

# **Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en het Wetboek van Strafrecht in verband met het afschaffen van de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten en het invoeren van diverse maatregelen die zijn gericht op de aanpak van rijden onder invloed (Wet aanscherping maatregelen rijden onder invloed)**

## **MEMORIE VAN TOELICHTING**

### **ALGEMEEN DEEL**

#### **1. Inleiding**

Dit wetsvoorstel voorziet in wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 (WVW) en het Wetboek van Strafrecht (Sr) met het oog op het versterken van de strafrechtelijke handhaving van bestuurders die onder invloed van alcohol en/of drugs deelnemen aan het verkeer.

Rijden onder invloed levert een groot gevaar op voor de verkeersveiligheid. In 2017 is tegen ruim 17.000 bestuurders proces-verbaal opgemaakt voor het rijden onder invloed van alcohol met een promillage van 0,8 mg/ml<sup>1</sup> of meer. In 2018 waren dit bijna 13.000 bestuurders. De Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) heeft aangegeven dat er in 2015 naar schatting 75 tot 140 verkeersdoden vielen als gevolg van alcohol in het verkeer. Ook drugsgebruik leidt tot grote risico's in het verkeer. Met name bij gecombineerd gebruik van verschillende soorten drugs of van drugs en alcohol is er sprake van een verhoogd risico voor de verkeersveiligheid. Het is dan ook van wezenlijk belang bestuurders aan te pakken die, ondanks de normstelling en preventieve maatregelen, onder invloed deelnemen aan het verkeer. Daarvoor moeten de sancties en maatregelen effectief en passend zijn, en het stelsel goed zijn ingericht.

Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten te laten vervallen voor zover deze betrekking heeft op rijden onder invloed van alcohol. In plaats daarvan worden enkele strafrechtelijke maatregelen voorgesteld, te weten:

- een bevoegdheid voor de strafrechter om een ontzegging van de rijbevoegdheid dadelijk uitvoerbaar te verklaren;
- een bevoegdheid voor de strafrechter om een rechterlijk rijverbod op te leggen; en
- een regeling die maakt dat een (cumulatieve) ontzegging van de rijbevoegdheid van twee jaar of langer, dan wel een rechterlijk rijverbod van twee jaar of langer, tot gevolg heeft dat het rijbewijs van betrokkene zijn geldigheid definitief verliest.

Verder wordt in het bestuursrecht ingezet op een verlaging van de grenswaarden bij het geschiktheidsonderzoek alcohol.

Dit wetsvoorstel vormt een aanvulling op het wetsvoorstel aanscherping strafrechtelijke aansprakelijkheid ernstige verkeersdelicten (Kamerstukken II 2018/19, 35086, nr. A), waarmee onder meer het strafmaximum voor rijden onder invloed wordt verhoogd. Met beide wetsvoorstellen wordt uitwerking gegeven aan de in de brief van 7 maart 2018 toegezegde maatregelen voor een strenge en effectieve aanpak van bestuurders die onder invloed deelnemen aan het verkeer (Kamerstukken II 2017/18, 29398, nr. 588). Naast de voorgestelde wettelijke maatregelen wordt ingezet op het versterken van de effectiviteit en de uitvoering, het intensiveren van de preventie en het verbeteren van de inzet van de politie.

Mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat licht ik het wetsvoorstel hieronder toe. Na een korte bespreking van het huidige handhavingstelsel (paragraaf 3) wordt eerst ingegaan op de aanscherping van de strafrechtelijke handhaving (paragraaf 4.1 tot en met 4.3). Daarna volgen de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten (paragraaf 4.4) en het onderzoek naar de geschiktheid (paragraaf 4.5). Afzonderlijke aandacht wordt besteed aan de uitvoering en de

---

<sup>1</sup> Milligram per milliliter bloed.

administratieve en financiële consequenties (paragraaf 5). Er wordt afgesloten met een artikelsgewijze toelichting.

## **2. Adviezen over het wetsvoorstel**

Over het concept van dit wetsvoorstel is advies gevraagd aan de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie (OM), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de politie, het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) en de Dienst Wegverkeer (RDW). Voorts heeft internetconsultatie plaatsgevonden. In deze paragraaf zal kort de algemene strekking van de ontvangen adviezen en reacties worden beschreven. Op specifieke opmerkingen zal nader worden ingegaan op de plaatsen waarop de opmerkingen betrekking hebben.

[PM – algemene strekking adviezen]

## **3. Huidig handhavingstelsel bij rijden onder invloed**

De WVV kent een duaal stelsel, bestaande uit zowel strafrechtelijke sancties als bestuursrechtelijke maatregelen. Indien blijkt dat een bestuurder onder invloed heeft gereden, gaat deze zowel het strafrechtelijke als het bestuursrechtelijke traject in. Daarnaast bestaat de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten. In deze paragraaf worden de verschillende sancties en maatregelen kort toegelicht.

