

Mr. Rob Bindels *

73



* Seniorjurist bij de Directie Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

Inleiding

Sinds 1 juni 2011 is in artikel 123b van de Wegenverkeerswet 1994 (hierna: de WVV 1994) de zogeheten recidiveregeling opgenomen.¹⁾ Deze regeling houdt – kort gezegd – in dat de bestuurder van een motorrijtuig zijn rijbewijs verliest als hij zich na een eerdere strafrechtelijke veroordeling wegens rijden onder invloed of het weigeren mee te werken aan een adem- of bloedonderzoek binnen vijf jaar opnieuw schuldig maakt aan een van deze delicten.

Het Openbaar Ministerie (hierna: het OM) registreert een eerste en tweede veroordeling. Deze laatste leidt tot ongeldigverklaring van het rijbewijs. Dit betekent dat de betrokkene opnieuw zijn rijvaardigheid en geschiktheid moet aantonen om weer voor een rijbewijs in aanmerking te komen. De Afdeling bestuursrechtspraak (hierna: de Afdeling) heeft vorig jaar uitspraak gedaan over de kwalificatie van de brief van de officier van justitie waarin wordt meegedeeld dat een eerste strafpunt op het rijbewijs is

1. Wet van 24 oktober 2008 tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de invoering van een recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten (puntenstelsel), Staatsblad 2008, 433.

regeling voor rijden onder invloed

behaald.²⁾ Deze uitspraak is een goed vertrekpunt de recidiveregeling nog eens nader te bekijken.³⁾ In dit artikel ga ik eerst in op het strafrechtelijke en bestuursrechtelijke spoor bij optreden naar aanleiding van alcoholdelicten in de WVV 1994. Daarna sta ik stil bij het puntenrijbewijs, de recidiveregeling en de toepassing hiervan in de praktijk. Vervolgens bespreek ik de uitspraak van de Afdeling van 28 augustus 2019 en de huidige stand van zaken van de recidiveregeling. Tot slot sta ik stil bij het wetsvoorstel aanscherping maatregelen rijden onder invloed en rond ik af met een aantal conclusies.

Twee sporen: straf- en bestuursrecht

Een bestuurder kan na constatering van rijden onder invloed op verschillende manieren het rijbewijs kwijtraken. De respons kan zowel een strafrechtelijk als een bestuursrechtelijk karakter hebben. Naast de geldboete en gevangenisstraf kan de strafrechter de ontzegging van de bevoegdheid om motorrijtuigen te besturen, als (bijkomende) straf opleggen. Die mogelijkheid is neergelegd in de artikelen 179 en 179a van de WVV 1994, waarin ook de gevallen zijn opgesomd wanneer daarvan gebruik kan worden gemaakt.

Bestuursrechtelijk van aard is de vorderingsprocedure die is neergelegd in de artikelen 130-134a van de WVV 1994. Het vertrekpunt hier is het vermoeden dat de houder van een rijbewijs niet meer voldoet aan de eisen voor rijvaardigheid of lichamelijke of geestelijke geschiktheid. Dit vermoeden berust veelal op een feitelijke constatering door de politie. Het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (hierna: het CBR) wordt hiervan door een schriftelijke mededeling van de politie op de hoogte gebracht. Afhankelijk van de feiten besluit het CBR tot oplegging van een educatieve maatregel ter bevordering van de rijvaardigheid of geschiktheid, of een onderzoek naar de rijvaardigheid of geschiktheid.⁴⁾ Dit is geregeld in de Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid 2011. Daarnaast wordt het rijbewijs van de bestuurder waartegen dit vermoeden bestaat ingevorderd indien deze de veiligheid op de weg zodanig in gevaar kan brengen dat hem met onmiddellijke ingang de bevoegdheid dient te worden ontnomen langer als bestuurder aan het verkeer deel te nemen.

