

Wetsvoorstel 30 324: wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in
verband met een puntenstelsel rijbewijzen

-

een onderzoek naar het nut van de voorgestelde stelsels ten opzichte van de
vorderingsprocedure ex artt. 130-134 WWV 1994

door

Maria Petronella Hendrika Vinck
(ANR 83.11.07)

scriptie in de strafrechtswetenschappen te verdedigen tegenover de Examencommissie van de
Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Tilburg
(mr. dr. T. Kooijmans en mr. S.B.G. Kierkels)

op

29 augustus 2008

Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie, geschreven in het kader van de afronding van mijn doctoraalstudie Nederlands Recht. Na een lange tijd van zwoegen en een veel kortere van nog meer zwoegen is mijn scriptie dan eindelijk afgerond. Uiteraard was deze scriptie nooit zo succesvol afgerond zonder de hulp van een aantal personen.

In de eerste plaats wil ik mr. Yüksel Darbas danken voor haar werk om zeer snel te zorgen voor mijn scriptiebegeleider: zonder haar inzet en geruststellende woorden was ik op dit moment niet zover gekomen. Daarnaast gaat minstens even grote dank uit naar mr. Sylvia Walther, die de inhoudelijke begeleiding van mijn scriptie verzorgde en me met haar tips en aanwijzingen de goede weg op hielp. Haar niet aflatende inzet is de sleutel tot het afronden van deze scriptie geweest. Helaas kan zij niet aanwezig zijn bij de verdediging van mijn scriptie. Ten slotte wil ik ook even grote dank uitspreken in de richting van mr. dr. Tijs Kooijmans en mr. Sandra Kierkels die het afstuderen voor hun rekening nemen.

Marjon Vinck

29 augustus 2008

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1. Inleiding	1
1.1. Inleidende opmerkingen	1
1.2. Vraagstelling en plan van aanpak	2
1.3. Resumé	3
Hoofdstuk 2. Doelstellingen van de Maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid, het oorspronkelijke wetsvoorstel 30 324 en het geamendeerde wetsvoorstel 30 324 met elkaar vergeleken	4
2.1. Inleiding	4
2.2. De vorderingsprocedure in het algemeen	6
2.2.1. Inleiding	6
2.2.2. Slagvaardig optreden	6
2.2.3. Resumé	7
2.3. Doelstelling van het oorspronkelijke wetsvoorstel	7
2.3.1. Inleiding	7
2.3.2. Een hardere aanpak van verkeersrecidivisten	7
2.3.3. Resumé	8
2.4. Doelstelling van het geamendeerde wetsvoorstel	9
2.4.1. Inleiding	9
2.4.2. Een stevigere aanpak van de alcoholrecidivist	9
2.4.3. Resumé	10
2.5. Samenvatting	11
Hoofdstuk 3. Maatregelen rijvaardigheid en rijgeschiktheid	12
3.1. Inleiding	12
3.2. Het begin van de huidige procedure: de schriftelijke mededeling	13
3.2.1. Inleiding	13
3.2.2. De bevoegde instanties	13
3.2.3. Beleids- en beoordelingsvrijheid	14
3.2.4. Feiten en omstandigheden voor het doen van een mededeling	14
3.2.4.1. De relatie met het motorrijtuig	14
3.2.4.2. Rijvaardigheidsgebreken	15

3.2.4.3. Geschiktheidsgebreken	16
3.2.4.3.1. Alcohol en andere drogerende stoffen	16
3.2.4.3.2. Overige geschiktheidsgebreken	16
3.2.5. Resumé	16
3.3. Het besluit van het CBR na de schriftelijke mededeling	17
3.3.1. Inleiding	17
3.3.2. Persoonlijke omstandigheden	17
3.3.3. Vordering tot medewerking aan een educatieve maatregel	18
3.3.4. De vordering van medewerking aan een onderzoek	19
3.3.5. Resumé	19
3.4. De criteria voor ongeldigverklaring van een rijbewijs	20
3.4.1. Inleiding	20
3.4.2. Formele criteria	20
3.4.3. Materiële criteria	21
3.4.3.1. Rijvaardigheidsgebreken	21
3.4.3.2. Geschiktheidsgebreken	21
3.4.3.2.1. Lichamelijke en psychische stoornissen	21
3.4.3.2.2. Misbruik van psychoactieve middelen	22
3.4.4. Resumé	23
3.5. De schorsing van de geldigheid van het rijbewijs	23
3.5.1. Inleiding	23
3.5.2. Besluit tot schorsing - criteria	24
3.5.3. Resumé	24
3.6. Het aanvragen van een rijbewijs na ongeldigverklaring	24
3.6.1. Inleiding	24
3.6.2. Voorwaarden voor het opnieuw aanvragen van een rijbewijs	25
3.6.3. Resumé	26
3.7. Andere modaliteiten die het bezit van het rijbewijs aantasten	26
3.7.1. Inleiding	26
3.7.2. De ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen	26
3.7.3. Invordering en inhouding van het rijbewijs	27
3.7.4. Resumé	28
3.8. Samenvatting	28

Hoofdstuk 4. Wetsvoorstel 30324: Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de invoering van een puntenstelsel rijbewijzen	30
4.1. Inleiding	30
4.2. Hoofdelement van het wetsvoorstel – verplichte rijontzegging	31
4.2.1. Inleiding	31
4.2.2. Delicten waarvoor een verplichte rijontzegging geldt	32
4.2.3. Bandbreedtes en hardheidsclausule	33
4.2.4. Kritiek op de verplichte rijontzegging	34
3.2.5. Resumé	36
4.3. Hoofdelement van het wetsvoorstel - ongeldigverklaring van rechtswege	37
4.3.1. Inleiding	37
4.3.2. Ongeldigheid van het rijbewijs van rechtswege	37
4.3.3. Samenloop met de vorderingsprocedure	38
4.3.4. Kritiek op de ongeldigverklaring van rechtswege	38
4.3.5. Voorwaarden voor het aanvragen van een nieuw rijbewijs	40
4.3.6. Resumé	40
4.5. Samenvatting	41
Hoofdstuk 5. Wetsvoorstel 30324: Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de invoering van een recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten (puntenstelsel)	43
5.1. Inleiding	43
5.2. Inhoud van het geamendeerde wetsvoorstel 30 324	44
5.2.1. Inleiding	44
5.2.2. Wetsvoorstel 30 324 na de amendementen	45
5.2.3. Het advies van de Raad van State	45
5.2.4. Wijzigingen voorgesteld door de regering	47
5.2.5. Voorwaarden voor de aanvraag van een nieuw rijbewijs	49
5.2.6. Resumé	49
5.3. Opmerkingen en kritiek op het geamendeerde wetsvoorstel	50
5.3.1. Inleiding	50
5.3.2. Opmerkingen en kritiek: uitbreiding van het stelsel met andere delicten	50
5.3.3. Opmerkingen en kritiek: onderscheid tussen straf- en bestuursrecht	51
5.3.4. Opmerkingen en kritiek: minimumstraf?	53
5.3.5. Opmerkingen en kritiek: aanpak langs twee lijnen	54

5.3.6. Resumé	55
5.4. Samenvatting	56
Hoofdstuk 6. Conclusie	58
6.1. Inleiding	58
6.2. Vullen de regelingen elkaar aan of stoten zij elkaar af?	59
6.2.1. Inleiding	59
6.2.2. Vergelijking van doelen	60
6.2.3. Bewerkstelling van doelen	60
6.2.4. Resumé	61
6.3. Leiden de voorgestelde wijzigingen tot een verbetering van de vorderingsprocedure?	62
6.3.1. Inleiding	62
6.3.2. Het oorspronkelijke wetsvoorstel	62
6.3.3. Het geamendeerde wetsvoorstel	64
6.3.4. Resumé	65
6.4. Samenvatting	66

Lijst van verkort aangehaalde literatuur

Lijst van gebruikte jurisprudentie

Lijst van afkortingen

Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1. Inleidende opmerkingen

Jaarlijks raken ongeveer 260.000 mensen gewond en overlijden gemiddeld 1000 mensen doordat zij waren betrokken bij een verkeersongeval. Bij vier op de tien ongevallen is tevens sprake van een botsing met een voertuig of een voetganger, terwijl van alle dodelijke slachtoffers 68 procent overlijdt als gevolg van een botsing. Bijna 50 procent van de dodelijke verkeersslachtoffers is inzittende van een personenauto.¹

Ondanks dat sprake is van een dalende trend in het aantal verkeersdoden en -gewonden², blijven de verschillende overheden werken aan de verkeersveiligheid. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zorgt voor wetgeving, voorlichting en handhaving. Het draagt ook de verantwoordelijkheid voor de inrichting van rijkswegen en faciliteert lagere overheden met kennis en financiering.³

Het ligt dan ook in de lijn der verwachting dat de regering enkele jaren geleden in het kader van de ‘Maatregelen Verkeersveiligheid’ nadere maatregelen heeft aangekondigd op het gebied van de verkeersveiligheid.⁴

Een van de onderdelen van dit plan van aanpak⁵ wordt gevormd door de aanpak van verkeersrecidivisten, waarover de Minister van Justitie een brief schreef aan de Tweede Kamer.⁶ Dit plan omvat de invoering van een puntenstelselrijbewijzen en een hardere aanpak van notoire snelheidsovertreders.

In deze scriptie staat wetsvoorstel 30 324 centraal, inhoudende een “wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de invoering van een puntenstelsel rijbewijzen”.⁷

Dit wetsvoorstel behelst twee onderdelen. In de eerste plaats is de rechter en Officier verplicht aan de bestuurder bij recidive van, bij AMvB bepaalde, verkeersdelicten binnen vijf jaar een ‘ontzegging tot de bevoegdheid voor het besturen van motorrijtuigen’ (rijontzegging) op te

¹ L.C. Lanting, C. Stam, P.C. den Hertog & M.J.P. Brugmans, ‘Hoe vaak komt het voor en hoeveel mensen sterven eraan?’, *Volksgezondheid Toekomst Verkenning, Nationaal Kompas Volksgezondheid* 2006, (<http://www.rivm.nl/vtv/object_class/kom_verkeersongevallen.html>)

² L.C. Lanting, C. Stam, P.C. den Hertog & M.J.P. Brugmans, ‘Verkeersongevallen samengevat’, *Volksgezondheid Toekomst Verkenning, Nationaal Kompas Volksgezondheid* 2006, (<http://www.rivm.nl/vtv/object_class/kom_verkeersongevallen.html>)

³ C.M. Deuning CM, ‘Verkeersslachtoffers 2007’, *Volksgezondheid Toekomst Verkenning, Nationale Atlas Volksgezondheid* 2008, (<<http://www.zorgatlas.nl>>) Beïnvloedende factoren\Fysieke omgeving)

⁴ Maatregelen Verkeersveiligheid, *Kamerstukken II* 2003-08, 29 398, nr. 1-114

⁵ *Kamerstukken II* 2003-04, 29 398, nr. 6

⁶ *Kamerstukken II* 2003-04, 29 398, nr. 6

⁷ Wetsvoorstel ‘Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de invoering van een puntenstelsel rijbewijzen’, *Kamerstukken II* 2005-08, 30 324, nr. 1-19; Wetsvoorstel ‘Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de invoering van een recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten’, *Kamerstukken I* 2007-08, 30 324, A-D

leggen.⁸

Daarnaast wordt het rijbewijs van de bestuurder ongeldigverklaard indien deze rijontzegging de duur van een jaar overstijgt. Deze grens is voor de ‘first offenders’ bepaald op twee jaar en geldt bovendien voor alle verkeersdelicten waarvoor de rijontzegging als bestraffing mogelijk is.⁹

Er worden dus twee modaliteiten uit twee rechtsgebieden gecombineerd: de strafrechtelijke rijontzegging en de bestuursrechtelijke ongeldigverklaring van het rijbewijs: een rijontzegging van een bepaalde duur heeft immers het gevolg dat het rijbewijs tijdelijk ongeldig wordt verklaard.¹⁰

Inmiddels heeft Nederland een ander kabinet gekregen en is het wetsvoorstel ingrijpend veranderd door twee amendementen van de kamerleden Wolfsen en Weekers.¹¹ Het wetsvoorstel houdt nu in dat het rijbewijs van rechtswege ongeldig wordt verklaard, indien de bestuurder zich binnen de vijf jaar schuldig heeft gemaakt aan rijden onder invloed (art. 8 lid 2, 3 of 4 WVV 1994). Hierbij dient het alcoholpromillage boven een bepaalde waarde te liggen: het onderdeel van de verplichte rijontzegging is geschrapt in dit voorstel.¹²

1.2. Vraagstelling en plan van aanpak

In deze scriptie wordt onderzocht of invoering van de in wetsvoorstel 30 324 voorgestelde wijzigingen tot een verbetering van de huidige vorderingsprocedure uit de artikelen 130-134 WVV 1994 zal leiden.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zullen eerst de doelstellingen van de drie regelingen aan de orde komen in hoofdstuk 2. Daarna zal gekeken worden hoe de huidige vorderingsprocedure in dat kader ingevuld is (hoofdstuk 3) en wordt wetsvoorstel 30 324 behandeld in de hoofdstukken 4 en 5. Hoofdstuk 4 zal een uiteenzetting bevatten van het oorspronkelijke wetsvoorstel, terwijl in hoofdstuk 5 het wetsvoorstel na de amendementen van Wolfsen en Weekers zal worden bekeken. De hoofdvraag van deze scriptie tenslotte, wordt in hoofdstuk 6 beantwoord.

Hiertoe heeft een grondige bestudering van kamerstukken, literatuur en jurisprudentie plaatsgevonden, waarbij in enkele gevallen ook nog de aansluiting is gezocht met verschillende bronnen op het internet voor statistische informatie.

⁸ *Kamerstukken II 2005-06, 30 324, nr. 3, p. 5 (MvT)*

⁹ *Kamerstukken II 2005-06, 30 324, nr. 3, p. 5 & 6 (MvT)*

¹⁰ *Kamerstukken II 2005-06, 30 324, nr. 3, p. 3 & 4 (MvT)*

¹¹ *Kamerstukken II 2005-06, 30 324, nr. 11 & 12*

¹² *Kamerstukken II 2005-06, 30 324, nr. 12*

1.3. Resumé

In deze scriptie zal bekeken worden of wetsvoorstel 30 324 – in oorspronkelijke en geamendeerde vorm – een verbetering vormt ten opzichte van de vorderingsprocedure van art. 130 WWV 1994. Hiertoe zullen in het komende hoofdstuk de doelstellingen van alle ‘procedures’ naast elkaar gelegd worden, waarna in de overige hoofdstukken zal worden bekeken hoe deze doelstellingen werkelijk ingevuld worden.

Hoofdstuk 2. Doelstellingen van de Maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid, het oorspronkelijke wetsvoorstel 30 324 en het geamendeerde wetsvoorstel 30 324 met elkaar vergeleken

2.1. Inleiding

De toepassing van de regels uit het verkeersrecht wordt beheerst door verschillende rechtsbeginselen te weten het veiligheidsbeginsel, het vlotheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. Deze beginselen geven allemaal een normatieve aanvulling geven op de regels van het verkeersrecht, in Nederland vervat in de WWV 1994 en aanverwante regelingen.¹³

Het veiligheidsbeginsel is hierbij het allesoverheersende beginsel. Veiligheid vormt daarnaast het centrale rechtsbelang van het stelsel van verkeersregels: van de weggebruiker wordt verwacht dat hij voortdurend “de veiligheid als maatstaf voor het ontwikkelen van verkeersgedrag hanteert.”¹⁴ Dit geldt ook voor de wetgever die de veiligheid als maatstaf voor het ontwikkelen van verkeersregels heeft gehanteerd en blijft hanteren met als doel om zoveel mogelijk verkeersslachtoffers te voorkomen.¹⁵

Eén van de maatregelen die de wetgever in dit kader in het leven heeft geroepen is het rijbewijs, een ‘vergunning’ die aangeeft dat de bezitter ervan de openbare weg op mag in een motorrijtuig. Om deze ‘vergunning’ te krijgen, moet iemand aan kunnen tonen dat hij over voldoende rijvaardigheid en geschiktheid om veilig de weg op te mogen om anderen niet in gevaar te brengen (art. 111 WWV 1994).

Toch garandeert een rijbewijs geen veilig verkeersgedrag, omdat er iets kan gebeuren dat de overheid ertoe ‘dwingt’ om aanvullende maatregelen te nemen in de vorm van de zogenaamde ‘rijbewijssancties’. Deze tasten de geldigheid van het rijbewijs aan en beogen – onder andere - een preventieve werking.¹⁶ Zo zal iemand die voor zijn werk afhankelijk is van zijn rijbewijs, zich wel twee keer achter de oren krabben voordat hij iets zal doen dat zijn rijbewijs in gevaar kan brengen.

Een van deze ‘sancties’¹⁷ wordt gevormd door de vorderingsprocedure van art. 130 -134 WWV 1994. Het gaat hier om een bestuursrechtelijke maatregel met als doel het slagvaardig

¹³ Hartevelde/Krabbe, p. 27

¹⁴ Hartevelde/Krabbe, p. 28

¹⁵ Doel is om in 2020 op maximaal 580 verkeersdoden per jaar uit te komen; *Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2008-2020 Van, voor en door iedereen*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2008

¹⁶ *Kamerstukken I 2007-08, 30 324, E, p. 3, MvA*

¹⁷ Het woord sanctie hoeft niet te betekenen dat het ook echt om een straf gaat, hiervan is pas sprake als de maatregel een punitief karakter heeft. Hier wordt later in paragraaf 3.6.1. verder op ingegaan.

in kunnen grijpen als de verkeersveiligheid in het gedrang komt door een gebrek in rijvaardigheid of lichamelijke dan wel geestelijke geschiktheid van de bestuurder.¹⁸ Een van de gevolgen van deze procedure kan de ongeldigheid van het rijbewijs zijn.

In aanvulling op deze procedure heeft het kabinet wetsvoorstel 30 324, waarin een puntenrijbewijs wordt voorgesteld, ingediend. Het voorstel, dat uit twee hoofdelementen bestaat, heeft als kenmerk dat het rijbewijs van de betrokkene van rechtswege ongeldig wordt verklaard indien hij een rijontzegging opgelegd krijgt die een bepaalde duur overstijgt, waarbij de duur voor een verkeersrecidivist korter is dan een first offender. Het andere hoofdelement bestaat uit een verplichting voor de rechter om bij recidive van drie bij AMvB bepaalde verkeersdelicten een rijontzegging van bepaalde duur op te leggen.¹⁹ Doel van de regeling is om verkeersrecidivisten in het algemeen – en voor de drie bij AMvB bepaalde delicten in het bijzonder – harder aan te pakken om de verkeersveiligheid nog beter te beschermen.

Dit wetsvoorstel is na commentaren vanuit de adviesorganen²⁰, Tweede Kamer²¹ en de vakliteratuur²² aanzienlijk gewijzigd door twee amendementen van de Kamerleden Wolfsen en Weekers.²³ Het wetsvoorstel houdt na deze wijziging en een aanvulling van de zijde van het kabinet in dat het rijbewijs van rechtswege ongeldig wordt verklaard indien sprake is van recidive van een alcoholdelict.²⁴ Daarnaast voorziet het geamendeerde wetsvoorstel in een grotere instroom van beginnende bestuurders in de vorderingsprocedure door een wijziging in art. 130 WW 1994.²⁵ Het doel van deze procedure is een stevigere aanpak van de verkeersrecidivisten die de feiten begaan onder invloed van alcohol.²⁶ De overheid krijgt hiermee middelen in hand om deze groep van daders, die het verkeer ernstig in gevaar brengen, sneller aan te kunnen pakken en zo nog slagvaardiger op te kunnen treden tegen verkeersgevaarlijk gedrag.

In dit hoofdstuk staat centraal hoe de vorderingsprocedure, het oorspronkelijke wetsvoorstel en het geamendeerde wetsvoorstel hun doelstellingen moeten realiseren. In paragraaf 2.2. zullen de doelstelling en invulling van de huidige vorderingsprocedure worden behandeld,

¹⁸ *Kamerstukken II* 1990-91, 22 030, nr. 3, p. 43, MvT

¹⁹ *Kamerstukken II* 2005-06, 30 324, nr. 3, p. 5, MvT

²⁰ Voor een overzicht van alle adviesorganen die het kabinet heeft geraadpleegd verwijs ik naar de MvT bij het wetsvoorstel; *Kamerstukken II* 2005-06, 30 324, nr. 3, p. 2-3, MvT

²¹ *Kamerstukken II* 2005-06, 30 324, nr. 6, Verslag

²² Barels, p. 577-578 & Vellinga, p. 322-326

²³ *Kamerstukken II* 2005-06, 30 324, nr. 11-12

²⁴ *Kamerstukken II* 2005-06, 30 324, nr. 17, p. 3-5

²⁵ *Kamerstukken II* 2005-06, 30 324, nr. 17, p. 5-7

²⁶ *Kamerstukken I* 2007-08, 30 324, B, p. 1, Verslag

waarna in paragraaf 2.3. respectievelijk 2.4. dezelfde zaken aan de orde komen voor het oorspronkelijke wetsvoorstel en het geamendeerde wetsvoorstel.

2.2. De vorderingsprocedure in het algemeen

2.2.1. Inleiding

De voorganger van de huidige vorderingsprocedure was zeer streng van opzet, waardoor er tot 1991 maar zo'n 2000 keer gebruik van was gemaakt. De wetgever besloot, ondanks het lage aantal gevallen, vanwege de gebleken doeltreffendheid van de procedure deze te intensiveren, waarbij de aandacht vooral werd gericht op de alcoholdelicten.²⁷ Het doel van deze wijziging was om de overheid een middel in handen te geven waarmee hij slagvaardiger kon optreden tegen verkeersgevaarlijk gedrag teneinde de verkeersveiligheid te bevorderen.²⁸

Thans is dit nog steeds het doel van de vorderingsprocedure: slagvaardig optreden tegen gevaarlijk verkeersgedrag, waarbij bijzondere aandacht wordt besteed aan het rijden onder invloed van alcohol. In deze paragraaf zal aandacht worden besteed aan het doel en de invulling van deze procedure.

2.2.2. Slagvaardig optreden

De vorderingsprocedure is nader uitgewerkt in enkele ministeriële regelingen, te weten de Regeling Maatregelen, Rr en Regeling Eisen. De Regeling Maatregelen reguleert de instroom van betrokkenen (art. 130 lid 1 WWV 1994 jo 2-4 Regeling Maatregelen) en geeft ook de criteria op basis waarvan het CBR moet beslissen of het medewerking vordert aan een EMA – een cursus waarbij betrokkene bewust wordt gemaakt van de gevaren van alcohol in het verkeer²⁹ – of een onderzoek, dan wel de geldigheid van het rijbewijs tijdelijk kan schorsen. Deze criteria hebben als grote gemene deler dat – buiten de alcohol- en de door beginnende bestuurders gepleegde delicten – geen sprake hoeft te zijn van een concreet verkeersdelict. De Rr en Regeling Eisen geven het CBR de criteria waarop het de beoordeling van het onderzoek moet baseren.

In dat kader kan dan ook worden gesproken van een slagvaardig instrument om tegen verkeersgevaarlijk gedrag op te treden: elke gedraging die de verkeersveiligheid in gevaar brengt, hoeft volgens de Regeling Maatregelen niet per definitie onder een strafbepaling te vallen. Weliswaar is hierbij nog geen sprake van een ongeldigverklaring van het rijbewijs,

²⁷ *Kamerstukken II 1990-91, 22 030, nr. 3, p. 49, MvT*

²⁸ *Kamerstukken II 1990-91, 22 030, nr. 3, p. 43, MvT*

²⁹ In paragraaf 3.3.3. van deze scriptie zal nader op de EMA worden ingegaan.

maar betrokkene krijgt al een signaal dat er duidelijk iets mis is met zijn gedrag en hij is onder de aandacht van het CBR. Het is tenslotte aan die instantie om definitief in te grijpen als de verkeersveiligheid in het gedrang komt.

2.2.3. Resumé

De vorderingsprocedure uit de WVV 1994 heeft als doel meegekregen om een slagvaardig optreden tegen verkeersgevaarlijk gedrag en in het bijzonder alcoholdelicten mogelijk te maken. Uit de Regeling Maatregelen en de daarbij behorende Bijlage 1 blijkt dat de Minister van V&W inderdaad rekening heeft gehouden met deze criteria, omdat buiten de alcohol- en de door beginnende bestuurders gepleegde delicten, geen verkeersdelicten vereist zijn om de procedure op te starten. Hetzelfde geldt voor de vervolgstappen die het CBR kan nemen: pas bij de beoordeling van het onderzoek is het gebonden aan andere normen.

Hierdoor is de vorderingsprocedure bij uitstek geschikt om slagvaardig op te kunnen treden bij verkeersgevaarlijk gedrag. Er kan vrij snel worden ingegrepen doordat de bepalingen vrij ruim zijn opgesteld en zo eerder aandacht kan worden besteed aan het mogelijk gevaarlijke gedrag van betrokkene.

2.3. Doelstelling van het oorspronkelijke wetsvoorstel

2.3.1. Inleiding

Het puntenrijbewijs, uitgewerkt in wetsvoorstel 30 324, is geïntroduceerd als maatregel om verkeersrecidivisten harder aan te pakken in het kader van de Maatregelen Verkeersveiligheid.³⁰ Uit onderzoek blijkt namelijk dat als bestuurders zich bewust zijn van de gevolgen van hun gedrag, zij zich ook voorzichtiger gaan gedragen omdat hun rijbewijs in het geding is.³¹

De uitslag van dit onderzoek past goed in het kader van het doel van de regeling om door een hardere aanpak van verkeersrecidivisten een soort ‘nalaten’ met betrekking tot het plegen of herhalen van verkeersdelicten te creëren. In deze paragraaf zal aandacht worden besteed aan dit doel en de uitwerking ervan en of hiermee dat doel kan worden bereikt.