### *3.1. Strafrechtelijke handhaving*

Rijden onder invloed is zelfstandig strafbaar gesteld in artikel 8 WVV. De straffen variëren thans van een hoge geldboete tot een taakstraf, al dan niet in combinatie met een ontzegging van de rijbevoegdheid, en kunnen worden opgelegd door de officier van justitie of de rechter. Zowel de hoogte van de straf als de betrokken instantie varieert naar gelang de mate waarin de bestuurder onder invloed was. Voorts is van belang of er sprake is van recidive. Met het wetsvoorstel aanscherping strafrechtelijke aansprakelijkheid ernstige verkeersdelicten (Kamerstukken II 2018/19, 35086, nr. A) wordt het strafmaximum voor overtreding van artikel 8 WVV verhoogd naar een jaar gevangenisstraf.

Als een bestuurder onder invloed heeft gereden en daarbij gevaarlijk heeft gereden zonder een ongeval te veroorzaken, kan het rijden onder invloed als factor meewegen bij het bepalen of er sprake is van overtreding van artikel 5 WVV (veroorzaken van gevaar of hinder op de weg). Indien de bestuurder onder invloed zeer gevaarlijk heeft gereden en daarbij een aan zijn schuld te wijten dodelijk ongeval of ongeval met ernstig letsel heeft veroorzaakt (artikel 6 WVV), wordt daarmee rekening gehouden bij het bepalen van de strafmaat (strafmaximum van zes jaar gevangenisstraf) en kan voorts het rijden onder invloed worden aangemerkt als een zelfstandige strafverzwarringsgrond (strafmaximum van negen jaar gevangenisstraf als sprake is van schuld in de vorm van roekeloosheid). Het eerdergenoemde wetsvoorstel introduceert voorts een nieuwe strafbaarstelling voor zeer gevaarlijk rijgedrag zonder gevolgen, met een strafmaximum van twee jaar (voorgesteld artikel 5a WVV). Ook daarbij wordt mede in aanmerking genomen de mate waarin iemand onder invloed verkeerde. Ten slotte bepaalt dat wetsvoorstel dat de rechter expliciet het alcohol- en middelengebruik meeweegt bij de vaststelling of sprake is van roekeloosheid als bedoeld in artikel 6 WVV. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat zeer gevaarlijk verkeersgedrag dat plaatsvindt terwijl de bestuurder onder invloed verkeert, een zeer afkeurenswaardige factor vormt.

### *3.2. Bestuursrechtelijke handhaving*

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

- de educatieve maatregel, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de lichte educatieve maatregel alcohol en verkeer (LEMA) en de educatieve maatregel alcohol en verkeer (EMA); en

- het onderzoek naar de geschiktheid.

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

Het doel van de educatieve maatregel is deelnemers leren waarom alcohol en verkeer niet samengaan. De kosten van de cursus worden in rekening gebracht bij de bestuurder. Als de cursus niet of niet voldoende wordt afgerond, wordt het rijbewijs ongeldig verklaard. Voor de LEMA geldt dat deze bij 'first offenders' wordt opgelegd bij een promillage tussen de 0,5 en 0,8 mg/ml<sup>2</sup> (beginnende bestuurders) en bij een promillage tussen de 0,8 en 1,0 mg/ml (ervaren bestuurders). De EMA wordt bij 'first offenders' opgelegd bij een promillage tussen de 0,8 en 1,3 (beginnende bestuurders) en tussen de 1,0 en 1,8 mg/ml (ervaren bestuurders).

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

### *3.3. Recidiveregeling ernstige verkeersdelicten*

Naast de sancties in het strafrecht en de maatregelen in het bestuursrecht, bestaat sinds 2011 de zogeheten recidiveregeling ernstige verkeersdelicten (artikel 123b WvW). Op grond van de recidiveregeling wordt een rijbewijs van rechtswege ongeldig wanneer er sprake is van een tweede onherroepelijke afdoening van rijden onder invloed en dat feit is begaan binnen vijf jaar na de eerste onherroepelijke afdoening van rijden onder invloed. Voor rijden onder invloed van alcohol gelden de volgende grenswaarden of feiten:

- Bij de eerste veroordeling:
  - o beginnende bestuurders: meer dan 0,2 mg/ml of 88 ug/l<sup>3</sup>;
  - o ervaren bestuurders: meer dan 0,5 mg/ml of 220 ug/l; of
  - o weigering van de ademanalyse of het bloedonderzoek;
- Bij de tweede veroordeling:
  - o in alle gevallen meer dan 1,3 mg/ml of 570 ug/l; of
  - o weigering van de ademanalyse of het bloedonderzoek.

---

<sup>2</sup> Milligram per milliliter bloed.

<sup>3</sup> Microgram per liter uitgeademde lucht.

De bestuurder van wie het rijbewijs ongeldig is geworden op grond van de recidiveregeling, kan zijn rijbewijs enkel terugkrijgen door aan te tonen dat hij rijvaardig en geschikt is.

