

Vergaderjaar 2016–2017

29 398

Maatregelen verkeersveiligheid

Nr. 567

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juli 2017

In de brief verkeershandhaving van 18 februari 2016¹ is uw Kamer toegezegd dat onderzoek wordt gedaan naar de straftoemeting bij ernstige verkeersdelicten. Hierbij bied ik uw Kamer de resultaten van betreffend onderzoek aan².

De belangrijkste uitkomst van het onderzoek is dat de straftoemeting over het geheel genomen adequaat is. Naarmate de ernst van de verkeersfout en het letsel ten gevolge daarvan toenemen, neemt ook de hoogte van de strafoplegging toe. Er is wel kritiek op de straftoemeting bij een aantal specifieke delicten. Het betreft hier gevaarlijk rijgedrag zonder gevolgen, rijden onder invloed, doorrijden na een ongeval en het rijden tijdens een rijontzegging. Daarbij is het beeld dat het niveau van bestraffing bij deze delicten in voorkomende gevallen te laag ligt. Ten slotte wordt breed gedeeld dat de wijze waarop roekeloosheid in het verkeer nu in de Wegenverkeerswet 1994 (WVW 94) is vormgegeven, aanpassing behoeft. Ik ben dan ook voornemens om op basis van deze resultaten een wetsvoorstel tot wijziging van de WVW 94 voor te bereiden. Bovendien zal ik over de resultaten van het onderzoek in gesprek gaan met het Openbaar Ministerie en deze onder de aandacht brengen van de rechtspraak.

Onderzoek straftoemeting bij ernstige verkeersdelicten

Ernstige verkeersdelicten schokken de maatschappelijke orde en hebben vaak grote gevolgen voor het slachtoffer en zijn of haar naasten. Over de straftoemeting in concrete zaken is veel maatschappelijke en politieke discussie. Er was echter geen breed gedragen beeld van de straftoemeting bij de bestraffing van deze delicten beschikbaar. De vraag of de straftoemeting in ernstige verkeerszaken in algemene zin passend is, kon niet worden beantwoord. Op verzoek van mijn ambtsvoorganger heeft het WODC daarom de Rijksuniversiteit Groningen (RUG) de opdracht gegeven

¹ Kamerstuk 29 398, nr. 495.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

onderzoek te doen naar de straftoemeting bij ernstige verkeersdelicten. Daarbij is gevraagd niet alleen te kijken naar de straftoemeting, maar ook onderzoek te doen naar verschillen in de strafeis en de strafoplegging en eventuele verschillen tussen de straftoemeting bij verkeersdelicten en andere vergelijkbare delicten. Ook is gevraagd te onderzoeken of experts de strafmaat als adequaat beoordelen. Ten slotte is verzocht te onderzoeken of er knelpunten van juridische of praktische aard zijn bij de afdoening van ernstige verkeersdelicten. Het onderzoek bestond uit een analyse van een groot aantal uitspraken die de afgelopen jaren zijn gedaan in ernstige verkeerszaken. Daarnaast zijn twintig experts vanuit de kringen van het Openbaar Ministerie, de rechtspraak, advocatuur en wetenschap geïnterviewd.

Het belang en de maatschappelijke relevantie van dit onderwerp worden onderstreept door een tweede onderzoek dat in dezelfde periode door Intervict (Tilburg University) in opdracht van Fonds Slachtofferhulp is uitgevoerd en dat betrekking heeft op de vraag hoe slachtoffers van verkeersdelicten de (uitkomst van de) strafprocedure en de procedure ter verkrijging van schadevergoeding ervaren. De relevante resultaten van dit onderzoek zijn, zoals toegezegd aan lid Helder³, voor zover deze betrekking hebben op de straftoemeting, meegenomen in het onderzoek van de RUG.

De resultaten van bovengenoemde onderzoeken zijn in een expertmeeting besproken. Hieraan namen experts deel vanuit de kringen van de rechtspraak, het Openbaar Ministerie, de politie, advocatuur, wetenschap, het Fonds Slachtofferhulp en – zoals uw leden Helder en Visser zijn toegezegd⁴ – de Hoge Raad. In de expertmeeting lag de nadruk op de aanbevelingen die in de onderzoeken worden gedaan.

Resultaten onderzoek

Voorafgaand aan de toelichting op de resultaten van het door de RUG uitgevoerde onderzoek en de maatregelen die ik naar aanleiding van het onderzoek voornemens ben te nemen, acht ik het van belang om de complexiteit van het verkeersstrafrecht te benadrukken. Aan de ene kant zijn er de verkeersongevallen waarbij iemand enkel handelde in een kort moment van onoplettendheid, waardoor hij of zij ongewild een zeer ernstig gevolg in het leven heeft geroepen. Een ernstig verkeersongeval zorgt voor veel leed bij het slachtoffer en zijn of haar naasten. De veroorzaker van het ongeval kan vanwege het besef van de fatale gevolgen van de verkeersfout of zijn eigen verwondingen eveneens zwaar onder het ongeval lijden. Aan de andere kant zijn er de gevallen waarbij iemand, zonder acht te slaan op de veiligheid van en risico's voor een ander, zich volstrekt onverantwoordelijk in het verkeer gedraagt met al dan niet verstrekkende gevolgen. Binnen het verkeersstrafrecht is dus sprake van een zeer grote diversiteit aan zaken die worden afgedaan. Het is van belang dit te benadrukken omdat het verkeersrecht zodanig vormgegeven moet zijn dat adequaat kan worden gereageerd op dit brede spectrum aan zaken.

Algemeen beeld straftoemeting bij ernstige verkeersdelicten

In het onderzoek zijn 314 zaken onderzocht. Uit het onderzoek blijkt dat de straftoemeting in zijn algemeenheid in belangrijke mate wordt bepaald door de bewezenverklaring van opzet (op de dood, op het toebrengen van zwaar lichamelijk letsel of op bedreiging) dan wel schuld (aan het ongeval

³ Handelingen II 2016/17, nr. 43, item 2.

⁴ Handelingen II 2016/17, nr. 43, item 2 en Handelingen II 2016/17, nr. 49, item 4.

en – indirect – de dood of zwaar lichamelijk letsel bij het slachtoffer), alsmede de ernst van de gevolgen. Geconcludeerd wordt dat naarmate de ernst van de verkeersfout en de ernst van het letsel toenemen, ook de duur van de straf en de zwaarte van de gekozen strafmodaliteit toenemen. Dit is overeenkomstig de bedoeling van de wetgever. Zo blijkt dat bij een combinatie van zeer ernstige gevolgen (fataal of zwaar lichamelijk letsel) en een zeer hoge schuldgraad (opzet of roekeloosheid), de oplegging van een (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraf het uitgangspunt is. Binnen dit type zaken zijn de hoogste gevangenisstraffen opgelegd bij gevallen waarin het verkeersongeval heeft geleid tot de dood van een ander. Hoewel elke zaak anders is en voorbeelden moeilijk vergelijkbaar zijn, wil ik om een indruk te geven toch een voorbeeld noemen. Zo is in een zaak, waarin de verdachte door rood licht was gereden en een fietser had geschept, aan de verdachte wegens doodslag een gevangenisstraf van 7 jaar opgelegd. De verdachte wordt zwaar aangerekend dat hij geen rijbewijs had en dus kennelijk niet de moeite heeft willen nemen om zich de verkeersregels eigen te maken alvorens een auto te besturen. Enkel in zeer uitzonderlijke gevallen wijkt de rechter van het uitgangspunt van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf af en kiest hij voor een andere strafmodaliteit. Zo is een verdachte in een van de onderzochte zaken veroordeeld voor dood door roekeloosheid en is aan hem een voorwaardelijke gevangenisstraf van 6 maanden, een taakstraf van 240 uren en een rijontzegging van 3 jaren opgelegd. De verdachte had met ernstige overschrijding van de maximumsnelheid en onder invloed van alcohol een verkeersongeval veroorzaakt, ten gevolge waarvan zijn vriend die naast hem zat en ten tijde van het gebeuren 30 jaar oud was, is komen te overlijden. Het gerechtshof sloeg in strafmatigende zin onder meer acht op de omstandigheden dat de verdachte een goede vriend heeft verloren, dat hij volledig open is geweest richting de nabestaanden, dat hij steun geeft aan en krijgt van die nabestaanden en dat verdachte zich verantwoordelijk voelt voor de financiële afwikkeling van het gebeuren.

De straftoemeting in het geval van poging tot doodslag/zware mishandeling dan wel bedreiging sluit aan bij de ordening die volgt uit de wettelijke strafmaxima. Met andere woorden: hoe hoger het strafmaximum, hoe zwaarder de strafmodaliteit is die het frequentst wordt opgelegd en hoe zwaarder de hoogst opgelegde hoofdstraf is.

Op grond van artikel 5 WVV 94 is het een ieder verboden zich zodanig te gedragen dat gevaar op de weg wordt veroorzaakt of kan worden veroorzaakt of dat het verkeer wordt gehinderd of kan worden gehinderd. De straftoemeting bij overtreding van deze gedragsregel geeft een rijk geschakeerd beeld. Dat mag ook worden verwacht, gezien de diversiteit van de zaken die onder dit artikel worden vervolgd. Het gaat hier om zowel ongevallen met schuld maar zonder ernstige gevolgen, als ongevallen met zeer ernstige gevolgen maar enkel een – zeer – lichte mate van schuld. In de onderzochte zaken heeft de rechter het frequentst hechtenis opgelegd, maar is hij bijna even vaak gekomen tot een geldboete.

Bij enkele andere strafbare feiten uit de WVV 94, namelijk het rijden onder invloed, het doorrijden na een ongeval en de weigering om mee te werken aan het afnemen van een ademanalyse is telkens sprake van dezelfde strafbedreiging, te weten een maximum van 3 maanden gevangenisstraf en een rijontzegging van ten hoogste 5 jaren.

Zoals uw Kamer toegezegd is in het onderzoek ook gezien welke straffen worden opgelegd als iemand ondanks een rijontzegging of ongeldigheids-

verklaring van het rijbewijs blijft rijden⁵. Bij een rijontzegging komt de rechter het vaakst tot de oplegging van een (deels) onvoorwaardelijke taakstraf. In ongeveer een derde van de zaken is de verdachte veroordeeld tot een (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraf. In al deze gevallen is de opgelegde vrijheidsstraf gelijk aan of van langere duur dan 2 weken. Bij rijden met een ongeldig rijbewijs laat het onderzoek zien dat er vaak een taakstraf wordt opgelegd. Ook hier wordt in ongeveer een derde van de zaken een gevangenisstraf opgelegd.

In de onderzochte zaken van rijden onder invloed blijkt de rechter in de meeste gevallen een geldboete op te leggen. Maar ook bij dit delict legt de rechter in ernstiger gevallen, zoals wanneer er sprake is van recidive, gevangenisstraffen op. Zo is een verdachte die na fors drankgebruik toch ging rijden, veroordeeld tot een gevangenisstraf van 2 maanden en een rijontzegging van 2 jaren. Daarnaast laat de straftoemeting in de onderzochte strafzaken zien dat het onder invloed verkeren van de dader een straf verhogend effect heeft bij veroordelingen voor verkeersdelicten met ernstige gevolgen. Voor snelheidsoverschrijding geldt eenzelfde straf verhogend effect.