De WVV 1994 kent voor rijden onder invloed twee soorten educatieve maatregelen: de lichte

educatieve maatregel alcohol en verkeer (hierna: de LEMA) en de educatieve maatregel alcohol en verkeer (hierna: de EMA). Met deze maatregelen wordt beoogd deelnemers te leren waarom alcohol en verkeer niet samengaan. Welke maatregel het CBR moet opleggen is afhankelijk van de hoogte van het promillage. Hierbij is van belang of het om een beginnend of ervaren bestuurder gaat.⁵⁾ Bij de EMA is ook relevant of sprake is van recidive. De EMA kost de deelnemer meer tijd en is uitgebreider dan de LEMA. Als een deelnemer de cursus goed heeft afgerond, mag deze zijn rijbewijs houden.

Bij zware overtredingen⁶⁾ of recidive bij rijden onder invloed legt het CBR een onderzoek naar de geschiktheid op. Het onderzoek naar alcoholgebruik bestaat uit een psychiatrisch en lichamelijke onderzoek, een bloedonderzoek en eventueel een urinetest. Dit onderzoek is erop gericht om probleemgebruik of misbruik van alcohol aan het licht te brengen. Wanneer de betrokkene als geschikt uit het onderzoek komt, wordt een schorsing van de geldigheid van het rijbewijs ongedaan gemaakt en zal een EMA worden opgelegd.

Als een betrokkene niet meewerkt aan de hem opgelegde maatregel of als de uitslag van het onderzoek daartoe aanleiding geeft, verklaart het CBR het rijbewijs ongeldig. Het besluit van het CBR kan vervolgens bij de bestuursrechter aan de orde worden gesteld.⁷⁾

Los van deze sancties en maatregelen staat de recidiveregeling voor rijden onder invloed. De toepassing daarvan vloeit voort uit veroordelingen door de strafrechter. Dat roept mede de vraag op naar het karakter van de resultaten van toepassing van die regeling.



Strafrechtelijke en bestuursrechtelijke respons op rijden onder invloed.



2. ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2908, AB 2019/522, m.nt. L.J.A. Damen, BA 2019/285 en N/B 2019/2197.
3. Sinds 1 juli 2017 is de recidiveregeling ook van toepassing op drugs in het verkeer. Omdat dit de systematiek van de regeling niet anders maakt, laat ik dit verder rusten.
4. Het CBR is met ingang van 21 september 2016 gestopt met het opleggen van een alcoholslotprogramma.
5. Een LEMA wordt opgelegd aan een beginnend bestuurder met 220 tot 350 microgram alcohol per liter uitgeademde lucht dan wel 0,5 tot 0,8 milligram alcohol per milliliter bloed en aan een ervaren bestuurder met 350 tot 435 microgram dan wel 0,8 tot 1,0 milligram. Een EMA wordt opgelegd aan een beginnend bestuurder met 350 tot 570 microgram dan wel 0,8 tot 1,3 milligram en aan een ervaren bestuurder met 435 tot 785 microgram dan wel 1,0 tot 1,8 milligram.
6. Voor een beginnend bestuurder 570 microgram dan wel 1,3 milligram of meer en voor een ervaren bestuurder 785 microgram dan wel 1,8 milligram of meer.
7. Bijvoorbeeld ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2255 (niet verlenen medewerking EMA) en ABRvS 11 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3122 (niet verlenen (volledige) medewerking onderzoek naar de geschiktheid).



Rijbewijs ongeldig na twee veroordelingen voor rijden onder invloed.