#### **4. Inhoud wetsvoorstel: naar een strenger en effectiever stelsel**

Rijden onder invloed levert een gevaar op voor de verkeersveiligheid. Bestuurders die onder invloed deelnemen aan het verkeer, dienen streng en effectief te worden aangepakt. In 2017 is een werkgroep van diverse ketenpartners – OM, politie, rechtspraak, CBR en RDW – gevraagd het stelsel van rijden onder invloed als geheel te bekijken. Uit deze analyse is gebleken dat er samenloop bestaat tussen sancties uit het strafrecht, maatregelen uit het bestuursrecht en de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten. De werkgroep heeft voorstellen gedaan om te komen tot een strengere aanpak, het verhogen van de effectiviteit van sancties en maatregelen, het vereenvoudigen van het stelsel en het versterken van de uitvoering. In deze paragraaf wordt ingegaan op de voorstellen die vanuit dat kader worden gedaan in onderhavig wetsvoorstel.

##### *4.1. Dadelijke uitvoerbaarheid ontzegging rijbevoegdheid*

Het Wetboek van Strafvordering (Sv) kent het uitgangspunt dat een rechterlijke uitspraak pas ten uitvoer wordt gelegd als deze onherroepelijk is (artikel 557 Sv). Dit betekent dat zolang er nog hoger beroep of cassatieberoep mogelijk is of niet op een ingesteld hoger beroep of cassatieberoep is beslist, niet met de tenuitvoerlegging kan worden begonnen. Het wetboek kent op deze hoofdregel een aantal uitzonderingen. Zo kan de rechter in bepaalde gevallen een uitspraak dadelijk uitvoerbaar verklaren. In de regeling van artikel 14e Sr kan dat bijvoorbeeld indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat is gericht tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen. De rechter zal in het concrete geval beoordelen of de onmiddellijke uitvoering van de sanctie genoodzaakt is.

Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de strafrechter de bevoegdheid te geven een ontzegging van de rijbevoegdheid dadelijk uitvoerbaar te verklaren (wijziging artikelen 179 en 179a WvW). Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan het geval waarin tijdens de rechtszaak onomstotelijk is komen vast te staan dat betrokkene een voertuig heeft bestuurd met het vastgestelde promillage of met de vastgestelde hoeveelheid van een verboden stof en er (grote) kans bestaat op recidive. Het blijven deelnemen aan het gemotoriseerde verkeer terwijl de gerede kans bestaat dat de betrokkene een vergelijkbaar of eenzelfde misdrijf zal begaan, kan een gevaar opleveren voor andere verkeersdeelnemers. Door in die gevallen een ontzegging van de rijbevoegdheid dadelijk uitvoerbaar te verklaren, wordt voorkomen dat betrokkene, indien het rijbewijs niet is ingevorderd of is teruggegeven, aan het verkeer kan blijven deelnemen tijdens de behandeling van een eventueel hoger beroep of cassatieberoep, en kan derhalve een positieve bijdrage worden geleverd aan de verkeersveiligheid.

##### *4.2. Rechterlijk rijverbod*

Wanneer iemand een strafbaar feit heeft gepleegd, kan de rechter hem een vrijheidsbeperkende maatregel opleggen om de maatschappij te beveiligen en strafbare feiten te voorkomen (artikel 38v Sr). Een dergelijke maatregel kan bijvoorbeeld bestaan uit een gebiedsverbod of een contactverbod. De duur van de opgelegde maatregel wordt afgewogen tegen het belang dat ermee wordt nagestreefd, te weten het maatschappelijk belang om strafbare feiten te voorkomen, de leefomgeving van burgers te beveiligen en slachtoffers te voorkomen. Een dergelijke maatregel kan daardoor ook worden opgelegd bij relatief lichte feiten. De maatregel kan voor een periode van maximaal vijf jaar worden opgelegd. De rechter bepaalt zelf met inachtneming van alle relevante omstandigheden van het geval de feitelijke duur van de maatregel. Om herhaling van strafbare feiten te voorkomen of personen en goederen te beschermen, is het mogelijk de maatregel dadelijk ten uitvoer te leggen nadat de rechter het vonnis heeft gewezen.

Personen die stelselmatig aan het gemotoriseerde verkeer blijven deelnemen terwijl zij niet beschikken over een geldig rijbewijs – bijvoorbeeld omdat zij in het geheel geen rijbewijs hebben,

