzegging op te leggen. Aangezien het de rechter is die de bevoegdheid toekomt rijontzeggingen op te leggen – daaraan verandert dit wetsvoorstel op zichzelf niets – is het diezelfde rechter die zelfstandig beoordeelt of er reden is om van de rijontzegging die in de AMvB wordt voorgeschreven, af te wijken. Overigens kan het ook de officier van justitie zijn die beoordeelt of van de AMvB moet worden afgeweken. Dat is het geval indien de officier van justitie bij strafbeschikking een rijontzegging oplegt aan de bestuurder. Hij kan een kortere rijontzegging dan bij AMvB voorgeschreven bij strafbeschikking opleggen indien hij termen aanwezig acht de hardheidsclausule te benutten.

De RvdR wijst erop dat het verlies van de dienstbetrekking niet alleen voor de verdachte maar ook voor derden «van een zodanige hardheid zijn, dat oplegging van de voorziene minimumstraf achterwege behoort te blijven». Meer in het algemeen vraagt de RvdR of de bijzondere hardheid alleen de verdachte zelf moet betreffen of dat deze ook betrekking kan hebben op de gevolgen die de aan de verdachte opgelegde rijontzegging heeft voor derden. De gevolgen voor derden kunnen voor de verdachte van bijzondere hardheid zijn. In zoverre kan indirect rekening worden gehouden met deze gevolgen. In welke gevallen toepassing van de hardheidsclausule aangewezen is, dient, mede aan de hand van de wetsgeschiedenis, in de rechtspraak nader uit te kristalliseren via de motivering waarom van de AMvB is afgeweken, welke motivering toetsbaar is door de hogere rechter.

Het CPG meent dat het opnemen van een bovengrens in de AMvB geen enkele meerwaarde oplevert boven het wettelijke maximum. Anders dan het CPG stelt hebben de bij AMvB bepaalde bovengrenzen wel degelijk toegevoegde waarde. Wettelijke strafmaxima hebben betrekking op het meest ernstige geval dat onder een delictomschrijving kan vallen. De bovengrenzen in de AMvB worden daarentegen afhankelijk gesteld van de concrete ernst van het verkeersdelict, en deze bovengrenzen lopen, evenals de ondergrenzen, op naarmate het feit ernstiger is.

De RvdR meent dat de hardheidsclausule vanuit een oogpunt van rechts-eenheid niet zonder bedenkingen is. Het risico zou ontstaan dat «enige honderden verschillende strafrechters» tot uiteenlopende beoordelingen zouden komen over de toepassing van deze clausule. In reactie hierop zij opgemerkt dat de rechter die van de hardheidsclausule gebruik maakt zijn

oordeel zal moeten motiveren. Deze motivering is toetsbaar door de hogere rechter. Daardoor wordt de rechtseenheid bevorderd.

Artikel 179b, derde lid, WVV 1994

Dit artikellid brengt tot uitdrukking dat het puntenstelsel alleen betrekking heeft op de rijbewijshouder die zelf heeft gereden.

Artikel I, onderdeel I

Een rijbewijs dat van rechtswege ongeldig is, hoeft niet te worden teruggegeven. Om die reden is artikel 180, vijfde lid, WVV 1994 aangepast.

De wettelijke voorzieningen om op te treden tegen houders van rijbewijzen die in strijd met de geldende voorschriften handelen, gelden ook ten aanzien van houders van buiten Nederland afgegeven rijbewijzen. Een aantal wettelijke bepalingen was met dat uitgangspunt abusievelijk niet in overeenstemming gebracht. Bij wet van 18 april 2002 tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 met betrekking tot de rijvaardigheid en rijbevoegdheid (Stb. 250) is dit weliswaar hersteld, doch is artikel 180, achtste lid, WVV 1994 over het hoofd gezien. Van de gelegenheid wordt thans gebruik gemaakt om ook artikel 180, achtste lid, WVV 1994 met het vorenstaande in overeenstemming te brengen.

Artikel II

Het puntenstelsel geldt ook binnen het kader van het strafrecht voor jeugdigen.

Artikelen III en IV

Indien het wetsvoorstel OM-afdoening tot wet is verheven en in werking treedt, worden strafbeschikkingen met een onherroepelijke veroordeling gelijkgesteld.

Artikel V

Alleen verkeersdelicten die na het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet worden begaan vallen onder het puntenstelsel. Daarvoor bestaat een tweetal redenen. In de eerste plaats bevat dit wetsvoorstel een verscherping van het recidivebeleid ten nadele van de rijbewijshouder: de rijontzegging wordt in bepaalde gevallen verplicht opgelegd, en het rijbewijs kan via de opgelegde rijontzegging van rechtswege zijn geldigheid definitief verliezen. De rechtszekerheid gebiedt deze bezwarende maatregelen alleen op nieuwe feiten toe te passen. In de tweede plaats vergt dit wetsvoorstel een wijziging in de centrale justitiële documentatie als gevolg waarvan uit deze documentatie kan worden afgeleid dat de veroordeelde het motorrijtuig daadwerkelijk heeft bestuurd. Op dit moment kan dat niet uit deze documentatie worden afgeleid. Gegevens van deze soort zijn echter noodzakelijk voor dit puntenstelsel.

De NOvA betoont zich in haar advies voorstander van het in dit artikel voorziene overgangsrecht. De NVvR merkt op dat onduidelijk is of dit artikel toelaat dat feiten die voorafgaand aan inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn begaan ook mogen meetellen als «voorafgaand feit». In reactie hierop zij opgemerkt dat ook deze feiten buiten de werking van deze wet vallen, indien ze zijn begaan voorafgaand aan de inwerkingtreding. Pas na inwerkingtreding zullen de verkeersdelicten die onder het puntenstelsel vallen zijn aangewezen. Voor inwerkingtreding gepleegde verkeersdelicten zijn, met andere woorden, niet aangewezen. Zij kunnen indien strafrechtelijk afgedaan dan ook niet veroorzaken dat de recidive-

termijn gaat lopen. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. De bestuurder die na inwerkingtreding een aangewezen verkeersdelict begaat, daarvoor wordt veroordeeld, en daarna binnen vijf jaar opnieuw een aangewezen verkeersdelict begaat, valt onder de werking van het puntenstelsel. De rechter moet hem voor het tweede feit een rijontzegging opleggen. Maar de bestuurder die voorafgaand aan inwerkingtreding een verkeersdelict begaat dat na inwerkingtreding wordt aangewezen, daarvoor na inwerkingtreding wordt veroordeeld, en vervolgens opnieuw een dergelijk verkeersdelict begaat, valt niet onder de werking van het puntenstelsel. De rechter is niet verplicht om voor het tweede feit een rijontzegging op te leggen (maar hij is daartoe uiteraard wel bevoegd). Dat tweede feit veroorzaakt op zijn beurt na een strafrechtelijke afdoening, dat de recidivetermijn nu wél begint te lopen. Begaat de bestuurder binnen die termijn opnieuw (en dus voor de derde keer) een aangewezen verkeersdelict, dan moet hem een rijontzegging worden opgelegd. Dit overgangsrecht is gerechtvaardigd, omdat het zou strijden met de rechtszekerheid, rechtsgevolgen voor bestuurders in het leven te roepen door voorafgaand aan inwerkingtreding begane verkeersdelicten »achteraf» aan te wijzen.

Dit artikel laat onverlet dat de strafrechter vanzelfsprekend ook na inwerkingtreding van deze wet op grond van de bestaande regeling rijontzeggingen kan opleggen, zowel bij verkeersdelicten die voor als die na het moment van inwerkingtreding van deze wet zijn begaan. Anders dan de NOVA in haar advies lijkt te suggereren, is daarmee niet bedoeld dat de rechter na inwerkingtreding van deze wet de vrijheid behoudt om met voorbijgaan aan artikel 179b WvW 1994 al dan niet een rijontzegging op te leggen, op basis van artikel 179 WvW 1994. Die opvatting zou de regeling die in dit wetsvoorstel is voorzien, illusoir maken. Artikel 179b WvW 1994 betreft een nadere invulling van artikel 179 WvW 1994 in die zin, dat in geval van recidive bij aangewezen verkeersdelicten een rijontzegging moet worden opgelegd. Wat echter in het oog gehouden moet worden, is dat artikel V van dit wetsvoorstel op zichzelf geen gevolgen heeft voor de bevoegdheid van de strafrechter om op grond van artikel 179 WvW 1994 een rijontzegging op te leggen. Daarin komt alleen verandering indien – uiteraard na inwerkingtreding van de thans voorgestelde wet – artikel 179b WvW 1994 van toepassing is.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
K. M. H. Peijs