2.3.2. Een hardere aanpak van verkeersrecidivisten

In het huidige systeem van de WVV 1994 is de vorderingsprocedure noodzakelijk om het rijbewijs ongeldig te verklaren. Het wetsvoorstel voorziet in een aanvulling op deze

³⁰ *Kamerstukken II 2003-04, 29 298, nr. 6*

³¹ *Kamerstukken II 2003-04, 29 398, nr. 15, p. 36*

procedure: het rijbewijs wordt van rechtswege ongeldigverklaard als betrokkene wegens verkeersrecidive wordt veroordeeld tot een onvoorwaardelijke rijontzegging van een jaar of langer (bij first offenders is de grens op twee jaar gesteld). Betrokkene kan dan een nieuw rijbewijs aanvragen zodra de rijontzegging is afgelopen en hij heeft aangetoond te beschikken over voldoende rijvaardigheid en geschiktheid.³²

Het andere hoofdelement bestaat uit een AMvB waarin drie delicten centraal staan. Bij recidive van deze delicten is de rechter of Officier verplicht een onvoorwaardelijke rijontzegging van een bepaalde duur op te leggen.³³ Deze duur wordt aangegeven door middel van bandbreedtes die aansluiten bij de ernst van het delict: de rechter kan alleen hiervan afwijken in gevallen van bijzondere hardheid.³⁴

De aanpak waarvoor het kabinet hier heeft gekozen voorziet niet alleen in een hardere aanpak van verkeersrecidivisten, maar ook in een hardere maatregel ten opzichte van first offenders. In dat kader zou kunnen worden gesproken van het gegeven dat de uitwerking van het wetsvoorstel het doel – de hardere aanpak van verkeersrecidivisten – overstijgt. Ook de andere maatregelen bieden voldoende invulling hieraan, want waar verkeersrecidivisten eerst niet direct voor hun rijbewijs hoefden te vrezen, hebben zij met dit wetsvoorstel een grond om het wel te doen. De verplichting tot het opleggen van een rijontzegging kan daarbij gezien worden als een extra strafbedreiging.

Overigens bestaat naast de ongeldigverklaring van rechtswege ook nog steeds de mogelijkheid dat betrokkene via de vorderingsprocedure, die tegelijk kan lopen met het strafrechtelijke traject, het rijbewijs kan verliezen.

2.3.3. Resumé

Wetsvoorstel 30 324 is door het kabinet voorgesteld als een van de maatregelen om verkeersrecidive harder aan te pakken. Een hardere en strengere aanpak zou leiden tot een voorzichtiger verkeersgedrag van bestuurders, wat de verkeersveiligheid alleen maar ten goede komt.

Het voorstel voorziet in een tweeledig systeem. In de eerste plaats is er sprake van een ongeldigverklaring van rechtswege, die intreedt als de betrokkene wegens een verkeersdelict tot een onvoorwaardelijke rijontzegging van twee jaar of langer (recidivisten: een jaar of langer) wordt veroordeeld. Daarnaast voorziet het voorstel in een AMvB waarin drie delicten

³² *Kamerstukken II 2005-06, 30 324, nr. 3, p. 5-7, MvT*

³³ *Kamerstukken II 2005-06, 30 324, nr. 3, p. 5, MvT*

³⁴ *Kamerstukken II 2005-06, 30 324, nr. 3, p. 9-12, MvT*

staan opgesomd waarvoor bij recidive de rechter of Officier verplicht zijn een rijontzegging van een bepaalde duur op te leggen. Zij kunnen hier alleen vanaf wijken bij gevallen van bijzondere hardheid.

Door de inrichting van dit systeem kan inderdaad worden gesproken van een hardere aanpak van verkeersrecidivisten. In het geval van de verplichte rijontzegging hangt hen namelijk al een standaardstraf boven het hoofd die het bezit van het rijbewijs aantast, maar ook door de ongeldigverklaring van rechtswege hangt hen eerder een ‘rijbewijssanctie’ boven het hoofd. Weliswaar kan het rijbewijs ook ongeldig worden verklaard via de vorderingsprocedure, maar heeft de overheid met de ongeldigverklaring van rechtswege een sterker middel in handen.

2.4. Doelstelling van het geamendeerde wetsvoorstel

2.4.1. Inleiding

Uit de MvT bij de vorderingsprocedure en het oorspronkelijke wetsvoorstel 30 324 blijkt dat de bestrijding van het rijden onder invloed van alcohol naast de overige verkeersdelicten altijd een belangrijke plaats heeft ingenomen in het kader van het beleid om de verkeersveiligheid te verbeteren. Hiervan is ook sprake bij het doel dat de Kamerleden Wolfsen en Weekers voor ogen hadden bij het indienen van hun amendementen, alleen richtten zij hun aandacht alleen op de alcoholrecidivisten.³⁵

Het kabinet is bij de aanvulling van de amendementen niet van dit idee afgestapt: ook de amendementen beogen een hardere aanpak van alcoholrecidivisten om de verkeersveiligheid te bevorderen.³⁶ In deze paragraaf zal aandacht worden besteed aan dit doel en de uitwerking ervan en of hiermee dat doel kan worden bereikt.

2.4.2. Een stevigere aanpak van de alcoholrecidivist

Het geamendeerde wetsvoorstel voorziet in twee wijzigingen van de huidige WVV 1994. In de eerste plaats gaat het om een aanpassing van art. 130 WVV 1994 die beoogt om vooral beginnende bestuurders in te laten stromen in de vorderingsprocedure door de mededelingsplicht voor hen te verruimen. Het kabinet wil hiermee dit soort verkeersgedrag in de kiem smoren door zo snel mogelijk in te grijpen.³⁷ In de tweede plaats voorziet het geamendeerde wetsvoorstel, net als het oorspronkelijke voorstel, in een ongeldigverklaring van rechtswege, maar dan met de voorwaarde dat de bestuurder is onherroepelijk is

³⁵ *Kamerstukken II* 2006-07, 30 324, nr. 11-12

³⁶ *Kamerstukken II* 2005-06, 30 324, nr. 17, p. 3-7

³⁷ *Kamerstukken II* 2007-08, 30 324, nr. 17, p. 6-7

veroordeeld voor recidive van een van de drie alcoholdelicten.³⁸

In het kader van de strengere aanpak van alcoholrecidivisten zijn Wolfsen en Weekers, alsmede het kabinet, geslaagd. Hierbij wordt echter niet alleen gekeken naar de groep recidivisten, maar wordt ook de beginnende bestuurder eerder tegen het licht gehouden door een verruiming van de mededelingsplicht in geval van het rijden onder invloed van alcohol. Op die manier kan het CBR op tijd ingrijpen bij gesignaleerd probleemgedrag, wat de verkeersveiligheid alleen maar ten goede kan komen.

Daarbij kan de ongeldigverklaring van rechtswege tevens te zien zijn als een verzwaring van de huidige situatie: indien een onvoorwaardelijke rijontzegging wordt opgelegd, kan betrokkene gedurende die straf geen nieuw rijbewijs aanvragen en dient hij te wachten tot deze is afgelopen.

2.4.3. Resumé

Het geamendeerde wetsvoorstel heeft als doelstelling om vooral de alcoholrecidivisten zwaarder aan te pakken dan thans het geval is. Hiertoe voorziet het kabinet in twee middelen. De eerste wordt gevormd door een aanscherping van de mededelingsplicht uit art. 130 WVV 1994 in het geval van rijden onder invloed van alcohol gepleegd door een beginnende bestuurder. Het CBR kan hierdoor eerder ingrijpen bij gesignaleerd probleemgedrag. Het tweede middel voorziet in een ongeldigverklaring van rechtswege die intreedt bij recidive van een alcoholdelict.

Het systeem voldoet met deze inrichting inderdaad aan het doel dat de Kamerleden en het kabinet zichzelf gesteld hebben: de hardere aanpak van alcoholrecidivisten. Naast het gegeven dat eerder in wordt gegrepen bij gevallen van rijden onder invloed onder beginnende bestuurders, zal de dreiging van een ongeldigverklaring van rechtswege ook de nodige potentiële alcoholrecidivisten kunnen afschrikken. Waar zij er namelijk eerst met alleen een rijontzegging vanaf zouden komen in het geval van een recidive, ligt nu de ongeldigverklaring van rechtswege op de uitkijk. Hiermee heeft de overheid een goed middel in handen om op te treden tegen de alcoholrecidivisten.

³⁸ Het gaat hier om het rijden onder invloed van alcohol – waaraan een minimumwaarde is verbonden – , het veroorzaken van een ongeval met ernstige gevolgen onder invloed van alcohol en het weigeren van een ademonderzoek; *Kamerstukken II 2005-06*, 30 324, nr. 17, p. 3-5

2.5. *Samenvatting*

Veiligheid is het allesoverheersende beginsel in het verkeersrecht en wordt daarnaast ook als het belang gezien dat beschermd wordt door de WWV 1994. Bij de totstandkoming en evaluatie van verkeersregels wordt dan ook altijd gekeken naar het doel dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zichzelf stelt, namelijk vermindering van het aantal verkeersdoden. Een van de maatregelen om het verkeer te beschermen wordt gevormd door het rijbewijs, dat door sommigen wordt gezien als een vergunning om met een motorrijtuig de openbare weg op te mogen. Het bezit van deze vergunning kan echter aangetast worden door verschillende maatregelen die ingaan als men zich niet aan de voorwaarden ervan houdt: in dit geval de 'rijbewijssancties' uit de WWV 1994.

Eén van deze sancties wordt gevormd door de vorderingsprocedure van het CBR: naar aanleiding van een verkeersgevaarlijke gedraging, dus niet alleen een strafbaar feit, kan een procedure worden gestart die uiteindelijk als gevolg kan hebben dat de ongeldigverklaring van het rijbewijs intreedt. Hiermee heeft de wetgever een slagvaardig middel willen geven om verkeersgevaarlijke gedragingen te bestrijden.

Daarnaast is in het oorspronkelijke wetsvoorstel 30 324 een voorstel gedaan om een tweetal bestaande rijbewijssancties een andere invulling te geven met als doel om verkeersrecidivisten harder aan te pakken. Bij beide modaliteiten worden verkeersdelicten gekoppeld aan een maatregel: bij de verplichte rijontzegging gaat het om drie delicten die bepaald zijn bij AMvB en de ongeldigverklaring van rechtswege treedt in na een veroordeling naar aanleiding van (recidive van) een verkeersdelict. Ook hier wil het kabinet een middel geven aan de overheid om meer slagvaardig op te treden tegen verkeersgevaarlijke gedragingen, in dit geval de verkeersrecidivisten.

Bij het geamendeerde wetsvoorstel is het niet anders. Hier treedt de ongeldigverklaring van rechtswege in indien betrokkene veroordeeld wordt wegens recidive van een alcoholdelict. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in een vervroegde mededelingsplicht in het geval van beginnende bestuurders die aangehouden zijn wegens het rijden onder invloed van alcohol. Het doel van dit wetsvoorstel is het harder optreden tegenover alcoholrecidivisten, maar ook hier geeft het kabinet weer middelen om slagvaardiger in te kunnen grijpen tegenover de verkeersgevaarlijke alcoholrecidivisten.

Om te kijken of de wetgever ook slagvaardig aan het werk is gegaan met de invulling van het doel van de vorderingsprocedure, zullen we deze nader bekijken in het volgende hoofdstuk.

Hoofdstuk 3. Maatregelen rijvaardigheid en rijgeschiktheid

3.1. Inleiding

In de MvT bij de WvW 1994 gaan de ministers Maij-Weggen en Hirsch Ballin ervan uit iemand die pas zijn rijbewijs heeft gehaald, nog geen volleerd bestuurder is. De meeste vaardigheden zal hij immers in de praktijk moeten opdoen omdat hij dan volledig zelfstandig aan het verkeer deelneemt en niet meer onder begeleiding van een rijinstructeur die in kan grijpen en mee kan kijken.³⁹

Gaandeweg dit 'leerproces' kan echter blijken dat de bezitter van een rijbewijs helemaal niet beschikt over de nodige vaardigheden of dat hij simpelweg ongeschikt is om een betrokkene te zijn. Deze ongeschiktheid hoeft echter niet direct aanwezig te zijn, maar kan ook later aan het licht komen: denk bijvoorbeeld aan iemand die verlamd is geraakt door ziekte of een ongeval, maar ook aan een persoon die op latere leeftijd verslaafd is geraakt aan alcohol of drugs. Wordt dit vermoeden geconstateerd dan heeft de overheid de keuze: handhavend of preventief optreden.

De handhaving heeft een strafrechtelijk karakter: de betrokkene wordt gestraft voor zijn foute verkeersgedrag. Indien de gedraging of gedragingen onder de voorwaarden van art. 179 WvW 1994 vallen, kan de rechter of Officier kiezen om de bijkomende straf van de rijontzegging op te leggen. Zij kunnen in die gevallen ervoor kiezen om deze straf al dan niet te combineren met verschillende hoofdstraffen.⁴⁰ Hiermee behoudt betrokkene zijn rijbewijs, maar mag hij de daarbij behorende bevoegdheid gedurende de duur van de ontzegging niet uitoefenen.

De preventieve maatregel wordt ingeroepen als een vermoeden van onvoldoende rijvaardigheid of geschiktheid wordt geconstateerd. In dit soort situaties kan er bestuursrechtelijk worden opgetreden en wordt de vorderingsprocedure in gang gezet (art. 130 e.v. WvW 1994) die nader uitgewerkt wordt in verschillende ministeriële regelingen. Het CBR kan in deze procedure onder andere beslissen dat het rijbewijs van betrokkene ongeldig wordt verklaard omdat hij na onderzoek niet blijkt te beschikken over voldoende rijvaardigheid en geschiktheid om nog veilig de weg op te mogen. Deze ongeldigverklaring hoeft echter geen definitief karakter te hebben: indien betrokkene kan aantonen dat hij weer beschikt over voldoende rijvaardigheid en geschiktheid, kan hij een nieuw rijbewijs aanvragen bij het CBR.

³⁹ *Kamerstukken II*, 30 324, nr 3, MvT, p. 42

⁴⁰ Hartevelde & Krabbe, p. 322

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal wanneer en op basis van welke criteria het CBR een rijbewijs ongeldig verklaart teneinde een slagvaardiger optreden tegen verkeersgevaarlijke delicten mogelijk te maken. Inherent aan deze vraag is wanneer de bevoegde instanties een mededeling moeten doen (paragraaf 3.2.) en wat het besluit van het CBR naar aanleiding van deze mededeling kan zijn (paragraaf 3.3.). In paragraaf 3.4. komen de criteria aan bod wanneer en waarom een rijbewijs ongeldig kan worden verklaard. De directe schorsing van het rijbewijs komt aan de orde in paragraaf 3.5. De procedure die volgt als betrokkene zijn rijbewijs terug wil krijgen, volgt in paragraaf 3.6. Tenslotte zal in paragraaf 3.7. in het kort worden ingegaan op de andere modaliteiten uit de WVV 1994 die het bezit van het rijbewijs kunnen aantasten.

3.2. Het begin van de huidige procedure: de schriftelijke mededeling

3.2.1. Inleiding

Het CBR gaat niet actief op zoek naar betrokkenen die mogelijk beschikken over onvoldoende rijvaardigheid of rijgeschiktheid: los van andere bezwaren zou dit met alleen al 20000 mededelingen per jaar⁴¹ ook een zware last op de schouders van dit orgaan leggen. De wetgever heeft er in dit kader voor gekozen om deze aangemeldingen te laten geschieden via een gesloten groep ambtenaren die een mededeling moeten doen als zij een vermoeden van onvoldoende rijvaardigheid en geschiktheid constateren. Deze paragraaf zal een nadere uiteenzetting geven welke instanties bevoegd zijn (paragraaf 3.2.2.), in hoeverre zij vrij zijn dit te doen (paragraaf 3.2.3.) en wanneer zij deze mededeling moeten doen (paragraaf 3.2.4.).

3.2.2. De bevoegde instanties

Een vermoeden van onvoldoende rijvaardigheid en geschiktheid kan conform art. 1 van de Regeling Maatregelen alleen worden gedaan indien dit wordt gebaseerd op feiten of omstandigheden die zijn geconstateerd of gecontroleerd door de bevoegde instanties.⁴² Het doen van de schriftelijke mededeling is dan ook alleen voorbehouden aan een gesloten groep personen, te weten politieambtenaren, de Officier en de directeur van het CBR⁴³.

⁴¹ *Kamerstukken II* 2005-2006, 30 324, nr. 7, p. 26

⁴² Artt. 2 jo 3 Regeling Maatregelen

⁴³ De directeur van het CBR is alleen bevoegd indien sprake is van een mogelijk geschiktheidsgebrek. Hij kan hiervan melding doen indien een arts of andere belanghebbende melding bij hem hebben gemaakt; art. 3 Regeling Maatregelen.

3.2.3. Beleids- en beoordelingsvrijheid

Als een mededelingsbevoegde te maken krijgt met een bestuurder waarbij hij een vermoeden van onvoldoende rijvaardigheid en geschiktheid constateert, zal hij eerst de feiten en omstandigheden van het geval moeten controleren, waarna hij de mededeling kan doen op grond van de criteria in de Regeling Maatregelen.

In dit verband bestaat geen beleidsvrijheid voor de mededelingsbevoegde, aldus Van Tuijn.⁴⁴ Art. 130 lid 1 WWV 1994 bepaalt namelijk dat hij verplicht is een mededeling te doen als voldaan is aan één of meer van de voorwaarden gesteld in Bijlage 1 van de Regeling Maatregelen. Gezien het verbindende karakter en de formulering van Bijlage 1 kennen zij ook geen beoordelingsvrijheid: als de betrokkene voldoet aan een van de in de Bijlage 1 genoemde criteria, zijn de mededelingsbevoegden vanuit een oogpunt van rechtsgelijkheid verplicht over te gaan tot mededeling.

3.2.4. Feiten en omstandigheden voor het doen van een mededeling

3.2.4.1. De relatie met het motorrijtuig

Een van de ongeschreven voorwaarden voor het doen van een mededeling is het feit dat de betrokkene “bij minimaal één feit als bestuurder van een motorrijtuig waarvoor een rijbewijs is vereist” moet zijn opgetreden. Deze zinsnede komt uit art. 2 lid 2 van de Regeling Maatregelen en geldt alleen indien men vermoedt dat het gebrek aan rijgeschiktheid ontbreekt door het gebruik van alcohol dan wel andere drogerende stoffen.

Van Tuijn stelt dat deze relatie ook geldt bij alle andere criteria uit Bijlage 1 en de aangehaalde relatie met het motorrijtuig de status van een ongeschreven beleidsregel heeft.⁴⁵ Hierbij gaat zij uit van de formulering van de Regeling Maatregelen en de daarbij behorende Bijlage 1. Deze is in haar ogen zodanig opgesteld dat van geen twijfel sprake kan zijn. Zij is dan ook van mening dat het aanbevelenswaardig is om deze voorwaarde alsnog als beleidsregel in de Regeling Maatregelen op te nemen, teneinde willekeur op dit gebied te voorkomen.⁴⁶

Wordt echter goed gekeken naar Bijlage 1 dan moet worden opgemerkt dat de regel van Van Tuijn niet in alle gevallen geldt. Weliswaar vereisen alle criteria voor de rijvaardigheid een relatie met het motorrijtuig, maar ligt dit anders bij de geschiktheidseisen. Buiten het

⁴⁴ Van Tuijn, p. 50

⁴⁵ Van Tuijn, p. 50

⁴⁶ Van Tuijn, p. 51

onderdeel van de drogerende stoffen hoeft bij de lichamelijke en geestelijke geschiktheidseisen⁴⁷ juist geen sprake te zijn van een relatie met een motorrijtuig.

Constatering ervan voldoende om een mededeling te doen uitgaan en bovendien kunnen deze gevallen ook prima zonder een motorrijtuig worden vastgesteld.

Zou daarnaast in deze gevallen de eis bestaan van de relatie met een motorrijtuig, dan zou dit kunnen betekenen dat een psychiatrisch patiënt met een rijbewijs, ondanks zijn aandoening die hem totaal ongeschikt maakt, toch de weg op zou mogen. Hiermee brengt hij de verkeersveiligheid (onbewust) ernstig in gevaar en zou hij pas na zijn autorit kunnen worden aangepakt, omdat er dan pas sprake is van een relatie met een motorrijtuig.

3.2.4.2. Rijvaardigheidsgebreken

De groep van rijvaardigheidsgebreken vormt het eerste onderdeel van Bijlage 1 van de Regeling Maatregelen en wordt uitgespreid over vier verschillende categorieën, genummerd I tot en met IV. Bij de categorieën I en III worden eisen gesteld met betrekking tot de ‘vaardigheid in het omgaan met het motorrijtuig’ en de ‘bedrevenheid in het deelnemen aan het verkeer’. De onderverdeling van de gedragingen houdt onder meer in dat iemand niet meer voldoet aan de minimumeisen van bediening en beheersing van het motorrijtuig of de interactie met de overige verkeersdeelnemers. Deze eisen zou men kunnen vergelijken met de eisen die worden gesteld aan iemand die voor het eerst een rijexamen aflegt: ook die moet beschikken over voldoende vaardigheden met betrekking tot deze categorieën voordat hij zelfstandig de weg op mag.

Categorie II bevat de criteria uit de groep ‘het niet of niet op de juiste wijze naleven van essentiële verkeersregels dan wel verkeerstekens, resulterend in een gevaarlijke situatie of dreigend gevaarlijke situatie’. Hierbij kan worden gedacht aan de zogenaamde ‘wegpiraten’ die stelselmatig het verkeer in gevaar brengen door hun agressief weggedrag, maar ook aan mensen die zich schuldig maken aan spookrijden.

Een speciale categorie vormt de beginnende bestuurder. Voor hem is categorie IV gereserveerd. Indien de betrokkene binnen vijf jaar na het behalen van zijn rijbewijs drie maal een of meer van de genoemde delicten pleegt, volgt automatisch een mededeling aan het CBR. Wel moet er in deze gevallen sprake zijn van een onherroepelijke strafrechtelijke sanctie in de vorm van een transactie, strafbeschikking of veroordeling. Vrijspraak, sepot en

⁴⁷ Onderdeel B, Bijlage 1 van de Regeling Maatregelen

een administratieve sanctie naar aanleiding van de WAHV, tellen niet mee voor dit vermoeden.⁴⁸

3.2.4.3. *Geschiktheidsgebreken*

3.2.4.3.1. *Alcohol en andere drogerende stoffen*

Het vermoeden van ongeschiktheid in verband met alcoholmisbruik is af te leiden op basis van objectief meetbare gegevens, namelijk het aag of bag. Overstijgen deze de waarden genoemd in Bijlage 1 of weigert betrokkene medewerking te verlenen aan een alcoholonderzoek⁴⁹, dan dient automatisch een mededeling te volgen. Dit geldt ook als een medisch deskundige een verklaring overhandigt aan de directeur van het CBR dat betrokkene alcoholist is. Voor de beginnende bestuurder gelden lagere adem- en bloedwaarden en is elke recidive van art. 8 lid 2, 3 of 4 WVV 1994 een reden om mededeling te doen.⁵⁰

In het geval van drogerende stoffen is het voldoende dat betrokkene is aangehouden onder invloed ervan, dan wel bij de politie bekend staat als gebruiker. Ook is het bezit van een gebruikershoeveelheid of de benodigdheden voor het gebruik ervan een reden om een mededeling te doen, mits betrokkene aangeeft dat deze voor eigen gebruik bedoeld zijn.

3.2.4.3.2. *Overige geschiktheidsgebreken*

Naast het gebruik of bezit van drogerende stoffen kent Bijlage 1 nog twee andere categorieën geschiktheidsgebreken: lichamelijke en geestelijke. In die gevallen zal de mededelingsbevoegde op basis van zijn eigen waarneming moeten handelen, omdat een aparte medische verklaring niet vereist is.⁵¹

3.2.5. *Resumé*

Een schriftelijke mededeling vormt de aanzet voor de vorderingsprocedure van het CBR. Indien een mededelingbevoegde een vermoeden van onvoldoende rijvaardigheid en geschiktheid constateren, zijn zij verplicht hiervan mededeling te doen.

De feiten en omstandigheden op basis waarvan mededeling moet worden gedaan, worden

⁴⁸ J.W. van der Hulst, *Maatregelen voor de beginnende betrokkene*, Verkeersrecht 2006, nummer 1, p. 2; Wijziging Regeling Maatregelen, Stcrt. 16 maart 2002, nr 60, p. 2 en 3.

⁴⁹ art. 1 Regeling Maatregelen

⁵⁰ Waar bij niet-beginnend bestuurder sprake moet van een adem- of bloedalcoholgehalte van 1,3‰, is dit bij de beginnend bestuurder vastgesteld op 0,8‰. In gevallen van recidive bedragen deze waarden 0,8‰ respectievelijk 0,2‰ (ook meteen de minimumgrens voor de beginnend bestuurder).

⁵¹ Bijlage 1 stelt deze alleen verplicht indien het gaat om een sterke aanwijzing dat een verhoogd risico bestaat op een van de daarin opgesomde lichamelijke aandoeningen.

opgesomd in Bijlage 1 bij de Regeling Maatregelen. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de gebreken met betrekking tot de rijvaardigheid en geschiktheid.

Bij eerstgenoemde categorie gaat het vooral om het verkeersgedrag van de betrokkene en kan men de eisen voor het grootste deel vergelijken met die van een rijexamen. Beginnende bestuurders vormen hierbij een speciale categorie: driemaal een veroordeling, strafbeschikking of transactie voor een van de genoemde feiten betekent een mededeling. De tweede categorie omvat de geschiktheidseisen en wordt onderverdeeld in lichamelijke en geestelijke geschiktheid⁵². Ook in deze categorie zijn de regels aangescherpt voor de beginnende bestuurder.