het rijbewijs is ingevorderd of ingehouden, of omdat sprake is van een ontzegging van de rijbevoegdheid – kunnen een gevaar opleveren voor anderen. Een ongeldig rijbewijs of een ontzegging van de rijbevoegdheid krijg je niet zomaar. Personen wier rijbewijs ongeldig is verklaard of die een ontzegging van de rijbevoegdheid opgelegd hebben gekregen, hebben één of meerdere ernstige verkeersdelicten begaan óf zijn niet rijvaardig of niet rijgeschikt beoordeeld. Om te voorkomen dat notoire overtreders blijven deelnemen aan het gemotoriseerde verkeer, wordt voorgesteld een rechterlijk rijverbod mogelijk te maken (wijziging artikel 38v Sr). Te denken valt aan een verdachte die in een periode van enkele jaren meerdere keren onherroepelijk is veroordeeld voor het deelnemen aan het verkeer zonder (geldig) rijbewijs of tijdens een ontzegging van de rijbevoegdheid. De vraag of de bestuurder onder invloed van alcohol en/of drugs heeft gereden, doet hierbij in beginsel niet ter zake; de reikwijdte van het rechterlijk rijverbod is breder dan de gevallen waarin sprake is van rijden onder invloed. Het is uiteraard aan de strafrechter om te bepalen of deze maatregel wordt opgelegd aan de verdachte. Het verschil met het opleggen van een ontzegging van de rijbevoegdheid is dat, indien er ernstige redenen bestaan voor het vermoeden dat de maatregel niet wordt nageleefd, de mogelijkheid bestaat tot vervangende hechtenis (zie de artikelen 38w en 38x Sr). Dit maakt de maatregel tot een zware sanctie, primair bedoeld voor de notoire overtreders waarbij eerdere veroordelingen klaarblijkelijk niet hebben geleid tot de gewenste wijziging van hun gedrag. De maatregel is gekoppeld aan de persoon van de verdachte en kan dus ook worden opgelegd aan iemand zonder rijbewijs of iemand met een niet-Nederlands rijbewijs.

Net als bij de ontzegging van de rijbevoegdheid kan de situatie zich voordoen dat het rechterlijk rijverbod zo snel mogelijk na de veroordeling ten uitvoer moet worden gelegd om herhaling van strafbare feiten te voorkomen of personen en goederen te beschermen. Op grond van artikel 38v, vierde lid, Sr kan de rechter bepalen dat de maatregel dadelijk uitvoerbaar is.

*4.3. Ongeldigheid rijbewijs na ontzegging rijbevoegdheid of rijverbod van twee jaar of meer*  
Ter bevordering van de verkeersveiligheid wordt voorgesteld in de Wegenverkeerswet 1994 te bepalen dat een ontzegging van de rijbevoegdheid of een rechterlijk rijverbod van twee jaar of langer tot gevolg heeft dat de geldigheid van het rijbewijs eindigt voor alle categorieën waarvoor het is afgegeven en voor de resterende duur van de geldigheid. Het rijbewijs verliest zijn geldigheid eveneens indien de ontzegging van de rijbevoegdheid in combinatie met eerdere ontzeggingen van de rijbevoegdheid, opgelegd in de vijf jaren voorafgaand aan de veroordeling, twee jaren of meer bedraagt.

Deze regeling komt in de plaats van de aanvankelijk voorgestelde mogelijkheid voor de rechter om het rijbewijs ongeldig te verklaren (Kamerstukken II 2017/18, 29398, nr. 588). Dat voorstel had tot doel een extra sanctiemogelijkheid voor de rechter in te bouwen om zo in zware gevallen de verdachte een prikkel te geven zijn gedrag aan te passen en zo nodig hulp te zoeken. Het was uitdrukkelijk niet de bedoeling om deze sanctie afhankelijk te stellen van enige beoordeling van de rijvaardigheid of geschiktheid van de verdachte. Bij nadere beoordeling van het voorstel ontstond echter de vrees dat dit toch zou gaan gebeuren en dat de discussie ter zitting dan naar alle waarschijnlijkheid daarover zou gaan. Dit zou voor het openbaar ministerie een zware bewijslast opleveren. Die discussie leidt dan af van het beoogde doel, namelijk het opleggen van een zodanige sanctie dat daaruit een prikkel ontstaat voor verdachte om zijn gedrag in de toekomst aan te passen. De hier voorgestelde regeling beoogt dit te ondervangen.

Een ontzegging van de rijbevoegdheid of een rechterlijk rijverbod van twee jaar of meer wordt niet zomaar opgelegd. Betrokkene moet een of meerdere ernstige verkeersdelicten hebben begaan, waarbij het bovendien niet alleen over rijden onder invloed hoeft te gaan. Daarom wordt het gerechtvaardigd geacht om in deze gevallen van betrokkene te verlangen dat hij zijn rijvaardigheid en geschiktheid opnieuw aantoot voordat hij weer over een geldig rijbewijs mag beschikken. Dat geldt ook voor de groep notoire verkeersovertreders die bij herhaling kortere ontzeggingen van de rijbevoegdheid krijgen opgelegd en desondanks verkeersdelicten blijven begaan die de oplegging van een (nieuwe) ontzegging van de rijbevoegdheid rechtvaardigen. Om ook deze bestuurders een

halt te kunnen toeroepen, wordt voorgesteld een rijbewijs ongeldig te verklaren indien de houder gedurende een periode van vijf jaar de bevoegdheid tot rijden is ontzegd voor een cumulatieve periode van twee jaar of meer. Hierbij geldt dat deze periode niet onafgebroken hoeft te zijn. Zo wordt voorkomen dat het aantrekkelijk is voor de veroordeelde om de termijn kort te onderbreken middels een verzoek tot tijdelijke teruggave van het rijbewijs. Bij de berekening wordt ten aanzien van de ontzegging van de rijbevoegdheid steeds rekening gehouden met het onvoorwaardelijke deel of het onvoorwaardelijk geworden deel van de ontzegging. Het rechterlijk rijverbod wordt per definitie onvoorwaardelijk opgelegd.

