

Vergaderjaar 2010–2011

32 859

Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met het verbeteren van de aanpak van het rijden onder invloed van drugs

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel heeft tot doel de aanpak van het rijden onder invloed van drugs te verbeteren. Wetenschappelijk onderzoek heeft aangetoond dat bepaalde drugs de rijvaardigheid in meer of mindere mate negatief beïnvloeden. Onderzoek uit de midden jaren tachtig van de vorige eeuw heeft uitgewezen dat in Rotterdamse ziekenhuizen 5% van de gewonde bestuurders drugs had gebruikt. Bij later onderzoek in het politiedistrict Tilburg bleek bijna 20% van de gewonde autobestuurders positief bevonden op het gebruik van drugs¹. Om dit aantal te verminderen is het van belang dat politie en justitie het gebruik van drugs in het verkeer adequaat aanpakken en dat zij daartoe een toereikend instrumentarium voorhanden hebben. Om dat te bewerkstelligen introduceert het wetsvoorstel een drietal instrumenten. In de eerste plaats voorziet het wetsvoorstel erin dat in de Wegenverkeerswet 1994 aan de opsporingsambtenaren, die met de handhaving van die wet zijn belast, de bevoegdheid wordt toegekend om bestuurders die onder invloed van drugs zijn, te bevelen speeksel af te staan door middel van een zogenaamde speekseltester. De speekseltester zal alleen worden ingezet als voorselectiemiddel, als bewijsmiddel blijft het bloedonderzoek gelden. Omdat de huidige speekseltesters niet alle drugs (bijvoorbeeld GHB) – en ook niet het gebruik van geneesmiddelen met uitzondering van sommige benzodiazepinen – kunnen meten, bevat het wetsvoorstel in de tweede plaats de bevoegdheid voor de opsporingsambtenaren de bestuurders die rijden onder invloed van de drugs of van andere stoffen waarvan het gebruik niet met behulp van de speekseltester kan worden vastgesteld, het bevel te geven mee te werken aan een onderzoek van de psychomotorische functies en de oog- en spraakfuncties. Deze bevoegdheid is een codificatie van de huidige praktijk. Met behulp van een dergelijk onderzoek wordt op dit moment de verdenking verkregen dat de bestuurder onder invloed is van bewustzijnsbeïnvloedende stoffen als drugs en geneesmiddelen. De achtergrond en inhoud van deze wijzigingen worden in paragraaf 5.2 verder uiteengezet. In de derde plaats voorziet het wetsvoorstel erin dat in de Wegenverkeerswet 1994, naar analogie van de strafbaarstelling van het rijden onder invloed van alcohol,

¹ Zie factsheet van de SWOV (Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid), Leidschendam, september 2009; over het aantal doden als gevolg van drugsgebruik zijn, voor zover bekend is, geen cijfers voorhanden.

een afzonderlijke strafbaarstelling voor het rijden onder invloed van drugs wordt opgenomen. Op dit moment is het rijden onder invloed van drugs op basis van de vangnetbepaling van artikel 8, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994 strafbaar. Voor het rijden onder invloed van geneesmiddelen wordt in dit wetsvoorstel geen afzonderlijk verbod voorgesteld. Voor de motivering daarvoor en voor meer informatie over de afzonderlijke strafbaarstelling voor het rijden onder invloed van drugs wordt verwezen naar paragraaf 5.1.

Een betere aanpak van drugs in het verkeer is een onderwerp dat al geruime tijd de gemoederen bezig houdt. Sinds 2000 dringt de Tweede Kamer aan op passende maatregelen tegen drugsgebruik in het verkeer. In de motie Eurlings van 30 november 2000¹, die de Tweede Kamer op 5 december 2000 heeft aangenomen, is tot uitdrukking gebracht dat het huidige artikel 8, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994, voor zover het betrekking heeft op het verbod op het gebruik van drugs in het verkeer, niet voldoende soelaas biedt. In deze motie werd de regering dan ook uitgenodigd te regelen dat het rijden onder invloed van drugs expliciet wordt verboden. Om uitvoering te kunnen geven aan deze motie was het wachten op een geschikte tester met behulp waarvan kan worden vastgesteld dat een bestuurder onder invloed van drugs aan het verkeer heeft deelgenomen. Het resultaat van een pilot, die de politie van 24 oktober 2008 tot 24 januari 2009 heeft gehouden, is dat er een speekseltester beschikbaar is om als voorlopig selectiemiddel te kunnen worden ingezet voor het vaststellen van het gebruik van drugs. In de brief van 1 september 2009 aan de voorzitter van de Tweede Kamer² heeft de toenmalige Minister van Verkeer en Waterstaat, mede namens de toenmalige Minister van Justitie, dan ook een wetsvoorstel aangekondigd waarin in de Wegenverkeerswet 1994 de speekseltester zal worden geïntroduceerd om drugs in het verkeer steviger te kunnen bestrijden. Dit wetsvoorstel is daar het uitvloeisel van en vormt feitelijk een voortzetting van het conceptwetsvoorstel dat onze voorgangers in 2003 te ruste hebben gelegd³. Dat wetsvoorstel beoogde de aanpak van het rijden onder invloed van drugs en geneesmiddelen te verbeteren ten opzichte van de huidige situatie door aan te sluiten bij de systematiek die geldt ten aanzien van het rijden onder invloed van alcohol. In dat wetsvoorstel was als voorselectiemiddel de urinetest en als bewijsmiddel het bloedonderzoek aangewezen. De – tijdens de adviesronde over het conceptwetsvoorstel geuite – bezwaren tegen de aanwijzing van de urinetest hebben uiteindelijk in 2003 tot de gezamenlijke beslissing geleid dat met het verder in procedure brengen van het wetsvoorstel zou worden gewacht tot het moment waarop er een adequater selectiemiddel dan de urinetest, te weten de speekseltester, beschikbaar zou zijn. Zoals hiervoor is aangegeven, is deze speekseltester nu beschikbaar voor het testen van het gebruik van een aantal drugs en is met dit wetsvoorstel het conceptwetsvoorstel, dat onze voorgangers in 2003 te ruste hebben gelegd, weer ter hand genomen en aangepast aan de nieuwe ontwikkelingen.

Over de inhoud van de nieuwe instrumenten waarin dit wetsvoorstel voorziet, geeft paragraaf 5 nadere uitleg. Daaraan voorafgaand bespreekt paragraaf 2 kort de inhoud van de adviezen die over het concept van dit wetsvoorstel zijn uitgebracht. Paragraaf 3 beschrijft vervolgens de achtergrond van het wetsvoorstel en paragraaf 4 schetst het huidige juridische kader en de huidige handhavingspraktijk. Paragraaf 6 bevat een beschrijving van de organisatorische en financiële consequenties van het wetsvoorstel. Tot slot geeft paragraaf 7, waar nodig, in aanvulling op hetgeen in de eerste vijf paragrafen is toegelicht, een toelichting op ieder artikel van het wetsvoorstel.

¹ Kamerstukken II 2000/01, 26 115, nr. 17.

² Kamerstukken II 2008/09, 29 398, nr. 172.

³ Zie Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XII, nr. 8, blz. 13–19.

Tot slot is in het kader van dit wetsvoorstel bezien hoe – ter uitvoering van de door de Tweede Kamer aanvaarde motie van de leden De Rouwe, Cramer en Roefs¹ – het rijden onder invloed van drugs onder de werking van de recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten kan worden gebracht. Deze actie hadden onze voorgangers bij brieven van 1 september 2009² en 8 december 2009³ aan de Tweede Kamer toegezegd.

De recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten is bij wet van 24 oktober 2008 tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de invoering van een recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten (puntenstelsel) (Stb. 2008, 433) in artikel 123b van de Wegenverkeerswet 1994 vervat. Op dit moment is de werkingssfeer van deze regeling, die met ingang van 1 juni 2011 in werking is getreden, beperkt tot alcoholgerelateerde verkeersdelicten, te weten het rijden onder invloed van alcohol, het weigeren mee te werken aan een alcoholonderzoek en het door schuld veroorzaken van een verkeersongeval met lichamelijk letsel of de dood van een ander als gevolg, waarbij de rijbewijshouder onder invloed van alcohol heeft gereden, of na het verkeersongeval heeft geweigerd mee te werken aan een alcoholonderzoek. Kern van de recidiveregeling is dat het rijbewijs van rechtswege ongeldig wordt indien de rijbewijshouder binnen vijf jaar na een eerdere onherroepelijke veroordeling opnieuw een van de hiervoor genoemde ernstige alcoholgerelateerde verkeersdelicten begaat en daarvoor onherroepelijk strafrechtelijk veroordeeld is. Betrokkene kan pas weer in het bezit van een rijbewijs komen, indien hij door het afleggen van een rijexamen opnieuw zijn geschiktheid en rijvaardigheid heeft aangetoond.

Omdat we de noodzaak onderkennen dat ook herhaling van het rijden onder invloed van drugs streng wordt aangepakt en dat de drugsgerelateerde delicten die onder de reikwijdte van de recidiveregeling zouden kunnen worden gebracht, dezelfde type delicten zijn als de alcoholgerelateerde delicten, die al onder de werkingssfeer van die regeling vallen, zijn we van plan te bevorderen dat de recidiveregeling met de drugsgerelateerde delicten wordt uitgebreid. Dat zullen we, zoals we in onze brief van 12 mei 2011 aan de voorzitter van de Tweede Kamer hebben aangekondigd, bij afzonderlijk wetsvoorstel en niet bij dit wetsvoorstel doen⁴. De reden daarvoor is dat tijdens de totstandkoming van dit wetsvoorstel net een onderzoek was gestart naar de onderlinge samenhang en samenloop van de maatregelen en sancties die op basis van de Wegenverkeerswet 1994 kunnen worden opgelegd in reactie op een overtreding van die wet. De resultaten van dat onderzoek waren van belang om te kunnen beoordelen of het verantwoord was drugsgerelateerde delicten onder de werkingssfeer van de recidiveregeling te brengen. Gelet op het belang van een spoedige introductie van de speekseltester als voorselectiemiddel voor de vaststelling van strafbaar gebruik van drugs, hebben we het indertijd niet wenselijk geacht de resultaten van dat onderzoek af te wachten, alvorens dit wetsvoorstel in procedure te brengen. In onze brief van 12 mei 2011 hebben we inmiddels aan de hand van de uitkomsten van de doorlichting van de maatregelen en sancties die de Wegenverkeerswet 1994 kent, geconcludeerd dat er geen belemmeringen zijn om de reikwijdte van de recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten uit te breiden met drugsgerelateerde delicten. Het conceptwetsvoorstel dat daarin voorziet, is dan ook onlangs voor advies aangeboden aan de bij dat concept betrokken instanties.

2. Samenvatting van de adviezen over het wetsvoorstel

Over het conceptwetsvoorstel dat onze voorgangers op 23 september 2010 voor advies hebben gezonden, zijn adviezen ontvangen van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak⁵, de Raad voor de rechtspraak⁵, de Nederlandse Orde van Advocaten⁵, het College van procureurs-

¹ Kamerstukken II 2007/08, 30 324, nr. 18.

² Zie blz. 2 van de in noot 2 op blz. 2 aangehaalde kamerstukken.

³ Zie Kamerstukken II 2009/10, 30 324, nr. 21, blz. 2 en 3.

⁴ Kamerstukken II 2010/11, 29 398, nr. 277, blz. 3.

⁵ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

generaal¹, de Raad van Korpschefs¹ en de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV)¹. De algemene conclusie die uit de adviezen kan worden getrokken, is dat de lijn van het wetsvoorstel brede steun krijgt. Alle geraadpleegde organisaties onderschrijven het belang van het verbeteren van de aanpak van drugs in het verkeer.

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak heeft met belangstelling kennisgenomen van het conceptwetsvoorstel en onderschrijft de uitgangspunten daarvan. Dit geldt ook voor het College van procureurs-generaal. Het acht het van belang dat voor de aanpak van het rijden onder invloed van drugs politie en justitie kunnen beschikken over een toereikend instrumentarium. Ook de Raad voor de rechtspraak onderschrijft de aanpak van het rijden onder invloed van drugs, niet alleen met het oog op het vergroten van de veiligheid in het verkeer, maar ook met het oog op het terugdringen van de daarmee gepaard gaande gezondheidsrisico's voor de drugsgebruikers.

De Nederlandse Orde van Advocaten is van oordeel dat het conceptwetsvoorstel weinig nieuws bevat. Verkeersonveilig rijden onder invloed van drugs is immers onder huidig recht al strafbaar. De «winst» van de voorgestelde wetwijzigingen is volgens de Orde vooral dat voor verschillende categorieën verboden middelen grenswaarden worden vastgelegd, waardoor de grens tussen strafbaar en niet-strafbaar gedrag duidelijker worden gedefinieerd.

De Raad van Korpschefs is verheugd over het feit dat na een periode van rust – in 2003 zijn om de hiervoor aangegeven redenen de werkzaamheden ten aanzien van het vorige conceptwetsvoorstel gestaakt – de wetgever weer aandacht heeft voor verbeteren van de aanpak van drugs in het verkeer. Tegelijkertijd heeft de Raad zorgen over de handhaafbaarheid van het conceptwetsvoorstel uit 2010 en de verwachtingen die de andere partijen in de strafrechtssketen in dat verband mogelijk hebben en doet daarom een aantal voorstellen ter verbetering van de handhaafbaarheid, zoals het introduceren van nullimieten in plaats van gedragsgerelateerde limieten waarvan het conceptwetsvoorstel uitgaat.

De SWOV geeft aan voorstander te zijn van grenswaarden die een relatie leggen tussen de concentratie van de gebruikte drug en de kans dat door het drugsgebruik de kans op een ongeval significant toeneemt. De SWOV onderkent dat anders dan in geval van gebruik van alcohol in het verkeer onvoldoende wetenschappelijk kennis voorhanden is om deze risicogelateerde grenswaarden te bepalen. In plaats van de gedragsgerelateerde limieten die in het conceptwetsvoorstel zijn voorgesteld, zou gekozen kunnen worden voor nullimieten (zie voor meer uitleg over het verschil tussen deze twee typen limieten: paragraaf 5.1). De SWOV spreekt echter geen voorkeur uit voor een van de twee limieten, maar geeft aan dat welke van de twee limietstelsels ook wordt gekozen, het wetsvoorstel naar het oordeel van de SWOV zal kunnen bijdragen aan een wezenlijke verbetering van de verkeersveiligheid.

De positieve houding ten opzichte van het wetsvoorstel laat onverlet dat alle adviesinstanties op een aantal onderdelen van het wetsvoorstel vragen en opmerkingen hebben. Op die vragen en opmerkingen die voor een deel hiervoor zijn aangestipt, zal hierna in de paragraaf waarop ze betrekking hebben, worden ingegaan.

