

Vergaderjaar 2019–2020

35 086

Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en het Wetboek van Strafrecht in verband met strafbaarstelling van zeer gevaarlijk rijgedrag en verhoging van de strafmaxima van enkele ernstige verkeersdelicten met het oog op versterking van de verkeershandhaving (aanscherping strafrechtelijke aansprakelijkheid ernstige verkeersdelicten)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 17 oktober 2019

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag over het onderhavige wetsvoorstel, dat beoogt de strafrechtelijke handhaving van ernstige verkeersdelicten te versterken. Ik dank de leden van de Groen Links-fractie, de SP-fractie en de PvdA-fractie voor hun inbreng over dit wetsvoorstel. Het verheugt mij dat deze leden het doel van dit wetsvoorstel onderschrijven en ook nut en noodzaak zien van het wegnemen van het verschil in het strafmaximum tussen gevaarlijk rijgedrag met en zonder gevolgen, het verhogen van de maximumstraf bij rijden onder invloed, doorrijden na een ongeval en rijden zonder geldig rijbewijs en het verduidelijken van de toepassing van de algemene recidiveregeling. Op de door de genoemde fracties gestelde vragen ga ik graag in. Ik houd daarbij de volgorde van het voorlopig verslag aan.

2. Bewijsvoering

Met het oog op de handhaving en de benodigde inzet van de politie vroegen de leden van de fracties van GroenLinks, SP en PvdA hoe de (subjectieve) pakkans wordt vergroot. Om de pakkans te verhogen wordt gekeken naar de inzet van de politie en naar het gebruik van digitale handhavingsmiddelen. Om het aantal staandhoudingen te laten stijgen is de politie een intern traject gestart om actief handhaven in het publieke domein een impuls te geven. Het gaat hierbij ook om het handhaven van de zgn. «kleine norm», waaronder lichte verkeersovertredingen. Daarnaast wordt erop ingezet verkeersveiligheid eerder onderwerp van gesprek te laten zijn in de driehoek. Ten aanzien van de digitale handhaving worden er twintig trajectcontrolesystemen op N-wegen geplaatst en lopen er innovatiepilots. Het gaat hierbij om handhaving op snelheid met meer flexibele handhavingsmiddelen (zoals verplaatsbare flitspalen) en handhaving op het negeren van een rood kruis en handheld telefoongebruik met behulp van camera's. Aan de hand van de uitkomsten van deze pilots wordt gezien of deze handhavingsmiddelen ook daadwerkelijk

kunnen worden ingezet. Ook de camera's die de politie onlangs na een pilot in gebruik heeft genomen voor de controle op het handheldgebruik van mobiele elektronische apparaten zijn een goed voorbeeld van innovatie in de handhaving.

Naast de objectieve pakkans, die wordt bepaald door feitelijk optreden van de politie en de toepassing van de verschillende handhavingsmiddelen, is de subjectieve pakkans van belang. De subjectieve pakkans is de inschatting van weggebruikers van de kans dat zij bij een overtreding zullen worden betrapt. Dit wordt bepaald door de objectieve pakkans, maar bijvoorbeeld ook door berichtgeving in de media, gerichte handhavingscommunicatie en verhalen van kennissen.

De leden van de fracties van GroenLinks, PvdA en SP vroegen naar aanleiding van de ketennormen voor doorlooptijden in de strafrechtketen (Kamerstukken II 2018/19, 29 279, nr. 526 en 533) ook of de regering voornemens is een soortgelijke norm af te spreken voor het voorgestelde artikel 5a WVV 1994.

Doorlooptijden geven aan hoelang de gehele keten erover doet om een strafzaak af te ronden. Lange doorlooptijden zijn niet wenselijk. Daarmee verliest de strafrechtketen aan vertrouwen. Ook voor de vervolging van ernstige verkeersmisdrijven op basis van artikel 5a WVV 1994 is de doorlooptijd van belang. Er is nu nog geen professionele norm voor de doorlooptijd voor een artikel 5a WVV 1994 zaak voorzien. Daar moet eerst ervaring mee worden opgedaan. In mijn brief van 26 juni 2019 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de aanpak doorlooptijden in de strafrechtketen. Het verkorten van de doorlooptijden is één van de prioriteiten van de verbetering van de strafrechtketen. Het Bestuurlijk Ketenberaad heeft 7 thema's (zaakstromen), waaronder artikel 6 WVV 1994 zaken, benoemd waarin het verbetering (trendbreuken) wil bereiken op het gebied van doorlooptijden. De gepresenteerde normen zijn de uitkomst van een proces waarbij professionals en verschillende ketenpartners hebben vastgesteld wat de gewenste ontwikkeling en richting is voor de komende jaren met als uiteindelijke doel dat de doorlooptijden verbeteren. Deze normen worden gebruikt om de systematiek achter de doorlooptijden en de normstelling te beproeven en te evalueren. Zo nodig en wenselijk worden de normen bijgesteld of aangescherpt, bijvoorbeeld door toevoeging van normstelling met betrekking tot het voorgestelde artikel 5a WVV 1994.