Hoogte straffen

Het algemene beeld van de geïnterviewde experts is dat het strafniveau zoals dat uit het onderzoek blijkt over het geheel genomen adequaat is. Kritiek is er vooral op het lage bestraffingsniveau bij een aantal specifieke (verschijningsvormen van) ernstige verkeersdelicten. Daarbij is de kritiek dat het wettelijk strafmaximum voor deze delicten in bepaalde gevallen te laag ligt. Dit betreft onder meer de strafmaat voor gevaarlijk rijgedrag dat zonder gevolgen is gebleven. Op grond van artikel 5 WVV 94 is het wettelijk strafmaximum 2 maanden hechtenis. Dit maximum wordt als te laag ervaren voor de soms ernstige zaken die onder dit artikel vallen en er is een te groot verschil met het strafmaximum voor gevaarlijk rijgedrag mét gevolgen (artikel 6 WVV 94). Hier is dus daadwerkelijk een strafgat geconstateerd. Verder is een aantal experts van oordeel dat doorrijden na een ongeval te laag wordt bestraft, in het bijzonder als een persoon letsel heeft bekomen. Ook hier leggen enkele van deze experts de relatie met het wettelijke strafmaximum dat te laag zou zijn. Ook bij rijden onder invloed is er kritiek op de maximale strafmaat. Bovendien is er kritiek op de opbouw van straffen in de landelijke oriëntatiepunten. Zeker daar waar het recidive met betrekking tot rijden onder invloed betreft, geven experts aan dat deze opbouw te laag is. Enkele experts menen ook dat het rijden tijdens een rijontzegging te laag wordt bestraft. Er zijn ten slotte ook een aantal experts die kritiek uiten op het niveau van bestraffing bij dood en letsel door schuld in het verkeer. De onderzoekers bevelen dan ook aan om het wettelijke strafmaximum voor bovenstaande delicten te verhogen.

Verhouding met straftoemeting in andere soorten delicten

Zoals eerder aangegeven staat de straftoemeting bij ernstige verkeersdelicten vaak sterk in de publieke aandacht. Om meer algemene uitspraken te kunnen doen over de vraag of het niveau van straftoemeting bij ernstige verkeersdelicten adequaat is, is bezien of iets kan worden gezegd over de straftoemeting bij ernstige verkeersdelicten in vergelijking met de straftoemeting bij andere, vergelijkbare delicten. Gelet op het omvangrijke onderzoek naar de verkeersdelicten is besloten dit deel van het onderzoek te beperken tot een eerste verkenning. Op basis van deze verkenning concluderen de onderzoekers dat er geen aanwijzingen zijn dat aan strafbare feiten die in een verkeerscontext worden begaan in het

⁵ Kamerstuk 29 398, nr. 495.

algemeen minder zwaar wordt getild dan aan tot op zekere hoogte vergelijkbare feiten die buiten een verkeerscontext worden begaan.

Bij enkele ernstige verkeersdelicten, in het bijzonder poging tot zware mishandeling en bedreiging door het inrijden met een auto op een persoon, zijn er daarentegen aanwijzingen dat daaraan zwaarder wordt getild dan aan verschijningsvormen van deze delicten buiten een verkeerscontext. De onderzoekers van Intervict komen tot een soortgelijke conclusie. Zij geven aan dat schuld bij verkeerszaken relatief eenvoudig kan worden aangenomen, wellicht zelfs eenvoudiger dan bij niet-verkeersdelicten.

Verhouding bestuursrecht en strafrecht

In het onderzoek van de RUG is ook aandacht voor de verhouding tussen het bestuursrecht en het strafrecht in verkeerszaken. Uit de interviews met de experts komt naar voren dat de verhouding tussen het strafrechtelijke en het bestuursrechtelijke sanctiestelsel als een knelpunt wordt ervaren. Zoals in de kabinetsreactie op het IBO verkeershandhaving is aangegeven moet onwenselijke samenloop tussen bestuurs- en strafrecht in verkeerszaken voorkomen worden. Zoals aan uw Kamer is toegezegd, wordt deze samenloop en eventuele spanning tussen het bestuursrecht en het strafrecht bij verkeersdelicten momenteel nader bezien⁶. Hierover zal ik uw Kamer in de loop van dit jaar nader informeren.

Verskil strafvordering en straftoemeting

In het onderzoek wordt geconstateerd dat er vaak sprake is van verschil tussen ofwel de strafeis en de strafoplegging, ofwel de strafopleggingen in eerste en tweede aanleg. De onderzoekers concluderen dat deze verschillen voor een deel rechtstreeks voortvloeien uit de ruime mate van vrijheid die de rechter heeft bij het bepalen van een passende straf. In een deel van de gevallen speelt daarnaast mee dat de officier van justitie en de rechter de strafeis en opgelegde straf baseren op uiteenlopende delicten. Veel verschillen kunnen worden verklaard uit een ander bewijsoordeel. Het Openbaar Ministerie is dan bijvoorbeeld van oordeel dat een ernstiger feit bewezen kan worden verklaard en vordert tegen die achtergrond een hogere straf dan door de rechter wordt opgelegd. Dit zijn oorzaken die bij een normale rechtsgang passen. Daarbij vervult – zo blijkt ook uit het onderzoek – het hoger beroep een nuttige functie in gevallen waarin de rechter en het Openbaar Ministerie in eerste aanleg op een andere lijn zitten.

Roekeloosheid

Op het vlak van de roekeloosheid als bedoeld in artikel 175 WvW 94 wijst het verschil in strafvordering en strafoplegging wel op een probleem. De onderzoekers van de RUG concluderen dat er sprake is van een juridisch knelpunt omdat de Hoge Raad strengere eisen stelt aan het bewijs van roekeloosheid dan de wetgever voor ogen had. Die strengere benadering komt in een aantal punten tot uitdrukking. Ten eerste in de omschrijving van de roekeloosheid. Waar de wetgever in de memorie van toelichting bij de introductie in de wet van het begrip roekeloosheid spreekt over «zeer onvoorzichtig gedrag» waarbij «onaanvaardbare risico's» zijn genomen, eist de Hoge Raad voor een bewezenverklaring van roekeloosheid een «buitengewoon onvoorzichtige gedraging» die een «zeer ernstig gevaar» in het leven heeft geroepen. Een tweede punt van verschil betreft de verhouding tussen roekeloosheid en de in het derde lid van artikel 175

⁶ Kamerstuk 29 398, nr. 546.

WVW 94 opgenomen strafverzwarringsgronden. Waar de wetgever heeft aangegeven dat de vaststelling dat onder invloed of veel te hard is gereden, veel gewicht in de schaal legt bij de beantwoording van de vraag of sprake is van roekeloosheid, benadrukt de Hoge Raad dat voor het bewijs van roekeloosheid «doorgaans niet» kan worden volstaan met de enkele vaststelling dat de verdachte zich heeft schuldig gemaakt aan een of meer van de in artikel 175, derde lid, WVW 94 genoemde, zelfstandig tot verhoging van het wettelijk strafmaximum leidende gedragingen. Ook de onderzoekers van Intervict geven aan dat de analyse van rechtszaken aantoonde dat de terughoudendheid van de Hoge Raad een duidelijke weerslag heeft gehad op de lagere rechtspraak en dat roekeloosheid slechts in uitzonderlijke omstandigheden – zoals snelheidswedstrijden, kat-en-muisspellen of koste wat kost vluchten voor de politie – bewezen wordt verklaard. Hetgeen vaak tot onbegrip en onvrede bij slachtoffers leidt.

Uit het onderzoek van de RUG blijkt verder dat het merendeel van de zaken, waarin roekeloosheid door het gerechtshof is aangenomen, door de Hoge Raad zijn gecasseerd. En dat vervolgens na verwijzing door de gerechtshoven schuld, niet bestaande in roekeloosheid, bewezen is verklaard. In vrijwel alle gevallen heeft dit geleid tot een lagere straf.

Opsporingsbevoegdheden

In het onderzoek is ook expliciet aandacht besteed aan de vraag of er andere knelpunten van juridische of praktische aard zijn die een goede afdoening van ernstige verkeersdelicten in de weg staan. Daarbij zijn, zoals toegezegd aan uw lid Visser, ook de opsporingsbevoegdheden bij doorrijden na een ongeval aan de orde gesteld⁷. Het blijkt dat de ter beschikking staande opsporingsbevoegdheden bij het doorrijden na een ongeval, met name door de politie, worden ervaren als een knelpunt. Het (huidige) strafmaximum op doorrijden na een ongeval brengt met zich dat een aantal bevoegdheden tot opsporing bij verdenking van dit misdrijf niet kunnen worden toegepast. Het gaat dan bijvoorbeeld om bevoegdheden zoals aanhouden buiten heterdaad en het vorderen van camera-beelden. Om wel over deze bevoegdheden te kunnen beschikken, moet er sprake zijn van samenloop met een ander delict, zoals artikel 6 WVW 94. Maar in sommige gevallen is dat niet direct het geval, bijvoorbeeld wanneer niet direct duidelijk is of de betrokkenheid van degene die is doorgereden na een verkeersdelict met ernstige gevolgen, een vorm van daderschap betreft. Het niet kunnen toepassen van deze bevoegdheden bemoeilijkt dan ook in sommige gevallen de opsporing in gevallen buiten heterdaad, terwijl de rechtsorde ernstig is geschokt en er sprake is van grote maatschappelijke onrust in zaken van doorrijden na een ongeval met letsel. Het in ruimere mate toestaan van een aantal relevante bevoegdheden zou het buiten heterdaad opsporen van degene die is doorgereden na een ongeval met ernstige gevolgen vergemakkelijken.

Reactie resultaten onderzoek

Het onderzoek naar de straftoemeting bij ernstige verkeersdelicten levert een breed en waardevol beeld op. Over het algemeen is het niveau van bestraffing van ernstige verkeersdelicten adequaat. Het beeld dat daders met een hoge mate van schuld aan een ongeval met ernstige gevolgen er met een lichte straf van af komen, blijkt niet uit het onderzoek. Dat neemt niet weg dat er verbeteringen mogelijk en wenselijk zijn. Er blijkt draagvlak voor het verhogen van de strafmaxima voor een aantal delicten binnen de WVW 94. Daarnaast wordt duidelijk dat de huidige wetsarti-

⁷ Kamerstuk 29 398, nr. 495.

kelen over roekeloosheid niet functioneren zoals de wetgever heeft bedoeld en dat deze aanpassing behoeven.

Ik ben dan ook voornemens om op basis van deze resultaten en de aanbevelingen van de onderzoekers een voorstel tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 voor te bereiden. In dit voorstel voor wetswijziging zal een hogere maximale strafmaat voor de hiervoor besproken delicten worden voorgesteld. Het betreft rijden onder invloed (artikel 8 WVV 94), doorrijden na een ongeval (artikel 7 WVV 94) en rijden zonder (geldig) rijbewijs (artikel 9 WVV 94 en artikel 107 WVV 94). Ten aanzien van ernstige gevallen van doorrijden na een ongeval, met letsel of erger tot gevolg, (artikel 7 WVV 94) wil ik mogelijk maken dat de politie meer opsporingsbevoegdheden buiten heterdaad ter beschikking heeft. De uitoefening van deze bevoegdheden strekt in de kern tot opheldering van de verdenking dat iemand is doorgereden na een ongeval met letsel. Daarnaast zal het voor te bereiden wetsvoorstel voorzien in een oplossing voor het strafgat van artikel 5 WVV 94. Het opheffen van het strafgat kan op verschillende manieren worden bewerkstelligd. In ieder geval zal ik voorstellen de huidige maximale strafmaat van twee maanden gevangenisstraf voor gevaarlijk rijgedrag zonder ernstige gevolgen te verhogen. Ook zal op een andere wijze invulling gegeven worden aan het begrip roekeloosheid in de Wegenverkeerswet 1994. Hiervoor geldt eveneens dat dit op verschillende manieren kan worden vormgegeven. De onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen en Intervict hebben daarvoor voorstellen gedaan en ook tijdens de expertmeeting zijn verschillende varianten naar voren gekomen.

Ten slotte verwacht ik dat de uitkomsten van dit onderzoek aanleiding zullen zijn voor het Openbaar Ministerie en de rechtspraak om te bezien in hoeverre de strafvorderingsrichtlijnen en de landelijke oriëntatiepunten voor de straftoemeting van ernstige verkeersdelicten adequaat zijn, zeker in de gevallen waarin sprake is van recidive. Zoals uw Kamer is toegezegd zal ik over de resultaten van het onderzoek in gesprek gaan met het Openbaar Ministerie en deze onder de aandacht brengen van de rechtspraak⁸.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
S.A. Blok

⁸ Kamerstuk 29 398, nr. 495.