3. Achtergrond van het wetsvoorstel

Het verkeersveiligheidsbeleid in Nederland is de afgelopen jaren behoorlijk succesvol gebleken. Dat komt tot uitdrukking in het aantal verkeersdoden en gewonden dat is gedaald, tot respectievelijk 791 doden en 16 700 ernstig gewonden in 2007. In 2008 is het aantal verkeersdoden met 41 verder afgenomen tot 750 en was het aantal ernstig gewonden – helaas – weer gestegen tot 17 600². In 2009 is het aantal doden met nog

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

² Zie Kerncijfers verkeersveiligheid, Rijkswaterstaat 2009 en Kamerstukken II 2009/10, 29 383, nr. 203, blz. 17.

eens 30 gedaald tot 720¹. Als gevolg hiervan hoort Nederland bij de landen met het minste aantal verkeersdoden ter wereld. Omdat iedere verkeersdode en ieder gewonde er een teveel is, wordt ernaar gestreefd het aantal dodelijke slachtoffers in het verkeer verder terug te dringen naar maximaal 580 in 2020 en 12 250 gewonden in het verkeer. Deze ambitie is neergelegd in het Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2008–2020². Dit betekent een daling van het aantal doden en gewonden met ruim een kwart voor de komende tien jaar. Als alle maatregelen uit het plan worden uitgevoerd, komt zelfs een daling van het aantal verkeersdoden tot 500 in 2020 in beeld.

Een van de maatregelen om het aantal verkeersdoden en -slachtoffers de komende jaren terug te dringen, is een strengere aanpak van bestuurders van motorrijtuigen die onder invloed van drugs verkeren. Het gebruik van deze psychoactieve stoffen in het verkeer beïnvloedt het rijgedrag namelijk negatief en verhoogt daardoor de kans op betrokkenheid bij ongevallen. In nationaal en internationaal wetenschappelijk onderzoek is dat aangetoond. Met experimenteel onderzoek is de relatie tussen het gebruik van drugs en verslechtering van prestaties in het laboratorium aangetoond. Met epidemiologisch onderzoek is aangetoond dat het gebruik van drugs in de praktijk een negatief effect heeft op de verkeersveiligheid³. Dit kan leiden tot een verhoogde kans op betrokkenheid bij een ongeval.

Het gelijktijdig gebruik van een drug en alcohol of een geneesmiddel of van een combinatie van drugs leidt tot een sterkere negatieve beïnvloeding van de rijvaardigheid dan het enkelvoudig gebruik van een drug, alcohol of een geneesmiddel. Experimenteel onderzoek en epidemiologisch onderzoek tonen dit aan³.

De meest gebruikte drugs in Nederland zijn cannabis (marihuana en hasj), opiaten (heroïne, morfine), cocaïne, amfetaminen, middelen die chemisch verwant zijn aan amfetaminen (zoals MDEA en MDMA) en GHB. Uit de hierboven genoemde onderzoeken is de negatieve invloed van deze stoffen op de rijvaardigheid gebleken. Op grond van het voorgaande wordt voorgesteld om voor amfetamine, methamfetamine, MDEA, MDMA, MDA, THC, cocaïne, morfine en GHB grenswaarden in een op artikel 8, vijfde lid, van de Wegenverkeerswet 1994 gebaseerde algemene maatregel van bestuur op te nemen. Met uitzondering van GHB kunnen deze stoffen door middel van een speekseltester worden aangetoond.

4. Huidig juridisch kader en huidige handhavingspraktijk ten aanzien van de aanpak van drugs in het verkeer

4.1. Huidig juridisch kader

Kern van artikel 8 van de Wegenverkeerswet 1994 is het eerste lid. Dit artikellid stelt het besturen van een voertuig of het als bestuurder doen besturen van een voertuig strafbaar onder de voorwaarden dat:

- de betrokken persoon verkeert onder zodanige invloed van een stof, waarvan hij weet of redelijkerwijs moet weten dat het gebruik daarvan – al dan niet in combinatie met het gebruik van een andere stof – de rijvaardigheid kan verminderen;
- dat hij niet tot behoorlijk besturen in staat moet worden geacht.

Artikel 8, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994 ziet zowel op het rijden onder invloed van alcohol als van andere bewustzijnsbeïnvloedende stoffen als drugs en geneesmiddelen. Artikel 8, tweede tot en met vierde lid, bevat vervolgens een specifieke regeling voor alcohol. Het geeft de grenzen aan voor het gebruik van alcohol waarboven het besturen of doen besturen van een voertuig zonder meer niet is toegestaan. Voor

¹ Kamerstukken II 2009/10, 29 383, nr. 220, blz. 1.

² Kamerstukken II 2007/08, 29 383, nr. 112.

³ Zie voor meer informatie de in noot 1 op blz. 1 aangehaalde factsheet van de SWOV.

ervaren bestuurders ligt ingevolge artikel 8, tweede lid, de grens bij een ademalcoholgehalte dat hoger ligt dan 220 microgram alcohol per liter uitgeademde lucht of een bloedalcoholgehalte dat hoger ligt dan 0,5 promille. Voor beginnende bestuurders ligt blijkens artikel 8, derde lid, de grens bij een ademalcoholgehalte dat hoger ligt dan 88 microgram alcohol per liter uitgeademde lucht of een bloedalcoholgehalte dat hoger ligt dan 0,2 promille. Deze grens geldt ingevolge artikel 8, vierde lid, ook voor de bestuurders van een motorrijtuig die zonder rijbewijs een motorrijtuig besturen voor het besturen waarvan een rijbewijs vereist is en zal na inwerkingtreding van de wet van 4 juni 2010 tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de aanpassing van de voorde-ringsprocedure en de invoering van het alcoholslotprogramma (Stb. 2010, 259) ook gelden voor de bestuurders aan wie de verplichting is opgelegd deel te nemen aan het alcoholslotprogramma, bedoeld in het nieuwe onderdeel u van artikel 1, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994. In artikel 8 is op dit moment geen afzonderlijke bepaling opgenomen waarin grenzen ten aanzien van het gebruik van drugs of geneesmiddelen zijn vastgelegd en waarbij overschrijding van die grenzen een strafbaar feit oplevert.

Volgens jurisprudentie van de Hoge Raad¹ is het voor een veroordeling op grond van artikel 8, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994 niet noodzakelijk dat er concreet vastgesteld is dat betrokkene niet tot behoorlijk besturen in staat moest worden geacht. Beslissend is of uit de bewijsmiddelen kan worden afgeleid dat de verdachte onder een zodanige invloed van de desbetreffende stof verkeerde dat hij niet tot behoorlijk besturen in staat moest worden geacht. Het is niet noodzakelijk dat de bestuurder daadwerkelijk het verkeer in gevaar heeft gebracht of afwijkend rijgedrag of uiterlijke kenmerken vertoonde, waaruit de conclusie kon worden getrokken dat hij niet tot besturen in staat was. Voor de vraag of artikel 8, eerste lid, is overtreden, is slechts van belang dat de betrokken bestuurder in zijn bloed een stof aanwezig heeft die de rijvaardigheid kan verminderen en vaststaat dat hij voorafgaand aan de overtreding op de hoogte was dat het gebruik van die stof de rijvaardigheid negatief kan beïnvloeden. Dat betekent dat bij hogere concentraties van drugs in het bloed het bewijs in geval van overtreding van artikel 8, eerste lid, eenvoudiger te leveren is dan bij zeer lage concentraties van drugs.

4.2. Huidige handhavingspraktijk

Bij grootschalige verkeerscontroles of in selectieve gevallen, bij afwijkend rijgedrag, zoals slingerend rijgedrag, of een verkeersongeval, wordt op dit moment primair gecontroleerd op het gebruik van alcohol en niet op het gebruik van drugs of geneesmiddelen. Slechts in het geval dat een voorlopig ademonderzoek met behulp van een ademtestapparaat geen verdenking oplevert van overtreding van het verbod op het rijden onder invloed van alcohol en de betrokken bestuurder wel uiterlijke kenmerken als zweten, belemmerde spraak, bloeddoodlopen ogen, vertoont, wordt hij gevraagd mee te werken een aantal coördinatie- en observatietesten (bijvoorbeeld over een lijn lopen, op één been staan en ogen openhouden om te bezien of de pupilgrootte afwijkend is), tenzij op andere wijze, bijvoorbeeld uit zijn rijgedrag of de kennelijke staat waarin hij verkeert, al zonder meer duidelijk is dat hij andere stoffen dan alcohol heeft gebruikt. Indien de resultaten van deze testen niet positief zijn, vormt dit in samenhang met de uiterlijke kenmerken van de betrokken bestuurder reden om hem als verdachte aan te merken en hem mee te nemen naar het politiebureau voor bloedafname met als doel vast te stellen of hij onder invloed is van een rijgevaarlijke drug of een andere bewustzijnsbeïnvloedende stof.

¹ Vgl. HR 1 juni 2004, NJ 2004, 438 en HR 21 december 2004, NJ 2005, 83.

Op de regel dat altijd eerst op alcohol wordt gecontroleerd en daarna pas op drugs bestaat, voor zover bekend is, één uitzondering. In Twente wordt gedurende weekendnachten expliciet gecontroleerd op drugsgebruik, waarbij de politie gebruik maakt van een persoon die gespecialiseerd is in het herkennen van drugsgebruik.

5. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel beoogt, zoals in de inleiding is aangegeven, de aanpak van het rijden onder invloed van drugs te verbeteren ten opzichte van de huidige situatie en voorziet met het oog daarop in drie instrumenten, die hierna inhoudelijk worden besproken.

5.1. Afzonderlijk verbod op het rijden onder invloed van drugs

Zoals in de inleiding is aangegeven, introduceert dit wetsvoorstel in artikel 8 van de Wegenverkeerswet 1994 een afzonderlijke strafbaarstelling voor het rijden onder invloed van drugs. In een nieuw vijfde lid van artikel 8 – dat op soortgelijke wijze is opgezet als artikel 8, tweede lid, dat ziet op het rijden onder invloed van alcohol – wordt voorgesteld dat het voor een ieder verboden is een voertuig te besturen of als bestuurder te doen besturen, als hij onder invloed is van een of meer van de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen drugs en uit onderzoek is gebleken dat de waarden waarboven het gebruik van die drugs gevaar voor het verkeer oplevert, zijn overschreden. Ten aanzien van deze drugs heeft de adviescommissie, die verderop in deze paragraaf wordt besproken, vastgesteld dat zij bij een groter gebruik dan de voorgeschreven waarden de rijvaardigheid kunnen verminderen. Het voordeel van deze lijst is dat voor politie en justitie zonder meer duidelijk is welke drugs de rijvaardigheid negatief kunnen beïnvloeden en boven welke waarden het gebruik van deze stoffen risico's voor de verkeersveiligheid opleveren en dus strafbaar is. Het voorgestelde artikel 8, vijfde lid, brengt met zich dat voor die drugs niet langer hoeft te worden bewezen dat betrokkene bekend kon of moest zijn met het effect van de gebruikte drug op zijn rijvaardigheid (zie paragraaf 4.1).

Tijdens het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer op 16 december 2009¹ hebben de toenmalige Ministers van Justitie en van Verkeer en Waterstaat te kennen gegeven dat zij ter voorbereiding van dit wetsvoorstel zouden laten onderzoeken of grenswaarden voor drugsgebruik kunnen worden vastgesteld. In dat overleg hebben ze tevens aangegeven dat, als uit dit onderzoek naar voren zou komen dat het niet mogelijk zou zijn om met grenswaarden voor drugsgebruik te werken, zij voornemens zouden zijn van zero tolerance voor drugs in het verkeer uit te gaan. Bij zero tolerance worden ook grenswaarden gesteld, alleen zijn die niet gebaseerd op het verhoogd risico dat het gebruik van de drugs door de bestuurder voor de verkeersveiligheid vormt (de zogenaamde risicogereleerde grenswaarden) en ook niet gebaseerd op het effect dat het gebruik van de drugs op de rijvaardigheid van de bestuurder heeft (de zogenaamde gedragsgerelateerde grenswaarden), maar op de in laboratoria laagst detecteerbare concentraties van drugs. Deze grenswaarden worden ook wel aangeduid als limits of quantitation (LOQ's) of nullimieten. Bij die grenswaarden bestaat er geen enkele relatie tussen het gebruik van de drugs en de verkeersveiligheid, het enkele gebruik bepaalt de grenswaarden. In geval van hantering van nullimieten wordt geen enkel drugsgebruik in het verkeer getolereerd.

De toezegging van de toenmalige Ministers van Justitie en van Verkeer en Waterstaat op 16 december 2009 heeft ertoe geleid dat in januari 2010 een adviescommissie samengesteld is, bestaande uit acht deskundigen uit

¹ Kamerstukken II 2009/10, 29 398, nr. 203, blz. 21, 29 en 30.

Nederland, België en Duitsland op het onderzoeksgebied van rijden onder invloed, met het doel de vraag te beantwoorden of het mogelijk is om grenswaarden voor drugs vast te stellen en zo ja, om consensus te bereiken over een lijst met drugs en grenswaarden waarboven de rijvaardigheid negatief beïnvloed wordt. Door de adviescommissie zijn algemene uitgangspunten vastgesteld voor het bepalen van de grenswaarden, is per groep drugs gediscussieerd over welke drugs op de lijst zouden moeten worden opgenomen en zijn mogelijke bronnen voor het vaststellen van grenswaarden voor drugs bestudeerd. De adviescommissie is het eens over het feit dat risicogerelateerde grenswaarden op basis van de huidige wetenschappelijke inzichten niet kunnen worden aangegeven. Zoals de SWOV ook in zijn advies heeft opgemerkt, is er op dit moment onvoldoende wetenschappelijke kennis beschikbaar om te kunnen bepalen bij welke concentratie van een bepaalde drug het risico op een ongeval in het verkeer significant toeneemt. Wel heeft de adviescommissie op basis van wetenschappelijk onderzoek consensus bereikt over te stellen gedragogerelateerde grenswaarden voor die drugs die het Nederlands Forensisch Instituut tijdens het uitvoeren van analyses in het bloed van bestuurders heeft aangetroffen. Het gaat hier om amfetamine, methamfetamine, MDEA, MDMA, MDA, THC, cocaïne, morfine en GHB. De onderbouwing van deze grenswaarden is vastgelegd in het Advies grenswaarden voor drugs van maart 2010¹, dat als bijlage bij dit wetsvoorstel is gevoegd.

De adviescommissie stelt voor dat in geval van de drugs «amfetamine, methamfetamine, cocaïne, MDMA, MDEA en MDA» de meetbare stof «amfetamine, metamfetamine, cocaïne, MDMA, MDEA respectievelijk MDA» in het bloed van de bestuurder niet hoger mag zijn dan 50 microgram per liter bloed. Indien amfetamineachtige middelen in combinatie zijn gebruikt, mag het totale gehalte in het bloed van de bestuurder van de bij de middelen vermelde meetbare stoffen, niet hoger zijn dan 50 microgram per liter bloed. Verder adviseert deze commissie dat in geval van cannabis de meetbare stof tetrahydrocannabinol niet hoger mag zijn hoger dan 3,0 microgram per liter bloed, dat in geval van heroïne en morfine de meetbare stof morfine niet hoger mag zijn dan 20 microgram per liter bloed en dat in geval van GHB, gamma butyrolacton, 1,4-butaandiol de meetbare stof GHB niet hoger mag zijn dan 10 microgram per liter bloed.