Deze leden vroegen of het aantonen van roekeloos rijgedrag ingewikkelder en daarom ook tijdsintensiever is dan het leveren van bewijs bij andersoortige verkeersdelicten en of daarvoor extra middelen beschikbaar moeten worden gesteld. Voor het aantonen van roekeloos rijgedrag in de zin van artikel 5a WVV zal door de politie doorgaans proces-verbaal moeten worden opgemaakt waarin de geconstateerde gedragingen staan omschreven. Niet alleen de gedragingen moeten worden vastgelegd, maar ook de aaneenschakeling of volgtijdelijkheid van die gedragingen, de omstandigheden ter plaatse op dat moment en het gevaar dat daarvan voor een ander te duchten was. Daarvoor is doorgaans ook nodig dat de bestuurder zo mogelijk wordt staandegehouden en wordt gehoord. Dit vergt uiteraard meer werk van de politie dan het enkel bekeuren op kenteken en kan zich voordoen indien de politie tijdens reguliere controles dergelijk gedrag constateert. Daarnaast kan eventueel bewijs worden geleverd aan de hand van foto-opnamen, camerabeelden, meetresultaten of getuigenverklaringen. Dit vergt niet meer of andere werkzaamheden dan het geval is voor andere ernstige verkeersdelicten.

Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven zijn de uitvoerings- en financiële consequenties van dit voorstel zeer beperkt. De strafprocedure wijzigt door de gedane voorstellen niet, waardoor er slechts beperkte gevolgen zijn voor bijvoorbeeld de

werkprocessen en automatisering bij het OM en de rechtspraak. Betrokken partijen hebben in het kader van de consultatie van het wetsvoorstel aangegeven dat voor zover nu te voorzien is er geen extra middelen nodig zijn voor het uitvoeren van dit wetsvoorstel.

3. Enkele casuïstische vragen

Naar aanleiding van het advies dat door de Raad voor de rechtspraak is uitgebracht verzochten de leden van de fracties van GroenLinks, de PvdA en de SP om een verduidelijking van de reikwijdte van het delictsbestanddeel «indien daarvan levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamelijk letsel voor een ander is te duchten» in het voorgestelde artikel 5a WVV 1994, en met name over de vraag of de vervulling van dit bestanddeel afhankelijk is van de vraag of daadwerkelijk personen in de omgeving aanwezig zijn of niet.

Uit de jurisprudentie zijn enkele criteria af te leiden waaraan dit delictsbestanddeel moet worden getoetst. Om vast te stellen dat dergelijk gevaar te duchten was, moet het gevaar ten tijde van het handelen naar algemene ervaringsregels voorzienbaar zijn geweest. Wat betreft de graad van waarschijnlijkheid dat het gevaar zich voordoet is in de literatuur aangegeven dat «het gevaar bestaat wanneer naar de gewone loop der dingen zonder buitengewone omstandigheden de ernstige mogelijkheid van noodlottige afloop aanwezig is».¹