Daarnaast is er volgens Van Tuijn nog sprake van een ongeschreven voorwaarde voor het doen van een mededeling: de relatie met het motorrijtuig.⁵³ Volgens haar leidt de formulering van de Regeling Maatregelen en Bijlage 1 tot deze voorwaarde, maar als gekeken wordt naar de geschiktheidsgebreken, dan zijn deze allemaal klinisch en zonder een motorrijtuig te constateren.

3.3. Het besluit van het CBR na de schriftelijke mededeling

3.3.1. Inleiding

Na een mededeling van een vermoeden als bedoeld in art. 130 WWV 1994 kan het CBR besluiten tot het vorderen van medewerking van betrokkene aan een onderzoek of tot het opleggen van een educatieve maatregel. Hierbij is het CBR gebonden aan de regelgeving uit de artikelen 130-134 WWV 1994 en de uitwerking ervan in de Regeling Maatregelen.

In deze paragraaf staan de voorwaarden centraal waaraan de gemelde feiten of omstandigheden moeten voldoen, wil het CBR een besluit nemen of betrokkene deel moet nemen aan een educatieve maatregel of een onderzoek naar de rijvaardigheid en geschiktheid.

3.3.2. Persoonlijke omstandigheden

Na een mededeling dient het CBR te besluiten welke stappen het gaat ondernemen in richting van de betrokkene. Hierbij mag het echter alleen uitgaan van de feiten en omstandigheden zoals vermeld in de mededeling (art. 131 lid 1 WWV 1994). Persoonlijke omstandigheden spelen geen rol in deze beslissing. Deze kunnen pas aan de orde komen indien betrokkene

⁵² Alcohol valt onder de categorie 'Drogerende stoffen' uit Bijlage 1

⁵³ Van Tuijn, p. 50-51

bezwaar maakt tegen de vordering tot medewerking aan een onderzoek of educatieve maatregel.

3.3.3. Vordering tot medewerking aan een educatieve maatregel

In principe stelt art. 131 lid 1 WVV 1994 dat na de mededeling alleen een onderzoek naar de rijvaardigheid of geschiktheid van de bestuurder kan worden overwogen. De mogelijkheid tot het vorderen van medewerking aan een educatieve maatregel bestond niet in de oude WVV, maar is pas na de grote herziening van die wet in 1994 ingevoerd. Hierbij viel het oog op een educatieve maatregel om zo de gevallen die te 'licht' zijn voor een onderzoek, maar te 'zwaar' om zonder consequenties naar huis te sturen toch nog enige bijsturing te kunnen bieden.⁵⁴

Het vorderen van medewerking aan de EMA is het 'lichtste' besluit dat het CBR kan nemen na een mededeling in het kader van art. 130 WVV 1994 en vindt zijn wettelijke grondslag in de artikelen 131 lid 3 en 134 lid 7 WVV 1994 met een nadere uitwerking art. 8 e.v. Regeling Maatregelen. De keuze voor een EMA of een onderzoek hangt daarbij vooral af van de geconstateerde alcoholwaarde bij betrokkene, deze mag niet te hoog of juist te laag zijn, en of er sprake is van alcoholrecidive.⁵⁵ Daarnaast bepaalt de Regeling Maatregelen ook dat er categorieën van betrokkenen bestaan waarbij het CBR niet mag overgaan tot het opleggen van de EMA, zoals het veroorzaken van een ongeval met ernstige gevolgen onder invloed van alcohol. Deze gevallen komen dan direct in aanmerking voor een onderzoek.

De kosten voor een EMA⁵⁶ dient de betrokkene overigens zelf te voldoen. Betaling is hierbij een onverbindende voorwaarde: indien betrokkene niet of niet op de juiste wijze betaalt, is het rijbewijs op grond van art. 132 lid 1 en 2 WVV 1994 direct ongeldig. Juist deze betalingsverplichting zorgt ervoor dat veel betrokkenen de EMA als een straf zien, waar gevoelsmatig wel iets voor te zeggen valt. Alleen gaan die gevoelens voorbij aan het gegeven dat de maatregel vaak wordt opgelegd als een preventieve maatregel die uitgaat van een vermoeden van ongeschiktheid dat door andere omstandigheden, dus niet alleen de

⁵⁴ In de eerste plaats werd hier gedacht aan een soort rijvaardigheidskursus, maar is alleen de EMA van de grond gekomen; *Kamerstukken II* 1990-1991, 22 030, nr 3, p. 49, MvT

⁵⁵ Ervaren bestuurders komen in aanmerking voor een EMA indien hun alcoholwaarden tussen de 570-785 µg/l aag dan wel 1,3-1,8‰ bag liggen. Voor beginnende bestuurders geldt dat deze waarden tussen de 350-570 µg/l aag en 0,8-1,3‰ bag liggen. Is er sprake van recidive dan is de beginwaarde voor de ervaren bestuurder tot 350 µg/l aag of 0,8‰ bag naar beneden gebracht en geldt voor de beginnende bestuurder dat hij bij elk geval van recidive hiervoor in aanmerking komt. Het weigeren van een alcoholonderzoek is ook reden tot het vorderen van een EMA; art. 8 jo 6 Regeling Maatregelen.

⁵⁶ Deze kosten bedragen op dit moment €675,78; CBR, 'CBR – Educatieve Maatregel Alcohol en verkeer', *CBR Portal* 2008, (<<http://www.cbr.nl/4429.pp>>)

overtreding van art. 8 lid 2, 3 of 4 WVV 1994, kan worden gerechtvaardigd. De ABRvS bevestigt deze lezing en spreekt derhalve niet van een strafmaatregel.⁵⁷

Overigens hoeft de EMA geen vrijwaring voor het onderzoek te vormen. Als gedurende de cursus blijkt dat er sprake is van enige gebreken met betrekking tot de rijvaardigheid of geschiktheid, kan het CBR in het kader van de verkeersveiligheid alsnog een onderzoek vorderen. Het initiatief van melding zal echter bij de cursusleiding moeten zitten, omdat het CBR hier niet actief naar informeert, aldus Van Tuijn.⁵⁸

3.3.4. De vordering van medewerking aan een onderzoek

Naast het opleggen van de EMA kan het CBR na een mededeling ook besluiten tot een onderzoek door een externe deskundige naar de rijvaardigheid en/of geschiktheid van betrokkene. Het besluit dit als de feiten en omstandigheden zodanig zijn, dat ze onder een of meer van de in art. 6 van de Regeling Maatregelen genoemde criteria vallen, welke onder te verdelen zijn in geschiktheidscriteria met betrekking tot het rijden onder invloed van alcohol en de overige rijvaardigheid- en geschiktheidsgebreken.

Laatstgenoemde categorie staat nader gespecificeerd in Bijlage 1 van de Regeling Maatregelen en heeft betrekking op dezelfde categorieën als die wanneer de bevoegde instanties een mededeling moeten doen (zie paragraaf 2.2.4 voor een nadere uitleg met betrekking tot deze gebreken).

Overigens heeft het CBR, net als de mededelingsbevoegden, ook geen beoordelings- en beleidsvrijheid op dit gebied: er wordt niet ten voordele, maar ook niet ten nadele van de betrokkene afgeweken van de gestelde criteria.

3.3.5. Resumé

Het CBR moet na een schriftelijke mededeling besluiten of zij medewerking vordert aan een EMA dan wel onderzoek naar de rijvaardigheid of geschiktheid van betrokkene of dat het geen verdere consequenties verbindt aan de mededeling. De criteria die het CBR hierbij moet volgen worden vermeld in de artikelen 6 en 8 van de Regeling Maatregelen en worden nader uitgewerkt in de daarbij behorende Bijlage 1. Bij de beoordeling van deze criteria is er geen plaats voor beleids- en beoordelingsvrijheid ten gunste of laste van betrokkene.

⁵⁷ ABRvS 26 augustus 1999, VR 2000, 6

⁵⁸ Van Tuijn, p. 72

3.4. De criteria voor ongeldigverklaring van een rijbewijs

3.4.1. Inleiding

Indien het CBR besluit tot het vorderen van een onderzoek, zal het de externe deskundige ook een onderzoeksopdracht mee dienen te geven. Deze is afhankelijk van de feiten en omstandigheden die in de schriftelijke mededeling worden genoemd. Na dit onderzoek moet het CBR een besluit nemen of het rijbewijs van betrokkene ongeldig zal worden verklaard. Gezien de (rechts)gevolgen die de ongeldigverklaring van een rijbewijs voor betrokkene met zich mee kan brengen en het punitieve karakter ervan⁵⁹, is een zorgvuldige belangenafweging en een wettelijke basis vereist, aldus Van Tuijn.⁶⁰ De wettelijke basis wordt gevormd door de artikelen 130-134 WWV 1994 die uitgewerkt worden in de Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid, het Rr en de Regeling eisen geschiktheid 2000. Het CBR oordeelt op basis van de criteria zoals uitgewerkt in de hiervoor genoemde regelingen, die onder te verdelen zijn in een formeel en materieel deel.

In deze paragraaf staat centraal op basis van welke criteria het CBR een rijbewijs ongeldig kan verklaren en wat die criteria inhouden. In paragraaf 2.4.2. respectievelijk 2.4.3. zullen de formele dan wel materiële criteria nader worden toegelicht.

3.4.2. Formele criteria

Op grond van art. 132 lid 2 WWV 1994 is het CBR verplicht het rijbewijs direct ongeldig te verklaren indien betrokkene geen of onvoldoende medewerking verleent aan een EMA dan wel een onderzoek⁶¹. Dit geldt eveneens voor het voldoen van de betalingsverplichting bij de EMA.

In beide gevallen zou de verkeersveiligheid er niet direct mee gediend zijn als beide groepen van personen alsnog vrijelijk over hun rijbewijs zouden mogen beschikken. Als er namelijk op basis van hun gedrag of gezondheid een mededeling is gedaan, kan de conclusie of er sprake is van een gebrek alleen worden getrokken als het onderzoek dit uitwijst. Bij de EMA gaat het in dit verband om het mislopen van een nuttige cursus die betrokkene de gevaren van zijn gedrag moet laten inzien. Als een betrokkene in deze gevallen zou worden 'beloond' met het behouden van zijn rijbewijs, kan hij alsnog de weg op terwijl er eigenlijk niets in zijn gedrag veranderd is: het nut van de vorderingsprocedure is dan nihil.

⁵⁹ Op het punitieve karakter van de maatregel zal in paragraaf 2.6.1. worden teruggekomen.

⁶⁰ Van Tuijn, p. 31.

⁶¹ In het geval van een rijvaardigheidsonderzoek is echter bepaald dat betrokkene een tweede kans moet krijgen indien sprake is van een geldige reden van verhindering; art. 132 lid 2 en 133 lid 3 Rr.

3.4.3. Materiële criteria

De wettelijke grondslag voor de materiële criteria is te vinden in art. 134 lid 2 WVV 1994 waarin wordt bepaald dat het CBR het rijbewijs ongeldig mag verklaren indien de uitslag van het onderzoek daar aanleiding toe geeft. De grote vrijheid die uit dit wetsartikel valt af te leiden is echter ingeperkt door de Regeling Eisen en het Rr.

De materiële criteria kunnen worden onderverdeeld in rijvaardigheids- en geschiktheidsgebreken, waarbij in het geval van laatstgenoemde een splitsing kan worden gemaakt in lichamelijke en geestelijke gebreken, waaronder alcohol- en drugsmisbruik.

3.4.3.1. Rijvaardigheidsgebreken

De rijvaardigheidscriteria zijn uitgewerkt in het Rr, waarin ook de eisen voor het behalen van een rijbewijs zijn neergelegd. Het rijvaardigheidsonderzoek bestaat uit een theorie- en praktijkgedeelte, waarin dezelfde eisen worden gesteld aan de betrokkene als aan iemand die het rijexamen aflegt (artt. 133-136 Rr).⁶²

Bij dit onderzoek worden dan ook dezelfde strikte normen gehanteerd en wordt niet tot nauwelijks rekening gehouden met de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene. Verkeersfouten, gevaarlijk rijden of een gebrek aan theoretische kennis kunnen in dit soort gevallen al leiden tot een ongeldigverklaring van het rijbewijs, omdat men in die gevallen ook niet zou slagen voor het rijbewijs.

3.4.3.2. Geschiktheidsgebreken

De eisen van geschiktheid zijn neergelegd in de Regeling Eisen en vinden hun wettelijke basis in art. 142 Rr.⁶³ Hoofdstuk 2 van bijlage 1 bij de Regeling Eisen bepaalt dat er sprake is van ongeschiktheid indien de lichamelijke en geestelijke eigenschappen van een persoon van een dusdanig niveau zijn, dat betrokkene niet geschikt mag worden geacht tot het besturen van een motorrijtuig. Deze eigenschappen worden vastgesteld aan de hand van een medisch onderzoek door een keuringsarts, dat waar nodig wordt aangevuld door een rapport van een medisch specialist.

3.4.3.2.1. Lichamelijke en psychische stoornissen

De arts en/of specialist zal betrokkene moeten beoordelen volgens de criteria genoemd in de Regeling Eisen. In het geval van veel lichamelijke aandoeningen zal dit aan de hand van de

⁶² *Kamerstukken II* 1990-91, 22 030, nr. 3, p. 42-43, MvT

⁶³ ABRvS 16 november 1999, VR 2001, 100 & ABRvS 3 april 2000, VR 2002, 5

heldere criteria niet moeilijk te bepalen zijn, omdat art. 2 Regeling Eisen verwijst naar bijlage 1 waar alle lichamelijke gebreken die van belang zijn samen met de mate waarin zij de geschiktheid beïnvloeden staan opgesomd.

Bij psychische stoornissen zijn de criteria minder vastomlijnd en moet sprake zijn van een duidelijke voorgeschiedenis van betrokkene in combinatie met duidelijk waarneembare symptomen (paragraaf 8.1. van bijlage 1). Vanwege de complexiteit van de genoemde gebreken zal het onderzoek altijd verricht moeten worden door een specialist, omdat alleen hij beschikt over de benodigde deskundigheid om te beoordelen of de psychische stoornissen van invloed kunnen zijn op het verkeersgedrag van betrokkene.

3.4.3.2.2. Misbruik van psychoactieve middelen

De criteria voor het aannemen van misbruik van psychoactieve middelen – waaronder alcohol – is opgenomen in paragraaf 8.8 van bijlage 1 bij de Regeling Eisen. Deze paragraaf bepaalt dat voor de beoordeling of sprake is van misbruik een specialistisch rapport vereist is. Hierin moet volgens de ABRvS worden aangetoond of er sprake is van meer dan incidenteel gebruik⁶⁴, waarvan volgens Simmelink al sprake is in het geval van ‘problematisch gebruik’: het is dus niet nodig om een afhankelijkheid van het middel aan te tonen⁶⁵. Het vertonen van recidive is dan ook geen reden op zich om aan te nemen dat iemand een ‘problematisch alcoholgebruiker’ is⁶⁶, hij kan in dit soort gevallen ook toevallig tegen de lamp zijn gelopen bij een alcoholcontrole terwijl betrokkene slechts een incidentele drinker is.

Streng specialistisch onderzoek en het daarop volgende rapport zullen volgens Van Tuijn in al deze gevallen de onduidelijkheden weg moeten nemen: ook als het misbruik beëindigd is.⁶⁷

In dat opzicht mag volgens Van der Bent iemand in dat opzicht alleen geschikt worden verklaard als het onderzoek onomstotelijk aantoont dat er geen sprake meer is van alcoholmisbruik én wanneer de datum van staken langer dan een jaar geleden is, zoals ook staat beschreven in paragraaf 8.8. van bijlage 1 bij de Regeling Eisen.⁶⁸

⁶⁴ ABRvS 8 januari 1999, VR 2000, 2

⁶⁵ Hiervan is bijvoorbeeld al sprake indien betrokkene een kwade dronk heeft of zeer heftig reageert op verdovende middelen; J.B.H.M. Simmelink, *Het onderzoek naar de rijvaardigheid en rijgeschiktheid van een rijbewijshouder in de rechtspraak van de Raad van State: veel instrumentaliteit en weinig rechtsbescherming*, Verkeersrecht 2002-1, p. 2

⁶⁶ ABRvS 16 november 1999, VR 2001, 100 en ABRvS 3 april 2000, VR 2002, 5

⁶⁷ Van Tuijn, p. 38

⁶⁸ A.C. van der Bent, *Het rijbewijs, CDT en de vorderingsprocedure ex artt. 130-134 WvW 1994*, Verkeersrecht 2006-12, p. 367

3.4.4. Resumé

Het CBR dient op basis van objectieve criteria te beslissen of een betrokkene nog mag beschikken over een geldig rijbewijs of niet. Deze criteria zijn onder te verdelen in formele criteria (nader uitgewerkt in art. 132 WVV 1994) en materiële criteria (nader uitgewerkt in ministeriële regelingen als het Rr en de Regeling Eisen).

De formele criteria houden vooral in dat als betrokkene niet of niet voldoende meewerkt aan het onderzoek of de educatieve maatregel, het rijbewijs direct ongeldig mag worden verklaard. Bij de materiële criteria ligt dit anders: hier gaat het om rijvaardigheids- en geschiktheidsgebreken die pas na onderzoek aangetoond kunnen worden.

In het geval van de rijvaardigheidsgebreken en lichamelijke stoornissen zijn de criteria helder opgesteld en kunnen zij ook makkelijk worden toegepast. Voldoet betrokkene niet aan deze criteria, dan zal het CBR het rijbewijs ongeldig verklaren.

Bij de psychische stoornissen ligt dit anders, omdat hiervoor geen duidelijke richtlijnen kunnen worden weergegeven. Hiervoor is dan ook een specialistisch rapport vereist om te kunnen beoordelen of er sprake is van een dusdanig geschiktheidsgebrek dat betrokkene niet meer mag rijden. In het geval van misbruik van psychoactieve middelen zal de arts zelfs extra streng moeten zijn, omdat de verkeersveiligheid in deze gevallen nog meer in het geding is.

3.5. De schorsing van de geldigheid van het rijbewijs

3.5.1. Inleiding

De procedure van de mededeling tot en met het besluit van het CBR kunnen op zijn hoogst 16 weken in beslag nemen.⁶⁹ In de tussentijd is het rijbewijs nog altijd geldig, terwijl er toch een noodzaak kan bestaan om dit aan de betrokkene te ontnemen omdat de verkeersveiligheid in het geding is. In die gevallen heeft het CBR de bevoegdheid de geldigheid van het rijbewijs te schorsen tot het moment dat de uitslag van het onderzoek bekend is (art. 131 lid 3 onder a WVV 1994) en kunnen de daartoe bevoegde ambtenaren het rijbewijs reeds bij aanhouding al invorderen (art. 130 lid 2 jo 159 onder a WVV 1994).

Deze artikelen zijn nader uitgewerkt in de artikelen 5 en 7 van de Regeling Maatregelen. In deze paragraaf zullen de omstandigheden waaronder de invordering van het rijbewijs en de schorsing ervan kunnen geschieden, worden behandeld.

⁶⁹ Dit aantal kan worden onverdeeld in vier weken voor het nemen van het besluit na ontvangst van de mededeling, acht weken voor het onderzoek en vier weken voor het nemen van de beslissing na het onderzoek (art. 131 lid 1, 133 lid 3 en 134 lid 1 WVV 1994),

3.5.2. Besluit tot schorsing - criteria

De criteria voor schorsing van de geldigheid van het rijbewijs zijn hetzelfde als die voor invordering van het rijbewijs, zo blijkt uit art. 7 Regeling Maatregelen. Volgens art. 5 Regeling Maatregelen betreft het hier rijvaardigheids- en geschiktheidsgebreken waarbij de meeste gebreken betrekking hebben op strafbare gedragingen.

Hieronder vallen het rijden onder invloed van drogerende stoffen (andere dan alcohol), maar ook spookrijden en het bewust inrijden op een andere weggebruiker, alleen zijn niet alle strafbare gedragingen aan een strafbepaling gekoppeld.⁷⁰ Het rijden onder invloed van alcohol wordt de bestuurder ook hier zwaar aangerekend: vier van de dertien gronden waarop een schorsing kan worden gebaseerd, kunnen aan dit delict toegeschreven worden.

Indien het CBR constateert dat aan een van de voorwaarden uit art. 5 Regeling Maatregelen is voldaan, zal zij direct de geldigheid van het rijbewijs schorsen tot de procedure afgelopen is. Indien het onderzoek dan uitwijst dat betrokkene zijn rijbewijs ongeldig wordt verklaard, loopt de schorsing direct over. Anders krijgt betrokkene zijn rijbewijs direct terug.

3.5.3. Resumé

Om de verkeersveiligheid zoveel mogelijk te beschermen, biedt de WVV 1994 de mogelijkheden om het rijbewijs direct in te vorderen, dan wel de geldigheid ervan te schorsen. Deze wettelijke regeling is nader uitgewerkt in de Regeling Maatregelen.

Art. 5 van de Regeling Maatregelen bevat dertien gevallen waarin wordt bepaald dat het rijbewijs dient te worden ingevorderd. Deze gevallen variëren van rijvaardigheids- en geschiktheidsgebreken tot verkeersovertredingen, waarbij het echter niet noodzakelijk is dat er sprake moet zijn van een strafbaar feit. Na invordering kan het CBR op basis van art. 7 Regeling Maatregelen de geldigheid van het rijbewijs schorsen op basis van diezelfde criteria.

3.6. Het aanvragen van een rijbewijs na ongeldigverklaring

3.6.1. Inleiding

Veel betrokkenen ervaren het verlies van hun rijbewijs als een straf en kunnen er vooral privé hard door worden getroffen. Of de maatregel daadwerkelijk een punitief karakter als bedoeld in art. 7 EVRM heeft valt te bezien.

Weliswaar is de ongeldigverklaring van het rijbewijs naar nationaal recht gekwalificeerd als maatregel, maar heeft het EHRM in de zaak Welch bepaald dat moet worden gekeken naar

⁷⁰ Zie ook paragraaf 2.2.2. van deze scriptie.

hoe de maatregel in de praktijk wordt ervaren.⁷¹ Daar wringt de schoen: de ervaring uit de praktijk is dat betrokkenen de ongeldigverklaring vaak als een bestraffing zien, de EMA eveneens, en dat er voor hen persoonlijk ook sprake is van leedtoevoeging doordat zij – bijvoorbeeld – het werk kwijt zijn geraakt. In dat opzicht is in zou dan wel degelijk sprake zijn van een punitief karakter, maar is het doel niet punitief: men wil de betrokkene niet straffen, maar de verkeersveiligheid beschermen.

Dit blijkt ook uit een eerder aangehaalde uitspraak van het ABRvS inzake het opleggen van een EMA.⁷² Het opleggen van deze maatregel door het CBR wordt niet als een ‘criminal charge’ in de zin van art. 6 EVRM gezien, juist omdat het bestraffende karakter ontbreekt: ook zonder strafrechtelijke overtreding of veroordeling kan de procedure in gang worden gezet. Deze lijn doortrekkend naar de ongeldigverklaring kan men niet spreken van een juridisch punitief karakter, maar kan deze maatregel wel degelijk zo overkomen op de betrokkene.

Het is dan ook niet ondenkbaar dat iemand na verloop van tijd weer een rijbewijs wil aanvragen omdat er geen sprake meer is van de toestand waarin hij destijds verkeerde. Het Rr biedt deze betrokkenen de mogelijkheid het rijbewijs opnieuw aan te vragen, maar wel onder strikte voorwaarden. De vraag welke voorwaarden dat zijn, zal in deze paragraaf worden behandeld.

3.6.2. Voorwaarden voor het opnieuw aanvragen van een rijbewijs

Als iemand voor het eerst een rijbewijs aanvraagt of zijn rijbewijs wil verlengen, moet hij beschikken over de documenten genoemd in art. 33 Rr. Dezelfde regels gelden ook voor de betrokkene wiens rijbewijs eerder ongeldig is verklaard. Daarnaast moet hij op grond van art. 42 Rr nog enkele aanvullende documenten overleggen, afhankelijk van de gronden waarop het rijbewijs ongeldig is verklaard.

Zo hoeft betrokkene na een ongeldigverklaring wegens ongeschiktheid, alleen een verklaring van geschiktheid⁷³ in te leveren. Bij ongeldigverklaring wegens een gebrek in de rijvaardigheid, moet betrokkene naast de verklaring van geschiktheid, ook een verklaring van rijvaardigheid⁷⁴ overhandigen. Deze verklaringen dienen te worden aangevraagd en dient betrokkene aan te tonen dat hij weer beschikt over voldoende rijvaardigheid en/of geschiktheid.

⁷¹ EHRM 8 februari 1995, *NJ* 1995/606

⁷² ABRvS 26 augustus 1999, *VR* 2000/6

⁷³ Deze mag niet ouder zijn dan twaalf maanden voor de aanvraag, art. 42 Rr

⁷⁴ Deze mag niet ouder zijn dan zes maanden voor de aanvraag; art. 42 Rr

Voor een verklaring van geschiktheid is een medische keuring vereist, waarbij in het bijzonder wordt gekeken of de toenmalige ‘reden van ongeschiktheid’ van destijds zo ver afwezig is dat betrokkene weer als geschikt volgens de Regeling Eisen kan worden beschouwd. In het geval van een rijvaardigheidsgebrek dient betrokkene daarnaast ook nog een rijproef, te vergelijken met een normaal rijexamen, af te leggen (art. 86 e.v. Rr). Alle kosten die gemoeid zijn met het verkrijgen van de verklaringen, dient betrokkene zelf te voldoen (artt. 50 en 97 Rr).

3.6.3. Resumé

De voorwaarden voor het aanvragen van een nieuw rijbewijs na een ongeldigverklaring staan vermeld in art. 33 jo 42 Rr. Betrokkene dient in die gevallen niet alleen over de voor een aanvraag gangbare stukken te beschikken, maar ook over een verklaring van geschiktheid en – indien het rijbewijs ongeldig is verklaard wegens een rijvaardigheidsgebrek – een verklaring van rijvaardigheid. Om deze verklaringen te bemachtigen dient betrokkene een medische keuring respectievelijk een nieuwe rijproef te ondergaan, waarbij alle kosten voor rekening van betrokkene zelf komen.