Omdat het mogelijk is gedragogerelateerde grenswaarden voor drugs vast te stellen, zijn de toenmalige Ministers van Justitie en van Verkeer en Waterstaat, zoals aangekondigd tijdens het Algemeen Overleg op 16 december 2009, bij de opzet van het conceptwetsvoorstel dat zij op 23 september 2010 voor advies aan de in paragraaf 2 genoemde organisaties hebben gestuurd, van die grenswaarden uitgegaan. Met die opzet zijn zij op de weg die hun voorgangers in 2003 waren ingeslagen, voortgegaan die bij de strafbaarstelling van het gebruik van drugs ook uitgegaan waren van gedragogerelateerde grenswaarden. Zoals aan het begin van deze paragraaf is aangegeven, voorziet het wetsvoorstel in een nieuw vijfde lid van artikel 8 dat een verbod op het rijden onder invloed van drugs bevat indien het gebruik van die drugs boven bepaalde grenswaarden ligt. Boven die grenswaarden is het besturen of doen besturen van een voertuig onder invloed van drugs strafbaar. Het voorgestelde artikel 8, vijfde lid, voorziet erin dat de grenswaarden bij algemene maatregel van bestuur, die in ontwerp ingevolge artikel 2b, tweede lid, van de Wegenverkeerswet 1994 aan de Tweede Kamer en de Eerste Kamer zal worden voorgelegd, zullen worden vastgelegd. Die grenswaarden zullen gelijk zijn aan de grenswaarden die in het hiervoor aangehaalde Advies grenswaarden voor drugs zijn voorgesteld. Indien bij een bloedonderzoek wordt vastgesteld dat een bestuurder een hogere concentratie van de meetbare stof in zijn bloed heeft dan de vermelde

¹ Advies grenswaarden voor drugs in het kader van de voorgenomen wetwijziging van de Wegenverkeerswet 1994 van 31 maart 2010.

grenswaarde, is het bewijs geleverd voor overtreding van artikel 8, vijfde lid. De grenswaarde is zodanig vastgesteld dat wanneer in het bloed een hogere concentratie van de meetbare stof wordt aangetroffen dan die grenswaarde, er sprake is van recent gebruik en een reële beïnvloeding van de betrokken bestuurder als gevolg waarvan zijn rijvaardigheid kan verminderen. Het gaat hier om de grenswaarden voor die drugs die het Nederlands Forensisch Instituut de afgelopen jaren in het bloed van bestuurders heeft gedetecteerd. Voor het rijden onder invloed van nieuwe of tot nog toe niet in Nederland in het verkeer voorkomende drugs blijft het huidige artikel 8, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994 als vangnet gelden. Het onder invloed rijden van die drugs kan dus – overeenkomstig de huidige situatie –, totdat de algemene maatregel van bestuur met de grenswaarden voor die drugs is aangevuld, met behulp van dat artikellid strafrechtelijk worden aangepakt. Artikel 8, eerste lid, blijft eveneens van toepassing op het rijden onder invloed van geneesmiddelen, het rijden onder invloed van alcohol in het geval het alcoholgehalte in het bloed of van de adem onder de wettelijke grenswaarden ligt en het rijden onder invloed van drugs indien de hoeveelheid drugs in het bloed onder de wettelijke grenswaarden ligt, maar de bestuurder vanwege zijn rijgedrag niettemin niet tot behoorlijk besturen in staat wordt geacht.

Over de in het conceptwetsvoorstel voorgeschreven systematiek hebben, zoals in paragraaf 2 is aangegeven, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Orde van Advocaten, het College van procureurs-generaal, de Raad van Korpsschefs en de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) advies uitgebracht. Uit deze adviezen blijkt dat het merendeel voorstander is van invoering van wettelijk vastgelegde gedragsgerelateerde grenswaarden. Zowel de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal, als de Nederlandse Orde van Advocaten zijn geen voorstander van het invoeren van nullimieten. Zij onderschrijven de keuze voor gedragsgerelateerde grenswaarden. Met het stellen van zulke grenswaarden wordt aangesloten bij de huidige regeling voor de aanpak van drugs, zoals neergelegd in artikel 8, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994 en de huidige rechtspraktijk. Bovendien blijft op die wijze de relatie tussen de concentratie van de meetbare stof van een bepaalde drug in het bloed van de bestuurder en de negatieve effecten daarvan op de rijvaardigheid in stand. Dat is, naar analogie van de strafbaarstelling van het gebruik van alcohol in het verkeer, in overeenstemming met het doel van strafbaarstelling van het gebruik van drugs in het verkeer, te weten het bevorderen van de verkeersveiligheid. De Raad voor de rechtspraak is, anders dan de andere drie genoemde organisaties, van oordeel dat het wel denkbaar is nullimieten voor de beginnende bestuurders te stellen, terwijl ten aanzien van de andere bestuurders gedragsgerelateerde grenswaarden blijven gelden. Hiermee zou volgens de Raad worden aangesloten bij de systematiek die geldt voor het rijden onder invloed van alcohol. Beginnende bestuurders zijn ingevolge artikel 8, derde lid, bij een lagere limiet – bij 88 microgram alcohol per liter uitgeademde lucht of een bloedalcoholgehalte dat hoger ligt dan 0,2 promille – strafbaar dan de ervaren bestuurders ingevolge artikel 8, tweede lid, die strafbaar zijn bij meer dan 220 microgram alcohol per liter uitgeademde lucht of een bloedalcoholgehalte dat hoger ligt dan 0,5 promille. Volgens de Raad is het argument dat het hanteren van nullimieten afbreuk doet aan de strekking van artikel 8, eerste lid, voor de beginnende bestuurders minder zwaarwegend dan voor de ervaren bestuurders, omdat die limieten maar tijdelijk op hen van toepassing zouden zijn. Na vijf of zeven jaar – dat is de termijn die ingevolge artikel 8, derde lid, voor beginnende bestuurders geldt – hebben zij de status van ervaren bestuurders en geldt het absolute verbod

op het rijden onder invloed van drugs niet meer voor hen. De SWOV is, zoals in paragraaf 2 al uiteengezet is, voorstander van het stellen van risicogerelateerde grenswaarden voor het rijden onder invloed van drugs. Tegelijkertijd is de SWOV zich ervan bewust dat dergelijke grenswaarden, die in artikel 8, tweede en derde lid, van de Wegenverkeerswet 1994 wel al zijn gesteld voor het rijden onder invloed van alcohol, op basis van de huidige wetenschappelijke inzichten nog niet kunnen worden gesteld voor het rijden onder invloed van drugs. Er is op dit moment onvoldoende wetenschappelijke kennis beschikbaar om te kunnen bepalen bij welke concentratie van een bepaalde drug het risico op een ongeval in het verkeer significant toeneemt. Wel mag worden aangenomen dat er een relatie bestaat tussen gedragsgerelateerde grenswaarden en risicogerelateerde grenswaarden, want als het gebruik van drugs een negatief effect heeft op het rijgedrag van de bestuurder, ligt het in de rede dat als gevolg daarvan ook de kans op een ongeval toeneemt.

De SWOV geeft verder aan dat de in het conceptwetsvoorstel voorgestelde gedragsgerelateerde limieten iets hoger uitvallen dan de nullimieten die als alternatief voor gedragsgerelateerde limieten zouden kunnen worden gesteld. De SWOV spreekt echter geen voorkeur uit voor een van de twee typen limieten, maar geeft aan dat welke van de twee limietstelsels ook wordt gekozen, het wetsvoorstel naar het oordeel van de SWOV zal kunnen bijdragen aan een wezenlijke verbetering van de verkeersveiligheid. In een mondeling overleg met de SWOV is gebleken dat de SWOV in haar advies geen keuze heeft gemaakt voor een van de twee stelsels omdat zij vindt dat het maken van die keuze is voorbehouden aan de politiek en bovendien dat aan beide stelsels voor- en nadelen kleven. Indien voor gedragsgerelateerde grenswaarden wordt geopteerd, wordt voorkomen dat bestuurders die geen gevaar voor de verkeersveiligheid vormen, bestraft worden. Bij nullimieten kunnen in theorie meer bestuurders met drugs in het lichaam strafrechtelijk worden aangepakt. De keerzijde daarvan is dat onder die bestuurders ook bestuurders vallen die geen gevaar voor de verkeersveiligheid opleveren en dat de kans bestaat dat zware drugsgebruikers de dans ontspringen. Dat laatste is mogelijk doordat bij zerotolerancewetgeving de capaciteit voor de handhaving opgaat aan alle bestuurders die mogelijkwerwijs drugs hebben gebruikt en niet alleen aan die bestuurders die grote hoeveelheden drugs hebben gebruikt. Zerotolerancewetgeving zou daardoor de effectiviteit van de handhaving kunnen verlagen.

De Raad van Korpschefs is de enige tegenstander van gedragsgerelateerde grenswaarden. De Raad pleit in zijn advies voor een zerotolerancebeleid, omdat zo een beleid volgens de Raad duidelijk is voor een ieder, eenvoudiger vast te stellen is en een grotere afschrikkende werking heeft dan het hanteren van gedragsgerelateerde grenswaarden.

De over het conceptwetsvoorstel uitgebrachte adviezen hebben voor ons aanleiding gevormd om opnieuw stil te staan bij de uitgangspunten die de toenmalige Ministers van Justitie en van Verkeer en Waterstaat ten tijde van het opstellen van het conceptwetsvoorstel hebben gehanteerd. Bij die heroverweging is de toezegging van de Minister van Veiligheid en Justitie betrokken om het voeren een zerotolerancebeleid voor drugs in het verkeer in overweging te nemen. Deze toezegging heeft hij op 14 december 2010 aan het Tweede Kamerlid De Rouwe gedaan tijdens het beantwoorden van vragen over het bericht dat er veel GHB gebruikt wordt in het verkeer¹. Wij hebben afgewogen of we in het wetsvoorstel zouden vasthouden aan gedragsgerelateerde grenswaarden voor drugs of dat we in het wetsvoorstel nullimieten zouden introduceren. Bij het maken van die afweging hebben we de hierna volgende argumenten betrokken die vóór en tegen het hanteren van gedragsgerelateerde grenswaarden of nullimieten kunnen worden aangevoerd. Het eerste argument dat vóór wettelijke invoering van gedragsgerelateerde grenswaarden pleit, is dat

¹ Zie Handelingen II 2010/11, nr. 34, blz. 8.

met dergelijke grenswaarden een verband wordt gelegd tussen het gebruik van een bepaalde drug en de invloed daarvan op de verkeersveiligheid. Dat beschouwen wij als een belangrijk voordeel. Indien voor nullimieten zou worden gekozen, zou de loutere aanwezigheid van die psychotrope stof in het bloed van de bestuurder, tot zijn vervolging kunnen leiden, terwijl die aanwezigheid niet betekent dat hij ook ongeschikt is om aan het verkeer deel te nemen. Omdat het belang dat artikel 8 van de Wegenverkeerswet 1994 beoogt te beschermen, de bescherming van de verkeersveiligheid is, pleit dat tegen nullimieten en vóór gedragsgerelateerde grenswaarden. Om die reden stelt artikel 8 ook niet ieder gebruik van alcohol of geneesmiddelen strafbaar.

Het tweede argument vóór het stellen van gedragsgerelateerde grenswaarden ligt in het verlengde van het voorgaande. Met het stellen van die grenswaarden wordt voorkomen dat iemand bestraft kan worden voor het rijden onder invloed van drugs, terwijl hij wetenschappelijk gezien geen gevaar voor de verkeersveiligheid vormt. Gebleken is dat mensen bijvoorbeeld ook na vele uren sporen van afbraakproducten van THC in hun bloed kunnen hebben indien zij eerder cannabis hebben gebruikt, of van benzoyllecgonine indien zij eerder cocaïne tot zich hebben genomen, en toch niet onder een zodanige invloed van die stoffen zijn dat dit een nadelig effect heeft op hun gedrag in het verkeer. Het zou tot onverkwikkelijke situaties kunnen leiden indien er wel van zou worden uitgegaan dat iedere bestuurder die drugs heeft gebruikt, strafbaar is, ongeacht of hij wel of niet door het innemen van die drugs een gevaar voor de verkeersveiligheid vormt. In die situaties zou bovendien de beschikbare schaarse capaciteit van de politie en de staande en zittende magistratuur ingezet worden voor het opsporen, vervolgen en berechten van mensen voor wie de toepassing van het strafrecht niet bedoeld is.

Met het stellen van gedragsgerelateerde grenswaarden wordt verder – dat is een derde argument voor gedragsgerelateerde grenswaarden in plaats van nullimieten – voortgebouwd op de geldende praktijk waarbij de rechter het gebruik van drugs alleen bestraft indien uit de bewijsmiddelen, waaronder het rapport van de deskundige die de bloedanalyse heeft uitgevoerd, de relatie kan worden aangetoond tussen de concentratie van de meetbare stof van een bepaalde drug in het bloed van de bestuurder en de nadelige effecten die deze drug heeft op de verkeersveiligheid. De mate van het gebruik van een bepaalde drug en het effect daarvan op de verkeersveiligheid, is voor de rechter blijkens vaste jurisprudentie leidend voor het beantwoorden van de vraag of er sprake is van overtreding van artikel 8, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994. Een vierde argument om voor gedragsgerelateerde grenswaarden te kiezen is dat hiermee wordt aangesloten bij de wettelijke regeling, die in artikel 8 van de Wegenverkeerswet 1994 is neergelegd voor het gebruik van alcohol en geneesmiddelen in het verkeer. Van strafbaar gebruik van alcohol is sprake indien een bestuurder meer alcohol heeft genuttigd dan toegestaan is volgens de in artikel 8, tweede en derde lid, verankerde grenswaarden. Het gebruik van geneesmiddelen is, zoals thans ingevolge artikel 8, eerste lid, ook geldt voor drugs, strafbaar indien dat een negatief effect heeft op het rijgedrag van de bestuurder. Op basis van artikel 8 is dus niet het enkele gebruik van een psychotrope stof strafbaar, zoals bij zero tolerance het geval is, maar alleen als de hoeveelheid van de gebruikte stof de verkeersveiligheid negatief beïnvloed. Voor deze systematiek is gekozen omdat deze in overeenstemming is met de doelstelling van artikel 2, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994 en bij de achterliggende reden voor strafbaarstelling van het gebruik van bewustzijnsbeïnvloedende stoffen in het verkeer, te weten het bevorderen van de verkeersveiligheid. Indien voor drugs van deze systematiek zou worden afgeweken en bestuurders onder invloed van drugs anders zouden worden behandeld dan bestuurders onder invloed van alcohol, is dat alleen maar gerechtvaardigd indien wetenschappelijk onderzoek heeft

aangetoond dat bij ieder gebruik van drugs de verkeersveiligheid altijd in het gedrang komt, dus ongeacht de hoeveelheid drugs die de bestuurder heeft ingenomen, en om die reden, anders dan bij alcohol, geen grenswaarden kunnen worden gesteld. Het eerder aangehaalde Advies grenswaarden voor drugs heeft aangetoond dat niet bij ieder gebruik van drugs de verkeersveiligheid altijd in het gedrang komt en dat er wel grenswaarden kunnen bepaald. Introductie van zero tolerance voor bestuurders onder invloed van drugs zou dan – en dat is een vijfde argument dat pleit voor gedragsgerelateerde grenswaarden in plaats van nullimieten – ook een ongerechtvaardigde ongelijkheid opleveren ten opzichte van bestuurders onder invloed van alcohol of geneesmiddelen. De rechter bestraft het gebruik van alcohol alleen indien het boven de wettelijk vastgelegde grenswaarde uitkomt en het gebruik van geneesmiddelen slechts indien uit de bewijsmiddelen, waaronder het rapport van de deskundige die de bloedanalyse heeft uitgevoerd, de relatie kan worden aangetoond tussen de concentratie van de meetbare stof van het gebruikte geneesmiddel in het bloed van de bestuurder en de nadelige effecten die dit middel heeft op de verkeersveiligheid.

Het zesde argument dat in het voordeel spreekt van gedragsgerelateerde grenswaarden en in het nadeel van nullimieten is dat, zoals ook de SWOV in haar advies heeft verwoord, nullimieten tot onnodige handhaving kunnen leiden. Dit argument heeft een belangrijke rol gespeeld om af te zien van een algehele verlaging van de geldende limieten voor strafbaar besturen onder invloed van alcohol¹. Door een algehele verlaging van die limieten naar 0,2 promille zou de politie de beschikbare capaciteit moeten verdelen over de mensen wier alcoholgehalte in hun bloed tussen de 0,2 promille en de 0,5 promille ligt en de mensen die een hoger alcoholgehalte hebben. Daardoor is de kans niet ondenkbeeldig dat de ernstige alcoholgebruikers minder snel opgespoord zullen worden, terwijl juist die een groter risico op ongevallen leveren. Een vergelijkbare kans is aanwezig indien gekozen zou worden voor nullimieten ten aanzien van het gebruik van drugs. De zware drugsgebruikers lopen dan minder kans gepakt, vervolgd en bestraft te worden. Het is van belang dat met de handhavingscapaciteit die beschikbaar is, de verkeersveiligheid op een zo hoog mogelijk niveau wordt gebracht. Gedragsgerelateerde limieten dragen daar meer aan bij dan nullimieten.

Een laatste argument dat voor het stellen van grenswaarden pleit, is dat bij de burger grenswaarden voor drugs beter verklaarbaar zijn dan zero tolerance. Indien voor drugs voor een andere grens zou worden gekozen dan voor alcohol, zonder dat die grens met wetenschappelijk onderzoek kan worden gestaafd en de onderzoeksresultaten, gelet op het Advies grenswaarden voor drugs, bovendien in een andere richting wijzen, zou naar onze verwachting de kans bestaan dat die grens aan acceptatie inboet wegens ongerechtvaardigde rechtsongelijkheid.

Tegen het hanteren van gedragsgerelateerde grenswaarden kan worden aangevoerd dat er nieuwe drugs op de markt kunnen komen waarvoor op dat moment nog geen wettelijke grenswaarden zijn vastgesteld of dat al bestaande drugs plotseling in het verkeer worden gebruikt waarvoor de wettelijke grenswaarden evenmin zijn bepaald. Bij het hanteren van nullimieten doet dit probleem zich niet voor. Dit argument is echter niet overtuigend nu het wetsvoorstel erin voorziet dat in die gevallen tijdelijk kan worden teruggevallen op artikel 8, eerste lid, en de rechter bij de beoordeling van een overtreding van dit artikellid zich kan baseren op het deskundigenrapport waarin de – dan nog niet-wettelijke – grenswaarden zullen zijn aangegeven. De huidige rechtspraktijk laat zien dat de rechter zich bij zijn oordeel of het feit bewezen en strafbaar is mede laat leiden door deze grenswaarden. Tegelijkertijd kan worden bevorderd dat die grenswaarden bij de op artikel 8, vijfde lid, gebaseerde algemene maatregel van bestuur worden gecodificeerd. Bovendien is het de

¹ Vgl. Kamerstukken II 2004/05, 29 844, nr. 7, blz. 5 en 6 en Kamerstukken II 2009/10, 29 398, nr. 203, blz. 18 en 19.

bedoeling dat – zo kan tevens worden opgemerkt in reactie op het voorstel van het College van procureurs-generaal om gestructureerd te bezien of de algemene maatregel van bestuur aanpassing behoeft – deskundigen van het Nederlands Forensisch Instituut in samenwerking met andere deskundigen uit binnen- en buitenland één keer per jaar de grenswaarden tegen het licht houden en bezien of deze aangevuld dienen te worden met nieuwe grenswaarden of dat deze aanpassing behoeven. Het aantal keren dat teruggevallen zal moeten worden op artikel 8, eerste lid, zal naar verwachting om die reden beperkt zijn.

Als argument tegen het hanteren van gedragsgerelateerde grenswaarden wordt ook wel aangevoerd dat daarmee gecombineerd gebruik van drugs niet in alle gevallen kan worden aangepakt. Met de Raad van Korpschefs zijn wij van mening dat een adequate aanpak van gecombineerd gebruik van drugs, van alcohol en drugs of van andere combinaties van meervoudig gebruik van psychoactieve stoffen van belang is. Het treft daarom gelukkig dat het huidige artikel 8 van de Wegenverkeerswet 1994 de mogelijkheid biedt om ieder gecombineerd gebruik van psychoactieve stoffen waarbij de verkeersveiligheid negatief wordt beïnvloed, strafrechtelijk aan te pakken. In de praktijk gebeurt dat ook. Daarin brengt het wetsvoorstel geen verandering. Alle gevallen van gecombineerd gebruik van drugs of van drugs en alcohol of geneesmiddelen waarbij sprake is van gevaar voor de verkeersveiligheid, kunnen ook straks strafrechtelijk worden aangepakt. Het voorgestelde artikel 8, vijfde lid, maakt het niet alleen mogelijk strafrechtelijk op te treden indien de bestuurder onder invloed is van een van de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen drugs, maar ook indien een combinatie van die drugs is gebruikt. Indien een drug is gebruikt die niet wordt genoemd in die algemene maatregel van bestuur, in combinatie met een op basis van artikel 8, vijfde lid, aangewezen drug is de grondslag voor de aanpak van dit gecombineerde gebruik, zowel artikel 8, eerste lid, als artikel 8, vijfde lid. Indien alcohol en drugs in combinatie zijn gebruikt, gelden voor het strafbaar gebruik van alcohol de limieten uit artikel 8, tweede en derde lid, van de Wegenverkeerswet 1994 en voor de drugs de limieten uit de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 8, vijfde lid. Indien alcohol of drugs in combinatie met geneesmiddelen zijn gebruikt, gelden voor het strafbaar gebruik van alcohol of drugs de limieten uit de laatste volzin en voor het geneesmiddel zal, conform de huidige praktijk op basis van artikel 8, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994 worden bezien welke effect het geneesmiddel heeft op het gedrag van de gebruiker in het verkeer.

Weliswaar zou bij het hanteren van nullimieten voor drugs en alcohol het meervoudig gebruik van drugs of van alcohol en drugs, waarbij het gebruik van iedere stof afzonderlijk onder de voor die stof geldende wettelijke grenswaarde blijft, ook strafrechtelijk kunnen worden aangepakt, maar dat achten wij niet gerechtvaardigd en disproportioneel. De wettelijke grenswaarden voor alcohol en drugs en de wetenschappelijke onderbouwing van die waarden zijn gebaseerd op enkelvoudig gebruik. Het is niet wetenschappelijk aan te tonen of en in welke mate het gecombineerde gebruik van deze psychoactieve stoffen, indien het gebruik van iedere stof afzonderlijk niet boven de afzonderlijke grenswaarde uitstijgt, nadelige effecten op de rijvaardigheid heeft. Indien iedere stof onder de wettelijk vastgelegde limiet ligt, kan niet worden aangetoond dat de bestuurder de verkeersveiligheid in het gevaar heeft gebracht en is het dus ook niet gerechtvaardigd en niet proportioneel die bestuurder te vervolgen en straffen. In de praktijk zal het hier vooral om een theoretisch punt gaan. De grenswaarden voor drugs zullen namelijk op een dusdanig laag niveau worden gesteld dat in geval van een gecombineerd gebruik van drugs er altijd wel een drug zal zijn waarvan wettelijk gezien teveel is gebruikt, op grond waarvan de betrokken bestuurder strafrechtelijk kan worden aangepakt. Bovendien blijkt uit

informatie van het Nederlands Forensisch Instituut dat in de periode van 1 januari 2009 tot eind juli 2010 maar in 3,7 procent van de gevallen waarbij sprake was van gecombineerd gebruik van hetzij twee of meer drugs hetzij alcohol en drugs, het gebruik van beide stoffen onder de grenswaarden lag. Dat vinden wij een verwaarloosbaar percentage, zeker nu in die gevallen niet kan worden aangetoond dat de gebruiker de verkeersveiligheid in gevaar heeft gebracht.

Volgens ons maakt het voor de duidelijkheid en de afschrikkende werking van de regeling niet uit of voor gedragsgerelateerde limieten of voor nullimieten wordt gekozen, zoals de Raad voor de Korpschefs veronderstelt. Een verbod werkt afschrikwekkend indien burgers weten dat zij in geval van overtreding van het verbod daarvan grote kans lopen door de politie gepakt te worden en vervolgens vervolgd en bestraft te worden. De regeling voor alcohol in het verkeer werkt naar onze mening niet minder afschrikwekkend doordat daar geen nullimieten worden gehanteerd. In de voorlichting naar het publiek zal, net zoals dat het geval is bij alcohol, de boodschap uitgedragen worden dat drugs en verkeer niet samengaan en dat het zaak is dat iemand geen drugs gebruikt als hij van plan is om later aan het verkeer deel te nemen. In dat opzicht verschillen drugs niet van alcohol. Ook bij alcohol geldt dat van tevoren geen zekerheid kan worden gegeven wat het effect van de alcohol op het gedrag van betrokkene zal zijn. Afhankelijk van het geslacht van de bestuurder, zijn gewicht en het feit of hij een ervaren gebruiker of een gelegenhedengebruiker is, kan de ene bestuurder een groter gevaar voor de verkeersveiligheid vormen dan de andere bestuurder, indien zij beiden dezelfde hoeveelheid alcohol genuttigd hebben. Vandaar ook dat ten aanzien van alcoholgebruik de boodschap richting het publiek is dat de Bob van de avond niet één glas bier drinkt¹, ofwel «100 % Bob, 0 % op».

Tot slot maakt het naar onze mening voor de handhaving met behulp van de speekseltester geen verschil voor welk limietstelsel gekozen wordt. De handhaving is bij zero tolerance niet gemakkelijker dan bij gedragsgerelateerde grenswaarden. In beide gevallen dient de opsporingsambtenaar, die met de handhaving van de Wegenverkeerswet 1994 is belast, na het afnemen van speeksel van de bestuurder de speekseltester uit te lezen en aan de hand van de uitslag van de speekseltester vast te stellen of de betrokken bestuurder mogelijk drugs heeft gebruikt en bij hem bloed moet worden genomen om het vermoeden van drugsgebruik te laten bevestigen. Zoals de Raad van Korpschefs ook constateert, geeft de speekseltester alleen aan of de bestuurder drugs heeft gebruikt, maar niet de exacte concentratie drugs. Een bloedanalyse door een deskundige van het Nederlands Forensisch Instituut of van een ander instituut dat daarvoor geaccrediteerd is, zal daarover pas uitsluitsel kunnen geven.

Na weging van de argumenten die vóór en tegen het hanteren van gedragsgerelateerde grenswaarden of nullimieten pleiten, hebben wij besloten vast te houden aan de voorgestelde opzet uit het conceptwetsvoorstel en in een nieuw vijfde lid van de Wegenverkeerswet 1994 te introduceren dat bestuurders bij wie de hoeveelheid drugs in het bloed hoger is dan de grenswaarden, die bij algemene maatregel van bestuur zullen worden vastgelegd, strafbaar is. Veel gewicht in de schaal bij het nemen van onze beslissing heeft gelegd het feit dat overtreding van het verbod van onze beslissing heeft gelegd het feit dat overtreding van het verbod van artikel 8 van de Wegenverkeerswet 1994 een misdrijf is en dat anders dan bij het stellen van nullimieten het geval is, bij gedragsgerelateerde grenswaarden wordt voorkomen dat mensen worden bestraft die geen gevaar voor de verkeersveiligheid vormen. Om die reden en uiteraard vanwege de andere argumenten die in het nadeel van nullimieten spreken, hebben we er ook niet voor gekozen om, zoals de Raad voor de rechtspraak voorstelbaar acht, voor beginnende bestuurders wel deze limieten te introduceren. Voor deze categorie bestuurders wegen de

¹ Zie Kamerstukken II 2009/10, 29 398, nr. 203, blz. 19.

argumenten tegen invoering van nullimieten even zwaar als voor de ervaren bestuurders. Het argument van de Raad dat voor beginnende bestuurders die argumenten minder zwaarwegend zijn omdat die nullimieten ten aanzien van hen maar tijdelijk zullen gelden, vinden wij niet overtuigend. De tijdelijkheid van een maatregel maken deze argumenten naar ons oordeel niet minder zwaar. Ook hebben wij er in dit wetsvoorstel niet voor gekozen om de gedraggerelateerde grenswaarden voor beginnende bestuurders op een iets lager niveau te stellen dan voor ervaren bestuurders. De grenswaarden zullen namelijk op een dusdanig laag niveau gesteld worden dat het niet gerechtvaardigd is voor beginnende bestuurders nog lagere grenswaarden te stellen. In het voorgestelde artikel 8, vijfde lid, wordt, anders dan ten aanzien van het rijden onder invloed van alcohol, daarom voorgesteld geen onderscheid te maken tussen ervaren en beginnende bestuurders.

Hiervoor is aangegeven dat artikel 8, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994 gehandhaafd blijft als vangnet voor de aanpak van drugs en alcohol in het verkeer. Artikel 8, eerste lid, blijft eveneens van toepassing op het rijden onder invloed van geneesmiddelen. In het in paragraaf 1 genoemde conceptwetsvoorstel, dat in 2003 te ruste was gelegd, was voor een aantal geneesmiddelen nog voorzien in een afzonderlijke strafbaarstelling zoals in dit wetsvoorstel voor de in Nederland in het verkeer voorkomende drugs het geval is. Overschrijding van de bij die geneesmiddelen vermelde grenswaarden leverde een strafbaar feit op. In dit wetsvoorstel hebben we ervoor gekozen af te zien van een afzonderlijke strafbaarstelling voor het rijden onder invloed van geneesmiddelen en besloten voor de strafrechtelijke aanpak van deze middelen het huidige artikel 8, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994 in stand te laten. De argumenten daarvoor zijn dat, anders dan in geval van drugs, nog voor te weinig geneesmiddelen, bijvoorbeeld niet voor alle benzodiazepinen, grenswaarden kunnen worden vastgesteld, en dat de invloed van het gebruik van een geneesmiddel op de verkeersveiligheid teveel afhankelijk is van persoonlijke factoren, zoals het onderliggende ziektebeeld van betrokkene en de duur van het gebruik van het geneesmiddel. Deze factoren zijn lastig in eenduidige grenswaarden te vertalen.

Anders dan bij drugs het geval is, wordt bij geneesmiddelen op de bijsluiter vermeld of er al dan niet sprake is van neveneffecten die het rijgedrag direct of indirect kunnen beïnvloeden. Sommige geneesmiddelen kunnen overigens ook een bijdrage leveren aan de verkeersveiligheid. Denk bijvoorbeeld aan een geneesmiddel tegen epilepsie, waarmee wordt voorkomen dat mensen ineens «wegvallen» terwijl ze achter het stuur zitten. Ook kan in dat kader worden gedacht aan de medicinale cannabis, in die gevallen dat het wordt gebruikt om spasmen tegen te gaan. Geneesmiddelen die de verkeersveiligheid bevorderen zijn echter een uitzondering.

In tegenstelling tot wat de Raad van Korpschefs adviseert, zien wij er mede gelet op de huidige wetenschappelijke inzichten geen toegevoegde waarde in om de medische sector om advies te vragen over de wijze waarop het gebruik van geneesmiddelen door bestuurders in het verkeer dient te worden aangepakt.

5.2. Verplichte medewerking aan het verrichten van een onderzoek van speeksel of een onderzoek van de psychomotorische functies en de oog- en spraakfuncties

Teneinde tegen het gebruik van drugs in het verkeer strenger en gemakkelijker te kunnen optreden legt dit wetsvoorstel aan een ieder die een voertuig bestuurt of als bestuurder doet besturen, de verplichting op om op eerste vordering van een opsporingsambtenaar, die met de handhaving van de Wegenverkeerswet 1994 is belast, mee te werken aan

het afnemen van speeksel door middel van een speekseltester. Daarin voorziet het voorgestelde artikel 160, vijfde lid, onder c, van de Wegenverkeerswet 1994. Zoals in paragraaf 1 uiteengezet is, zal de speekseltester alleen worden ingezet als voorselectiemiddel. Als bewijsmiddel blijft het bloedonderzoek gelden. De verplichting om bloed af te staan ten behoeve van dat onderzoek is geregeld in het huidige artikel 163, zesde lid, van de Wegenverkeerswet 1994.

Omdat de huidige generatie speekseltesters verder niet het gebruik van alle drugs kan meten, voorziet het wetsvoorstel tevens in de verplichting om mee te werken aan een onderzoek van de psychomotorische functies en de oog- en spraakfuncties voor het vaststellen van het gebruik van die drugs waarvan het gebruik niet met behulp van de speekseltester kan worden aangetoond. Het gaat hier bijvoorbeeld om het bepalen van iemands reactiesnelheid en evenwichtsfuncties, een onderzoek van de grootte van de pupil en de reflex van de pupil op licht. Dit onderzoek wordt nu al verricht om de verdenking van overtreding van het verbod op het rijden onder invloed van drugs, bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Wegenverkeerswet, te doen ontstaan. Het voorgestelde artikel 160, vijfde lid, onder a, van de Wegenverkeerswet 1994 bevat de verplichting tot het meewerken aan dit onderzoek. Dat artikelonderdeel regelt tevens dat dit onderzoek ook als voorlopig selectiemiddel zal worden ingezet voor het vaststellen van het gebruik van geneesmiddelen en dat een bestuurder verplicht is aan dit onderzoek op eerste vordering mee te werken. Dat is van belang omdat ook het gebruik van rijgevaarlijke geneesmiddelen in het verkeer een verkeersveiligheidsprobleem vormt¹.

Het afgelopen decennium is vooral in internationaal verband veel onderzoek gedaan naar een geschikte speekseltester. Nadat in juli 2006 uit de resultaten van het Europese Road Side test Assessment (Rosita)-onderzoek kon worden geconcludeerd dat geen enkele van de onderzochte tests betrouwbaar genoeg was om te worden gebruikt², is in Europees verband in oktober 2006 het zogenaamde DRUID (DRiving Under the Influence of Drugs, alcohol and medicines)-onderzoek gestart. In dit onderzoek worden alle beschikbare drugstesters, ook testers die sinds het Rosita-onderzoek op de markt zijn gekomen, geëvalueerd en beoordeeld op hun betrouwbaarheid en hun praktische bruikbaarheid. De resultaten van dit onderzoek werden oorspronkelijk eind 2010 verwacht, maar zijn nu waarschijnlijk eind 2011 beschikbaar. In aanvulling daarop heeft de politie van 24 oktober 2008 tot 24 januari 2009 vier geselecteerde testers op hun praktische bruikbaarheid voor de opsporingsambtenaar beoordeeld en op hun geschiktheid als voorlopig selectiemiddel. Dit laatste is beoordeeld aan de hand van de vergelijking van de resultaten van de analyses van de speekselmonsters met die van de bloedmonsters. In een aantal regio's heeft de politie gedurende drie maanden automobilisten, die verdacht werden van drugsgebruik, gevraagd om, na het afronden van de bloedproef, op vrijwillige basis speeksel te laten afnemen met behulp van de geselecteerde speekseltesters. In de eerder aangehaalde brief van 1 september 2009 heeft de toenmalige Minister van Verkeer en Waterstaat, mede namens de toenmalige Minister van Justitie, aangegeven dat de pilot het positieve resultaat heeft opgeleverd dat de speekseltester geschikt bevonden is om als voorlopig selectiemiddel te kunnen worden ingezet voor het vaststellen van het gebruik van drugs. De speekseltester kan volgens de brief van Raad van Hoofdd commissarissen van 17 april 2009, waarbij de Raad het verslag van de evaluatie van de pilot aan de toenmalige Minister van Verkeer en Waterstaat heeft aangeboden, een daadwerkelijke bijdrage leveren aan de opsporing van bestuurders van drugs³. Het College van procureurs-generaal schaart zich blijkens zijn advies over het concept van dit wetsvoorstel achter deze conclusie.

¹ Zie voor meer informatie de in noot 1 op blz. 1 aangehaalde factsheet van de SWOV.

² Het volledige onderzoeksrapport is te vinden op de internet site: www.rosita.org.

³ Zie blz. 2 van de in noot 2 op blz. 2 aangehaalde kamerstukken.

Aan de hand van de voorlopige resultaten, die van het DRUID-onderzoek beschikbaar zijn, kan worden vastgesteld dat er speekseltesters zijn die aan de technische eisen en betrouwbaarheidseisen voldoen waaraan de speekseltester die als voorlopig selectiemiddel zal worden ingezet, dient te voldoen. Er zal worden gekozen voor die speekseltesters die die drugs detecteren die in Nederland het meest worden gebruikt, waaronder cannabis, en die blijkens de rechtspraak bij verkeerscontroles het meest in het bloed worden aangetroffen.

Net zoals bij het rijden onder invloed van alcohol stelt het wetsvoorstel voor het onderzoek op het gebruik van drugs – en ook van geneesmiddelen – in twee fasen te laten plaatsvinden. De eerste fase is de fase waarin tijdens een voorlopig onderzoek wordt bepaald of op de bestuurder een redelijk vermoeden van schuld aan overtreding van het voorgestelde verbod op het rijden onder invloed van drugs rust. Dit voorlopig onderzoek bestaat uit het afnemen van speeksel door middel van de speekseltester. Het onderzoek van het speeksel is te vergelijken met het voorlopig onderzoek van uitgeademde lucht bij een alcoholonderzoek met behulp van de ademtester. Indien de speekseltester aangeeft dat drugs zijn gebruikt, kan de betrokken bestuurder als verdachte worden aangemerkt en worden meegenomen naar het politiebureau alwaar volgens de bestaande regels een bloedonderzoek kan worden verricht. Reeds naar huidig recht is het bloedonderzoek het geëigende middel om bewijs van overtreding van artikel 8, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994 te verkrijgen, indien het vermoeden bestaat dat sprake is van het gebruik van een andere stof dan alcoholhoudende drank. Het Nederlands Forensisch Instituut of een ander instituut dat daarvoor geaccrediteerd is, zal, evenals nu het geval is, vervolgens het bloedmonster analyseren en van de resultaten van de analyse verslag uitbrengen aan de politie. Indien de uitslag van de speekseltester negatief is, en het rijgedrag en/of de uiterlijke kenmerken van de bestuurder¹ wel aanleiding geven om te veronderstellen dat betrokkene onder invloed is van een psychotrope stof (een andere drug dan de speekseltester kan meten of een geneesmiddel), zal de betrokken bestuurder gevraagd worden mee te werken aan een onderzoek van de psychomotorische functies en de oog- en spraakfuncties, tenzij op basis van zijn rijgedrag of zijn uiterlijke kenmerken zonder meer aannemelijk is dat hij onder invloed van een psychotrope stof moet zijn. Indien de resultaten van dit onderzoek positief zijn, kan betrokkene als verdachte worden aangemerkt en worden meegenomen naar het politiebureau voor een bloedproef. Anders dan de Raad van Korpschefs in zijn advies stelt, is het niet nodig om een onderzoek van de psychomotorische functies en de oog- en spraakfuncties ook uit te voeren naast het afnemen van speeksel met de speekseltester. Als deze tester een indicatie geeft dat de bestuurder drugs heeft gebruikt, is dat voldoende om hem te bevelen bloed af te staan. Wel is het van belang dat de opsporingsambtenaar in het proces-verbaal dat hij naar aanleiding van de overtreding van het verbod op drugs in het verkeer opmaakt, melding maakt van andere aanwijzingen die duiden op strafbaar gebruik van drugs. Die aanwijzingen kunnen dienen ter ondersteuning van het bewijs van overtreding van het verbod.

5.3. Handhaving van het verbod

Zoals in paragraaf 4.2 is beschreven, controleert de politie momenteel over het algemeen niet in eerste instantie op het rijden onder invloed van drugs, maar eerst op het rijden onder invloed van alcohol. Als daarvoor door middel van een voorlopig ademonderzoek geen verdenking kan doen ontstaan en de bestuurder zich zodanig gedraagt of dusdanige uiterlijke kenmerken vertoont dat het vermoeden bestaat dat mogelijk andere stoffen dan alcohol zijn gebruikt, stapt de politie over op controle

¹ Bepaalde uiterlijke kenmerken, zoals bloeddorpen ogen, een versufte of juist hyperactieve houding en zweten, geven een indicatie geven voor het gebruik van rijgevaarlijke stoffen.

naar drugs- of medicijngebruik. De introductie van de speekseltester als voorselectiemiddel maakt het voor de politie eenvoudiger om op het rijden onder invloed van drugs te controleren. Alhoewel niet de verwachting bestaat dat dit tot gevolg zal hebben dat de huidige handhavingspraktijk van de politie drastisch zal veranderen, zoals de Raad van Korpschefs ook in zijn advies aangeeft, ligt het wel in de rede en is het ook belangrijk met het oog op de bestrijding van het rijden onder invloed van drugs dat de politie in de toekomst, naar analogie van de in paragraaf 4.2 weergegeven situatie in Twente waarin in de weekendnachten expliciet gecontroleerd wordt op drugsgebruik, op basis van de inschatting waar de kans op het aantreffen van bestuurders die onder invloed van drugs rijden, wordt gecontroleerd. Dat kan bijvoorbeeld zijn op bepaalde routes waarvan bekend is dat daar veel drugsgebruikers rijden of in de buurt van bepaalde uitgaansgelegenheden waarvan bekend is dat daar drugs worden gebruikt.

6. Financiële en organisatorische consequenties

Op zich breidt dit wetsvoorstel de politietaak niet uit. Immers, artikel 8, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994 geeft de politie nu al de bevoegdheid om op te treden in geval van rijden onder invloed van drugs. Het afzonderlijke verbod op het gebruik van drugs indien die boven een bepaalde grenswaarden uitkomen, zoals artikel 8, vijfde lid, voorstelt, bevat slechts een verbijzondering van artikel 8, eerste lid. Het vorenstaande neemt niet weg dat door de introductie van de speekseltester het voor de politie gemakkelijker wordt om het verbod op het gebruik van drugs in het verkeer te handhaven en vaker op te treden tegen drugsgebruikers in het verkeer. Dat brengt organisatorische en financiële consequenties voor de politie met zich. Voor een goede implementatie van dit wetsvoorstel hebben wij het niet alleen van belang geacht om zicht te krijgen op de organisatorische en financiële consequenties van dit wetsvoorstel voor de politie, maar ook voor de andere partijen in de strafrechtssketen die bij de uitvoering van dit wetsvoorstel zijn betrokken. Het gaat hier om het Nederlands Forensisch Instituut (NFI), de zittende en staande magistratuur en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Als de politie in de toekomst naar verwachting vaker op het rijden onder invloed van drugs zal controleren, zal de instroom van zaken die daarvan het gevolg is, ook consequenties hebben voor de werklust van deze organisaties.

In nauwe samenwerking met de betrokken organisaties zijn door middel van een zogenaamde impactanalyse¹ de organisatorische en financiële gevolgen van dit wetsvoorstel in kaart gebracht. Tijdens deze impactanalyse zijn drie vragen onderzocht:

1. Wat zijn, kwalitatief beschouwd, de gevolgen van de invoering van het wetsvoorstel in termen van doelbereiking: hoe verandert (volgens de beleidslogica) het rijden onder invloed van psychoactieve stoffen als gevolg van de implementatie van het wetsvoorstel?
2. Hoe verandert de werklust in aantal zaken voor de betreffende organisaties in de strafrechtssketen als gevolg van de implementatie van het wetsvoorstel?
3. Hoe verandert de werklust in tijdsbesteding voor de betreffende organisaties in de strafrechtssketen als gevolg van de implementatie van het wetsvoorstel?