Na afloop van de (al dan niet cumulatieve) ontzegging van de rijbevoegdheid of het rechterlijk rijverbod van twee jaar of meer dient de betrokkene zijn geschiktheid en rijvaardigheid aan te tonen. De betrokkene dient daarvoor een eigen verklaring in (ook wel gezondheidsverklaring genoemd) en moet zijn rijvaardigheid aantonen. Betrokkene zal moeten slagen voor de zwaarste categorie waarvoor het oorspronkelijke rijbewijs geldig was. Als hij daarin slaagt, kan hij opnieuw een rijbewijs aanvragen dat dan ook geldig is voor de lichtere categorieën waarvoor het ongeldig geworden rijbewijs geldig was. De uitwerking hiervan zal worden geregeld in een aanpassing van het Reglement rijbewijzen.

#### *4.4. Afschaffen recidiveregeling voor rijden onder invloed van alcohol*

In 2015 is een evaluatie uitgevoerd naar de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten. Uit deze evaluatie kwam naar voren dat de implementatie en uitvoering van de regeling complex is, de uitvoering niet goed verliep en er twijfels bestonden over de effectiviteit van de regeling (Kamerstukken II 2015/16, 29398, nr. 495). Naar aanleiding van de evaluatie heeft het openbaar ministerie een verbeterplan opgesteld en de maatregelen uit dat plan uitgevoerd. Desondanks blijkt de recidiveregeling voor rijden onder invloed van alcohol geen tot nauwelijks toegevoegde waarde te hebben. Hiervoor zijn verschillende redenen aan te voeren. De eerste is dat er sprake is van overlap met het onderzoek naar de geschiktheid. Ook de eerdergenoemde werkgroep heeft hierop gewezen. Beide regelingen hebben, hoewel de invalshoek een andere is, hetzelfde doel: voorkomen dat personen met teveel alcohol deelnemen aan het verkeer, zeker als zij alcoholafhankelijk of alcoholmisbruiker zijn. In de praktijk blijkt het rijbewijs van ongeveer 90% van de recidivisten al op grond van het onderzoek naar de geschiktheid ongeldig te worden verklaard. Dat is vrijwel de gehele doelgroep van de recidiveregeling. Een nadeel van de recidiveregeling is voorts dat bestuurders die het rijbewijs op grond van de regeling kwijtraken, maar eerder niet ongeschikt zijn verklaard, in beginsel meteen weer een nieuw rijbewijs kunnen aanvragen. Doordat er sprake moet zijn van twee onherroepelijke veroordelingen, gaan veroordeelden bovendien vaak in hoger beroep om een onherroepelijk vonnis uit te stellen en aldus tijd te winnen voordat het rijbewijs van rechtswege ongeldig wordt. Dat leidt tot extra lasten voor de strafrechtketen.

Mede gelet op de hierboven beschreven extra strafrechtelijke maatregelen wordt voorgesteld de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten te schrappen voor rijden onder invloed van alcohol. De hierboven beschreven regeling waarbij de geldigheid van het rijbewijs komt te vervallen na een ontzegging van de rijbevoegdheid of rechterlijk rijverbod van twee jaar of langer (paragraaf 4.3) is een strenger alternatief. De recidiveregeling treedt immers pas in werking als het strafrechtelijke traject is afgerond en er sprake is van een tweede onherroepelijke veroordeling. In de nieuw voorgestelde regeling kan er al na één keer sprake zijn van ongeldigheid van het rijbewijs, mits er sprake is van een ontzegging van de rijbevoegdheid of rechterlijk rijverbod van twee jaar of meer. Bijkomend voordeel is dan dat de beide sancties ook kunnen worden opgelegd voor andere delicten dan alleen rijden onder invloed van alcohol. Voordeel van het rechterlijk rijverbod boven de recidiveregeling is voorts dat als het wordt genegeerd, er vervangende hechtenis mogelijk is. Beide sancties zijn ook mogelijk in andere gevallen dan rijden onder invloed. Verder is het zo dat de rechter in de huidige situatie rekening houdt met de recidiveregeling en hij daarom soms een lagere straf oplegt als hij weet dat het rijbewijs van betrokkene anders zijn geldigheid verliest op grond van de recidiveregeling. Het is dan ook de verwachting dat het afschaffen van de recidiveregeling, naast de verhoging van het strafmaximum voor rijden onder invloed via het

genoemde wetsvoorstel aanscherping strafrechtelijke aansprakelijkheid ernstige verkeersdelicten (Kamerstukken II 2018/19, 35086, nr. A), een opwaarts effect heeft op de opgelegde straffen.