3.7. Andere modaliteiten die het bezit van het rijbewijs aantasten

3.7.1. Inleiding

Naast de bestuursrechtelijke maatregel van de ongeldigverklaring bevat de WVV 1994 ook twee strafrechtelijke modaliteiten om het bezit van het rijbewijs aan te tasten: de rijontzegging (art. 179 e.v. WVV 1994) en de invordering dan wel inhouding van het rijbewijs (art. 164 WVV 1994).⁷⁵ Weliswaar tasten zij niet de geldigheid van het rijbewijs aan, maar hebben zij wel met de ongeldigverklaring de eigenschap dat de betrokkene gedurende een tijd niet over zijn rijbewijs kan beschikken.⁷⁶ In deze paragraaf staan deze twee modaliteiten en de voorwaarden waaronder zij worden toegepast centraal.

3.7.2. De ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen

De rijontzegging is een van de drie modaliteiten die het bezit van het rijbewijs aantasten en vindt haar wettelijke grondslag in de artikelen 179-180 WVV 1994. Deze wordt gezien als

⁷⁵ De invordering/inhouding hebben een preventief karakter, terwijl de rijontzegging als bijkomende straf is vormgegeven.

⁷⁶ *Kamerstukken II 2005-06, 30 324, nr. 3, p. 3, MvT*

een bijkomende straf.⁷⁷

Ondanks dat de rijontzegging primair een strafkarakter heeft, kan men in concrete situaties ook spreken van een straf met maatregeltrekken, aldus Van Rest.⁷⁸ Hij geeft hierbij aan dat het gaat om delicten waarvoor een rijontzegging wordt opgelegd, ook kunnen aantonen dat de bestuurder niet beschikt over voldoende rijvaardigheid en geschiktheid. Hoewel we het gedeeltelijk eens kunnen zijn met hem, ligt het maatregelkarakter in mijn ogen juist meer in het preventieve effect voor de verkeersveiligheid: de bewuste bestuurder mag een tijdlang niet de weg op met een gemotoriseerd voertuig, wat weer een gunstig effect kan hebben op de verkeersveiligheid.

De rijontzegging was oorspronkelijk alleen bedoeld voor de bestraffing van verkeersdelicten, maar kan ook worden opgelegd bij enkele commune delicten (art. 179a WVV 1994). Het gaat hierbij om moord (art. 289 Sr), doodslag (art. 287 Sr) en drie gekwalificeerde vormen van mishandeling (artt. 301-303 Sr). Hieraan is wel de voorwaarde verbonden dat de verdachte in die zaak is opgetreden als bestuurder van een motorrijtuig en dat motorrijtuig heeft aangewend als ‘wapen’ om het feit mee te plegen.

De maximumduur van de rijontzegging bedraagt vijf jaar, maar kan in geval van recidive van een verkeersdelict worden verdubbeld tot tien jaar (art. 179 lid 1 WVV 1994). In het geval van een commun delict is het maximum gesteld op tien jaar, zonder de voorwaarde van recidive (art. 179a WVV 1994).

3.7.3. Invordering en inhouding van het rijbewijs

De WVV 1994 biedt naast de ‘repressieve’ modaliteiten van de rijontzegging en ongeldigverklaring – vaak wordt de laatste maatregel pas toegepast als er ten minste een verkeersfeit is begaan – ook de ‘preventieve’ maatregel van het invorderen en inhouden van het rijbewijs (art. 164 WVV 1994). Op grond hiervan is een politieambtenaar bevoegd het rijbewijs in te vorderen in het geval het verkeer ernstig in gevaar is gebracht, maar is hij het verplicht in het geval van drie delicten waaronder overschrijding van de maximumsnelheid met meer dan 50 km/uur (art. 164 WVV 1994).

Na invordering wordt het rijbewijs aan de Officier gezonden, die daarop dient te beslissen of hij het rijbewijs nog een tijdje – vaak tot een rechtszitting – wil inhouden of dat hij het rijbewijs aan de bestuurder teruggeeft. Hij is hiertoe verplicht op basis van art. 164 lid 4 WVV 1994 dat eenzelfde soort voorwaarden stelt als bij invordering.

⁷⁷ Hartevelde & Krabbe, p. 322

⁷⁸ Hartevelde & Krabbe, p. 323

Het nadeel van deze procedure is echter dat er een hiaat bestaat tussen de voorwaarden voor invordering en inhouding: indien een agent het rijbewijs in moet vorderen, kan het zijn dat de Officier, ondanks het gevaar voor de verkeersveiligheid, toch het rijbewijs terug moet geven. Dit is onder andere het geval met rijden onder invloed, waar de waarde waarop een Officier het rijbewijs mag inhouden hoger is dan waarop de agenten moeten invorderen.⁷⁹ Het wetsvoorstel voorziet in deze gevallen echter in een aanpassing van de bestaande regeling en trekt daarbij de waarden waarop een Officier mag inhouden gelijk.⁸⁰

3.7.4. Resumé

De WVV 1994 voorziet in het huidige stelsel in drie mogelijkheden om te bewerkstelligen dat een bestuurder tijdelijk niet over (de bevoegdheid bij) zijn rijbewijs kan beschikken: dit zijn naast de ongeldigverklaring van het rijbewijs (art. 130 e.v. WVV 1994), de rijontzegging (art. 179 e.v. WVV 1994) en de inhouding/invordering van het rijbewijs (artt. 164 WVV 1994).

De rijontzegging wordt gezien een bijkomende straf en kan daarom alleen door de rechter of Officier worden opgelegd indien sprake is van een van de overtredingen uit, maar ook bij vijf commune delicten. De straf heeft een ‘tijdelijk’ karakter en kan daarom ook voor maximaal vijf jaar in het geval van een first offender tot tien jaar in het geval van een recidive of een algemeen delict (art. 179 lid 1 en 179a WVV 1994).

De invordering en inhouding van het rijbewijs moeten worden gezien als preventieve maatregel ter bescherming van de verkeersveiligheid. Indien een agent constateert dat aan de voorwaarden van art. 164 WVV 1994 is voldaan, kan hij het rijbewijs invorderen en zijn er zelfs situaties waarin hij het verplicht is. De Officier is de instantie die vervolgens beslist of hij het rijbewijs inhoudt tot aan de rechtszitting of teruggeeft aan de bestuurder. Hierbij bestaat wel een hiaat in de voorwaarden, omdat deze voor inhouding strenger zijn dan voor invordering. Het wetsvoorstel voorziet echter in een aanpassing van dit hiaat en trekt de voorwaarden gelijk.

3.8. Samenvatting

Een procedure met betrekking tot de Maatregelen rijvaardigheid en rijgeschiktheid wordt in gang gezet door de schriftelijke mededeling aan het CBR (art. 130, eerste lid WVV 1994). Deze mededeling wordt gebaseerd op een vermoeden van onvoldoende rijvaardigheid en

⁷⁹ *Kamerstukken II 2005-06, 30 324, nr. 3, p. 4, MvT*

⁸⁰ *Kamerstukken II 2005-06, 30 324, nr. 3, p. 37, MvT*

geschiktheid en kan slechts door een beperkte groep van ambtenaren worden gedaan.

De verschillende criteria om tot een mededeling over te gaan staan opgesomd in Bijlage 1 van de Regeling Maatregelen, waarbij men in het geval van de rijvaardigheidsgebreken en de geschiktheidgebreken met betrekking tot de drogerende stoffen ook nog kan spreken van het ongeschreven criterium dat er sprake moet zijn van een relatie met een motorrijtuig.

Na de mededeling neemt het CBR de procedure over. Het beslist na een mededeling of betrokkene zijn rijbewijs mag behouden, een educatieve maatregel zal moeten volgen of zijn medewerking moet verlenen aan een onderzoek naar de rijvaardigheid en geschiktheid. Het baseert zich hierbij op de criteria uit de Regeling Maatregelen.

Indien het CBR besluit tot het laten verrichten van een onderzoek naar de rijvaardigheid en/of geschiktheid van betrokkene, dient zij haar beslissing na deze onderzoeken te baseren op de formele criteria uit art. 132 lid 1 en 2 WVV 1994 en de materiële criteria uit de Regeling Eisen en het Rr.

Omdat het totale traject van mededeling tot controle zo'n 16 weken in beslag kan nemen en betrokkene gedurende die tijd over zijn rijbewijs kan blijven beschikken, heeft de wet voorzien in een mogelijkheid om de geldigheid ervan te schorsen. Leidend is hierbij het vermoeden dat geuit is in de mededeling: indien dat vermoeden valt onder een van de gedragingen of criteria uit art. 5 Regeling Maatregelen is het CBR verplicht om de geldigheid van het rijbewijs te schorsen.

Na de ongeldigverklaring van het rijbewijs kan betrokkene in principe direct een nieuw rijbewijs aanvragen. Hiervoor dient hij aan dezelfde eisen te voldoen als iemand die dit voor het eerst aanvraagt, maar dient hij ook nog een aanvullende verklaring van rijvaardigheid en/of geschiktheid te overleggen, afhankelijk van het gegeven op welk gebrek het rijbewijs ongeldig is verklaard.

Naast de ongeldigverklaring zijn er nog twee andere modaliteiten in de WVV 1994 die het bezit van het rijbewijs aantasten, te weten de rijontzegging (art. 179 e.v. WVV 1994) en de invordering/inhouding van het rijbewijs (art. 164 WVV 1994). De rijontzegging wordt gezien als een bijkomende straf en kan daarom ook alleen door de rechter en Officier (in de vorm van een strafbeschikking) worden opgelegd in het geval van de wat ernstigere verkeersdelicten en enkele commune delicten. De inhouding en invordering hebben een preventief karakter in de zin dat zij beogen de verkeersveiligheid te beschermen door tijdelijk het rijbewijs van betrokkene in te nemen.

Hoofdstuk 4. Wetsvoorstel 30324: Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de invoering van een puntenstelsel rijbewijzen

4.1. Inleiding

In het kader van de Maatregelen verkeersveiligheid hebben de ministers Peijs (V&W) en Donner (Justitie) een plan van aanpak opgesteld waarin een hardere aanpak van verkeersrecidivisten centraal staat.⁸¹ Een puntenstelsel rijbewijzen maakt ook onderdeel uit van dit plan.

De keuze voor een puntenstelsel komt naar voren uit het Algemeen Overleg met de Vaste Commissie voor V&W: hieruit bleek dat er een zekere wens bestaat om de aanpak van verkeersrecidivisten te ‘verharden’.⁸² Daarnaast wijst onderzoek van het AVV uit dat een gematigd puntenstelsel een afschrikwekkend (preventief) effect heeft op verkeersdeelnemers.⁸³

Hieraan wordt dan wel de voorwaarde gesteld dat het stelsel geen grote bestuurslasten met zich mee mag brengen en makkelijk in te passen moet zijn in het huidige systeem van de rijontzegging (artt. 179-180 WWV 1994) en de vorderingsprocedure (artt. 130-134 WWV 1994)⁸⁴.

Wetsvoorstel 30 324 houdt een combinatie van deze modaliteiten in: het rijbewijs wordt ongeldigverklaard indien de bestuurder een onvoorwaardelijke rijontzegging van twee jaar of langer krijgt opgelegd. Is er sprake van recidive, dan treedt dit gevolg al in bij een ontzegging van één jaar of langer.⁸⁵ Daarnaast voorziet het voorstel in een AMvB waarin drie delicten staan opgesomd waarvoor de rechter dan wel Officier in het geval van recidive verplicht zijn een rijontzegging van bepaalde duur op te leggen.⁸⁶ Hiermee wil het kabinet de verkeersveiligheid vergroten door de verkeersrecidivisten harder aan te pakken dan in het huidige systeem van de ongeldigverklaring mogelijk is.

Met name het laatstgenoemde onderdeel zorgt voor veel commentaren vanuit de adviesorganen, Tweede Kamer en vakliteratuur. De kritiek bestaat vooral uit het idee dat het kabinet hiermee een verkapte minimumstraf in zou willen voeren, wat rechtstreeks indruist tegen de wettelijke straftoemettingsvrijheid van de rechter. Maar daarnaast maakt men zich

⁸¹ *Kamerstukken II* 2003-04, 29 398, nr. 6

⁸² *Kamerstukken II* 2003-04, 29 398, nr. 11

⁸³ *Kamerstukken II* 2003-04, 29 398, nr. 15, p. 35

⁸⁴ Zie paragraaf 3.7 van deze scriptie voor een nadere beschouwing over deze modaliteit.

⁸⁵ *Kamerstukken II*, 2005-06, 30 324, nr. 3, p. 5-6, MvT

⁸⁶ *Kamerstukken II*, 2005-06, 30 324, nr. 3, p. 5, MvT

ook zorgen over het gegeven dat het staatsrechtelijk gezien niet helemaal juist is dat de uitvoerende macht op de stoel van de rechtssprekende macht gaat zitten door de straf voor hem te bepalen.⁸⁷

Het wetsvoorstel bestaat nu echter niet meer in haar huidige vorm, waardoor van de bezwaren geen sprake meer is. In oktober 2006 zijn twee amendementen van Tweede Kamerleden Wolfsen en Weekers aangenomen die de AMvB met de verplichte rijontzegging van tafel veegden en het wetsvoorstel voor het overige ingrijpend wijzigden.⁸⁸ Deze amendementen zullen in hoofdstuk vijf worden besproken.

In dit hoofdstuk staat het oorspronkelijke wetsvoorstel 30 324 centraal, waarbij wordt gekeken naar de verplichte rijontzegging en de ongeldigverklaring van rechtswege in het licht van het nagestreefde doel, de hardere aanpak van verkeersrecidivisten. Hoe worden deze twee ‘nieuwe’ modaliteiten ingepast in het huidige systeem? Hiertoe zal het systeem in drie paragrafen worden uiteengezet. In de eerste plaats zal besproken worden hoe het kabinet de verplichting tot het opleggen van een rijontzegging in dit verband wil invoeren en zal deze regeling kritisch worden bekeken (paragraaf 4.2), terwijl de ongeldigverklaring van rechtswege aan bod komt in paragraaf 4.3.

4.2. Hoofdelement van het wetsvoorstel – verplichte rijontzegging

4.2.1. Inleiding

Het eerste hoofdelement van het wetsvoorstel bestaat uit een AMvB die invulling geeft aan het in te voeren art. 179b WW 1994.⁸⁹ Dit artikel spreekt van een verplicht op te leggen rijontzegging indien voldaan is aan de voorwaarde gesteld bij AMvB, te weten recidive voor een van de bij AMvB bepaalde delicten. In deze AMvB voorziet niet alleen in een invulling van de delicten waarvoor een verplichte rijontzegging geldt, maar hij schrijft ook de duur ervan voor. Indien de rechter of Officier willen afwijken, voorziet de AMvB in een hardheidsclausule waar zij alleen gebruik van mogen maken in gevallen van bijzondere hardheid.

In dit kader moet het erkennen dat er sprake is van een inperking van de straftoemingsvrijheid van de rechter, maar weigert ondanks dat te spreken van een minimumstraf.⁹⁰ Verschillende adviesorganen⁹¹ stellen echter dat er wel sprake is van een

⁸⁷ *Kamerstukken II*, 2005-06, 30 324, nr. 3, p. 3, MvT

⁸⁸ *Kamerstukken II* 2005-06, 30 324, nr. 11 & 12

⁸⁹ *Kamerstukken II* 2005-06, 30 324, nr. 2, p. 3

⁹⁰ *Kamerstukken II* 2005-06, 30 324, nr. 3, p. 17-21, MvT

minimumstraf en kunnen zich, net als enkele Tweede Kamerfracties en praktijkdeskundigen, niet vinden in met name dit element van het wetsvoorstel. Daarnaast hebben zij ook opmerkingen aan de manier waarop de verplichting ingevuld wordt omdat de uitvoerende macht hiermee op de stoel van de rechtssprekende macht gaat zitten.

In deze paragraaf komen al deze aspecten met betrekking tot de verplichte rijontzegging aan bod. In de eerste plaats zullen de delicten uit de AMvB centraal staan (paragraaf 3.3.2), waarna in de daarop volgende paragraaf (3.3.3) komen de per delict gestelde bandbreedtes en hardheidsclausule worden behandeld. In paragraaf 3.3.4. zal dit deel van het voorstel kritisch worden bekeken.

4.2.2. Delicten waarvoor een verplichte rijontzegging geldt

De verplichte rijontzegging uit art. 179b WVV 1994 krijgt een nadere uitwerking in een AMvB, die aangeeft voor welke delicten deze verplichting geldt. Het gaat hierbij om het veroorzaken van een verkeersongeval met ernstige gevolgen (art. 6 WVV 1994), het rijden onder invloed van alcohol (art. 8 WVV 1994) en het brede palet aan grove snelheidsovertredingen (art. 92 jo 19-21 RVV 1990).⁹²

Voor deze delicten is in de eerste plaats gekozen omdat de bestrijding ervan de kern van het verkeersveiligheidsbeleid vormt en uit onderzoek van het WODC blijkt dat recidive van deze delicten relatief veel voorkomt onder verkeersdelinquenten.

Daarnaast speelt mee dat de ernst van deze delicten in voldoende objectiveerbare gronden is uit te drukken in de delictsomschrijvingen. De ernst van het delict kan zo makkelijk en objectief worden bepaald.⁹³ Bij een delict als het ‘gevaarlijk weggedrag’ (art. 5 WVV 1994) is het begrip ‘gevaar’ een te veelzijdig en moeilijk te definiëren begrip om objectief vast te stellen wat de ernst van de gedraging is en past het daarom niet in de AMvB.⁹⁴ In dit verband kan ook het argument, dat politie respectievelijk de Officier op objectief bepaalbare gronden het rijbewijs kunnen invorderen of inhouden, worden begrepen.⁹⁵

Een vereiste die aan deze delicten wordt gesteld is dat zij op staandhouding worden geconstateerd, wat een probleem op kan leveren bij de snelheidsovertredingen die vaak op kenteken worden bekeurd via de WAHV en waarbij men dus niet weet wie de bestuurder op

⁹¹ *Kamerstukken II 2005-06*, 30 324, nr. 3, p. 5-6, MvT

⁹² *Kamerstukken II 2005-06*, 30 324, nr. 3, p. 7, MvT

⁹³ In het geval van het rijden onder invloed kijkt men naar het aag en bag, bij snelheidsovertredingen naar de hoogte van de overschrijding op de bewuste locatie en bij het ongeval met ernstige gevolgen naar de toestand van de slachtoffers.

⁹⁴ *Kamerstukken II 2005-06*, 30 324, nr. 7, p. 3, NV

⁹⁵ *Kamerstukken II 2005-06*, 30 324, nr. 3, p. 7-8, MvT

dat moment zou zijn. Dit deel van de overtredingen zijn met betrekking tot de AMvB ook uitgesloten van de werking van art. 181 WvW 1994⁹⁶ en vallen niet onder de AMvB⁹⁷.

4.2.3. *Bandbreedtes en hardheidsclausule*

Naast de delicten waarvoor het opleggen van een rijontzegging verplicht wordt gesteld, geeft de AMvB per delict ook bandbreedtes met betrekking tot de duur van de rijontzegging die opgelegd moet worden in geval van recidive.⁹⁸ Deze bandbreedtes geven een minimum- en maximumduur aan, waartussen de rechter en Officier mogen gaan zitten als zij hun straf bepalen. In feite betekent dit een dubbele beperking van de straftoemingsvrijheid, want niet alleen de strafsoort, maar ook de strafmaat in geval van recidive wordt door het kabinet vooraf bepaald. De rechter en Officier kunnen bij het eerste delict dus wel zelf bepalen welke straf zij opleggen en hoe lang deze uitvalt, ook al is het delict vermeld in de AMvB.⁹⁹

Aangezien de bandbreedtes geen rekening houden met de omstandigheden van het geval en deze wel redengevend kunnen zijn met betrekking tot het vaststellen van de strafmaat, biedt art. 179b lid 2 WvW 1994 een hardheidsclausule. Indien een rechter of Officier gevallen van bijzondere hardheid tegenkomt, kan ten voordele maar ook ten nadele afgeweken worden van de gestelde bandbreedtes.¹⁰⁰ Dit is onder andere het geval als een straf onevenredig zwaar of licht uitvalt en als de bestraffing volgens de bandbreedtes absoluut geen recht doet aan de situatie van de bestuurder.¹⁰¹

Het oordeel of sprake is van gevallen van bijzondere hardheid, wordt overgelaten aan de rechter en Officier zelf. Zij dienen een eventuele afwijking wel duidelijk te motiveren, zodat een hogere rechter deze motivering kan toetsen.¹⁰² Op deze manier kan in mijn ogen het beleid met betrekking tot de hardheidsclausule worden uitgekristalliseerd en weet de rechter of Officier op den duur of zij wel of geen beroep mogen doen op de hardheidsclausule.

Overigens is het kabinet wel van mening dat zeer sporadisch gebruik moet worden gemaakt van deze hardheidsclausule, omdat een recidivist in feite al een keer eerder voor een dergelijk feit is gewaarschuwd en hij deze waarschuwing in de wind heeft geslagen door nog een keer dezelfde soort fout te begaan.¹⁰³

⁹⁶ *Kamerstukken II* 2005-06, 30 324, nr. 3, p. 3, NV

⁹⁷ *Kamerstukken II* 2005-06, 30 324, nr. 3, p. 8, MvT

⁹⁸ *Kamerstukken II* 2005-06, 30 324, nr. 3, p. 38, MvT

⁹⁹ *Kamerstukken II* 2005-06, 30 324, nr. 3, p. 10, MvT

¹⁰⁰ *Kamerstukken II* 2005-06, 30 324, nr. 3, p. 5 & 11, MvT

¹⁰¹ *Kamerstukken II* 2005-06, 30 324, nr. 3, p. 10 & 16, MvT

¹⁰² *Kamerstukken II* 2005-06, 30 324, nr. 3, p. 38-40, MvT

¹⁰³ *Kamerstukken II* 2005-06, 30 324, nr. 3, p. 10, MvT

4.2.4. *Kritiek op de verplichte rijontzegging*

Het voorstel van de verplichting tot het opleggen van een rijontzegging heeft tot zware kritiek van de adviesorganen RvS, NVvR, Rvdr, CPG en NOvA geleid.¹⁰⁴ Zij spreken van het verkapt invoeren van een minimumstraf, waar het kabinet slechts spreekt van een beperking van de “wettelijk gezien relatief onbeperkte straftoemettingsvrijheid.”¹⁰⁵ Zij verbazen zich des te meer over het voorstel aangezien het kabinet eerdere voorstellen om een minimumstraf in te voeren bij bepaalde delicten af heeft gewezen.¹⁰⁶

Het kabinet deelt de zorgen van de adviesorganen niet. Het erkent weliswaar dat er sprake is van een inperking, maar blijft van mening dat de rechter en Officier nog altijd het laatste woord hebben met betrekking tot de strafoplegging.¹⁰⁷ Zij kunnen hoog en laag in de bandbreedtes gaan zitten en indien nodig afwijken met behulp van de hardheidsclausule, waardoor volgens het kabinet geen sprake is van een gefixeerde minimumstraf. Hierbij gaat het kabinet echter voorbij aan het gegeven dat zij de rechter en Officier sowieso al beperken in de strafsoort, maar los daarvan een de onderkant van de bandbreedte nog altijd een minimumstraf indiceert, waar de rechter of Officier alleen in gevallen van bijzondere hardheid af mag wijken.

Veel Tweede Kamerfracties hebben echter ook hun bedenkingen bij dit wetsvoorstel in het kader van de verplichte rijontzegging.¹⁰⁸ Hier richt de kritiek zich met name op de vragen of het huidige stelsel niet reeds voldoet¹⁰⁹, er nog wel rekening kan worden gehouden met de specifieke omstandigheden van elk geval¹¹⁰ en of het staatsrechtelijk gezien wel gewenst is dat de uitvoerende macht op de stoel van de rechtsprekende macht gaat zitten¹¹¹.

Ook hier deelt het kabinet de zorgen niet. In de nota geeft zij aan dat er juist een democratische legitimatie en uniformering van de strafoplegging ontstaat en dit alleen maar in het voordeel kan werken van de rechter en Officier. Hierbij wijst het ook op de huidige praktijk waar veel rechters reeds ‘gebonden’ zijn aan de strafvorderingsrichtlijnen van het OM en de rechterlijke oriëntatiepunten.¹¹² Het kabinet gaat hier echter voorbij aan het gegeven dat de richtlijnen die de rechters thans gebruiken, niet bindend maar richtinggevend zijn. Indien de rechter af wil wijken van deze richtlijnen, kan hij dat altijd doen en hoeft er

¹⁰⁴ *Kamerstukken II* 2005-06, 30 324, nr. 3, p. 3, MvT

¹⁰⁵ *Kamerstukken II* 2005-06, 30 324, nr. 3, p. 17-21, MvT

¹⁰⁶ *Kamerstukken II* 2002-03, 29 049, nr. 1

¹⁰⁷ *Kamerstukken II* 2005-06, 30 324, nr. 3, p. 18, MvT

¹⁰⁸ *Kamerstukken II* 2005-06, 30 324, nr. 6, Verslag

¹⁰⁹ *Kamerstukken II* 2005-06, 30 324, nr. 6, p. 6, Verslag

¹¹⁰ *Kamerstukken II* 2005-06, 30 324, nr. 6, p. 4, Verslag

¹¹¹ *Kamerstukken II* 2005-06, 30 324, nr. 6, p. 9-10, Verslag

¹¹² *Kamerstukken II* 2005-06, 30 324, nr. 7, p. 11 & 16, Nota

geen sprake te zijn van bijzondere hardheid.

Ook met betrekking tot de aangekaarte staatsrechtelijke problematiek kan het kabinet zich niet vinden in de kritiek van de Tweede Kamerfracties. Het kabinet ontkent dat er sprake is van ongeclausuleerde delegatie met betrekking tot de straftoemeting. In de eerste plaats zorgt de aanhangprocedure uit art. 2b WWV1994 dat er democratische controle is op de regelgeving die zij in het kader van de WWV 1994 doorvoeren en zij dit niet uit eigen beweging kunnen doen. Daarnaast blijkt uit de praktijk dat er in het geval van recidive van de delicten uit de AMvB reeds een rijontzegging op wordt gelegd en de specifieke straf dus niet meer bij AMvB bepaald hoeft te worden en de AMvB dus alleen voorziet in een bandbreedte voor de strafmaat. Het zou dus om een beperkt aantal delicten gaan waarvoor de AMvB geldig is.¹¹³ Uit de vakliteratuur kwam ook kritiek op dit punt van het wetsvoorstel naar voren. Zo vond Barel het vooral kwalijk dat het kabinet zo gemakkelijk voorbij gaat aan de geuite kritiek dat het helemaal geen minimumstraf betreft.¹¹⁴ Haar bezwaren richten zich daarnaast ook tegen de ontwikkeling dat de uitvoerende macht op deze manier toegang probeert te krijgen tot de rechterlijke macht. In haar ogen is het middel om de rijontzegging verplicht op te leggen totaal overbodig, omdat de praktijk uitwijst dat ernstige recidivisten nu ook al een forse rijontzegging opgelegd krijgen.¹¹⁵ Zij vreest vooral dat het aannemen van dit wetsvoorstel het kabinet een vrijbrief zou geven om op steeds meer gebieden een minimumstraf in te stellen. Ook Vellinga stelt zich in Verkeersrecht op het standpunt dat het puntenrijbewijs prima kan bestaan zonder deze minimumstraf. In zijn ogen is de presentatie van de maatregel juist een reden om aan te nemen dat het wel om een minimumstraf gaat.¹¹⁶ Hij is echter wel van mening dat bandbreedtes een nuttige bijdrage kunnen leveren aan de straftoemeting, maar alleen indien de rechter op basis van eigen argumenten daar vanaf kan wijken.¹¹⁷ Het kabinet blijft ontkennen dat het in feite een verkapte minimumstraf wil invoeren en rechtvaardigt deze maatregelen dan ook met argumenten als democratische legitimatie en uniformiteit van de strafrechtspleging die beide in het voordeel zijn van de rechters.¹¹⁸ Dat het hier om een minimumstraf gaat, lijkt eigenlijk geen twijfel. Ondanks de voorziene hardheidsclausule en de bandbreedtes blijft per saldo toch nog een verplichting aanwezig. Los van de discussie of het al dan niet een minimumstraf betreft, voorziet de AMvB volgens

¹¹³ *Kamerstukken II* 2005-06, 30 324, nr. 7, p. 19-20, Nota

¹¹⁴ Barel, p. 577

¹¹⁵ Barel, p. 578

¹¹⁶ W.H. Vellinga, 'Van handhaving van verkeersregels naar regels van strafrecht en strafprocesrecht', *Verkeersrecht* 11-2006 (54), p. 324

¹¹⁷ Vellinga, *a.w.*, p. 326

¹¹⁸ *Kamerstukken II* 2005-06, 30 324, nr. 7, p. 19-20, Nota

het kabinet ook in de behoefte van de rechterlijke macht naar democratische legitimatie en uniformiteit.¹¹⁹ Democratische legitimatie van de straftoemeting is op zich wel wenselijk: de generale preventie kan ermee worden gediend en kan het leiden tot een meer doorzichtiger, gelijkmatiger en beter gemotiveerde straftoemeting.¹²⁰ De manier waarop het kabinet de democratische legitimatie toepast is echter niet de juiste manier: er is weliswaar een democratische basis, maar dat betekent nog niet dat in het kader van de trias politica de uitvoerende macht de wet mag voorschrijven aan de rechtsprekende macht.

Ook de behoefte aan uniformiteit wordt niet onderstreept, mede gezien de reacties van de NVvR¹²¹ en Rvdr¹²² op het wetsvoorstel. Daarnaast vindt al voldoende uniformering plaats via de strafvorderingsrichtlijnen van het OM en de rechterlijke oriëntatiepunten die de rechterlijke macht meer flexibiliteit bieden om af te wijken indien dat nodig is. In die lijn is het opzicht van Vellinga een stuk beter omdat de rechter op die manier, zonder het juk van de verplichting, zijn straf beter kan afstemmen van geval tot geval. Er is dan én sprake van democratische legitimatie én de uniformiteit van de straftoemeting wordt ermee gediend, terwijl de rechter toch zijn straftoemetingsvrijheid behoudt.

3.2.5. *Resumé*

De verplichting tot het opleggen van een rijontzegging, die haar grondslag vindt in het in te voeren art. 179b WWV 1994, wordt nader uitgewerkt in een AMvB. Deze regeling bevat een overzicht van drie delicten en de hoogte van de bijbehorende straf die dient te worden opgelegd in geval van recidive. Het kabinet heeft voor een beperkt aantal delicten gekozen die het speerpunt van het verkeersveiligheidsbeleid vormen en waarbij recidive relatief vaak voorkomt. Daarnaast is de ernst van deze feiten in voldoende objectieerbare gronden uit te drukken en kunnen zij op staandehouding worden geconstateerd (wat tevens een vereiste is). Voor wat betreft de strafmaat voorziet de AMvB in verschillende bandbreedtes per delict waaraan de rechter en Officier zich moeten houden bij recidivisten. Wel voorziet het wetsvoorstel in art. 179b lid 2 WWV 1994 in een hardheidsclausule: als er sprake is van gevallen van bijzondere hardheid mag er ten voordele, maar ook ten nadele van betrokkene – gemotiveerd – worden afgeweken.

Hierdoor wil het kabinet ook niet spreken van een gefixeerde minimumstraf. Adviesorganen,

¹¹⁹ *Kamerstukken II* 2005-06, 30 324, nr. 3, p. 19, MvT

¹²⁰ J. de Hullu, 'Enkele suggesties voor herziening van het strafrechtelijk sanctiestelsel', in: *Herziening van het sanctiestelsel* (Handelingen Nederlandse Juristen-Vereeniging 1998-I), Deventer: Kluwer 1998, p. 68

¹²¹ NVvR, p. 1-2

¹²² Rvdr, p. 2

Tweede Kamerfracties en de vakliteratuur zijn echter juist vanwege de inrichting van de AMvB van mening dat het kabinet hiermee een verkapte minimumstraf in wil voeren en een inbreuk pleegt op de trias politica door op de stoel van de rechter te willen gaan zitten. Het kabinet ontkent dit en spreekt juist van meer democratische legitimatie – ook omdat elke wijziging van de AMvB goedgekeurd moet worden door de Staten-Generaal – van de straftoemeting en een steun in de rug voor de rechters.

4.3. Hoofdelement van het wetsvoorstel - ongeldigverklaring van rechtswege

4.3.1. Inleiding

Inherent aan een puntenrijbewijs is dat, indien een bestuurder herhaaldelijk (zware) verkeersovertredingen begaat, het rijbewijs ongeldig wordt verklaard of, zoals bij een beginnende bestuurder, een onderzoek naar de rijvaardigheid en geschiktheid wordt gevorderd. In dit wetsvoorstel is dit niet anders en vormt deze ongeldigverklaring ‘van rechtswege’ het tweede en laatste element van het puntenstelsel.

Overstijgt de opgelegde rijontzegging een bepaalde duur, dan wordt het rijbewijs van rechtswege ongeldig verklaard.¹²³ Het is dan aan betrokkene om na afloop van de rijontzegging een nieuw rijbewijs aan te vragen volgens de geldende procedure.

In deze paragraaf staat deze ‘ongeldigverklaring van rechtswege’ centraal. Paragraaf 4.4.2. zal nader ingaan op de inrichting van deze maatregel, terwijl paragraaf 4.4.3. over de samenloop van de vorderingsprocedure en de ‘strafrechtelijke’ ongeldigverklaring zal gaan. In paragraaf 4.4.4. zal de procedure kritisch worden bekeken. Tenslotte zal nog in het kort aandacht worden besteed aan de procedure hoe betrokkene zijn rijbewijs terug kan krijgen nadat het ongeldig is verklaard.

4.3.2. Ongeldigheid van het rijbewijs van rechtswege

De wettelijke grondslag van de ongeldigverklaring van rechtswege wordt gegeven in een in te voeren art. 123b WWV 1994.¹²⁴ Dit artikel bepaalt dat als de houder van een rijbewijs in een onherroepelijke rechterlijke uitspraak voor een verkeersdelict is veroordeeld tot een onvoorwaardelijke rijontzegging van twee jaar of meer, het rijbewijs direct ongeldig is. Bij recidive binnen de vijf jaar is deze termijn verlaagd naar één jaar of meer. Indien er sprake is

¹²³ *Kamerstukken II 2005-06, 30 324, nr. 3, p. 5, MvT*

¹²⁴ *Kamerstukken II 2005-06, 30 324, nr. 10: In het wetsvoorstel werd oorspronkelijk voorzien in een nieuw art. 123a WWV 1994, wat later gewijzigd werd in art. 123b WWV 1994 omdat inmiddels een andere wetswijziging reeds voorzag in een art. 123a WWV 1994*

van meerdaadse samenloop, dan telt de totaalduur van de rijontzeggingen die in één zitting zijn opgelegd.¹²⁵ De ongeldigheid van rechtswege kan dus een rechtsgevolg zijn bij alle verkeersdelicten waarvoor een onvoorwaardelijke rijontzegging kan worden opgelegd en geldt niet alleen bij recidive.¹²⁶

Het kabinet heeft op deze manier gekozen voor een evenwichtig systeem dat recht doet aan de ernst van de begane overtredingen. Bovendien rechtvaardigt de lange tijd dat betrokkene niet meer heeft mogen rijden dat hij bij het aanvragen van een nieuw rijbewijs weer getest moet worden op zijn rijvaardigheid en geschiktheid. In het geval van recidivisten komt daar volgens het kabinet nog bij dat deze het verkeer al meerdere malen al dan niet bewust in gevaar heeft gebracht en het dan nooit kwaad kan om de rijvaardigheid en geschiktheid van betrokkene tegen het licht te houden.¹²⁷

4.3.3. Samenloop met de vorderingsprocedure

Het strafproces en de vorderingsprocedure kunnen naar aanleiding van één en hetzelfde delict naast elkaar lopen. Dit is mogelijk omdat beide procedures een ander doel en ook ander rechtsgevolg kennen. De ongeldigverklaring van rechtswege zorgt er echter voor dat deze procedures elkaar kunnen doorkruisen: wordt er een forse rijontzegging opgelegd in het strafproces, dan is het rijbewijs van rechtswege ongeldig. Andersom kan het zo zijn dat het rijbewijs al ongeldig verklaard is, terwijl later het rijbewijs van rechtswege ongeldig wordt verklaard omdat er een rijontzegging is opgelegd.

Uit praktische overwegingen is voor een systeem gekozen waarbij de ongeldigheid geldt die als eerste ingetreden is. Indien de ongeldigverklaring via de vorderingsprocedure eerder is, dan hoeft het CBR geen mededeling van de ongeldigverklaring van rechtswege te laten uitgaan. Andersom geldt hetzelfde: indien de ongeldigverklaring van rechtswege ingetreden is, kan het CBR de vorderingsprocedure staken.¹²⁸

4.3.4. Kritiek op de ongeldigverklaring van rechtswege

Het tweede hoofdelement van het wetsvoorstel – de ongeldigverklaring van rechtswege – heeft tot veel minder commotie geleid dan het eerste hoofdelement. Eventuele onduidelijkheden waren voor het indienen van het wetsvoorstel reeds weggenomen, waardoor

¹²⁵ *Kamerstukken II 2005-06, 30 324, nr. 3, p. 34-35, MvT*

¹²⁶ *Kamerstukken II 2005-06, 30 324, nr. 3, p. 5-6, MvT*

¹²⁷ *Kamerstukken II 2005-06, 30 324, nr. 3, p. 6, MvT*

¹²⁸ *Kamerstukken II 2005-06, 30 324, nr. 3, p. 36-37, MvT*

er slechts enkele opmerkingen overbleven.¹²⁹

In het geval van de ongeldigverklaring van rechtswege hebben alleen het CPG en de RvS kritiek op het wetsvoorstel. Het CPG twijfelt eraan of het systeem wel effectief zal zijn, omdat de grens voor de first offender wel erg hoog is gelegd en het daarnaast vreest dat het OM eventueel de strafeisen aan zal passen om de reden dat de rijontzegging een substantieel zwaardere straf zou worden.¹³⁰

Het kabinet bestrijdt de zienswijze van het CPG en geeft aan dat de ongeldigverklaring van de first offender slechts een ‘additionele’ functie heeft, omdat het wetsvoorstel bedoeld is om recidivisten harder aan te pakken.¹³¹ In dat kader kan het kabinet zich de vraag stellen waarom zij dan voor de ongeldigverklaring bij de first offender heeft gekozen als de maatregel toch nauwelijks effectief is¹³² en het wetsvoorstel zich eigenlijk op recidivisten richt.

De RvS is van mening dat het kabinet moet aantonen dat de vorderingsprocedure niet voldoet voordat het overgaat tot invoering van de ongeldigverklaring van rechtswege. Daarnaast betwijfelt hij of het kabinet rekening heeft gehouden met de mogelijkheid dat er weliswaar wel sprake is van voldoende rijvaardigheid, maar het rijbewijs toch ongeldig wordt verklaard: het rechtsgevolg van de ongeldigverklaring zal dan als extra bijkomende straf kunnen worden ervaren.¹³³

Ook hier kan het kabinet zich niet vinden in de kritiek en vraagt zij zich af waarom de vorderingsprocedure en de ongeldigverklaring van rechtswege niet naast elkaar kunnen blijven bestaan.¹³⁴ In het kader van de doelstelling – slagvaardiger ingrijpen tegen verkeersgevaarlijk gedrag – zou het juist gezien kunnen worden als een extra middel in de strijd tegen dat verkeersgevaarlijk gedrag. Blijkbaar wordt dit over het hoofd gezien door de RvS. De andere opmerking van de RvS snijdt volgens het kabinet ook geen hout, omdat de situatie die genoemd wordt zelden tot nooit voor zal komen. Bovendien zorgen de ernst van het verkeersdelict en de daarop volgende straf in zijn ogen voor voldoende grond dat het rijbewijs toch ongeldig wordt verklaard.¹³⁵ Indien de bestuurder na die periode nog wel over voldoende rijvaardigheid en geschiktheid beschikt, dan zal hij dit volgens het kabinet ook makkelijk aan kunnen tonen bij het rijexamen en de keuringen.

¹²⁹ *Kamerstukken II* 2005-06, 30 324, nr. 3, p. 34, MvT

¹³⁰ CPG, p. 6

¹³¹ *Kamerstukken II* 2005-06, 30 324, nr. 3, p. 34-35, MvT

¹³² Volgens het CPG wordt zeer zelden een rijontzegging hoger dan twee jaar opgelegd in het geval van een first offender; CPG, p. 6

¹³³ *Kamerstukken II* 2005-06, 30 324, nr. 5, p. 6

¹³⁴ *Kamerstukken II* 2005-06, 30 324, nr. 5, p. 6

¹³⁵ *Kamerstukken II* 2005-06, 30 324, nr. 5, p. 7

4.3.5. Voorwaarden voor het aanvragen van een nieuw rijbewijs

Als het CBR volgens de vorderingsprocedure een rijbewijs ongeldig verklaart, kan een betrokkene na verloop van tijd een nieuw rijbewijs aanvragen. Voor een meer uitgebreide beschrijving van de procedure wordt verwezen naar paragraaf 3.6.2. van deze scriptie.

Het kabinet heeft echter wel een wijziging voorzien van deze procedure, in de zin dat betrokkene niet meer voor elke rijbewijscategorie een apart rijexamen moet afleggen. Het is in dat geval voldoende om examen af te leggen voor de zwaarste categorie: slaagt betrokkene hiervoor dan is automatisch zijn rijvaardigheid voor de lichtere categorieën aangetoond.

Anders staat het hem vrij om volgens hetzelfde principe een examen af te leggen voor een lagere categorie.¹³⁶

Daarnaast voorziet het kabinet in een wijziging van het Rijbewijzenregister waardoor het CBR makkelijk kan nagaan voor welke categorieën en waarom het rijbewijs ongeldig is verklaard, zodat het makkelijker kan nagaan aan welke voorwaarden betrokkene moet voldoen, wil hij een nieuw rijbewijs aanvragen.¹³⁷

4.3.6. Resumé

De van rechtswege ongeldigverklaring van het rijbewijs vindt haar wettelijke grondslag in het nieuw in te voeren art. 123b WVV 1994. Indien een bestuurder wordt veroordeeld voor een verkeersdelict tot een onvoorwaardelijke rijontzegging van twee jaar of meer, wordt zijn rijbewijs als de uitspraak onherroepelijk is, ongeldig verklaard. In het geval van recidive is die grens gesteld op een jaar of meer.

In de ogen van het kabinet vormt deze constructie een evenwichtig systeem dat recht doet aan de ernst van de overtredingen en de situatie na afloop van de rijontzegging. Ondanks dat de vorderingprocedure en de ongeldigverklaring van rechtswege elkaar kunnen kruisen, kunnen beide procedures goed samenlopen. In dat geval geldt de ongeldigverklaring waar als eerste sprake van is.

Net als bij het eerste hoofdelement van het wetsvoorstel, de verplichte rijontzegging, is ook hier sprake van kritiek, zij het in mindere mate. Zo twijfelt het CPG aan de effectiviteit van de maatregel met betrekking tot first offenders en spreekt zij van een substantieel zwaardere rijontzegging omdat de ongeldigverklaring hieraan gekoppeld zit. De RvS is van mening dat het kabinet moet aantonen dat de vorderingsprocedure niet voldoet, wil zij het wetsvoorstel

¹³⁶ *Kamerstukken II* 2005-06, 30 324, nr. 3, p. 17, MvT

¹³⁷ *Kamerstukken II* 2005-06, 30 324, nr. 3, p. 36, MvT

invoeren. Bovendien zou in bepaalde gevallen waarin de rijvaardigheid wel overduidelijk aanwezig is, een uitzondering op de ongeldigverklaring van rechtswege moeten bestaan. Het kabinet herkent zich niet in de kritieken. In zijn antwoord op het CPG zegt het dat de maatregel voor de first offender slechts een additionele functie heeft omdat het wetsvoorstel zich richt op recidivisten. De kritiek van de RvS wordt weerlegd met de opmerking dat de vorderingsprocedure juist wel voldoet, maar deze ongeldigverklaring er prima naast kan bestaan.

Ten slotte voorziet het kabinet ook in een wijziging van de procedure die betrokkene moet volgen bij het aanvragen van een nieuw rijbewijs. Indien hij namelijk beschikte over een rijbewijs met meerdere categorieën, hoeft hij in dat geval alleen nog maar voor de zwaarste categorie af te rijden wil hij zijn rijvaardigheid voor alle categorieën aantonen. In dit kader wordt ook voorzien in een wijziging van het Rijbewijzenregister, waardoor het CBR makkelijker kan nagaan om welke redenen het rijbewijs ongeldig is verklaard en op die manier sneller weet aan welke eisen betrokkene moet voldoen bij de nieuwe aanvraag.

4.5. Samenvatting

Het oorspronkelijke wetsvoorstel 30 324 houdt in dat het rijbewijs van rechtswege ongeldig wordt verklaard als de bestuurder een onvoorwaardelijke rijontzegging van twee jaar of langer krijgt opgelegd wegens overtreding van een verkeersdelict. Bij recidive wordt deze grens bepaald op één jaar of langer. Het wetsvoorstel voorziet dus een combinatie van de vorderingsprocedure (art. 130 e.v. WVV 1994) en de rijontzegging (art. 179 e.v. WVV 1994).

De uitwerking van dit voorstel voorziet in een art. 179b WVV 1994, dat wordt uitgewerkt in een AMvB. Deze AMvB bevat de drie delicten waarvan bij recidive de rechter en Officier verplicht zijn om een rijontzegging van een bepaalde duur op te leggen: wat betreft de strafmaat voorziet het wetsvoorstel in bandbreedtes per geval per delict. Afwijking van deze bandbreedtes is alleen mogelijk op basis van gevallen van bijzondere hardheid (art. 179b lid 2 WVV 1994).

Het is met name dit deel van het wetsvoorstel dat niet kon rekenen op een warme ontvangst van de adviesorganen, Tweede Kamerfracties en de vakliteratuur. Zij zijn van mening dat juist vanwege de inrichting van de AMvB sprake is van het invoeren van een minimumstraf en een inbreuk op de scheiding der machten. Het kabinet erkent dat er weliswaar een beperking van de relatief vrije straftoemingsvrijheid van de rechter plaatsvindt, maar spreekt tegen dat het gaat om een minimumstraf, omdat de bandbreedtes en hardheidsclausule voldoende ruimte

bieden. Daarnaast weerspreekt het dat er een schending plaatsvindt van de scheiding der machten, omdat er – mede gezien de waarborgen die om een wijziging van de AMvB zitten – juist extra sprake is van democratische legitimatie en uniformiteit van de straftoemeting.

Het andere hoofdelement van het wetsvoorstel – de ongeldigverklaring van rechtswege – vindt haar wettelijke grondslag in art. 123b WvW 1994. Het kan hierbij in bepaalde gevallen voorkomen dat de ongeldigverklaring van rechtswege en de ongeldigverklaring van het CBR elkaar kruisen. In die gevallen telt de ongeldigverklaring die als eerste ‘uitgesproken’ is.

Ook dit element van het wetsvoorstel was niet zonder kritiek van de adviesorganen. Zo vond het CPG de grens van twee jaar voor first offenders te hoog om effectief te zijn en merkte de RvS op dat het kabinet niet duidelijk maakt waarom de huidige vorderingsprocedure niet zou voldoen.

Het kabinet beantwoordt de eerste vraag dat zij juist voor die twee jaar hebben gekozen om de ernst te benadrukken, maar dat het stelsel verder geheel gericht is op de aanpak van recidivisten. De kritiek van de RvS kan het kabinet ook niet ondersteunen: er is namelijk nooit gezegd dat de procedure niet zou voldoen, integendeel. Het kabinet is juist van mening dat beide procedures prima naast elkaar kunnen blijven bestaan.

Tenslotte heeft het kabinet voorzien in een wijziging van de procedure met betrekking tot het verkrijgen van een nieuw rijbewijs na een ongeldigverklaring. Indien betrokkene een rijbewijs wil aanvragen hoeft hij alleen maar zijn rijvaardigheid voor de zwaarste categorie van zijn oude rijbewijs aan te tonen. Indien hij slaagt voor dit examen, is de rijvaardigheid voor al deze categorieën direct aangetoond. In dat verband voorziet het kabinet ook in een wijziging van het Rijbewijzenregister. Hierin zal een extra registratiemogelijkheid worden gemaakt waardoor het CBR makkelijker kan achterhalen op welke punten zij extra moeten letten indien betrokkene een aanvraag voor een nieuw rijbewijs indient.

Hoofdstuk 5. Wetsvoorstel 30324: Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de invoering van een recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten (puntenstelsel)

5.1. Inleiding

Toen wetsvoorstel 30 324 werd ingediend door het kabinet, bleek de inhoud ervan op veel weerstand te stuiten bij de adviesorganen, Tweede Kamer en de vakliteratuur. Waar het doel van het wetsvoorstel, aanpak van verkeersrecidive en daarmee het bevorderen van de verkeersveiligheid werd geprezen, kon de uitwerking ervan op weinig lovende kritieken rekenen.¹³⁸

De kritiek had vooral betrekking op het eerste hoofdelement van het wetsvoorstel: de verplichting voor de rechter en Officier om bij recidive van bij AMvB bepaalde delicten een rijontzegging van een bepaalde duur op te leggen. Voor veel adviesorganen, Tweede Kamerfracties¹³⁹ en enkele auteurs in de vakliteratuur¹⁴⁰ kwam dit neer op het invoeren van een minimumstraf. Volgens velen van hen ontoelaatbaar aangezien het kabinet hiermee een inbreuk zou maken op de straftoemingsvrijheid van de rechter en de uitvoerende macht zo op de stoel van de wetgevende macht ging zitten.

In de tussentijd was echter een nieuw kabinet gekomen en was ook de samenstelling van de Tweede Kamer dusdanig veranderd, dat twee ingrijpende amendementen van de Kamerleden Wolfsen (PvdA) en Weekers (VVD)¹⁴¹ aangenomen werden. Hierdoor bleef weinig over van het oorspronkelijke wetsvoorstel en werd na het advies van de RvS ook het opschrift van het wetsvoorstel gewijzigd in “Wijziging van de WWV 1994 in verband met de invoering van een recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten (puntenstelsel)”.¹⁴²

Thans ligt het geamendeerd wetsvoorstel – na nog enkele wijzigingen van het kabinet – bij de Eerste Kamer. Het enige wat over is gebleven van het oorspronkelijke wetsvoorstel is de ongeldigverklaring van rechtswege. Deze vindt alleen nog plaats als de betrokkene binnen vijf jaar recidiveert met betrekking tot een alcoholdelict.¹⁴³ Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in een wijziging van art. 130 WWV 1994 om de instroom van beginnende bestuurders te

¹³⁸ Zie onder andere *Kamerstukken II* 2005-06, 30 324, nr. 5 & *Kamerstukken II* 2005-06, 30 324, nr. 6, Verslag

¹³⁹ *Kamerstukken II* 2005-06, 30 324, nr. 6, Verslag

¹⁴⁰ Barel, p. 577-578 & Vellinga, p.322-324

¹⁴¹ *Kamerstukken II* 2006-07, 30 324, nr. 11 & *Kamerstukken II* 2006-07, 30 324, nr. 12

¹⁴² *Kamerstukken II* 2007-08, 30 324, nr. 16, p. 2

¹⁴³ *Kamerstukken II* 2007-08, 30 324, nr. 17

vergroten.¹⁴⁴

In dit hoofdstuk staat het huidige, geamendeerde, wetsvoorstel 30 324 centraal, waarbij vooral wordt gekeken naar de ongeldigverklaring van rechtswege. Hoe worden deze wijzigingen ingepast in het huidige systeem in de zin dat ze bijdragen aan het gestelde doel?