Om antwoord te kunnen geven op de tweede en de derde onderzoeksvraag is eerst nagegaan hoe vaak verwacht zal worden dat personen zullen worden verplicht hun medewerking te verlenen aan een speekselonderzoek met behulp van een speekseltester. Dit bleek lastig vast te stellen omdat gegevens ontbreken over hoe vaak bestuurders onder

¹ Zie het rapport «Aanpak rijden onder invloed drugs; Impactanalyse wijziging Wegenverkeerswet 1994», Significant B.V., Barneveld, 8 februari 2011.

invloed van drugs aan het verkeer deelnemen. Om toch de impact van de invoering van het wetsvoorstel voor de betrokken organisaties te kunnen berekenen, is uitgegaan van de beschikbare c.q. maximaal in te zetten capaciteit bij de politie en het NFI. Op basis van dit uitgangspunt zijn de volgende drie scenario's doorgerekend:

1. De capaciteit van het NFI wordt gemaximeerd op 100 bloedanalyses per week. Er is gekozen voor maximaal 100 bloedanalyses per week omdat daar ongeveer het omslagpunt ligt tussen het handmatig uitvoeren van bloedanalyses en het overgaan op het geautomatiseerd afdoen daarvan. In dit scenario wordt de hoeveelheid zaken die de politie aanlevert, afgestemd op de maximale capaciteit van het NFI. Dit betekent dat er gemiddeld iets meer dan 4 agenten per korps worden opgeleid voor het afnemen van speeksel. In totaal zijn er dan 110 agenten die gemiddeld één speekseltest per week doen.
2. Bij ieder korps is altijd een agent beschikbaar voor het doen van een speekseltest. Dit scenario gaat er vanuit dat ieder korps zeven dagen per week vierentwintig uur per dag een agent beschikbaar heeft die een speekseltest kan doen. Om dit bereiken zijn er per korps ongeveer 10 agenten nodig. In totaal zijn er dan 260 agenten nodig die gemiddeld één speekseltest per week doen.
3. De capaciteit van het NFI wordt gemaximeerd op 100 bloedanalyses per week en er is bij ieder korps altijd een agent beschikbaar voor het afnemen van een speekseltest. Dit scenario is een combinatie van de scenario's 1 en 2. De aanname is dat in dit scenario het aantal te verrichten speekseltesten per agent per week een stuk lager ligt, waardoor er in totaal net zo veel speekseltesten worden gedaan als in scenario 1.

Bij het maken van de keuze voor een van de scenario's heeft een afweging plaatsgevonden tussen enerzijds het feit dat de capaciteit en de tijd van de politie en de andere partijen in de strafrechtsketen en de financiële middelen die kunnen worden ingezet voor de bestrijding van drugs in het verkeer, zijn beperkingen kent, en anderzijds dat wij het van belang vinden dat drugs in het verkeer steviger wordt aangepakt dan thans het geval is. Scenario 1 voldoet aan beide voorwaarden. In dat scenario zal de politie meer gaan controleren op drugsgebruik in het verkeer en zal het NFI meer bloedanalyses verrichten, hetgeen, zoals verwacht mag worden, tot meer zaken zal leiden. Daarom is bij de berekening van de kosten die voortvloeien uit dit wetsvoorstel, uitgegaan van scenario 1. In dat scenario wordt de capaciteit van het NFI aan een maximum gebonden van het analyseren van 5 200 bloedmonsters per jaar en de capaciteit van de politie gemaximeerd op het opleiden en inzetten van 110 agenten voor het afnemen van speeksel.

De organisaties in de strafrechtketen maken in verband met de invoering van de wet zowel incidentele als structurele kosten. Politieambtenaren zullen worden geschoold in het afnemen van speeksel. Voor zittend personeel zal dit gebeuren in de vorm van een initiële opleiding en voor nieuw politiepersoneel zal dit in de basisopleiding worden meegenomen. De initiële opleiding kost in een eendaagse variant € 525 per persoon en in een driedaagse variant € 1350 per persoon. Uitgaande van het opleiden van 110 agenten bedragen de kosten dus tussen de € 57 750 en € 148 500. Verder moeten er speekseltesters worden aangeschaft. De kosten van deze testers worden geschat tussen € 15 en € 25 per tester. Uitgaand van zo'n 6000 speekseltesten per jaar bedragen de jaarlijkse kosten voor de speekseltesters tussen de € 90 000,- en € 145 000 per jaar. Omdat de handhaving van dit wetsvoorstel binnen de bestaande politiesterkte zal plaatsvinden, zal dit naar verwachting geen extra personeelskosten voor de politie meebrengen.

Artsen, die bij een verdachte bestuurder bloed afnemen, kunnen conform de richtlijnen van het College tarieven gezondheidszorg een bedrag tussen € 65 en € 106,46 declareren. Deze bedragen liggen iets hoger dan de bedragen die in de Regeling bloed- en urineonderzoek zijn vastgesteld. In deze regeling is een bedrag vastgesteld van € 62,- indien het afnemen geschiedt in de periode van 8.00 tot 18.00 uur en € 81 indien het afnemen geschiedt in de periode van 18.00 uur tot 8.00 uur of in de periode van 18.00 uur vrijdagavond tot 8.00 uur maandagochtend. Alhoewel nog bezien zal worden of deze bedragen aangepast zullen worden aan de bedragen uit de richtlijnen van het College tarieven gezondheidszorg, is vooralsnog bij de kostenberekening van de inzet van artsen uitgegaan van de bedragen uit de Regeling bloed- en urineonderzoek. Op basis daarvan komen de jaarlijkse kosten voor het afnemen van bloed te liggen tussen de € 320 000 en € 420 000. Dit bedrag zal uiteindelijk lager uitvallen omdat in dit bedrag nog niet is verdisconteerd dat het wetsvoorstel ook de mogelijkheid biedt om straks bloed te laten afnemen door verpleegkundigen. De kosten die aan hun inschakeling verbonden zullen zijn, zullen lager liggen dan die die verbonden zijn aan de inzet van artsen.

De huidige apparatuur van het NFI is niet berekend op de grote aantallen bloedanalyses die het gevolg zullen zijn van dit wetsvoorstel. Het NFI zal dan ook moeten investeren in apparatuur om de analyses van de bloedmonsters te kunnen uitvoeren en mensen moeten opleiden om die apparatuur te bedienen. Bij 5 200 bloedmonsters bedragen de kosten voor het NFI voorafgaand aan het jaar van inwerkingtreding van de wet € 350 000. De structurele kosten voor het NFI zijn € 1 000 000 per jaar.

De grotere inzet van politie en de grotere hoeveelheid bloedanalyses door het NFI heeft gevolgen voor het werk van het openbaar ministerie. Het zal meer zaken moeten behandelen die betrekking hebben op overtreding van het verbod op het rijden onder invloed van drugs en op het weigeren mee te doen aan een speekselonderzoek of een onderzoek van de psychomotorische functies en de oog- en spraakfuncties. De verwachting is dat het aantal door het openbaar ministerie af te handelen zaken zal toenemen met ongeveer 3000 en de kosten voor het afhandelen van deze zaken € 1 110 000 per jaar zullen bedragen.

De verwachting is dat het openbaar ministerie 1000 van deze zaken zal afdoen middels een strafbeschikking en voor 2000 zaken een dagvaarding zal uitbrengen. Als gevolg daarvan zullen de kosten voor de zittende magistratuur € 1 300 000 per jaar zijn.

De lichtste zaken van rijden onder invloed van drugs worden, net als de lichtste zaken van rijden onder invloed van alcohol, door de politie naar het CJIB gezonden. In deze zaken stuurt het CJIB een acceptgiro uit en zorgt voor de inning. Daarnaast int het CJIB de door het openbaar ministerie opgelegde strafbeschikkingen en de door de zittende magistratuur opgelegde geldboetes. In totaal gaat het voor het CJIB om 5 400 zaken per jaar. De kosten die daarmee gemoeid zullen zijn, zullen € 200 000 per jaar bedragen.

Aan de invoering van deze wet is een implementatieproject gekoppeld, waarbij alle organisaties in de strafrechtsketen betrokken zijn. In het kader van dat project wordt bijvoorbeeld beoordeeld welke speekseltesters zullen worden ingezet voor de handhaving van de wet en zullen de testers via een Europese aanbesteding worden aangeschaft en aangewezen.

7. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onder A

Bij artikel I, onder A, is in artikel 8 van de Wegenverkeerswet 1994 in een nieuw vijfde lid een afzonderlijke verbodsbepaling inzake het rijden onder invloed van de drugs, die met hun grenswaarden bij algemene maatregel van bestuur zullen worden vastgelegd, geïntroduceerd. In paragraaf 5.1 van deze memorie van toelichting is daarop reeds uitgebreid ingegaan. In aanvulling daarop wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt nog een aantal zaken toe te lichten.

Het voorgestelde artikel 8, vijfde lid, maakt het, zoals in paragraaf 5.1. beschreven is, niet alleen mogelijk strafrechtelijk op te treden indien de bestuurder onder invloed is van een van de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen drugs, maar ook indien een combinatie van die drugs is gebruikt. Om dit tot uitdrukking te brengen is in artikel 8, vijfde lid, gekozen voor de formulering «een of meer middelen». Indien een drug is gebruikt die niet wordt genoemd in de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 8, vijfde lid, in combinatie met een op basis van artikel 8, vijfde lid, aangewezen drug is de grondslag voor de aanpak van dit gecombineerde gebruik, zowel artikel 8, eerste lid, als artikel 8, vijfde lid. Dit geldt mutatis mutandis als een drug gebruikt is in combinatie met alcohol. Dan is de grondslag voor de aanpak van dit gecombineerde gebruik artikel 8, vijfde lid, of artikel 8, eerste lid, en artikel 8, tweede of derde lid. Voor de aanpak van gecombineerd gebruik van drugs en geneesmiddelen is de grondslag artikel 8, eerste lid, en/of artikel 8, vijfde lid.

Indien een bestuurder twee of meer drugs heeft gebruikt, gelden de grenswaarden die in de op artikel 8, vijfde lid, gebaseerde algemene maatregel van bestuur voor die afzonderlijke drugs zijn vastgesteld. Indien alcohol in combinatie met een of meer drugs is gebruikt, gelden voor alcohol de limieten uit artikel 8, tweede en derde lid, en voor de drugs de in die algemene maatregel van bestuur vermelde grenswaarden.

Zoals in paragraaf 2 is aangegeven, leidt het gelijktijdig gebruik van een drug en alcohol of een geneesmiddel of van een combinatie van drugs tot een sterkere negatieve beïnvloeding van de rijvaardigheid dan het enkelvoudig gebruik van een drug, alcohol of een geneesmiddel. Om die reden is het van belang dat het gecombineerde gebruik van deze psychoactieve stoffen strenger wordt bestraft dan het enkelvoudig gebruik en dat de officier van justitie op basis van de strafvorderingsrichtlijnen van het openbaar ministerie tegen de bestuurder die verdacht wordt van gecombineerd gebruik van een aantal psychoactieve stoffen een hogere straf kan eisen. Deze richtlijnen zullen dan ook op dat punt worden aangepast. In deze richtlijnen zal er ook in worden voorzien dat, naar analogie van het gedifferentieerde strafvorderingsbeleid van het openbaar ministerie ten aanzien van het rijden onder invloed van alcohol, naarmate het drugsgebruik hoger ligt dan de grenswaarden die bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld, een hogere straf kan worden gevorderd.

Het is bovendien de bedoeling dat de aanpak van het gecombineerde gebruik zal worden verbeterd door een einde te maken aan het bestaande beleid van het Nederlands Forensisch Instituut om bloed van bestuurders, die blijkens de ademanalyseapparatuur een ademalcoholgehalte dat hoger ligt dan 350 microgram alcohol per liter uitgeademde lucht of een bloedalcoholgehalte dat hoger ligt dan 1,3 promille, niet te onderzoeken op de aanwezigheid van drugs of andere psychotrope stoffen. Indien de opsporingsambtenaar een bestuurder verdenkt van gebruik van drugs of geneesmiddelen en om die reden bloed bij die bestuurder heeft laten

afnemen, zal het Nederlands Forensisch Instituut het bloed in alle gevallen op drugs of geneesmiddelen onderzoeken.

De grenswaarden die de in paragraaf 5.1. genoemde adviescommissie heeft voorgesteld en in de op artikel 8, vijfde lid, gebaseerde algemene maatregel van bestuur zullen worden vastgelegd, zijn vastgesteld aan de hand van de volgende criteria:

- of het gebruik van de drug kan leiden tot een verhoogde kans op betrokkenheid bij een ongeval (ongeacht eventueel gelijktijdig gebruik van alcohol of een andere drug of een rijgevaarlijk geneesmiddel), en
- de ervaringen die de afgelopen jaren in de praktijk opgedaan zijn met het rijden onder invloed van drugs, met andere woorden de correlatie tussen de uiterlijke kenmerken die de politie bij staandhouding van mogelijke overtreeders van artikel 8, eerste lid, heeft waargenomen, en de uitslagen van de uitgevoerde analyses van hun bloed of
- de ervaringen die in proefopstellingen opgedaan zijn, met andere woorden de correlatie tussen het uitvoeren van psychomotorische testen door proefpersonen en de uitslagen van de uitgevoerde analyses van hun bloed.

De grenswaarden zijn bepaald op basis van effecten bij een gemiddelde, niet-gewende persoon. Onder een niet-gewende persoon wordt verstaan: een incidentele gebruiker of een persoon die weliswaar door meermalen gebruik gedurende maanden of jaren vertrouwd is met de werking van de drug, maar niet door regelmatig gebruik (van wekelijks tot dagelijks) gewenning voor het effect heeft ontwikkeld. De grenswaarden zijn bepaald aan de hand van gegevens uit experimenteel en epidemiologisch onderzoek, concentraties die in de praktijk door het Nederlands Forensisch Instituut zijn gemeten, de grenswaarden die voor drugs in het in 2003 te ruste gelegde wetsvoorstel waren vastgesteld en de grenswaarden die internationaal worden gehanteerd. Voor meer informatie hierover wordt verwezen naar het in paragraaf 5.1. genoemde Advies grenswaarden voor drugs.

Zoals in paragraaf 5.1 uiteengezet is, is ervoor gekozen om de drugs met hun grenswaarden bij algemene maatregel van bestuur te bepalen en niet in artikel 8, vijfde lid. Het Besluit alcoholonderzoeken zal de algemene maatregel van bestuur zijn waarin deze zaken zullen worden geregeld. Het College van procureurs-generaal geeft in zijn advies over het concept van dit wetsvoorstel aan het eens te zijn met die keuze. De Nederlandse Orde van Advocaten kan zich echter niet in die keuze vinden en pleit ervoor om de drugs met hun grenswaarden in artikel 8, vijfde lid, op te nemen. Het bezwaar tegen het opnemen van de drugs en de daarvoor geldende grenswaarden in een algemene maatregel van bestuur is volgens de Orde dat het voor de wetgever heel laagdrempelig is om nieuwe drugs onder de werking van de strafbepaling te brengen, ook op een moment waarop de wetenschappelijke consensus over de te hanteren grenswaarden nog onvoldoende stabiel is. De Raad voor de rechtspraak is eveneens tegenstander van het bepalen van de grenswaarden bij algemene maatregel van bestuur. De Raad acht het gelet op het legaliteitsbeginsel, verwoord in artikel 1 van het Wetboek van Strafrecht, en in het bijzonder op de daarmee beoogde rechtszekerheid voor de burger, gewenst dat het benoemen van de drugs en het stellen van de aan die drugs verbonden grenswaarden bij wet wordt geregeld. De Raad stelt voor de regeling in de wet aan te laten sluiten bij de systematiek van de Opiumwet. De artikelen 2, 3 en 3a van deze wet kennen een getrappt niveau van aanwijzing van verdovende middelen. In de lijsten I en II die als bijlagen bij de Opiumwet zijn opgenomen, zijn de middelen aangewezen waarover het vanaf het moment van inwerkingtreding van die wet al nodig werd geoordeeld dat daarop het verbod kwam te rusten om die binnen of buiten het grondgebied van Nederland te brengen, te telen, te bereiden, te bewerken, te

verwerken, te verkopen, af te leveren, te verstrekken of te vervoeren, aanwezig te hebben en te vervaardigen. Verdovende middelen waarvan het op een later moment nodig werd geacht dat zij aan de lijst van verboden verdovende middelen werden toegevoegd, zijn telkens bij algemene maatregel van bestuur aangewezen. Indien een middel onverwijld moet worden verboden, kan dit middel, vooruitlopend op de aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur, bij ministeriële regeling worden aangewezen. Wij geven er de voorkeur aan om in dit wetsvoorstel niet voor deze wetgevingssystematiek te kiezen, maar alle middelen met hun grenswaarden in één algemene maatregel van bestuur aan te wijzen. Dat is niet alleen overzichtelijk en duidelijk voor de burgers en de mensen uit de opsporings- en rechtspraktijk, maar is ook verantwoord in het licht van artikel 1 van het Wetboek van Strafrecht. De regeling over het verbod op het rijden onder invloed van drugs is in artikel 8, vijfde lid, neergelegd en voldoende bepaald – duidelijk is dat het verboden is vanaf een bepaalde grenswaarde onder invloed van drugs te rijden –, terwijl die regeling tegelijkertijd zo flexibel van opzet is dat, zoals het College van procureurs-generaal ook onderschrijft, relatief snel de lijst met drugs kan worden aangevuld met nieuwe drugs waarvoor het nodig is de grenswaarden aan te geven of met al bestaande drugs die ineens in het verkeer worden gebruikt. De Ministers van Veiligheid en Justitie en van Infrastructuur en Milieu zullen – zo merken wij in reactie op het advies van de Nederlandse Orde van Advocaten op – slechts bevorderen dat de lijst met drugs en de daarbij horende grenswaarden wordt aangepast op het moment dat daarvoor een goede onderbouwing is. Het vertrouwen in de regeling over drugs zou snel afkalven als zij daarbij over één nacht ijs zouden gaan. Bovendien kunnen de Tweede Kamer en de Eerste Kamer via de voorhangprocedure toezicht uitoefenen op de aanpassing van de algemene maatregel van bestuur. Ingevolge artikel 2b, tweede lid, van de Wegenverkeerswet 1994 zal het ontwerpbesluit tot wijziging van de op artikel 8, vijfde lid, gebaseerde algemene maatregel van bestuur aan de Tweede Kamer en de Eerste Kamer worden voorgelegd. Parlementaire betrokkenheid bij het wijzigen van de lijst met drugs en hun grenswaarden vormt een goede garantie voor een inhoudelijk evenwichtige en zorgvuldige algemene maatregel van bestuur.

In de op artikel 8, vijfde lid, gebaseerde algemene maatregel van bestuur zullen alleen die drugs met hun grenswaarden worden aangewezen die blijkens de ervaringen van het Nederlands Forensisch Instituut in Nederland in het verkeer worden gebruikt. In die algemene maatregel van bestuur zal niet, zoals de Raad van Korpsscheefs voorstelt, erin worden voorzien dat voor alle middelen die op de lijsten 1 en 2 van de Opiumwet vermeld zijn, de grenswaarden worden bepaald. Dat vinden wij niet zinvol. De eerste reden die wij daarvoor hebben, is dat, zoals de Raad zelf ook in zijn advies opmerkt, er middelen zijn die niet in die lijsten zijn opgenomen, terwijl die wel een vergelijkbare werking hebben als de middelen die op die lijsten staan, zoals de synthetische drug Spice. Verwijzing in artikel 8, vijfde lid, naar de middelen die in die lijsten zijn vermeld, zou dan ook ten onrechte een compleetheid van middelen suggereren die bestuurders in het verkeer tot zich hebben kunnen genomen en zou het bovendien onmogelijk maken om voor die middelen die niet op die lijsten voorkomen, grenswaarden te bepalen. Verder achten wij het niet wenselijk om in artikel 8, vijfde lid, te verwijzen naar de middelen die op de lijsten 1 en 2 van de Opiumwet staan, omdat op die wijze de mogelijkheid om grenswaarden te stellen voor een nieuw middel afhankelijk is van het feit of dat middel aan een van de twee lijsten wordt toegevoegd. Als een nieuw middel zich aandient, moet het mogelijk zijn om voor dat middel een grenswaarde vast te stellen en is het niet wenselijk daarmee te wachten tot het moment waarop de Opiumwet is aangepast. De laatste reden die pleit tegen het verwijzen naar de

middelen die op de lijsten 1 en 2 van de Opiumwet staan, is dat het vaststellen van de grenswaarden voor al die middelen een intellectuele en wetenschappelijke exercitie is die een zeer groot beslag legt op de capaciteit en tijd van deskundigen, terwijl de resultaten van hun inspanningen niet van voordeel is voor de praktijk. Zoals hiervoor is opgemerkt, wordt slechts een beperkt deel van de middelen die op die twee lijsten voorkomen, gebruikt in het verkeer en zou om die reden het bepalen van het merendeel van de grenswaarden die op die lijsten staan, overbodig zijn.

Anders dan de Raad van Korpschefs veronderstelt worden bij de hiervoor bedoelde algemene maatregel van bestuur niet alleen die drugs aangewezen die met behulp van de speekseltester kunnen worden gedetecteerd, maar ook de drugs waarvan het gebruik met behulp van een onderzoek van de psychomotorische functies en de oog- en spraakfuncties, zoals GHB, kunnen worden vastgesteld. Het criterium voor aanwijzing van de drugs is dus niet of deze wel of niet met behulp van een speekseltester kunnen worden opgespoord, maar of het NFI deze drugs tijdens de bloedanalyses die het de afgelopen jaren heeft verricht, heeft gedetecteerd. Voor die drugs zullen bij algemene maatregel van bestuur de grenswaarden worden aangegeven waarboven het gebruik de verkeersveiligheid ten nadele komt en strafbaar is. Deze grenswaarden zullen gelijk zijn aan de wetenschappelijk onderbouwde grenswaarden uit het eerder aangehaalde Advies grenswaarden voor drugs van 31 maart 2010.

Artikel 8, vijfde lid, richt zich, evenals het huidige artikel 8, eerste lid, dat als vangnet geldt voor de strafrechtelijke aanpak van het rijden onder invloed van die drugs die niet in de op artikel 8, vijfde lid, gebaseerde algemene maatregel van bestuur zullen worden genoemd, zowel op de bestuurder als op degene die als bestuurder een voertuig doet besturen. De eerste categorie bestuurder betreft de feitelijk bestuurder. Met de tweede categorie wordt bedoeld op de juridisch bestuurder, zoals de rijschoolhouder.

Alhoewel niet is gebleken dat er in de luchtvaart en scheepvaart sprake is van vergelijkbare problemen als in het wegverkeer, valt niet uit te sluiten dat ook in die sectoren zo nu en dan sprake is van drugsgebruik. Daarom zal de Minister van Infrastructuur en Milieu, overeenkomstig het advies van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, het College van procureurs-generaal en de Raad van Korpschefs, bezien of ook in de Wet luchtvaart respectievelijk de Scheepvaartverkeerswet wijzigingen moeten worden aangebracht om ook drugsgebruik in de luchtvaart en scheepvaart adequater aan te pakken. Hierbij zal uiteraard worden aangesloten bij de internationale regelgeving die met name het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart in dit kader opstelt.

Artikel I, onder B

Het huidige artikel 160, vijfde lid, van de Wegenverkeerswet 1994 bevat een regeling voor het voorlopig onderzoek dat met behulp van de ademtester kan worden verricht teneinde de verdenking te bevestigen of te doen ontstaan dat betrokkene het verbod van het rijden onder invloed van alcohol als bedoeld in artikel 8, tweede of derde lid, van die wet heeft overtreden. In artikel I, onder B, wordt voorgesteld dit artikel aan te vullen met de mogelijkheid van het verrichten van een onderzoek van speeksel met behulp van de speekseltester respectievelijk van de psychomotorische functies en de oog- en spraakfuncties teneinde tot de verdenking te komen dat de betrokken persoon onder invloed van drugs of geneesmiddelen is. Een nadere toelichting hierop is al in paragraaf 5.2 van deze

memorie van toelichting gegeven. Het huidige zesde lid van artikel 160 van de Wegenverkeerswet 1994 verplicht de bestuurder vervolgens om een bevel van een opsporingsambtenaar tot het verlenen van medewerking aan zo een onderzoek op te volgen.

In onderdeel a van artikel 160, vijfde lid, is geregeld dat een onderzoek van de psychomotorische functies en de oog- en spraakfuncties zowel kan worden ingezet ter vaststelling van een mogelijke overtreding van artikel 8, eerste lid, als van artikel 8, vijfde lid. De reden daarvoor is dat het gebruik van de drug «GHB», zoals eerder in deze memorie van toelichting is opgemerkt, momenteel niet met behulp van de speekseltester kan worden gedetecteerd, maar met behulp van een onderzoek van de psychomotorische functies en de oog- en spraakfuncties, terwijl de grenswaarde van die drug wel op basis van de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 8, vijfde lid, zal worden aangewezen.

Door de afname van speeksel met de speekseltester wordt inbreuk gemaakt op het recht op onaantastbaarheid van het lichaam. Artikel 11 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) laten op dit recht echter beperkingen toe die bij of krachtens de wet zijn voorzien («in accordance with the law»). Artikel 8 EVRM stelt aan deze beperkingen de eis dat daar een legitiem doel mee wordt nagestreefd. Als legitieme doelen worden in het artikel onder andere erkend: het voorkomen van strafbare feiten, het belang van de openbare veiligheid en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Verder eist artikel 8 van het EVRM dat beperkingen noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Deze laatste eis houdt in dat voor de inbreuk op het grondrecht een dringende maatschappelijke noodzaak aanwezig is, dat de inbreuk op de minst ingrijpende wijze plaatsvindt en dat op de inbreuk controle mogelijk is.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt voldaan aan de eis dat de inbreuk op het recht op onaantastbaarheid van het lichaam bij of krachtens de wet is voorzien. Het wetsvoorstel vormt de basis voor de inbreuk en omschrijft de grenzen van toepassing van de verplichting tot afname van speeksel. Het bij dit wetsvoorstel gewijzigde artikel 160, vijfde lid, van de Wegenverkeerswet 1994 voorziet erin dat iedere bestuurder van een voertuig of degene die aanstalten maakt een voertuig te gaan besturen, verplicht is zijn medewerking te verlenen aan het afnemen van speeksel door een opsporingsambtenaar en zijn aanwijzingen op te volgen teneinde vast te kunnen stellen of betrokkene artikel 8 vijfde of eerste lid, heeft overtreden. Hiermee wordt aangesloten bij de regeling die artikel 160, vijfde lid, al kent voor de verplichte medewerking van de bestuurder aan het blazen van ademlucht in een ademtestapparaat om te kunnen vaststellen of iemand artikel 8, tweede of derde lid, heeft overtreden. Daarnaast worden met het onderhavige wetsvoorstel legitieme doelen als omschreven in artikel 8, tweede lid, van het EVRM nagestreefd. De inzet van de speekseltester beoogt bij te dragen aan de opsporing, vervolging en berechting van overtreding van artikel 8, eerste of vijfde lid, van de Wegenverkeerswet 1994. In de jurisprudentie van het EHRM is aanvaard dat dit doel kan worden begrepen onder het in artikel 8 genoemde voorkomen van strafbare feiten (vgl. bijvoorbeeld EHRM 16 december 1992, NJ 1993, 400, de zaak Niemitz). Bovendien strekt de speekseltester ertoe de verkeersveiligheid te vergroten en de rechten en vrijheden van anderen te beschermen, zoals slachtoffers die het gevolg kunnen zijn van overtreding van artikel 8, vijfde of eerste lid. Ook is het gebruik van de speekseltester «noodzakelijk in een democratische samenleving». De inmenging in het recht op onaantastbaarheid van het lichaam van de bestuurder wordt gerechtvaardigd door het zwaarwegende algemeen belang van de strafrechtelijke handhaving van de

rechtsorde en de verkeersveiligheid. De overheid dient ervoor te zorgen dat de verkeersveiligheid wordt gewaarborgd en dat strafbare gedragingen die de verkeersveiligheid bedreigen zoveel mogelijk worden voorkomen en dat de daders daarvan zoveel mogelijk worden opgespoord, vervolgd en berecht. De speekseltester is op dit moment het meest effectieve en efficiënte instrument om gebruik van drugs door de bestuurder te kunnen opsporen.

De introductie van de speekseltester levert voor de bestuurders en ook voor de opsporingsambtenaren geen administratieve lasten op. Wel zal de introductie van de speekseltester, zoals in paragraaf 6 uiteengezet is en beoogd wordt met dit wetsvoorstel, tot meer zaken leiden en die zaken brengen uiteraard administratieve handelingen voor de organisaties in de strafrechtstroken met zich.

De Raad van Korpschefs stelt in zijn advies dat de speekseltester als voorselectiemiddel in belangrijke mate zijn waarde verliest, als er wordt gekozen voor gedragsgerelateerde grenswaarden en niet voor nullimieten, omdat dit apparaat uitsluitend vaststelt of een bepaalde drug in het afgenomen speeksel aanwezig is en niet of de grenswaarde die op die drug van toepassing is, is overschreden. Deze negatieve beoordeling van de speekseltester als voorselectiemiddel is verrassend omdat de Raad van Hoofddcommissarissen, zoals in paragraaf 5.2. uiteengezet is, bij brief van 17 april 2009, waarbij de Raad het verslag van de evaluatie van de pilot aan de toenmalige Minister van Verkeer en Waterstaat heeft aangeboden, nog constateerde dat de speekseltester, die in die pilot eveneens als voorselectiemiddel was ingezet, een daadwerkelijke bijdrage kan leveren aan de opsporing van bestuurders van drugs¹. Ook de speekseltesters die in de pilot zijn getest, geven geen exacte concentratie van drugs in het speeksel aan, alleen dat drugs zijn gebruikt. In dat opzicht verschillen de speekseltesters niet van de ademtestapparaten die ook niet exact het alcoholgehalte van de adem van een bestuurder aangeven. Beide apparaten zijn, zoals we hiervoor hebben betoogd, nuttige hulpmiddelen om een verdenking van overtreding van artikel 8 vast te kunnen stellen.