De recidiveregeling ernstige verkeersdelicten is sinds 1 juli 2017 ook van toepassing op drugs in het verkeer (Stb. 2017, 234). Omdat het stelsel voor drugs in het verkeer pas recent in werking is getreden en er nog onvoldoende ervaring is opgedaan met het onderzoek naar de geschiktheid bij drugs, waardoor niet bekend is hoeveel bestuurders geschikt dan wel ongeschikt uit het onderzoek naar de geschiktheid komen, is besloten de recidiveregeling voor drugs in het verkeer (voorlopig) in stand te laten.

#### *4.5. Verlaging grens geschiktheidsonderzoek alcohol*

Mede naar aanleiding van de motie-Visser (Kamerstukken II 2016/17, 29398, nr. 535) is aangekondigd dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat de grenswaarden voor toepassing van het onderzoek naar de geschiktheid zal verlagen door wijziging van de Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid 2011. Hierdoor wordt een grotere groep bestuurders onderworpen aan een geschiktheidsonderzoek alcohol. De grenzen worden als volgt:

- beginnende bestuurders: 1,3 mg/ml of 570 ug/l (onveranderd);
- ervaren bestuurders: 1,3 mg/ml of 570 ug/l (was 1,8 mg/ml resp. 785 ug/l); en
- recidivisten: 1,0 mg/ml of 435 ug/l (was 1,3 mg/ml resp. 570 ug/l).

Zoals eerder aangegeven, kan het rijbewijs worden gezien als een vergunning. Als de houder niet meer voldoet aan de voorwaarden, dan raakt hij die vergunning kwijt. Een van de voorwaarden is dat de houder moet blijven voldoen aan de geschiktheidseisen. Het onderzoek naar de geschiktheid is een effectieve manier om te beoordelen of de houder van een rijbewijs nog voldoet aan de geschiktheidseisen. In geval van alcohol gaat het dan om de beoordeling of de houder alcoholafhankelijk is. Als blijkt dat dit het geval is en de houder niet langer geschikt is, wordt zijn rijbewijs ongeldig verklaard.

Uit cijfers van het CBR blijkt dat van de ervaren bestuurders die een alcoholonderzoek opgelegd krijgen na recidive, in totaal ongeveer 90% ongeschikt wordt verklaard. Het Trimbos-instituut heeft onderzocht wat het verlagen van de grenswaarden van het onderzoek naar de geschiktheid in absolute aantallen betekent voor het aantal bestuurders dat (on)geschikt uit het onderzoek komt. Het is de verwachting dat bij verlaging van het promillage naar 1,3 mg/ml voor ervaren bestuurders, er 703 extra bestuurders ongeschikt worden verklaard en 589 extra bestuurders geschikt. Een verlaging van de grens voor recidivisten naar 1,0 mg/ml leidt naar verwachting tot een ongeschiktheidsverklaring van 1.185 extra bestuurders en een geschiktheidsverklaring van 474 extra bestuurders. Wij verwachten derhalve dat het verlagen van de grenswaarden zal bijdragen aan de verkeersveiligheid. Verlaging van de grens van het onderzoek naar de geschiktheid zal geschieden bij ministeriële regeling. Omdat het verlagen van de grens van het onderzoek een belangrijke maatregel in het totaalpakket aan maatregelen is, wordt er in deze memorie van toelichting wel op ingegaan.

## **5. Uitvoering en financiële consequenties**

### *5.1. Versterken van de effectiviteit en uitvoering*

Uit het onderzoek van de eerdergenoemde werkgroep is gebleken dat er zich knelpunten voordoen in de aanpak van rijden onder invloed van alcohol die de effectiviteit van maatregelen en sancties verminderen. Naast de in paragraaf 4 voorgestelde aanscherping van maatregelen acht de regering het van belang om het stelsel zodanig in te richten dat in het strafrecht zoveel mogelijk rekening kan worden gehouden met het bestuursrechtelijke traject. Door betere informatie-uitwisseling te realiseren tussen het CBR en het OM, kunnen het OM en de rechter rekening houden met het bestuursrechtelijke traject. Op deze manier weet de strafrechter bijvoorbeeld of de desbetreffende bestuurder al een onderzoek naar geschiktheid opgelegd heeft gekregen en of hij al dan niet geschikt is verklaard, zodat hij kan afwegen of hij daarnaast nog een passende en effectieve straf kan opleggen. Om de mogelijkheden voor de verbetering van de informatie-

uitwisseling tussen het CBR en het OM in kaart te brengen, is het CBR en het OM gevraagd hiernaar een uitvoeringstoets te doen.

### *5.2. Handhaving*

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

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

Rijden onder invloed van alcohol in het verkeer controleert de politie door individuele en dynamische controles. Grote alcoholcontroles lijken minder effectief te zijn geworden door het gebruik van sociale media. Desalniettemin blijft het van belang om grootschalige controles uit te voeren in verband met het op peil houden van de subjectieve handhavingsdruk. De politie dient zichtbaar handhavend op te treden. Daarnaast is in de genoemde leidraad de richtlijn 'Stoppen is blazen' opgenomen. Voor het vergroten van de subjectieve pakkans is het belangrijk dat de hoofdregel is dat de politie, naast de gebruikelijke alcoholcontroles, bij iedere staandehouding de bestuurder laat blazen. De arrondissementsparketten kunnen de leidraad voorts gebruiken om de sturing op de verkeershandhaving door de politie te versterken. Ook wordt meer samengewerkt met provincies, gemeenten en andere wegbeheerders. Gezamenlijk wordt zo een zo groot mogelijke bijdrage geleverd aan de verkeersveiligheid.

### *5.3. Financiële en administratieve consequenties*

PM

## **ARTIKELSGEWIJS DEEL**

### **ARTIKEL I**

#### *Onderdelen A, B en C*

De wijzigingen die zijn opgenomen in deze onderdelen houden allen verband met de introductie van het rechterlijk rijverbod in artikel 38v Sr (zie artikel II).

De eerste wijziging (onderdeel A) heeft betrekking op artikel 9, eerste lid, WVV. Door aan dat artikellid toe te voegen dat het aldaar bepaalde ook geldt voor degene die weet of redelijkerwijs moet weten dat hem bij rechterlijke uitspraak een rechterlijk rijverbod is opgelegd, wordt geregeld dat de veroordeelde (ook) geen rijlessen mag volgen of een rijexamen mag doen tijdens de duur van de maatregel.

In die lijn worden ook de artikelen 112 en 115 WVV gewijzigd (onderdelen B en C). De wijziging van artikel 112 WVV bewerkstelligt dat aan degene aan wie een rechterlijk rijverbod is opgelegd, geen rijbewijs kan worden afgegeven gedurende dat verbod. Op grond van artikel 115 WVV is degene die is belast met de afgifte van rijbewijzen, en die in het kader van de aanvraag of de uitreiking van een nieuw rijbewijs of een vervangend rijbewijs de beschikking krijgt over een rijbewijs waarvoor een verplichting tot inlevering bestaat, bevoegd dat rijbewijs in te nemen en

het door te begeleiden naar het betrokken parket van het openbaar ministerie dan wel naar degene bij wie de houder dat rijbewijs had dienen in te leveren. Voor het rechterlijk rijverbod wordt voorzien in een dergelijke inleverplicht in het voorgestelde artikel 38v Sr. Door artikel 115 WvW aan te vullen met een verwijzing naar artikel 38v Sr, kan de bevoegdheid tot inname ook worden toegepast ten aanzien van een rijbewijs wiens houder een rechterlijk rijverbod is opgelegd.

#### *Onderdeel D*

Deze wijziging betreft artikel 123 WvW. Aan het eerste lid is een onderdeel toegevoegd. Daarmee wordt geregeld dat wanneer iemand een rechterlijk rijverbod is opgelegd (voorgesteld artikel 38v Sr, tweede lid, onderdeel e, Sr; zie artikel II), het rijbewijs van die persoon gedurende de maatregel ongeldig is.

Voorts wordt een nieuwe tweede lid ingevoegd waarmee wettelijk wordt geborgd dat een ontzegging van de rijbevoegdheid van twee jaar of langer tot gevolg heeft dat het rijbewijs van de betrokkene zijn geldigheid verliest. Het rijbewijs verliest zijn geldigheid eveneens indien de ontzegging van de rijbevoegdheid in combinatie met eerdere ontzeggingen van de rijbevoegdheid, opgelegd in de vijf jaar voorafgaand aan de veroordeling, twee jaar of meer bedraagt. Hierbij geldt dat deze periode niet onafgebroken hoeft te zijn. Het gaat daarbij steeds om het onvoorwaardelijke deel of het onvoorwaardelijk geworden deel van de ontzegging. De consequentie van de voorgestelde bepaling is dat het rijbewijs definitief ongeldig wordt. De geldigheid kan dan slechts worden herkregen door het doen van een rijexamen in een van de categorieën waarvoor het rijbewijs oorspronkelijk was afgegeven. Hiermee kan pas worden gestart nadat de periode van de rijontzegging is afgerond. Aanvullend zal de geschiktheid moeten worden aangetoond met een onderzoek naar de geschiktheid. Zie over deze wijziging nader paragraaf 4.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

#### *Onderdeel E*

Met dit onderdeel komt de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten te vervallen voor zover deze ziet op rijden onder invloed van alcohol. Deze wijziging is toegelicht in paragraaf 4.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

#### *Onderdelen F en G*

De nieuw in te voegen artikelliden in de artikelen 179 en 179a WvW voorzien in de mogelijkheid voor de strafrechter om een ontzegging van de rijbevoegdheid dadelijk uitvoerbaar te verklaren indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte opnieuw een misdrijf pleegt. Met de term misdrijf moet in het verband van deze artikelen uitsluitend worden gedacht aan misdrijven in het wegverkeer, daaronder verstaan misdrijven die in de Wegenverkeerswet 1994 voordoen, alsmede commune delicten die zich in het wegverkeer voordoen, zoals doodslag (artikel 287 Sr).