Recidiveregeling of puntenrijbewijs

Met het wetsvoorstel Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de invoering van een puntenstelsel rijbewijzen⁸⁾ uit 2005 werd beoogd een puntenstelsel rijbewijzen te introduceren om recidive in het verkeer harder aan te pakken. In het voorgestelde stelsel zou de bestuurder van een motorrijtuig die binnen vijf jaar na een eerdere strafrechtelijke afdoening opnieuw een ernstig verkeersdelict beging, voor een bepaalde periode een rijontzegging opgelegd krijgen. Gedurende een rijontzegging zou de bestuurder dan niet mogen rijden. Als de opgelegde rijontzegging een bepaalde tijdsduur zou overstijgen, dan zou bovendien het rijbewijs ongeldig worden, waardoor de betrokkene een nieuw rijbewijs zou moeten aanvragen.⁹⁾ Het wetsvoorstel is door twee amendementen van de leden Wolfsen en Weekers ingrijpend gewijzigd.¹⁰⁾ Het gewijzigde voorstel omvatte geen puntenstelsel meer, maar een stelsel dat gevolgen verbindt aan recidive voor het rijden onder invloed van alcohol. De kern van de uiteindelijk vastgestelde regeling, neergelegd in het huidige artikel 123b van de WVV 1994, is dat het rijbewijs van rechtswege zijn geldigheid verliest als de houder twee keer is veroordeeld wegens rijden onder invloed. Het gewijzigde karakter van het wetsvoorstel heeft tot verandering van het opschrift van het voorstel geleid. 'Een puntenstelsel rijbewijzen' is vervangen door 'een recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten (puntenstelsel)'. Hierbij is puntenstelsel tussen haakjes geplaatst om de inmiddels bekende aanduiding als puntenstelsel te behouden.¹¹⁾ Hoewel het OM ook thans nog over strafpunten spreekt, kent artikel 123b van de WVV 1994 aan veroordelingen dus geen strafpunten toe. Dit artikel bevat uitsluitend een recidiveregeling. L.J.A. Damen merkt in zijn noot onder de uitspraak van de Afdeling van 28 augustus 2019¹²⁾ dan ook terecht op dat puntenrijbewijs¹³⁾ en strafpunten geen wettelijke termen zijn.

De regeling en de praktijk

In artikel 123b van de WVV 1994 staat dat een rijbewijs zijn geldigheid verliest voor alle categorieën waarvoor het is afgegeven en voor de resterende duur van de geldigheid, indien de houder bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak als bestuurder van een motorrijtuig voor het bestuurde waarvan een rijbewijs is vereist is veroordeeld wegens een overtreding van een nader genoemd delict en zich binnen vijf jaar opnieuw schuldig maakt aan een van deze delicten. Het gaat om de volgende delicten:

- schuld aan een verkeersongeval (artikel 6 van de WVV 1994) in combinatie met rijden onder invloed (artikel 8 van de WVV 1994) dan wel het weigeren van medewerking aan het adem- of bloedonderzoek (artikel 163 van de WVV 1994),

- het enkel rijden onder invloed (artikel 8 van de WVV 1994) of
- het weigeren van medewerking aan het adem- of bloedonderzoek (artikel 163 van de WVV 1994).

Voor rijden onder invloed genoemd onder het eerste en tweede streepje geldt dat het alcoholgehalte de tweede keer hoger moet zijn dan 570 microgram alcohol per liter uitgeademde lucht dan wel 1,3 milligram alcohol per milliliter bloed. Het gaat bij de tweede veroordeling dus om zware overtredingen, vergelijkbaar met die welke een oplegging van een onderzoek naar de geschiktheid rechtvaardigen.¹⁴⁾

In de praktijk wordt de regeling als volgt toegepast. Het OM houdt in een registratiesysteem bij of iemand wegens een strafpuntwaardig delict is veroordeeld, entameert dat bij een tweede veroordeling het rijbewijs ongeldig wordt, zorgt ervoor dat de ongeldigverklaring van een rijbewijs in het rijbewijsregister wordt opgenomen en meldt dit ook aan de betrokkene. De Dienst Wegverkeer (hierna: de RDW) is verantwoordelijk voor het beheer van het rijbewijsregister en geeft informatie, zoals inlevering van een rijbewijs, door aan het CBR.¹⁵⁾ Langs deze weg zijn in 2016 666 en in 2017 905 rijbewijzen ongeldig geworden.¹⁶⁾

