

No. W16.23.00336/II

's-Gravenhage, 13 maart 2024

Bij Kabinetsmissive van 14 november 2023, no.2023002628, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en het Wetboek van Strafvordering in verband met het vervangen van de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten en het invoeren van diverse maatregelen die zijn gericht op een betere aanpak van rijden onder invloed (Wet verbetering aanpak rijden onder invloed), met memorie van toelichting.

Op 28 februari 2024 ontving de Afdeling het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens. De Afdeling vraagt aandacht voor de noodzaak dat zij, als laatste adviseur, dient te beschikken over alle over een voorstel uitgebrachte adviezen als bedoeld in aanwijzing 7.10 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Het wetsvoorstel strekt ertoe de aanpak van rijden onder invloed te verbeteren. De huidige recidiveregeling ernstige verkeersdelicten (artikel 123b Wegenverkeerswet 1994) komt te vervallen en wordt vervangen door verschillende strafrechtelijke maatregelen. Het wetsvoorstel koppelt deze maatregelen aan de ontzegging van de rijbevoegdheid. Daarnaast wijzigt het voorstel twee bepalingen ten aanzien van het rijden onder invloed in geval van gecombineerd gebruik van drugs en alcohol.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het belang van een effectieve aanpak van rijden onder invloed en andere zware verkeersdelicten. Tegelijkertijd merkt zij op dat met het wetsvoorstel de aanpak van rijden onder invloed wordt uitgebreid naar alle verkeersdelicten waarvoor een ontzegging van de rijbevoegdheid kan worden opgelegd, ook die verkeersdelicten waar geen sprake is van rijden onder invloed. De noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van die uitbreiding is onvoldoende toegelicht. Ook is niet duidelijk welke consequenties deze uitbreiding zal hebben voor de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel en hoe bestuurders worden geïnformeerd over de nieuwe maatregelen, die een afschrikkende werking beogen te hebben.

AAN DE KONING

De Afdeling maakt een opmerking over de koppeling van vervangende hechtenis aan de opgelegde bijkomende straf van ontzegging van de rijbevoegdheid. Zij adviseert de toelichting aan te passen en daarin de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van de voorgestelde verplichting tot het opleggen van vervangende hechtenis bij een ontzegging van de rijbevoegdheid dragend te motiveren in het licht van de Grondwet, het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) en het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (hierna: EU-Handvest).

Daarbij adviseert de Afdeling het wetsvoorstel aan te passen zodat er geen minimumduur wordt verbonden aan de op te leggen vervangende hechtenis, gelet op de straftoemettingsvrijheid van de strafrechter. Indien wel wordt overgegaan tot het voorschrijven van een minimumduur adviseert de Afdeling de lengte daarvan te heroverwegen. In het verlengde daarvan adviseert de Afdeling dragend te motiveren dat het voorstel niet in strijd is met het beginsel van ne bis in idem.

Het wetsvoorstel beoogt de problematisch geachte samenloop tussen het bestuursrecht en strafrecht weg te nemen. Tegelijkertijd regelt het voorstel expliciet dat de rechter een rijbewijs ook ongeldig kan verklaren indien het rijbewijs reeds door het CBR ongeldig is verklaard en omgekeerd. De Afdeling adviseert in dit kader om toe te lichten hoe de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke procedures zich tot elkaar verhouden en hoe een problematische samenloop tussen het strafrecht en bestuursrecht met de nieuwe regeling wordt voorkomen.

De Afdeling maakt tot slot opmerkingen over het toepassingsbereik van het wetsvoorstel en de overgangsbepaling. Het wetsvoorstel is uitsluitend van toepassing op Nederlandse rijbewijzen en niet op rijbewijzen die in het buitenland zijn afgegeven aan personen die in Nederland woonachtig zijn. Niet duidelijk is of dit met het voorstel is beoogd.

Ten aanzien van de overgangsbepaling merkt de Afdeling op dat de in het wetsvoorstel opgenomen bepalingen onder omstandigheden gunstiger kunnen zijn dan de huidige regelgeving. De Afdeling adviseert daarom de overgangsbepaling, die regelt dat de wet geen gevolgen heeft voor strafbare feiten die zijn begaan voor de inwerkingtreding van de wet, uit het wetsvoorstel te halen.

In het licht van deze opmerkingen dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

1. Inhoud en achtergrond van het wetsvoorstel

Rijden onder invloed vormt een groot gevaar voor de verkeersveiligheid. Het gaat daarbij om verkeersdeelneming onder invloed van alcohol, van een combinatie van alcohol en drugs of van verschillende soorten drugs, die de

afgelopen jaren een verhoogd risico oplevert voor de verkeersveiligheid.¹ De regering acht het van belang om bestuurders die zich hieraan schuldig maken hard aan te pakken met effectieve sancties en maatregelen. De regering constateert dat de huidige recidiveregeling ernstige verkeersdelicten (hierna: de recidiveregeling) onvoldoende effectief is gebleken.² Zij stelt daarom voor de recidiveregeling te vervangen. Het wetsvoorstel vormt een aanvulling op de Wet aanscherping strafrechtelijke aansprakelijkheid ernstige verkeersdelicten die per 1 januari 2020 in werking is getreden.³

Op basis van de huidige recidiveregeling verliest een rijbewijs van rechtswege zijn geldigheid als de houder van dat rijbewijs binnen vijf jaar twee keer onherroepelijk is veroordeeld voor rijden onder invloed of voor weigering van een ademanalyse of een bloedonderzoek.⁴ Deze regeling wordt vervangen door een drietal maatregelen.