Hiertoe zal het systeem in twee paragrafen worden uiteengezet. In paragraaf 5.2. zal, na een korte uiteenzetting van het doel van de voorgestelde regeling, de inhoud van het nieuwe wetsvoorstel worden besproken, waarna in paragraaf 5.3 de voorgestelde regeling kritisch zal worden belicht.

5.2. Inhoud van het geamendeerde wetsvoorstel 30 324

5.2.1. Inleiding

In tegenstelling tot het oorspronkelijke wetsvoorstel, waar werd gekozen voor een combinatie van de rijontzegging en de ongeldigverklaring van het rijbewijs, brengt dit wetsvoorstel alleen wijzigingen aan op het gebied van de ongeldigverklaring van rechtswege. Deze ongeldigverklaring vindt in het amendement al plaats bij recidive van het rijden onder invloed van alcohol, mits sprake is van een overschrijding van de gestelde grenzen van het aag en bag. Ook bepaalde dit amendement dat de daarin vervatte regeling ook van toepassing was met terugwerkende kracht.¹⁴⁵ Het kabinet heeft deze maatregel echter teruggedraaid en het aantal delicten uitgebreid om de handhaafbaarheid te vergroten.¹⁴⁶

Het andere amendement voorziet in een wijziging van de mededelingsplicht in het kader van de vorderingsprocedure: voortaan zouden alle overtredingen van art. 8 lid 2 en 3 WVV 1994 gemeld moeten worden bij het CBR.¹⁴⁷ Ook hier heeft het kabinet later wijzigingen in het systeem aangebracht.¹⁴⁸

In deze paragraaf staat de inhoud van het nieuwe wetsvoorstel centraal en de redenen waarom de Kamerleden Wolfsen en Weekers dan wel het kabinet voor deze invulling hebben gekozen. Hiertoe zal de inhoud van de twee amendementen wordt uiteengezet in paragraaf 5.2.2. Paragraaf 5.2.3. behandelt de opmerkingen die de RvS heeft op de wijzigingen van de amendementen, waarna de wijzigingen die het kabinet daarna heeft aangebracht in het aangepaste wetsvoorstel komen aan de orde in paragraaf 5.2.4. De voorwaarden waaronder de

¹⁴⁴ *Kamerstukken II 2006-07, 30 324, nr. 11*

¹⁴⁵ *Kamerstukken II 2006-07, 30 324, nr. 12*

¹⁴⁶ *Kamerstukken II 2006-07, 30 324, nr. 17*

¹⁴⁷ *Kamerstukken II 2006-07, 30 324, nr. 11*

¹⁴⁸ De beginnende bestuurders vallen nu onder een ‘verstrengd’ regime; *Kamerstukken II 2007-08, 30 324, nr. 17*

betrokkene na een ongeldigverklaring een nieuw rijbewijs kan aanvragen worden in het kort behandeld in paragraaf 5.2.5.

5.2.2. Wetsvoorstel 30 324 na de amendementen

Het eerste amendement van Wolfsen en Weekers voorziet in een wijziging van art. 130 lid 1 WVV 1994 waarin wordt bepaald dat het OM verplicht is tot het doen van een mededeling bij het CBR indien sprake is van overtreding van art. 8 lid 2, 3 of 4 WVV 1994 (rijden onder invloed van alcohol). De leden hebben hiervoor gekozen omdat het CBR dan op tijd enige problemen kan signaleren en desgewenst maatregelen kunnen treffen.¹⁴⁹

De wijziging door het tweede amendement is uitgebreider. Hierbij worden alle voorgestelde wijzigingen in het kader van wetsvoorstel 30 324 van tafel geveegd en wordt voorzien in een nieuw art. 123b WVV 1994. Dit houdt, net als bij het oude voorstel, in dat het rijbewijs van rechtswege ongeldig wordt verklaard, maar pas indien sprake is van recidive met betrekking tot het rijden onder invloed van alcohol.¹⁵⁰ De enige voorwaarde die hieraan wordt gesteld is dat het aag dan wel bag bij recidive een bepaalde waarde moeten overstijgen.¹⁵¹

Voor deze constructie is gekozen om de recidive van alcoholdelinquenten aan te pakken zonder dat er nadere eisen worden gesteld aan de strafoplegging. Op laatstgenoemd punt kwam namelijk het meeste kritiek van de adviesorganen, Tweede Kamer en vakliteratuur, waardoor deze voorwaarden met betrekking tot de strafoplegging zijn weggelaten.

Overigens hebben de Kamerleden ervoor gekozen om de recidivetermijn al te laten lopen voor inwerkingtreding van het wetsvoorstel en dit voorstel derhalve over terugwerkende kracht beschikt¹⁵², iets wat mogelijk in strijd is met de artikelen 1 Sr, 16 Gw en 7 EHRM.

5.2.3. Het advies van de Raad van State

Vanwege de ingrijpende wijzigingen die zijn bewerkstelligt door de aanneming van de twee amendementen, heeft het kabinet besloten om een spoedadvies te vragen aan de RvS.¹⁵³ Deze is van mening dat het nieuwe voorstel een verbetering vormt van het oorspronkelijke voorstel omdat de straftoemettingsvrijheid van de rechter of Officier niet meer wordt beperkt, ondanks dat hij de noodzaak van de regeling nog steeds niet aanwezig acht. Wel heeft de RvS nog opmerkingen over de terugwerkende kracht van het wetsvoorstel. De strekking van het verbod

¹⁴⁹ *Kamerstukken II* 2006-07, 30 324, nr. 11

¹⁵⁰ Wel is expliciet vermeld dat rijden onder invloed van alcohol op een fiets niet onder deze strafbaarstelling valt; *Kamerstukken II* 2006-07, 30 324, nr. 12, p. 3

¹⁵¹ Het aag respectievelijk bag dienen hoger te zijn dan 440 µg/l of 1,0‰

¹⁵² *Kamerstukken II* 2006-07, 30 324, nr. 12, p. 3

¹⁵³ *Kamerstukken II* 2007-08, 30 324, nr. 16

op terugwerkende kracht dat is neergelegd in de artikelen 1 Sr, 16 Gw en 7 EHRM, houdt in dat maatregelen met een afschrikwekkend en punitief karakter niet verbonden mogen zijn aan “feiten gepleegd voorafgaande aan de inwerkingtreding van deze wet”.¹⁵⁴

De RvS is, ondanks het idee dat dit niet wenselijk is, van mening dat de voorgestelde constructie niet onder het aangehaalde verbod valt. In zijn ogen is er namelijk sprake van dat het risico van de maatregel wel voorzienbaar is als een bestuurder voor de tweede keer de fout in zou gaan en alleen dit moment beslissend is voor het rechtsgevolg (de ongeldigverklaring). Hierdoor komt de rechtszekerheid van de burger niet in het gedrang en kan de terugwerkende kracht van het wetsvoorstel zonder problemen doorgang vinden.¹⁵⁵ Het kabinet is het op dit punt eens met de RvS, maar hebben om praktische redenen reeds afgezien van dit element.¹⁵⁶ Bekijken we de door de RvS aangehaalde uitspraken kritisch, dan kunnen we concluderen dat de maatregel inderdaad geen punitief karakter heeft.¹⁵⁷

Wat betreft de uitspraak van de HR¹⁵⁸ die wordt aangehaald door de RvS is de conclusie niet zo eenvoudig te trekken. A-G Vellinga spreekt in die zaak van het gegeven dat een verdachte niet wordt geschaad in het kader van de in de artikelen 1 Sr, 7 lid 1 EVRM en 15 lid 1 IVBPR beschermde belangen zodra hij niet zwaarder wordt gestraft.

Nu is in dit geval geen sprake van een straf of een maatregel met een punitief karakter, maar indien dit wel zo zou zijn, wordt betrokkene wel zwaarder gestraft als hij voor beide alcoholdelicten nog maar net zou voldoen aan de in het wetsvoorstel gestelde waarden voor het aag en bag. In beide gevallen hoeft hij namelijk niet bang te zijn dat zijn rijbewijs op welke manier dan ook in het geding is: er wordt pas een (voorwaardelijke) rijontzegging opgelegd bij een veel hoger aag of bag¹⁵⁹, terwijl men in het geval van recidive alleen in aanmerking komt voor een EMA¹⁶⁰.

Is dus sprake van de minimale waarde zoals deze in het geamendeerde wetsvoorstel is

¹⁵⁴ *Kamerstukken II* 2007-08, 30 324, nr. 16, p. 2; EHRM 9 februari 1995, *NJ* 1995, 606 (Welch) & HR 29 november 2005, *NJ* 2006, 177

¹⁵⁵ *Kamerstukken II* 2007-08, 30 324, nr. 16, p. 3

¹⁵⁶ Het CJD registreert op dit moment geen strafverzwarende gronden bij de delicten, wat in het kader van de aanpassingen door het kabinet wel zou moeten gebeuren; *Kamerstukken II* 2007-08, 30 324, nr. 16, p. 3

¹⁵⁷ Zie paragraaf 3.6.1. voor een nadere uitleg met betrekking tot het punitieve karakter van de maatregel van de ongeldigverklaring.

¹⁵⁸ HR 29 november 2005, *NJ* 2006, 177

¹⁵⁹ Er wordt in de regel een voorwaardelijke rijontzegging opgelegd bij een aag hoger dan 570 µg/l en een bag hoger dan 1,3‰ (schijf V), zou men bij recidive een schijf hoger gaan zitten dan de minimale waarden uit het wetsvoorstel, dan komt men nog pas in schijf IV terecht : LOVS, p. 6-7

¹⁶⁰ Een mededeling wordt pas uitgedaan bij een first offender in geval van een aag hoger dan 570µg/l en een bag hoger dan 1,3‰. In het geval van recidive bedragen deze waarden respectievelijk 350 µg/l en 0,8‰. Dezelfde waarden gelden voor het opleggen van een EMA: Bijlage 1 Regeling Maatregelen en art. 8 lid 2, 3 of 4 lid 1 Regeling Maatregelen.

bepaald¹⁶¹, dan wordt die groep juist zwaarder gestraft. In dat geval zou wel sprake zijn van strijd met art. 1 Sr en 7 EVRM. Nu echter geen sprake is van een maatregel met een punitief karakter, kan deze ook niet als straf worden gezien en is deze constructie wel toegestaan.

5.2.4. Wijzigingen voorgesteld door de regering

In de reactie op het advies van de RvS gaf het kabinet aan dat het wetsvoorstel op enkele punten gewijzigd is, vooral vanwege praktische bezwaren bij de uitvoering van de amendementen. In de eerste plaats heeft het kabinet de reikwijdte van het voorstel aanzienlijk uitgebreid door het toevoegen van twee delicten, te weten het weigeren mee te werken aan een alcoholonderzoek (art. 163 lid 2, 6, 8 of 9 WVV 1994) en het veroorzaken van een verkeersongeval met ernstige gevolgen – lichamelijk letsel of de dood – terwijl de bestuurder onder invloed was van alcohol, dan wel na het ongeval weigerde mee te werken aan een alcoholonderzoek (art. 6 jo 8 lid 2 en 3 WVV 1994 respectievelijk art. 6 jo 163 lid 2 en 6 WVV 1994).¹⁶² Hierbij kunnen alle delicten met elkaar ‘combineren’ om sprake te zijn van recidive, ongedacht de hoogte van alcoholwaarden of de aard van de delicten.

Het kabinet heeft hiertoe besloten om de handhaafbaarheid van de regeling te verbeteren. Bij het eerste delict, weigeren van medewerking aan een alcoholonderzoek, is ervoor gekozen om het risico dat bestuurders medewerking aan het onderzoek weigeren, om zo onder een veroordeling voor het rijden onder invloed van alcohol uit te komen, zoveel mogelijk in te dammen.¹⁶³ De bestuurder zou dan weliswaar een strafrechtelijke sanctie krijgen, maar doordat er geen alcoholwaarde is vastgesteld, zou het rijbewijs ook niet ongeldig kunnen worden verklaard, terwijl iemand die wel goed meewerkt te maken krijgt met een ongeldigverklaring.

Het tweede delict, het door schuld veroorzaken van een ongeval met ernstige gevolgen, is opgenomen vanwege het feit dat het rijden onder invloed van alcohol of het weigeren van een alcoholonderzoek als strafverzwarende omstandigheden worden gezien (art. 175 lid 3 WVV 1994). In die gevallen kan de straf met de helft worden verhoogd, maar moet de Officier afzien van een aparte vervolging op grond van die delicten. In die gevallen is het volgens het kabinet wenselijk dat aan dit delict dezelfde gevolgen worden verbonden als aan het rijden onder invloed van alcohol op zich.¹⁶⁴

Naast de uitbreiding met de twee alcoholdelicten, heeft het kabinet ook nog overwogen om

¹⁶¹ 440µg/l aag of 1,0‰ bag

¹⁶² *Kamerstukken II* 2007-08, 30 324, nr. 17, p. 3

¹⁶³ *Kamerstukken II* 2007-08, 30 324, nr. 17, p. 3-4

¹⁶⁴ *Kamerstukken II* 2007-08, 30 324, nr. 17, p. 4

delicten als ernstige overschrijdingen van de maximumsnelheid¹⁶⁵ binnen de bebouwde kom – niet geconstateerd op kenteken – op te nemen in het wetsvoorstel, hiervoor wil het echter nog nader onderzoek afwachten.¹⁶⁶ Daarnaast is het opnemen van het rijden onder invloed van drugs (art. 8 lid 1 WWV 1994) uitgesteld¹⁶⁷, omdat er nu nog geen betrouwbare en praktisch hanteerbare testers voorhanden zijn.¹⁶⁸

Een ander onderdeel dat in het wetsvoorstel is gewijzigd, betreft de aanpassing van art. 130 WWV 1994 tot een verscherpte mededelingplicht met betrekking tot beginnende bestuurders die aangehouden worden voor het rijden onder invloed van alcohol.¹⁶⁹ Juist bij deze gevallen acht het kabinet het noodzakelijk om zo vroeg mogelijk in te grijpen omdat bijsturing dan nog mogelijk is.¹⁷⁰

Daarnaast is voor deze wijziging gekozen om de werkdruk voor het CBR te beperken, omdat er bij de amendementen sprake zou zijn van een extra instroom van 29 000 zaken waarvan een groot deel niet in aanmerking zou komen voor welke maatregel dan ook: de mededeling op zich zou dan erg nutteloos zijn en de aandacht afhouden van andere, zwaardere, gevallen.¹⁷¹

Ten slotte heeft het kabinet voorzien in het terugdraaien van de terugwerkende kracht uit de amendementen¹⁷². Weliswaar was deze aanvaardbaar in verband met de artikelen 1 Sr en 7 EVRM, maar stuitte het systeem vooral op praktische bezwaren. Het CJD voorziet namelijk nog niet in een mogelijkheid om strafverzwarende omstandigheden bij de delicten op te nemen. Dit zou betekenen dat bij het veroorzaken van een ongeval met ernstige gevolgen onder invloed van alcohol, laatstgenoemde strafverzwarende grond weg zou vallen en derhalve niet duidelijk is of het feit recidive oplevert of niet. Om enige ongelijkheid te voorkomen in de gevallen waarin recidive – en dus ongeldigverklaring van het rijbewijs – optreedt, heeft het kabinet voor deze oplossing gekozen.¹⁷³

¹⁶⁵ Hiertoe was verzocht in een motie van de leden De Rouwe, Cramer en Roefs; *Kamerstukken II* 2007-08, 30 324, nr. 19

¹⁶⁶ De Kamerleden De Rouwe, Cramer en Roefs hadden hier eveneens om verzocht in een motie; *Kamerstukken II* 2007-08, 30 324, nr. 17, p. 5

¹⁶⁷ *Kamerstukken II* 2007-08, 30 324, nr. 18

¹⁶⁸ *Kamerstukken II* 2007-08, 30 324, nr. 20, p. 2

¹⁶⁹ Voor de meer ervaren bestuurder ligt die grens op 570 µg/l (aag) of 1,3‰ (bag), terwijl deze bij de beginnende bestuurder zal komen te liggen op 220 µg/l (aag) of 0,5‰ (bag). Indien de maatregel van de lichte EMA wordt ingevoerd, zullen deze grenzen op 350 µg/l (aag) of 0,8‰ (bag) komen te liggen.

¹⁷⁰ *Kamerstukken II* 2007-08, 30 324, nr. 17, p. 6

¹⁷¹ *Kamerstukken II* 2007-08, 30 324, nr. 17, p. 5

¹⁷² *Kamerstukken II* 2007-08, 30 324, nr. 12, p. 3

¹⁷³ *Kamerstukken II* 2007-08, 30 324, nr. 17, p. 7-8

5.2.5. Voorwaarden voor de aanvraag van een nieuw rijbewijs

Net als bij de ongeldigverklaring via de vorderingsprocedure, is het ook mogelijk voor betrokkene om na een ongeldigverklaring van rechtswege opnieuw een rijbewijs aan te vragen. In de opzet van deze aanvraag is echter weinig veranderd door het amendement, omdat deze in voorbereiding is via een aparte procedure.¹⁷⁴ Voor een meer uitgebreide beschrijving van de voorwaarden voor een aanvraag van een nieuw rijbewijs na een ongeldigverklaring wordt verwezen naar paragraaf 4.3.5. van deze scriptie.

5.2.6. Resumé

Het oorspronkelijk wetsvoorstel is door het aannemen van de twee amendementen van Wolfsen en Weekers danig veranderd: de verplichte rijontzegging en de daarbij behorende AMvB zijn van tafel en de gevallen waarin het rijbewijs van rechtswege ongeldig kan worden verklaard zijn teruggebracht tot één delict: recidive van het rijden onder invloed van alcohol. De koppeling van de ongeldigverklaring met de strafmaat is dus vervangen door een koppeling met een tweede veroordeling die slechts gebonden is aan een minimale alcoholwaarde. Voor dit deel voorzien de amendementen tevens in een terugwerkende kracht van het wetsvoorstel in die zin dat de recidivetermijn al loopt voor invoering van de wijzigingen. Naast de ongeldigverklaring van rechtswege voorzien de amendementen ook nog in een verruiming van de mededelingsplicht in geval van art. 130 WVV 1994: elk geval van rijden onder invloed van alcohol verplicht het OM een mededeling te doen aan het CBR. Voor deze wijzigingen is advies gevraagd aan de RvS die vooral zijn twijfels had over de terugwerkende kracht van het voorstel omdat dit mogelijk in strijd zou zijn met de artikelen 1 Sr, 16 Gw en 7 EVRM. Zij acht de maatregel in dit kader echter toegestaan, omdat het rechtsgevolg dat intreedt in het geval van het tweede delict wel voorzienbaar en beslissend is. Over dit punt kan getwist worden, aangezien de door de RvS aangehaalde rechtspraak ook anders bekeken kan worden. Zou het namelijk wel gaan om een punitieve maatregel, dan zou in dat opzicht namelijk wel schending zijn van de aangehaalde artikelen. Betrokkene wordt immers harder gestraft dan thans het geval is. Echter heeft het kabinet deze maatregel reeds voor de eindstemming in de Tweede Kamer ingetrokken omdat die stuitte op praktische bezwaren met betrekking tot het CJD.

Naast deze wijziging heeft het kabinet de reikwijdte van het voorstel aanzienlijk uitgebreid door naast het rijden onder invloed van alcohol, ook het weigeren van een alcoholonderzoek

¹⁷⁴ *Kamerstukken I*, 2007-08, 30 324, C, p. 9, MvA

en het veroorzaken van een ongeval met ernstige gevolgen onder invloed van alcohol (art. 6 jo 8 lid 2 en 3 WWV 1994) op te nemen. Indien betrokkene veroordeeld wordt voor recidive van deze feiten, waarbij alle combinaties mogelijk zijn, is zijn rijbewijs van rechtswege ongeldig. Er is voor deze aanvulling gekozen om de handhaafbaarheid en rechtsgelijkheid te bevorderen, omdat bij de laatste twee delicten de bestuurders vrij makkelijk onder de ongeldigverklaring uit zouden komen: bij het weigeren van medewerking aan een alcoholonderzoek kan namelijk geen alcoholwaarde vastgesteld worden, terwijl er in het geval van een ongeval geen aparte vervolging plaatsvindt op grond van art. 8 lid 2, 3 of 4 WWV 1994 omdat dit een strafverzwarende omstandigheid vormt. Daarnaast heeft het kabinet overwogen om andere verkeersdelicten in het stelsel op te nemen, maar hiervoor is het afhankelijk van reeds ingestelde onderzoeken met betrekking tot de haalbaarheid. Tenslotte heeft het kabinet ook voorzien in een wijziging van het geamendeerde art. 130 WWV 1994, waarbij slechts een grotere instroom van beginnende bestuurders die aangehouden zijn wegens rijden onder invloed van alcohol wordt gegenereerd. Hiermee wil het kabinet zo vroeg mogelijk in laten grijpen bij vertoond probleemgedrag.

5.3. Opmerkingen en kritiek op het geamendeerde wetsvoorstel

5.3.1. Inleiding

Het oorspronkelijke wetsvoorstel heeft te maken met flink wat kritiek, omdat met name de verplichting voor de rechter en Officier om een rijontzegging op te leggen gezien wordt als een ontoelaatbare beperking van de rechterlijke straftoemingsvrijheid.¹⁷⁵ Het geamendeerde wetsvoorstel heeft met veel minder kritiek te maken, ondanks dat de adviesorganen niet zijn geraadpleegd, omdat de verplichte rijontzegging is losgelaten.

Ondanks deze grondige herziening hebben de Eerste Kamerfracties en de vakliteratuur – in de persoon van Keulen¹⁷⁶ – toch de nodige kritische opmerkingen en kanttekeningen gemaakt, welke zullen worden behandeld in paragraaf 5.3.2 tot en met 5.3.5.

5.3.2. Opmerkingen en kritiek: uitbreiding van het stelsel met andere delicten

De meeste fracties in de Eerste Kamer juichen het toe dat het kabinet nu toch heeft gekozen voor een regeling waarin recidive hard wordt aangepakt, maar de invloed op de rechterlijke

¹⁷⁵ *Kamerstukken II* 2005-06, 30 324, nr. 3, p. 2-3 & 17-21, MvT; *Kamerstukken II* 2005-06, 30 324, nr 6, Verslag; Barels p. 577-578; Vellinga, p. 322-325

¹⁷⁶ B.F. Keulen, 'Twee keer geel is rood – Enkele opmerkingen over het - sterk - gewijzigde wetsvoorstel puntenstelsel rijbewijzen', *Verkeersrecht* 2006, nummer 12, p. 363-366

macht achterwege is gebleven.¹⁷⁷ Wel hebben de fracties de nodige opmerkingen en vragen aan het kabinet, waarbij veruit de meeste vragen gaan over de keuze van het kabinet om het stelsel niet uit te breiden met de delicten die genoemd zijn in de moties van De Rouwe, Cramer en Roefs¹⁷⁸. Vooral gezien het gegeven dat het rijden onder invloed van drugs steeds ernstigere vormen aanneemt, lijkt volgens enkele fracties opname van dit delict op zijn plaats.¹⁷⁹

Het kabinet antwoordt hierop dat zij weliswaar de wenselijkheid van het opnemen van de delicten onderkent, maar in deze gevallen stuit op praktische en juridische problemen. In het geval van de snelheidsovertredingen kan het zeggen dat er een onderzoek gaande is¹⁸⁰ en kan het daarnaast melden dat een onderzoek voor het opnemen van andere verkeersdelicten in voorbereiding is.¹⁸¹ Met betrekking tot het rijden onder invloed van drugs is het kabinet in afwachting van onderzoeksresultaten uit Australië en Italië, waar men nu gebruik maakt van een speciale drugstester. Indien die voldoende betrouwbaar en makkelijk te hanteren is, zal het rijden onder invloed van drugs zo snel mogelijk worden opgenomen in het nog in te voeren art. 123b WWV 1994.¹⁸²

Wat het kabinet hier in feite impliceert is dat het de reikwijdte van de regeling wel wil uitbreiden, maar daarbij nog verschillende obstakels tegenkomt. Een van de meer praktische obstakels in dat opzicht is art. 105 RvO II dat bepaalt dat er na de eindstemming van de Tweede Kamer alleen maar strikt noodzakelijke wijzigingen kunnen worden aangebracht in het voorstel. Weliswaar kan worden betwist of een wijziging noodzakelijk is, maar het gegeven dat er nu onderzoek wordt gedaan naar een mogelijke uitbreiding van het stelsel geeft in feite al aan dat het kabinet wel serieus voornemens is om het voorstel op een later tijdstip alsnog te wijzigen.