De uitspraak van de Afdeling van 28 augustus 2019

De uitspraak van de Afdeling van 28 augustus 2019 laat zien dat het OM, anders dan aanvankelijk, ook bij een eerste veroordeling wegens een feit uit artikel 123b van de WVV 1994 een informatiebrief¹⁷⁾ naar de betrokkene stuurt. In deze zaak ging het om een eerste veroordeling wegens besturen van een motorrijtuig zonder rijbewijs¹⁸⁾ en onder invloed van alcohol. De officier van justitie stuurde betrokkene een brief waarin werd meegedeeld dat hij daarmee een eerste strafpunt op zijn rijbewijs had gekregen. In deze brief stond ook dat hij op basis van artikel 123b van de WVV 1994 zijn rijbewijs kwijt zou raken bij het behalen van een volgend strafpunt. De betrokkene maakte tegen deze brief bezwaar. In het op bezwaar genomen besluit stelde de (hoofd)officier van justitie zich op het standpunt dat de brief geen besluit is als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Dit omdat het rechtsgevolg, het ongeldig worden van het rijbewijs, bij een tweede veroordeling rechtstreeks voortvloeit uit de wet. Daarbij komt dat volgens de (hoofd)officier feitelijk ook geen sprake is van het toekennen van een strafpunt, maar slechts van een registratie van de onherroepelijke afdoening van een zaak in het registratiesysteem van het OM. Het bezwaar is daarom niet-ontvankelijk verklaard. De Afdeling volgt deze redenering.¹⁹⁾ De brief van 24 oktober 2017 is volgens de Afdeling geen besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de

8. Kamerstukken II 2005/2006, 30 324, nr. 2.
9. Kamerstukken II 2005/2006, 30 324, nr. 3, p. 1 en 2.
10. Kamerstukken II 2006/2007, 30 324, nrs. 11 en 12.
11. Kamerstukken II 2007/2008, 30 324, nr. 17, p. 3.
12. Zie onder voetnoot 2.
13. Het zogeheten puntenrijbewijs geldt voor alle bestuurders. Beginnende bestuurders krijgen daarnaast nog te maken met het beginnersrijbewijs. Hieraan is een strafpuntensysteem voor zware verkeers-overtredingen gekoppeld.
14. Bij de eerste veroordeling gaat het bij een beginnend bestuurder om 88 microgram alcohol per liter uitgeademde lucht dan wel 0,2 milligram alcohol per milliliter bloed of meer en bij een ervaren bestuurder om 220 microgram dan wel 0,5 milligram of meer.
15. Onderzoeksbureau Significant en MuConsult, in opdracht van het WODC, *Evaluatie Recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten*, 22 juni 2015, AW/bv/14.293, bijlage bij Kamerstukken II 2015/2016, 29 398, nr. 495, p. 7, 44 en 45.
16. Kamerstukken II, 2017/2018, 29 398, nr. 588, p. 4.
17. Ook wel waarschuwingsbrief genoemd (Kamerstukken II, 2011/2012, 33 346, nr. 3, p. 6). Het OM stuurt deze brief vanaf 2016.
18. Betrokkene heeft in de tijd tussen het plegen van het strafbare feit en het onherroepelijk worden van de veroordeling zijn rijbewijs gehaald.
19. De rechtbank overweegt anders maar komt wel tot hetzelfde oordeel. Zie hiervoor de onder voetnoot 2 genoemde noot van L.J.A. Damen, BA 2019/285.

Awb. Deze roept immers geen rechtsgevolgen in het leven, maar informeert slechts over de gevolgen die de wet verbindt aan recidive binnen vijf jaar na de op 25 september 2017 onherroepelijk geworden veroordeling van betrokkene.

Stand van zaken recidiveregeling

De uitspraak van de Afdeling over de recidiveregeling is een mooie aanleiding de huidige balans hierover op te maken, waarbij in de eerste plaats wordt gekeken naar de status van de mededelingen over de toepassing van die regeling. Duidelijk is dat er geen wettelijk puntenstelsel bestaat, dus evenmin een wettelijke grondslag om strafpunten toe te kennen. Artikel 123b van de WVV 1994 voorziet uitsluitend in een recidiveregeling waarin eerst een tweede onherroepelijke veroordeling door de strafrechter rechtsgevolgen in het leven roept, te weten het ongeldig worden van het rijbewijs. Dit is een gevolg dat de wet rechtstreeks verbindt aan de tweede onherroepelijke veroordeling wegens relevante recidive binnen vijf jaar. Dit automatisch volgt uit de tekst van het artikel en is, gezien de geschiedenis van de totstandkoming van de recidiveregeling, ook door de wetgever beoogd. “Het wetsvoorstel houdt in dat de rijbewijshouder die binnen vijf jaar na een eerdere strafrechtelijke afdoening opnieuw onder invloed van alcohol rijdt zijn rijbewijs definitief en vanzelf kwijtraakt, op het moment waarop ook dit tweede delict strafrechtelijk wordt afgedaan. Dat is een strenge maatregel, die naar de overtuiging van ons kabinet uit het oogpunt van verkeersveiligheid gerechtvaardigd is.”²⁰⁾

De eerste in het licht van artikel 123b van de WVV 1994 relevante veroordeling (het behalen van een eerste “strafpunt”) wordt gemeld in een informatie- dan wel waarschuwingsbrief. De Afdeling heeft in de in de vorige paragraaf besproken uitspraak in lijn met eerdere rechtspraak geoordeeld dat die brief geen besluit inhoudt.²¹⁾ Hoewel de officier van justitie de brief begint met “Met deze brief laat ik u weten dat u een eerste strafpunt hebt op uw rijbewijs” informeert de brief betrokkene slechts over de gevolgen die de wet verbindt aan recidive. Deze waarschuwing is niet voorgeschreven en is geen voorwaarde voor het ongeldig worden van het rijbewijs. Deze brief is ook om die reden geen besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Awb.²²⁾

Over de status van de schriftelijke mededeling van het OM over het tweede strafpunt, of beter gezegd de mededeling dat het rijbewijs zijn geldigheid heeft verloren omdat betrokkene al eerder onherroepelijk is gestraft voor een alcoholgerelateerd verkeersmisdrijf, is geen jurisprudentie bekend. Deze is echter naar mijn mening evenmin aan te merken als een besluit omdat dit gevolg, zoals ook de officier van justitie stelde, rechtstreeks voortvloeit uit artikel 123b van de WVV 1994. In het algemeen wordt geoordeeld dat indien een rechtsgevolg rechtstreeks uit de wet voortvloeit, de

schriftelijke mededeling hierover geen besluit is.²³⁾ De minister was bij de totstandkoming van de regeling dezelfde mening toegedaan en wees er op dat de regeling een sluitstuk toevoegde, “namelijk dat bij een tweede veroordeling ten gevolge van een alcoholverkeersdelict het rijbewijs automatisch ongeldig wordt zonder dat een intrekkingbesluit nog nodig is. Het CBR trekt het rijbewijs van rechtswege in.” Er was dan ook volgens de minister geen sprake van een besluit waartegen men in beroep kan gaan.²⁴⁾

Tegen de mededelingen met betrekking tot toepassing van de recidiveregeling staan dus geen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen open. De regering meende bij het totstandkomen van de regeling echter wel dat deze van bestuursrechtelijke aard was. Zo werd het verlies van de geldigheid door de minister aangeduid als bestuursrechtelijke intrekking, die als voordeel boven de tijdelijke strafrechtelijke rijontzegging zou meebrengen dat het rijbewijs definitief ongeldig zou worden, met de mogelijkheid een nieuw rijbewijs aan te vragen.²⁵⁾

De wetsgeschiedenis laat ook zien dat dit rechtsgevolg, hoewel in sterke mate verbonden met de daaraan voorafgegane, tweede strafrechtelijke afdoening, door de wetgever toch als bestuursrechtelijk wordt gekwalificeerd. Het verlies van de geldigheid werd ook niet als straf maar als maatregel ter voorkoming van herhaling gezien. “Het rijbewijs kan worden beschouwd als een vergunning die slechts wordt afgegeven aan een persoon die heeft aangetoond over een voldoende mate van rijvaardigheid en geschiktheid te beschikken. Op het moment dat deze persoon herhaaldelijk met drank op achter het stuur zit, kan ervan worden uitgegaan dat hij niet meer aan de eisen voldoet voor de vergunning. Daardoor ontvalt de grond aan zijn vergunning om een motorrijtuig te besturen. Hoewel het bestuursrechtelijke rechtsgevolg van verlies van geldigheid van het rijbewijs door betrokkene als een straf kan worden ervaren, is van beoogde bestraffing echter geen sprake, en dus evenmin van een minimumstraf”.²⁶⁾