#### *Onderdeel H*

In artikel 180, derde lid, WvW is bepaald dat een ontzegging van de rijbevoegdheid ten uitvoer wordt gelegd nadat de veroordeelde een schrijven is betekend waarin het tijdstip van ingang en de duur van de ontzegging, de verplichting tot inlevering van het rijbewijs uiterlijk op dat tijdstip, alsmede het gevolg van niet tijdige inlevering worden medegedeeld. Dit schrijven is strikt genomen ook verplicht als de duur van de opgelegde ontzegging gelijk is aan of korter is dan de aftrek van de termijn dat het rijbewijs is ingevorderd of ingehouden is geweest (artikel 179 WvW). In dat geval blijven er evenwel feitelijk geen dagen over van de ontzegging. Het schrijven zorgt daardoor regelmatig voor onduidelijkheid bij veroordeelden omtrent de vraag of zij nu wel of niet aan het verkeer mogen deelnemen. Om deze onduidelijkheid weg te nemen, wordt voorgesteld het schrijven niet langer te vereisen indien de ontzegging gelijk is aan of korter is dan de aftrek.

### **ARTIKEL II**

Dit artikel voorziet in vastlegging van het rechterlijk rijverbod. Daartoe wordt artikel 38v, tweede lid, Sr aangevuld. Door positionering van het rechterlijk rijverbod in artikel 38v Sr kan de maatregel voor een periode van ten hoogste vijf jaar worden opgelegd (derde lid), kan de rechter

onder bepaalde omstandigheden bevelen dat de maatregel dadelijk uitvoerbaar is (vierde lid) en kan de maatregel worden opgelegd in combinatie met andere straffen of maatregelen (zevende lid (nieuw)). Degene die wordt veroordeeld tot een rechterlijk rijverbod, is verplicht zijn rijbewijs in te leveren bij het openbaar ministerie (voorgesteld zesde lid), tenzij dit reeds is ingevorderd en niet is teruggegeven. De duur van de maatregel duurt voort zolang de veroordeelde zijn rijbewijs niet heeft ingeleverd. Gedurende de periode van het rechterlijk rijverbod is het rijbewijs hoe dan ook ongeldig (zie artikel I, onderdeel E). Het rijverbod is verder toegelicht in paragraaf 4.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

### **ARTIKELN III, IV en V**

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

Het gaat om de volgende regelingen:

III. [het wetsvoorstel digitale melding vermissing rijbewijs];

IV. [de Verzamelwet IenW 2019]; en

V. het voorstel van wet van het lid Hoogland tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Militair Strafrecht in verband met de invoering van een verzwaarde en getrapte regeling voor rijontzeggingen wegens rijden onder invloed en ter verlaging van de ondergrens voor het ongeldig worden van het rijbewijs en voor de verplichte overgifte van het rijbewijs (Wet nuchter op weg).

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

### **ARTIKEL VI**

Het wetsvoorstel voorziet in overgangsrecht voor de regel dat een rijbewijs zijn geldigheid verliest indien een ontzegging van de rijbevoegdheid is opgelegd voor twee jaar of meer (artikel I, onderdeel D). Mede met het oog op de rechtszekerheid is die regel niet van toepassing op een ontzegging van de rijbevoegdheid die is opgelegd voor een strafbaar feit dat is begaan vóór de inwerkingtreding van deze wijziging. Dat geldt ook voor de regel dat eerder opgelegde ontzeggingen van de rijbevoegdheid cumulatief meewegen. Voor ontzeggingen van de rijbevoegdheid, opgelegd voor strafbare feiten gepleegd vóór inwerkingtreding van deze wijziging, blijft artikel 123 WWV van toepassing zoals dat luidde voor de inwerkingtreding. De pleegdatum is als vertrekpunt gekozen, zodat op voorhand duidelijk is welk regime geldt en men niet afhankelijk is van de snelheid waarmee een gerecht een strafzaak afdoet.

Het wetsvoorstel voorziet voorts in overgangsrecht voor de wijziging van de recidiveregeling (artikel I, onderdeel E). Die wijziging is niet van toepassing op strafbare feiten die zijn begaan vóór de inwerkingtreding van de wijziging. Artikel 123b WWV, zoals dat luidde voor de inwerkingtreding, blijft in deze gevallen van toepassing. Zo wordt voorkomen dat bestuurders die nog niet voor een tweede keer (onherroepelijk) zijn veroordeeld voor rijden onder invloed, hun strafrechtelijke procedure nodeloos gaan vertragen of hoger beroep gaan instellen met als doel het uitstellen van een definitieve rechterlijke uitspraak om (zodoende) de dans te ontspringen. Ook hier is de pleegdatum als vertrekpunt gekozen, zodat voor eenieder op voorhand duidelijk is welk regime geldt.

De Minister van Justitie en Veiligheid,