5.3.3. Opmerkingen en kritiek: onderscheid tussen straf- en bestuursrecht

Het CDA plaatst daarnaast de opmerking dat er nu weliswaar geen sprake meer is van een minimumstraf, maar dat in plaats daarvan een gefixeerde straf in de administratie is geplaatst. Hierbij ligt volgens het CDA de nadruk op de strafrechtelijke sanctie die wordt opgelegd naar aanleiding van het rijden onder invloed van alcohol. In dit opzicht zien de leden van de fractie liever een scherper onderscheid tussen het algemeen belang (verkeersveiligheid) dat wordt

¹⁷⁷ *Kamerstukken I* 2007-08, 30 324, B, p. 1-2, Verslag

¹⁷⁸ *Kamerstukken II* 2007-08, 30 324, nr. 18-19

¹⁷⁹ *Kamerstukken I* 2007-08, 30 324, B, p. 3, Verslag

¹⁸⁰ *Kamerstukken II* 2007-08, 29 398, nr. 78, p. 7

¹⁸¹ *Kamerstukken I* 2007-08, 30 324, C, p.2, MvA

¹⁸² *Kamerstukken II* 2007-08, 29 398, nr. 78, p. 7; *Kamerstukken I* 2007-08, 30 324, C, p.2, MvA

gediend door de maatregel en het specifiek belang dat de strafsanctie dient.¹⁸³

Dit specifieke onderscheid is in de ogen van het kabinet echter niet zomaar te maken, omdat preventie ook een erkend strafdoel is en bestraffing van verkeersovertredingen ook in het kader van de verkeersveiligheid plaatsvindt.¹⁸⁴ Daarnaast is het zo dat een aanhouding in het kader van het strafrecht ook de bestuursrechtelijke vorderingsprocedure in gang kan zetten. Zo dient het strafrecht dus niet alleen direct, maar ook indirect het algemeen belang van de verkeersveiligheid.¹⁸⁵

In dat opzicht heeft het kabinet het bij het rechte eind. Weliswaar spreekt het CDA alleen over het verschil tussen straf en een bestuursrechtelijke maatregel, maar dan nog houdt de fractie er geen rekening mee dat alle maatregelen die zijn vervat in het verkeersrecht juist zoveel mogelijk recht proberen te doen aan dat veiligheidsbeginsel. Simmelink heeft het in dat kader over het feit dat het belang van de veiligheid in de vele voorschriften van de WVV 1994 en de bijbehorende uitvoeringsvoorschriften voorop staat.¹⁸⁶ Hieruit kan men afleiden dat de strafbepalingen uit de WVV 1994 en het RVV 1990 en juist die verkeersveiligheid proberen te bevorderen door een preventieve, afschrikkende en/of bestraffende werking te hebben. Ondanks de uitleg van het kabinet blijft het CDA van mening dat de vorm van de regeling niet leidt tot enige vorm van sanctie die recidive probeert te voorkomen: doordat de betrokkene direct het rijbewijs weer opnieuw kan aanvragen is de duurzame aandacht voor de bekwaamheid afwezig omdat er geen aandacht meer wordt besteed aan de bestuurder wordt besteed zodra deze het rijbewijs weer terug heeft.¹⁸⁷

Het kabinet antwoordt op deze opmerking dat de rijbewijssancties ook het doel hebben om rijden onder invloed te voorkomen, omdat de betrokkene op dat moment niet mag rijden. Gaat hij ondanks dat toch rijden, dan is het andere sanctieapparaat van toepassing (vrijheids- dan wel vermogensstraffen) omdat er dan sprake is van onbevoegd besturen, wat strafbaar is gesteld in art. 9 WVV 1994. Ook gaat het kabinet er vanuit dat er een zekere preventieve werking aan de maatregel is verbonden omdat een bestuurder het – als zijn rijbewijs hem lief is – het nu wel uit zijn hoofd laat om in beschonken toestand achter het stuur te kruipen.¹⁸⁸ Mocht hij in dat geval zijn rijbewijs opnieuw aanvragen, dan gaat het kabinet er vanuit dat een notoire alcoholist niet door de keuring heen zal komen.

Los daarvan is er nog van een extra mogelijk afschrikkend effect sprake, omdat betrokkene

¹⁸³ *Kamerstukken I 2007-08, 30 324, B, p.3-4, Verslag*

¹⁸⁴ *Kamerstukken I 2007-08, 30 324, C, p.4, MvA*

¹⁸⁵ *Kamerstukken I 2007-08, 30 324, C, p.4, MvA*

¹⁸⁶ Hartevelde/Krabbe, p. 24

¹⁸⁷ *Kamerstukken I 2007-08, 30 324, D, p.1, Verslag*

¹⁸⁸ *Kamerstukken I 2007-08, 30 324, E, p.2, MvA*

zelf alle kosten voor de aanvraag van het nieuw rijbewijs moet voldoen en deze vrij hoog op kunnen lopen als het CBR besluit dat er nog extra onderzoeken nodig zijn op het gebied van de geschiktheid. Hierdoor wordt hij ook getroffen in de portemonnee.¹⁸⁹ Keulen merkt in dit verband op dat hierbij wel een sanctie wordt opgelegd, maar iemand met een smalle beurs hiermee harder wordt getroffen. Er wordt namelijk geen rekening gehouden met het draagkrachtbeginsel uit art. 24 Sr.¹⁹⁰ Volgens het kabinet valt echter in te denken dat hier toch rekening mee wordt gehouden, maar dan door de strafrechter die de kosten kan verdisconteren bij een eventuele vermogensstraf voor het delict.¹⁹¹

5.3.4. *Opmerkingen en kritiek: minimumstraf?*

Het CDA kon echter niet uit de toelichting extraheren of er nu wel of geen sprake is van een minimumstraf: weliswaar is de verplichte rijontzegging uit het oorspronkelijke wetsvoorstel van de baan, maar hangt de ongeldigverklaring als het ware vast aan de veroordeling van de rechter.¹⁹² Keulen heeft echter geen twijfel in deze: hij vindt dat het kabinet hier toch een minimumstraf invoert, maar dan in een ander jasje. Hij vraagt zich dan ook af hoe deze gefixeerde sanctie als straf moet worden gewaardeerd, omdat mensen er wel onevenredig hard door kunnen worden getroffen.¹⁹³

Weliswaar wordt het rechtsgevolg van de ongeldigheid door de recidiveregeling verbonden aan een onherroepelijke sanctie, maar gaat het in de ogen van het kabinet toch om een bestuursrechtelijk rechtsgevolg. In diens ogen is het rijbewijs een vergunning waaraan de voorwaarde wordt gesteld dat iemand over voldoende rijvaardigheid en geschiktheid beschikt. Als die persoon dan met teveel drank op achter het stuur gaat zitten, voldoet hij volgens het kabinet niet meer aan de eisen voor die vergunning en vervalt deze. Van beoogde bestraffing is echter geen sprake en in de ogen van het kabinet is het dus ook geen minimumstraf.¹⁹⁴ Nu geen sprake is van een punitieve maatregel¹⁹⁵ hoeft Keulen dus ook geen vraagteken te plaatsen bij de effectiviteit van de maatregel. Volgens hem is deze namelijk relatief klein door de grote reikwijdte van het geamendeerde wetsvoorstel, omdat een relatief grote groep van betrokkenen direct weer een rijbewijs kan aanvragen en het doel dus tijdelijk is. In het geval

¹⁸⁹ *Kamerstukken I 2007-08*, 30 324, E, p.2, MvA

¹⁹⁰ Keulen, p. 365

¹⁹¹ *Kamerstukken I 2007-08*, 30 324, C, p.5, MvA

¹⁹² *Kamerstukken I 2007-08*, 30 324, B, p.3, Verslag

¹⁹³ Keulen, p. 365

¹⁹⁴ *Kamerstukken I 2007-08*, 30 324, C, p.3, MvA

¹⁹⁵ Voor een nadere toelichting of bij de rechtswege ongeldigverklaring van het rijbewijs sprake is van een punitieve maatregel, wordt verwezen naar paragraaf 3.6.1. van deze scriptie.

van een punitieve maatregel zou dit in zijn ogen niet juist zijn, al is hij daarmee nog geen voorstander van de regeling.¹⁹⁶

5.3.5. Opmerkingen en kritiek: aanpak langs twee lijnen

Juist om de reden dat het geamendeerde wetsvoorstel weinig effectief kan zijn wegens de grote reikwijdte ervan stelt Keulen een aanpak langs twee lijnen voor.¹⁹⁷ De eerste lijn loopt via de vorderingsprocedure: deze moet in zijn ogen aangescherpt worden door een verruiming van de criteria voor het onderzoek en een doorberekening van de kosten aan de betrokkene. Volgens Keulen zou de verscherping van de criteria ervoor zorgen dat betrokkene in het geval van alcoholrecidive altijd wordt onderworpen aan een onderzoek en zo alsnog in aanmerking kan komen voor de ongeldigverklaring, waar nu meestal 'slechts' een EMA is geïndiceerd.¹⁹⁸ De tweede lijn van Keulen loopt via de strafrechtelijke procedure: hij stelt hier voor om een zekere normering van de rijontzeggingen voor art. 8 lid 2, 3 of 4 WvW 1994 voor te stellen, die dan een uitstralende werking kunnen hebben naar de overige delicten waarbij alcohol in het spel kan zijn.¹⁹⁹

Het kabinet erkent, na opmerkingen van het CDA²⁰⁰, dat verscherping wel een optie zou zijn geweest, maar dat de ongeldigverklaring dan geen automatisme meer is, terwijl dit wel de opzet is van het voorstel. Zou worden gekozen voor aanscherping, dan kan betrokkene de ongeldigheid bovendien nog lange tijd kunnen frustreren door gebruik te maken van de bijbehorende bezwaar- en beroepsprocedure die aan de administratiefrechtelijke weg vastkleeft.²⁰¹

In het geval van de tweede lijn van Keulen spreekt het kabinet van een onmogelijkheid, daar de normering van de rijontzegging juist het grote probleem was bij het oorspronkelijke wetsvoorstel. Een normering zou volgens het kabinet al snel verbindend werken voor de rechter, terwijl straftoemingsvrijheid een groot goed is.²⁰²

Het kabinet gaat in dit opzicht echter voorbij aan het gegeven dat de rechter bij de straftoemeting nu al gebruik maakt van de strafvorderingsrichtlijnen van het OM en rechterlijke oriëntatiepunten, maar hij daar geenszins aan verbonden is. Dit idee wordt gesterkt door de opmerking van Vellinga, die ook geen bezwaar ziet in het hanteren van

¹⁹⁶ Keulen, p. 366

¹⁹⁷ Keulen, p. 366

¹⁹⁸ Keulen, p. 366

¹⁹⁹ Keulen, p. 366

²⁰⁰ *Kamerstukken I 2007-08*, 30 324, B, p. 4, Verslag

²⁰¹ *Kamerstukken I 2007-08*, 30 324, C, p. 5, MvA

²⁰² *Kamerstukken I 2007-08*, 30 324, C, p. 5, MvA

bandbreedtes bij de straftoemeting, mits de rechter maar op eigen gronden kan beslissen om er ook van af te wijken.²⁰³ Het bezwaar van een minimumstraf bestaat immers niet als de rechter altijd kan afwijken van de gestelde bandbreedtes of richtlijnen.

5.3.6. *Resumé*

Alle Eerste Kamerfracties zijn verheugd dat de verplichting tot het opleggen van een rijontzegging na de amendementen van tafel is geveegd. Toch zijn er de nodige opmerkingen. Zo hebben enkele fracties de vraag waarom nog geen gevolg is gegeven aan de moties om ook het rijden onder invloed van drugs en ernstige snelheidsovertredingen binnen de bebouwde kom op te nemen in de regeling. Hierop antwoordt het kabinet dat het dit wel voornemens is, maar bij het rijden onder invloed van drugs nog wacht op een betrouwbare en makkelijk toepasbare testmethode. Voor de andere delicten geldt dat er een onderzoek gaande is hoe en of zij in te passen zijn in de regeling.

Op vragen van het CDA antwoordt het kabinet dat er geen sprake is van een duidelijk onderscheid tussen de belangen die de strafrechtelijke sanctie en de bestuursrechtelijke ongeldigverklaring dient. Ook het strafrecht dient in dat opzicht dezelfde belangen als het bestuursrecht, namelijk de verkeersveiligheid, en dient het strafrecht zelfs indirect het bestuursrecht doordat er bij aanvang van een vorderingsprocedure vaak sprake is van een aanhouding voor een strafbaar feit.

Ook de zorgen die het CDA uit met betrekking tot het gegeven dat de regeling recidive niet echt zal voorkomen (omdat er geen duurzame aandacht is voor de bekwaamheid van de bestuurder) kan het kabinet niet onderkennen. De ‘rijbewijssanctie’ en het gegeven dat een betrokkene zelf de kosten moet voldoen, zorgen volgens het kabinet voor een preventief en ook afschrikwekkend effect. Bovendien komt een notoire alcoholist volgens hem niet zo snel door het geschiktheidsonderzoek heen, zodat hij alsnog een tijdlang niet over het rijbewijs kan beschikken.

Ondanks dat de verplichte rijontzegging van tafel is geveegd, uiten Keulen en het CDA twijfels met betrekking tot de ongeldigverklaring van rechtswege. Zij vragen zich af of er toch geen sprake is van een minimumstraf. Weliswaar wordt de ongeldigverklaring van rechtswege gekoppeld aan een bestuursrechtelijk rechtsgevolg, maar is geen sprake van een punitief karakter. Nu kan de betrokkene het wel als een extra straf ervaren, maar dat is niet voldoende om ook een punitief karakter aan te nemen.

²⁰³ Vellinga, p. 326

Keulen stelt ondanks dit toch nog een alternatief voor wat werkt langs twee lijnen. In de eerste lijn voorziet hij een verscherping van de Regeling Maatregelen, waardoor de gevallen van rijden onder invloed ook in aanmerking komen voor een onderzoek in plaats van een EMA. In de tweede lijn wil hij de rechter een zekere normering van de rijontzegging opleggen, die een uitstraling kan hebben op andere verkeersdelicten.

Het kabinet raadt deze aanpassingen juist af. Verscherping van de Regeling Maatregelen is weliswaar een optie, maar hierdoor vervalt de automatische ongeldigheid waar juist de ‘afschrikwekkende’ werking van een puntenstelsel vanuit gaat. Daarnaast kan betrokkene een lange tijd aan de ongeldigverklaring ontkomen door gebruik te maken van de bezwaar- en beroepsprocedure die eraan vastkleeft. De tweede lijn wordt eveneens met weinig enthousiasme ontvangen, omdat hier volgens het kabinet juist sprake is van de ongewenste beperking van de straftoemingsvrijheid van de rechter. Het gaat er echter aan voorbij dat zolang de rechter maar op eigen gronden af kan wijken van deze richtlijnen, er geen bezwaar is om een zekere normering van de strafoplegging te genereren.

5.4. Samenvatting

Het oorspronkelijke wetsvoorstel 30 324 is na de verkiezingen in 2006 aanzienlijk gewijzigd door twee amendementen van Tweede Kamerleden Wolfsen en Weekers. Zij veegden hiermee de verplichte rijontzegging van tafel en maakten de ongeldigverklaring van rechtswege niet meer afhankelijk van de straf en strafmaat. In plaats daarvan wordt de ongeldigverklaring gekoppeld aan een veroordeling wegens recidive van het rijden onder invloed van alcohol, waaraan echter wel een minimale alcoholwaarde aan verbonden is. Daarnaast voorzien zij in een wijziging van art. 130 WVV 1994 waarin elk geval van rijden onder invloed van alcohol moet worden gemeld aan het CBR. Een bijzonderheid hierbij is dat de recidivetermijn met terugwerkende kracht ingaat. Aangezien het hier niet gaat om een punitieve maatregel, is dit niet in strijd met het legaliteitsbeginsel.

Ondanks dat het kabinet het met deze redenering eens is, hebben zij toch gekozen om de terugwerkende kracht om praktische redenen te schrappen. Daarnaast hebben zij het aantal delicten uitgebreid met het weigeren van medewerking aan een alcoholonderzoek, het veroorzaken van een ongeval met ernstige gevolgen onder invloed van alcohol, dan wel het weigeren van medewerking aan een alcoholonderzoek na een dergelijk ongeval. Het aantal delicten kan in de toekomst mogelijk nog uitgebreid worden, maar hiernaar wordt op dit moment onderzoek gedaan hoe deze delicten juridisch en praktisch gezien kunnen worden ingepast. Tevens is de voorgestelde wijziging van art. 130 WVV 1994 zodanig aangepast dat

alleen beginnende bestuurders eerder bij het CBR worden aangemeld dan thans het geval is. De hoeveelheid kritiek en opmerkingen vanuit parlement en vakliteratuur valt in vergelijking met het oorspronkelijk wetsvoorstel mee. In de Eerste Kamer is het vooral het CDA dat de nodige opmerkingen plaatst. In de eerste plaats twijfelt de fractie eraan of de belangen van de strafrechtelijke sanctie niet teveel het algemeen belang – de verkeersveiligheid – doorkruisen aangezien men voorbij gaat aan de bestuursrechtelijke vorderingsprocedure. In de tweede plaats betwijfelen zij het nut van de maatregel aangezien een betrokkene direct zijn rijbewijs weer kan aanvragen na ongeldigverklaring en zo geen langdurige begeleiding plaatsvindt. Het kabinet geeft echter aan dat de strafrechtelijke sanctie, wat eigenlijk geen sanctie is, net als de administratieve maatregel, ook de verkeersveiligheid beoogt te beschermen en deze elkaar zelfs aan kunnen vullen. Daarnaast gaat het kabinet uit van de afschrikwekkende en preventieve werking van de maatregel en denkt het dat een notoire alcoholist niet zo snel door het onderzoek naar zijn geschiktheid heen komt.

Ook betwijfelt het CDA, net als Keulen, of er geen sprake zou zijn van een minimumstraf, omdat het in feite gaat om een gefixeerde sanctie bij een bepaald delict. De maatregel heeft echter geen punitief karakter en kan derhalve geen straf vormen: er zijn tevens voldoende andere wegen om het rijbewijs ongeldig te doen verklaren.

Tot slot stelt Keulen nog voor om de alcoholrecidive via twee lijnen aan te pakken. De eerste lijn wordt gevormd door een verscherping van de Regeling Maatregelen waardoor een recidivist eerder in aanmerking komt voor een onderzoek, terwijl de tweede lijn inhoudt dat hij de rechter een zekere normering van de rijontzegging wil opleggen.

Het kabinet heeft een verscherping van de Regeling Maatregelen nog overwogen, maar heeft dat idee toch laten varen omdat het 'automatische karakter' van de ongeldigverklaring hiermee werd aangetast en de ongeldigverklaring door allerlei procedures kan worden getraineed. In het geval van de tweede lijn spreekt het kabinet van een soort minimumstraf, die juist ongewenst werd verklaard in het oorspronkelijke wetsvoorstel. Het gaat hier echter aan voorbij dat er geen sprake is van een minimumstraf zodra de rechter maar op basis van eigen argumenten kan afwijken van de vastgestelde normering.

Hoofdstuk 6. Conclusie

6.1. Inleiding

Zolang als het verkeersrecht bestaat, is de wetgever bezig met de aanscherping en verbetering ervan om de verkeersveiligheid te verbeteren. In Nederland is dit beleid zeer effectief en mogen we ons tot een van de meest verkeersveilige landen ter wereld rekenen.²⁰⁴ Toch blijft het kabinet niet op haar lauweren rusten en blijft het zich inspannen voor een verdere verbetering van de verkeersveiligheid.²⁰⁵

Een van de maatregelen die het kabinet in 2005 in gang heeft gezet is wetsvoorstel 30 324 inzake een “Wijziging van de WVV 1994 in verband met de invoering van een puntenstelsel rijbewijzen”. De voorgestelde regeling voorziet enerzijds in een uitbreiding van de mogelijkheden om een rijbewijs ongeldig te laten verklaren bij ernstige recidive (het puntenrijbewijs), maar ook in het scheppen van aantal gevallen waarin de strafrechtelijke rijontzegging verplicht moet worden opgelegd.²⁰⁶

Vooraf vanwege de kritieken op het laatste onderdeel, hebben de Kamerleden Wolfsen en Weekers na de verkiezingen in 2006 twee amendementen ingediend die het wetsvoorstel ingrijpend hebben veranderd en de ondertitel van het voorstel ook heeft doen wijzigen in “Wijziging van de WVV 1994 in verband met de invoering van een recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten (puntenstelsel)”. De uitbreiding van het aantal gevallen waarin het rijbewijs van rechtswege ongeldig wordt verklaard, is aanzienlijk ingekrompen²⁰⁷ en de mogelijkheid van de verplichte rijontzegging is geschrapt. In plaats daarvan voorziet het amendement in een uitbreiding van de mededelingsplicht met betrekking tot de vorderingsprocedure.²⁰⁸ Later heeft het kabinet Balkenende-III het geamendeerde wetsvoorstel nog uitgebreid met enkele delicten waarvoor eveneens de ongeldigverklaring van rechtswege mogelijk is.²⁰⁹

Kenmerkend aan beide regelingen is dat het gevolg, de ongeldigverklaring van rechtswege, intreedt wanneer er sprake is van recidive. In het geval van het oorspronkelijke wetsvoorstel is hieraan de voorwaarde gekoppeld dat betrokkene veroordeeld moet zijn wegens recidive van

²⁰⁴ Ministerie van Verkeer en Waterstaat, ‘Eurlings: niet 580 maar 500 verkeersdoden in 2020’, *Nieuwsbericht Ministerie van Verkeer en Waterstaat* 10 juli 2008,

(<<http://www.verkeerenwaterstaat.nl/actueel/nieuws/eurlingsniet580maar500verkeersdodenin2020.aspx>>)

²⁰⁵ *Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2008-2020 Van, voor en door iedereen*, p. 3-4

²⁰⁶ *Kamerstukken II 2005-06*, 30 324, nr. 3, p. 5-7, MvT

²⁰⁷ *Kamerstukken II 2006-07*, 30 324, nr. 12

²⁰⁸ *Kamerstukken II 2006-07*, 30 324, nr. 11

²⁰⁹ *Kamerstukken II 2007-08*, 30 324, nr. 17

een verkeersfeit tot een onvoorwaardelijke rijontzegging van een jaar of langer (in het geval van een first offender twee jaar of langer)²¹⁰, terwijl het in het geamendeerde wetsvoorstel gaat om recidive van enkele alcoholdelicten²¹¹, zoals het rijden onder invloed van alcohol. Allebei de voorstellen vormen een aanvulling van de vorderingsprocedure uit art. 130 e.v. WVV 1994, omdat dit de enige rijbewijssanctie is die het rijbewijs ook daadwerkelijk ongeldig maakt. Deze ongeldigheid duurt net zo lang totdat betrokkene kan aantonen dat hij over voldoende rijvaardigheid en geschiktheid beschikt: met de benodigde verklaringen kan hij dan zo een nieuw rijbewijs aanvragen bij het CBR.

In dit hoofdstuk staat dan ook de hoofdvraag van deze scriptie centraal: leidt de invoering van de in wetsvoorstel 30 324 voorgestelde wijzigingen tot een verbetering van de huidige vorderingsprocedure uit de artikelen 130-134 WVV 1994? Om deze vraag te beantwoorden, zal in paragraaf 6.2. worden onderzocht of beide wetsvoorstellen en de vorderingsprocedure elkaar aantrekken dan wel afstoten. In paragraaf 3 zal de hoofdvraag van deze scriptie worden beantwoord of de wetsvoorstellen in mijn ogen een verbetering zijn van de huidige situatie en welk voorstel mijn voorkeur geniet.

6.2. Vullen de regelingen elkaar aan of stoten zij elkaar af?

6.2.1. Inleiding

Beide wetsvoorstellen voorzien in een nieuw art. 123b WVV 1994 waarin wordt bepaald op welke gronden een rijbewijs van rechtswege ongeldig kan worden verklaard.²¹² Hiermee wordt voorbij gegaan aan de vorderingsprocedure uit art. 130 e.v. WVV 1994 waarbij normaliter een rijbewijs ongeldig wordt verklaard. De twee voorstellen en de vorderingsprocedure kunnen dus allebei hetzelfde effect hebben, namelijk de ongeldigheid van het rijbewijs, maar komen hun doelen ook overeen en op welke manier worden die doelen dan bereikt?

In deze paragraaf zal hier een antwoord op worden gegeven. Hiertoe zullen in paragraaf 5.5.2. respectievelijk paragraaf 5.5.3. de doelen en de uitwerking ervan met elkaar vergeleken worden.

²¹⁰ *Kamerstukken II 2005-06, 30 324, nr. 3, p. 6, MvT*

²¹¹ *Kamerstukken II 2007-08, 30 324, nr. 17, p. 3-5*

²¹² *Kamerstukken II 2005-06, 30 324, nr. 10 & Kamerstukken II 2007-08, 30 324, nr. 17*

6.2.2. *Vergelijking van doelen*

Een van de belangen die beschermd worden in het verkeersrecht is de veiligheid. Vrijwel alle regelingen uit de WVV 1994 beogen de veiligheid te beschermen. Dit is niet anders voor de huidige vorderingsprocedure, het oorspronkelijke wetsvoorstel en het geamendeerde wetsvoorstel. Waar de vorderingsprocedure erop is gericht om de overheid een slagvaardig middel tegen verkeersgevaarlijk gedrag in handen te geven²¹³, heeft het oorspronkelijke wetsvoorstel als doel om strenger op te treden tegen verkeersrecidivisten in het algemeen²¹⁴, terwijl het geamendeerde wetsvoorstel het doel heeft om harder op te treden tegen alcoholrecidivisten²¹⁵.

Alle maatregelen hebben echter gemeen dat het rijbewijs van betrokkene in het geding is en dat de overheid bij de wetsvoorstellen eveneens middelen in handen krijgt om harder op te treden tegenover verkeersrecidivisten. In feite maken zij dus allemaal hetzelfde mogelijk en hebben zij in dit kader hetzelfde doel: slagvaardiger optreden tegen verkeersgevaarlijk gedrag, de doelstelling van de vorderingsprocedure.

6.2.3. *Bewerkstelling van doelen*

Het gezamenlijke doel om een slagvaardiger optreden tegen gevaarlijk verkeersgedrag mogelijk te maken wordt op het eerste oog wel anders ingevuld door alle drie de maatregelen. Zo is het bij de vorderingsprocedure nog niet zeker of het rijbewijs ongeldig wordt verklaard, terwijl dit bij het wetsvoorstel in oorspronkelijke en geamendeerde vorm automatisch gebeurt, mits aan de voorwaarden is voldaan.