De conclusie kan dus worden getrokken dat, hoewel de recidiveregeling als een bestuursrechtelijke en niet als strafrechtelijke maatregel moet worden beschouwd, een gang naar de bestuursrechter uitgesloten is. Omdat de grondslag van de maatregel ligt in een eerste en een tweede veroordeling door de strafrechter, doet een betrokkene er verstandig aan die veroordelingen aan te vechten. En natuurlijk staat, gelet op het ontbreken van een met voldoende waarborgen omklede bestuursrechtelijke rechtsgang, ook de gang naar de burgerlijke rechter open.

Wet aanscherping maatregelen rijden onder invloed: het einde van de recidiveregeling

Bij brief van 7 maart 2018 hebben de ministers van Justitie en Veiligheid en van Infrastructuur



Strafpunten en puntenrijbewijs zijn geen wettelijke termen.



20. *Handelingen I*, 2008/2009, 30 324, nr. 4, p. 179. Zie ook *Kamerstukken I* 2007/2008, 30 324, nr. C, p. 6.
21. Bijvoorbeeld ABRvS 28 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3862.
22. Vergelijk ABRvS 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1449.
23. Vergelijk ABRvS 27 augustus 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AI1468.
24. *Handelingen I*, 2008/2009, 30 324, nr. 4, p. 180.
25. *Handelingen I*, 2008/2009, 30 324, nr. 4, p. 180.
26. *Kamerstukken I* 2007/2008, 30 324, nr. C, p. 3.



Na afschaffen recidive- regeling wordt een opwaarts effect van de opgelegde straffen ver- wacht.



en Waterstaat de voorzitter van de Tweede Kamer laten weten het rijden onder invloed van alcohol nog steviger en effectiever aan te willen pakken.²⁷⁾ Aanleiding hiervoor zijn onder meer de uitkomsten van de evaluatie van de recidiveregeling in 2015. Uit de evaluatie is naar voren gekomen dat de implementatie en uitvoering van de regeling complex is, de uitvoering niet goed verliep en de effectiviteit twijfelachtig is.²⁸⁾ Ook de maatregelen uit het naar aanleiding van de evaluatie door het OM opgestelde verbeterplan hebben niet tot het gewenste effect geleid. Gebleken is dat de recidiveregeling geen tot nauwelijks toegevoegde waarde heeft. Dit komt in de eerste plaats door het gedeeltelijk samenvallen met het eerdergenoemde onderzoek naar de geschiktheid. “Het gevolg van de recidiveregeling is namelijk dat het rijbewijs van rechtswege ongeldig wordt, terwijl [...] het rijbewijs van 90% van de recidivisten al op grond van het onderzoek naar de geschiktheid ongeldig wordt verklaard. Dit is vrijwel de gehele doelgroep van de recidiveregeling”. Het onderzoek naar de geschiktheid ten opzichte van de recidiveregeling heeft verder als voordeel dat “het rijbewijs meteen, bij een eerste feit, ongeldig wordt verklaard als de bestuurder ongeschikt uit het onderzoek komt, terwijl bij de recidiveregeling eerst het strafrechtelijke traject moet zijn afgerond en er sprake moet zijn van een tweede onherroepelijke veroordeling.” Bestuurders zullen volgens de ministers in hoger beroep gaan om het vonnis uit te stellen en daarmee tijd te winnen voordat het rijbewijs van rechtswege ongeldig wordt. Bovendien kunnen personen die ongeschikt uit het onderzoek komen pas na een jaar een nieuw rijbewijs aanvragen, terwijl bestuurders bij de recidiveregeling dit in principe gelijk weer kunnen doen.²⁹⁾ Deze nadelen liggen mede ten grondslag aan het voornemen van de ministers de recidiveregeling voor rijden onder invloed van alcohol te laten vervallen en met andere maatregelen te komen om het rijden onder invloed effectiever en ook strenger aan te pakken. Deze zijn neergelegd in het wetsvoorstel 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). Dit wetsvoorstel is op 7 november 2019 in consultatie gebracht.³⁰⁾ Met dit voorstel wordt verder beoogd het stelsel van rijden onder invloed te vereenvoudigen, mede gezien de samenloop tussen sancties uit het strafrecht, maatregelen uit het bestuursrecht en de recidiveregeling.³¹⁾

De kern van het voorstel is dat in de plaats van de recidiveregeling voor rijden onder invloed van alcohol³²⁾ een aantal strafrechtelijke maatregelen wordt geïntroduceerd. Zo krijgt de strafrechter een bevoegdheid om een ontzegging van de rijbevoegdheid dadelijk uitvoerbaar te verklaren en om een rechterlijk rijverbod op te leggen. Ook komt er een regeling die erin voorziet 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. Ten slotte wordt in het bestuursrechtelijke spoor voorzien in een verlaging van de grenswaarden bij het geschiktheidsonderzoek alcohol, waardoor een grotere groep bestuurders aan dit onderzoek zal worden onderworpen.

Interessant is de regeling die voorziet in het ongeldig worden van het rijbewijs na een ontzegging van de rijbevoegdheid of een rijverbod van twee jaar of meer (hierna ook: de nieuwe regeling). Deze regeling wordt in de toelichting genoemd als een strenger alternatief voor de recidiveregeling. In de WVV 1994 zal worden opgenomen 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 periode hoeft niet onafgebroken te zijn en het gaat daarbij om het onvoorwaardelijke deel of het onvoorwaardelijk geworden deel van de ontzegging.³³⁾ De geldigheid van het rijbewijs vervalt in deze situaties dus automatisch. Het oorspronkelijke plan was de rechter de bevoegdheid te geven het rijbewijs ongeldig te verklaren.³⁴⁾ Hiervan is afgezien omdat het zeker niet de bedoeling was de sanctie afhankelijk te stellen van enige beoordeling van de rijvaardigheid of geschiktheid van een verdachte.³⁵⁾ De regeling betekent dat de betrokkene na afloop van de ontzegging of het rijverbod zijn geschiktheid en rijvaardigheid door het opnieuw afleggen van een rijexamen moet aantonen.

Als één van de voordelen van de nieuwe regeling wordt in de memorie van toelichting genoemd dat er al na één veroordeling sprake kan zijn van ongeldigheid van het rijbewijs, terwijl voor de recidiveregeling een tweede onherroepelijke veroordeling was vereist. Ook verwacht de minister van Justitie en Veiligheid dat het afschaffen van de recidiveregeling een opwaarts effect heeft op de opgelegde straffen.³⁶⁾

Conclusies

Als het voorstel van deze nieuwe regeling wet wordt, blijft het duale stelsel van de WVV 1994 bestaan. De strafrechtelijke sancties en bestuursrechtelijke maatregelen op rijden onder invloed van alcohol worden in het wetsvoorstel verruimd en de recidiveregeling, aanvankelijk bedoeld als puntenrijbewijs, zal worden vervangen. Gezien de uitkomsten van de evaluatie van de recidiveregeling in 2015 was de toegevoegde

27. *Kamerstukken II, 2017/2018, 29 398, nr. 588.*
28. Het belangrijkste knelpunt is dat de recidiveregeling niet altijd wordt toegepast, omdat het eerste of tweede punt meestal niet goed door het OM wordt geregistreerd. Zie Onderzoeksbureau Significant en MuConsult, in opdracht van het WODC, *Evaluatie Recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten*, 22 juni 2015, AW/bv/14.293, bijlage bij *Kamerstukken II 2015/2016, 29 398, nr. 495 p. 66.*
29. *Kamerstukken II, 2017/2018, 29 398, nr. 588, p. 4 en 5.*
30. Het voorstel met memorie van toelichting is digitaal te vinden op rijksoverheid.nl (zoekterm Wet aanscherping maatregelen rijden onder invloed).
31. *Memorie van toelichting (voetnoot 30), p. 4.*
32. De recidiveregeling voor drugs in het verkeer zal (voorlopig) blijven bestaan omdat deze regeling recent is en hiermee onvoldoende ervaring is opgedaan. Zie *memorie van toelichting (voetnoot 30), p. 7.*
33. *Memorie van toelichting (voetnoot 30), p. 5, 6 en 9.*
34. *Kamerstukken II, 2017/2018, 29 398, nr. 588, p. 5.*
35. *Memorie van toelichting (voetnoot 30), p. 5.*
36. *Memorie van toelichting (voetnoot 30), p. 6 en 7.*

waarde van de regeling beperkt. In de praktijk zal het gemis van de recidiveregeling dan ook minimaal zijn. Daarnaast verdient een maatregel die als bestuursrechtelijk kan worden gezien maar waarvan het resultaat van toepassing niet aan de bestuursrechter kan worden voorgelegd, uit een oogpunt van rechtsbescherming geen schoonheidsprijs. Ik juich het dan ook toe dat deze regeling waarschijnlijk binnenkort tot het verleden zal behoren.³⁷⁾ Dit zal ook de eenvoudigheid en duidelijkheid van het stelsel ten goede komen.

De nieuwe regeling sluit nauw aan op het strafrechtelijke spoor en de veroordelingen tot ontzegging van de rijbevoegdheid die daarin door de strafrechter worden uitgesproken. Daarbij is een aantal kanttekeningen te plaatsen. In het advies van de Raad voor de rechtspraak over het wetsvoorstel wordt opgemerkt dat de nieuwe regeling naar verwachting in een gering aantal zaken toepasbaar zal zijn, omdat een ontzegging van de rijbevoegdheid of een rijverbod voor meer dan twee jaar een relatief zware sanctie is.³⁸⁾ Het toepassingsbereik van de regeling lijkt dus beperkt. Wat betreft de rechtsbescherming is het betreuenswaardig dat deze regeling, net als het geval was bij de recidiveregeling, voorziet in het automatisch ongeldig worden van het rijbewijs. Het van rechtswege ongeldig worden van het rijbewijs kan op zichzelf niet aan de strafrechter worden voorgelegd.³⁹⁾ Dit wordt ook opgemerkt in het advies van de Nederlandse orde van advocaten over het wetsvoorstel.⁴⁰⁾ Ook hier zal dus weer de veroordeling zelf moeten worden aangevochten. In het advies van de orde wordt verder terecht opgemerkt dat de nieuwe regeling geen ruimte biedt om rekening te houden met de omstandigheden van het geval. Transparant maatwerk is dan uitgesloten, terwijl de gevolgen voor zeker beroepsmatige houders van rijbewijzen groot kunnen zijn. Een pleidooi het aan de rechter over te laten om in situaties waarop de nieuwe regeling ziet het rijbewijs al dan niet ongeldig te laten worden, verdient ondersteuning.



In de nieuwe regeling blijft het duale stelsel van de WWV 1994 bestaan.



37. In zijn brief aan de Tweede Kamer van 27 januari 2020 schrijft de minister van Justitie en Veiligheid het wetsvoorstel na verwerking van de adviezen zo spoedig mogelijk aan de ministerraad te willen aanbieden.
38. Advies van de Raad voor de rechtspraak, 18 december 2019.
39. Wel zou de strafrechter bij de vervolging van het feit dat tot een veroordeling leidt in het kader van de straftoemeting rekening kunnen houden met de nieuwe regeling. Vergelijk het arrest van de Hoge Raad over de recidiveregeling van 18 december 2018, ECLI:NL:HR:2018:2350.
40. Advies van de Nederlandse orde van advocaten, 24 december 2019.