Bij de uitleg van dit bestanddeel in de zin van artikel 157 Sr (brandstichting) heeft de Hoge Raad geoordeeld dat van die vereiste voorzienbaarheid *in de regel* geen sprake zal zijn indien zich *doorgaans* geen personen in de nabijheid van de plaats van dat handelen bevinden. Ik wijs in dit verband op het gebruik van de woorden «in de regel» en «doorgaans»; hieruit komt de casuïstische beoordeling naar voren die deze gevallen vergen. Of het gevaar naar algemene ervaringsregels in het concrete geval voorzienbaar is geweest, vergt een beoordeling van feiten en omstandigheden die is voorbehouden aan de rechter die over de feiten oordeelt. Als *in de regel* een bepaalde omstandigheid niet voldoende is om strafbaarheid aan te nemen, kunnen bijzondere omstandigheden van het geval dit anders maken. Het gaat erom dat de rechter dergelijke omstandigheden in ogenschouw neemt, benoemt, afweegt en motiveert waarom hij in het desbetreffende geval tot zijn oordeel komt. Met betrekking tot het voorbeeld van een dronken vrachtwagenchauffeur die op enig moment veel te hard rijdt, terwijl hij tijdens de rit niemand tegenkomt, zal het oordeel of sprake was van te duchten gevaar onder meer afhangen van de vraag waar en op welk tijdstip hij dit deed. Rijdt de dronken chauffeur overdag veel te hard door een woonwijk, langs een winkelcentrum of een school waar ook nog waarschuwingborden zijn geplaatst voor overstekende kinderen, dan is voorstelbaar dat de rechter eerder tot het oordeel komt dat sprake was van te duchten gevaar in de zin van artikel 5a dan wanneer dit gedrag 's nachts ver buiten de bebouwde kom plaatsvindt. Vastgesteld behoeft niet zozeer te worden of zich daadwerkelijk personen in de nabijheid van het handelen hebben bevonden, maar of de chauffeur volgens algemene ervaringsregels kon voorzien dat zijn zeer gevaarlijke rijgedrag een reëel risico op de dood of zwaar lichamelijk letsel voor anderen inhield. Het aannemen van gevaar is niet in de eerste plaats afhankelijk van wat is gebleken of gevolgd, maar van wat men kon en moest voorzien op het moment van handelen, namelijk dat er een sterke mogelijkheid was op de verwezenlijking van datgene waarvoor het gevaar ontstaat (dood of letsel).

De NVvR heeft er terecht op gewezen dat met het besturen van een voertuig terwijl de bestuurder weet dat hij door een fysieke en/of

¹ J.W. Fokkens in Noyon, Langemeijer, R Emmelink, aant. 1 bij art. 157 Sr.

geestelijke beperking of stoornis niet in staat is het voertuig behoorlijk te besturen heel gevaarlijke situaties kunnen ontstaan. De leden van de fracties van GroenLinks, PvdA en SP vroegen waarom dit niet in het voorgestelde artikel 5a WVV 1994 is opgenomen en of dit onder het toepassingsbereik van dit artikel valt.

Het voorgestelde artikel 5a stelt een forse straf op opzettelijk onverantwoordelijk rijgedrag in het verkeer waarvan gevaar voor medeweggebruikers te duchten is. Bij veroordeling wegens dit misdrijf wordt niet alleen vastgesteld dat zeer gevaarlijk is gereden, maar bovendien dat daarvan gevaar voor anderen te duchten was. Het verschil met het besturen van een voertuig terwijl de bestuurder weet dat hij door een fysieke en/of geestelijke beperking of stoornis niet in staat is het voertuig behoorlijk te besturen is, dat die omstandigheid op zichzelf nog niet tot een ernstige schending van verkeersregels behoeft te leiden. Rijden met een fysieke en/of geestelijke beperking of stoornis is op zichzelf geen verkeersgedraging als bedoeld in dit artikel. Voor de vervulling de delictsomschrijving is bepalend het rijgedrag dat, mogelijk vanwege die toestand, wordt vertoond en waarvan gevaar te duchten is. Bij de beoordeling van een tenlastelegging ter zake van artikel 5a WVV 1994 zal de rechter alle omstandigheden van het geval meewegen. Dat geldt dus ook voor de omstandigheid dat iemand het voertuig bestuurde terwijl hij wist dat hij daartoe fysiek en/of geestelijk niet behoorlijk in staat was. Omdat het tot gevaarlijke situaties kan leiden als een bestuurder deelneemt aan het verkeer terwijl hij hier vanwege een fysieke en/of geestelijke beperking of stoornis niet toe in staat is, controleert het CBR ook op rijgeschiktheid. Bijvoorbeeld bij een eerste afgifte van het rijbewijs of indien een rijbewijs houder een medische beperking ontwikkelt. De aanvrager moet dan een Eigen Verklaring indienen. Als één van de vragen op de Eigen Verklaring bevestigend beantwoord is, dan moet er op de Eigen Verklaring een aantekening van een arts zijn gesteld waaruit de ernst en de omvang van de aandoening blijkt. Afhankelijk van deze gegevens kan het CBR een keuring of een rijproef opleggen. Daarnaast kan ook de politie of een officier van justitie die twijfelt aan de rijvaardigheid of rijgeschiktheid van een bestuurder dit melden bij het CBR waarop het CBR de rijvaardigheid onderzoekt.