Bij de vorderingsprocedure is er sprake van een ‘getrapt’ systeem waarbij voor elk deel van de procedure weer net wat andere voorwaarden gelden. Om de procedure op te starten is echter een vermoeden van onvoldoende rijvaardigheid of geschiktheid nodig, waarbij – buiten de gevallen van geschiktheid – een gedraging in het verkeer leidend is, zo valt af te leiden uit Bijlage 1 bij de Maatregelen Rijvaardigheid. Bekijkt men deze voorwaarden nader, dan wordt in enkele gevallen letterlijk van een strafbaar feit gesproken (onder andere rijden onder invloed van alcohol, het veroorzaken van een ongeval met ernstige gevolgen, weigeren van een alcoholonderzoek), maar ook van wat meer abstracte gedragingen zonder directe koppeling aan een strafbaar feit (onder andere spookrijden, uitvoeren van gevaarlijke inhaalmanoeuvres of snijden). Het CBR beslist op basis van dezelfde soort gronden of deze de

²¹³ *Kamerstukken II* 1990-91, 22 030, nr. 3, p. 43, MvT

²¹⁴ *Kamerstukken II* 2003-04, 29 298, nr. 6

²¹⁵ *Kamerstukken II* 2006-07, 30 324, nr. 11-12

geldigheid van het rijbewijs moet schorsen, over moet gaan tot een EMA of een onderzoek moet vorderen, zo blijkt uit de Maatregelen Rijvaardigheid.

In het kader van het oorspronkelijke wetsvoorstel treedt de ongeldigverklaring van rechtswege in als de betrokkene wordt veroordeeld tot een onvoorwaardelijk rijontzegging van twee jaar of langer, welke grens bij recidive van een verkeersfeit verlaagd is tot een jaar. Daar komt nog bij dat de rechter bij drie delicten een verplichte rijontzegging op moet leggen, die, hypothetisch gezien, ook tot een ongeldigverklaring kunnen leiden.

Bij het geamendeerde wetsvoorstel wordt met betrekking tot de ongeldigverklaring ook een dergelijke constructie gehanteerd: ook daar treedt de ongeldigverklaring van rechtswege in, maar alleen dan wanneer een bestuurder recidiveert met betrekking tot drie alcoholdelicten. Hierbij is bij het rijden onder invloed echter wel gebonden aan een minimale grens met betrekking tot de alcoholwaarden. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel ook in een bredere instroom van de vorderingsprocedure met beginnende bestuurders die aangehouden worden wegens rijden onder invloed van alcohol.

Ook wat betreft de invulling van het doel is er sprake van een grote gemene deler onder de vorderingprocedure en beide wetsvoorstellen. Bij alle regelingen wordt de procedure in gang gezet door middel van een verkeersgevaarlijke gedraging: in het geval van beide wetsvoorstellen gaat het om concrete strafbare feiten, terwijl bij de vorderingsprocedure de gedraging op zich geen strafbaar feit hoeft op te leveren, maar dat wel kunnen.

6.2.4. Resumé

De vorderingsprocedure, het oorspronkelijke en geamendeerde wetsvoorstel lijken op het eerste oog drie verschillende doelstellingen te hebben. De eerste probeert een slagvaardig optreden tegen verkeersgevaarlijk gedrag mogelijk te maken, de tweede probeert harder op te treden tegen verkeersrecidivisten en de derde doet hetzelfde, maar dan tegen alleen alcoholrecidivisten. Bekijken we de doelen nader, dan kunnen we echter impliceren dat zij alle drie hetzelfde doel nastreven te weten het slagvaardig optreden tegen verkeersgevaarlijke gedragingen. Bij alle drie is namelijk het rijbewijs in het geding, terwijl bij de wetsvoorstellen de overheid de middelen in handen krijgt om de geldigheid van dat rijbewijs sneller aan te tasten. Ofwel: slagvaardiger op kan treden.

De invulling van de doelstelling van de drie verschillende systemen lijkt in eerste instantie echter weinig overeen te komen. Bij de vorderingsprocedure is namelijk sprake van een totaal andere procedure dan die uit beide wetsvoorstellen. Toch is ook hier sprake van een grote gemene deler, namelijk dat alle ‘procedures’ in gang worden gezet door een

verkeersgevaarlijke gedraging. Dit hoeft met betrekking tot de vorderingsprocedure geen strafbaar feit te zijn, al vallen welk enkele strafbare feiten onder de in Bijlage 1 van de Regeling Maatregelen genoemde criteria. Bij het oorspronkelijke en geamendeerde wetsvoorstel gaat het echter altijd om strafbare feiten.

6.3. Leiden de voorgestelde wijzigingen tot een verbetering van de vorderingsprocedure?

6.3.1. Inleiding

Uit het voorgaande is gebleken dat de voorgestelde wijzigingen en de vorderingsprocedure, ondanks de verschillende formuleringen en invulling ervan, toch de nodige overeenkomsten hebben inzake het doel en de invulling van dat doel. De regelingen stoten elkaar dus niet af, maar het hoeft niet te impliceren dat het ook daadwerkelijk een verbetering zou zijn van de huidige procedure. In deze paragraaf zal dan ook de hoofdvraag van de scriptie beantwoord worden of beide regelingen uit wetsvoorstel 30 324 een verbetering betekenen van de huidige vorderingsprocedure. Hiertoe zullen in paragraaf 6.3.2. respectievelijk 6.3.3. de voorstellen tegenover de vorderingsprocedure worden afgezet en zal bekeken worden of zij ook in mijn ogen een waardevolle bijdrage leveren aan het huidige systeem.

6.3.2. Het oorspronkelijke wetsvoorstel

Op het eerste gezicht lijkt het oorspronkelijke wetsvoorstel een waardevolle aanvulling op het huidige systeem van de vorderingsprocedure, omdat er nu niet per se meer een onderzoek nodig is om bestuurders die zich herhaaldelijk verkeersgevaarlijk gedragen aan te pakken. In dit soort gevallen kan het namelijk zo zijn dat een betrokkene zich wel aan de vorderingsprocedure moet onderwerpen vanwege zijn gedraging, maar uit het onderzoek van niets blijkt dat een ongeldigverklaring op de gronden geldend voor deze procedure rechtvaardigt.²¹⁶

In die gevallen kan het inderdaad recht doen aan de situatie dat de betrokkene alsnog zijn rijbewijs kwijtraakt na een onherroepelijke veroordeling tot een langdurige rijontzegging. In deze situatie kan hij namelijk pas na afloop van de rijontzegging een nieuw rijbewijs aanvragen, wat ertoe leidt dat hij na die periode pas zijn rijvaardigheid en geschiktheid kan aantonen. Het gegeven dat betrokkene zo lang zijn rijbewijs kwijt is, zal tot op zekere hoogte

²¹⁶ Hierbij moet gedacht worden aan de zogenaamde ‘mentaliteitsgevallen’: er is geen sprake van een psychiatrische stoornis in de zin van de Regeling Eisen die ongeldigverklaring op grond van ongeschiktheid rechtvaardigt, maar betrokkene brengt met zijn gedrag – denk bijvoorbeeld aan het gegeven dat iemand een kick krijgt van het racen door een woonkern - wel het verkeer in gevaar.

zo'n afschrikwekkend effect hebben dat hij voortaan nadenkt bij zijn verkeersgedrag en wat de consequenties daarvan zijn.

Het probleem hierbij is echter dat de ongeldigheid aan de strafmaat is gekoppeld, dat in sommige gevallen juist leidt tot ineffectiviteit. Kijken we naar de grens waarop het rijbewijs ongeldig wordt verklaard voor de first offender, dan ligt deze veel te hoog om van een duidelijk afschrikwekkend effect te spreken.²¹⁷ In het geval van de recidivist is deze grens al een stuk concreter, maar zal bij bepaalde delicten de overtreding wel erg zwaar uit moeten pakken wil er een rijontzegging van een jaar of langer opgelegd worden.²¹⁸

In dat kader voorziet de AMvB echter in een verplichte straf en strafmaat voor drie delicten, waarbij de rechter of Officier verplicht is deze op te leggen in geval van recidive.²¹⁹

Weliswaar heeft onderzoek uitgewezen dat bij deze delicten recidive vrij veel voorkomt en maatregelen nodig zijn²²⁰, het rechtvaardigt in mijn ogen nog niet de inbreuk op de straftoemingsvrijheid van de rechter die hiermee gegenereerd wordt. Dat het kabinet hierbij spreekt over bandbreedtes met betrekking tot de strafmaat en een hardheidsclausule waarop de rechter of Officier kunnen afwijken, doet echter niets aan het karakter af: het is en blijft een verkapte minimumstraf, die bovendien nutteloos is omdat er in de meeste gevallen toch wel een rijontzegging wordt opgelegd voor recidive van die drie delicten.

Alleen al vanuit dat kader bezien vormt het oorspronkelijke wetsvoorstel in mijn ogen geen verbetering van de huidige vorderingsprocedure: weliswaar wordt de verkeersveiligheid gediend door een strengere aanpak van verkeersrecidivisten, maar hoeft dit niet te geschieden via onwenselijke wegen als de invoering van een minimumstraf. De ongeldigverklaring van rechtswege zal echter wel een aanzienlijke verbetering zijn tegenover de huidige vorderingsprocedure omdat de 'mentaliteitsgevallen' met het voorstel nu wel getroffen worden en zij zich mogelijk beter gaan gedragen nu een verlies van hun rijbewijs boven het hoofd hangt.

Echter kan aan de invulling van de regeling worden getwijfeld, omdat het rechtsgevolg van de

²¹⁷ Uit cijfers van het CBS blijkt dat in 2007 slechts 125 keer een rijontzegging van twee jaar of langer is opgelegd, waarbij verreweg het grootste gedeelte is opgelegd aan recidivisten; CBS StatLine, *Misdrijven; opgelegde straffen en maatregelen*, 23 juli 2008, (<<http://statline.cbs.nl>> Misdrijven / Opgelegde straffen en maatregelen) & CPG, p. 6

²¹⁸ Indien men bijvoorbeeld kijkt naar het rijden onder invloed van alcohol, dan moet betrokkene een alcoholwaarde gelijk aan of hoger dan 1021 µg/l aag of 2,36‰ bag hebben, wat ruim vier keer de toegestane waarde is – zelfs in het geval van recidive moet de bestuurder met een flinke slok op achter het stuur zitten, wil hij getroffen worden door de maatregel; LOVS, p. 6-7

²¹⁹ Ondanks dat de exacte inhoud van de AMvB nog niet bekend was, lijkt het mij onwaarschijnlijk dat het hier gaat om dezelfde richtlijnen als van het LOVS – het zou dan vrij nutteloos zijn om deze verplicht te stellen, omdat de meeste rechters zich al aan deze richtlijnen houden.

²²⁰ *Kamerstukken II 2005-06*, 30 324, nr. 3, p. 8, MvT

ongeldigverklaring aan de strafmaat is gekoppeld. Nu is dit gegeven op zich niet problematisch, maar zijn de grenzen in bepaalde gevallen zo hoog gesteld dat in die gevallen eigenlijk geen verbetering optreedt ten opzichte van de huidige vorderingsprocedure omdat die strafmaat te hoog ligt. Hierdoor is het doel wel aanwezig en wordt dit ook wel ingevuld, maar hoeft het niet per definitie de grote verbetering te vormen zoals het kabinet bij het indienen voor ogen had.

6.3.3. *Het geamendeerde wetsvoorstel*

In het geval van het geamendeerde wetsvoorstel, lijkt het alsof de overheid ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel een stuk minder middelen in handen krijgt om verkeersrecidive aan te pakken. In zekere zin is dat ook wel zo: het aantal delicten is drastisch beperkt, de ongeldigverklaring is niet meer gekoppeld aan de rijontzegging en de hele AMvB is van tafel geveegd. Ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel heeft de overheid echter juist meer simpele middelen in handen gekregen om op tijd in te grijpen bij verkeersgevaarlijk gedrag.

In de eerste plaats voorziet het voorstel in een verruiming van de mededelingsplicht met betrekking tot de beginnende bestuurder door een uitbreiding van art. 130 WVV 1994. Indien hij aangehouden wordt voor het rijden onder invloed van alcohol, zal de Officier in bijna alle gevallen een mededeling moeten doen bij het CBR. Weliswaar is de kans klein dat de vorderingsprocedure in de lichtste gevallen tot een ongeldigverklaring leidt, maar vanuit een preventief oogpunt is het een nuttige aanvulling op de vorderingsprocedure omdat betrokkene zo eerder bewust wordt gemaakt van zijn gedrag en hij in het vervolg de gedraging achterwege zal laten.²²¹

In het geval van de ongeldigverklaring van rechtswege lijkt er ook sprake te zijn van een nuttige toevoeging, omdat bij een onherroepelijke veroordeling wegens alcoholrecidive het rijbewijs automatisch ongeldig wordt verklaard. De enige voorwaarde die hieraan wordt gesteld is dat bij het rijden onder invloed van alcohol sprake moet zijn van een minimale alcoholwaarde om tot ongeldigverklaring over te gaan. Hierbij is de rechter niet gebonden om een minimumstraf op te leggen: in theorie zou zelfs een schuldigverklaring zonder strafoplegging voor het tweede delict voldoende moeten zijn om het rechtsgevolg in te laten treden.

In dit verband dienen we echter ook even te kijken in welke gevallen de huidige

²²¹ Speciaal voor de beginnende bestuurders zal in de loop van 2008 een 'lichte EMA' worden ingevoerd, om hen eerder bijsturing te kunnen bieden; *Kamerstukken II 2007-08*, 30 324, nr. 17, p. 6

vorderingsprocedure reeds voorziet in een aanpak voor dit soort delicten, omdat deze met name voorziet in een heldere regeling met betrekking tot het toelaten van alcoholdelicten. Op grond van Bijlage 1 bij de Regeling Maatregelen komt namelijk elk delict uit het voorstel in aanmerking voor een mededeling en komen twee van de drie delicten – het weigeren van een alcoholonderzoek en het veroorzaken van een ongeval met ernstige gevolgen onder invloed van alcohol – al direct in aanmerking voor een onderzoek. Bij het rijden onder invloed dient daarnaast sprake te zijn van een hogere alcoholwaarde dan het minimum uit het voorstel wil er een onderzoek gevorderd worden, anders valt betrokkene onder de EMA.

In principe voorziet de huidige vorderingsprocedure dus al in een aanpak van de gevallen genoemd in het geamendeerde wetsvoorstel en voegt het voorstel in dat opzicht weinig toe, behalve het gevolg dat het rijbewijs van rechtswege ongeldig wordt verklaard. Echter valt hierbij te bezien of het rijbewijs wel ongeldig wordt verklaard: iemand die tweemaal betrapt is op het rijden onder invloed hoeft namelijk nog geen alcoholist te zijn.

Het geamendeerde wetsvoorstel vormt uiteindelijk dus wel een verbetering ten opzichte van de huidige vorderingsprocedure, vooral met betrekking tot de uitbreiding van de instroom van beginnende bestuurders en de verplichte ongeldigverklaring van het rijbewijs. Ondanks dat alle gevallen van recidive ook onder de vorderingsprocedure vallen, zorgt het rechtsgevolg van de tweede onherroepelijke uitspraak in mijn ogen juist voor de toegevoegde waarde: ook hier geldt dat een betrokkene zich voorzichtiger zal gaan gedragen indien zijn rijbewijs met zekerheid in het geding is, terwijl hij bij de vorderingsprocedure nog maar moet afwachten of het rijbewijs ongeldig wordt verklaard.

Bovendien voldoet het geamendeerde wetsvoorstel volledig aan het gestelde doel: de hardere aanpak van alcoholrecidivisten en geeft het ook de middelen voor het achterliggende doel, namelijk het meer slagvaardig in kunnen grijpen bij gevaarlijk verkeersgedrag. In dit kader is het nog vermeldenswaardig dat het kabinet voornemens is om na invoering van het wetsvoorstel nog enkele andere delicten toe te voegen aan deze regeling: op dit moment zijn de grove snelheidsovertredingen binnen de bebouwde kom in onderzoek en wordt het onderzoek voor andere verkeersdelicten voorbereid.²²²

6.3.4. Resumé

Bij beide regelingen is sprake van een verbetering van de huidige vorderingsprocedure omdat ze alle twee de middelen aan de overheid geven om meer slagvaardig in te kunnen grijpen

²²² *Kamerstukken II* 2007-08, 30 324, nr. 17, p. 5 & *Kamerstukken I* 2007-08, 30 324, C, p. 2, NV

tegenover verkeersgevaarlijke delicten. De vraag is echter of ze ook op een toelaatbare wijze een nuttige bijdrage kunnen leveren aan het achterliggende doel, met andere woorden: een verbetering, namelijk de gedragsbeïnvloeding van de verkeersdeelnemer omdat deze weet dat het rijbewijs in het geding is en zich daardoor voorzichtiger gaat gedragen.

In het geval van het oorspronkelijke wetsvoorstel is hier op zich wel sprake van, maar is de strafmaat die aan de ongeldigverklaring is gekoppeld in sommige gevallen zo hoog gesteld dat er lang niet altijd sprake hoeft te zijn van een ongeldigverklaring bij recidive. Weliswaar voorziet het voorstel in een AMvB die bij enkele delicten bepaald dat er een rijontzegging opgelegd moet worden, maar gezien het gegeven dat hiermee een minimumstraf wordt ingevoerd en de straftoemingsvrijheid van de rechter op die manier ernstig wordt beperkt, is het in mijn ogen onwenselijk om in dit geval te spreken van een verbetering op zich.

Bij het geamendeerde wetsvoorstel speelt dit probleem niet: daar is de ongeldigverklaring niet gekoppeld aan de strafmaat en is de AMvB achterwege gelaten. Bovendien voorziet het in een uitbreiding van de mededelingsplicht in het geval van beginnende bestuurders onder invloed van alcohol en kan, door de koppeling van de tweede veroordeling aan het rechtsgevolg, het rijbewijs eerder ongeldig worden verklaard dan bij het oorspronkelijke voorstel.

Toch is er sprake van enige doublure in dit stelsel omdat bij verreweg de meeste delicten uit het voorstel een vorderingsprocedure opgestart kan worden. In veel gevallen is het echter niet zeker of er wel een onderzoek opgestart kan worden en volgt een EMA, terwijl maar in enkele gevallen het onderzoek opgestart kan worden. Bij het geamendeerde voorstel hangt de dreiging van het verlies van het rijbewijs echter dichterbij het hoofd en zal dit bij betrokkene toch de gewenste gedragsverandering teweeg kunnen brengen.

Mede gezien het feit dat het kabinet voornemens is om het stelsel nog verder uit te breiden met andere verkeersdelicten, wat ten goede komt aan de bescherming van de verkeersveiligheid, heeft het geamendeerde voorstel mijn voorkeur en vormt het dan ook in mijn ogen een verbetering van de huidige vorderingsprocedure.

6.4. Samenvatting

Ondanks dat de vorderingsprocedure, het oorspronkelijke en geamendeerde wetsvoorstel allemaal verschillende doelstellingen lijken na te streven, hebben zij op dit gebied toch meer overeenkomsten dan iemand op het eerste gezicht zou verwachten. Waar de eerste procedure probeert slagvaardig optreden tegenover verkeersgevaarlijk gedrag mogelijk te maken, treedt het tweede harder op tegen verkeersrecidivisten in het algemeen en is het derde voorstel tot op heden puur gericht op alcoholrecidivisten. De twee laatstgenoemden beogen echter impliciet

hetzelfde doel te dienen als dat van de vorderingsprocedure.

Daarnaast is er op het gebied van de invulling van het doel ook sprake van een grote gemene deler, naast het gegeven dat er in alle procedures en voorstellen een ongeldigverklaring van het rijbewijs mogelijk is. Allemaal worden zij namelijk in gang gezet door een verkeersgevaarlijke gedraging, wat niet per definitie een strafbaar feit hoeft te zijn in het geval van de vorderingsprocedure.

In dat kader kan men de voorstellen dan ook zien als een verbetering van de huidige vorderingsprocedure, want alle twee geven ze de middelen aan de overheid om meer slagvaardig te kunnen ingrijpen om zo de achterliggende gedachte van de positieve beïnvloeding van het gedrag van de verkeersdeelnemer te stimuleren.

Of allebei de voorstellen in de praktijk ook een verbetering van de vorderingsprocedure opleveren valt te bezien. In het geval van het oorspronkelijke wetsvoorstel is het nadeel dat de ongeldigverklaring is gekoppeld aan de strafmaat. Kijken we echter naar die strafmaat dan zien we dat de duur van de rijontzegging in sommige gevallen zo hoog ligt, dat nauwelijks van een effectief effect sprake kan zijn. Daarnaast is de verplichting om een rijontzegging op te leggen een rechtstreekse inbreuk op de straftoemingsvrijheid van de rechter en zou het wetsvoorstel in mijn ogen alleen al om die reden afgeraden moeten worden.

In de praktijk is dit ook gebeurd, althans, is het wetsvoorstel ingrijpend gewijzigd door twee amendementen van Wolfsen en Weekers, waarna het kabinet nog enkele aanvullingen en wijzigingen in dat geamendeerde voorstel heeft aangebracht. De verplichting tot het opleggen van een rijontzegging is verdwenen en ook de koppeling van de ongeldigverklaring aan de strafmaat is van tafel. De middelen die de overheid echter in de plaats daarvan krijgt, zijn eveneens een aanvulling op het huidige arsenaal van de overheid om slagvaardig op te treden tegen verkeersgevaarlijke gedragingen, al is het tot op heden nog beperkt tot enkel de alcoholdelicten.

Het enige nadeel van dit stelsel is in mijn ogen dat in de meeste gevallen waarop de tweede veroordeling plaatsvindt, ook een vorderingsprocedure gestart moet worden en deze naast de strafprocedure blijft lopen terwijl beide wellicht hetzelfde gevolg kunnen hebben of de vorderingsprocedure juist een lichtere maatregel biedt in de vorm van een EMA. In geval van het wetsvoorstel hangt de ongeldigverklaring echter dichterbij het hoofd van betrokkene en zal deze dus ook een groter afschrikwekkend (en dus preventief) effect hebben, waardoor de achterliggende gedachte van de gedragsverandering teweeg kan worden gebracht.

Telt men daarbij op dat het kabinet voornemens is om nog meer verkeersdelicten aan het stelsel toe te voegen en op die manier nog beter de verkeersveiligheid wil beschermen, dan

ligt in mijn ogen de grootste verbetering van de vorderingsprocedure bij het geamendeerde wetsvoorstel en heeft dat voorstel dan ook de voorkeur.

Lijst van verkort aangehaalde literatuur

Barels

M. Barels, 'Een minimumstraf bij het puntenrijbewijs?', *Nederlands Juristenblad* 10 maart 2006, p. 577-578

CPG

College van Procureurs-generaal, *Advies conceptwetsvoorstel puntenstelsel rijbewijzen*, Den Haag 28 februari 2005

Harteveld & Krabbe

A.E. Harteveld & H.G.M. Krabbe, *De Wegenverkeerswet 1994 – Een strafrechtelijk commentaar*, Deventer: Gouda Quint 1999

Keulen

B.F. Keulen, 'Twee keer geel is rood', *Verkeersrecht* 12-2006, p. 363-366

LOVS

Landelijk overleg van voorzitters van de strafsectoren van de gerechtshoven en de rechtbanken, *Oriëntatiepunten straftoemeting en LOVS-afspraken*, 2 januari 2008

NVvR

Nederlandse Vereniging voor de Rechtspraak, *Advies inzake het wetsvoorstel puntenstelsel rijbewijzen*, Den Haag 30 januari 2005

Rvdr

Raad voor de rechtspraak, *Concept wetsvoorstel puntenstelsel rijbewijzen*, Den Haag 1 februari 2005

Van Tuijn

K.E. van Tuijn, *Botsende belangen - De afweging tussen mobiliteit en verkeersveiligheid bij intrekking van de rijbevoegdheid* (diss. Tilburg KUB), Tilburg: Schoordijk Instituut 1998

Vellinga

W.H. Vellinga, 'Van handhaving van verkeersregels naar regels van strafrecht en strafprocesrecht', *Verkeersrecht* 11-2006, p. 317-326

Lijst van gebruikte jurisprudentie

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

EHRM 8 februari 1995, NJ 1995, 606 (*Welch*)

Hoge Raad der Nederlanden

HR 29 november 2005, NJ 2006, 177

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS 8 januari 1999, VR 2000, 2

ABRvS 26 augustus 1999, VR 2000, 6

ABRvS 16 november 1999, VR 2001, 100

ABRvS 3 april 2000, VR 2002, 5

Lijst van afkortingen

aag	ademalcoholgehalte
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
AVV	Adviesdienst Verkeer en Vervoer
bag	bloedalcoholgehalte
Bijlage 1	Bijlage 1 bij de Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid
bijlage 1	Bijlage 1 bij de Regeling eisen 2000
CBR	Centraal Bureau Rijbewijzen
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CDA	Christen Democratisch Appèl
CJD	Centraal Justitieel Documentatieregister
CPG	College van Procureurs-generaal
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EMA	Educatieve Maatregel Alcohol en verkeer
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
LOVS	Landelijk overleg van voorzitters van de strafsectoren van de gerechtshoven en de rechtbanken
Maatregelen	Maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid
MvA	Memorie van Antwoord
MvT	Memorie van Toelichting
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
NJB	Nederlands Juristenblad
NOvA	Nederlandse Orde van Advocaten
NVvR	Nederlandse Vereniging voor de Rechtspraak
OM	Openbaar Ministerie
Officier	Officier van Justitie
PvdA	Partij van de Arbeid
Regeling Eisen	Regeling eisen 2000
Regeling Maatregelen	Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu

rijontzegging	Ontzegging tot het besturen van motorrijtuigen
Rr	Reglement rijbewijzen
Rvdr	Raad voor de rechtspraak
RvS	Raad van State
RVV 1990	Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens 1990
Sr	Wetboek van Strafrecht
Stcrt.	Staatscourant
VR	Verkeersrecht
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
V&W	Verkeer en Waterstaat
WAHV	Wet Administratieve Handhaving Verkeersvoorschriften
WVW	Wegenverkeerswet 1935
WVW 1994	Wegenverkeerswet 1994
µg/l	microgram per liter uitgeademde lucht