De Raad voor de rechtspraak vraagt in zijn advies aandacht voor het risico dat bestuurders als gevolg van het speekselonderzoek ten onrechte kunnen worden onderworpen aan een bloedonderzoek en in verband daarmee voor enige tijd van hun vrijheid kunnen worden beroofd. Dat risico kan ontstaan omdat volgens de Raad verschillende wetenschappelijke studies wijzen dat de speekseltester in het buitenland aanzienlijke foutmarges kent. Zo heeft volgens de Raad een Frans onderzoek uitgewezen dat de speekseltester waarvoor in België is gekozen, 16 procent valspositieven en 19 procent valsnegatieven kent. Het Belgisch Instituut voor de Verkeersveiligheid onderkent een foutmarge van 8 procent. Onlosmakelijk verbonden aan de inzet van een voorselectiemiddel is dat deze niet voor de volle 100 procent nauwkeurig is en dat er sprake kan zijn van valspositieven en valsnegatieven. Een vals negatief resultaat betekent dat een gebruiker niet wordt gedetecteerd en een vals positief resultaat ten onrechte wel. Daarom regelt dit wetsvoorstel ook dat de speekseltester alleen als voorselectiemiddel wordt gebruikt en niet als bewijsmiddel. Om te voorkomen dat onnodig een dwangmiddel wordt ingezet tegen bestuurders en om te voorkomen dat bestuurders ten onrechte de strafrechtelijke dans ontspringen, zal aan de speekseltester die voor de handhaving van deze wet zal worden ingezet, de eis worden gesteld dat het aantal valspositieven en valsnegatieven zo gering mogelijk zal zijn. Dit aantal zal in de praktijk verder kunnen worden geneutraliseerd doordat de opsporingsambtenaar bij de beoordeling van de uitslag van de speekseltester tevens zal afgaan op de waarnemingen die hij doet bij de bestuurder.

¹ Zie Kamerstukken II 2008/09, 29 398, nr. 172, blz. 2.

Het gewijzigde artikel 160, vijfde lid, bevat, zoals hiervoor beschreven is, drie typen van voorlopig onderzoek: een voorlopig onderzoek van uitgeademde lucht met het oog op het vaststellen van een mogelijke overtreding van het alcoholverbod, bedoeld in artikel 8, tweede of derde lid, een onderzoek van speeksel met het oog op het vaststellen van een mogelijke overtreding van het drugsverbod, bedoeld in het voorgestelde artikel 8, vijfde lid, alsmede een onderzoek van de psychomotorische functies en de oog- en spraakfuncties met het oog op het vaststelling van een mogelijke overtreding van het verbod, bedoeld in artikel 8, eerste of vijfde lid, op het rijden onder invloed van die drugs die niet met behulp van de speekseltester kunnen worden gedetecteerd of van andere bewustzijnsbeïnvloedende stoffen. Artikel 160, vijfde lid, schept door gebruikmaking van het woord «of» tussen onderdeel b en onderdeel c de verplichting voor de betrokken bestuurder, indien daartoe noodzaak bestaat (zie verder paragraaf 5.2), deze drie typen voorlopig onderzoek achter elkaar uit te voeren. Indien in een opsomming van gevallen «of» wordt gebruikt, is daaronder namelijk mede begrepen de situatie dat meer dan een van de genoemde gevallen zich tegelijk of opeenvolgend voordoen.

In artikel 160, vijfde lid, wordt gesproken over «een voorlopig onderzoek van uitgeademde lucht» en «een onderzoek van speeksel». De reden waarom bij het eerste onderzoek wel het woord «voorlopig» wordt gehanteerd en bij het laatste onderzoek niet, is dat het eerste onderzoek wordt gevolgd door een tweede ademonderzoek tenzij dit om bijzondere geneeskundige redenen onwenselijk is (zie artikel 163, tweede tot en met vierde lid), terwijl het laatste onderzoek niet door een tweede onderzoek van speeksel wordt gevolgd, maar door een bloedonderzoek (zie het bij dit wetsvoorstel aangepaste vijfde lid van artikel 163).

Ingevolge artikel 163, tiende lid, zullen over de uitvoering van het onderzoek van speeksel bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld. Het is de bedoeling dat deze regels worden ingepast in het Besluit alcoholonderzoeken.

Opsporingsambtenaren zullen door middel van een passende opleiding en training leren hoe zij bij een bestuurder met behulp van een speekseltester speeksel dienen af te nemen.

Indien het speekselonderzoek, dat in het wetsvoorstel als voorselectiemiddel wordt geïntroduceerd, de verdenking heeft doen ontstaan dat de bestuurder wiens speeksel is onderzocht, onder invloed van drugs is, voorziet het bij artikel I, onder C, van dit wetsvoorstel aangepaste artikel 163 van de Wegenverkeerswet 1994 erin dat bloed van die bestuurder wordt afgenomen. De Raad van Korpschefs adviseert om dit artikel zo aan te passen dat het wettelijk mogelijk wordt in plaats van bloed speeksel van de bestuurder af te nemen. De Raad stelt voor dit speekselonderzoek de functie van het bloedonderzoek te laten overnemen en het bewijs straks te baseren op de resultaten van dat onderzoek. Omdat de concentratie van drugs in speeksel niet kan worden gerelateerd aan de effecten op het rijgedrag van de bestuurder en dit wel mogelijk is in het geval die concentratie zich in het bloed bevindt, en dit ook van belang is met het oog op het bewijs van strafbaar drugsgebruik, kiezen wij er echter voor het bloedonderzoek, overeenkomstig het huidige recht, het bewijsmiddel te laten zijn voor het aantonen van strafbaar drugsgebruik.

Het College van procureurs-generaal vindt het voor de hand liggen dat, nu de speekseltester in de Wegenverkeerswet 1994 wordt geïntroduceerd en door middel van de speekseltester kan worden vastgesteld of een bestuurder drugs heeft gebruikt, onderzocht wordt of het nodig is de

regeling over de invordering en inhouding van rijbewijzen, zoals opgenomen artikel 164 van de Wegenverkeerswet 1994, aan te passen. Het tweede lid van dat artikel verplicht de opsporingsambtenaar tot het invorderen van een rijbewijs ingeval een bestuurder een of meer van de in dat artikellid opgesomde ernstige verkeersdelicten heeft begaan. Onder die verkeersdelicten vallen bijvoorbeeld een ernstige overschrijding van de maximumsnelheid en het rijden onder invloed van een excessief hoog alcoholpromillage (vanaf 1,3 promille bij ervaren bestuurders en vanaf 0,8 promille bij beginnende bestuurders). Op grond van het derde lid van artikel 164 is de opsporingsambtenaar tevens bevoegd een rijbewijs in te vorderen als een bestuurder door een verkeersdelict de veiligheid op de weg ernstig in gevaar heeft gebracht. Indien de politie een rijbewijs heeft ingevorderd, is de officier van justitie bevoegd om het ingevorderde rijbewijs onder zich te houden totdat de strafzaak onherroepelijk is geworden. In die situatie dient blijkens het bij artikel I, onder G, van de eerder aangehaalde Wet puntenstelsel aangepaste vierde lid van artikel 164 sprake te zijn van een van de verkeersdelicten als bedoeld in artikel 164, tweede lid, onder a tot en met d, of er dient op grond van feiten of omstandigheden ernstig rekening te worden gehouden met de mogelijkheid dat de bestuurder opnieuw een feit zal begaan waarvoor de opsporingsambtenaar op grond van artikel 164, tweede lid, verplicht of op grond van artikel 164, derde lid, bevoegd is om het rijbewijs in te vorderen.

Artikel 164, derde en vierde lid, onder e, is op dit moment de kapstok om een bestuurder die vermoedelijk onder invloed van drugs is, voor kortere of langere tijd uit het verkeer te weren. Het rijbewijs van een bestuurder op wie een verdenking rust van gebruik van drugs kan worden ingevorderd, als de opsporingsambtenaar heeft geconstateerd dat hij blijkens zijn rijgedrag de veiligheid op de weg ernstig in gevaar heeft gebracht of indien hij weigert zijn bloed af te staan om het vermoeden van drugsgebruik te kunnen bevestigen. Zijn rijbewijs kan worden ingehouden, in het geval dat de officier van justitie heeft vastgesteld dat die bestuurder indien hij de beschikking over zijn rijbewijs zou herkrijgen, ook thans nog een zodanige bedreiging van de veiligheid op de weg zou zijn te duchten, dat daardoor verdere inhouding van het ingevorderde rijbewijs zou kunnen worden gerechtvaardigd¹. De vraag is of de introductie van de speekseltester het nodig maakt, naar analogie van de specifieke invorderings- en inhoudingsgrond voor het rijden onder invloed van alcohol, in artikel 164, tweede lid, een afzonderlijke invorderings- en inhoudingsgrond voor het rijden onder invloed van drugs op te nemen. Deze vraag beantwoorden wij ontkennend. De speekseltester geeft slechts aan of volgens dat apparaat wel of geen drugs zijn gebruikt. De speekseltester kan niet bepalen hoeveel drugs de bestuurder die speeksel heeft afgestaan, heeft gebruikt. Dat kan pas, zoals eerder is beschreven, worden vastgesteld aan de hand van het bloedonderzoek. De uitslag van dat onderzoek heeft de opsporingsambtenaar echter niet voorhanden op het moment waarop hij zijn beslissing tot invordering neemt, omdat dat een aantal dagen vergt. Dat is wel het geval indien de bestuurder een ademanalyse ondergaat in geval van een vermoeden van strafbaar rijden onder invloed van alcohol. De speekseltester kan een positieve indicatie voor drugsgebruik geven terwijl het bloedonderzoek die indicatie niet altijd hoeft te bevestigen. Bovendien kan de huidige generatie speekseltesters niet alle drugs die in Nederland worden gebruikt, bijvoorbeeld GHB, meten. Het onderzoek van de psychomotorische functies en de oog- en spraakfuncties dat voor het verkrijgen van een vermoeden van een strafbaar gebruik van die drugs wordt ingezet, geeft evenmin zekerheid of en zo ja, hoeveel drugs de betrokken bestuurder heeft gebruikt. Bovendien kan het bloedonderzoek naderhand uitwijzen dat de bestuurders geen drugs had gebruikt, maar geneesmiddelen. Om deze redenen hebben wij besloten om aan de

¹ Vgl. HR 3 juni 1997, NJ 1997, 548.

gronden voor invordering en inhouding uit artikel 164 geen grond toe te voegen op basis waarvan het verplicht is het rijbewijs van een bestuurder die onder invloed van drugs is, in te vorderen. Bij die beslissing heeft tevens een rol gespeeld dat, anders dan bij het rijden onder invloed van alcohol, wetenschappelijk onderzoek niet heeft aangetoond dat betrokkene een groter gevaar voor de verkeersveiligheid vormt indien hij met een grotere hoeveelheid van de meetbare stof van de drug aan het verkeer deelneemt dan verboden is op grond van het voorgestelde artikel 8, vijfde lid, of artikel 8, eerste lid. Om die reden is het niet mogelijk, naar analogie van de invorderings- en inhoudingsgrond voor het rijden onder invloed van alcohol, een invorderings- en inhoudingsgrond voor het rijden onder invloed van drugs te creëren waarbij de grenswaarden hoger liggen dan de grenswaarden, die op basis van artikel 8 worden gesteld. Wel achten we het van belang dat een bestuurder ten aanzien van wie een opsporingsambtenaar constateert dat die bestuurder onder zodanige invloed van drugs of geneesmiddelen is, terwijl die opsporingsambtenaar niet heeft waargenomen dat hij gevaarzettend rijgedrag vertoonde, zoals artikel 164, derde lid, vereist, tijdelijk niet meer aan het verkeer kan deelnemen. Artikel 162, eerste lid, bevat de bevoegdheid om dat te bewerkstelligen. De opsporingsambtenaar kan in zo een geval de bestuurder voor maximaal 24 uur een rijverbod opleggen. Gedurende de periode waarvoor dat rijverbod geldt, mag hij zijn voertuig niet besturen of als bestuurder doen besturen.

Artikel I, onder C

Indien met behulp van een onderzoek van speeksel ten aanzien van een bestuurder de verdenking is ontstaan van overtreding van het verbod op het rijden onder invloed van drugs, bedoeld in artikel 8, vijfde of eerste lid, zal die bestuurder ingevolge het aangepaste artikel 163, vierde lid, tweede volzin, worden gevraagd zijn toestemming voor een bloedonderzoek te geven. Indien hij zijn toestemming niet verleent, kan hij daartoe ingevolge artikel 163, vijfde lid, worden bevolen. Indien aannemelijk is dat afname van bloed bij hem om bijzondere geneeskundige redenen onwenselijk is, zal bij hem op bevel urine worden afgenomen.

De – in artikel I, onder C, onderdeel 3, – voorgestelde wijziging in artikel 163, zesde en negende lid, heeft tot doel het wettelijk mogelijk te maken dat ook verpleegkundigen bloed van een verdachte kunnen afnemen ten behoeve van een onderzoek als bedoeld in artikel 8. Dit artikellid voorziet er al in dat artsen daartoe bevoegd zijn. Ingevolge de voorgestelde wijziging kan – naar analogie van bijvoorbeeld de regeling voor DNA-onderzoek in de artikelen 151b, derde lid, en 195d, derde lid, van het Wetboek van Strafvordering – niet langer alleen een arts, maar ook een verpleegkundige worden gevraagd voor het afnemen van bloed bij een bestuurder om vast te kunnen stellen of die bestuurder onder invloed van alcohol, drugs of geneesmiddelen is. Uitbreiding van de groep van personen waarop opsporingsambtenaren een beroep kunnen doen voor de bloedafname, is wenselijk omdat artsen in de praktijk niet altijd snel beschikbaar kunnen zijn en bovendien niet iedere arts bereid is om bij een verdachte bestuurder bloed af te nemen. Met de Raad van Korpschefs onderken ik dat ook verpleegkundigen bezwaren kunnen hebben tegen het afnemen van bloed voor strafrechtelijke doeleinden, maar buiten kijf staat dat door aanwijzing van de verpleegkundigen er veel meer mensen beschikbaar zullen zijn die kunnen worden ingeschakeld dan nu mogelijk is. Aanwijzing van verpleegkundigen is gerechtvaardigd omdat zij, evenals artsen, beschikken over de vereiste deskundigheid om zorgvuldig bloed bij een bestuurder af te nemen en te bepalen of het afnemen van bloed bij die bestuurder op medische grond onwenselijk is en of hij om die reden dient mee te werken aan een onderzoek als bedoeld in artikel 163, achtste

lid, dat tot doel heeft op andere wijze vast te stellen of hij onder invloed is. Zonder toezicht door en tussenkomst van een arts mogen verpleegkundigen op grond van artikel 2, onder c, van het – op artikel 39, eerste lid, van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg gebaseerde – Besluit functionele zelfstandigheid door middel van een venapunctie bloed afnemen. Anders dan de Raad van Korpschefs veronderstelt, vereist de Wegenverkeerswet 1994 niet dat bestuurders bij wie bloed wordt afgenomen, ook aan een medisch onderzoek worden onderworpen. Om die reden is er dan ook geen beletsel om verpleegkundigen aan te wijzen. Het advies van de Raad van Korpschefs lijkt op dit punt nogal tegenstrijdig. Aan de ene kant voert de Raad het belang van het medisch onderzoek aan om aan te tonen dat het weinig zinvol is verpleegkundigen naast artsen voor bloedafname aan te wijzen. Aan de andere kant pleit de Raad voor het afnemen van speeksel door een opsporingsambtenaar in plaats van bloed door een arts of verpleegkundige, terwijl bij het afnemen van speeksel geen medisch onderzoek zal plaatsvinden omdat een opsporingsambtenaar daartoe uiteraard niet gerechtigd is en in die situatie in het geheel geen medische deskundige ter plekke zal zijn.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten

De minister van Infrastructuur en Milieu,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus