

Aanscherping van de straf voor ernstige verkeersdelicten

Prof. mr. W.H. Vellinga *

20



* Oud A-G bij de Hoge Raad, tevens oud-redacteur van Verkeersrecht.

Bestrafing van verkeersdelicten kan bijzonder lastig zijn. Dat komt onder meer doordat bij verkeersongevallen de mate van schuld en de ernst van de gevolgen niet steeds gelijk op lopen. Soms leidt een enkele aanmerkelijke onoplettendheid tot dood of zwaar lichamelijk letsel¹⁾ en pleegt de bestuurder een misdrijf (art. 6 WVV 1994), soms blijven zeer ernstige misdrijvingen in het verkeer zonder gevolgen en maakt de bestuurder zich louter schuldig aan een overtreding (een gedragsregel van het RVV 1990 of art. 5 WVV 1994). Daardoor maakt de huidige wet in de visie van de regering adequate bestrafing van dergelijke ernstige misdrijvingen zonder gevolgen niet goed mogelijk. Deze opvatting baseert de regering op de uitkomst van een onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen naar de straftoemeting bij ernstige verkeersdelicten.²⁾ Dit onderzoek leidde onder meer tot de conclusie dat er een groot verschil bestaat in straf die iemand opgelegd krijgt voor het maken van slachtoffers door zeer gevaarlijk rijgedrag en de straf voor iemand die met hetzelfde gedrag door een gelukkig toeval niemand letsel toebrengt. Hierdoor, aldus de onderzoekers, is sprake van een “strafgat” tussen (zeer) gevaarlijk rijgedrag zonder en (zeer) gevaarlijk rijgedrag met

1. Fleur van der Bij wijst er in de Volkskrant van 2 februari 2019 op dat verkeersongevallen een bijzondere categorie binnen het recht zijn omdat er een situatie kan ontstaan met alleen maar slachtoffers.
2. *Ernstige verkeersdelicten*, Rijksuniversiteit Groningen, 2017 WODC, Ministerie van Justitie.

rafrechtelijke aansprakelijkheid elicten

gevolgen.³⁾ Dit “strafgat” wenst de regering in het wetsvoorstel tot aanscherping van de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor ernstige verkeersdelicten te dichtten met een nieuw art. 5a WVV 1994, een misdrijf, dat straf stelt op zeer gevaarlijk rijgedrag zonder gevolgen.⁴⁾ Door vervolgens te bepalen dat schending van het nieuwe art. 5a roekeloosheid oplevert, wordt beoogd te verduidelijken waarin roekeloosheid als zwaarste vorm van schuld⁵⁾ bij dood of zwaar lichamenteel letsel door schuld (art. 6 jo. 175 WVV 1994) kan bestaan.

Het onderzoek naar de straftoemeting bij ernstige verkeersdelicten laat verder zien dat bij bepaalde verkeersovertredingen het huidige strafmaximum niet de in de rechtspraak benodigde ruimte biedt. Daarom stelt de regering voor de maximumstraf voor enkele verkeersdelicten te verhogen.

Het wetsvoorstel is mede ingegeven door een onderzoek van Intervict (Tilburg University)⁶⁾ over de beleving door slachtoffers van de berechting van verkeersdelicten. Zij bleken in meerderheid ontevreden over zowel de kwalificatie van het delict als de opgelegde straf.⁷⁾

1. De voorgestelde wijzigingen van de Wegenverkeerswet 1994

Art. 5a jo. 176 lid 1 nieuw WVV 1994 stelt een gevangenisstraf van twee jaar of een geldboete van de vierde categorie op uitgesproken gevaarlijk verkeersgedrag, zoals opzettelijk gevaarlijk inhalen waardoor levensgevaar of zwaar lichamenteel letsel voor een ander te duchten is. Daarnaast kan de rijbevoegdheid worden ontzegd voor de duur van vijf jaar (art. 179 lid 1 nieuw WVV 1994). Tegelijk wordt ook de straf op art. 5 WVV 1994 (de veiligheid op de weg in gevaar brengen of verkeer op de weg hinderen) verhoogd van twee maanden hechtenis en een geldboete van de tweede categorie naar hechtenis van zes maanden en een geldboete van de derde categorie (art. 177 lid 1 nieuw). Voorts brengt de gelijkstelling van overtreding van het nieuwe art. 5a WVV 1994 aan roekeloosheid als zwaarste vorm van schuld (art. 175 lid 2 nieuw) een verduubeling mee van de maximaal op te leggen gevangenisstraf in geval van dood of zwaar lichamenteel letsel door schuld (van drie jaar respectievelijk een jaar en zes maanden naar zes jaar respectievelijk drie jaar). Die strafverhoging in geval van roekeloosheid is overigens niet nieuw. Deze staat reeds in de bestaande wet. Nieuw is dat het wetsvoorstel ondubbelzinnig tot uitdrukking brengt wanneer in de ogen van de Minister in elk geval van roekeloosheid sprake is. Daarmee wil hij bereiken

dat roekeloosheid ruimer wordt toegepast dan binnen de door de Hoge Raad getrokken grenzen mogelijk is. Zie hierover o.m. VR 2017, editie 7/8, p. 246 e.v.

Voor rijden onder invloed acht de Minister de maximumstraf in vergelijking met omringende landen, mede gelet op het gevaar dat aan rijden onder invloed is verbonden, te laag. Daarom wordt deze verhoogd van ten hoogste drie maanden gevangenisstraf of een geldboete van de derde categorie (art. 176 lid 4; thans € 8.300) naar één jaar gevangenisstraf of een geldboete van de vierde categorie (art. 176 lid 2 nieuw; thans € 20.750).⁸⁾ Voor rijden tijdens ontzegging en rijden na ongeldigverklaring van het rijbewijs wordt met het oog op de verkeersveiligheid de ten hoogste op te leggen straf verhoogd tot een gevangenisstraf van een jaar of geldboete van de vierde categorie (art. 176 lid 2 nieuw).⁹⁾

Doorrijden na ongeval wordt onder de huidige wet bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de derde categorie, ongeacht of bij het ongeval al dan niet dood of letsel is opgetreden. Dat laatste acht de Minister gelet op de resultaten van het onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen niet juist. Zijns inziens dient zwaarder te worden gestraft indien bij het ongeval dood of letsel is opgetreden. Daarom worden de onderdelen a en b van art. 7 lid 1 WVV 1994 gesplitst in drie onderdelen, a) doorrijden na een ongeval waarbij



Straf stellen op zeer gevaarlijk rijgedrag zonder gevolgen.



3. *Kamerstukken II*, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 1, 2.
4. *Kamerstukken II*, 2018-2019, 35 086, nr. 2.
5. HR 15 oktober 2013, ECLI:NL:HR:2013:959, NJ 2014/27 m.nt. N. Keijzer, VR 2014/3, AA20140118, m.nt. T. Kooijmans.
6. *Verkeersslachtoffers. Over de strafrechtelijke reactie op (ernstige) verkeersdelicten*, Tilburg University, Tilburg, december 2016.
7. *Kamerstukken II*, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 2.
8. *Kamerstukken II*, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 16.
9. De vermelding van de boetecategorie in de memorie van toelichting, categorie III, (*Kamerstukken II*, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 16) is niet juist. In het nieuwe art. 176 lid 2 wordt de boetecategorie bepaald op categorie IV. Deze misslag komt terug in het overzicht op p. 18 van de memorie van toelichting.



Nadere invulling van begrip roekeloosheid als zwaarste vorm van culpa.



een ander is gedood of een ander letsel is toegebracht, b) doorrijden na een ongeval waarbij een ander schade is toegebracht, en c) doorrijden na een ongeval terwijl een daarbij gewonde derde in hulpeloze toestand wordt achtergelaten. Op onderdeel b) blijven de huidige straffen gehandhaafd, op onderdelen a) en c) worden straffen gesteld van ten hoogste een jaar gevangenisstraf of geldboete van de vierde categorie (art. 176 lid 2 nieuw).

Aan art. 43b Sr wordt toegevoegd “de misdrijven omschreven in de Wegenverkeerswet 1994”. Daarmee wordt verzekerd dat de regeling van verhoging van de vrijheidsstraf met een/derde in geval van recidive binnen vijf jaar (art. 43a Sr) ook op verkeersmisdrijven van toepassing wordt.

2. De kern van het wetsvoorstel

Het voorgestelde art. 5a vormt de kern van het wetsvoorstel. Deze bepaling voorziet immers niet alleen in zwaardere bestraffing van zeer gevaarlijk verkeersgedrag maar geeft ook nadere invulling aan het begrip roekeloosheid als zwaarste vorm van culpa. De voorgestelde bepaling luidt:

Het is een ieder verboden opzettelijk zich zodanig in het verkeer te gedragen dat de verkeersregels in ernstige mate worden geschonden waardoor daarvan levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamelijk letsel voor een ander te duchten is. Als zodanige verkeersgedragingen kunnen onder meer de volgende gedragingen worden aangemerkt:

- a. onvoldoende rechts houden op onoverzichtelijke plaatsen;
- b. gevaarlijk inhalen;
- c. negeren van een rood kruis;
- d. over een vluchtstrook rijden waar dit niet is toegestaan;
- e. inhalen voor of op een voetgangersoversteekplaats;
- f. niet verlenen van voorrang;
- g. overschrijden van de krachtens deze wet vastgestelde maximumsnelheid;
- h. zeer dicht achter een ander voertuig rijden;
- i. door rood licht rijden;
- j. tegen de verkeersrichting inrijden;
- k. tijdens het rijden een mobiele telefoon vasthouden;
- l. niet opvolgen van verkeersaanwijzingen van daartoe op grond van deze wet bevoegde personen;
- m. soortgelijke gedragingen als die onder a tot en met l genoemd.