De leden van de fracties van Groen Links, PvdA en SP verzochten ook om een verduidelijking met betrekking tot de door de NVvR aangeduide situatie waarin zich een combinatie voordoet van in het voorgestelde artikel 5a WVV 1994 benoemde en niet-benoemde verkeersovertredingen. Het is de vraag of de door deze leden aangehaalde casus van een te hard rijdende bestuurder die de macht over het stuur verliest en op een naastgelegen fietspad belandt, waar hij op een haar na aldaar rijdende fietsers mist, succesvol vervolgd kan worden op grond van het voorgestelde artikel 5a WVV 1994. Daarvoor is meer nodig dan enkel een verkeersovertreding. De voorgestelde strafbepaling heeft het oog op roekeloze rijders. Daarvoor moet worden vastgesteld dat de verdachte zich opzettelijk zodanig gedroeg dat de verkeersvoorschriften in ernstige mate werden overschreden. Te hard rijden, hoe ongewenst en onverantwoordelijk ook, is daarvoor op zichzelf in het algemeen onvoldoende. Ook komt het voor dat de bestuurder de macht over het stuur verliest. Dat is een overtreding, maar zal meestal niet opzettelijk gebeuren. Het verlies van de macht over het stuur zal in de casus die de leden van de verschillende fracties aan de orde stelden worden beschouwd als een omstandigheid die de ernst van de snelheidsovertreding inkleurt en niet als een opzettelijke overtreding waardoor een verkeersregel in ernstige mate wordt geschonden. Los daarvan geldt bovendien, dat niet de vraag van welke van deze op zichzelf staande overtredingen het gevaar te duchten was beantwoording behoeft, maar de vraag of van het opzettelijk in ernstige mate schenden van de verkeersregels, dus de begane overtre-

dingen in samenhang beschouwd, levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamelijk letsel voor een ander te duchten was. Het door deze leden aangehaalde voorbeeld lijkt zich op het eerste gezicht dan ook eerder te lenen voor vervolging wegens overschrijding van de maximumsnelheid en het algemene gevaarzettingsdelict van artikel 5 WVW 1994, waarvan het strafmaximum met dit wetsvoorstel wordt verhoogd tot zes maanden. In antwoord op de vraag van deze leden hoe het zit met gedragingen in een rit die onderbroken is geweest, veroorloof ik mij nogmaals onder de aandacht te brengen dat de beoordeling van dergelijke gevallen in hoge mate casuïstisch blijft en steeds een afweging vraagt waarin de concrete omstandigheden van het geval een belangrijke rol spelen. Bij het antwoord op de vraag of sprake was van opzet op het in ernstige mate schenden van de verkeersregels moeten de aard en het samenstel van de gedragingen, de omstandigheden waaronder deze werden verricht en alle overige feitelijke omstandigheden van het geval in ogenschouw worden genomen. Daaruit moet worden afgeleid dat de gedragingen, die elk op zichzelf een overtreding van een verkeersregel inhouden en in veel gevallen niet anders dan opzettelijk kunnen worden begaan, in *samenhang* bezien naar hun uiterlijke verschijningsvorm op opzettelijke ernstige overschrijding van de verkeersregels gericht zijn. Over het algemeen zal hierbij sprake zijn van gedragingen gedurende één rit. In hoeverre een onderbreking van de rit van zodanige (korte) duur was dat de opeenvolgende en/of gecombineerde opzettelijke schending van verkeersregels voor en na die onderbreking, tot hetzelfde tenlastegelegde feit (of complex van feiten) behoren, is een beoordeling die de rechter aan de hand van het concrete geval toekomt.

4. Beginnende bestuurders

Met dit wetsvoorstel wordt ten aanzien van de beginnende bestuurder geen bijzonder regime ingesteld. Het is uiteraard wel zo dat bij de afdoening van zaken in het strafrecht rekening wordt gehouden met alle feiten en omstandigheden, waaronder ook of iemand een ervaren of beginnende chauffeur is. Dit geldt zowel voor de weging van de schuld als voor de strafoplegging. Naast de strafrechtelijke afdoening is er vaak ook sprake van een bestuursrechtelijk traject als een bestuurder ernstig gevaar of letsel veroorzaakt. Afhankelijk van de desbetreffende overtreding wordt er in het bestuursrecht rekening mee gehouden dat het om een beginnende bestuurder gaat. Een goed voorbeeld hiervan is de beginnersregeling.

5. Tenslotte

Tenslotte werd gevraagd hoe de voorlichtingscampagnes zullen worden vormgegeven. Op het moment dat dit wetsvoorstel is aanvaard en tot wet is verheven zal op de gebruikelijke wijze zowel bij de betrokken ketenorganisaties als bij het bredere publiek onder de aandacht worden gebracht wat er wijzigt.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus