



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en het Wetboek van Strafvordering in verband met het vervangen van de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten en het invoeren van diverse maatregelen die zijn gericht op een betere aanpak van rijden onder invloed (Wet verbetering aanpak rijden onder invloed)

Nader Rapport

21 juni 2024,
Nr. 5519539,
Directie Wetgeving en Juridische Zaken,
Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en het Wetboek van Strafvordering in verband met het vervangen van de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten en het invoeren van diverse maatregelen die zijn gericht op een betere aanpak van rijden onder invloed (Wet verbetering aanpak rijden onder invloed)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 november 2023, nr. 2023002628, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna ook: de Afdeling) haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 maart 2024, nr. W16.23.00336/II, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies is hieronder cursief weergegeven. In de tussengevoegde tekst ga ik, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, in op de door de Afdeling gemaakte opmerkingen.

Bij Kabinetsmissive van 14 november 2023, no. 2023002628, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en het Wetboek van Strafvordering in verband met het vervangen van de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten en het invoeren van diverse maatregelen die zijn gericht op een betere aanpak van rijden onder invloed (Wet verbetering aanpak rijden onder invloed), met memorie van toelichting.

Op 28 februari 2024 ontving de Afdeling het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens. De Afdeling vraagt aandacht voor de noodzaak dat zij, als laatste adviseur, dient te beschikken over alle over een voorstel uitgebrachte adviezen als bedoeld in aanwijzing 7.10 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Het wetsvoorstel strekt ertoe de aanpak van rijden onder invloed te verbeteren. De huidige recidiveregeling ernstige verkeersdelicten (artikel 123b Wegenverkeerswet 1994) komt te vervallen en wordt vervangen door verschillende strafrechtelijke maatregelen. Het wetsvoorstel koppelt deze maatregelen aan de ontzegging van de rijbevoegdheid. Daarnaast wijzigt het voorstel twee bepalingen ten aanzien van het rijden onder invloed in geval van gecombineerd gebruik van drugs en alcohol.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het belang van een effectieve aanpak van rijden onder invloed en andere zware verkeersdelicten. Tegelijkertijd merkt zij op dat met het wetsvoorstel de aanpak van rijden onder invloed wordt uitgebreid naar alle verkeersdelicten waarvoor een ontzegging van de rijbevoegdheid kan worden opgelegd, ook die verkeersdelicten waar geen sprake is van rijden onder invloed. De noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van die uitbreiding is onvoldoende toegelicht. Ook is niet duidelijk welke consequenties deze uitbreiding zal hebben voor de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel en hoe bestuurders worden geïnformeerd over de nieuwe maatregelen, die een afschrikkende werking beogen te hebben.

De Afdeling maakt een opmerking over de koppeling van vervangende hechtenis aan de opgelegde bijkomende straf van ontzegging van de rijbevoegdheid. Zij adviseert de toelichting aan te passen en



daarin de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van de voorgestelde verplichting tot het opleggen van vervangende hechtenis bij een ontzegging van de rijbevoegdheid dragend te motiveren in het licht van de Grondwet, het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) en het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (hierna: EU-Handvest).

Daarbij adviseert de Afdeling het wetsvoorstel aan te passen zodat er geen minimumduur wordt verbonden aan de op te leggen vervangende hechtenis, gelet op de straftoemettingsvrijheid van de strafrechter. Indien wel wordt overgegaan tot het voorschrijven van een minimumduur adviseert de Afdeling de lengte daarvan te heroverwegen. In het verlengde daarvan adviseert de Afdeling dragend te motiveren dat het voorstel niet in strijd is met het beginsel van ne bis in idem.

Het wetsvoorstel beoogt de problematisch geachte samenloop tussen het bestuursrecht en strafrecht weg te nemen. Tegelijkertijd regelt het voorstel expliciet dat de rechter een rijbewijs ook ongeldig kan verklaren indien het rijbewijs reeds door het CBR ongeldig is verklaard en omgekeerd. De Afdeling adviseert in dit kader om toe te lichten hoe de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke procedures zich tot elkaar verhouden en hoe een problematische samenloop tussen het strafrecht en bestuursrecht met de nieuwe regeling wordt voorkomen.

De Afdeling maakt tot slot opmerkingen over het toepassingsbereik van het wetsvoorstel en de overgangsbepaling. Het wetsvoorstel is uitsluitend van toepassing op Nederlandse rijbewijzen en niet op rijbewijzen die in het buitenland zijn afgegeven aan personen die in Nederland woonachtig zijn. Niet duidelijk is of dit met het voorstel is beoogd.

Ten aanzien van de overgangsbepaling merkt de Afdeling op dat de in het wetsvoorstel opgenomen bepalingen onder omstandigheden gunstiger kunnen zijn dan de huidige regelgeving. De Afdeling adviseert daarom de overgangsbepaling, die regelt dat de wet geen gevolgen heeft voor strafbare feiten die zijn begaan voor de inwerkingtreding van de wet, uit het wetsvoorstel te halen.

In het licht van deze opmerkingen dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

Het verheugt mij dat de Afdeling een sterkere aanpak van rijden onder invloed en andere zware verkeersdelicten onderschrijft. In de afgelopen jaren is een forse toename van alcohol- en drugsgebruik in het verkeer waarneembaar. Een recent onderzoek uit 2022 naar het alcoholgebruik bij automobilisten in weekendnachten toont aan dat 2,6% op dat moment onder invloed van alcohol rijdt.¹ In 2017 ging het nog om 1,4%. Ook de aantallen ernstig verkeersgewonden en verkeersdoden zijn in de afgelopen jaren flink gestegen.² Dit vraagt om effectieve maatregelen die de verkeersveiligheid in Nederland vergroten. Een belangrijk onderdeel daarvan is een daadkrachtige inzet van het strafrecht tegen personen die zich schuldig maken aan ernstige verkeersdelicten, met name rijden onder invloed van alcohol, drugs of andere stoffen die rijvaardigheid op nadelige wijze beïnvloeden (hierna kortweg aan te duiden als: rijden onder invloed). De verschillende onderdelen uit onderhavig wetsvoorstel beogen daaraan bij te dragen.

Alle hierboven genoemde onderdelen uit het advies van de Afdeling hebben geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel en/of de memorie van toelichting. De wijze waarop ik deze adviespunten heb opgevolgd, geef ik weer direct onder de verschillende passages uit het advies van de Afdeling waarin de desbetreffende adviespunten nader zijn toegelicht.

1. Inhoud en achtergrond van het wetsvoorstel

Rijden onder invloed vormt een groot gevaar voor de verkeersveiligheid. Het gaat daarbij om verkeersdeelname onder invloed van alcohol, van een combinatie van alcohol en drugs of van verschillende soorten drugs, die de afgelopen jaren een verhoogd risico oplevert voor de verkeersveiligheid.³ De regering acht het van belang om bestuurders die zich hieraan schuldig maken hard aan te pakken met effectieve sancties en maatregelen. De regering constateert dat de huidige recidiveregeling ernstige verkeersdelicten (hierna: de recidiveregeling) onvoldoende effectief is gebleken.⁴ Zij stelt daarom voor de recidiveregeling te vervangen. Het wetsvoorstel vormt een aanvulling op de Wet

¹ I&O Research (2022), *Rijden Onder Invloed in Nederland in 2006–2022: Ontwikkeling van het alcoholgebruik van automobilisten in weekendnachten*, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 29 398, nr. 1034.

² Zie onder meer de publicatie 'De Staat van Verkeersveiligheid 2023' van de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV), te raadplegen op <https://swov.nl/sites/default/files/bestanden/downloads/R-2023-12.pdf> en de publicatie 'Rijden Onder Invloed in Nederland in 2006–2022: Ontwikkeling van het alcoholgebruik van automobilisten in weekendnachten' van I&O Research, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 29 398, nr. 1034.

³ Memorie van toelichting, paragraaf 1. Inleiding.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 4. Inhoud wetsvoorstel: naar een effectiever en eenvoudiger stelsel.



aanscherping strafrechtelijke aansprakelijkheid ernstige verkeersdelicten die per 1 januari 2020 in werking is getreden.⁵

Op basis van de huidige recidiveregeling verliest een rijbewijs van rechtswege zijn geldigheid als de houder van dat rijbewijs binnen vijf jaar twee keer onherroepelijk is veroordeeld voor rijden onder invloed of voor weigering van een ademanalyse of een bloedonderzoek.⁶ Deze regeling wordt vervangen door een drietal maatregelen.

- 1. De rechter krijgt de bevoegdheid om de ontzegging van de rijbevoegdheid dadelijk uitvoerbaar te verklaren.*
- 2. De rechter krijgt de mogelijkheid om bij oplegging van een ontzegging van de rijbevoegdheid het rijbewijs ongeldig te verklaren. Dit kan, anders dan onder de huidige recidiveregeling, ook al bij een eerste veroordeling.⁷*
- 3. Voorzien wordt in de mogelijkheid om vervangende hechtenis toe te passen in geval van schending van een ontzegging van de rijbevoegdheid.⁸*

Deze maatregelen zijn gekoppeld aan de mogelijkheid van het opleggen van een ontzegging van de rijbevoegdheid en zijn daarmee ook van toepassing op andere verkeersdelicten dan rijden onder invloed.

Het wetsvoorstel voorziet daarnaast in het doorvoeren van twee wijzigingen ten aanzien van het verbod voor het gecombineerd gebruik van alcohol en drugs in het verkeer. Met de voorgestelde wijziging kan voor het aantonen van het gecombineerd gebruik van alcohol worden volstaan met een ademanalyse, waar op dit moment in geval van gecombineerd gebruik voor beide typen gebruik een bloedonderzoek vereist is.⁹ Daarnaast wordt in de wet geëxpliciteerd dat een rijbewijs ook kan worden ingevorderd bij constatering van (een ernstig vermoeden van) rijden onder invloed van alcohol in combinatie met drugs.¹⁰

2. Reikwijdte van het wetsvoorstel

a. Uitbreiding aanpak rijden onder invloed

De voorgestelde strafrechtelijke maatregelen ter verbetering van de aanpak van rijden onder invloed worden gekoppeld aan de ontzegging van de rijbevoegdheid.¹¹ Daarmee zijn deze maatregelen van toepassing op alle verkeersdelicten waarvoor ontzegging van de rijbevoegdheid als bijkomende straf kan worden opgelegd. Dit betekent dat deze maatregelen niet alleen van toepassing zijn op veroordelingen inzake rijden onder invloed, maar ook op andere overtredingen van de Wegenverkeerswet 1994 (hierna: Wegenverkeerswet) die leiden tot ontzegging van de rijbevoegdheid.

Dit zijn bijvoorbeeld situaties waarin iemand is veroordeeld voor het veroorzaken van gevaar op de weg, het veroorzaken van een verkeersongeval dat aan zijn schuld te wijten is en waardoor zwaar lichamelijk letsel is ontstaan of het verlaten van de plaats van een ongeval.¹² Hiermee heeft het wetsvoorstel een aanzienlijk ruimere reikwijdte dan de huidige recidiveregeling, die alleen ziet op situaties waarin sprake is van rijden onder invloed.¹³ In de toelichting wordt hierover slechts opgemerkt dat dit een bijkomend voordeel is van de voorgestelde wijziging van de Wegenverkeerswet.¹⁴

De toelichting gaat niet in op de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van het uitbreiden van de aanpak van rijden onder invloed naar andere verkeersdelicten. Niet wordt aangetoond dat de huidige aanpak van deze andere verkeersdelicten tekortschiet en uitbreiding van de handhavingmogelijkheden noodzakelijk is. De in de toelichting gepresenteerde problemen van samenloop tussen de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke aanpak van rijden onder invloed gaan niet, of in mindere mate, op voor verkeersdelicten waarin alcohol en drugs geen rol spelen.

Ook blijkt niet uit de toelichting of ten aanzien van die andere delicten is gekeken naar alternatieve, minder ingrijpende mogelijkheden om de verkeersveiligheid te verbeteren. Het ontbreken van dit inzicht is temeer problematisch omdat met de voorgestelde maatregelen vergaande inbreuken

⁵ Stb. 2019, 413.

⁶ Artikel 123b Wegenverkeerswet 1994.

⁷ Artikel I, onderdeel M (artikel 179b Wegenverkeerswet) en onderdeel N (artikel 180 Wegenverkeerswet).

⁸ Artikel I, onderdeel M (artikel 179c Wegenverkeerswet).

⁹ Artikel I, onderdeel A (artikel 8, vijfde lid, Wegenverkeerswet).

¹⁰ Artikel I, onderdeel K (artikel 164, tweede lid, Wegenverkeerswet).

¹¹ Artikel I, onderdeel M (artikel 179b en 179c Wegenverkeerswet) en onderdeel N (artikel 180 Wegenverkeerswet).

¹² Artikel 179, eerste en tweede lid jo. artikel 5, artikel 6 en artikel 7, eerste lid, Wegenverkeerswet.

¹³ Artikel I, onderdeel F (artikel 123b Wegenverkeerswet vervalt).

¹⁴ Memorie van toelichting, 4.4. Recidiveregeling ernstige verkeersdelicten.



(kunnen) worden gemaakt op de rechten en vrijheden van burgers.¹⁵

De Afdeling adviseert in de toelichting dragend te motiveren dat het noodzakelijk, proportioneel en subsidiair is om de aanpak van rijden onder invloed uit te breiden naar andere verkeersdelicten.

De bovenstaande opmerkingen van de Afdeling hebben geleid tot aanvulling van de hoofdstukken 1 en 4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

De Afdeling stelt terecht dat de wijzigingen uit het wetsvoorstel die zijn gekoppeld aan de ontzegging van de rijbevoegdheid niet beperkt zijn tot gevallen van rijden onder invloed, maar ook van toepassing zijn op ontzeggingen die door de rechter worden opgelegd in verband met de andere ernstige verkeersdelicten waarover op grond van artikel 179 van de Wegenverkeerswet 1994 (hierna: WVV) een ontzegging van de rijbevoegdheid kan worden opgelegd. Dit betreft het veroorzaken van gevaar of hinder op de weg (artikel 5 WVV), zeer gevaarlijk rijgedrag zonder gevolgen (artikel 5a WVV), het veroorzaken van een aan schuld te wijten dodelijk verkeersongeval of een verkeersongeval met zwaar lichamelijk letsel (artikel 6 WVV), het verlaten van de plaats van een ongeval (artikel 7 WVV), het besturen van een motorrijtuig door degene aan wie de rijbevoegdheid is ontzegd (artikel 9 WVV), dan wel aan wie een rijverbod is opgelegd (artikel 162, derde lid, WVV) en het niet meewerken aan een adem- of bloedonderzoek (artikel 163, tweede, zesde en zevende lid, WVV).

Zoals aan het begin van dit nader rapport reeds opgemerkt, is in de afgelopen jaren sprake van een forse toename van de aantallen ernstig verkeersgewonden en verkeersdoden. Deze zorgelijke trend vraagt om een breed palet aan maatregelen om de verkeersveiligheid te vergroten. De Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid stelt in haar publicatie 'De Staat van Verkeersveiligheid 2023' dat zonder aanvullend beleid het aantal verkeersdoden richting 2040 niet zal afnemen en dat het aantal ernstig verkeersgewonden zelfs sterk zal oplopen. In dit licht is het cruciaal dat personen aan wie door de rechter een ontzegging van de rijbevoegdheid is opgelegd, zich aan die ontzegging houden. Een ontzegging van de rijbevoegdheid wordt immers niet zomaar opgelegd. Uit de strafvorderingsrichtlijnen van het OM¹⁶ en de LOVS-oriëntatiepunten voor straftoemeting (Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht)¹⁷ blijkt dat het gaat om de ernstiger verschijningsvormen van de bovengenoemde strafbare feiten en om gevallen waarin sprake is van recidive. Het gaat met andere woorden om personen die door hun gedrag hebben laten zien een groot gevaar voor de verkeersveiligheid te vormen.

In de praktijk is gebleken dat personen aan wie een ontzegging van de rijbevoegdheid is opgelegd (zowel naar aanleiding van rijden onder invloed als andere ernstige verkeersdelicten), regelmatig zich niet aan deze bijkomende straf houden en toch weer aan het verkeer deelnemen. Uit een steekproef van het OM volgt dat deze ontzeggingen van de rijbevoegdheid in ongeveer twee derde van de gevallen zijn opgelegd wegens rijden onder invloed.¹⁸ In een derde van de gevallen is de ontzegging opgelegd wegens een ander verkeersdelict. Het is daarom van belang dat de maatregelen uit dit wetsvoorstel ook van toepassing zijn op ontzeggingen van de rijbevoegdheid die voor een ander delict dan rijden onder invloed zijn opgelegd.

Om in voorkomende gevallen tot een betere naleving van ontzeggingen van de rijbevoegdheid te komen, wordt de toepassing van vervangende hechtenis een noodzakelijk middel geacht. Het niet-naleven van de ontzegging van de rijbevoegdheid levert op dit moment al een zelfstandig strafbaar feit op, waarvoor maximaal een jaar gevangenisstraf of geldboete van de vierde categorie kan worden opgelegd (de artikelen 9 en 176, tweede lid, WVV). Uit de eerder aangehaalde LOVS-oriëntatiepunten volgt dat rechters in voorkomende zaken niet volstaan met een geldboete of taakstraf, maar in beginsel een onvoorwaardelijke gevangenisstraf opleggen. Deze bestaande dreiging van vrijheidsbeneming vormt in voorkomende gevallen een onvoldoende prikkel voor betrokkenen om zich aan een opgelegde ontzegging van de rijbevoegdheid te houden, met alle gevolgen van dien. Hieruit volgt ook dat het zeer onwaarschijnlijk is dat lichtere interventies dan onmiddellijke vrijheidsbeneming in de vorm van vervangende hechtenis ertoe zullen leiden dat veroordeelden die nu in strijd met een door de rechter opgelegde ontzegging van de rijbevoegdheid toch weer aan het verkeer deelnemen, deze in de toekomst wel zullen naleven.

Daarnaast ligt het vanuit wetssystematisch oogpunt niet in de rede om vervangende hechtenis

¹⁵ Op een uitwerking van die inbreuk op rechten en vrijheden gaat de Afdeling in paragraaf 3 in.

¹⁶ Richtlijn voor strafvordering verkeersongevallen gevaarlijk verkeersgedrag en verlaten plaats ongeval (2022R004), gepubliceerd in *Stcr* 2022, 32294 en Richtlijn voor strafvordering rijden onder invloed van alcohol en/of drugs en rijden tijdens een rijverbod (2019R013), gepubliceerd in *Stcr* 2019, 66646.

¹⁷ Te raadplegen op <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Oriëntatiepunten-en-afspraken-LOVS.pdf>.

¹⁸ Steekproefsgewijs onderzoek naar zaken waarin sprake is van een verdenking wegens overtreding van artikel 9, eerste lid, WVV over de periode 2021–2023.



mogelijk te maken bij veroordeling wegens slechts een deel van de strafbare feiten waarvoor een ontzegging van de rijbevoegdheid kan worden opgelegd. In dit verband wordt erop gewezen dat zowel de vervangende hechtenis in de artikelen 38w en 77we, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht (Sr) en artikel 6:6:23b, zesde lid, van het Wetboek van Strafvordering (Sv), als het vergelijkbare dwangmiddel gijzeling in de artikelen 6:4:20 en 6:6:25 Sv steeds in algemene zin gekoppeld zijn aan de sanctie die in geval van niet-naleving aanleiding vormt voor de vervangende hechtenis of gijzeling en niet aan een of meerdere specifieke strafbare feiten waarvoor de desbetreffende sanctie is opgelegd. Daarnaast wordt opgemerkt dat de meeste strafbare feiten waarvoor een ontzegging van de rijbevoegdheid kan worden opgelegd, worden bedreigd met strafmaxima die gelijk of fors hoger zijn dan de strafmaxima voor rijden onder invloed (de artikelen 175 en 176 WVV). Hierdoor komt het niet logisch voor om vervangende hechtenis wegens rijden onder invloed mogelijk te maken, maar die mogelijkheid niet open te stellen in geval van veroordeling wegens strafbare feiten die door de wetgever als laakbaarder en/of als een groter gevaar voor de verkeersveiligheid zijn aangemerkt en daardoor met een hoger strafmaximum worden bedreigd.

b. Uitvoeringsconsequenties

Het vergroten van de reikwijdte van de voorgestelde regeling brengt consequenties met zich mee voor de uitvoering. In de toelichting ontbreekt een uitwerking van de te verwachten toename van het aantal zaken onder het regime van de voorgestelde regeling ten opzichte van de huidige recidiveregeling. Wel wordt onderkend dat de introductie van de rechterlijke ongeldigverklaring en het feit dat die ongeldigverklaring ook van toepassing is op andere delicten dan rijden onder invloed vraagt om extra capaciteit bij het CBR en de rechtspraak.¹⁹

Een motivering van de omvang van de benodigde extra capaciteit en een concrete uitwerking van de vraag hoe in die capaciteit wordt voorzien ontbreken echter. Volgens de toelichting zijn wel inschattingen gemaakt van de gevolgen voor de uitvoering. Een uitvoeringstoets is echter niet beschikbaar. De regering is voornemens een uitvoeringstoets uit te laten voeren als het wetsvoorstel door de Tweede Kamer wordt aangenomen.

De Afdeling merkt op dat het voor de oordeelsvorming in de Tweede Kamer van belang dat is de gevolgen van het wetsvoorstel voor de uitvoering van tevoren in kaart te brengen. Uit de toelichting blijkt de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel en de daarvoor noodzakelijke extra capaciteit op dit moment onvoldoende.

Bovenstaande opmerkingen hebben geleid tot aanvullingen in hoofdstuk 8 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

Ik ben het met de Afdeling eens dat inzicht in de uitvoeringsconsequenties van nieuwe wetgeving van groot belang is voor de oordeelsvorming door de Tweede, maar ook de Eerste Kamer.

Het onderhavige wetsvoorstel is vanaf de start in nauwe betrokkenheid met de betrokken (uitvoerings-)organisaties opgesteld. Zoals in hoofdstuk 4 van de memorie van toelichting genoemd, zijn de verschillende maatregelen uit het wetsvoorstel rechtstreeks gebaseerd op een analyse van het handavingsinstrumentarium voor de aanpak van rijden onder invloed die belangrijke ketenpartners in de verkeershandhaving (politie, OM, CBR en RDW) gezamenlijk hebben gemaakt. Ook de vertaling van deze voorstellen naar de wijzigingen uit het onderhavige wetsvoorstel heeft in nauwe afstemming met de betrokken organisaties plaatsgevonden, waarbij vanaf het begin al uitgebreid aandacht is geweest voor consequenties voor de implementatie en uitvoering van het wetsvoorstel.

Mede gelet op het feit dat de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel afhankelijk is van de ingebruikname van het nieuwe ICT-zaaksysteem van het OM is na afstemming met de betrokken organisaties besloten dat de uitvoeringstoetsen zullen worden uitgevoerd op het moment dat de inhoud van het wetsvoorstel niet meer zal wijzigen, dat wil zeggen op het moment dat het wetsvoorstel door de Tweede Kamer is aanvaard. Gelijktijdig heb ik aan de betrokken organisaties gevraagd om voorafgaand aan de behandeling van het wetsvoorstel in de Ministerraad en de daaropvolgende adviesaanvraag bij de Afdeling een voorlopige inschatting te maken van de incidentele en structurele kosten die het wetsvoorstel tot gevolg heeft. Die keuze is in belangrijke mate ingegeven door de wens om zowel de Eerste als de Tweede Kamer, gegeven het latere moment waarop de definitieve uitvoeringstoetsen plaatsvinden, zoveel mogelijk inzicht te geven in de uitvoeringsconsequenties van het wetsvoorstel. Bij deze voorlopige kosteninschattingen is tot uitgangspunt genomen dat na inwerkingtreding van het wetsvoorstel jaarlijks 100 keer vervangende hechtenis in verband met schendingen van de ontzegging

¹⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 7. Financiële en administratieve consequenties.



van de rijbevoegdheid zal worden toegepast en strafrechters 400 keer per jaar zullen besluiten om een rijbewijs ongeldig te verklaren.

De Afdeling merkt daarnaast op dat een uiteenzetting van de wijze waarop de nieuwe maatregelen bekend zullen worden gemaakt, ontbreekt. Volgens de toelichting moet de gepercipieerde pakkans zo hoog mogelijk zijn voor een effectieve handhaving van verkeersregels.²⁰ Dit wordt niet alleen bepaald door de objectieve pakkans, maar ook door bijvoorbeeld voorlichtingscampagnes en berichtgeving in de media, aldus de toelichting.

Over een communicatiestrategie ten aanzien van de nieuwe maatregelen wordt in de toelichting echter niets opgemerkt. Daarmee is niet duidelijk op welke wijze uitvoering zal worden gegeven aan de beoogde afschrikwekkende werking van de nieuwe maatregelen. De Afdeling adviseert daarom om in de toelichting aandacht te besteden aan de bekendheid van de nieuwe maatregelen.

De Afdeling adviseert toe te lichten welke consequenties de uitbreiding van de aanpak van rijden onder invloed naar andere verkeersdelicten zal hebben voor de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. De Afdeling adviseert daarnaast uiteen te zetten hoe bestuurders worden geïnformeerd over de nieuwe maatregelen.

De door de Afdeling aangehaalde passages uit de memorie van toelichting hebben betrekking op de handhaving van de verkeersveiligheid in algemene zin en niet op de wijzigingen uit onderhavig wetsvoorstel. Wat dit laatste betreft liggen specifieke voorlichtingscampagnes ook niet in de rede, nu het voor personen aan wie een ontzegging van de rijbevoegdheid is opgelegd, op dit moment al verboden is om een motorrijtuig te besturen (artikel 9 WVV). Zoals eerder genoemd, is overtreding van de ontzegging van de rijbevoegdheid op dit moment al strafbaar (artikel 176, tweede lid, WVV). De maatregelen uit dit wetsvoorstel beogen reeds opgelegde ontzeggingen van de rijbevoegdheid beter te handhaven, maar leveren geen nieuwe verplichtingen op voor de betreffende bestuurder. Wel is uiteraard van belang dat personen aan wie door de rechter een ontzegging van de rijbevoegdheid wordt opgelegd, zich bewust zijn van de gevolgen in geval van niet-naleving van de ontzegging van de rijbevoegdheid, zoals de met dit wetsvoorstel geïntroduceerde mogelijkheid van vervangende hechtenis. In dit verband wordt opgemerkt dat de rechter in het vonnis de duur van de vervangende hechtenis vaststelt die ten hoogste ten uitvoer wordt gelegd voor iedere keer dat niet aan de bijkomende straf wordt voldaan (artikel 179c, tweede lid, WVV). Daarbij ligt in de rede dat de mogelijkheid van vervangende hechtenis ook mondeling wordt besproken tijdens het requisitoir van de officier van justitie en de strafmotivering van de rechter. Het voorgaande geldt niet alleen voor veroordelingen wegens rijden onder invloed, maar ook voor zaken waarin de ontzegging van de rijbevoegdheid wegens een ander ernstig verkeersdelict wordt opgelegd. Daarnaast zal informatie over de nieuwe maatregelen uit dit wetsvoorstel worden vermeld op de website van het OM.

De Afdeling vraagt voorts nader in te gaan op de uitvoeringsconsequenties van de maatregelen uit het wetsvoorstel voor zover deze worden toegepast bij veroordeling wegens andere verkeersdelicten dan rijden onder invloed. Tijdens de voorbereiding van dit wetsvoorstel is niet gebleken dat de uitvoeringsconsequenties in deze gevallen voor de betrokken ketenpartners wezenlijk anders zijn dan in zaken waarin de betreffende maatregelen wegens rijden onder invloed worden opgelegd. Er zijn geen signalen ontvangen waaruit zou blijken dat de toepassing van de nieuwe maatregelen op andere verkeersdelicten dan rijden onder invloed significante gevolgen heeft voor de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel.

3. Vervangende hechtenis

a. Grondrechten

Met het wetsvoorstel wordt de rechter verplicht om aan de oplegging van de bijkomende straf van ontzegging van de rijbevoegdheid een vervangende hechtenis te koppelen voor het geval niet aan de rijontzegging wordt voldaan.²¹ De rechter bepaalt de maximale duur van de vervangende hechtenis voor iedere keer dat niet aan de bijkomende straf wordt voldaan en is daarbij gebonden aan een minimumduur van twee weken. In totaal kan de opgelegde vervangende hechtenis maximaal zes maanden bedragen. Tenuitvoerlegging van de hechtenis vervangt de ontzegging van de rijbevoegdheid niet, maar betreft volgens de toelichting een dwangmiddel om naleving van deze opgelegde bijkomende straf af te dwingen.²²

²⁰ Memorie van toelichting, 6. Handhavingsaspecten.

²¹ Artikel I, onderdeel M (artikel 179c Wegenverkeerswet).

²² Memorie van toelichting, 4. Inhoud wetsvoorstel: naar een effectiever en eenvoudiger stelsel, 4.2 Vervangende hechtenis bij schending ontzegging rijbevoegdheid, 4.2.1. Algemeen.



Volgens de toelichting is dit middel nodig, omdat het voorkomt dat notoire overtreders blijven deelnemen aan het gemotoriseerde verkeer ondanks dat aan hen een rijontzegging is opgelegd.²³ Het kan in dergelijke situaties uit een oogpunt van verkeersveiligheid noodzakelijk zijn deze overtreders met spoed van de weg te halen. Dat kan door spoedeisende toepassing van de opgelegde vervangende hechtenis, aldus de toelichting.

Vervangende hechtenis is een vorm van vrijheidsbeneming, waarmee fundamentele rechten, waaronder het recht op vrijheid zoals onder meer vervat in artikel 15 Grondwet, artikel 5 EVRM en artikel 6 EU-Handvest, worden beperkt. Vrijheidsbeneming dient een ultimum remedium te zijn en alleen te worden ingezet als daartoe een noodzaak bestaat. Als het beoogde doel ook kan worden bereikt door minder ingrijpende middelen, dan dient daarvan gebruik te worden gemaakt.²⁴ Onder omstandigheden is vrijheidsbeneming om naleving van een door de rechter opgelegde straf of maatregel te bewerkstelligen mogelijk. De voorwaarden voor vrijheidsbeneming dienen in het nationale recht duidelijk te worden gedefinieerd²⁵ en de toepassing daarvan dient voorzienbaar te zijn.²⁶

Eén van de mogelijkheden op basis van het EVRM betreft vrijheidsbeneming om naleving van een door de rechter gegeven bevel te verzekeren.²⁷ De voorgestelde vervangende hechtenis, strekkende tot het verzekeren van naleving van een door de rechter opgelegde ontzegging van de rijbevoegdheid, kan als zodanig worden gekwalificeerd.²⁸ Op grond van de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) moet de vrijheidsbeneming in dat geval tot doel hebben de nakoming van de opgelegde verplichting te verzekeren en dient deze geen punitief karakter te hebben.²⁹

Van belang is dat een balans moet worden gevonden tussen het belang van de democratische rechtsorde om directe naleving van de opgelegde verplichting (in dit geval de rijontzegging) te verzekeren enerzijds en het recht op vrijheid van de veroordeelde anderzijds. Volgens het EHRM moet daarbij worden gekeken naar de aard van de verplichting, mede gelet op het voorwerp en het doel daarvan, de persoon die wordt gedetineerd, de bijzondere omstandigheden die tot de detentie hebben geleid en de duur van de detentie.³⁰

Het huidige straf(proces)recht kent de vorm van vervangende hechtenis reeds voor situaties waarin een opgelegde geldboete³¹, taakstraf³² of vrijheidsbeperkende maatregel niet wordt nageleefd.³³ Voor de eerste twee categorieën straffen geldt dat de verplichting tot het betalen van de geldboete of het uitvoeren van de taakstraf met de vervangende hechtenis geheel of gedeeltelijk komt te vervallen. Dit geldt niet voor de vrijheidsbeperkende maatregelen, zoals een gebiedsverbod of een contactverbod, die geldig blijven voor de resterende duur waarvoor deze zijn opgelegd.³⁴

Een opgelegde maatregel kan meerdere malen worden overtreden, wat ertoe kan leiden dat iemand meerdere malen in vervangende hechtenis wordt geplaatst. De term 'vervangende hechtenis' dekt de lading zo gezien strikt genomen dan ook niet. Dit wetsvoorstel introduceert 'vervangende' hechtenis gekoppeld aan de ontzegging van de rijbevoegdheid. Een relevant verschil met de hiervoor genoemde maatregelen is echter dat een door de rechter opgelegde rijontzegging wordt gekwalificeerd als straf (leed toevoegend) en niet als maatregel. In de toelichting wordt dit verschil onvoldoende onderkend.

In de toelichting ontbreekt de hiervoor geschetste belangenafweging in het licht van de Grondwet, het

²³ Memorie van toelichting, 4. Inhoud wetsvoorstel: naar een effectiever en eenvoudiger stelsel, 4.2 Vervangende hechtenis bij schending ontzegging rijbevoegdheid, 4.2.1. Algemeen.

²⁴ Zie onder meer EHRM 22 oktober 2018, nrs. 35553/12, 36678/12 en 36711/12 (S., V. en A. v. Denemarken), par. 77.

²⁵ Artikel 15, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat niemand zijn vrijheid mag worden ontnomen '[b]uiten de gevallen bij of krachtens de wet bepaald'. Artikel 5, eerste lid, aanhef, EVRM schrijft voor dat vrijheidsbeneming uitsluitend geschiedt in de onder a tot en met f genoemde gevallen en 'overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure'.

²⁶ Zie onder meer EHRM 15 december 2016, nr. 16483/12 (Khlaifia e.a. v. Italië).

²⁷ Artikel 5, eerste lid, onder b, EVRM.

²⁸ Crijns, J., 'Het recht op vrijheid en het habeas corpus-beginsel', in Gerards, J. (red.), Grondrechten: de nationale, Europese en internationale dimensie, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 2020, p. 231.

²⁹ Zie onder meer EHRM 26 juni 2023, nr. 84543/17 (Dugan v. Turkije), par. 41, EHRM 22 oktober 2018, nrs. 35553/12, 36678/12 en 36711/12 (S., V. en A. v. Denemarken), par. 80 en EHRM 25 december 2003, nr. 52792/99 (Vasileva v. Denemarken), par. 37. In het arrest Engel e.a. v. Nederland overweegt het hof dat vrijheidsbenemende straffen die slechts zijn bedoeld als afschrikking, niet onder de reikwijdte van artikel 5, eerste lid, onder b, EVRM kunnen worden gebracht. Die straffen vallen onder de fundamentele garanties zoals opgenomen in subparagraaf a (EHRM 8 juni 1976, nrs. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 en 5370/72 (Engel e.a. v. Nederland)).

³⁰ Zie onder meer EHRM 22 oktober 2018, nrs. 35553/12, 36678/12 en 36711/12 (S., V. en A. v. Denemarken), par. 82, EHRM 27 oktober 2010, nr. 28221/08 (Gatt v. Malta), par. 40 en EHRM 25 december 2003, nr. 52792/99 (Vasileva v. Denemarken), par. 38.

³¹ Artikel 24c Wetboek van Strafrecht.

³² Artikel 22d Wetboek van Strafrecht.

³³ Artikel 38w Wetboek van Strafrecht.

³⁴ Kamerstukken II 2010–2011, 32551, nr. 3, p. 13–14.



EVRM en het EU-Handvest. De noodzaak om aan de ontzegging van de rijbevoegdheid een vervangende hechtenis te koppelen om naleving van een opgelegde rijontzegging te bewerkstelligen, wordt in de toelichting niet gemotiveerd. Daarnaast wordt in de toelichting niet overwogen of andere, minder verstrekkende, mogelijkheden bestaan om naleving te bevorderen. De Afdeling acht dit vanuit grondrechtelijk perspectief van belang, in het bijzonder nu met de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis de opgelegde rijontzegging niet komt te vervallen.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te passen en de noodzaak en subsidiariteit van de voorgestelde verplichting tot het opleggen van vervangende hechtenis bij een ontzegging van de rijbevoegdheid dragend te motiveren in het licht van de Grondwet, het EVRM en het EU-Handvest.

Naar aanleiding van de bovenstaande opmerkingen is een nieuwe paragraaf 4.2.3 in de memorie van toelichting ingevoegd, waarin de noodzaak tot introductie van vervangende hechtenis in geval van niet-naleving van de ontzegging van de rijbevoegdheid is toegelicht in het licht van artikel 15 van Grondwet, artikel 5 van het EVRM en artikel 6 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Onder verwijzing naar de eerdere passage van onderhavig nader rapport op dit punt, is in de memorie van toelichting ook nader ingegaan op overwogen alternatieven voor (directe) vrijheidsbepaling bij niet-naleving van de ontzegging van de rijbevoegdheid.

Zoals door de Afdeling wordt onderkend, is de figuur van vervangende hechtenis niet nieuw. De met dit wetsvoorstel geïntroduceerde vervangende hechtenis bij niet-naleving van de ontzegging van de rijbevoegdheid vertoont sterke gelijkheid met de sinds 2012 bestaande vervangende hechtenis in geval van overtreding van de strafrechtelijke vrijheidsbepalende maatregel als bedoeld in artikel 38v Sr. Zowel ten aanzien van de vrijheidsbepalende maatregel als bij de ontzegging van de rijbevoegdheid betreft de mogelijke toepassing vervangende hechtenis een maatregel om de naleving te verzekeren van een gebod of verbod dat door de rechter is opgelegd als onderdeel van een veroordeling wegens een (ernstig) strafbaar feit. De vervangende hechtenis strekt in beide gevallen niet tot een extra bestraffing van het onderliggende gronddelict (leedtoevoeging), maar is uitsluitend bedoeld als stok achter de deur om de naleving van het betreffende verbod te verzekeren.³⁵ Dat de ontzegging van de rijbevoegdheid door de rechter wordt opgelegd als bijkomende straf en, anders dan artikel 38v Sr, niet als maatregel, doet hier niet aan af.

Bij de vormgeving van de vervangende hechtenis bij niet-naleving van de ontzegging van de rijbevoegdheid zijn verschillende waarborgen opgenomen dat de vervangende hechtenis proportioneel is en daadwerkelijk 'slechts' dient ter naleving van de ontzegging van de rijbevoegdheid en geen bestraffend karakter heeft. Zo stelt de rechter in ieder individueel geval de duur van de vervangende hechtenis vast die maximaal ten uitvoer wordt gelegd per keer dat niet aan de bijkomende straf wordt voldaan (artikel 179c, tweede lid, WVW). Deze duur dient niet verder te gaan dan noodzakelijk om de naleving van de rijontzegging te verzekeren. Vanuit proportionaliteitsoogpunt biedt deze bepaling ook de ruimte om de duur van de vervangende hechtenis te laten oplopen bij herhaalde overtreding van de ontzegging van de rijbevoegdheid. Daarnaast is van belang dat de totale duur van de vervangende hechtenis is gemaximeerd op zes maanden (artikel 179c, derde lid, WVW).

b. Straftoemingsvrijheid rechter

De rechter bepaalt bij zijn vonnis wat de duur van de vervangende hechtenis bedraagt indien de veroordeelde zich niet houdt aan de bijkomende straf van ontzegging van de rijbevoegdheid. Op basis van het wetsvoorstel bedraagt die duur minimaal twee weken. Dit houdt in dat een veroordeelde die zich niet houdt aan de bijkomende straf van ontzegging van de rijbevoegdheid, voor twee weken of langer in vervangende hechtenis wordt geplaatst als hij wordt aangehouden. De rechter-commissaris beveelt die vervangende hechtenis op vordering van de officier van justitie. De rechter-commissaris heeft daarbij de mogelijkheid te bepalen dat de vervangende hechtenis geheel of slechts gedeeltelijk ten uitvoer wordt gelegd.³⁶ De daadwerkelijke duur van de vervangende hechtenis kan daarmee minder dan de minimale twee weken bedragen.

De Afdeling wijst erop dat het opnemen van een wettelijke minimumduur voor de aan de rijontzegging te koppelen vervangende hechtenis de straftoemingsvrijheid van de rechter beperkt. Het laat de rechter geen ruimte om in individuele gevallen een uitzondering te maken en een lagere duur van de vervangende hechtenis op te leggen. Hierdoor heeft de rechter minder ruimte om verschillende

³⁵ Wat betreft de rijontzegging gaat het om een verbod: het is de veroordeelde gedurende de duur van de rijontzegging verboden om een motorrijtuig te besturen. Bij de vrijheidsbepalende maatregel kan het zowel gaan om een verbod (artikel 38v, tweede lid, onder a en b, Sr) als een gebod (artikel 38v, tweede lid, onder c en d, Sr) dat ziet op het gedrag van de veroordeelde.

³⁶ Voorgestelde toevoeging aan artikel 6:6:20, eerste lid, Wetboek van Strafvordering: 'de gehele of gedeeltelijke tenuitvoerlegging van de in het vonnis bepaalde vervangende hechtenis voor het geval dat de veroordeelde zich niet houdt aan de bijkomende straf van ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen.'



relevante factoren tegen elkaar af te wegen, hetgeen eerder tot disproportionele uitkomsten kan leiden.

Dit wordt deels ondervangen doordat de rechter-commissaris kan bepalen dat de bij vonnis opgelegde duur van de vervangende hechtenis maar gedeeltelijk ten uitvoer wordt gelegd.³⁷ Volgens de toelichting is dit echter alleen bij uitzondering mogelijk, namelijk als de rechter-commissaris oordeelt dat de duur van de vervangende hechtenis niet in verhouding staat tot de ernst van de overtreding.³⁸

Het is onduidelijk onder welke omstandigheden daarvan sprake kan zijn. De tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis kan immers alleen worden gevorderd indien de veroordeelde zich niet houdt aan de bijkomende straf van ontzegging van de rijbevoegdheid. De minimumduur van twee weken is blijkens de toelichting aan die overtreding gekoppeld, ongeacht de vraag of die overtreding gepaard is gegaan met rijden onder invloed of een andere verzwarende omstandigheid. Op basis waarvan de rechter-commissaris dan toch kan komen tot een lagere duur van tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis dan de in het wetsvoorstel opgenomen minimumduur van twee weken, blijkt niet uit de toelichting.

Daar komt bij dat de beslissing van de rechter-commissaris kan worden genomen zonder dat de veroordeelde wordt gehoord.³⁹ In dat geval heeft de veroordeelde geen mogelijkheid om omstandigheden aan te voeren op grond waarvan matiging van de vervangende hechtenis is aangewezen.

In dat verband wijst de Afdeling er nog op dat tegen de beslissing van de rechter-commissaris geen beroep open staat voor de veroordeelde.⁴⁰ Het wetsvoorstel wijzigt namelijk niet het artikel waarin de grondslag voor het instellen van beroep tegen een dergelijke beslissing is neergelegd. De mogelijkheid van beroep staat wel open tegen de vergelijkbare beslissing van de rechter-commissaris om de vervangende hechtenis ten uitvoer te leggen als een veroordeelde zich niet houdt aan een vrijheidsbepalende maatregel.⁴¹ Een veroordeelde heeft door het ontbreken van deze beroepsmogelijkheid dus geen zekerheid dat hij zich kan verweren tegen het bevel tot tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis en ontbeert de mogelijkheid op te komen tegen de beslissing van de rechter-commissaris daarover.

De Afdeling adviseert daarom het wetsvoorstel aan te passen zodat er geen minimumduur wordt verbonden aan de op te leggen vervangende hechtenis. Voorts adviseert de Afdeling er alsnog in te voorzien dat tegen de beslissing van de rechter-commissaris beroep open staat voor de veroordeelde.

Aan de bovenstaande opmerkingen over de minimale duur van de vervangende hechtenis is gevolg gegeven door een aanpassing van het voorgestelde artikel 179c, tweede lid, WvW. Daarnaast is paragraaf 4.2.2 van de memorie van toelichting aangevuld.

Om te verzekeren dat een veroordeelde een opgelegde ontzegging van de rijbevoegdheid naleeft, dient van de vervangende hechtenis een voldoende afschrikwekkende werking uit te gaan. Daarom is het nodig aan de vervangende hechtenis een minimale duur te verbinden. Een dergelijke minimale duur betreft uitdrukkelijk geen inperking van de straftoemettingsvrijheid van de rechter. De voorgestelde minimale duur doet niet af aan de mogelijkheid van de rechter-commissaris om maatwerk te bieden bij de toepassing van vervangende hechtenis in een individueel geval. De rechter-commissaris kan zowel besluiten de vervangende hechtenis voor een langere duur dan het minimum van drie dagen te bevelen⁴², als besluiten dat de vervangende hechtenis gedeeltelijk ten uitvoer wordt gelegd. Hierdoor kan in uitzonderlijke gevallen ook een kortere duur dan drie dagen worden toegepast. In de memorie van toelichting is geëxpliciteerd dat daarbij niet alleen de omstandigheden worden betrokken waaronder de overtreding van de ontzegging van de rijbevoegdheid plaatshad, maar ook acht kan worden geslagen op persoonlijke omstandigheden van de veroordeelde die maken dat een kortere duur van de vervangende hechtenis aangewezen is. De keerzijde van deze proportionaliteitsafweging is dat de duur vervangende hechtenis voldoende afschrikwekkend dient te zijn om te bewerkstelligen dat de veroordeelde zich in het vervolg wel aan de ontzegging van de rijbevoegdheid zal houden. Daarbij is de verwachting dat de vervangende hechtenis in de rechtspraak regelmatig

³⁷ Voorgestelde toevoeging aan artikel 6:6:20, eerste lid, Wetboek van Strafvordering: 'de gehele of gedeeltelijke tenuitvoerlegging van de in het vonnis bepaalde vervangende hechtenis voor het geval dat de veroordeelde zich niet houdt aan de bijkomende straf van ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen.'

³⁸ Memorie van toelichting, 4. Inhoud wetsvoorstel: naar een effectiever en eenvoudiger stelsel, 4.2 Vervangende hechtenis bij schending ontzegging rijbevoegdheid, 4.2.2. Omvang van de vervangende hechtenis.

³⁹ Het horen van de verdachte is geen verplichting op grond van artikel 6:6:20, derde lid, van het Wetboek van Strafvordering.

⁴⁰ Opvallend is dat in de toelichting wordt gesuggereerd dat wel beroep open staat tegen de beslissing van de rechter-commissaris bij de raadkamer van de rechtbank, zie hoofdstuk 7. Financiële en administratieve consequenties.

⁴¹ Artikel 6:6:22, eerste lid, onder a jo. artikel 6:6:20, eerste lid, onder b, Wetboek van Strafvordering.

⁴² Dit met inachtneming van de maximale duur die door de rechter in het vonnis is bepaald op grond van artikel 179c, tweede lid, Sr.



voor een langere duur dan het minimum van drie dagen zal worden toegepast.

Het op wetsniveau bepalen van een minimale duur van de vervangende hechtenis is daarnaast bepaald niet nieuw. In dit kader kan worden gewezen op de vervangende hechtenis bij niet-naleving van de vrijheidsbeperkende maatregel (artikel 38w, tweede lid, Sr), het niet naar behoren verrichten van een taakstraf (artikel 22d, derde lid, Sv), het uitblijven van betaling van een geldboete (artikel 24c, derde lid, Sv) en de vervangende jeugddetentie in minderjarigenzaken (artikelen 77n, derde lid, Sr en 6:6:30, vierde lid, Sv). Daarnaast kan met de mogelijkheid van gedeeltelijke tenuitvoerlegging, waarop hierna uitgebreider wordt ingegaan, door de rechter-commissaris in de praktijk tot een kortere vervangende hechtenis dan drie dagen worden besloten. Wel is in het advies van de Afdeling aanleiding gezien de oorspronkelijk voorgestelde minimale duur van de vervangende hechtenis van twee weken te verlagen naar drie dagen, waarmee aansluiting is gezocht bij de minimale duur van de vervangende hechtenis die wordt toegepast bij niet-naleving van de vrijheidsbeperkende maatregel (artikel 38w, tweede lid, Sr).

De Afdeling gaat ook in op het horen van de veroordeelde voorafgaand aan de beslissing van de rechter-commissaris op de vordering van het OM tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis. Het bestaande artikel 6:6:20, derde lid, Sv, bepaalt in dit verband dat de veroordeelde 'zo mogelijk' door de rechter-commissaris wordt gehoord. Hoewel geen sprake is van een absolute verplichting, is het horen van de verdachte weldegelijk het uitgangspunt. In het kader van de rechtsbescherming van de veroordeelde wordt daarnaast opgemerkt dat zodra de vordering tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis is ingediend, voor de veroordeelde die geen raadsman heeft door de raad voor rechtsbijstand een raadsman wordt aangewezen (artikel 6:6:3, derde lid, Sv). Ook deze raadsman kan omstandigheden aandragen op grond waarvan de rechter-commissaris kan besluiten tot een kortere vervangende hechtenis dan door het OM wordt gevorderd.

Met de Afdeling ben ik van mening dat voor de verdachte beroep dient open te staan tegen een beslissing van de rechter-commissaris tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis. Van meet af aan is ook beoogd dit beroep mogelijk te maken, op vergelijkbare wijze als nu het geval is bij beslissingen tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis in het kader van de vrijheidsbeperkende maatregel. Abusievelijk is nagelaten een daartoe strekkende wijziging van artikel 6:6:22 Sv op te nemen in het wetsvoorstel, bij gelegenheid van dit nader rapport is die wijziging alsnog aan het wetsvoorstel toegevoegd. Volledigheidshalve wordt daarbij opgemerkt dat dit beroep ook open wordt gesteld voor het OM, bijvoorbeeld in geval van een afwijzende beslissing op de vordering tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis, dan wel een beslissing tot toepassing van een kortere vervangende hechtenis dan door het OM werd gevorderd. Ook op dit punt is aangesloten bij de bestaande regeling in het kader van de vrijheidsbeperkende maatregel.

c. Ne bis in idem

De Afdeling adviseert als gezegd om, indien wordt gekozen voor de figuur van vervangende hechtenis, daaraan geen minimumduur te koppelen. Met inachtneming daarvan overweegt zij het volgende ten aanzien van het verbod op dubbele bestraffing (ne bis in idem).

Voor de lengte van de wettelijke minimumduur is aansluiting gezocht bij de straftoemingspraktijk ten aanzien van artikel 9 van de Wegenverkeerswet, aldus de toelichting. Dat artikel bevat de strafbaarstelling van het besturen van een motorrijtuig terwijl de bevoegdheid daartoe aan de betreffende persoon is ontzegd.⁴³ Uit de oriëntatiepunten voor straftoemeting van het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht (LOVS) volgt dat voor overtreding van dit artikel als richtlijn wordt gehanteerd dat een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van twee weken wordt opgelegd.⁴⁴

Deze koppeling met de straftoemeting op grond van artikel 9 van de Wegenverkeerswet is niet overtuigend. De vervangende hechtenis is immers niet bedoeld als straf voor overtreding van dat artikel, maar als dwangmiddel om naleving van een opgelegde rijontzegging te bewerkstelligen. Het karakter van de vervangende hechtenis verschilt daarmee wezenlijk van dat van een op te leggen straf. Door expliciet de duur van de vervangende hechtenis te koppelen aan de straf die wordt opgelegd voor overtreding van een strafbepaling, komt het wetsvoorstel op gespannen voet te staan met het beginsel van ne bis in idem.⁴⁵

⁴³ Artikel 9, eerste lid, Wegenverkeerswet: 'Het is degene die weet of redelijkerwijs moet weten dat hem bij rechterlijke uitspraak of strafbeschikking de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen is ontzegd, verboden gedurende de tijd dat hem die bevoegdheid is ontzegd, op de weg een motorrijtuig te besturen of als bestuurder te doen besturen.'

⁴⁴ LOVS, *Oriëntatiepunten voor straftoemeting en LOVS-afspraken*, december 2023, p. 17.

⁴⁵ In de jurisprudentie van het EHRM is bepaald dat de duur van de detentie van belang is in de te maken belangenafweging. Zie de uitwerking hiervan in paragraaf 3a.



Zoals eerder opgemerkt, is in de opmerkingen van de Afdeling aanleiding gezien om de aanvankelijk voorgestelde minimale duur van de vervangende hechtenis van twee weken te verminderen tot een minimum van drie dagen. Daarmee is ook de koppeling met de straftoemeting in geval van veroordeling wegens artikel 9 WVV losgelaten.

In de toelichting wordt slechts kort stilgestaan bij de verhouding van de vervangende hechtenis tot artikel 9 van de Wegenverkeerswet. Daarin wordt echter voorbij gegaan aan de vraag hoe de vervangende hechtenis in geval van overtreding van de opgelegde rijontzegging zich verhoudt tot vervolging op grond van artikel 9 Wegenverkeerswet in het licht van het verbod van dubbele bestraffing (ne bis in idem).

De Afdeling wijst in dat verband op de arresten van de Hoge Raad van 3 maart 2015 en 23 juni 2020.⁴⁶ Daaruit volgt dat voor toepassing van artikel 68 van het Wetboek van Strafrecht, waarin dit beginsel is gecodificeerd, in beginsel is vereist dat sprake is van meerdere onherroepelijke beslissingen van de strafrechter. Een beslissing van de rechter-commissaris over de ingediende vordering tot tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis kan niet als zodanig worden aangemerkt. Het betreft volgens de Hoge Raad geen materiële einduitspraak.⁴⁷

De Hoge Raad overweegt echter dat er uitzonderlijke situaties kunnen zijn waarin toch sprake is van overtreding van het verbod op dubbele bestraffing, ook al is geen sprake van meerdere onherroepelijke beslissingen van de strafrechter. Daarvoor moeten de vergelijkingsfactoren worden toegepast die zijn ontwikkeld in de jurisprudentie ten behoeve van de beoordeling of sprake is van 'hetzelfde feit'. Het gaat dan om de vraag of de verweten gedraging en de beschermde rechtsgoederen identiek of in hoge mate vergelijkbaar zijn.⁴⁸ In de toelichting ontbreekt een analyse hiervan.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling in de toelichting dragend te motiveren hoe de voorgestelde mogelijkheid tot oplegging van vervangende hechtenis zich verhoudt tot vervolging op grond van artikel 9 Wegenverkeerswet.

De bovenstaande opmerkingen hebben geleid tot aanvulling van paragraaf 4.2.4 van de memorie van toelichting.

Het uitgangspunt van het nieuwe stelsel is dat het OM na overtreding van een opgelegde ontzegging van de rijbevoegdheid ofwel kiest voor het indienen van een vordering tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis, ofwel voor het instellen van vervolging wegens overtreding van artikel 9 WVV. Dit wordt door het OM in diens aanvullend advies bij het wetsvoorstel ook bevestigd. De mogelijkheid om zowel de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis te vorderen als de overtreding van de ontzegging van de rijbevoegdheid afzonderlijk te vervolgen, is echter niet uitgesloten. Het bewandelen van beide wegen kan in specifieke situaties wenselijk zijn. Het OM noemt in het eerdergenoemde aanvullend advies de situatie waarin de in concreto toegepaste vervangende hechtenis van een kortere duur is dan de gevangenisstraf die passend wordt geacht bij een afzonderlijke vervolging wegens artikel 9 WVV.

De toepassing van de vervangende hechtenis en de aansluitende vervolging wegens artikel 9 WVV worden niet in strijd geacht met het verbod op dubbele bestraffing dat is neergelegd in artikel 68 Sr, noch met het daaraan ten grondslag liggende ne bis in idem-beginsel. De Afdeling stelt in dit verband terecht onder verwijzing naar jurisprudentie van de Hoge Raad dat de beslissing van de rechter-commissaris tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis geen materiële einduitspraak betreft. Ook doet zich niet de uitzonderlijke situatie voor dat die beslissing niettemin moet worden aangemerkt als een tweede vervolging wegens hetzelfde feit, zoals aan de orde was in het door de Afdeling aangehaalde arrest over de verenigbaarheid van het alcoholslotprogramma met een afzonderlijke strafrechtelijke vervolging. In het door de Afdeling aangehaalde arrest van 23 juni 2020 overwoog de Hoge Raad immers:

'De omstandigheid dat een gedraging aan de orde is gekomen in een procedure tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis bij de rechter-commissaris na een door de strafrechter vanwege een eerdere overtreding opgelegde vrijheidsbeperkende maatregel, brengt niet met zich dat in geval van vervolging van diezelfde gedraging wegens overtreding van een door de burgemeester gegeven bevel ter handhaving van de openbare orde sprake is van de uitzonderlijke situatie zoals bedoeld in het arrest van de Hoge Raad van 3 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:434 (Alcoholslotprogramma). Ook doen

⁴⁶ Hoge Raad 23 juni 2020, ECLI:NL:HR:2020:1104 en Hoge Raad 3 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:434. Het College van procureurs-generaal heeft ook naar het arrest van 23 juni 2020 verwezen in de aanvulling van de consultatiereactie d.d. 2 maart 2021.

⁴⁷ In de zin van artikelen 350–352 Wetboek van Strafrecht. Hoge Raad 23 juni 2020, ECLI:NL:HR:2020:1104, r.o. 5.3.3.

⁴⁸ Hoge Raad 3 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:434, r.o. 4.3.2.



zich geen wezenlijke samenloopproblemen voor als in dat arrest bedoeld, omdat het in de rede ligt dat de strafrechter – wanneer hij daartoe aanleiding ziet – de mogelijk door de rechter-commissaris bevolen tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis als relevante omstandigheid bij de strafoplegging betreft.⁴⁹

De hiervoor weergegeven passage had betrekking op de toepassing van vervangende hechtenis in verband met de niet-naleving van de vrijheidsbeperkende maatregel en aansluitende vervolging wegens artikel 184 Sr, maar kan op overeenkomstige wijze van toepassing worden geacht op de vervangende hechtenis na schending van de ontzegging van de rijbevoegdheid en aansluitende vervolging wegens artikel 9 WVW. Concluderend is bij het bewandelen van beide wegen geen sprake van een tweede veroordeling (de beslissing tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis is geen materiële einduitspraak en kan daarmee ook niet worden gelijkgesteld) en is ook geen sprake van hetzelfde feit (de vervangende hechtenis wordt opgelegd als onderdeel van de veroordeling wegens het gronddelict, de vervolging wegens artikel 9 WVW heeft geen betrekking op dat gronddelict, maar op de overtredingen van de ontzegging van de rijbevoegdheid).

d. Lengte minimumduur

Met inachtneming van het voorgaande maakt de Afdeling over de voorgestelde lengte van de minimumduur nog de volgende opmerkingen. Ten aanzien van de functie van de minimumduur als zodanig overweegt de regering dat daarvan een zodanige afschrikwekkende dreiging uitgaat dat veroordeelden zich zullen houden aan de opgelegde rijontzegging.⁵⁰ Dat van die afschrikwekkende werking pas sprake is bij een minimumduur van twee weken blijkt niet uit de toelichting.

De Afdeling wijst in dat verband op de memorie van toelichting bij de artikelen die zien op de mogelijkheid van het opleggen van vervangende hechtenis wegens het niet betalen van een opgelegde geldboete, het niet of niet naar behoren uitvoeren van een taakstraf of het niet naleven van een opgelegde vrijheidsbeperkende maatregel.⁵¹ Ook ten aanzien van die vormen van vervangende hechtenis is overwogen dat van een minimumduur van de vervangende hechtenis een afschrikwekkende dreiging uitgaat, waardoor veroordeelden zich zullen houden aan de opgelegde straf of maatregel. In die gevallen is echter gekozen voor een minimumduur van één dag, respectievelijk drie dagen. Dit verschilt aanzienlijk van de in het wetsvoorstel opgenomen periode van twee weken.

Waarom deze alternatieven niet zouden volstaan voor naleving van de ontzegging van de rijbevoegdheid wordt niet duidelijk gemaakt. In combinatie met het gegeven dat voor het bepalen van de lengte van de minimumduur aansluiting is gezocht bij de straftoemettingspraktijk van artikel 9 Wegenverkeerswet, lijkt de vervangende hechtenis hiermee een meer punitief karakter te krijgen. De noodzaak voor een minimumduur van twee weken is dan ook niet gegeven en staat op gespannen voet met voornoemde grondrechten.⁵²

In de toelichting ontbreekt daarbij een analyse van de mogelijke onbedoelde (negatieve) gevolgen die een vervangende hechtenis van minimaal twee weken kan hebben. Uit het WODC-onderzoek naar korte gevangenisstraffen blijkt dat de onbedoelde, (negatieve) effecten van korte gevangenisstraffen ook van toepassing zijn op situaties van vervangende hechtenis.⁵³ Een korte detentieduur kan ervoor zorgen dat sociale verbindingen verzwakken, waardoor de effectiviteit van die detentie zeer beperkt is. Mensen kunnen hun baan verliezen, moeten stoppen met hun opleiding of raken sociale contacten kwijt.⁵⁴ De toelichting besteedt aan deze effecten geen aandacht.

De Afdeling tekent aan dat in de consultatieversie van het wetsvoorstel geen minimumduur voor de vervangende hechtenis was opgenomen.⁵⁵ Het verdient daarom ook om die reden aanbeveling dit onderdeel van het voorstel in samenspraak met de relevante partners in de strafrechtketen opnieuw af te wegen.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling om de in het wetsvoorstel opgenomen minimumduur van twee weken voor de vervangende hechtenis in verband met de ontzegging van de rijbevoegdheid te heroverwegen.

⁴⁹ HR 23 juni 2020, ECLI:NL:HR:2020:1104, r.o. 5.4.2.

⁵⁰ Memorie van toelichting, 4. Inhoud wetsvoorstel: naar een effectiever en eenvoudiger stelsel, 4.2 Vervangende hechtenis bij schending ontzegging rijbevoegdheid, 4.2.2. Omvang van de vervangende hechtenis.

⁵¹ Artikelen 22d, 24c en 38w in het Wetboek van Strafrecht.

⁵² Onder meer artikel 5, eerste lid, onder b, EVRM.

⁵³ WODC, Korte vrijheidsstraffen, Cahier 2023-7, p. 86–87.

⁵⁴ WODC, Korte vrijheidsstraffen, Cahier 2023-7, p. 35.

⁵⁵ Consultatie Wet aanscherping maatregelen rijden onder invloed (internetconsultatie.nl).



De vervangende hechtenis na overtreding van de ontzegging van de rijbevoegdheid is niet bedoeld als een punitieve interventie. Zij dient slechts ter verzekering van de naleving van een reeds opgelegde ontzegging van de rijbevoegdheid. Indien na overtreding van de ontzegging van de rijbevoegdheid door het OM een extra straf voor die overtreding passend wordt geacht, ligt het in de rede dat vervolging wegens artikel 9 WVV wordt ingesteld.

Zoals eerder in dit nader rapport opgemerkt, is de eerder voorgestelde minimale duur van de vervangende hechtenis van twee weken in navolging van de opmerkingen van de Afdeling en in afstemming met de betrokken ketenpartners vervangen door een minimum van drie dagen. Met dit minimum wordt opvolging gegeven aan het advies van de Afdeling, terwijl nog steeds sprake is van een voldoende afschrikwekkende werking, waarmee een betere naleving van opgelegde ontzeggingen van de rijbevoegdheid wordt beoogd. De minimale duur van drie dagen is daarnaast in lijn met de minimale duur van de vervangende hechtenis in geval van overtreding van de vrijheidsbeperkende maatregel (artikel 38w, tweede lid, Sr). Benadrukt wordt dat sprake is van een minimum: wanneer de strafrechter een langere duur van de vervangende hechtenis geboden acht om de naleving van de ontzegging van de rijbevoegdheid te verzekeren, kan daartoe worden overgegaan. Daarnaast wordt in herinnering gebracht dat de rechter-commissaris in individuele gevallen kan besluiten om de vervangende hechtenis slechts gedeeltelijk ten uitvoer te leggen. Onder verwijzing naar het door de Afdeling aangehaalde WODC-onderzoek over korte vrijheidsstraffen, kan daarvoor aanleiding zijn indien de negatieve gevolgen van de vervangende hechtenis voor de veroordeelde niet in een redelijke verhouding staan tot het doel van die vervangende hechtenis, namelijk het verzekeren van de naleving van de opgelegde ontzegging van de rijbevoegdheid.

4. Samenloop tussen het strafrecht en het bestuursrecht

De Wegenverkeerswet kent een duaal handhavings- en sanctiestelsel, bestaande uit strafrechtelijke sancties en bestuurlijke maatregelen. In het geval van rijden onder invloed kan iemand strafrechtelijk worden vervolgd voor overtreding van de Wegenverkeerswet, waarvoor een gevangenisstraf, taakstraf of geldboete kan worden opgelegd. Daarnaast kan een ontzegging van de rijbevoegdheid worden opgelegd. Indien de veroordeelde binnen vijf jaar voor een tweede keer onherroepelijk wordt veroordeeld voor rijden onder invloed, wordt het rijbewijs van rechtswege ongeldig.

Bestuursrechtelijk kan diezelfde persoon worden onderworpen aan een educatieve maatregel of een onderzoek naar de geschiktheid door het CBR. De geldigheid van het rijbewijs wordt geschorst totdat iemand aan de educatieve maatregel heeft voldaan of geschikt is verklaard naar aanleiding van het onderzoek. De schorsing kan worden omgezet in een ongeldigverklaring indien iemand ongeschikt wordt bevonden om aan het verkeer deel te nemen of de educatieve maatregel niet of onvoldoende heeft afgerond.

Uit de toelichting blijkt dat de sancties in het strafrecht, de huidige recidiveregeling en de maatregelen uit het bestuursrecht niet altijd zonder problemen samenlopen. Beoogd wordt om te komen tot een effectievere aanpak, een vereenvoudiging van het stelsel en een verbetering van de uitvoering.⁵⁶ Eén van de voorstellen daarvoor is de bevoegdheid van de rechter om een rijbewijs ongeldig te verklaren. De rechter kan hiertoe overgaan als een ontzegging van de rijbevoegdheid wordt opgelegd en is al mogelijk bij één veroordeling, ongeacht eventuele eerdere veroordelingen. Daarmee onderscheidt de voorgestelde regeling zich van de huidige recidiveregeling, waarbij het rijbewijs van rechtswege ongeldig wordt na twee onherroepelijke veroordelingen.⁵⁷

De Afdeling merkt op dat het wenselijk is om duidelijk te maken op welke manier de overlap tussen de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke procedure met de voorgestelde maatregelen effectiever en eenvoudiger wordt. De huidige recidiveregeling is volgens de toelichting slechts van beperkte toegevoegde waarde nu in de praktijk blijkt dat het rijbewijs van een groot deel van de recidivisten op het moment van recidive al ongeldig is verklaard op grond van bestuursrechtelijke maatregelen. Met het voorstel lijkt hierin geen verschil te worden aangebracht. De ongeldigverklaring van het rijbewijs door het CBR en de strafrechtelijke ongeldigverklaring van het rijbewijs kunnen immers naast elkaar bestaan.

Het wetsvoorstel regelt expliciet dat de rechter een rijbewijs ongeldig kan verklaren indien het rijbewijs reeds door het CBR ongeldig is verklaard en omgekeerd.⁵⁸ In de impactanalyse van het CBR komt naar voren dat het lastig is om aan burgers uit te leggen dat er twee instanties zijn die onafhankelijk van elkaar het rijbewijs ongeldig kunnen verklaren. Dit probleem blijft met het wetsvoorstel

⁵⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 4. Inhoud wetsvoorstel: naar een effectiever en eenvoudiger stelsel.

⁵⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 4.4. Recidiveregeling ernstige verkeersdelicten.

⁵⁸ Artikel I, onderdeel M (artikel 179b, tweede lid, Wegenverkeerswet).



bestaan. Daarnaast wordt niet toegelicht of een bepaalde volgordelijkheid tussen de verschillende procedures wordt beoogd.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande om in de toelichting in te gaan op de vraag hoe de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke procedures zich tot elkaar verhouden en hoe een problematisch geachte samenloop tussen het strafrecht en bestuursrecht met de nieuwe regeling wordt verbeterd.

Aan bovenstaande opmerkingen is gevolg gegeven door de toevoeging van een nieuwe paragraaf 4.3.4 in de memorie van toelichting, waarin uitdrukkelijker wordt ingegaan op de vraag hoe de mogelijkheid van rechterlijke ongeldigverklaring van het rijbewijs zich verhoudt tot de bestuursrechtelijke mogelijkheden tot ongeldigverklaring van het rijbewijs door het CBR.

Benadrukt wordt dat dit wetsvoorstel niet tot doel heeft om de duale handhavingmogelijkheden van de WVV in te perken of samenloop uit te bannen. Dat tegen gedrag dat een gevaar voor de verkeersveiligheid oplevert zowel met bestuursrechtelijke als strafrechtelijke interventies kan worden opgetreden, is op zichzelf niet problematisch. In de praktijk is gebleken dat specifiek de samenloop tussen de recidiveregeling (artikel 123b WVV) en de bestuursrechtelijke mogelijkheden tot ongeldigverklaring van het rijbewijs wel als problematisch wordt ervaren. Uit de evaluatie van de recidiveregeling volgt onder meer dat de samenloop met (veelal op een eerder moment) opgelegde bestuursrechtelijke maatregelen ertoe leidt dat de recidiveregeling in de praktijk slechts beperkt effectief is in het tegengaan van rijden onder invloed (*Evaluatie Recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten*, bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 29 398, nr. 495, p. 68). Met het oog op de samenloop met eerdere bestuursrechtelijke interventies was vooral problematisch dat het rijbewijs door toepassing van de recidiveregeling van rechtswege (een tweede keer) ongeldig werd. In dit verband is in de evaluatie voorgesteld om de recidiveregeling om te vormen door een aparte, door de strafrechter op te leggen maatregel. Dit stelt de rechter in staat om bij de (strafrechtelijke) ongeldigverklaring van het rijbewijs rekening te houden met reeds ingezette bestuursrechtelijke interventies.

Het wetsvoorstel maakt het wel mogelijk dat een rijbewijs dat eerder door het CBR door toepassing van bestuursrechtelijke bevoegdheden ongeldig is verklaard, ook in een latere strafrechtelijke procedure ongeldig kan worden verklaard. Andersom is het ook mogelijk dat het CBR in de situatie dat een rijbewijs al eerder door een beslissing van de strafrechter ongeldig is geworden, op een later moment via de bestuursrechtelijke route besluit tot ongeldigverklaring van het rijbewijs. Dat een rijbewijs tegelijkertijd zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk ongeldig kan worden verklaard, is wenselijk omdat beide procedures verschillende consequenties (kunnen) hebben voor de voorwaarden waar betrokkene aan dient te voldoen om een nieuw rijbewijs te verkrijgen. De reden waarom het rijbewijs ongeldig is verklaard, is namelijk van belang voor eventuele onderzoeken die door het CBR dienen te worden gedaan voordat een nieuw rijbewijs wordt afgegeven. Dit doet zich vooral voor indien de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke ongeldigverklaring verschillende aanleidingen hebben. Indien het CBR een rijbewijs ongeldig verklaart in verband met gevaarlijk rijgedrag en betrokkene niet meewerkt aan een opgelegde educatieve maatregel gedrag en verkeer, is het denkbaar dat bij de beoordeling van een aanvraag voor een nieuw rijbewijs andere onderzoeken dienen plaats te vinden dan in geval de strafrechter een rijbewijs ongeldig verklaart als onderdeel van een veroordeling wegens rijden onder invloed. Bij de aanvraag van een nieuw rijbewijs nadat het rijbewijs ongeldig is verklaard door de strafrechter vraagt het CBR informatie op bij het OM over de reden van de ongeldigheid. Voordat een nieuw rijbewijs wordt afgegeven, moet de veroordeelde aantonen te beschikken over zowel de vereiste rijvaardigheid als over de lichamelijke en geestelijke geschiktheid. Afhankelijk van de overtreding en of de bestuurder al eerder de fout in is gegaan, kan het CBR besluiten dat nader onderzoek nodig is om de vereiste rijvaardigheid en/of geschiktheid aan te tonen. De mogelijkheid van samenloop van de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke ongeldigverklaring zorgt ervoor dat het CBR ten aanzien van beide trajecten in staat is om de juiste onderzoeken te verrichten op het moment dat betrokkene een nieuw rijbewijs aanvraagt.

5. Buitenlandse rijbewijzen

In het wetsvoorstel wordt aan de rechter de mogelijkheid gegeven om een rijbewijs ongeldig te verklaren. In de Wegenverkeerswet wordt onder 'rijbewijs' verstaan een rijbewijs zoals bedoeld in artikel 107 van die wet. Dat artikel is slechts van toepassing op Nederlandse rijbewijzen.⁵⁹ Het voorstel is daarmee alleen van toepassing op Nederlandse rijbewijzen en niet op rijbewijzen die zijn uitgegeven door buitenlandse bevoegde gezagsorganen aan personen die in Nederland woonachtig zijn. Niet duidelijk is of dit met het voorstel is beoogd. In de toelichting wordt hierop niet ingegaan.

⁵⁹ Zie artikel 108, eerste lid onder g en h, Wegenverkeerswet.



Indien is beoogd dat de voorgestelde mogelijkheid tot rechterlijke ongeldigverklaring een bredere toepassing heeft dan slechts Nederlandse rijbewijzen, wijst de Afdeling op het volgende. Het voorstel raakt dan namelijk aan het vrij verkeer van personen van de Europese Unie. Op grond van artikel 11, tweede lid, van de Richtlijn betreffende het rijbewijs is naleving van strafrechtelijke en politieke bepalingen inzake de geldigheid van het rijbewijs door een andere lidstaat dan de lidstaat waar het rijbewijs is uitgegeven mogelijk indien de houder van het rijbewijs in deze lidstaat woonachtig is.⁶⁰

De artikelen in de Wegenverkeerswet die niet alleen van toepassing zijn op een rijbewijs zoals bedoeld in artikel 107 van die wet, bevatten ieder een lid of zinsnede die luidt: 'Voor de toepassing van dit artikel wordt onder rijbewijs mede verstaan een rijbewijs, afgegeven door het daartoe bevoegde gezag buiten Nederland, waarvan de houder in Nederland woonachtig is.'⁶¹ In de voorgestelde bepaling voor ongeldigverklaring van het rijbewijs ontbreekt een dergelijke zinsnede, waarmee wordt afgeweken van de systematiek van de Wegenverkeerswet.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt te verduidelijken of het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

Bovenstaande opmerkingen van de Afdeling zijn opgevolgd. Net als bij de bestaande recidiveregeling het geval is, is beoogd dat ongeldigverklaring van het rijbewijs door de rechter ook kan plaatsvinden indien sprake is van een buitenlands rijbewijs en de houder van het rijbewijs in Nederland woonachtig is. Daarom is een op het bestaande artikel 123b, vijfde lid, WVV gelijkende bepaling als vierde lid toegevoegd aan het voorgestelde artikel 179b WVV.

6. Overgangsrecht

In het wetsvoorstel is een overgangsbepaling opgenomen die bepaalt dat de wet geen gevolgen heeft voor strafbare feiten die zijn begaan voor de inwerkingtreding van de wet. Volgens de toelichting is dit overgangsrecht opgenomen vanwege het verbod op terugwerkende kracht.

De Afdeling wijst in dit verband op artikel 1, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht. Daarin is bepaald dat bij veranderingen in de wetgeving na het tijdstip waarop het feit begaan is, de voor de verdachte meest gunstige bepalingen worden toegepast. Volgens de Afdeling kunnen de in het wetsvoorstel opgenomen bepalingen onder omstandigheden gunstiger zijn dan de huidige regelgeving.

De Afdeling adviseert de overgangsbepaling in het wetsvoorstel aan te passen.

Bovenstaand advies is opgevolgd door in de oorspronkelijk voorgestelde overgangsbepaling de verwijzing naar strafbare feiten die zijn begaan voor inwerkingtreding van het wetsvoorstel te schrappen.

Voor wat betreft rijbewijzen die voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ongeldig zijn geworden door toepassing van de recidiveregeling is overgangsrecht wel noodzakelijk. Immers dient verzekerd te worden dat de rechtsgevolgen van het ongeldig worden van dergelijke rijbewijzen ook na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel in stand blijven. Daarbij is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de artikelen 122 en 126 WVV toe te voegen aan de overgangsbepaling. Hiermee wordt onder meer verzekerd dat de registratie van door de recidiveregeling reeds ongeldig geworden rijbewijzen ook na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel in het rijbewijzenregister zichtbaar blijft (en handhaving mogelijk blijft op het moment dat de politie een verdachte staande houdt wiens rijbewijs volgens het rijbewijzenregister als gevolg van de recidiveregeling ongeldig is).

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt enkele verbeteringen van zuiver technische of redactionele aard in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting door te voeren.

⁶⁰ Richtlijn 2006/126/EG.

⁶¹ Zie bijvoorbeeld artikelen 123b, vijfde lid, 126, zevende lid, 179, achtste lid, 180, achtste lid, Wegenverkeerswet.



Ik moge u verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yesilgöz-Zegerius.*



Advies Raad van State

No. W16.23.00336/II
's-Gravenhage, 13 maart 2024

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 14 november 2023, no.2023002628, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en het Wetboek van Strafvordering in verband met het vervangen van de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten en het invoeren van diverse maatregelen die zijn gericht op een betere aanpak van rijden onder invloed (Wet verbetering aanpak rijden onder invloed), met memorie van toelichting.

Op 28 februari 2024 ontving de Afdeling het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens. De Afdeling vraagt aandacht voor de noodzaak dat zij, als laatste adviseur, dient te beschikken over alle over een voorstel uitgebrachte adviezen als bedoeld in aanwijzing 7.10 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Het wetsvoorstel strekt ertoe de aanpak van rijden onder invloed te verbeteren. De huidige recidiveregeling ernstige verkeersdelicten (artikel 123b Wegenverkeerswet 1994) komt te vervallen en wordt vervangen door verschillende strafrechtelijke maatregelen. Het wetsvoorstel koppelt deze maatregelen aan de ontzegging van de rijbevoegdheid. Daarnaast wijzigt het voorstel twee bepalingen ten aanzien van het rijden onder invloed in geval van gecombineerd gebruik van drugs en alcohol.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het belang van een effectieve aanpak van rijden onder invloed en andere zware verkeersdelicten. Tegelijkertijd merkt zij op dat met het wetsvoorstel de aanpak van rijden onder invloed wordt uitgebreid naar alle verkeersdelicten waarvoor een ontzegging van de rijbevoegdheid kan worden opgelegd, ook die verkeersdelicten waar geen sprake is van rijden onder invloed. De noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van die uitbreiding is onvoldoende toegelicht. Ook is niet duidelijk welke consequenties deze uitbreiding zal hebben voor de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel en hoe bestuurders worden geïnformeerd over de nieuwe maatregelen, die een afschrikkende werking beogen te hebben.

De Afdeling maakt een opmerking over de koppeling van vervangende hechtenis aan de opgelegde bijkomende straf van ontzegging van de rijbevoegdheid. Zij adviseert de toelichting aan te passen en daarin de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van de voorgestelde verplichting tot het opleggen van vervangende hechtenis bij een ontzegging van de rijbevoegdheid dragend te motiveren in het licht van de Grondwet, het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) en het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (hierna: EU-Handvest).

Daarbij adviseert de Afdeling het wetsvoorstel aan te passen zodat er geen minimumduur wordt verbonden aan de op te leggen vervangende hechtenis, gelet op de straftoemettingsvrijheid van de strafrechter. Indien wel wordt overgegaan tot het voorschrijven van een minimumduur adviseert de Afdeling de lengte daarvan te heroverwegen. In het verlengde daarvan adviseert de Afdeling dragend te motiveren dat het voorstel niet in strijd is met het beginsel van ne bis in idem.

Het wetsvoorstel beoogt de problematisch geachte samenloop tussen het bestuursrecht en strafrecht weg te nemen. Tegelijkertijd regelt het voorstel expliciet dat de rechter een rijbewijs ook ongeldig kan verklaren indien het rijbewijs reeds door het CBR ongeldig is verklaard en omgekeerd. De Afdeling adviseert in dit kader om toe te lichten hoe de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke procedures zich tot elkaar verhouden en hoe een problematische samenloop tussen het strafrecht en bestuursrecht met de nieuwe regeling wordt voorkomen.

De Afdeling maakt tot slot opmerkingen over het toepassingsbereik van het wetsvoorstel en de overgangsbepaling. Het wetsvoorstel is uitsluitend van toepassing op Nederlandse rijbewijzen en niet op rijbewijzen die in het buitenland zijn afgegeven aan personen die in Nederland woonachtig zijn. Niet duidelijk is of dit met het voorstel is beoogd.

Ten aanzien van de overgangsbepaling merkt de Afdeling op dat de in het wetsvoorstel opgenomen bepalingen onder omstandigheden gunstiger kunnen zijn dan de huidige regelgeving. De Afdeling adviseert daarom de overgangsbepaling, die regelt dat de wet geen gevolgen heeft voor strafbare feiten die zijn begaan voor de inwerkingtreding van de wet, uit het wetsvoorstel te halen.

In het licht van deze opmerkingen dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.



1. Inhoud en achtergrond van het wetsvoorstel

Rijden onder invloed vormt een groot gevaar voor de verkeersveiligheid. Het gaat daarbij om verkeersdeelneming onder invloed van alcohol, van een combinatie van alcohol en drugs of van verschillende soorten drugs, die de afgelopen jaren een verhoogd risico oplevert voor de verkeersveiligheid.¹ De regering acht het van belang om bestuurders die zich hieraan schuldig maken hard aan te pakken met effectieve sancties en maatregelen. De regering constateert dat de huidige recidiveregeling ernstige verkeersdelicten (hierna: de recidiveregeling) onvoldoende effectief is gebleken.² Zij stelt daarom voor de recidiveregeling te vervangen. Het wetsvoorstel vormt een aanvulling op de Wet aanscherping strafrechtelijke aansprakelijkheid ernstige verkeersdelicten die per 1 januari 2020 in werking is getreden.³

Op basis van de huidige recidiveregeling verliest een rijbewijs van rechtswege zijn geldigheid als de houder van dat rijbewijs binnen vijf jaar twee keer onherroepelijk is veroordeeld voor rijden onder invloed of voor weigering van een ademanalyse of een bloedonderzoek.⁴ Deze regeling wordt vervangen door een drietal maatregelen.

1. De rechter krijgt de bevoegdheid om de ontzegging van de rijbevoegdheid dadelijk uitvoerbaar te verklaren.
2. de rechter krijgt de mogelijkheid om bij oplegging van een ontzegging van de rijbevoegdheid het rijbewijs ongeldig te verklaren. Dit kan, anders dan onder de huidige recidiveregeling, ook al bij een eerste veroordeling.⁵
3. Voorzien wordt in de mogelijkheid om vervangende hechtenis toe te passen in geval van schending van een ontzegging van de rijbevoegdheid.⁶

Deze maatregelen zijn gekoppeld aan de mogelijkheid van het opleggen van een ontzegging van de rijbevoegdheid en zijn daarmee ook van toepassing op andere verkeersdelicten dan rijden onder invloed.

Het wetsvoorstel voorziet daarnaast in het doorvoeren van twee wijzigingen ten aanzien van het verbod voor het gecombineerd gebruik van alcohol en drugs in het verkeer. Met de voorgestelde wijziging kan voor het aantonen van het gecombineerd gebruik van alcohol worden volstaan met een ademanalyse, waar op dit moment in geval van gecombineerd gebruik voor beide typen gebruik een bloedonderzoek vereist is.⁷ Daarnaast wordt in de wet geëxpliciteerd dat een rijbewijs ook kan worden ingevorderd bij constatering van (een ernstig vermoeden van) rijden onder invloed van alcohol in combinatie met drugs.⁸

2. Reikwijdte van het wetsvoorstel

a. Uitbreiding aanpak rijden onder invloed

De voorgestelde strafrechtelijke maatregelen ter verbetering van de aanpak van rijden onder invloed worden gekoppeld aan de ontzegging van de rijbevoegdheid.⁹ Daarmee zijn deze maatregelen van toepassing op alle verkeersdelicten waarvoor ontzegging van de rijbevoegdheid als bijkomende straf kan worden opgelegd. Dit betekent dat deze maatregelen niet alleen van toepassing zijn op veroordelingen inzake rijden onder invloed, maar ook op andere overtredingen van de Wegenverkeerswet 1994 (hierna: Wegenverkeerswet) die leiden tot ontzegging van de rijbevoegdheid.

Dit zijn bijvoorbeeld situaties waarin iemand is veroordeeld voor het veroorzaken van gevaar op de weg, het veroorzaken van een verkeersongeval dat aan zijn schuld te wijten is en waardoor zwaar lichamelijk letsel is ontstaan of het verlaten van de plaats van een ongeval.¹⁰ Hiermee heeft het wetsvoorstel een aanzienlijk ruimere reikwijdte dan de huidige recidiveregeling, die alleen ziet op situaties waarin sprake is van rijden onder invloed.¹¹ In de toelichting wordt hierover slechts opgemerkt dat dit een bijkomend voordeel is van de voorgestelde wijziging van de Wegenverkeerswet.¹²

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 1. Inleiding.

² Memorie van toelichting, paragraaf 4. Inhoud wetsvoorstel: naar een effectiever en eenvoudiger stelsel.

³ Stb. 2019, 413.

⁴ Artikel 123b Wegenverkeerswet 1994.

⁵ Artikel I, onderdeel M (artikel 179b Wegenverkeerswet) en onderdeel N (artikel 180 Wegenverkeerswet).

⁶ Artikel I, onderdeel M (artikel 179c Wegenverkeerswet).

⁷ Artikel I, onderdeel A (artikel 8, vijfde lid, Wegenverkeerswet).

⁸ Artikel I, onderdeel K (artikel 164, tweede lid, Wegenverkeerswet).

⁹ Artikel I, onderdeel M (artikel 179b en 179c Wegenverkeerswet) en onderdeel N (artikel 180 Wegenverkeerswet).

¹⁰ Artikel 179, eerste en tweede lid jo. artikel 5, artikel 6 en artikel 7, eerste lid, Wegenverkeerswet.

¹¹ Artikel I, onderdeel F (artikel 123b Wegenverkeerswet vervalt).

¹² Memorie van toelichting, 4.4. Recidiveregeling ernstige verkeersdelicten.



De toelichting gaat niet in op de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van het uitbreiden van de aanpak van rijden onder invloed naar andere verkeersdelicten. Niet wordt aangetoond dat de huidige aanpak van deze andere verkeersdelicten tekortschiet en uitbreiding van de handhavingsmogelijkheden noodzakelijk is. De in de toelichting gepresenteerde problemen van samenloop tussen de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke aanpak van rijden onder invloed gaan niet, of in mindere mate, op voor verkeersdelicten waarin alcohol en drugs geen rol spelen.

Ook blijkt niet uit de toelichting of ten aanzien van die andere delicten is gekeken naar alternatieve, minder ingrijpende mogelijkheden om de verkeersveiligheid te verbeteren. Het ontbreken van dit inzicht is te meer problematisch omdat met de voorgestelde maatregelen vergaande inbreuken (kunnen) worden gemaakt op de rechten en vrijheden van burgers.¹³

De Afdeling adviseert in de toelichting dragend te motiveren dat het noodzakelijk, proportioneel en subsidiair is om de aanpak van rijden onder invloed uit te breiden naar andere verkeersdelicten.

b. Uitvoeringsconsequenties

Het vergroten van de reikwijdte van de voorgestelde regeling brengt consequenties met zich mee voor de uitvoering. In de toelichting ontbreekt een uitwerking van de te verwachten toename van het aantal zaken onder het regime van de voorgestelde regeling ten opzichte van de huidige recidiveregeling. Wel wordt onderkend dat de introductie van de rechterlijke ongeldigverklaring en het feit dat die ongeldigverklaring ook van toepassing is op andere delicten dan rijden onder invloed vraagt om extra capaciteit bij het CBR en de rechtspraak.¹⁴

Een motivering van de omvang van de benodigde extra capaciteit en een concrete uitwerking van de vraag hoe in die capaciteit wordt voorzien ontbreken echter. Volgens de toelichting zijn wel inschattingen gemaakt van de gevolgen voor de uitvoering. Een uitvoeringstoets is echter niet beschikbaar. De regering is voornemens een uitvoeringstoets uit te laten voeren als het wetsvoorstel door de Tweede Kamer wordt aangenomen.

De Afdeling merkt op dat het voor de oordeelsvorming in de Tweede Kamer van belang dat is de gevolgen van het wetsvoorstel voor de uitvoering van tevoren in kaart te brengen. Uit de toelichting blijkt de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel en de daarvoor noodzakelijke extra capaciteit op dit moment onvoldoende.

De Afdeling merkt daarnaast op dat een uiteenzetting van de wijze waarop de nieuwe maatregelen bekend zullen worden gemaakt, ontbreekt. Volgens de toelichting moet de gepercipieerde pakkans zo hoog mogelijk zijn voor een effectieve handhaving van verkeersregels.¹⁵ Dit wordt niet alleen bepaald door de objectieve pakkans, maar ook door bijvoorbeeld voorlichtingscampagnes en berichtgeving in de media, aldus de toelichting.

Over een communicatiestrategie ten aanzien van de nieuwe maatregelen wordt in de toelichting echter niets opgemerkt. Daarmee is niet duidelijk op welke wijze uitvoering zal worden gegeven aan de beoogde afschrikwekkende werking van de nieuwe maatregelen. De Afdeling adviseert daarom om in de toelichting aandacht te besteden aan de bekendheid van de nieuwe maatregelen.

De Afdeling adviseert toe te lichten welke consequenties de uitbreiding van de aanpak van rijden onder invloed naar andere verkeersdelicten zal hebben voor de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. De Afdeling adviseert daarnaast uiteen te zetten hoe bestuurders worden geïnformeerd over de nieuwe maatregelen.

3. Vervangende hechtenis

a. Grondrechten

Met het wetsvoorstel wordt de rechter verplicht om aan de oplegging van de bijkomende straf van ontzegging van de rijbevoegdheid een vervangende hechtenis te koppelen voor het geval niet aan de rijontzegging wordt voldaan.¹⁶ De rechter bepaalt de maximale duur van de vervangende hechtenis voor iedere keer dat niet aan de bijkomende straf wordt voldaan en is daarbij gebonden aan een minimumduur van twee weken. In totaal kan de opgelegde vervangende hechtenis maximaal zes

¹³ Op een uitwerking van die inbreuk op rechten en vrijheden gaat de Afdeling in paragraaf 3 in.

¹⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 7. Financiële en administratieve consequenties.

¹⁵ Memorie van toelichting, 6. Handhavingsaspecten.

¹⁶ Artikel I, onderdeel M (artikel 179c Wegenverkeerswet).



maanden bedragen. Tenuitvoerlegging van de hechtenis vervangt de ontzegging van de rijbevoegdheid niet, maar betreft volgens de toelichting een dwangmiddel om naleving van deze opgelegde bijkomende straf af te dwingen.¹⁷

Volgens de toelichting is dit middel nodig, omdat het voorkomt dat notoire overtreeders blijven deelnemen aan het gemotoriseerde verkeer ondanks dat aan hen een rijontzegging is opgelegd.¹⁸ Het kan in dergelijke situaties uit een oogpunt van verkeersveiligheid noodzakelijk zijn deze overtreeders met spoed van de weg te halen. Dat kan door spoedeisende toepassing van de opgelegde vervangende hechtenis, aldus de toelichting.

Vervangende hechtenis is een vorm van vrijheidsbeneming, waarmee fundamentele rechten, waaronder het recht op vrijheid zoals onder meer vervat in artikel 15 Grondwet, artikel 5 EVRM en artikel 6 EU-Handvest, worden beperkt. Vrijheidsbeneming dient een ultimum remedium te zijn en alleen te worden ingezet als daartoe een noodzaak bestaat. Als het beoogde doel ook kan worden bereikt door minder ingrijpende middelen, dan dient daarvan gebruik te worden gemaakt.¹⁹ Onder omstandigheden is vrijheidsbeneming om naleving van een door de rechter opgelegde straf of maatregel te bewerkstelligen mogelijk. De voorwaarden voor vrijheidsbeneming dienen in het nationale recht duidelijk te worden gedefinieerd²⁰ en de toepassing daarvan dient voorzienbaar te zijn.²¹

Eén van de mogelijkheden op basis van het EVRM betreft vrijheidsbeneming om naleving van een door de rechter gegeven bevel te verzekeren.²² De voorgestelde vervangende hechtenis, strekkende tot het verzekeren van naleving van een door de rechter opgelegde ontzegging van de rijbevoegdheid, kan als zodanig worden gekwalificeerd.²³ Op grond van de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) moet de vrijheidsbeneming in dat geval tot doel hebben de nakoming van de opgelegde verplichting te verzekeren en dient deze geen punitief karakter te hebben.²⁴

Van belang is dat een balans moet worden gevonden tussen het belang van de democratische rechtsorde om directe naleving van de opgelegde verplichting (in dit geval de rijontzegging) te verzekeren enerzijds en het recht op vrijheid van de veroordeelde anderzijds. Volgens het EHRM moet daarbij worden gekeken naar de aard van de verplichting, mede gelet op het voorwerp en het doel daarvan, de persoon die wordt gedetineerd, de bijzondere omstandigheden die tot de detentie hebben geleid en de duur van de detentie.²⁵

Het huidige straf(proces)recht kent de vorm van vervangende hechtenis reeds voor situaties waarin een opgelegde geldboete²⁶, taakstraf²⁷ of vrijheidsbeperkende maatregel niet wordt nageleefd.²⁸ Voor de eerste twee categorieën straffen geldt dat de verplichting tot het betalen van de geldboete of het uitvoeren van de taakstraf met de vervangende hechtenis geheel of gedeeltelijk komt te vervallen. Dit geldt niet voor de vrijheidsbeperkende maatregelen, zoals een gebiedsverbod of een contactverbod, die geldig blijven voor de resterende duur waarvoor deze zijn opgelegd.²⁹

Een opgelegde maatregel kan meerdere malen worden overtreden, wat ertoe kan leiden dat iemand meerdere malen in vervangende hechtenis wordt geplaatst. De term 'vervangende hechtenis' dekt de

¹⁷ Memorie van toelichting, 4. Inhoud wetsvoorstel: naar een effectiever en eenvoudiger stelsel, 4.2 Vervangende hechtenis bij schending ontzegging rijbevoegdheid, 4.2.1. Algemeen.

¹⁸ Memorie van toelichting, 4. Inhoud wetsvoorstel: naar een effectiever en eenvoudiger stelsel, 4.2 Vervangende hechtenis bij schending ontzegging rijbevoegdheid, 4.2.1. Algemeen.

¹⁹ Zie onder meer EHRM 22 oktober 2018, nrs. 35553/12, 36678/12 en 36711/12 (S., V. en A. v. Denemarken), par. 77.

²⁰ Artikel 15, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat niemand zijn vrijheid mag worden ontnomen '[b]uiten de gevallen bij of krachtens de wet bepaald'. Artikel 5, eerste lid, aanhef, EVRM schrijft voor dat vrijheidsbeneming uitsluitend geschiedt in de onder a tot en met f genoemde gevallen en 'overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure'.

²¹ Zie onder meer EHRM 15 december 2016, nr. 16483/12 (Khlaifia e.a. v. Italië).

²² Artikel 5, eerste lid, onder b, EVRM.

²³ Crijns, J., 'Het recht op vrijheid en het habeas corpus-beginsel', in Gerards, J. (red.), Grondrechten: de nationale, Europese en internationale dimensie, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 2020, p. 231.

²⁴ Zie onder meer EHRM 26 juni 2023, nr. 84543/17 (Dugan v. Turkije), par. 41, EHRM 22 oktober 2018, nrs. 35553/12, 36678/12 en 36711/12 (S., V. en A. v. Denemarken), par. 80 en EHRM 25 december 2003, nr. 52792/99 (Vasileva v. Denemarken), par. 37. In het arrest Engel e.a. v. Nederland overweegt het hof dat vrijheidsbenemende straffen die slechts zijn bedoeld als afschrikking, niet onder de reikwijdte van artikel 5, eerste lid, onder b, EVRM kunnen worden gebracht. Die straffen vallen onder de fundamentele garanties zoals opgenomen in subparagraaf a (EHRM 8 juni 1976, nrs. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 en 5370/72 (Engel e.a. v. Nederland)).

²⁵ Zie onder meer EHRM 22 oktober 2018, nrs. 35553/12, 36678/12 en 36711/12 (S., V. en A. v. Denemarken), par. 82, EHRM 27 oktober 2010, nr. 28221/08 (Gatt v. Malta), par. 40 en EHRM 25 december 2003, nr. 52792/99 (Vasileva v. Denemarken), par. 38.

²⁶ Artikel 24c Wetboek van Strafrecht.

²⁷ Artikel 22d Wetboek van Strafrecht.

²⁸ Artikel 38w Wetboek van Strafrecht.

²⁹ Kamerstukken II 2010-2011, 32551, nr. 3, p. 13-14.



lading zo gezien strikt genomen dan ook niet. Dit wetsvoorstel introduceert ‘vervangende’ hechtenis gekoppeld aan de ontzegging van de rijbevoegdheid. Een relevant verschil met de hiervoor genoemde maatregelen is echter dat een door de rechter opgelegde rijontzegging wordt gekwalificeerd als straf (leed toevoegend) en niet als maatregel. In de toelichting wordt dit verschil onvoldoende onderkend.

In de toelichting ontbreekt de hiervoor geschetste belangenafweging in het licht van de Grondwet, het EVRM en het EU-Handvest. De noodzaak om aan de ontzegging van de rijbevoegdheid een vervangende hechtenis te koppelen om naleving van een opgelegde rijontzegging te bewerkstelligen, wordt in de toelichting niet gemotiveerd. Daarnaast wordt in de toelichting niet overwogen of andere, minder verstrekende, mogelijkheden bestaan om naleving te bevorderen. De Afdeling acht dit vanuit grondrechtelijk perspectief van belang, in het bijzonder nu met de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis de opgelegde rijontzegging niet komt te vervallen.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te passen en de noodzaak en subsidiariteit van de voorgestelde verplichting tot het opleggen van vervangende hechtenis bij een ontzegging van de rijbevoegdheid dragend te motiveren in het licht van de Grondwet, het EVRM en het EU-Handvest.

b. Straftoematingsvrijheid rechter

De rechter bepaalt bij zijn vonnis wat de duur van de vervangende hechtenis bedraagt indien de veroordeelde zich niet houdt aan de bijkomende straf van ontzegging van de rijbevoegdheid. Op basis van het wetsvoorstel bedraagt die duur minimaal twee weken. Dit houdt in dat een veroordeelde die zich niet houdt aan de bijkomende straf van ontzegging van de rijbevoegdheid, voor twee weken of langer in vervangende hechtenis wordt geplaatst als hij wordt aangehouden. De rechter-commissaris beveelt die vervangende hechtenis op vordering van de officier van justitie. De rechter-commissaris heeft daarbij de mogelijkheid te bepalen dat de vervangende hechtenis geheel of slechts gedeeltelijk ten uitvoer wordt gelegd.³⁰ De daadwerkelijke duur van de vervangende hechtenis kan daarmee minder dan de minimale twee weken bedragen.

De Afdeling wijst erop dat het opnemen van een wettelijke minimumduur voor de aan de rijontzegging te koppelen vervangende hechtenis de straftoematingsvrijheid van de rechter beperkt. Het laat de rechter geen ruimte om in individuele gevallen een uitzondering te maken en een lagere duur van de vervangende hechtenis op te leggen. Hierdoor heeft de rechter minder ruimte om verschillende relevante factoren tegen elkaar af te wegen, hetgeen eerder tot disproportionele uitkomsten kan leiden.

Dit wordt deels ondervangen doordat de rechter-commissaris kan bepalen dat de bij vonnis opgelegde duur van de vervangende hechtenis maar gedeeltelijk ten uitvoer wordt gelegd.³¹ Volgens de toelichting is dit echter alleen bij uitzondering mogelijk, namelijk als de rechter-commissaris oordeelt dat de duur van de vervangende hechtenis niet in verhouding staat tot de ernst van de overtreding.³²

Het is onduidelijk onder welke omstandigheden daarvan sprake kan zijn. De tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis kan immers alleen worden gevorderd indien de veroordeelde zich niet houdt aan de bijkomende straf van ontzegging van de rijbevoegdheid. De minimumduur van twee weken is blijkens de toelichting aan die overtreding gekoppeld, ongeacht de vraag of die overtreding gepaard is gegaan met rijden onder invloed of een andere verzwarende omstandigheid. Op basis waarvan de rechter-commissaris dan toch kan komen tot een lagere duur van tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis dan de in het wetsvoorstel opgenomen minimumduur van twee weken, blijkt niet uit de toelichting.

Daar komt bij dat de beslissing van de rechter-commissaris kan worden genomen zonder dat de veroordeelde wordt gehoord.³³ In dat geval heeft de veroordeelde geen mogelijkheid om omstandigheden aan te voeren op grond waarvan matiging van de vervangende hechtenis is aangewezen.

In dat verband wijst de Afdeling er nog op dat tegen de beslissing van de rechter-commissaris geen

³⁰ Voorgestelde toevoeging aan artikel 6:6:20, eerste lid, Wetboek van Strafvordering: ‘de gehele of gedeeltelijke tenuitvoerlegging van de in het vonnis bepaalde vervangende hechtenis voor het geval dat de veroordeelde zich niet houdt aan de bijkomende straf van ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen.’

³¹ Voorgestelde toevoeging aan artikel 6:6:20, eerste lid, Wetboek van Strafvordering: ‘de gehele of gedeeltelijke tenuitvoerlegging van de in het vonnis bepaalde vervangende hechtenis voor het geval dat de veroordeelde zich niet houdt aan de bijkomende straf van ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen.’

³² Memorie van toelichting, 4. Inhoud wetsvoorstel: naar een effectiever en eenvoudiger stelsel, 4.2 Vervangende hechtenis bij schending ontzegging rijbevoegdheid, 4.2.2. Omvang van de vervangende hechtenis.

³³ Het horen van de verdachte is geen verplichting op grond van artikel 6:6:20, derde lid, van het Wetboek van Strafvordering.



beroep open staat voor de veroordeelde.³⁴ Het wetsvoorstel wijzigt namelijk niet het artikel waarin de grondslag voor het instellen van beroep tegen een dergelijke beslissing is neergelegd. De mogelijkheid van beroep staat wel open tegen de vergelijkbare beslissing van de rechter-commissaris om de vervangende hechtenis ten uitvoer te leggen als een veroordeelde zich niet houdt aan een vrijheidsbepkende maatregel.³⁵ Een veroordeelde heeft door het ontbreken van deze beroepsmogelijkheid dus geen zekerheid dat hij zich kan verweren tegen het bevel tot tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis en ontbeert de mogelijkheid op te komen tegen de beslissing van de rechter-commissaris daarover.

De Afdeling adviseert daarom het wetsvoorstel aan te passen zodat er geen minimumduur wordt verbonden aan de op te leggen vervangende hechtenis. Voorts adviseert de Afdeling er alsnog in te voorzien dat tegen de beslissing van de rechter-commissaris beroep open staat voor de veroordeelde.

c. Ne bis in idem

De Afdeling adviseert als gezegd om, indien wordt gekozen voor de figuur van vervangende hechtenis, daaraan geen minimumduur te koppelen. Met inachtneming daarvan overweegt zij het volgende ten aanzien van het verbod op dubbele bestraffing (*ne bis in idem*).

Voor de lengte van de wettelijke minimumduur is aansluiting gezocht bij de straftoemingspraktijk ten aanzien van artikel 9 van de Wegenverkeerswet, aldus de toelichting. Dat artikel bevat de strafbaarstelling van het besturen van een motorrijtuig terwijl de bevoegdheid daartoe aan de betreffende persoon is ontzegd.³⁶ Uit de oriëntatiepunten voor straftoemering van het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht (LOVS) volgt dat voor overtreding van dit artikel als richtlijn wordt gehanteerd dat een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van twee weken wordt opgelegd.³⁷

Deze koppeling met de straftoemering op grond van artikel 9 van de Wegenverkeerswet is niet overtuigend. De vervangende hechtenis is immers niet bedoeld als straf voor overtreding van dat artikel, maar als dwangmiddel om naleving van een opgelegde rijontzegging te bewerkstelligen. Het karakter van de vervangende hechtenis verschilt daarmee wezenlijk van dat van een op te leggen straf. Door expliciet de duur van de vervangende hechtenis te koppelen aan de straf die wordt opgelegd voor overtreding van een strafbepaling, komt het wetsvoorstel op gespannen voet te staan met het beginsel van *ne bis in idem*.³⁸

In de toelichting wordt slechts kort stilgestaan bij de verhouding van de vervangende hechtenis tot artikel 9 van de Wegenverkeerswet. Daarin wordt echter voorbij gegaan aan de vraag hoe de vervangende hechtenis in geval van overtreding van de opgelegde rijontzegging zich verhoudt tot vervolging op grond van artikel 9 Wegenverkeerswet in het licht van het verbod van dubbele bestraffing (*ne bis in idem*).

De Afdeling wijst in dat verband op de arresten van de Hoge Raad van 3 maart 2015 en 23 juni 2020.³⁹ Daaruit volgt dat voor toepassing van artikel 68 van het Wetboek van Strafrecht, waarin dit beginsel is gecodificeerd, in beginsel is vereist dat sprake is van meerdere onherroepelijke beslissingen van de strafrechter. Een beslissing van de rechter-commissaris over de ingediende vordering tot tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis kan niet als zodanig worden aangemerkt. Het betreft volgens de Hoge Raad geen materiële einduitspraak.⁴⁰

De Hoge Raad overweegt echter dat er uitzonderlijke situaties kunnen zijn waarin toch sprake is van overtreding van het verbod op dubbele bestraffing, ook al is geen sprake van meerdere onherroepelijke beslissingen van de strafrechter. Daarvoor moeten de vergelijkingsfactoren worden toegepast die zijn ontwikkeld in de jurisprudentie ten behoeve van de beoordeling of sprake is van 'hetzelfde feit'. Het gaat dan om de vraag of de verweten gedraging en de beschermde rechtsgoederen identiek of in hoge mate vergelijkbaar zijn.⁴¹ In de toelichting ontbreekt een analyse hiervan.

³⁴ Opvallend is dat in de toelichting wordt gesuggereerd dat wel beroep open staat tegen de beslissing van de rechter-commissaris bij de raadkamer van de rechtbank, zie hoofdstuk 7. Financiële en administratieve consequenties.

³⁵ Artikel 6:6:22, eerste lid, onder a jo. artikel 6:6:20, eerste lid, onder b, Wetboek van Strafvordering.

³⁶ Artikel 9, eerste lid, Wegenverkeerswet: 'Het is degene die weet of redelijkerwijs moet weten dat hem bij rechterlijke uitspraak of strafbeschikking de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen is ontzegd, verboden gedurende de tijd dat hem die bevoegdheid is ontzegd, op de weg een motorrijtuig te besturen of als bestuurder te doen besturen.'

³⁷ LOVS, *Oriëntatiepunten voor straftoemering en LOVS-afspraken*, december 2023, p. 17.

³⁸ In de jurisprudentie van het EHRM is bepaald dat de duur van de detentie van belang is in de te maken belangenafweging. Zie de uitwerking hiervan in paragraaf 3a.

³⁹ Hoge Raad 23 juni 2020, ECLI:NL:HR:2020:1104 en Hoge Raad 3 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:434. Het College van procureurs-generaal heeft ook naar het arrest van 23 juni 2020 verwezen in de aanvulling van de consultatiereactie d.d. 2 maart 2021.

⁴⁰ In de zin van artikelen 350-352 Wetboek van Strafrecht. Hoge Raad 23 juni 2020, ECLI:NL:HR:2020:1104, r.o. 5.3.3.

⁴¹ Hoge Raad 3 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:434, r.o. 4.3.2.



Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling in de toelichting dragend te motiveren hoe de voorgestelde mogelijkheid tot oplegging van vervangende hechtenis zich verhoudt tot vervolging op grond van artikel 9 Wegenverkeerswet.

d. Lengte minimumduur

Met inachtneming van het voorgaande maakt de Afdeling over de voorgestelde lengte van de minimumduur nog de volgende opmerkingen. Ten aanzien van de functie van de minimumduur als zodanig overweegt de regering dat daarvan een zodanige afschrikwekkende dreiging uitgaat dat veroordeelden zich zullen houden aan de opgelegde rijontzegging.⁴² Dat van die afschrikwekkende werking pas sprake is bij een minimumduur van twee weken blijkt niet uit de toelichting.

De Afdeling wijst in dat verband op de memorie van toelichting bij de artikelen die zien op de mogelijkheid van het opleggen van vervangende hechtenis wegens het niet betalen van een opgelegde geldboete, het niet of niet naar behoren uitvoeren van een taakstraf of het niet naleven van een opgelegde vrijheidsbeperkende maatregel.⁴³ Ook ten aanzien van die vormen van vervangende hechtenis is overwogen dat van een minimumduur van de vervangende hechtenis een afschrikwekkende dreiging uitgaat, waardoor veroordeelden zich zullen houden aan de opgelegde straf of maatregel. In die gevallen is echter gekozen voor een minimumduur van één dag, respectievelijk drie dagen. Dit verschilt aanzienlijk van de in het wetsvoorstel opgenomen periode van twee weken.

Waarom deze alternatieven niet zouden volstaan voor naleving van de ontzegging van de rijbevoegdheid wordt niet duidelijk gemaakt. In combinatie met het gegeven dat voor het bepalen van de lengte van de minimumduur aansluiting is gezocht bij de straftoemingspraktijk van artikel 9 Wegenverkeerswet, lijkt de vervangende hechtenis hiermee een meer punitief karakter te krijgen. De noodzaak voor een minimumduur van twee weken is dan ook niet gegeven en staat op gespannen voet met voornoemde grondrechten.⁴⁴

In de toelichting ontbreekt daarbij een analyse van de mogelijke onbedoelde (negatieve) gevolgen die een vervangende hechtenis van minimaal twee weken kan hebben. Uit het WODC-onderzoek naar korte gevangenisstraffen blijkt dat de onbedoelde, (negatieve) effecten van korte gevangenisstraffen ook van toepassing zijn op situaties van vervangende hechtenis.⁴⁵ Een korte detentieduur kan ervoor zorgen dat sociale verbindingen verzwakken, waardoor de effectiviteit van die detentie zeer beperkt is. Mensen kunnen hun baan verliezen, moeten stoppen met hun opleiding of raken sociale contacten kwijt.⁴⁶ De toelichting besteedt aan deze effecten geen aandacht.

De Afdeling tekent aan dat in de consultatieversie van het wetsvoorstel geen minimumduur voor de vervangende hechtenis was opgenomen.⁴⁷ Het verdient daarom ook om die reden aanbeveling dit onderdeel van het voorstel in samenspraak met de relevante partners in de strafrechtketen opnieuw af te wegen.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling om de in het wetsvoorstel opgenomen minimumduur van twee weken voor de vervangende hechtenis in verband met de ontzegging van de rijbevoegdheid te heroverwegen.

4. Samenloop tussen het strafrecht en het bestuursrecht

De Wegenverkeerswet kent een duaal handhavings- en sanctiestelsel, bestaande uit strafrechtelijke sancties en bestuurlijke maatregelen. In het geval van rijden onder invloed kan iemand strafrechtelijk worden vervolgd voor overtreding van de Wegenverkeerswet, waarvoor een gevangenisstraf, taakstraf of geldboete kan worden opgelegd. Daarnaast kan een ontzegging van de rijbevoegdheid worden opgelegd. Indien de veroordeelde binnen vijf jaar voor een tweede keer onherroepelijk wordt veroordeeld voor rijden onder invloed, wordt het rijbewijs van rechtswege ongeldig.

Bestuursrechtelijk kan diezelfde persoon worden onderworpen aan een educatieve maatregel of een onderzoek naar de geschiktheid door het CBR. De geldigheid van het rijbewijs wordt geschorst totdat iemand aan de educatieve maatregel heeft voldaan of geschikt is verklaard naar aanleiding van het onderzoek. De schorsing kan worden omgezet in een ongeldigverklaring indien iemand ongeschikt

⁴² Memorie van toelichting, 4. Inhoud wetsvoorstel: naar een effectiever en eenvoudiger stelsel, 4.2 Vervangende hechtenis bij schending ontzegging rijbevoegdheid, 4.2.2. Omvang van de vervangende hechtenis.

⁴³ Artikelen 22d, 24c en 38w in het Wetboek van Strafrecht.

⁴⁴ Onder meer artikel 5, eerste lid, onder b, EVRM.

⁴⁵ WODC, Korte vrijheidsstraffen, Cahier 2023-7, p. 86–87.

⁴⁶ WODC, Korte vrijheidsstraffen, Cahier 2023-7, p. 35.

⁴⁷ Consultatie Wet aanscherping maatregelen rijden onder invloed (internetconsultatie.nl).



wordt bevonden om aan het verkeer deel te nemen of de educatieve maatregel niet of onvoldoende heeft afgerond.

Uit de toelichting blijkt dat de sancties in het strafrecht, de huidige recidiveregeling en de maatregelen uit het bestuursrecht niet altijd zonder problemen samenlopen. Beoogd wordt om te komen tot een effectievere aanpak, een vereenvoudiging van het stelsel en een verbetering van de uitvoering.⁴⁸ Eén van de voorstellen daarvoor is de bevoegdheid van de rechter om een rijbewijs ongeldig te verklaren. De rechter kan hiertoe overgaan als een ontzegging van de rijbevoegdheid wordt opgelegd en is al mogelijk bij één veroordeling, ongeacht eventuele eerdere veroordelingen. Daarmee onderscheidt de voorgestelde regeling zich van de huidige recidiveregeling, waarbij het rijbewijs van rechtswege ongeldig wordt na twee onherroepelijke veroordelingen.⁴⁹

De Afdeling merkt op dat het wenselijk is om duidelijk te maken op welke manier de overlap tussen de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke procedure met de voorgestelde maatregelen effectiever en eenvoudiger wordt. De huidige recidiveregeling is volgens de toelichting slechts van beperkte toegevoegde waarde nu in de praktijk blijkt dat het rijbewijs van een groot deel van de recidivisten op het moment van recidive al ongeldig is verklaard op grond van bestuursrechtelijke maatregelen. Met het voorstel lijkt hierin geen verschil te worden aangebracht. De ongeldigverklaring van het rijbewijs door het CBR en de strafrechtelijke ongeldigverklaring van het rijbewijs kunnen immers naast elkaar bestaan.

Het wetsvoorstel regelt expliciet dat de rechter een rijbewijs ongeldig kan verklaren indien het rijbewijs reeds door het CBR ongeldig is verklaard en omgekeerd.⁵⁰ In de impactanalyse van het CBR komt naar voren dat het lastig is om aan burgers uit te leggen dat er twee instanties zijn die onafhankelijk van elkaar het rijbewijs ongeldig kunnen verklaren. Dit probleem blijft met het wetsvoorstel bestaan. Daarnaast wordt niet toegelicht of een bepaalde volgorde van de verschillende procedures wordt beoogd.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande om in de toelichting in te gaan op de vraag hoe de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke procedures zich tot elkaar verhouden en hoe een problematisch geachte samenloop tussen het strafrecht en bestuursrecht met de nieuwe regeling wordt verbeterd.

5. Buitenlandse rijbewijzen

In het wetsvoorstel wordt aan de rechter de mogelijkheid gegeven om een rijbewijs ongeldig te verklaren. In de Wegenverkeerswet wordt onder 'rijbewijs' verstaan een rijbewijs zoals bedoeld in artikel 107 van die wet. Dat artikel is slechts van toepassing op Nederlandse rijbewijzen.⁵¹ Het voorstel is daarmee alleen van toepassing op Nederlandse rijbewijzen en niet op rijbewijzen die zijn uitgegeven door buitenlandse bevoegde gezagsorganen aan personen die in Nederland woonachtig zijn. Niet duidelijk is of dit met het voorstel is beoogd. In de toelichting wordt hierop niet ingegaan.

Indien is beoogd dat de voorgestelde mogelijkheid tot rechterlijke ongeldigverklaring een bredere toepassing heeft dan slechts Nederlandse rijbewijzen, wijst de Afdeling op het volgende. Het voorstel raakt dan namelijk aan het vrij verkeer van personen van de Europese Unie. Op grond van artikel 11, tweede lid, van de Richtlijn betreffende het rijbewijs is naleving van strafrechtelijke en politieke bepalingen inzake de geldigheid van het rijbewijs door een andere lidstaat dan de lidstaat waar het rijbewijs is uitgegeven mogelijk indien de houder van het rijbewijs in deze lidstaat woonachtig is.⁵²

De artikelen in de Wegenverkeerswet die niet alleen van toepassing zijn op een rijbewijs zoals bedoeld in artikel 107 van die wet, bevatten ieder een lid of zinsnede die luidt: 'Voor de toepassing van dit artikel wordt onder rijbewijs mede verstaan een rijbewijs, afgegeven door het daartoe bevoegde gezag buiten Nederland, waarvan de houder in Nederland woonachtig is.'⁵³ In de voorgestelde bepaling voor ongeldigverklaring van het rijbewijs ontbreekt een dergelijke zinsnede, waarmee wordt afgeweken van de systematiek van de Wegenverkeerswet.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt te verduidelijken of het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

⁴⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 4. Inhoud wetsvoorstel: naar een effectiever en eenvoudiger stelsel.

⁴⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 4.4. Recidiveregeling ernstige verkeersdelicten.

⁵⁰ Artikel I, onderdeel M (artikel 179b, tweede lid, Wegenverkeerswet).

⁵¹ Zie artikel 108, eerste lid onder g en h, Wegenverkeerswet.

⁵² Richtlijn 2006/126/EG.

⁵³ Zie bijvoorbeeld artikelen 123b, vijfde lid, 126, zevende lid, 179, achtste lid, 180, achtste lid, Wegenverkeerswet.



6. Overgangsrecht

In het wetsvoorstel is een overgangsbepaling opgenomen die bepaalt dat de wet geen gevolgen heeft voor strafbare feiten die zijn begaan voor de inwerkingtreding van de wet. Volgens de toelichting is dit overgangsrecht opgenomen vanwege het verbod op terugwerkende kracht.

De Afdeling wijst in dit verband op artikel 1, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht. Daarin is bepaald dat bij veranderingen in de wetgeving na het tijdstip waarop het feit begaan is, de voor de verdachte meest gunstige bepalingen worden toegepast. Volgens de Afdeling kunnen de in het wetsvoorstel opgenomen bepalingen onder omstandigheden gunstiger zijn dan de huidige regelgeving.

De Afdeling adviseert de overgangsbepaling in het wetsvoorstel aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Wet zoals aangeboden aan de Raad van State: Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en het Wetboek van Strafvordering in verband met het vervangen van de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten en het invoeren van diverse maatregelen die zijn gericht op een betere aanpak van rijden onder invloed (Wet verbetering aanpak rijden onder invloed)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de Wegenverkeerswet 1994 en het Wetboek van Strafvordering te wijzigen in verband met het vervangen van de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten en het invoeren van diverse maatregelen die zijn gericht op een betere aanpak van het rijden onder invloed;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Wegenverkeerswet 1994 wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 8, vijfde lid, derde zin, wordt na 'in het bloed' ingevoegd 'of de adem'.

B

In artikel 9, tweede lid, vervalt de tweede zin.

C

In artikel 111, zevende lid, wordt na 'iemand's rijvaardigheid en gezondheid' ingevoegd 'en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard als bedoeld in paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming'.

D

Artikel 115 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervalt '123b, vierde lid,' en wordt '180, vierde lid' vervangen door '180, vijfde lid'.

2. In het tweede lid vervalt 'of artikel 123b'.

E

In artikel 122 wordt 'de artikelen 123, 123a en 123b' vervangen door 'de artikelen 123 en 123a'.

F

Artikel 123b vervalt.

G

In artikel 126, derde lid, onder f, vervalt ', alsmede de uitvoering van artikel 123b'.

H

In artikel 134, derde lid, vervalt de laatste zin.

I

Na artikel 134a wordt een artikel ingevoegd, luidende:



Artikel 134b

De artikelen 130 tot en met 134 zijn van overeenkomstige toepassing op bestuurders van wie het eerder afgegeven rijbewijs door toepassing van artikel 179b ongeldig is geworden of voor wie geldt dat de rechterlijke uitspraak die zou leiden tot de ongeldigheid van het rijbewijs, is uitgesproken nadat een mededeling is uitgebracht en in die uitspraak is bepaald dat deze dadelijk uitvoerbaar is.

J

In artikel 161, eerste lid, vervalt '123b, vierde lid,' en wordt '180, vierde lid' vervangen door '180, vijfde lid'.

K

Artikel 164 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid, onder b, wordt voor 'van die bepaling' ingevoegd 'of het vijfde lid,'.
2. In het zesde lid vervalt '123b, vierde lid,' en wordt '180, vierde lid' vervangen door '180, vijfde lid'.

L

In artikel 177, tweede lid, onder a, vervalt '123b, vierde lid,'.

M

Na artikel 179a worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 179b

1. Bij oplegging van de bijkomende straf van ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen kan de rechter het rijbewijs van de bestuurder ongeldig verklaren voor alle categorieën waarvoor het is afgegeven en voor de resterende duur van de geldigheid.
2. Het eerste lid kan door de rechter eveneens worden toegepast ten aanzien van een rijbewijs dat reeds eerder ongeldig is geworden. In dat geval plaatst de officier van justitie een aantekening in het rijbewijsregister waaruit blijkt dat de houder bij de aanvraag van een nieuw rijbewijs op bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde wijze dient aan te tonen dat hij beschikt over de rijvaardigheid en de lichamelijke en geestelijke geschiktheid die is vereist voor het besturen van een motorrijtuig van de categorie of categorieën waarop de door de houder overgelegde aanvraag betrekking heeft.
3. De houder van een rijbewijs dat door toepassing van het eerste lid ongeldig is verklaard dient dat rijbewijs, voor zover inlevering niet reeds heeft plaatsgevonden op grond van een ander artikel, in te leveren bij de Dienst Wegverkeer.

Artikel 179c

1. In het vonnis waarbij de bijkomende straf van ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen wordt opgelegd, beveelt de rechter dat vervangende hechtenis kan worden toegepast voor het geval niet aan de bijkomende straf wordt voldaan.
2. De rechter bepaalt de duur van de vervangende hechtenis die ten hoogste ten uitvoer wordt gelegd voor iedere keer dat niet aan de bijkomende straf wordt voldaan. De duur van de vervangende hechtenis wordt in gehele dagen, weken of maanden vastgesteld en bedraagt ten minste twee weken.
3. De totale duur van de vervangende hechtenis bedraagt ten hoogste zes maanden.

N

Artikel 180 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het tweede tot en met achtste lid tot derde tot en met negende lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:



2. De rechter kan bij zijn uitspraak, ambtshalve of op vordering van het openbaar ministerie, bevelen dat de bijkomende straf dadelijk uitvoerbaar is, indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte opnieuw een feit pleegt ter zake waarvan een ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen kan worden opgelegd.
2. Aan het vierde lid (nieuw) wordt een zin toegevoegd, luidende: Het schrijven blijft achterwege indien de duur van de bijkomende straf gelijk is aan of korter is dan de aftrek, bedoeld in artikel 179, zesde lid.
3. In het vijfde lid (nieuw) wordt 'het derde lid' vervangen door 'het vierde lid'.
4. In het zesde lid (nieuw) wordt na '134, vierde lid,' ingevoegd '197b, derde lid,' en vervalt de laatste zin.
5. In het zevende lid (nieuw) wordt 'het vierde lid' vervangen door 'het vijfde lid'.
6. In het negende lid (nieuw) wordt 'het derde, vierde, vijfde en zesde lid' vervangen door 'dit artikel'.
7. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 10. Indien de zaak eindigt zonder dat de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen is ontzegd, kan de rechter op verzoek van de gewezen verdachte een vergoeding ten laste van de Staat toekennen voor de schade die hij heeft geleden ten gevolge van de toepassing van het tweede lid. Onder schade is begrepen het nadeel dat niet in vermogensschade bestaat. De artikelen 533, derde tot en met zesde lid, 534, 535 en 536 van het Wetboek van Strafvordering zijn van overeenkomstige toepassing.

ARTIKEL II

Aan artikel 6:6:20, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel c door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

- d. de gehele of gedeeltelijke tenuitvoerlegging van de in het vonnis bepaalde vervangende hechtenis voor het geval dat de veroordeelde zich niet houdt aan de bijkomende straf van ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen.

ARTIKEL III

1. Indien het bij koninklijke boodschap van 2 november 2020 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met het laten vervallen van de verplichting een proces-verbaal van aangifte bij de politie op te maken in geval van diefstal of vermissing van het rijbewijs, en enkele andere wijzigingen (Wet digitale melding vermissing rijbewijs) (Kamerstukken 35 617) tot wet is of wordt verheven en eerder in werking treedt of is getreden dan deze wet, wordt deze wet als volgt gewijzigd:

A

Artikel I, onderdeel B, komt te luiden:

B

Artikel 9, tweede lid, tweede zin, komt te luiden: Hetzelfde verbod geldt ten aanzien van wie op grond van de artikelen 132, zevende lid, of 134, achtste lid, in het rijbewijsregister een aantekening is gemaakt, waaruit blijkt dat hij bij de aanvraag van een nieuw rijbewijs op bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde wijze aan dezelfde eisen dient te voldoen die zouden hebben gegolden als het rijbewijs ongeldig zou zijn verklaard, tenzij aan hem, nadat hij aan de toepasselijke voorwaarden heeft voldaan, een rijbewijs is afgegeven dat geldig is voor het besturen van een motorrijtuig van de betrokken categorie.

B

Na artikel I, onderdeel G, wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

Ga

In artikel 131, derde lid, vervalt '123b,' en wordt '180, vierde lid' vervangen door '180, vijfde lid'.



C

Artikel I, onderdeel I, komt te luiden:

I

Artikel 134b wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de bestaande tekst wordt de aanduiding '1.' geplaatst.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 2. De artikelen 130 tot en met 134 zijn van overeenkomstige toepassing op bestuurders van wie het eerder afgegeven rijbewijs door toepassing van artikel 179b ongeldig is geworden of voor wie geldt dat de rechterlijke uitspraak die zou leiden tot de ongeldigheid van het rijbewijs, is uitgesproken nadat een mededeling is uitgebracht en in die uitspraak is bepaald dat deze dadelijk uitvoerbaar is.
2. Indien het bij koninklijke boodschap van 2 november 2020 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met het laten vervallen van de verplichting een proces-verbaal van aangifte bij de politie op te maken in geval van diefstal of vermissing van het rijbewijs, en enkele andere wijzigingen (Wet digitale melding vermissing rijbewijs) (Kamerstukken 35 617) tot wet is of wordt verheven en later in werking treedt dan deze wet, wordt die wet als volgt gewijzigd:

A

Artikel I, onderdeel B, komt te luiden:

B

Aan artikel 9, tweede lid, wordt een zin toegevoegd, luidende: Hetzelfde verbod geldt ten aanzien van wie op grond van de artikelen 132, zevende lid, of 134, achtste lid, in het rijbewijsregister een aantekening is gemaakt, waaruit blijkt dat hij bij de aanvraag van een nieuw rijbewijs op bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde wijze aan dezelfde eisen dient te voldoen die zouden hebben gegolden als het rijbewijs ongeldig zou zijn verklaard, tenzij aan hem, nadat hij aan de toepasselijke voorwaarden heeft voldaan, een rijbewijs is afgegeven dat geldig is voor het besturen van een motorrijtuig van de betrokken categorie.

B

Artikel I, onderdeel L, komt te luiden:

L

Artikel 134b wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de bestaande tekst wordt de aanduiding '2.' geplaatst.
2. Voor het tweede lid (nieuw) wordt een lid ingevoegd, luidende:
 1. De artikelen 130 tot en met 134 zijn van overeenkomstige toepassing op personen die ten aanzien van een eerder aan hen afgegeven rijbewijs een melding hebben gedaan als bedoeld in artikel 123, eerste lid, onderdeel h, voor zover het rijbewijs niet reeds is ingeleverd.

C

Artikel I, onderdeel Q, wordt als volgt gewijzigd:

- a. In onderdeel 1 wordt 'het vierde lid' vervangen door 'het vijfde lid'.
- b. In onderdeel 2 wordt 'het vijfde lid' vervangen door 'het zesde lid'.

ARTIKEL IV

Indien het bij koninklijke boodschap van 27 september 2019 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en de Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993 in verband met het niet



meer opleggen van het alcoholslotprogramma in het bestuursrecht (Kamerstukken 35 293) tot wet is of wordt verheven en later in werking treedt dan deze wet, wordt in artikel I, onderdeel G, van die wet '180, vijfde lid' vervangen door '180, zesde lid'.

ARTIKEL V

Indien het bij geleidende brief van 21 maart 2017 ingediende voorstel van wet van het lid Hoogland tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Militair Strafrecht in verband met de invoering van een verzwaarde en getrapte regeling voor rijontzeggingen wegens rijden onder invloed en ter verlaging van de ondergrens voor het ongeldig worden van het rijbewijs en voor de verplichte overgifte van het rijbewijs (Wet nuchter op weg) (Kamerstukken 34 698) tot wet is of wordt verheven en eerder in werking treedt of is getreden dan deze wet, wordt in artikel I, onderdeel K, onder 1, van deze wet 'het tweede lid, onder b' vervangen door 'het tweede lid, onder a'.

ARTIKEL VI

Deze wet heeft geen gevolgen voor strafbare feiten die zijn begaan voor de inwerkingtreding van deze wet. Artikel 123b van de Wegenverkeerswet 1994, zoals dat luidde voor de inwerkingtreding van deze wet, blijft in deze gevallen van toepassing.

ARTIKEL VII

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

ARTIKEL VIII

Deze wet wordt aangehaald als: Wet verbetering aanpak rijden onder invloed.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,



MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel voorziet in wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 (hierna: WVV) en het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv) met het oog op het verbeteren van de strafrechtelijke aanpak van bestuurders die deelnemen aan het verkeer onder invloed van alcohol of drugs, of een combinatie daarvan.

Rijden onder invloed levert een groot gevaar op voor de verkeersveiligheid. In 2022 is tegen ruim 25.000 bestuurders proces-verbaal opgemaakt voor het rijden onder invloed van alcohol en ruim 16.000 keer voor het rijden onder invloed van drugs (eventueel in combinatie met alcohol). Uit recent onderzoek uit 2022 naar het alcoholgebruik bij automobilisten in weekendnachten, blijkt dat 2,6% op dat moment onder invloed van alcohol rijdt¹. In 2017 ging het nog om 1,4%. Naar de prevalentie van rijden onder invloed van drugs in Nederland wordt momenteel nog geen onderzoek gedaan. Met name bij gecombineerd gebruik van verschillende drugs of van drugs en alcohol is er sprake van een verhoogd risico voor de verkeersveiligheid. Het is dan ook van wezenlijk belang bestuurders hard aan te pakken die, ondanks de normstelling en preventieve maatregelen, onder invloed deelnemen aan het verkeer. Daarvoor moeten de sancties en maatregelen effectief en passend zijn, en het handhavingssysteem goed zijn ingericht.

Dit wetsvoorstel bevat verschillende wijzigingen om de aanpak van rijden onder invloed te verbeteren. De belangrijkste wijziging betreft het voorstel om de huidige recidiveregeling ernstige verkeersdelicten (artikel 123b WVV) te vervangen door een pakket strafrechtelijke maatregelen, te weten:

- een bevoegdheid voor de rechter om een ontzegging van de rijbevoegdheid dadelijk uitvoerbaar te verklaren;
- de mogelijkheid van vervangende hechtenis bij schending van een ontzegging van de rijbevoegdheid; en
- een bevoegdheid voor de rechter om bij oplegging van een ontzegging van de rijbevoegdheid het rijbewijs ongeldig te verklaren voor alle categorieën waarvoor het is afgegeven en voor de resterende duur van de geldigheid van dat rijbewijs.

Benadrukt zij dat deze maatregelen niet alleen relevant zijn voor bestuurders die onder invloed deelnemen aan het verkeer. De maatregelen zijn gekoppeld aan de ontzegging van de rijbevoegdheid en die straf kan ook worden opgelegd voor andere verkeersdelicten dan rijden onder invloed. Deze onderdelen van het wetsvoorstel hebben dan ook betrekking op een bredere doelgroep.

Daarnaast worden specifiek voor rijden onder invloed twee aanvullende wijzigingen voorgesteld. Allereerst wordt voorgesteld de verbodsbepaling van artikel 8, vijfde lid, WVV te verduidelijken, zodat bij gecombineerd gebruik van drugs en alcohol zo nodig kan worden volstaan met een onderzoek met het ademanalyseapparaat voor de vaststelling van het alcoholgebruik. De huidige verbodsbepaling vereist bij gecombineerd gebruik van drugs en alcohol voor beide componenten een bloedonderzoek. Daarnaast wordt voorgesteld in artikel 164 WVV te expliciteren dat een rijbewijs ook kan worden ingevorderd bij (een ernstig vermoeden van) gecombineerd gebruik van alcohol en drugs.

Dit wetsvoorstel vormt een aanvulling op de per 1 januari 2020 in werking getreden Wet aanscherping strafrechtelijke aansprakelijkheid ernstige verkeersdelicten (Stb. 2019, 413), waarmee onder andere het strafmaximum voor rijden onder invloed is verhoogd. Met die wet en onderhavig wetsvoorstel wordt een stevigere en effectievere aanpak van bestuurders die onder invloed deelnemen aan het verkeer gerealiseerd. Naast de voorgestelde wettelijke maatregelen wordt in de uitvoering ingezet op het verbeteren van de handhaving.

Mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat licht ik het wetsvoorstel hieronder toe. Begonnen wordt met een korte bespreking van het huidige stelsel voor rijden onder invloed (paragraaf 3). Daarna wordt nader ingegaan op de verschillende voorstellen uit dit wetsvoorstel, te weten de strafrechtelijke maatregelen (paragraaf 4.1 tot en met 4.3), het schrappen van de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten (paragraaf 4.4) en de aanvullende wijzigingen (paragraaf 5). Afzonderlijke aandacht wordt besteed aan de handavingsaspecten (paragraaf 6) en de financiële en administratieve consequenties (paragraaf 7). Er wordt afgesloten met een artikelsgewijze toelichting.

¹ I&O Research (2022), *Rijden Onder Invloed in Nederland in 2006–2022: Ontwikkeling van het alcoholgebruik van automobilisten in weekendnachten*, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 29 398, nr. 1034.



2. Adviezen over het wetsvoorstel

Over het concept van dit wetsvoorstel is advies gevraagd aan de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie (OM), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Nationale Politie (NP), het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR), de Dienst Wegverkeer (RDW), Veilig Verkeer Nederland (VVN) en het Fonds Slachtofferhulp (FSH). Alle organisaties hebben advies uitgebracht, waarvoor ik hen zeer erkentelijk ben. Van de Rvdr en het OM zijn bovendien aanvullende adviezen ontvangen. Voorts heeft internetconsultatie plaatsgevonden, waarbij twee reacties zijn ontvangen van individuele burgers.

Uit de adviezen en reacties kan worden opgemaakt dat er brede steun is voor een effectievere aanpak van bestuurders die onder invloed deelnemen aan het verkeer. In algemene zin wordt ingestemd met de verschillende maatregelen in dit wetsvoorstel. Over onderdelen zijn opmerkingen gemaakt of vragen gesteld ter verduidelijking van de inhoud, of voorstellen gedaan voor aanpassing daarvan. Deze hebben waar nodig geleid tot bijstelling van het wetsvoorstel of deze memorie van toelichting. Op de opmerkingen, vragen en voorstellen wordt – voor zover zij rechtstreeks met dit wetsvoorstel verband houden en niet louter van redactionele aard zijn – ingegaan op de plaatsen waarop zij betrekking hebben.

Meerdere adviesorganen plaatsten kritische kanttekeningen bij één onderdeel uit de consultatieversie van dit wetsvoorstel. Het betrof de regeling waarbij een (cumulatieve) ontzegging van de rijbevoegdheid van twee jaar of langer zou leiden tot het van rechtswege ongeldig worden van het rijbewijs van betrokkene. Een nadere beschouwing van de effectiviteit en de uitvoeringsconsequenties van dat voorstel heeft ertoe geleid dat de regeling is vervangen door een alternatief: de rechterlijke ongeldigverklaring van het rijbewijs. Bij de bespreking van de ongeldigverklaring in paragraaf 4.3 zal ook worden ingegaan op de eerder voorgestelde regeling.

3. Huidig stelsel rijden onder invloed

De Wegenverkeerswet 1994 kent een duaal handhavingstelsel, bestaande uit strafrechtelijke sancties en bestuursrechtelijke maatregelen. Indien blijkt dat een bestuurder onder invloed heeft gereden, kan zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk worden opgetreden. In deze paragraaf worden de verschillende sancties en maatregelen kort toegelicht.

3.1. Strafrechtelijke sancties

Rijden onder invloed is zelfstandig strafbaar gesteld in artikel 8 WVV. De mogelijke straffen variëren op dit moment van een hoge geldboete tot een gevangenisstraf, al dan niet in combinatie met een ontzegging van de rijbevoegdheid, en kunnen worden opgelegd door de strafrechter en – met uitzondering van de gevangenisstraf – door de officier van justitie middels een strafbeschikking. Zowel de aard en de hoogte van de straf alsook de sanctionerende instantie varieert naar gelang de mate waarin de bestuurder onder invloed van alcohol reed. Voorts is van belang of er sprake is van recidive. Met de eerdergenoemde Wet aanscherping strafrechtelijke aansprakelijkheid ernstige verkeersdelicten (Stb. 2019, 413) is het strafmaximum voor overtreding van artikel 8 WVV verhoogd naar een jaar gevangenisstraf.

Als een bestuurder onder invloed heeft gereden en daarbij gevaarlijk heeft gereden zonder een ongeval te veroorzaken, kan er sprake zijn van overtreding van artikel 5 WVV (veroorzaken van gevaar of hinder op de weg), wat kan worden bestraft met een geldboete van de derde categorie (maximaal € 9.000) of met hechtenis van ten hoogste zes maanden. Bij het bepalen van de strafmaat wordt mede rekening gehouden met de omstandigheid dat is gereden onder invloed, daarnaast wordt ook gekeken naar eventuele andere gevaarlijke verkeersgedragingen. Ook indien de bestuurder een aan zijn schuld te wijten dodelijk ongeval of ongeval met ernstig letsel heeft veroorzaakt (artikel 6 WVV), wordt bij het bepalen van de strafmaat rekening gehouden met middelengebruik (strafmaximum van zes jaar gevangenisstraf bij een dodelijk ongeval, drie jaar bij een ongeval met ernstig letsel) en kan voorts het rijden onder invloed worden aangemerkt als een zelfstandige strafverzwarringsgrond (in welk geval de strafmaxima voor overtreding van artikel 6 WVV met de helft worden verhoogd). De eerdergenoemde wet heeft voorts een nieuwe strafbaarstelling geïntroduceerd voor zeer gevaarlijk rijgedrag zonder gevolgen, met een strafmaximum van twee jaar (artikel 5a WVV). Ook bij de straftoemeting voor dat misdrijf wordt de mate waarin iemand onder invloed verkeerde mede in aanmerking genomen. Ten slotte bepaalt de wet dat het alcohol- en middelengebruik expliciet meeweegt bij de vaststelling of sprake is van roekeloosheid als bedoeld in artikel 5a WVV. Aldus wordt op meerdere plaatsen in de Wegenverkeerswet 1994 tot uitdrukking gebracht dat rijden onder invloed en het gevaarlijk verkeersgedrag dat hierdoor plaatsvindt een zeer afkeurenswaardige factor vormt.



3.2. Bestuursrechtelijke maatregelen

De Wegenverkeerswet 1994 kent voor rijden onder invloed de volgende bestuursrechtelijke maatregelen:

- de educatieve maatregel, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de lichte educatieve maatregel alcohol en verkeer (LEMA), de educatieve maatregel alcohol en verkeer (EMA) en de educatieve maatregel drugs en verkeer (EMD); en
- het onderzoek naar de geschiktheid in verband met alcohol of drugs.

Bij rijden onder invloed van alcohol is de maatregel die wordt opgelegd afhankelijk van de hoogte van het alcoholpromillage. Voorts is relevant of het gaat om een beginnende of ervaren bestuurder, en of er sprake is van recidive. De maatregelen worden opgelegd door het CBR. Welke maatregel het CBR wanneer oplegt, is geregeld in de Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid 2011. Zodra een mededeling als bedoeld in artikel 130, eerste lid, van de WVV is uitgebracht, wordt de geldigheid van het rijbewijs in de bij ministeriële regeling aangegeven gevallen geschorst totdat de bestuurder geschikt uit het onderzoek naar de geschiktheid komt.

Het doel van de educatieve maatregel is deelnemers leren waarom alcohol en verkeer niet samengaan. De kosten van de cursus worden in rekening gebracht bij de bestuurder. Als de cursus niet of onvoldoende wordt afgerond, wordt het rijbewijs ongeldig verklaard. Voor de LEMA geldt dat deze bij 'first offenders' wordt opgelegd bij een promillage tussen de 0,5 en 0,8 mg/ml (beginnende bestuurders) en tussen de 0,8 en 1,0 mg/ml (ervaren bestuurders). De EMA wordt bij 'first offenders' opgelegd bij een promillage tussen de 0,8 en 1,3 mg/ml (beginnende bestuurders) en tussen de 1,0 en 1,8 mg/ml (ervaren bestuurders).

Bij zware overtredingen (een promillage gelijk aan of hoger dan 1,3 respectievelijk 1,8 mg/ml) en in bepaalde gevallen van recidive legt het CBR de verplichting op tot een onderzoek naar de geschiktheid. Doel van het onderzoek naar de geschiktheid in verband met alcohol is nagaan of er sprake is van probleemgebruik of misbruik van alcohol. Er kunnen verschillende redenen zijn om iemand ongeschikt te verklaren, maar ten aanzien van alcohol gaat het specifiek om een inschatting van afhankelijkheid of misbruik van alcohol. Het onderzoek bestaat uit een psychiatrisch onderzoek, een lichamelijk onderzoek en een bloedonderzoek. De geldigheid van het rijbewijs is geschorst vanaf het moment van constatering van het feit en totdat het onderzoek is afgerond. Zo wordt voorkomen dat de bestuurder kan blijven deelnemen aan het verkeer. Wanneer iemand geschikt wordt verklaard, wordt de schorsing ongedaan gemaakt en wordt in beginsel de verplichting opgelegd een EMA te volgen. Indien een bestuurder ongeschikt uit het onderzoek komt, wordt zijn rijbewijs ongeldig verklaard. Ook als een bestuurder niet meewerkt aan het onderzoek wordt de schorsing van het rijbewijs omgezet in een ongeldigverklaring van het rijbewijs. In beide gevallen van ongeldigverklaring van het rijbewijs moet de betrokkene ten minste een jaar recidievrij zijn voordat hij een nieuw rijbewijs kan aanvragen via de eigen verklaringsprocedure. Hierbij kan het CBR de betrokkene de verplichting opleggen een keuring te ondergaan.

Het onderzoek naar de geschiktheid in verband met drugs wordt opgelegd indien ten aanzien van betrokkene proces-verbaal is opgemaakt wegens verdenking van rijden onder invloed van drugs of wegens het weigeren van medewerking aan een bloedonderzoek, en de politie in het proces-verbaal aanvullende gegevens heeft opgenomen betreffende het gedrag of de uiterlijke kenmerken van de betrokkene, diens rijgedrag, dan wel andere omstandigheden die leiden tot het vermoeden van rijden onder invloed van drugs. Het onderzoek is vergelijkbaar met het hierboven beschreven onderzoek naar de geschiktheid bij alcohol en heeft dezelfde rechtsgevolgen voor het rijbewijs van de bestuurder.

3.3. Recidiveregeling ernstige verkeersdelicten

Naast de sancties in het strafrecht en de maatregelen in het bestuursrecht, bestaat de zogeheten recidiveregeling ernstige verkeersdelicten (artikel 123b WVV). Op grond van de recidiveregeling wordt een rijbewijs van rechtswege ongeldig wanneer er sprake is van een tweede onherroepelijke afdoening van rijden onder invloed van alcohol of drugs, dan wel weigering van de ademanalyse of het bloedonderzoek, en dat strafbare feit is begaan binnen vijf jaar na de eerste onherroepelijke afdoening van rijden onder invloed. Voor rijden onder invloed van alcohol bepaalt artikel 123b WVV daarbij de volgende grenswaarden:

- bij de eerste veroordeling meer dan 0,2 mg/ml of 88 microgram per liter uitgeademde lucht ($\mu\text{g/l}$) bij beginnende bestuurders en meer dan 0,5 mg/ml of 220 $\mu\text{g/l}$ bij ervaren bestuurders;
- bij de tweede veroordeling in alle gevallen meer dan 1,3 mg/ml of 570 $\mu\text{g/l}$.

Voor rijden onder invloed van drugs, al dan niet gecombineerd met andere drugs of alcohol, zijn de relevante grenswaarden opgenomen in het Besluit alcohol, drugs en geneesmiddelen in het verkeer. De bestuurder van wie het rijbewijs ongeldig is geworden op grond van de recidiveregeling, kan zijn



rijbewijs alleen terugkrijgen door aan te tonen dat hij rijvaardig en geschikt is.

4. Inhoud wetsvoorstel: naar een effectiever en eenvoudiger stelsel

In 2017 is een werkgroep van diverse ketenpartners – OM, politie, rechtspraak, CBR en RDW – gevraagd het stelsel van rijden onder invloed als geheel te bekijken. Uit deze analyse is gebleken dat de sancties uit het strafrecht, de maatregelen uit het bestuursrecht en de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten niet altijd zonder problemen samenlopen. De werkgroep heeft voorstellen gedaan om te komen tot een effectievere aanpak, een vereenvoudiging van het stelsel en een verbetering van de uitvoering. In deze paragraaf wordt ingegaan op de voorstellen die vanuit dat kader worden gedaan in onderhavig wetsvoorstel. Het gaat achtereenvolgens om de dadelijke uitvoerbaarheid van een ontzegging van de rijbevoegdheid (paragraaf 4.1), de mogelijkheid van vervangende hechtenis in geval van schending van een ontzegging van de rijbevoegdheid (paragraaf 4.2) en de rechterlijke ongeldigverklaring van het rijbewijs (paragraaf 4.3). De drie voorstellen vervangen de weinig effectieve recidiveregeling ernstige verkeersdelicten (paragraaf 4.4).

4.1. Dadelijke uitvoerbaarheid ontzegging rijbevoegdheid

4.1.1. Algemeen

Het strafrecht kent het uitgangspunt dat een rechterlijke beslissing pas ten uitvoer wordt gelegd als deze onherroepelijk is (artikel 6:1:16 Sv). Dit betekent dat niet met de tenuitvoerlegging wordt begonnen zolang er nog een rechtsmiddel openstaat of niet onherroepelijk is beslist op een ingesteld rechtsmiddel. De wet kent op deze hoofdregel uitzonderingen door enkele beslissingen dadelijk uitvoerbaar te verklaren. De dadelijk uitvoerbare bevelen betreffende de voorlopige hechtenis zijn hiervan de bekendste voorbeelden (artikel 73, eerste lid, Sv). In bepaalde gevallen volgt de dadelijke uitvoerbaarheid van beslissingen niet rechtstreeks uit de wet, maar kent de wet aan de rechter de bevoegdheid toe om diens beslissing dadelijk uitvoerbaar te verklaren. Zo kan de rechter in geval van een voorwaardelijke veroordeling de gestelde voorwaarden en het toezicht daarop dadelijk uitvoerbaar verklaren indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat is gericht tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen (artikel 14e van het Wetboek van Strafrecht, hierna: Sr). De rechter beoordeelt steeds in het concrete geval of onmiddellijke uitvoering van de beslissing noodzakelijk en proportioneel is.

Met dadelijke uitvoerbaarheid wordt afgeweken van de schorsende werking die rechtsmiddelen normaal gesproken hebben. Zoals ook de NOV A heeft benadrukt, wordt daarmee spaarzaam omgegaan. Bij directe tenuitvoerlegging bestaat namelijk het risico dat de beslissing later, na aanwending van een rechtsmiddel, wordt vernietigd, en daardoor (achteraf gezien) onterecht ten uitvoer is gelegd.

4.1.2. Uitvoerbaarheid ontzegging rijbevoegdheid

Voor de ontzegging van de rijbevoegdheid volgt uit artikel 180, eerste lid, van de WVV dat de straf uitvoerbaar is vanaf het onherroepelijk worden van de rechterlijke uitspraak waarbij de straf is opgelegd. Een strafbeschikking houdende deze straf is in zoverre eerst voor tenuitvoerlegging vatbaar als geen verzet meer kan worden gedaan. Alleen in verstekzaken is op dit moment directe tenuitvoerlegging mogelijk, tenzij de tenuitvoerlegging is opgeschort of geschorst door het instellen van een rechtsmiddel (artikel 6:1:16, derde lid, Sv). Omdat de ontzegging van de rijbevoegdheid een voortdurende verplichting voor de veroordeelde inhoudt om iets na te laten of te doen, bepaalt de wet dat het tijdstip waarop de ontzegging van de rijbevoegdheid daadwerkelijk ingaat in alle gevallen afhankelijk is van een mededeling van het OM, te betekenen aan de veroordeelde (huidig artikel 180, derde lid, WVV). Daarin wordt melding gedaan van het tijdstip van ingang en de duur van de ontzegging, de verplichting tot inlevering van het rijbewijs, alsmede het gevolg van niet tijdige inlevering. De mededeling is vereist omdat er bewijsproblemen kunnen ontstaan als niet ondubbelzinnig kan worden vastgesteld dat de veroordeelde op de hoogte was of had kunnen zijn van de straf.

Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de rechter de bevoegdheid te geven een ontzegging van de rijbevoegdheid ook buiten verstekzaken dadelijk uitvoerbaar te verklaren (voorgesteld artikel 180, tweede lid, WVV). Een bevel strekkende tot dadelijke uitvoerbaarheid kan bijvoorbeeld aangewezen zijn als de rechter bewezen acht dat betrokkene onder invloed heeft gereden en er (grote) kans bestaat dat hij opnieuw een vergelijkbaar delict pleegt. Die kans is onder andere aannemelijk als iemand reeds bij herhaling is aangehouden of veroordeeld voor rijden onder invloed. Dadelijke uitvoerbaarheid kan ook buiten gevallen van rijden onder invloed aangewezen zijn, bijvoorbeeld bij forse snelheidsovertredingen, als er (grote) kans bestaat dat de betrokkene opnieuw een vergelijkbaar delict pleegt. Door een ontzegging van de rijbevoegdheid dadelijk uitvoerbaar te verklaren, wordt het OM in de gelegenheid gesteld zo nodig direct over te gaan tot het betekenen van de mededeling waarmee de ontzegging



ingaat. Zo wordt voorkomen dat betrokkene aan het verkeer kan blijven deelnemen tijdens de behandeling van een eventueel hoger beroep of cassatieberoep, en kan derhalve een positieve bijdrage worden geleverd aan de verkeersveiligheid.

Uit de consultatiereacties blijkt steun voor de mogelijkheid van dadelijke uitvoerbaarheid. De NP, VVN en FSH hebben aangegeven dit voorstel te zien als zinvolle en gewenste bijdrage aan de verkeersveiligheid. Ook het OM kan zich in het voorstel vinden.

4.1.3. Waarborgen

Omdat dadelijke uitvoerbaarheid (vrijwel) onmiddellijk consequenties heeft voor de veroordeelde, is in een aantal waarborgen voorzien. In de eerste plaats kan een bevel strekkende tot dadelijke uitvoerbaarheid alleen worden gegeven indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte opnieuw een strafbaar feit pleegt waarvoor een ontzegging van de rijbevoegdheid kan worden opgelegd. Dit criterium is toegevoegd naar aanleiding van de adviezen van de Rvdr, het OM en de NOvA. In de consultatieversie van dit wetsvoorstel was in de wettekst nog geen type delict gespecificeerd. In de tweede plaats wordt de keuze of in een concreet geval dadelijke uitvoerbaarheid noodzakelijk is in handen gelegd van de onafhankelijke rechter. Dit betekent dat ontzeggingen van de rijbevoegdheid die middels een strafbeschikking worden opgelegd niet dadelijk uitvoerbaar kunnen worden verklaard. Ten derde kan het bevel strekkende tot dadelijke uitvoerbaarheid, na het instellen van hoger beroep, door de rechter in hoger beroep worden opgeheven (artikel 6:6:6 Sv). Dit kan aan de orde zijn in de gevallen dat het gerechtshof met betrekking tot de dadelijke uitvoerbaarheid al snel tot een ander oordeel komt dan de rechtbank. Voor de behandeling in hoger beroep blijft uiteraard voortstaan dat de in eerste aanleg veroordeelde voor onschuldig wordt gehouden totdat het gerechtshof over die schuld zijn eigen oordeel heeft gevormd. De met de (directe) tenuitvoerlegging belaste autoriteiten zullen hiermee rekening hebben te houden in hun uitingen richting de veroordeelde en eventuele derden. Tot slot is op advies van de NOvA en de NVvR in het voorgestelde artikel 180, tiende lid, WvW een voorziening toegevoegd op grond waarvan schadevergoeding kan worden verzocht indien een ontzegging van de rijbevoegdheid waaraan dadelijke uitvoerbaarheid is verleend, achteraf, na het eindigen van de zaak, geen stand blijkt te houden. Bij de vormgeving van deze voorziening is aansluiting gezocht bij de vergelijkbare regeling die op dit moment geldt indien een rijbewijs ten onrechte is ingevorderd of ingehouden (artikel 164, negende lid, WvW).

4.2. Vervangende hechtenis bij schending ontzegging rijbevoegdheid

4.2.1. Algemeen

Personen die als bestuurder aan het gemotoriseerde verkeer blijven deelnemen terwijl zij een ontzegging van de rijbevoegdheid opgelegd hebben gekregen, kunnen een groot gevaar opleveren voor anderen. Een ontzegging van de rijbevoegdheid wordt immers niet zomaar opgelegd. Deze veroordeelden hebben één of meerdere verkeersdelicten begaan. Desondanks komt het voor dat notoire overtreders blijven deelnemen aan het gemotoriseerde verkeer. Om dit gedrag een halt toe te roepen voorziet dit wetsvoorstel in vervangende hechtenis in alle gevallen waarin een ontzegging van de rijbevoegdheid wordt opgelegd (voorgesteld artikel 179c WvW). Deze vervangende hechtenis kan worden toegepast bij schending van de ontzegging van de rijbevoegdheid. Met de introductie van vervangende hechtenis krijgen politie en justitie een extra dwangmiddel om de naleving van de straf af te dwingen. Het is met name bedoeld voor notoire overtreders waarvan bekend is dat zij zich niet laten afschrikken door een ontzegging van de rijbevoegdheid als zodanig, en waarbij het wenselijk is hen met spoed van de weg te halen als zij worden betrapt op het niet naleven van de straf en de verkeersveiligheid daartoe noopt. Hierbij maakt het niet uit of de veroordeelde de ontzegging van de rijbevoegdheid is opgelegd wegens rijden onder invloed of voor een of meerdere andere (verkeers)delicten. Ook voor de toepassing van de vervangende hechtenis is niet relevant of de veroordeelde (wederom) onder invloed deelneemt aan het verkeer. Recidive vormt uiteraard een belangrijke indicator voor spoedeisende toepassing, omdat dan aannemelijk is dat de bestuurder na heenzending weer aan het verkeer zal deelnemen. Het is echter geen voorwaarde voor toepassing, omdat denkbaar is dat vervangende hechtenis ook buiten recidive wordt toegepast als de verkeersveiligheid daartoe in het concrete geval dringend noopt. Met deze omschrijving van de doelgroep wordt ook een vraag beantwoord die het OM in zijn aanvullend advies stelt. Indien een veroordeelde wordt betrapt op het schenden van zijn ontzegging van de rijbevoegdheid, kan hij worden aangehouden op verdenking daarvan en vervolgens worden voorgeleid bij de rechter-commissaris. Deze zal op grond van artikel 6:6:20 Sv beslissen over de toepassing van de vervangende hechtenis.

4.2.2. Omvang van de vervangende hechtenis

De op grond van het voorgestelde artikel 179c WvW in het vonnis bepaalde duur van de vervangende hechtenis bedraagt minimaal twee weken voor iedere keer dat niet aan de straf wordt voldaan. De

rechter kan hierbij bepalen dat de vervangende hechtenis oploopt bij herhaalde overtreding. Van de dreiging van minimaal twee weken vervangende hechtenis gaat naar verwachting voldoende afschrikwekkende werking uit om de veroordeelde zich te laten houden aan de ontzegging van de rijbevoegdheid. Bij het bepalen van de minimale duur van de vervangende hechtenis is aansluiting gezocht bij de straftoemettingspraktijk bij de verbodsbepaling van artikel 9 WVV, welk artikel hierna in paragraaf 4.2.3 wordt besproken. De rechter-commissaris zal in zijn beoordeling over de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis de eventuele opbouw in de vervangende hechtenis betrekken. De feitelijke duur van de ten uitvoer gelegde vervangende hechtenis kan door de mogelijkheid van gedeeltelijke tenuitvoerlegging bij uitzondering ook minder dan twee weken bedragen. Dit is alleen aan de orde als de duur van de vervangende hechtenis naar het oordeel van de rechter-commissaris niet in verhouding staat tot de ernst van de overtreding. Langs deze weg kan per geval worden voorzien in een passende omvang van de vervangende hechtenis. De duur van de ontzegging van de rijbevoegdheid wordt steeds verlengd met de tijd dat de veroordeelde vervangend is gehecht of anderszins rechtens zijn vrijheid is ontnomen (huidig artikel 180, zevende lid, WVV). De uiteindelijk in totaal ten uitvoer gelegde vervangende hechtenis kan op grond van het voorgestelde artikel 179c, derde lid, WVV de duur van zes maanden niet overschrijden. Deze maximale duur is vergelijkbaar met de maximale duur van de vervangende hechtenis die ten uitvoer kan worden gelegd bij (bijvoorbeeld) het niet naar behoren verrichten van een taakstraf (vier maanden, artikel 22d Sr) of het niet voldoen aan de vrijheidsbepalende maatregel (zes maanden, artikel 38w Sr). Een maximale periode van zes maanden biedt naar verwachting voldoende afschrikwekkende werking om de ontzegging van de rijbevoegdheid effectief te laten zijn gedurende de volledige duur van de straf.

4.2.3. Verhouding tot artikel 9 WVV

De vervangende hechtenis biedt een aanvulling op de verbodsbepaling van artikel 9, eerste lid, WVV. Over de verhouding tussen deze beide instrumenten kan, mede in reactie op de vragen hierover van de NOvA, het volgende worden opgemerkt. Artikel 9, eerste lid, WVV verbiedt, kort gezegd, het besturen van een motorrijtuig gedurende een ontzegging van de rijbevoegdheid. Overtreding van dit verbod is een misdrijf (artikel 178 WVV) en aldus afzonderlijk strafbaar. Het starten van een (nieuwe) strafzaak wegens overtreding van artikel 9, eerste lid, WVV is in bepaalde gevallen echter een onvoldoende effectieve reactie op een acuut gevaar voor de verkeersveiligheid. Er zijn situaties waarin het noodzakelijk is om een overtreder direct van de weg te halen en de (verdere) naleving van de ontzegging van de rijbevoegdheid af te dwingen. Voor die gevallen biedt de mogelijkheid van vervangende hechtenis uitkomst. Met dit wetsvoorstel krijgt het OM aldus een extra optie om te reageren op een schending van een ontzegging van de rijbevoegdheid. Benadrukt wordt dat de vervangende hechtenis geen sanctie is voor de schending van de ontzegging van de rijbevoegdheid. Het OM merkt dit terecht op in zijn aanvullend advies. De vervangende hechtenis hoort bij het vonnis voor het oorspronkelijke delict en is aldus een sanctie die – in zekere zin voorwaardelijk – voor dát feit is opgelegd. Het is derhalve niet uitgesloten dat de bestuurder afzonderlijk wordt vervolgd voor de schending van de ontzegging van de rijbevoegdheid. Het kan immers zijn dat de vervangende hechtenis uiteindelijk per saldo van een kortere duur is dan de gevangenisstraf die passend wordt geacht bij een afzonderlijke vervolging voor artikel 9 WVV. Bij die vervolging kan wel rekening worden gehouden met een reeds ondergane vervangende hechtenis (zulks naar analogie van het arrest van de Hoge Raad van 23 juni 2020, ECLI:NL:HR:2020:1104).

4.2.4. Waarborgen

Zoals de NOvA terecht heeft opgemerkt, behoort terughoudend te worden omgegaan met onmiddellijke vrijheidsbeneming na normschending. Daarom zijn er rondom de vervangende hechtenis de nodige waarborgen ingebouwd. Zo is er altijd een rechterlijk oordeel nodig voordat tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis kan worden overgegaan. Omdat er bij een schending van een ontzegging van de rijbevoegdheid behoefte kan zijn aan een snelle rechterlijke beslissing, is die taak in artikel 6:6:20 Sv neergelegd bij de rechter-commissaris, op vordering van het OM. De rechter-commissaris beslist op grond van die bepaling reeds over de gehele of gedeeltelijke toepassing van vervangende hechtenis bij schending van de vrijheidsbepalende maatregel (artikel 38w Sr) en over de gehele of gedeeltelijke toepassing van vervangende jeugddetentie bij schending van de maatregel betreffende het gedrag van de jeugdige (artikel 77wc Sr). Zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel II voor een beschrijving van de procedure bij de rechter-commissaris.

Uit artikel 5, vijfde lid, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en fundamentele vrijheden (EVRM) volgt voorts dat als een persoon – naar later blijkt – ten onrechte is gearresteerd of gedetineerd, er recht is op schadeloosstelling. Een dergelijke situatie kan zich voordoen als de veroordeelde een motorrijtuig bestuurt terwijl hem de bevoegdheid dat te doen is ontzegd en dienstengevolg wordt aangehouden. Indien de rechter-commissaris de vordering van de officier van justitie tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis vervolgens afwijst, is de aangehouden veroordeelde ten onrechte zijn vrijheid ontnomen. Ook indien de verdachte in hoger beroep wordt



vrijgesproken van het strafbare feit, terwijl de rechter in eerste aanleg de ontzegging van de rijbevoegdheid dadelijk uitvoerbaar heeft verklaard en de verdachte desalniettemin een voertuig heeft bestuurd en vervolgens is aangehouden, kan sprake zijn van onterechte vrijheidsbeneming. In artikel 537 Sv is voor deze gevallen reeds voorzien in een regeling voor het verzoeken van schadevergoeding. Na een onterecht ondergane vervangende hechtenis kan dus schadevergoeding worden toegekend.

4.2.5. Andere vormgeving in consultatieversie

FSH, VVN, de NP en het OM hebben met instemming kennisgenomen van dit onderdeel van het wetsvoorstel. Opgemerkt zij wel dat de vervangende hechtenis anders was vormgegeven in de consultatieversie van dit wetsvoorstel. In de consultatieversie werd vervangende hechtenis mogelijk gemaakt door een zogenoemd 'rechterlijk rijverbod' toe te voegen aan artikel 38v Sr. Dat wetsartikel gaat over de oplegging door de rechter van (bijvoorbeeld) een contactverbod of een locatieverbod als zelfstandige vrijheidsbeperkende maatregel. Niet-naleving daarvan leidt tot toepassing van vervangende hechtenis (artikel 38w Sr). Het leek opportuun een nieuwe modaliteit toe te voegen aan artikel 38v Sr om zo van die systematiek te kunnen profiteren. Het voorgestelde rechterlijk rijverbod was naar zijn feitelijke werking echter identiek aan de ontzegging van de rijbevoegdheid, wat tot onnodige verwarring leidde. Zo was onduidelijk wanneer de rechter precies zou moeten kiezen voor oplegging van een ontzegging van de rijbevoegdheid, en wanneer voor oplegging van het rechterlijk rijverbod. De NOvA heeft enkele aanvullende opmerkingen van systematische aard gemaakt die pleitten voor een andere vormgeving. Bovendien is het gewenst om de toepassing van de vervangende hechtenis niet dwingend voor te schrijven, maar optioneel te houden, vanwege de zojuist besproken relatie met artikel 9 WVV. Om het sanctiestelsel niet onnodig te compliceren is er daarom voor gekozen de vervangende hechtenis te koppelen aan de bestaande straf van de ontzegging van de rijbevoegdheid.

4.3. Rechterlijke ongeldigverklaring

4.3.1. Algemeen

Zoals eerder aangegeven, verklaart het CBR het rijbewijs ongeldig van personen die ongeschikt uit het onderzoek naar de geschiktheid komen. Met dit wetsvoorstel krijgt de rechter de bevoegdheid om in alle gevallen waarin een ontzegging van de rijbevoegdheid wordt opgelegd, het rijbewijs ongeldig te verklaren (voorgesteld artikel 179b WVV), ook van personen die geschikt uit het onderzoek zijn gekomen. Dit kan een passende strafrechtelijke sanctie zijn voor bestuurders die weliswaar niet alcoholafhankelijk zijn, maar wel bij herhaling zijn aangehouden of bestraft, al dan niet via een strafbeschikking, voor rijden onder invloed en aldus blij hebben gegeven niet verantwoord te kunnen omgaan met hun rijbewijs. Dit is mede in reactie op de vraag van de Rvdr in welke gevallen ongeldigverklaring voor de hand ligt. Een ongeldigverklaring kan ook aangewezen zijn wanneer sprake is van een zeer hoog promillage, gecombineerd gebruik van alcohol en drugs, wanneer de bestuurder onder invloed een ongeval heeft veroorzaakt of onder invloed zeer gevaarlijk rijgedrag heeft vertoond. Of wanneer iemand, los van rijden onder invloed, wordt veroordeeld voor zeer gevaarlijk rijgedrag of het veroorzaken van een ongeval. Voor een strafrechtelijke ongeldigverklaring zijn de rijvaardigheid en de geschiktheid van de bestuurder en daarmee de uitkomst van het onderzoek naar de geschiktheid niet relevant; het laakbare gedrag vormt op zichzelf voldoende grond om het rijbewijs ongeldig te verklaren.

4.3.2. Ongeldigverklaring als onderdeel van de rijontzegging

Het voorgestelde artikel 179b WVV verplicht de rechter om bij oplegging van een ontzegging van de rijbevoegdheid steeds ook een ongeldigverklaring van het rijbewijs te overwegen. Indien de rechter het rijbewijs ongeldig verklaart, maakt die ongeldigverklaring deel uit van de ontzegging van de rijbevoegdheid. Dit betekent dat de ongeldigverklaring onderdeel is van een bij de wet bepaalde straf waarvan de oplegging door het OM kan worden gevorderd (artikelen 311 en 350 Sv). De ongeldigverklaring leidt tot ongeldigheid van het rijbewijs voor de resterende duur van de geldigheid van dat rijbewijs (artikel 123, tweede lid, onder f, WVV). Het rijbewijs wordt daarmee definitief ongeldig. De bestuurder zal in die gevallen zijn rijvaardigheid en geschiktheid moeten aantonen om een nieuw rijbewijs te kunnen krijgen. Dit in tegenstelling tot een 'kale' ontzegging van de rijbevoegdheid, waarbij na afloop van de ontzegging de geldigheid van het rijbewijs herleeft voor de resterende duur van de administratieve geldigheid (artikel 123, tweede lid, onder c, WVV). Gedurende de periode van de ontzegging van de rijbevoegdheid wordt aan de veroordeelde geen nieuw rijbewijs afgegeven (artikel 112, eerste lid, onderdeel a, WVV). De duur van de ontzegging bepaalt aldus hoe lang iemand geen nieuw rijbewijs kan krijgen. Omdat de ongeldigverklaring deel uitmaakt van de ontzegging van de rijbevoegdheid, wordt aldus bereikt dat de veroordeelde gedurende een bepaalde periode geen nieuw rijbewijs kan verkrijgen. Dit is een belangrijk voordeel ten opzichte van de ongeldigheid die van rechtswege intreedt door de huidige recidiveregeling ernstige verkeersdelicten, zoals nog zal worden



uiteengezet in paragraaf 4.4. Dat de ongeldigverklaring is vormgegeven als onderdeel van de ontzegging van de rijbevoegdheid maakt bovendien dat de hiervoor besproken voorstellen over de dadelijke uitvoerbaarheid (paragraaf 4.1) en vervangende hechtenis (paragraaf 4.2) automatisch ook van toepassing zijn op de ongeldigverklaring waarmee de ontzegging van de rijbevoegdheid vergezeld kan gaan.

Als de rechter in een individueel geval besluit het rijbewijs van de veroordeelde ongeldig te verklaren, wordt die ongeldigverklaring in het rijbewijsregister opgenomen (zie het huidige artikel 126, derde lid, onderdeel h, WVV). Indien de veroordeelde in strijd met de opgelegde rijontzegging en ondanks het ongeldig verklaarde rijbewijs toch weer de weg op gaat, is door raadpleging van het rijbewijsregister voor opsporingsambtenaren inzichtelijk dat het rijbewijs van betrokkene ongeldig is verklaard. Betrokkene is op dat moment strafbaar op grond van de artikelen 9, tweede lid, en 176, tweede lid, WVV.

Indien een persoon wiens rijbewijs ongeldig is verklaard een nieuw rijbewijs aanvraagt, kan het CBR alvorens een rijbewijs af te geven een onderzoek instellen naar de rijvaardigheid en geschiktheid van die persoon. Voor de beoordeling of, en zo ja, welke onderzoeken moeten worden uitgevoerd, heeft het CBR informatie nodig over de aanleiding van de ongeldigverklaring. Indien een burger een nieuw rijbewijs aanvraagt en het CBR in het rijbewijsregister ziet dat het vorige rijbewijs van diegene ongeldig is verklaard, kan het CBR aan het OM vragen informatie uit het vonnis te verstrekken waarin de ongeldigverklaring door de rechter is opgelegd. In geval van rijden onder invloed betreft dit de aanhoudingsdatum, de uitslag van het adem- en/of bloedalcoholgehalte, de uitslag van een bloedonderzoek (in geval van drugsgebruik) alsook een eventuele eerdere weigering van betrokkene om mee te werken aan een onderzoek (blaasproef, ademanalyse, speekseltest en een bloed- of urineonderzoek). Op basis van deze informatie besluit het CBR vervolgens of al dan niet een nieuw onderzoek naar de rijvaardigheid en/of geschiktheid dienen plaats te vinden alvorens een nieuw rijbewijs wordt afgegeven.

De genoemde informatieverstrekking vindt uitsluitend plaats op verzoek van het CBR met het oog op de beoordeling van een nieuwe rijbewijsaanvraag. Het OM kan de betreffende gegevens verstrekken op grond van artikel 39f, eerste lid, onderdeel d, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Met de in dit wetsvoorstel opgenomen wijziging van artikel 111, zevende lid, WVV, wordt de verwerking van deze strafrechtelijke gegevens door het CBR mogelijk gemaakt.

De hierboven omschreven systematiek betreft een geringere vorm van verwerking van strafrechtelijke gegevens dan thans het geval is onder de bestaande recidiveregeling. In dit verband is van belang dat ter uitvoering van de recidiveregeling er op dit moment al strafrechtelijke gegevens in het rijbewijsregister worden verwerkt (artikel 126, derde lid, onderdeel f, van de WVV en artikel 145, eerste lid, onderdeel n, van het Reglement rijbewijs). Deze strafrechtelijke gegevens kunnen door verschillende overheidsorganen in het rijbewijsregister worden geraadpleegd met het oog op verschillende doeleinden, die breder zijn dan enkel het nemen van een besluit op de rijbewijsaanvraag van iemand wiens rijbewijs eerder op grond van de recidiveregeling ongeldig is geworden (de artikelen 126, tweede lid, en 127 WVV).

Bij de verstrekking van strafrechtelijke persoonsgegevens naar aanleiding van een door de strafrechter opgelegde ongeldigverklaring, worden de gegevens rechtstreeks door het OM aan het CBR verstrekt en worden de gegevens niet opgenomen in het rijbewijsregister. De gegevens mogen op grond van het nieuwe artikel 111, zevende lid, WVV daarnaast voor slechts één doel worden verwerkt, namelijk om te bepalen of ten aanzien van de veroordeelde die na afloop van de rijontzegging een nieuw rijbewijs aanvraagt een onderzoek naar de rijvaardigheid en geschiktheid moet plaatsvinden. Zowel de kring van organisaties die strafrechtelijke persoonsgegevens verwerkt als de doelen waarvoor die gegevensverwerking mag plaatsvinden, zijn op grond van het nieuwe artikel 111, zevende lid, WVV daarmee beperkter dan thans onder de bestaande recidiveregeling het geval is.

4.3.3 Toepassing bij reeds ongeldig rijbewijs

In de praktijk komt het met enige regelmaat voor dat een rijbewijs dat op grond van de bestaande recidiveregeling van rechtswege ongeldig zou worden, wegens een andere reden al eerder zijn geldigheid heeft verloren. Het belangrijkste voorbeeld hiervan betreft zaken waarin het rijbewijs al ongeldig is geworden door het verstrijken van de geldigheidsduur van het rijbewijs. Met het oog op dergelijke situaties is op dit moment in artikel 123b, derde lid, WVV bepaald dat de officier van justitie op het moment dat de recidiveregeling toepassing zou vinden, een aantekening in het rijbewijsregister plaatst waarmee – kort samengevat – wordt verzekerd dat ook in die gevallen door betrokkene bij de aanvraag van een nieuw rijbewijs diens rijvaardigheid en geschiktheid moeten worden aangetoond. Een dergelijke aantekening is nodig, omdat in gevallen waarin betrokkene (uitsluitend) wegens verloop van de geldigheidsduur een nieuw rijbewijs aanvraagt, diegene normaliter niet



opnieuw de rijvaardigheid en geschiktheid hoeft aan te tonen. Het derde lid verzekert daarmee dat de gevolgen van de recidiveregeling voor de aanvraag van een nieuw rijbewijs onverkort van toepassing zijn in situaties waarin het rijbewijs reeds om een andere reden ongeldig was geworden. Een dergelijke regeling dient om dezelfde reden te worden getroffen bij de vormgeving van de rechterlijke ongeldigverklaring. De inhoud van het bestaande artikel 123b, derde lid, WVW is daarom in het nieuwe artikel 179b, tweede lid, WVW in aangepaste vorm overgenomen. Hiermee wordt verzekerd dat de rechterlijke ongeldigverklaring ook ten aanzien van reeds eerder ongeldig geworden rijbewijzen kan worden toegepast en dat ook in dat geval bij de aanvraag van een nieuw rijbewijs de rijvaardigheid en geschiktheid moeten worden aangetoond.

4.3.4. Alternatieve regeling in consultatieversie

In de consultatieversie van dit wetsvoorstel was in plaats van de rechterlijke ongeldigverklaring een alternatieve regeling voorgesteld. Het betrof een regeling waarbij een (cumulatieve) ontzegging van de rijbevoegdheid van twee jaar of langer zou leiden tot het van rechtswege ongeldig worden van het rijbewijs. De regeling stuitte in de consultatie echter op fundamentele bezwaren. Deze bezwaren hadden onder meer betrekking op de gebrekkige kenbaarheid van een ongeldigheid van rechtswege, op de nadelige gevolgen die dit potentieel heeft in verzekeringskwesties bij ongevallen, en op de afwezigheid van een rechtsmiddel. Voorts werd aangegeven dat de voorgestelde regeling averechts zou kunnen werken, onder meer bij kleinere overtredingen, in die zin dat de rechter een kortere ontzegging van de rijbevoegdheid zou kunnen gaan opleggen om te voorkomen dat deze (al dan niet cumulatief) aan de voorwaarden voor ongeldigheid zou voldoen. Daarnaast was volgens het OM en de NOvA te verwachten dat daarvoor in aanmerking komende verdachten het reguliere strafproces zouden proberen te vertragen door het instellen van rechtsmiddelen, uitsluitend om de oplegging van een ontzegging van de rijbevoegdheid uit te stellen. Zoals ook hieronder in paragraaf 4.4 zal blijken, gelden veel van deze bezwaren ook voor de huidige recidiveregeling ernstige verkeersdelicten. Bij nadere doorrekening bleek de in consultatie voorgestelde regeling ook minder effectief dan aanvankelijk gedacht. Een ontzegging van de rijbevoegdheid van (cumulatief) twee jaar of meer wordt namelijk niet vaak opgelegd. Ook de Rvdr heeft hierop gewezen. Het is derhalve veel effectiever om een rechtstreekse ongeldigverklaring mogelijk te maken die niet van rechtswege plaatsvindt, maar na uitdrukkelijke weging door de rechter.

4.4. Recidiveregeling ernstige verkeersdelicten

In 2015 is een evaluatie uitgevoerd naar de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten. Uit deze evaluatie kwam naar voren dat de implementatie en de uitvoering van de regeling complex is, de uitvoering niet goed verliep en er bovendien twijfels bestonden over de effectiviteit van de regeling (Kamerstukken II 2015/16, 29 398, nr. 495). Naar aanleiding van de evaluatie heeft het OM een verbeterplan opgesteld en de maatregelen uit dat plan uitgevoerd. Desondanks blijkt de recidiveregeling voor rijden onder invloed van alcohol nauwelijks tot geen toegevoegde waarde te hebben. Het OM heeft dit andermaal bevestigd in zijn advies bij dit wetsvoorstel.

Voor de beperkte toegevoegde waarde van de recidiveregeling zijn verschillende redenen aan te wijzen. De eerste is dat er sprake is van een grote overlap met het bestuursrechtelijke onderzoek naar de geschiktheid. Ook de eerdergenoemde werkgroep van ketenpartners heeft hierop gewezen. Beide regelingen hebben namelijk, hoewel de invalshoek een andere is, hetzelfde doel: voorkomen dat personen onder invloed deelnemen aan het verkeer, zeker als zij middelenafhankelijk of -misbruiker zijn. In de praktijk blijkt het rijbewijs van het merendeel van de recidivisten al op grond van het onderzoek naar de geschiktheid ongeldig te zijn verklaard. Voor hen voegt de recidiveregeling derhalve niets toe. Maar ook voor bestuurders die geschikt uit het onderzoek komen is de recidiveregeling weinig effectief. De regeling staat er namelijk niet aan in de weg – en dit is de tweede reden – dat bestuurders direct een nieuw rijbewijs kunnen aanvragen. Zij moeten dan uiteraard wel hun rijvaardigheid en geschiktheid opnieuw aantonen. Bestuurders die geschikt uit het onderzoek naar de geschiktheid zijn gekomen, hebben hun geschiktheid dan echter al aangetoond. Zij moeten dus alleen hun rijvaardigheid aantonen, maar de rijvaardigheid is voor deze groep over het algemeen niet het probleem. Een derde nadeel is het gebrek aan een rechtsmiddel tegen de ongeldigheid als zodanig. Dit leidt ertoe dat veroordeelden vaak in hun tweede strafzaak nodeloos rechtsmiddelen aanwenden met geen ander doel dan het uitstellen van een onherroepelijk vonnis en aldus tijd te winnen voordat het rijbewijs van rechtswege ongeldig wordt. Die praktijk leidt tot onnodige extra werklasten voor de strafrechtketen.

Gelet op het bovenstaande wordt voorgesteld de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten te laten vervallen. Dit voorstel wordt omarmd in de adviezen van FSH, de NP, het OM, de NOvA en de Rvdr en vindt derhalve brede steun in de consultatiereacties. De hierboven in paragraaf 4.1 tot en met 4.3 beschreven voorstellen vormen gezamenlijk een effectiever alternatief dan de recidiveregeling. De recidiveregeling wordt immers pas geactiveerd als het strafrechtelijke traject is afgerond en er sprake



is van een tweede onherroepelijke veroordeling of strafbeschikking. Met onderhavig wetsvoorstel kan er al na één keer sprake zijn van (definitieve) ongeldigheid van het rijbewijs, die in voorkomende gevallen bovendien direct kan worden uitgevoerd. Schending daarvan kan leiden tot toepassing van vervangende hechtenis. Bijkomend voordeel is dat de ontzegging van de rijbevoegdheid, al dan niet gecombineerd met een ongeldigverklaring, ook kan worden opgelegd voor andere delicten dan rijden onder invloed. En in het geval van een ongeldigverklaring zal de veroordeelde de periode van de ontzegging van de rijbevoegdheid moeten wachten voordat een nieuw rijbewijs kan worden afgegeven, nadat hij heeft aangetoond aan de daarvoor geldende voorwaarden te voldoen. Verder is het zo dat de rechter in de huidige situatie rekening houdt met de recidiveregeling, waardoor soms een lagere straf wordt opgelegd als het rijbewijs van betrokkene zijn geldigheid zal verliezen op grond van de recidiveregeling. Het is dan ook de verwachting dat het afschaffen van de recidiveregeling, naast de reeds doorgevoerde verhoging van het strafmaximum voor rijden onder invloed via de eerdergenoemde Wet aanscherping strafrechtelijke aansprakelijkheid ernstige verkeersdelicten (Stb. 2019, 413), een opwaarts effect zal hebben op de opgelegde straffen voor rijden onder invloed.

5. Overige wijzigingen

5.1. Verduidelijking verbodsbepaling artikel 8, vijfde lid, WVV

Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de delictsomschrijving in artikel 8, vijfde lid, WVV aan te vullen (artikel I, onderdeel A). Artikel 8, vijfde lid, WVV bevat het verbod op rijden onder invloed van drugs waarvoor grenswaarden zijn bepaald in het Besluit alcohol, drugs en geneesmiddelen in het verkeer. Zowel enkelvoudig gebruik als gecombineerd gebruik (met andere drugs of alcohol) is strafbaar. In beide gevallen schrijft de huidige bepaling voor dat het gehalte van de stof moet worden gemeten in het bloed van de verdachte. Dit zorgt soms voor problemen bij het bewijzen van gecombineerd gebruik met alcohol. Voor de vaststelling van alcoholgebruik kan namelijk in beginsel worden volstaan met het onderzoeken van de adem middels een ademanalyseapparaat (na voorselectie met een ademtester). Bij gecombineerd gebruik van drugs en alcohol is een bloedonderzoek wel het uitgangspunt. In de praktijk komt het soms echter voor dat pas tijdens het verhoor na een voltooide ademanalyse blijkt dat de verdachte ook drugs heeft gebruikt. Met die nieuwe informatie zet de politie vervolgens alsnog in op een bloedafname. In die gevallen is het navolgende bloedonderzoek (enkel) gericht op het vaststellen van drugsgebruik. De eerdere ademanalyse heeft dan immers reeds een betrouwbaar onderzoeksresultaat opgeleverd over het alcoholgebruik, en heeft ook in de tijd eerder plaatsgevonden waardoor de uitkomst meer in overeenstemming zal zijn met het gehalte ten tijde van het besturen van het voertuig. De beide testresultaten kunnen nu echter niet samen worden gebruikt voor een bewezenverklaring van gecombineerd gebruik, omdat in de wettekst uitsluitend wordt gesproken over het bloed. Er zijn inmiddels meerdere zaken geweest waarin de verdachte om deze reden is vrijgesproken. Het OM probeert in dergelijke gevallen een vrijspraak te voorkomen door in de dagvaarding afzonderlijke tenlasteleggingen op te nemen voor (schending van) artikel 8, tweede lid, WVV (rijden onder invloed van alcohol) en enkelvoudig gebruik van drugs ex artikel 8, vijfde lid, WVV, of door te kiezen voor een alternatief waarin artikel 8, vijfde lid, WVV primair wordt verweten als gecombineerd gebruik en subsidiair als enkelvoudig gebruik. Dergelijke constructies zouden echter niet nodig moeten zijn. Het onderzoek met een ademanalyseapparaat is immers een betrouwbaar en wettig bewijsmiddel voor de vaststelling van alcoholgebruik. Daarom wordt voorgesteld de delictsomschrijving in artikel 8, vijfde lid, WVV aan te vullen met de woorden 'of de adem' om te verzekeren dat gecombineerd gebruik met alcohol ook kan worden bewezen indien er voor wat betreft de vaststelling van het alcoholgebruik is volstaan met een ademanalyse.

5.2. Invorderen rijbewijs bij gecombineerd gebruik van alcohol en drugs

In artikel 164 WVV is de bevoegdheid opgenomen om het rijbewijs in te vorderen bij (onder andere) rijden onder invloed waarbij een ernstig vermoeden bestaat dat het ademalcoholgehalte uitkomt boven de in dat artikel bepaalde grenswaarden. Een dergelijke invorderingsbevoegdheid lijkt te ontbreken in het geval van gecombineerd gebruik van alcohol en drugs. Hoewel in die gevallen kan worden teruggevallen op de invorderingsbevoegdheid bij alcohol, wordt met dit wetsvoorstel aan artikel 164 WVV volledigheidshalve ook artikel 8, vijfde lid, WVV toegevoegd, waarin gecombineerd gebruik strafbaar is gesteld (artikel I, onderdeel K). Aangezien bij gecombineerd gebruik van alcohol en drugs geen onderscheid wordt gemaakt tussen beginnende en ervaren bestuurders en voorts in het Besluit alcohol, drugs en geneesmiddelen in het verkeer voor beide categorieën een grenswaarde van 0,2 mg/ml dan wel 88 µg/l geldt, is voor wat betreft de invorderingsgrens aangesloten bij de waarden die worden aangehouden bij beginners in artikel 164, tweede lid, onder b, WVV.

6. Handhavingsaspecten

Naast de eerder besproken maatregelen is de handhaving een belangrijk aspect in de aanpak van rijden onder invloed. Hiervoor wordt door de NOvA en de NVvR dan ook terecht aandacht gevraagd in



hun adviezen. Voor een effectieve handhaving moet onder meer de gepercipieerde pakkans zo hoog mogelijk zijn. De pakkans is afhankelijk van meerdere factoren en verschilt per strafbaar feit. De objectieve pakkans wordt bepaald door de feitelijke inzet van de politie en de verschillende handhavingsmiddelen. De subjectieve pakkans is de inschatting door weggebruikers van de kans dat zij bij een overtreding zullen worden betrapt. Dit wordt niet alleen bepaald door de objectieve pakkans, maar ook door bijvoorbeeld berichtgeving in de media, voorlichtingscampagnes en eerdere ervaringen met handhaving of ervaringen van kennissen en vrienden. Wanneer bestuurders de subjectieve pakkans groot achten, zullen zij minder snel onder invloed een voertuig besturen, of zich schuldig maken aan andere verkeersdelicten. De inzet van de politie en het OM op dit punt acht ik daarom van groot belang.

De politie en het OM zijn samen verantwoordelijk voor de verkeershandhaving. De inzet van de teams Verkeer wordt bepaald aan de hand van (regionale) handhavingssystemen. Om de handhaving in het verkeer te verbeteren heeft het OM samen met de politie de 'Leidraad Handhavingssystemen Verkeer' opgesteld die ziet op de verkeershandhaving. De aanpak van het rijden onder invloed van alcohol is één van de prioriteiten.

Rijden onder invloed van alcohol in het verkeer controleert de politie door individuele en dynamische controles. Grote alcoholcontroles lijken minder effectief te zijn geworden door het gebruik van sociale media. Desalniettemin blijft het van belang om grootschalige controles uit te voeren in verband met het op peil houden van de subjectieve handhavingdruk. De politie treedt zichtbaar handhavend op. Daarnaast is in de genoemde leidraad de richtlijn 'Stoppen is blazen' opgenomen. Voor het vergroten van de subjectieve pakkans is afgesproken dat de politie, naast de gebruikelijke alcoholcontroles, bij iedere staandhouding de bestuurder laat blazen. Het aantal staandhoudingen neemt de laatste jaren weer toe. In het bestuurlijk overleg verkeersveiligheid in november 2020 is afgesproken dat deze ontwikkeling door de politie wordt vastgehouden. Het aantal processen-verbaal voor rijden onder invloed van alcohol is ondanks de verminderde fuikcontroles de laatste twee jaar stabiel gebleven. Daarnaast stijgt het aantal processen-verbaal voor rijden onder invloed van drugs jaarlijks sinds de invoering van de speekseltester in 2017. De arrondissementsparketten kunnen de leidraad voort gebruiken om de sturing op de verkeershandhaving door de politie te versterken. Ook wordt meer samengewerkt met provincies, gemeenten en andere wegbeheerders. Gezamenlijk wordt zo een zo groot mogelijke bijdrage geleverd aan de verkeersveiligheid en de handhaving van rijden onder invloed.

7. Financiële en administratieve consequenties

Voor de verschillende betrokken organisaties heeft dit wetsvoorstel financiële en administratieve consequenties. Op basis van het wetsvoorstel is een eerste nauwkeurige inschatting gemaakt van de extra werkzaamheden en daarmee gepaard gaande kosten voor het CBR, de RDW, het CJIB, het OM en de rechtspraak. Omdat bepaalde details voor de uitwerking die in de lagere regelgeving zullen worden opgenomen, momenteel nog niet bekend zijn, is na overleg met de genoemde organisaties besloten nog geen extra uitvoeringstoetsen uit te laten voeren. Er zullen alsnog nadere berekeningen opgevraagd worden als het wetsvoorstel door de Tweede Kamer wordt aangenomen. Deze kunnen leiden tot een aanpassing van de financiële en administratieve consequenties zoals benoemd in deze paragraaf. Aangezien sommige aspecten van de uitwerking van dit wetsvoorstel ook moeilijk vooraf te voorspellen zijn, zoals het aantal ongeldigverklaringen dat jaarlijks door de rechter zal worden opgelegd, zullen de financiële en administratieve consequenties een jaar na inwerkingtreding opnieuw beoordeeld worden.

De totale incidentele kosten van dit wetsvoorstel worden nu geschat op € 1.950.000. Deze kosten bestaan vooral uit kosten voor ICT-aanpassingen bij het OM, de Rechtspraak, de RDW en het CJIB. Het gaat dan om aanpassing van de werkprocessen bij het OM en de koppeling met de systemen van de RDW, benodigde aanpassing voor de registratie van nieuwe sancties bij de Rechtspraak, benodigde aanpassingen aan het rijbewijsregister bij de RDW en systeemaanpassingen bij het CJIB om de nieuwe sancties te kunnen registreren.

De structurele kosten voor de uitvoering van dit wetsvoorstel worden voorlopig geschat op € 353.000 per jaar. Het gaat om onderhoudskosten voor ICT-systemen van het OM. Daarnaast zijn er kosten voor het CBR in verband met nieuwe werkprocessen als gevolg van de introductie van de rechterlijke ongeldigverklaring en het feit dat die ongeldigverklaring niet alleen voor rijden onder invloed, maar ook voor andere verkeersdelicten kan worden opgelegd. Daarnaast ontstaat er als gevolg van de introductie van de vervangende hechtenis bij schending van de ontzegging van de rijbevoegdheid, voor het kabinet van de rechter-commissaris en, gelet op de mogelijkheid van beroep, vervolgens tevens voor de raadkamercombinatie van de rechtbank een kleine toename van zaakstromen. Ook hiervoor is extra capaciteit nodig. Tot slot zijn er structurele kosten voor het CJIB voor het registreren



van nieuwe sancties. De kosten voor het gehele traject bij de uitvoeringsorganisaties worden gefinancierd vanuit de begroting van JenV-DGRR.

ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel I

Onderdeel A

Dit onderdeel betreft een aanvulling van de delictomschrijving in artikel 8, vijfde lid, WVV. Deze wijziging is toegelicht in paragraaf 5.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdelen B, D, E, G, H, J en L

Deze wijzigingen zijn van technische aard en bestaan uit het schrappen van verwijzingen naar de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten (onderdeel F) en het corrigeren van verwijzingen naar het gewijzigde artikel 180 WVV (onderdeel N).

Onderdeel C

Dit onderdeel bevat een uitbreiding van de wettelijke grondslag voor gegevensverwerking met het oog op het onderzoek naar rijvaardigheid en geschiktheid door het CBR bij de aanvraag van een rijbewijs. De noodzaak daartoe is nader toegelicht in paragraaf 4.3.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel F

Met dit onderdeel komt de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten te vervallen. Deze wijziging is toegelicht in paragraaf 4.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel I

Met dit onderdeel wordt een nieuw artikel 134b WVV ingevoegd. Dit artikel voorziet in een uitbreiding van de reikwijdte van de vorderingsprocedure op grond van de artikelen 130 tot en met 134 WVV. De vorderingsprocedure is de procedure die de beoordeling van de rijvaardigheid of de geschiktheid van een rijbewijs houder tot doel heeft. Het voorgestelde artikel 134b WVV waarborgt dat de vorderingsprocedure mogelijk blijft bij de bestuurder van wie het rijbewijs door de rechter ongeldig is verklaard (onderdeel M).

Op dit moment wordt een mededeling uitgebracht als de bestuurder houder is van een geldig rijbewijs. Daarnaast kan een mededeling worden uitgebracht ten aanzien van een bestuurder van wie het rijbewijs administratief gaat of is verlopen. De overweging hierbij is dat betrokkene in deze gevallen een nieuw rijbewijs kan aanvragen. Geen mededeling kan worden uitgebracht ten aanzien van een bestuurder van wie de geldigheid van het rijbewijs medisch is verlopen, van wie het rijbewijs al ongeldig is verklaard, van wie het rijbewijs als gevolg van de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten van rechtswege ongeldig is geworden. Wel kunnen de feiten worden meegewogen in de procedure betreffende de aanvraag van de eigen verklaring (in de praktijk gezondheidsverklaring genoemd). In deze gevallen zal betrokkene, om weer een nieuw rijbewijs te kunnen aanvragen, altijd een eigen verklaring moeten indienen en kan het CBR in dat kader een keuringsverplichting opleggen. Met onderhavig wetsvoorstel kan de rechter het rijbewijs ongeldig verklaren (onderdeel M). Ook dan kan het zijn dat betrokkene ondanks een ongeldigverklaring blijft doorrijden en zich daarbij zodanig gedraagt dat, had hij nog wel de beschikking over een geldig rijbewijs, ten aanzien van hem een mededeling zou zijn uitgebracht. In dat geval moet, naast het strafrecht, de vorderingsprocedure mogelijk blijven en is het wenselijk dat betrokkene een educatieve maatregel of, bij zwaarwegende twijfel aan zijn geschiktheid of rijvaardigheid, een onderzoek naar de geschiktheid kan worden opgelegd. Het voorgestelde artikel 134b WVV maakt dit mogelijk.

Onderdeel K

De voorgestelde wijziging van artikel 164 WVV is reeds toegelicht in paragraaf 5.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel M

Met dit onderdeel worden de artikelen 179b en 179c WVV geïntroduceerd. Het gaat daarbij respectievelijk om de rechterlijke ongeldigverklaring van het rijbewijs voor alle categorieën waarvoor het is afgegeven en voor de resterende duur van de geldigheid (artikel 179b WVV) en het bepalen van



vervangende hechtenis bij de ontzegging van de rijbevoegdheid (artikel 179c WVV). Het voorgestelde artikel 179b WVV is toegelicht in paragraaf 4.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Uit het voorgestelde artikel 179c WVV vloeit voort dat de rechter in het vonnis bepaalt dat vervangende hechtenis kan worden toegepast in het geval de ontzegging van de rijbevoegdheid niet wordt nageleefd. Zie hierover paragraaf 4.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. De rechter bepaalt hoeveel vervangende hechtenis ten uitvoer kan worden gelegd per keer dat de straf niet wordt nageleefd. De vervangende hechtenis belooft per keer minimaal twee weken. De rechter kan hierbij bepalen dat de vervangende hechtenis oploopt bij herhaalde overtreding van de opgelegde maatregel. In totaal wordt ten hoogste zes maanden vervangende hechtenis ten uitvoer gelegd. Deze termijn is vergelijkbaar met bestaande termijnen voor vervangende hechtenis bij andere sancties (zie bijvoorbeeld de artikelen 22d en 38w Sr).

De bestaande regeling uit artikel 123b, derde lid, WVV ten aanzien van rijbewijzen die reeds eerder hun geldigheid hebben verloren, is in aangepaste vorm overgenomen in het nieuwe artikel 179b, tweede lid, WVV. De noodzaak tot behoud van die regeling is inhoudelijk toegelicht in paragraaf 4.3.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. In de nieuwe tekst wordt geëxpliciteerd dat de rechter (ook) tot ongeldigverklaring van een rijbewijs kan besluiten indien dat rijbewijs reeds eerder zijn geldigheid heeft verloren. Het rechtsgevolg van de ongeldigverklaring is in dat geval niet de ongeldigheid van het rijbewijs (het rijbewijs was immers al ongeldig), maar het plaatsen van de in het tweede lid bedoelde aantekening in het rijbewijzenregister, op grond waarvan betrokkene bij een nieuwe rijbewijsaanvraag opnieuw de rijvaardigheid en geschiktheid dient aan te tonen.

In artikel 179b, derde lid, WVV is het bestaande artikel 123b, vierde lid, WVV in aangepaste vorm overgenomen. Omdat de rechterlijke ongeldigverklaring op grond van dat artikel altijd in combinatie met een rijontzegging wordt opgelegd, is de veroordeelde reeds op grond van artikel 180, derde en vierde lid, verplicht het rijbewijs in te leveren. De aanvullende inleververplichting uit artikel 179b, derde lid, is nodig in gevallen waarin de veroordeelde heeft nagelaten het rijbewijs tijdens de duur van de rijontzegging in te leveren. Na afloop van die termijn is de inleververplichting uit artikel 180, derde en vierde lid, immers niet meer van toepassing.

Onderdeel N

Voorgesteld wordt artikel 180 WVV op drie onderdelen inhoudelijk te wijzigen.

Allereerst wordt in een nieuw in te voegen tweede lid voorgesteld de rechter de bevoegdheid te geven een ontzegging van de rijbevoegdheid dadelijk uitvoerbaar te verklaren. Deze wijziging is toegelicht in paragraaf 4.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Naar aanleiding van de adviezen van de Rvdv, het OM en de NOV is in de wettekst gespecificeerd dat de rechter de dadelijke uitvoerbaarheid kan bevelen indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde opnieuw een delict pleegt waarvoor een ontzegging van de rijbevoegdheid kan worden opgelegd. Bij de keuze om de straf al dan niet onmiddellijk uitvoerbaar te verklaren zal de rechter het belang van de verkeersveiligheid afwegen tegen het belang van de veroordeelde om in de periode tot aan de onherroepelijkheid van het vonnis te kunnen deelnemen aan het gemotoriseerde verkeer. Deze belangenafweging moet voldoen aan het proportionaliteitsvereiste. Het voorgestelde tweede lid leidt tot correcties van verwijzingen in artikel 180 WVV en enkele andere bepalingen in de Wegenverkeerswet 1994.

De tweede wijziging betreft het toevoegen van een zin aan het vierde lid (na vernummering). In dat artikellid – het huidige derde lid – is bepaald dat een ontzegging van de rijbevoegdheid in alle gevallen pas ten uitvoer wordt gelegd nadat de veroordeelde een schrijven is betekend waarin het tijdstip van ingang en de duur van de ontzegging, de verplichting tot inlevering van het rijbewijs uiterlijk op dat tijdstip, alsmede het gevolg van niet tijdige inlevering worden medegedeeld. Dit schrijven is strikt genomen ook verplicht als de duur van de ontzegging gelijk is aan of korter is dan de aftrek van de periode dat het rijbewijs ingevorderd of ingehouden is geweest (artikel 179, zesde lid, WVV). In die gevallen blijven er feitelijk echter geen dagen over van de ontzegging. Het schrijven zorgt in die gevallen regelmatig voor onduidelijkheid bij veroordeelden omtrent de vraag of zij nu wel of niet mogen deelnemen aan het verkeer. Om deze onduidelijkheid voortaan te voorkomen wordt voorgesteld het schrijven niet langer te vereisen indien de ontzegging gelijk is aan of korter is dan de aftrek. De derde wijziging betreft het toevoegen van een nieuw tiende lid. Dat artikellid houdt verband met de hierboven beschreven mogelijkheid van dadelijke uitvoerbaarheid en bepaalt dat de bestuurder een verzoek om schadevergoeding kan indienen indien de ontzegging van de rijbevoegdheid waaraan dadelijke uitvoerbaarheid is verleend, achteraf, na het eindigen van de zaak, geen stand blijkt te houden. Deze voorziening is vergelijkbaar met de regeling in artikel 164, negende lid, WVV.

Artikel II

Met de voorgestelde wijziging van artikel 6:6:20, eerste lid, Sv wordt gewaarborgd dat er een rechterlijke toets plaatsvindt alvorens vervangende hechtenis kan worden toegepast na schending van



een ontzegging van de rijbevoegdheid. Zoals toegelicht in paragraaf 4.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting, is deze toets belegd bij de rechter-commissaris. Deze is bevoegd tot het op vordering van het OM nemen van spoedeisende, tijdelijke en voorlopige beslissingen in het kader van de tenuitvoerlegging van voorwaardelijke en vrijheidsbeperkende straffen en maatregelen. De toepassing van vervangende hechtenis kan spoedeisend zijn bij een acuut gevaar voor de verkeersveiligheid, waarbij aannemelijk is dat de bestuurder wederom zal deelnemen aan het verkeer.

De procedure houdt in dat het OM een vordering indient ter tenuitvoerlegging van de in het vonnis bepaalde vervangende hechtenis. De rechter-commissaris beslist binnen driemaal 24 uur na de indiening van de vordering. Hangende de beslissing van de rechter-commissaris wordt de veroordeelde niet in vrijheid gesteld. De veroordeelde wordt zo mogelijk gehoord. De veroordeelde kan hierbij worden bijgestaan door een raadsman (artikel 6:6:3, derde lid, Sv). Bij het zo spoedig mogelijk indienen van de vordering moet door het OM dus rekening worden gehouden met de beschikbaarheid van een raadsman en eventueel een tolk. Indien de veroordeelde het Nederlands onvoldoende machtig is, kan de rechter-commissaris een tolk oproepen (artikel 191 Sv). Indien de rechter-commissaris de vordering toewijst, beveelt hij de (gedeeltelijke) tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis die is bepaald in het vonnis waarin de straf is opgelegd. De veroordeelde wordt schriftelijk van de beslissing van de rechter-commissaris in kennis gesteld (artikel 6:6:5, tweede lid, Sv).

Artikelen III, IV en V

Deze artikelen regelen de samenloop van onderhavig wetsvoorstel met andere wetsvoorstellen. Diverse wijzigingen die met dit wetsvoorstel worden voorgesteld, lopen namelijk samen met wijzigingen in andere regelingen.

Het gaat om de volgende regelingen:

- III. het voorstel van wet tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met het laten vervallen van de verplichting een proces-verbaal van aangifte bij de politie op te maken in geval van diefstal of vermissing van het rijbewijs, en enkele andere wijzigingen (Wet digitale melding vermissing rijbewijs) (Kamerstukken 35 617);
- IV. het voorstel van wet tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en de Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993 in verband met het niet meer opleggen van het alcoholslotprogramma in het bestuursrecht (Kamerstukken 35 293); en
- V. het voorstel van wet van het lid Hoogland tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Militair Strafrecht in verband met de invoering van een verzwaarde en getrapte regeling voor rijontzeggingen wegens rijden onder invloed en ter verlaging van de ondergrens voor het ongeldig worden van het rijbewijs en voor de verplichte overgifte van het rijbewijs (Wet nuchter op weg).

De samenloopbepalingen voorzien in aanpassing van deze wet of de andere regeling – afhankelijk van welke regeling eerder in werking treedt – om ervoor te zorgen dat de parallelle wijzigingen alle tot hun recht komen.

Artikel VI

Dit artikel bepaalt dat deze wet niet van toepassing is op strafbare feiten die zijn begaan vóór de inwerkingtreding van de wet. De recidiveregeling ernstige verkeersdelicten (artikel 123b WvW) blijft in deze gevallen van toepassing. Dit overgangsrecht is opgenomen omdat de voorgestelde artikelen 179b en 179c WvW vanwege het verbod op terugwerkende kracht (artikel 1 Sr) alleen kunnen worden toegepast bij 'nieuwe' strafbare feiten, oftewel strafbare feiten die worden gepleegd na inwerkingtreding van deze wet. Om te voorkomen dat 'oude' strafbare feiten – strafbare feiten die worden gepleegd tot de inwerkingtreding van deze wet – tussen de wal en het schip vallen, blijft voor deze strafbare feiten de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten gelden. Daarmee wordt bovendien voorkomen dat bestuurders die nog niet voor een tweede keer (onherroepelijk) zijn veroordeeld, hun strafrechtelijke procedure nodeloos gaan vertragen of hoger beroep gaan instellen met als enig doel het uitstellen van een definitieve rechterlijke uitspraak tot na de inwerkingtreding van deze wet. Bij het overgangsrecht is de pleegdatum als vertrekpunt gekozen, zodat op voorhand duidelijk is welk regime geldt en men niet afhankelijk is van de snelheid waarmee een strafzaak wordt afgedaan.

De Minister van Justitie en Veiligheid,