De wetgever heeft zich bij de formulering van deze bepaling laten inspireren¹⁰ door (in het bijzonder het eerste lid, aanhef en onder 2 van) § 315c StGB, luidende:

- (1) Wer im Straßenverkehr
 1. (...)
 2. grob verkehrswidrig und rücksichtslos
 - a) die Vorfahrt nicht beachtet,
 - b) falsch überholt oder sonst bei Überholvor-

- gängen falsch fährt,
- c) an Fußgängerüberwegen falsch fährt,
- d) an unübersichtlichen Stellen, an Straßenkreuzungen, Straßeneinmündungen oder Bahnübergängen zu schnell fährt,
- e) an unübersichtlichen Stellen nicht die rechte Seite der Fahrbahn einhält,
- f) auf Autobahnen oder Kraftfahrstraßen wendet, rückwärts oder entgegen der Fahrtrichtung fährt oder dies versucht oder
- g) haltende oder liegengebliebene Fahrzeuge nicht auf ausreichende Entfernung kenntlich macht, obwohl das zur Sicherung des Verkehrs erforderlich ist, und dadurch Leib oder Leben eines anderen Menschen oder fremde Sachen von bedeutendem Wert gefährdet, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) (...)

(3) Wer in den Fällen des Absatzes 1

1. die Gefahr fahrlässig verursacht oder
2. fahrlässig handelt und die Gefahr fahrlässig verursacht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

Art. 5a komt in zoverre overeen met § 315c StGB dat beide bepalingen opzet eisen. Het opzet in art. 5a is gericht op het in ernstige mate schenden van de gedragsregels, het opzet in § 315c StGB op het “grob verkehrswidrig und rücksichtslos” plegen van de daarin genoemde verkeersovertredingen.¹¹ De Duitse bepaling vraagt voorts opzet of culpa ten aanzien van het gevaar¹², art. 5a naar de uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever niet.¹³ De in art. 5a opgesomde gedragingen zijn niet limitatief, die in § 315c StGB wel. § 315c StGB heeft alleen betrekking op de daarin genoemde misdrijven zoals geen voorrang verlenen voor zover deze “grob verkehrswidrig und rücksichtslos” zijn begaan, de in de tweede volzin van art. 5a genoemde gedragingen zoals geen voorrang verlenen leveren naar de tekst van de wet gerekend het in ernstige mate overtreden van de verkeersregels op, ongeacht of daadwerkelijk van het in ernstige mate overtreden van de gedragsregels sprake is.¹⁴ Deze verschillen komen bij de hierna volgende bespreking van de bestanddelen van art. 5a verder aan de orde.

Het sluitstuk van de voorgestelde regeling wordt gevormd door toevoeging aan art. 175 lid 2 WVV 1994 van een tweede volzin, luidende “Van roekeloosheid is in elk geval sprake als het gedrag tevens als een overtreding van artikel 5a kan worden aangemerkt.”

3. De bestanddelen van art. 5a

3.1. in ernstige mate schenden van de verkeersregels

Art. 5a behelst een verbod van gedragingen in het verkeer van zodanige aard dat de verkeers-

10. Kamerstukken II, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 6.
 11. § 315c jo. 15 en 16 StGB. Zie verder o.m. Kristian Kühl, Strafrecht, Allgemeiner Teil, 6. Auflage, Verlag Vahlen München 2008, p. 4, Rn 12, en Pegel, Münchener Kommentar zum StGB, 3. Auflage 2019, § 315c, II. Subjektiver Tatbestand.
 12. Zie vorige noot.
 13. Kamerstukken II, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 12.
 14. Zie naast de tekst van de voorgestelde bepaling Kamerstukken II, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 11 bovenaan: “Het voorstel komt er in de kern op neer dat de strafbaarstelling bestaat uit een niet-limitatieve opsomming van concrete verkeersovertredingen die (reeds) afzonderlijk strafbaar zijn gesteld.”

regels in ernstige mate worden geschonden. Wat onder schenden van de verkeersregels moet worden verstaan is duidelijk, maar dat geldt niet meteen voor het “in ernstige mate”.¹⁵ Gaat het hier om veelvuldigheid van de overschrijding, duur van de overschrijding of mate van overschrijding, en, dan nog, wanneer is die schending zo groot dat deze als ernstig moet worden aangemerkt?

3.2. *de opsomming van verkeersgedragingen als maatstaf voor “in ernstige mate”*

In de tweede volzin van de bepaling wordt een aantal gedragingen genoemd. Deze gedragingen kunnen volgens de tekst van de voorgestelde bepaling worden aangemerkt “als zodanige gedragingen”, te weten de gedragingen waar de eerste volzin het oog op heeft. Dat zijn gedragingen in het verkeer die het in ernstige mate schenden van de verkeersregels inhouden. Met “zodanige gedragingen” wordt niet mede verwezen naar het in de eerste volzin beschreven opzet en evenmin naar het veroorzaken van gevaar voor dood of zwaar lichamenlijk letsel. Dat volgt uit de voorbeelden, genoemd in de tweede volzin. Deze hoeven immers niet opzettelijk te zijn verricht en evenmin tot gevaar voor dood of zwaar lichamenlijk letsel te hebben geleid.

De in de tweede volzin opgesomde gedragingen zijn dus gedragingen die in de ogen van de wetgever in ernstige mate schenden van de verkeersregels opleveren. Deze opsomming geeft echter geen houvast voor een nadere duiding van het begrip “in ernstige mate”. Niet ieder geen voorrang verlenen, ongeoorloofd rijden over een vluchtstrook, rijden door rood licht of overtreding van de maximumsnelheid levert immers een ernstige schending van verkeersregels op. Voor het overtreden van de maximumsnelheid springt dit meteen in het oog. Van een overschrijding van de maximumsnelheid met enkele kilometers kan moeilijk worden gezegd dat verkeersregels in ernstige mate worden geschonden.¹⁶ Maar ook de andere gedragingen brengen niet steeds zonder meer mee dat de verkeersregels in ernstige mate worden geschonden. Zo kan invoegen op een snelweg bij grote verkeersdruk niet altijd geschieden zonder dat andere weggebruikers hun snelheid enigszins verminderen of van rijbaan wisselen (art. 54 RVV 1990) en wordt door invoegen op een voorrangsweg waardoor voorrangsgerechtigd verkeer de snelheid enigszins moet aanpassen in feite de voorrangverplichting (art. 62 jo. bord B6 bijlage I RVV 1990) geschonden. De Duitse bepaling kent dit probleem niet. In § 315c StGB valt het geen voorrang verlenen etc. pas onder de strafbepaling wanneer dit “grob verkehrswidrig und rücksichtslos” is geschied.

Het voorgaande betekent dat de in de tweede volzin beschreven gedragingen ten onrechte zonder voorbehoud worden aangemerkt als gedragingen die in ernstige mate schenden van de verkeersregels opleveren. Zou deze opsom-

ming gehandhaafd blijven – zie over de betrekkelijke betekenis daarvan 3.4, 3.6, 3.13 – dan zou naar het model van § 315c StGB met zoveel woorden in de tekst van de wet tot uitdrukking dienen te worden gebracht dat het gaat om die gedragingen voor zover deze het in ernstige mate schenden van de verkeersregels opleveren.

3.3. *de interactie tussen verkeersdeelnemers*

In de opsomming van overtredingen die schending van het verbod van art. 5a opleveren, wordt eraan voorbijgegaan dat de afwikkeling van het wegverkeer geschiedt in de vorm van interactie tussen verkeersdeelnemers aan de hand van verkeersregels, gewoonten, opgewekte verwachtingen, vertrouwen op naleving van de verkeersregels door medeweggebruikers en, in relatie daarmee, het (geoorloofd) nemen van risico met het oog op bevordering van de doorstroming van het verkeer. Dit betekent dat het gedrag van andere verkeersdeelnemers mede bepaalt of er inderdaad van in ernstige mate schenden van gedragsregels sprake is. Ik denk bijvoorbeeld aan het geval van de automobilist die rijdend op een weg buiten de bebouwde kom wordt geconfronteerd met een grote aanhangwagen die staat geparkeerd op zijn weghelft, in een voor hem onoverzichtelijke bocht, terwijl ter plaatse, naar hij heeft gezien, op het wegdek een doorgetrokken streep is aangebracht. Rijdt hij om de aanhangwagen heen dan overtreedt hij opzettelijk het verbod een doorgetrokken streep te overschrijden en zich in een onoverzichtelijke bocht op de linker weghelft te begeven. Maar neemt hij wel een geoorloofd risico in het licht van de verplichting de vrijheid van het verkeer op de weg niet te belemmeren? Deze vraag ligt scherper naarmate hem achteropkomende automobilisten wel dit risico nemen en aan het blijven staan achter de aanhangwagen ook risico's zijn verbonden. Mag hij verwachten dat tegemoetkomende bestuurders inzien dat de plaats van de aanhangwagen een gevaar scheidt waarop zij moeten anticiperen, zeker wanneer andere bestuurders onze automobilist zijn voorgegaan en dus een waarschuwing voor de tegemoetkomende bestuurder kunnen zijn geweest? Wordt één van deze vragen met ja beantwoord, dan is van ernstige schending van de gedragsregels geen sprake. Daarvan is ook geen sprake wanneer iemand binnen de bebouwde kom achteruit vanuit een uitrit de weg oprijdt op het ogenblik dat dat veilig kan maar hij deze manoeuvre niet kan voltooien voordat bestuurders van voertuigen op de weg hem, terwijl hij de weg blokkeert, zo dicht zijn genaderd dat zij snelheid moeten verminderen of moeten stoppen om de voltooiing van de manoeuvre mogelijk te maken. Moeten de bestuurders van de voertuigen op de weg vaart minderen of kunnen zij royaal op tijd stoppen, dan zou ik van in ernstige mate schenden van de gedragsregels, in het bijzonder van art. 54 RVV 1990, niet durven spreken. De intensiteit van het verkeer gepaard aan de weginrichting maken het niet mogelijk dat een dergelijke manoeuvre altijd wordt uitgevoerd zonder dat een ander ernstig wordt gehinderd.



Het in ernstige mate schenden van verkeersregels.



15. Zie daarover het Advies van de NVvR van 15 mei 2018, onder het kopje “in ernstige mate”.

16. *Kamerstukken II*, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 12.

3.4. “in ernstige mate” in relatie tot de omstandigheden van het geval

Of sprake is van in ernstige mate schenden van verkeersregels hangt dus af van de omstandigheden van het geval. Bij sommige overtredingen kan de duur van de overtreding van belang zijn, zoals bij het negeren van een rood kruis.¹⁷⁾ Van andere overtredingen als geen voorrang verlenen of gevaarlijk inhalen kan moeilijk worden gezegd dat deze zich gedurende een bepaalde tijd voordoen. Dan zal het ernstige van de overtreding moeten worden gezocht in het gevaar dat deze oproept c.q. de mate waarin andere verkeersdeelnemers moeten ingrijpen om een gevaar te bezweren. Zo lijkt mij gevaarlijk inhalen waardoor een tegenligger wordt gedwongen naar de berm uit te wijken van ernstiger aard dan gevaarlijk inhalen dat een tegenligger slechts dwingt even in te houden. Bij deze uitleg wordt het “in ernstige mate” gerelateerd aan het gevaar dat in die overtredingen in de concrete omstandigheden van het geval besloten ligt, een element dat overigens ook tot uitdrukking komt in de hierna te bespreken eis dat het gedrag concreet gevaar moet hebben opgeleverd.

3.5. relativering van de opsomming van de tweede volzin

De in de tweede volzin van art. 5a opgesomde gedragingen geven dus onvoldoende houvast voor nadere invulling van het “in ernstige mate”. Daarom heb ik mij afgevraagd of de nieuwe bepaling niet zo bedoeld is dat deze het oog heeft op flagrante schendingen van de verkeersregels, dus op uitzonderlijk ernstige schendingen van de gedragsregels. De reden daarvoor is dat art. 5a is geënt op het bepaalde in § 315c StGB. Daarin wordt voor strafbaarheid geëist dat de gedragingen “grob verkehrswidrig und rücksichtslos” zijn verricht. Die eis duidt op uitzonderlijk ernstige schending van gedragsregels.¹⁸⁾ Door het “in ernstige mate” zo uit te leggen, of liever nog door dit te vervangen door het begrip “in flagrante¹⁹⁾ strijd met een behoorlijke afwikkeling van het wegverkeer”, wordt bereikt dat er ook een helderder onderscheid kan worden gemaakt tussen gedragingen die onder het bereik van art. 5 WVV 1994 doch niet onder dat van art. 5a vallen, en gedragingen die van zo uitzonderlijke aard zijn dat zij wel onder art. 5a vallen. Onder art. 5 WVV 1994 vallen volgens de memorie van toelichting immers “verkeershufters”²⁰⁾, dus art. 5a moet op uitzonderlijker schendingen van de verkeersregels slaan.

3.6. soortgelijke gedragingen

Art. 5a onder m spreekt van “soortgelijke gedragingen”. Dit begrip roept de vraag op wat in deze context maakt dat een gedraging als “soortgelijk” kan worden aangemerkt. Zo op het oog lopen de beschreven gedragingen nogal uiteen. De meeste gedragingen hebben betrekking op het manoeuvreren in het verkeer: a t/m j. Het tijdens het rijden een mobiele telefoon vasthouden (k) of het

niet opvolgen van verkeersaanwijzingen van daartoe op grond van deze wet bevoegde personen (l) zijn echter van andere aard. De soortgelijkheid van de opgesomde gedragingen moet er kennelijk in worden gezocht dat het gaat om gedragingen in het verkeer die voor anderen gevaar kunnen opleveren. Want potentieel gevaarlijk zijn die gedragingen allemaal en juist daarom zijn zij verboden. Op dat punt is overigens enige aarzeling op zijn plaats met betrekking tot het niet opvolgen van verkeersaanwijzingen. Met het niet in de wet omschreven begrip “verkeersaanwijzingen” wordt kennelijk bedoeld op de aanwijzingen die mondeling of met gebaren worden gegeven door daartoe bevoegde personen (art. 82 RVV 1990). Dat kunnen aanwijzingen zijn ter bevordering van de verkeersveiligheid, maar bijvoorbeeld ook om inzage van het rijbewijs te krijgen (art. 160 lid 1 WVV 1994). Nu spreekt art. 5a niet van “aanwijzingen” maar van “verkeersaanwijzingen”. Dat begrip lijkt beperkter dan “aanwijzingen”. Is daarom met het niet in de wet beschreven begrip “verkeersaanwijzingen” bedoeld dat het gaat om aanwijzingen die betrekking hebben op de afwikkeling van het verkeer?

Overigens sluit de nieuwe bepaling niet uit dat onder verkeersgedragingen ook gedragingen worden begrepen die niet soortgelijk zijn aan de opgesomde. Dat komt tot uitdrukking in de aanhef van de tweede volzin waarin wordt gesproken van “onder meer”.

De keuze voor een niet-limitatieve opsomming van verkeersgedragingen is een gelukkige. Zie VR 2017, p. 255 voor een geval waarin de Duitse rechter aanliep tegen de wrange gevolgen van een opsomming in § 315c StGB, die wél limitatief is. Maar de vraag blijft of aan de opsomming, die nu wordt voorgesteld, enige betekenis kan worden gehecht.

3.7. verkeersgedragingen

De nieuwe bepaling introduceert een begrip dat de huidige wet niet kent: “verkeersgedragingen”. Gelet op de opsomming van dergelijke gedragingen in de tweede volzin van de nieuwe bepaling lijkt onder “verkeersgedraging” een gedraging te worden verstaan in strijd met enige verkeersregel zoals vervat in Hoofdstuk II RVV 1990 of van een ander voorschrift uit de verkeerswetgeving.²¹⁾ Dan wordt er echter aan voorbijgegaan dat in de aanvang van de tweede volzin met “zodanige” wordt verwezen naar gedragingen waarover in de eerste volzin wordt gesproken, gedragingen van zodanige aard “dat de verkeersregels in ernstige mate worden geschonden”. Zou het begrip “verkeersgedraging” dan zo moeten worden uitgelegd dat het beperkt is tot laatstgenoemde gedragingen? Dit dilemma kan eenvoudig worden opgelost door het begrip “verkeersgedragingen” in de aanvang van de tweede volzin te laten vallen. Deze komt dan te luiden: ‘Als zodanig kunnen onder meer de volgende gedragingen worden aangemerkt:’.



‘Verkeersgedragingen’;
een nieuw geïntro-
duceerd begrip in het
wetsvoorstel.



17. Kamerstukken II, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 12.

18. Zie ook het rapport Ernstige verkeersdelicten, Rijksuniversiteit Groningen, 2017 WODC, Ministerie van Justitie p. 408, 409.

19. Het begrip “flagrant” komt ook elders voor. Zie de uitleveringsrechtspraak, waarin wordt gesproken van flagrante inbreuk op enig aan de verdachte toekomend recht uit hoofde van art. 6 EVRM (bijvoorbeeld HR 26 april 2011, ECLI:NL:HR:2011:BQ0838).

20. Kamerstukken II, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 17.

21. Hoofdstuk II RVV 1990 spreekt van ‘verkeersregels’. De memorie van toelichting gaat uit van een uitgebreider begrip ‘verkeersregels’ (Kamerstukken II, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 13 bovenaan): “De gedragingen zijn gevat in algemeentalige bewoordingen die telkens de niet-naleving van een voorschrift uit de verkeerswetgeving (regelgeving zoals vervat in onder meer het RVV 1990 daar- onder begrepen) beschrijven.”

3.8. een complex van gedragingen als vereiste voor overtreding van art. 5a?

Het in art. 5a vervatte verbod is beperkt tot gedragingen in het verkeer die bestaan in “het in ernstige mate” schenden van “de verkeersregels”. Is daarmee bedoeld dat het moet gaan om een complex van overtredingen van gedragsregels? Dat lijkt inderdaad het geval. Zoals het in de memorie van toelichting heet: “Bij het voorgestelde artikel 5a WVW 1994 gaat het om een samenstel van gedragingen.”²²⁾ en “Het gaat hier om een misdrijf met een (hoog) strafmaximum van twee jaar, terwijl het zeer gevaarlijke rijgedrag – door een samenstel van gedragingen – niet heeft geleid tot een ongeval.”²³⁾

Dat het voorgestelde art. 5a WVW 1994 betrekking heeft op een samenstel van gedragingen komt ook tot uitdrukking in de voorbeelden van overtreding van art. 5a, die in de memorie van toelichting worden genoemd. “Strafbaarheid zou bijvoorbeeld onder het nieuwe artikel 5a WVW 1994 kunnen worden aangenomen wanneer een verdachte tijdens het rijden zijn mobiele telefoon vasthoudt, de maximumsnelheid aanzienlijk overschrijdt, rode lichten negeert, zich op de verkeerde wegheeft begeeft, terwijl zeer goed voorstelbaar was dat een (dodelijk) ongeval kon plaatsvinden.”²⁴⁾ Zo ook het voorbeeld van slingerend over de weg rijden met ruime overschrijding van de maximumsnelheid en daarbij onvoldoende rechts houden of het voorbeeld van veel te hard rijden bij gevaarlijke kruisingen zonder rekening te houden met andere weggebruikers.²⁵⁾ Zoals in de memorie van toelichting wordt gesteld²⁶⁾ gaat het om het begaan van dikwijls aaneengesloten ernstige verkeersovertredingen.

3.9. opzettelijk

Ook al is sprake van gedragingen waardoor de verkeersregels in ernstige mate worden geschonden, dan komt art. 5a daarmee nog niet automatisch in beeld. Art. 5a stelt immers als eis dat het zich zodanig in het verkeer gedragen dat de verkeersregels in ernstige mate worden geschonden opzettelijk geschiedt. Naar gevoeglijk kan worden aangenomen wordt deze eis gesteld omdat het in art. 5a strafbaar gestelde feit een misdrijf is (art. 176 lid 1 nieuw jo. 178 WVW 1994). En omdat het opzet in de tekst aan het “zich zodanig in het verkeer gedragen dat de verkeersregels in ernstige mate worden geschonden” vooraf gaat, moet dat opzet niet alleen zijn gericht op het verrichten van de gedraging, maar ook op het daarmee in ernstige mate schenden van “de verkeersregels”.²⁷⁾ Opzettelijk geen voorrang verlenen en te snel rijden is dus niet voldoende, het opzet moet ook zijn gericht op het in ernstige mate schenden van de voorrangverplichting dan wel op het in ernstige mate overschrijden van de maximumsnelheid. Zoals in de memorie van toelichting wordt gesteld, is er bewust voor gekozen dat het opzet in de delictomschrijving betrekking heeft op de

schending van de verkeersregels alsmede op de ernstige mate daarvan.²⁸⁾

3.10. bewijs van het opzet

Het valt op dat in art. 5a anders dan in het Duitse voorbeeld niet mede is gekozen voor een culpose delictsvorm. Daardoor wordt een niet te verwaarlozen bewijsprobleem binnengehaald.²⁹⁾ Het lastige is namelijk dat de in de tweede volzin van art. 5a opgesomde gedragingen vrijwel alle ook door onvoorzichtigheid of onoplettendheid kunnen worden begaan.³⁰⁾ Voor opzettelijk geen voorrang verlenen is vereist dat de overtreder de bestuurder aan wie hij geen voorrang heeft verleend, heeft gezien of bewust het risico op de koop toe heeft genomen dat hij een andere bestuurder geen voorrang zou verlenen (voorwaardelijk opzet).³¹⁾ De ontkenning de andere bestuurder te hebben gezien kan in voorkomende gevallen ongelooftwaardig zijn, maar daarmee is het bewijs van dat zien nog niet geleverd. Ook al had de verdachte die bestuurder moeten zien, dan is daarmee nog niet gezegd dat hij deze heeft gezien. Bewijs van voorwaardelijk opzet zal veelal afstuiten op de overweging dat de verdachte ook zelf groot gevaar heeft gelopen en het niet voor de hand ligt dat hij dat gevaar willens en wetens heeft aanvaard. In deze in het Porsche-arrest³²⁾ geïntroduceerde opvatting³³⁾ wordt ondanks de daarop geleverde kritiek door de Hoge Raad volhard.³⁴⁾ Tenzij de verdachte bekent de andere bestuurder te hebben gezien, kan alleen het bewijsvermoeden dat het niet anders kan zijn dan dat de verdachte de andere bestuurder heeft gezien hier soelaas bieden. Een eenvoudig begaanbare weg is dit echter veelal niet omdat onoplettendheid en onachtzaamheid onlosmakelijk aan verkeersdeelname door de mens verbonden zijn.

De memorie van toelichting doet over het bewijs van het opzet nogal luchtig. “Een aantal (...) gedragingen – overschrijding van de maximumsnelheid, zeer dicht achter een ander voertuig rijden of het vasthouden van een mobiele telefoon – kunnen (...) niet anders dan opzettelijk worden gepleegd.”³⁵⁾ Per ongeluk vasthouden van de mobiele telefoon laat zich inderdaad moeilijk denken, zeer dicht achter een ander voertuig rijden zal doorgaans ook opzettelijk geschieden, maar overschrijding van de maximumsnelheid? Daar kan bewust voor worden gekozen, maar het kan evenzeer berusten op onoplettendheid, hetzij t.a.v. de bebording ter plaatse hetzij ten aanzien van de gereden snelheid. Inderdaad is het zo dat, zoals in de memorie van toelichting wordt gesteld³⁶⁾, een verklaring van de verdachte dat hij de snelheidsborden niet heeft gezien, niet aan het bewijs van het opzet op de snelheidsovertreding in de weg behoeft te staan. Een ontkenning staat immers in zijn algemeenheid niet aan bewijs van een strafbaar feit in de weg. Het bewijs van het opzet is daarmee echter nog niet geleverd. Aan geen voorrang verlenen, gevaarlijk inhalen, negeren van een rood kruis, inhalen voor of op een voetgangersoversteekplaats, door



Een complex van overtredingen van gedragsregels.



22. Kamerstukken II, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 13.
23. Kamerstukken II, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 11.
24. Kamerstukken II, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 6. Dit voorbeeld is overigens onduidelijk omdat niet helder wordt of het hier gaat om een opsomming van gedragingen, die samen tot overtreding van art. 5a leiden, of dat dat bedoeld is te gelden voor ieder van de genoemde overtredingen. De hierna genoemde voorbeelden wijzen op het eerste. In andere richting wijst het antwoord op een opmerking van de NOvA, Kamerstukken II, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 12.
25. Kamerstukken II, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 8.
26. Kamerstukken II, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 5.
27. Kamerstukken II, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 11, 12.
28. Kamerstukken II, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 11.
29. Van den Brink, raadsheer in de Hoge Raad, geeft in *Trema* 2018/3 reeds een schot voor de boeg.
30. De NOvA vestigt daarop in haar advies, p. 6, uitdrukkelijk de aandacht.
31. In dezelfde zin het commentaar van de NVvR van 15 mei 2018 onder het kopje “opzettelijk”.
32. HR 15 oktober 1996, *NJ* 1997/199, m.nt. A.C. 't Hart.
33. Het Porsche-arrest ging weliswaar over de vraag naar opzet op de dood van de inzittenden van de tegemoetkomende auto, maar ook in geval het gaat om opzettelijk gevaarlijk inhalen rijst de vraag of iemand dat opzet op het gevaar wel heeft wanneer hij als bestuurder van een personenauto het gevaar loopt door een tegemoetkomende vrachtauto te worden verpletterd.
34. O.a. HR 5 december 2006, ECLI:NL:HR:2006:AZ1668, *NJ* 2006/663 t.a.v. spookrijder, HR 24 januari 2017, ECLI:NL:HR:2017:60, *NJ* 2017/375, m.nt. B.F. Keulen.
35. Kamerstukken II, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 12.
36. Kamerstukken II, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 12.

rood licht rijden en het niet opvolgen van verkeersaanwijzingen ligt veelal onoplettendheid of een verkeerde taxatie van gedrag van andere verkeersdeelnemers ten grondslag. Zo kan gevaarlijk inhalen berusten op verkeerde inschatting van de snelheid van het tegemoetkomende voertuig, door rood licht rijden op verkeerde inschatting van de duur van het gele verkeerslicht in relatie tot remweg en gereden snelheid of op het geheel over het hoofd zien van het verkeerslicht. Juist die omstandigheid maakt het bewijs van het geëiste opzet uitgesproken lastig.

3.11. levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamenlijk letsel voor een ander te duchten

Van overtreding van art. 5a is pas sprake als het opzettelijk in ernstige mate schenden van de verkeersregels meebrengt dat daarvan levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamenlijk letsel voor een ander te duchten is. Deze zinsnede is kenmerkend ontleend aan art. 157, aanhef en onder 2^o, Sr. Van dat te duchten gevaar is sprake wanneer het levensgevaar of het gevaar voor zwaar lichamenlijk letsel ten tijde van de gedraging naar algemene ervaringsregels voorzienbaar moet zijn geweest. In de regel zal van dat laatste geen sprake zijn indien zich ten tijde van die gedraging geen personen in de nabijheid bevonden.³⁷⁾ Ook gezien de voorbeelden die hiervan in de memorie van toelichting zijn gegeven³⁸⁾ – andere weggebruikers die moeten uitwijken of wegspringen – moet hier worden gedacht aan concreet aanwijsbaar gevaar. Zo wordt in de memorie van toelichting ook gesteld dat een dronken vrachtwagenchauffeur die op enig moment veel te hard rijdt, terwijl hij tijdens de rit niemand tegenkomt, zeker niet zonder meer valt onder het bereik van artikel 5a WVV 1994.³⁹⁾

3.12. opzet en gevaar

Naar uitdrukkelijk in de memorie van toelichting staat vermeld, wordt – anders dan de wettekst zou doen vermoeden – niet geëist dat het opzet op het veroorzaken van het gevaar gericht is.⁴⁰⁾ Het veroorzaken van gevaar vormt volgens de memorie van toelichting een geobjectiveerd bestanddeel.⁴¹⁾ Zoals hiervoor reeds aan de orde is geweest, zal het antwoord op de vraag of de verkeersregels door de verdachte in ernstige mate zijn geschonden niettemin niet steeds geheel los kunnen worden gezien van het gevaar dat aan het schenden van die verkeersregels verbonden is. Van inhalen zegt art. 5a dit uitdrukkelijk, nu alleen gevaarlijk inhalen als potentiële vorm van in ernstige mate schenden van de verkeersregels wordt genoemd. Ook andere in de tweede volzin van art. 5a genoemde gedragingen, zoals geen voorrang verlenen of negeren van een rood kruis, ontlenen de ernstige mate van overschrijding veelal aan de mate van gevaar waarmee deze gepaard gaan. In zoverre zal het opzet toch op het veroorzaken van gevaar gericht moeten zijn, zij het mogelijk in wat abstractere vorm dan concreet levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamenlijk letsel voor een ander.

3.13. vasthouden van de mobiele telefoon en de eis van concreet gevaar

Louter vasthouden van de mobiele telefoon onder het rijden betekent niet dat daarvan in concreto levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamenlijk letsel voor een ander te duchten is. Zolang de bestuurder die de telefoon vasthoudt zich overigens gedraagt conform de gedragsregels in het verkeer, levert zijn gedrag niet het concrete gevaar op dat voor overtreding van art. 5a wordt geëist.⁴²⁾ Dat kan pas anders worden wanneer het vasthouden van de mobiele telefoon leidt tot of samengaat met weggedrag in strijd met andere verkeersregels. De vraag is dan ook of de vermelding in de tweede volzin van overtreding van het verbod de mobiele telefoon vast te houden wel enige zelfstandige betekenis heeft. De memorie van toelichting gaat hieraan voorbij.⁴³⁾

3.14. het vereiste van opzet en de strekking van art. 5a

Het valt op dat het in de memorie van toelichting ingenomen standpunt dat het opzet niet gericht hoeft te zijn op het veroorzaakte gevaar zich niet laat rijmen met de strekking die volgens de memorie van toelichting aan de nieuwe bepaling moet worden gegeven: passende bestraffing van “het welbewust doen ontstaan van (...) zeer gevaarlijke situaties (...)”.⁴⁴⁾ Het welbewuste van het doen ontstaan van gevaarlijke situaties betekent immers dat verdachtes opzet in elk geval in de vorm van besef van het ontstaan van de gevaarlijke situatie op dat ontstaan gericht moet zijn. De memorie van toelichting meldt ook niet waarom is afgeweken van het Duitse § 315c StGB dat door de wetgever is gebruikt als bron van inspiratie en dat wel opzet (dan wel culpa) op het veroorzaken van gevaar eist.⁴⁵⁾

3.15. het verschil in reikwijdte van art. 5 en art. 5a

Op overtreding van art. 5 WVV 1994 wordt volgens het wetsvoorstel een hechtenisstraf van zes maanden gesteld, op overtreding van art. 5a een gevangenisstraf van twee jaar. Beide bepalingen betreffen het in gevaar brengen van de veiligheid op de weg. Volgens de memorie van toelichting heeft art. 5 het oog op gevallen van (zeer) gevaarlijk rijgedrag, met name het gedrag van zogeheten verkeersshuffters⁴⁶⁾ (wat daar dan ook onder moge worden verstaan⁴⁷⁾), art. 5a op gevallen van zeer gevaarlijk rijgedrag.⁴⁸⁾ Met de verhoging van de straffen op overtreding van het bestaande art. 5 WVV 1994 beoogt de wetgever “te voorzien in de mogelijkheid voor een passende bestraffing voor die gevallen waarin de bestuurder een buitengewoon ernstig verwijt kan worden gemaakt terwijl het gevaarlijke verkeersgedrag – door het niet optreden van schade of letsel – geen overtreding van artikel 6 WVV 1994 oplevert en evenmin een overtreding zou opleveren van het hierna te bespreken

37. HR 17 februari 2009, LJN BG1653, NJ 2009/120, HR 5 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:BN1700, r.o. 2.3.
38. Kamerstukken II, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 12.
39. Kamerstukken II, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 13.
40. Kamerstukken II, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 12.
41. Het valt op dat enerzijds voor de beschrijving van het gevaar is aangeknoopt bij art. 157 Sr, doch dat niet de constructie van die bepaling is gevolgd om duidelijk te maken dat het gaat om een geobjectiveerd bestanddeel in de vorm van een bijkomende voorwaarde voor strafbaarheid. Zie daarover G. Knigge en H.D. Wolswijk, *Het materiële strafrecht*, vijftiende druk, Deventer: Wolters Kluwer 2015.
42. Zo ook Kamerstukken II, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 12.
43. Kamerstukken II, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 8, 9.
44. Kamerstukken II, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 5 onder 2.2.
45. § 315c jo. 15 en 16 StGB. Zie verder o.m. Kristian Kühl, *Strafrecht, Allgemeiner Teil*, 6. Auflage, Verlag Vahlen München 2008, p. 4, Rn 12, en Pegel, *Münchener Kommentar zum StGB*, 3. Auflage 2019, § 315c, II. Subjektiver Tatbestand.
46. Kamerstukken II, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 17.
47. Ton den Boon (<https://www.taalbank.nl/2015/01/02/hufterovertreding/>) noemt als voorbeelden van hufterovertredingen keren op de snelweg, een rijstrook gebruiken waar een rood kruis boven brandt en geen voorrang bieden aan blinden. Fleur van der Bij omschrijft verkeersshuffters als personen die hun auto bewust 'als wapen' gebruiken zonder rekening te houden met anderen (Volkskrant van 2 februari 2019). Van Dale kent het woord verkeersshuffer niet; het omschrijft hufter als "lomperd". Hoewel de memorie van toelichting daar niet naar verwijst, kan het ook zijn dat deze het oog heeft op de zogenaamde hufterfeiten die niet meer via een administratieve sanctie op basis van de Wvhw worden afgedaan, maar via het strafrecht met een door de officier van justitie uitgevaardigde strafbeschikking. Zie het Besluit van 25 november 2014 tot wijziging van de bijlage, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften en het Besluit OM-afdoening in verband met onder meer de jaarlijkse indexering van de tarieven, Staatsblad 2014, 484 en de Nota van toelichting daarop, p. 124, 125, onder Aanpak veelplegers in het verkeer.
48. Kamerstukken II, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 5 onder 2.2.

nieuwe artikel 5a WVV 1994.⁴⁹⁾ Deze laatste bepaling is gericht op passende bestraffing van “het welbewust doen ontstaan van (...) zeer gevaarlijke situaties” zoals gevallen waarin bestuurders zeer welbewust en dikwijls aaneengesloten ernstige verkeersovertredingen begaan en het niet meer dan toeval of geluk valt te noemen dat de door hen veroorzaakte zeer gevaarlijke situatie uiteindelijk niet tot een of meer ongevallen heeft geleid.⁵⁰⁾

Art. 5 en art. 5a verschillen op enige essentiële punten. Voor overtreding van art. 5 is voldoende dat door enige gedraging gevaar voor de veiligheid op de weg ontstaat of kan ontstaan, art. 5a is beperkt tot gevallen waarin sprake is van een ernstige schending van de verkeersregels en de gedraging is verricht onder zodanige omstandigheden dat daarvan levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamenteel letsel voor een ander te duchten is. Art. 5 – een overtreding – kent opzet noch culpa, art. 5a eist opzet op het in ernstige mate⁵¹⁾ schenden van de verkeersregels.

Wil het onderscheid tussen beide bepalingen goed tot zijn recht komen, dan moeten aan het bewijs van het gevaar en van het opzet bepaaldelijk eisen worden gesteld. Zo stelt de memorie van toelichting: “De bestanddelen uit de delictsomschrijving maken helder dat het om een ernstig strafbaar feit gaat. Hieraan mogen strenge eisen worden gesteld ten aanzien van de bewijsbaarheid. Het voorgestelde artikel ziet immers op gedrag waarbij iemand volstrekt onverantwoord deelneemt aan het verkeer zonder acht te slaan op de veiligheid en risico’s voor andere weggebruikers, terwijl de gevolgen verstrekend waren geweest als er daadwerkelijk een ongeval had plaatsgevonden.”⁵²⁾ Dit klemmt temeer omdat overtreding van art. 5a door wetsduiding – art. 175 lid 2 nieuw – als schuld in de vorm van roekeloosheid wordt gezien.⁵³⁾ Zo beschouwd vordert het bewijs van overtreding van art. 5a, zoals hierna uitgebreider wordt besproken, dus in wezen bewijs van roekeloosheid als hoogste graad van schuld in de zin van art. 6 WVV 1994.

4. Roekeloosheid

4.1. de relatie tussen art. 5a en roekeloosheid als strafverzwarringsgrond

Bij wet van 24 juni 1998, Stb. 375⁵⁴⁾ is roekeloosheid als bijzonder strafwaardige vorm van culpa opgenomen in art. 175 lid 2 WVV 1994 en art. 307 lid 2 en 308 lid 2 Sr. Toepassing van deze strafverzwarringsgrond leidt tot verdubbeling van de straf, gesteld op dood of zwaar lichamenteel letsel door schuld, al dan niet in het verkeer. De beperking van de toepassing van de strafverzwarringsgrond in de rechtspraak tot – kort gezegd – “uitzonderlijke gevallen” zoals wegraces c.a.⁵⁵⁾ was destijds, aldus de memorie van toelichting op het hier besproken wetsont-

werp, niet beoogd en komt de regering ook thans niet gewent voor.⁵⁶⁾ Teneinde in een ruimere toepassing van deze strafverzwarringsgrond te voorzien wordt voorgesteld ter aanvulling op art. 175 lid 2 WVV 1994 te bepalen:

“Van roekeloosheid is in elk geval sprake als het gedrag tevens als een overtreding van artikel 5a kan worden aangemerkt.”

Deze formulering roept allereerst de vraag op of hier met “gedrag” bedoeld is zodanig gedrag in het verkeer dat de verkeersregels in ernstige mate worden geschonden of dat “gedrag” mede omvat het opzet op dergelijk gedrag. Ik houd het op het laatste. Pas als het in art. 5a beschreven gedrag opzettelijk plaatsvindt, kan dat als overtreding van art. 5a worden aangemerkt. Tevens is daarvoor noodzakelijk dat van dat gedrag levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamenteel letsel voor een ander te duchten is. Het bewijs daarvan zal in geval van vervolging ter zake van art. 6 WVV 1994 in de praktijk vermoedelijk geen problemen opleveren omdat vervolging ter zake van art. 6 WVV 1994 pas aan de orde komt als er sprake is van dood of zwaar lichamenteel letsel c.a. en er dus sprake is van gevaar dat zich heeft gerealiseerd.

4.2. geeft art. 5a een goede beschrijving van roekeloosheid als vorm van culpa?

Vervolgens dient zich de vraag aan of gedrag dat als een overtreding van artikel 5a kan worden aangemerkt, inderdaad roekeloosheid in de zin van art. 175 lid 2 WVV 1994 oplevert. Deze roekeloosheid wordt door de Hoge Raad op basis van de parlementaire geschiedenis⁵⁷⁾ als volgt omschreven:

“4.5 Om tot het oordeel te kunnen komen dat in een concreet geval sprake is van roekeloosheid in de zin van art. 175, tweede lid, WVV 1994, zal de rechter zodanige feiten en omstandigheden moeten vaststellen dat daaruit is af te leiden dat door de buitengewoon onvoorzichtige gedraging van de verdachte een zeer ernstig gevaar in het leven is geroepen, alsmede dat de verdachte zich daarvan bewust was, althans had moeten zijn.”⁵⁸⁾

Van deze omschrijving wordt in de memorie van toelichting op het wetsontwerp geen afstand genomen.⁵⁹⁾

Zoals in VR 2017, p. 249, is uiteengezet, geeft de Hoge Raad met deze omschrijving een uitbreiding aan het begrip roekeloosheid, zoals dat is geduid in de parlementaire stukken bij het wetsvoorstel dat heeft geleid tot invoering van roekeloosheid als strafverzwarringsgrond van culpa. Van roekeloosheid is immers volgens de Hoge Raad niet alleen sprake wanneer de verdachte zich van het zeer ernstige gevaar bewust was, maar ook indien hij zich van dat ernstige gevaar bewust had moeten zijn.

Aan deze uitbreiding van het begrip roekeloosheid wordt in de memorie van toelichting uit-



Art. 5a eist opzet op het in ernstige mate schenden van de verkeersregels.



49. Kamerstukken II, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 5 onder 2.1.
50. Kamerstukken II, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 5 onder 2.2.
51. Kamerstukken II, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 11.
52. Kamerstukken II, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 11.
53. Zoals hierna onder 4.2 uitgebreider aan de orde komt, kan roekeloosheid wel de door art. 5a beschreven gedragingen omvatten maar leveren de door art. 5a omvatte gedragingen niet zonder meer roekeloosheid als vorm van culpa (art. 175 lid 2 WVV 1994) op.
54. In werking getreden 3 juli 1998.
55. Zie voor een bespreking van de rechtspraak VR 2017, editie 7/8, p. 246-257 en de daar genoemde rechtspraak en literatuur.
56. Kamerstukken II, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 3.
57. Kamerstukken II, 2001-2002, 28 484, nr. 3, p. 10, 12. Zie hierover VR 2017, p. 247-249.
58. HR 15 oktober 2013, ECLI:NL:HR:2013:959, NJ 2014/27 m.nt. N. Keijzer, VR 2014/3, AA20140118, m.nt. T. Kooijmans. Zo ook van dezelfde datum ECLI:NL:HR:2013:960, ECLI:NL:HR:2013:964.
59. Kamerstukken II, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 14. Mogelijk anders het rapport Ernstige verkeersdelicten.



Enige bewustheid ten aanzien van het door de gedraging opgeroepen gevaar vraagt art. 5a niet.



60. Uitdrukkelijk *Kamerstukken II*, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 15.
61. Uitdrukkelijk *Kamerstukken II*, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 15.
62. *Kamerstukken II*, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 11.
63. Zoals hiervoor onder verwijzing naar *VR* 2017, p. 247-249, is uiteengezet refereert de memorie van toelichting uitdrukkelijk aan de beschrijving van roekeloosheid zoals deze is gegeven bij invoering van roekeloosheid als strafverzwarende omstandigheid en borduurt de Hoge Raad op die omschrijving voort.
64. Zie daarover J. de Hullu, *Materieel strafrecht*, zevende druk, Deventer: Wolters Kluwer 2018, IV.5 en over de ontwikkeling van het culpa-begrip *Van mate van schuld: over ondergrens (en bovengrens) van de culpa in het Nederlandse strafrecht*, Preadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, 2012.
65. Hoewel de tekst van art. 6 WVV 1994 zou kunnen doen vermoeden dat de wetgever daarmee tot uitdrukking poogt te brengen dat de schuld betrekking heeft op het veroorzaken van een ongeval en niet ook op het daardoor veroorzaakte gevolg, dood of zwaar lichamenlijk letsel, beoogde de wetgever dat kennelijk niet. Ik verwijs naar *Kamerstukken II*, 1990-1991, nr. 3, p. 68, 69: "Hiervoor is aangegeven op welke punten artikel 5 (thans 6; WHV) afwijkt van artikel 36 van de Wegenverkeerswet. Ten aanzien van de voor deze bepaling zo kenmerkende dubbele causaliteit – de causaliteit tussen de schuld en de dood of het zwaar lichamenlijk letsel alsmede het causaal verband tussen het ongeval en deze gevolgen – treedt geen wijziging op. Wel brengt de gewijzigde redactie mee dat die dubbele causaliteit anders van opzet wordt. In de voorgestelde bepaling wordt primair causaal verband geëist tussen de schuld en het ongeval en vervolgens tussen het ongeval en het gevolg. Aangezien deze wijziging niet inhoudelijk van aard is, heeft zij geen invloed op de vervolging en berechting van de hier aan de orde zijnde feiten."
66. In het rapport *Ernstige verkeersdelicten* lijkt bij de gelijkstelling van overtreding van art. 5a met roekeloosheid te worden uitgegaan van opzet of culpa ten aanzien van het gevaar (6.7.5).
67. Zie ook noot 65.
68. *Kamerstukken II*, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 11.

drukkelijk gerefereerd ter weerlegging van de vrees van de NVvR dat de voorgestelde koppeling zwaardere eisen stelt aan het bewijs van roekeloosheid dan thans het geval is.⁶⁰

De voorgestelde aanvulling van art. 175 lid 2 roept dus de vraag op of het opzettelijk in ernstige mate schenden van gedragsregels inderdaad roekeloosheid oplevert, in het bijzonder voor zover deze bestaat in bewustheid c.q. bewust moeten zijn van uit een buitengewoon onvoorzichtige gedraging voortvloeiend zeer ernstig gevaar. Voor overtreding van art. 5a is opzet op in ernstige mate schenden van gedragsregels toereikend. Gevaar voor dood of zwaar lichamenlijk letsel van een ander is voldoende, zeer ernstig gevaar door een buitengewoon onvoorzichtige gedraging wordt niet geëist. Bovenal: enige bewustheid ten aanzien van het door de gedraging opgeroepen gevaar vraagt art. 5a niet.⁶¹ Evenmin dat de verdachte zich van dat gevaar bewust had moeten zijn.⁶² Overtreding van art. 5a vormt zo te zien niet een toereikende omschrijving van roekeloosheid in de hiervoor aangehaalde zin.⁶³ Nu moge dit zo zijn, dit laat onverlet de vraag of de wetgever niet simpelweg kan forceren dat overtreding van art. 5a roekeloosheid oplevert. Zo eenvoudig ligt het in mijn ogen echter niet.

4.3. roekeloosheid als vorm van culpa

Art. 175 lid 2 WVV 1994 en art. 307 lid 2 en 308 lid 2 Sr vangen aan met de zinsnede "Indien de schuld bestaat in roekeloosheid ...". Roekeloosheid is dus (ook) volgens de wet een vorm van schuld zoals deze voorkomt in art. 6 WVV 1994 en art. 307 en 308 Sr.⁶⁴ Kern van deze schuld bestaat in de onoplettendheid, onachtzaamheid, onvoorzichtigheid of roekeloosheid van de verdachte. Daarin zitten twee elementen, een feitelijk en een normatief. Het feitelijk element bestaat in het al dan niet bewust zijn van de omstandigheden van het geval, het normatieve in het bewust behoren te zijn van die omstandigheden, dan wel – indien die bewustheid er wel is – het zich door die bewustheid moeten laten weerhouden van het gedrag dat tot de door de wet genoemde gevolgen heeft geleid. Gedrag dat niet aan uiterlijke maatstaven van zorgvuldigheid voldoet is voor culpa onmisbaar; anders is er immers niets mis gegaan. Zulk gedrag impliceert echter niet zonder meer dat de verdachte onoplettend, onachtzaam, onvoorzichtig of roekeloos is geweest. Rijden door rood licht is naar uiterlijke maatstaven onvoorzichtig gedrag. Maar hoefde en/of kon de verdachte in de omstandigheden van het geval het rode licht niet zien dan is hij niettemin niet onoplettend, onachtzaam of onvoorzichtig geweest.

Zowel het uiterlijk onvoorzichtige van het gedrag als verdachtes tekortschieten in oplettendheid c.a. komen terug in de hiervoor aangehaalde beschrijving van roekeloosheid. Het moet gaan om een buitengewoon onvoorzichtige gedraging van de verdachte waardoor een zeer ernstig

gevaar in het leven is geroepen (het uiterlijk gevaarzettende gedrag), en de verdachte was zich daarvan bewust, althans had zich daarvan bewust moeten zijn (de schuldvorm). Met dien verstande dat deze omschrijving nog niet compleet is. Was de verdachte zich van het buitengewoon onvoorzichtige en het daaraan verbonden ernstige gevaar van zijn gedrag (dat tot dood of zwaar lichamenlijk letsel heeft geleid) bewust, dan is van bewuste schuld sprake als hij ervan is uitgegaan dat het gevaar zich niet zou realiseren. Heeft hij de realisering van het gevaar op de koop toegenomen dan heeft hij (voorwaardelijk) opzet op het gevolg en is, bij dood als gevolg, niet van dood door schuld maar van doodslag (art. 287 Sr) sprake, bij zwaar lichamenlijk letsel als gevolg van zware mishandeling (art. 302 Sr).

Voorts is van belang dat de wet de schuld uitdrukkelijk betreft op het gevolg van het gedrag, dood of zwaar lichamenlijk letsel. De vraag is niet of aan verdachtes onoplettendheid, onvoorzichtigheid of roekeloosheid valt te wijten dat hij gedragsregels in ernstige mate heeft overtreden maar of aan zijn onoplettendheid, onvoorzichtigheid of roekeloosheid valt te wijten dat een ander is gedood of zwaar is gewond geraakt.⁶⁵ Art. 5a kent slechts opzet op het in ernstige mate schenden van de verkeersregels, noch opzet noch culpa ten aanzien van het door dat schenden opgeroepen gevaar voor dood of zwaar lichamenlijk letsel.⁶⁶

De beschrijving van roekeloosheid door de wetgever strookt dus niet met de inhoud van art. 6 WVV 1994 waarin die omschrijving moet worden geïncorporeerd. Art. 6 WVV 1994 luidt immers niet "Het is een ieder verboden opzettelijk zich zodanig in het verkeer te gedragen dat de verkeersregels in ernstige mate worden geschonden waardoor een ander wordt gedood of zwaar lichamenlijk letsel wordt toegebracht", waarbij opzet noch culpa op het gevolg is gericht, maar "Het is een ieder die aan het verkeer deelneemt verboden zich zodanig te gedragen dat een aan zijn schuld te wijten verkeersongeval plaatsvindt waardoor een ander wordt gedood of waardoor een ander zwaar lichamenlijk letsel wordt toegebracht (...)", waarbij culpa wel het gevolg omvat.⁶⁷

De wetgever is zich er ook van bewust dat art. 5a noch opzet noch culpa ten aanzien van het gevaar kent. Zoals in de memorie van toelichting wordt gesteld, is in art. 5a uitdrukkelijk afgezien van een schuldbestanddeel "aan zijn schuld te wijten".⁶⁸ Voorts wordt gesteld "dat bepaald welbewust zeer gevaarlijk rijgedrag in elk geval de zwaarste vorm van schuld (roekeloosheid) oplevert als die gedragingen het gevolg hebben veroorzaakt, terwijl de betrokkene zich bewust was van de mogelijkheid van het gevolg, maar ernstig verwijtbaar (en naar is gebleken ten onrechte) heeft geoordeeld dat het wel goed zou aflopen." Die bewustheid eist de wet voor roekeloosheid in de vorm van schending van art. 5a echter niet. De koppeling van de roekeloosheid van art. 175

lid 2 WVW 1994 aan overtreding van het voorgestelde art. 5a betekent in de kern van de zaak dat er een door het gevolg gekwalificeerd delict ontstaat, luidende "Het is een ieder verboden opzettelijk zich zodanig in het verkeer te gedragen dat de verkeersregels in ernstige mate worden geschonden waardoor een ander wordt gedood of waardoor een ander zwaar lichamenlijk letsel wordt toegebracht of zodanig lichamenlijk letsel dat daaruit tijdelijke ziekte of verhinderende in de uitoefening van de normale bezigheden ontstaat."⁶⁹) Dat wordt in de memorie van toelichting ten onrechte niet onderkend.

Of, om het nog anders te zeggen, uit het in het wetsvoorstel gehandhaafde art. 175 lid 2 WVW 1994, eerste volzin, dat roekeloosheid duidt als vorm van de in art. 6 WVW 1994 genoemde schuld, volgt dat voor roekeloosheid moet zijn voldaan aan alle eisen die de culpa stelt. Overtreding van art. 5a kan wel bijdragen aan bewijs van de roekeloosheid maar betekent niet dat, zoals hiervoor is uiteengezet, met overtreding van art. 5a aan alle onderdelen van de culpa is voldaan. De voorgestelde tweede volzin van art. 175 lid 2 WVW 1994 gaat daaraan met de dwingende gelijkstelling van overtreding van art. 5a aan roekeloosheid voorbij.

4.4. roekeloosheid "kan" opleveren

Met het voorgaande strookt dat in de memorie van toelichting wordt gesteld "dat zeer gevaarlijk rijgedrag dat de delictomschrijving van artikel 5a WVW 1994 vervult, roekeloosheid in de zin van de wet *kan* (mijn cursief; WHV) opleveren."⁷⁰) Maar zo staat het niet in de voorgestelde bepaling. Deze houdt in dat van roekeloosheid *in elk geval* sprake is als het gedrag tevens als een overtreding van artikel 5a kan worden aangemerkt.

4.5. nog eens het bewijs van opzet en roekeloosheid

In de memorie van toelichting worden diverse voorbeelden gegeven van opzet op het in ernstige mate schenden van de gedragsregels of roekeloosheid. Ik noem:

- wanneer een verdachte tijdens het rijden zijn mobiele telefoon vasthoudt, de maximumsnelheid aanzienlijk overschrijdt, rode lichten negeert, zich op de verkeerde weg helft begeeft, terwijl zeer goed voorstelbaar was dat een (dodelijk) ongeval kon plaatsvinden;⁷¹)
- wanneer iemand zonder rekening te houden met andere weggebruikers (veel) te hard rijdt bij gevaarlijke kruisingen, terwijl daarvan levensgevaar of zwaar lichamenlijk letsel voor een ander is te duchten;⁷²)
- wanneer een automobilist onder invloed van ruim boven de toegestane hoeveelheid alcohol slingerend over de weg rijdt met een ruime overschrijding van de maximumsnelheid en daarbij onvoldoende rechts houdt;⁷³)
- het meerdere malen negeren van een rood

kruis, het meerdere keren rijden door rood licht, voor een langere periode met een hoge snelheid rijden, continu over een vluchtstrook blijven rijden, terwijl dat niet is toegestaan;⁷⁴) - een aantal van de genoemde gedragingen – overschrijding van de maximumsnelheid, zeer dicht achter een ander voertuig rijden of het vasthouden van een mobiele telefoon – kunnen (...) niet anders dan opzettelijk worden gepleegd.⁷⁵)

Met deze voorbeelden wordt de indruk gewekt dat het bewijs van het opzet – en daarmee het bewijs van roekeloosheid – zonder meer in deze gedragingen of het samenstel daarvan besloten ligt. Dat is echter niet het geval. Zoals in de memorie van toelichting naar aanleiding van een advies van de NOVt terecht wordt gesteld, staat met het verrichten van een of meer van de genoemde gedragingen niet reeds vast dat opzettelijk in ernstige mate de verkeersregels zijn geschonden. "Het enkele feit dat de bestuurder een telefoon vasthoudt of een bestuurder die onbewust door rood licht rijdt levert geen overtreding van artikel 5a WVW 1994 op. Oftewel overtredingen van de in artikel 5a WVW 1994 opgenomen gedragingen die uit simpele onachtzaamheid worden begaan worden niet automatisch een zwaar misdrijf zodra daardoor enig gevaar voor letsel ontstaat."⁷⁶)

5. Geen verhoging maar verlaging van het strafmaximum

In de huidige wet wordt in geval dood of zwaar lichamenlijk letsel door schuld c.q. schuld in de vorm van roekeloosheid is veroorzaakt door het in ernstige mate overschrijden van de maximumsnelheid, zeer dicht achter een ander voertuig gaan rijden, geen voorrang verlenen of gevaarlijk inhalen de maximaal op te leggen gevangenisstraf (nog eens) met de helft verhoogd (art. 175 lid 3 WVW 1994). Bestaat de schuld in roekeloosheid, dan wordt de ten hoogste op te leggen gevangenisstraf negen jaar. In de voorgestelde wet komt deze strafverhoging te vervallen. De nieuwe wet leidt dus niet alleen tot – zoals door de Minister beoogd – strafverhoging, maar ook tot verlaging van de maximaal op te leggen straf, namelijk in geval van dood of zwaar lichamenlijk letsel door roekeloosheid bestaande in de hiervoor genoemde omstandigheden als het in ernstige mate overschrijden van de maximumsnelheid.

Voor dood of zwaar lichamenlijk letsel door een lichtere vorm van schuld dan roekeloosheid geldt eveneens dat de strafverhoging met de helft in geval van het in ernstige mate overschrijden van de maximumsnelheid, zeer dicht achter een ander voertuig gaan rijden, geen voorrang verlenen of gevaarlijk inhalen (art. 175 lid 3 WVW 1994) komt te vervallen.

De strafverhoging van de maximale vrijheids-



Door de nieuwe wet niet alleen strafverhoging, maar ook verlaging van het strafmaximum.



69. Dit doet de vraag opkomen waarom het zo niet geregeld wordt. Zo zou ook worden voorkomen dat de vraag beantwoord moet worden wat de invloed van de invulling van roekeloosheid in art. 175 lid 2 is op de roekeloosheid als genoemd in art. 307 en 308 Sr.

70. Kamerstukken II, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 14.

71. Kamerstukken II, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 6.

72. Kamerstukken II, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 8.

73. Kamerstukken II, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 8.

74. Kamerstukken II, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 11.

75. Kamerstukken II, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 12.

76. Kamerstukken II, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 12.

straf met (nog eens) de helft blijft alleen bestaan voor het geval degene die zich schuldig maakt aan dood of zwaar lichamelijk letsel door schuld, ten tijde van het feit onder invloed van alcohol of een andere de rijvaardigheid beïnvloedende stof verkeerde in een mate waarin art. 8 WVW 1994 deelname aan het wegverkeer verbiedt. Is tevens sprake van roekeloosheid, dan komt bovenop de verdubbeling van de straf op dood en zwaar lichamelijk letsel door schuld nog eens een strafverhoging met de helft van die op dood en zwaar lichamelijk letsel door schuld. In geval van dood levert dat een gevangenisstraf op van ten hoogste negen jaar.

Het valt op dat in de memorie van toelichting⁷⁷⁾ geen enkele verklaring wordt gegeven voor de reden van de beschreven verlaging van de ten hoogste op te leggen straf. Ook de Raad van State wijst er niet op dat de memorie van toelichting op dit punt een leemte bevat. Naar de reden voor deze strafverlaging valt daarom slechts te gissen.



Geen enkele verklaring voor de reden van strafverlaging in de Memorie van Toelichting.



6. Opsporing en handhaving

De hiervoor gesignaleerde problemen die verbonden zijn met het bewijs van overtreding van art. 5a, brengen mee dat er hoge eisen worden gesteld aan het deugdelijk verbaliseren van een dergelijke overtreding. Er kan allesbehalve worden volstaan met bijvoorbeeld de foto van een rood licht-camera. De omstandigheden van het geval zullen moeten worden onderzocht, de verdachte en eventuele getuigen gehoord. Niettemin schat de Minister in dat de gevolgen van het wetsvoorstel voor uitvoering en financiën zeer gering zijn. Dit optimisme kan niet los worden gezien van de lichtvaardige wijze waarop in de memorie van toelichting wordt omgegaan met het bewijs van het voor art. 5a vereiste opzet. Er wordt geheel aan voorbijgegaan dat verbalisering van overtreding van de nieuwe bepaling bewerkelijk is, dat alleen deugdelijke verbalisering kan leiden tot de door de wetswijziging beoogde strengere bestraffing van verkeersdelicten en ook opsporing van overtreding van de nieuwe bepaling uitgesproken bewerkelijk is.⁷⁸⁾ Daarbij dient te worden bedacht dat het wetsvoorstel een tandeloze leeuw blijft wanneer de politie niet voldoende kan inzetten op handhaving en opsporing. Ik verwijs hier naar het in de memorie van toelichting genoemde rapport van Intervict waarin wordt gesteld dat de handhaving steeds meer wordt uitgekleed en een handhavingstekort dreigt.⁷⁹⁾

7. Conclusie

Met het wetsontwerp is beoogd het strafgat te dichten dat bestaat tussen bestraffing van de toevallige ongelukkige die culpoos een ernstig verkeersongeval veroorzaakt en daarmee een hoge straf boven het hoofd hangt en de gelukkige

roekeloze die ondanks zijn roekeloosheid geen ongeval veroorzaakt en daarom nauwelijks wordt bestraft. Voorts wil het wetsvoorstel de reikwijdte van schuld in de vorm van roekeloosheid verruimen ten opzichte van de inhoud die deze heeft gekregen in de rechtspraak van de Hoge Raad. Beide bedoelingen van het wetsontwerp juich ik toe.⁸⁰⁾ Aan de wijze waarop dat in het wetsontwerp en de daarbij behorende memorie van toelichting is geschied kleven mijns inziens echter bezwaren van wezenlijke aard die aan realisering van het beoogde resultaat in de weg staan.

Bij de formulering van het wetsontwerp lijkt er ten onrechte van te worden uitgegaan dat een naar uiterlijke maatstaven onvoorzichtige gedraging in het verkeer per definitie betekent dat degene die zich onvoorzichtig gedraagt onoplettend, onachtzaam, onvoorzichtig of roekeloos is geweest. Ik wijs op onder meer de onder 4.5. aangehaalde voorbeelden uit de memorie van toelichting. Voorts wordt miskend dat – anders dan in de tweede volzin van art. 5a ligt opgesloten – niet iedere gedraging in strijd met de gedragsregels uit zijn aard een ernstige schending van die gedragsregels oplevert. Mocht de wetgever dit niet hebben bedoeld, dan zou dit, zoals eerder opgemerkt, met zoveel woorden in de tekst van de wet tot uitdrukking moeten worden gebracht. Daarnaast wordt er in het wetsvoorstel ten onrechte aan voorbijgegaan dat roekeloosheid een vorm is van schuld in de zin van art. 6 WVW 1994. De huidige eerste zin van art. 175 lid 2 “Indien de schuld bestaat in roekeloosheid ...” blijft immers gehandhaafd. Dit betekent dat louter schending van art. 5a niet toereikend is om roekeloosheid als vorm van culpa in te vullen.

De vraag is hoe de rechter zal omgaan met de met de inhoud van art. 6 WVW 1994 onverenigbare, niettemin onverbreekelijke koppeling van roekeloosheid als vorm van schuld aan schending van art. 5a. Zal hij zich gedwongen voelen aan art. 5a een beperktere toepassing te geven dan de wetgever beoogt? Accepteert hij de koppeling van roekeloosheid aan schending van art. 5a maar straft hij, omdat zijn inziens een lagere graad van schuld aan de orde is dan roekeloosheid, lager dan in geval werkelijk van roekeloosheid sprake was geweest?⁸¹⁾

Gelet op de hiervoor genoemde, kennelijk aan het wetsvoorstel ten grondslag liggende uitgangspunten hoeft het geen verbazing te wekken dat in de memorie van toelichting het probleem van het bewijs van het voor art. 5a vereiste opzet ten onrechte wordt gebagatelliseerd. Daardoor worden van invoering van het nieuwe art. 5a te hoge verwachtingen gewekt. Dit geldt temeer omdat overtreding van art. 5a naar wetsduiding roekeloosheid als vorm van de voor schending van art. 6 WVW 1994 vereiste schuld oplevert, en dus niet valt uit te sluiten dat deze wetsduiding als een boemerang terugslaat op de eisen die aan het bewijs van overtreding van

77. Bijvoorbeeld op p. 15.

78. De politie spreekt daarover in haar commentaar op het wetsontwerp, p. 1, haar zorgen uit. De memorie van toelichting wijst daar ook op: *Kamerstukken II*, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 4.

79. P. 138, 8.5.4 waar gesproken wordt van een handhavingstekort.

80. Zie *Van mate van schuld: over ondergrens (en bovengrens) van de culpa in het Nederlandse strafrecht*, Preadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, 2012, par. 9, en ‘Roekeloosheid in vormen’, VR 2017, p. 246-257. Anders J. Bijlsma, E.M. van Poecke & N. Rozemond, ‘Verkeersslachtoffers: Kan de punitiviteitskloof worden gedicht?’, DD 2018/2, die meer zien in betere motivering van de straffen door de strafrechter.

81. Zie in dit verband V. van den Brink, *Trema* 2018/3, die zich afvraagt of de rechter, gelet op de aard van ernstige verkeersongevallen en de omstandigheid dat ook degene die een verkeersfout heeft gemaakt de ernstige gevolgen daarvan allesbehalve heeft gewild, wel tot de door de wetgever beoogde zwaardere bestraffing zal overgaan.

art. 5a worden gesteld, in die zin dat aan dat bewijs eisen worden gesteld die overeenkomen met de strenge normen die thans voor het bewijs van roekeloosheid worden gehanteerd. In de kern van de zaak behelst art. 5a immers door wetsduiding roekeloosheid.

Van een wet en een daarbij behorende memorie van toelichting mag worden verwacht dat deze helder en eenduidig zijn. Ook de Minister is van oordeel dat het voorgestelde art. 5a een handzaam en handhaafbaar instrument moet zijn.⁸²⁾ Zoals ik hiervoor onder 3 en 4 heb uiteengezet roepen wetsvoorstel en memorie van toelichting veel vragen op, onder meer omdat de memorie van toelichting niet steeds aansluit op de tekst van het wetsvoorstel. Bovendien moet uit de memorie van toelichting bijeen worden gesprokkeld wat de wetgever precies heeft bedoeld. Zo worden vele voorbeelden gegeven van gevallen waarin uiterlijk onvoorzichtig gedrag met onoplettendheid, onachtzaamheid, onvoorzichtigheid of roekeloosheid van de bestuurder gelijk worden gesteld, terwijl anderszits in de memorie van toelichting opmerkingen voorkomen die getuigen van het besef dat dit toch niet per definitie het geval is. Ik wijs bijvoorbeeld op hetgeen ik hiervoor onder 4.5

heb opgemerkt. Dit betekent dat toepassing van de nieuwe bepalingen voor openbaar ministerie, advocatuur en rechter nodeloos veel werk oplevert. Gezien de huidige werkbelasting ontbreekt hen daarvoor veelal de tijd. Wetsvoorstel en memorie van toelichting voldoen daarom niet aan de eisen die daaraan uit een oogpunt van juiste en efficiënte toepassing mogen worden gesteld.

In zijn jaarverslag over 2017⁸³⁾ heeft de Hoge Raad aangekondigd voortaan meer commentaar op wetgeving te zullen leveren.⁸⁴⁾ In dit verband is niet zonder betekenis dat Van den Brink, raadsheer in de strafkamer van de Hoge Raad, opmerkingen heeft gemaakt over het wetsvoorstel.⁸⁵⁾ Hij spreekt zijn zorg uit over de moeilijkheden die het bewijs van het voor art. 5a vereiste opzet in de praktijk zal opleveren. Dat de memorie van toelichting aan deze problematiek voorbijgaat lijkt niet verstandig. Nu immers vanuit het hoogste rechtscollege reeds een signaal komt dat toepassing van de voorgestelde bepalingen problemen zal opleveren, is dat vragen om moeilijkheden bij het werken met die bepalingen in de rechtspraak. Aan het doel dat met de nieuwe bepalingen is beoogd, kan dat niet ten goede komen.



Zorg over moeilijkheden die het bewijs van voor art. 5a vereiste opzet in de praktijk zal opleveren.



82. *Kamerstukken II*, 2018-2019, 35 086, nr. 3, p. 6.
 83. <https://jaarverslaghogeraad.nl>, onder Rechter en Wetgever.
 84. Zie daarover ook M.W.C. Feteris, 'Signalen van de Hoge Raad naar de wetgever', *RegelMaat* 2018 (33) 6.
 85. *Trema* 2018/3.