1. De rechter krijgt de bevoegdheid om de ontzegging van de rijbevoegdheid dadelijk uitvoerbaar te verklaren.
2. de rechter krijgt de mogelijkheid om bij oplegging van een ontzegging van de rijbevoegdheid het rijbewijs ongeldig te verklaren. Dit kan, anders dan onder de huidige recidiveregeling, ook al bij een eerste veroordeling.⁵
3. Voorzien wordt in de mogelijkheid om vervangende hechtenis toe te passen in geval van schending van een ontzegging van de rijbevoegdheid.⁶

Deze maatregelen zijn gekoppeld aan de mogelijkheid van het opleggen van een ontzegging van de rijbevoegdheid en zijn daarmee ook van toepassing op andere verkeersdelicten dan rijden onder invloed.

Het wetsvoorstel voorziet daarnaast in het doorvoeren van twee wijzigingen ten aanzien van het verbod voor het gecombineerd gebruik van alcohol en drugs in het verkeer. Met de voorgestelde wijziging kan voor het aantonen van het gecombineerd gebruik van alcohol worden volstaan met een ademanalyse, waar op dit moment in geval van gecombineerd gebruik voor beide typen gebruik een bloedonderzoek vereist is.⁷ Daarnaast wordt in de wet geëxpliciteerd dat een rijbewijs ook kan worden ingevorderd bij constatering van (een ernstig vermoeden van) rijden onder invloed van alcohol in combinatie met drugs.⁸

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 1. Inleiding.

² Memorie van toelichting, paragraaf 4. Inhoud wetsvoorstel: naar een effectiever en eenvoudiger stelsel.

³ Stb. 2019, 413.

⁴ Artikel 123b Wegenverkeerswet 1994.

⁵ Artikel I, onderdeel M (artikel 179b Wegenverkeerswet) en onderdeel N (artikel 180 Wegenverkeerswet).

⁶ Artikel I, onderdeel M (artikel 179c Wegenverkeerswet).

⁷ Artikel I, onderdeel A (artikel 8, vijfde lid, Wegenverkeerswet).

⁸ Artikel I, onderdeel K (artikel 164, tweede lid, Wegenverkeerswet).

2. Reikwijdte van het wetsvoorstel

a. *Uitbreiding aanpak rijden onder invloed*

De voorgestelde strafrechtelijke maatregelen ter verbetering van de aanpak van rijden onder invloed worden gekoppeld aan de ontzegging van de rijbevoegdheid.⁹ Daarmee zijn deze maatregelen van toepassing op alle verkeersdelicten waarvoor ontzegging van de rijbevoegdheid als bijkomende straf kan worden opgelegd. Dit betekent dat deze maatregelen niet alleen van toepassing zijn op veroordelingen inzake rijden onder invloed, maar ook op andere overtredingen van de Wegenverkeerswet 1994 (hierna: Wegenverkeerswet) die leiden tot ontzegging van de rijbevoegdheid.

Dit zijn bijvoorbeeld situaties waarin iemand is veroordeeld voor het veroorzaken van gevaar op de weg, het veroorzaken van een verkeersongeval dat aan zijn schuld te wijten is en waardoor zwaar lichamelijk letsel is ontstaan of het verlaten van de plaats van een ongeval.¹⁰ Hiermee heeft het wetsvoorstel een aanzienlijk ruimere reikwijdte dan de huidige recidiveregeling, die alleen ziet op situaties waarin sprake is van rijden onder invloed.¹¹ In de toelichting wordt hierover slechts opgemerkt dat dit een bijkomend voordeel is van de voorgestelde wijziging van de Wegenverkeerswet.¹²

De toelichting gaat niet in op de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van het uitbreiden van de aanpak van rijden onder invloed naar andere verkeersdelicten. Niet wordt aangetoond dat de huidige aanpak van deze andere verkeersdelicten tekortschiet en uitbreiding van de handhavingsmogelijkheden noodzakelijk is. De in de toelichting gepresenteerde problemen van samenloop tussen de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke aanpak van rijden onder invloed gaan niet, of in mindere mate, op voor verkeersdelicten waarin alcohol en drugs geen rol spelen.

Ook blijkt niet uit de toelichting of ten aanzien van die andere delicten is gekeken naar alternatieve, minder ingrijpende mogelijkheden om de verkeersveiligheid te verbeteren. Het ontbreken van dit inzicht is temeer problematisch omdat met de voorgestelde maatregelen vergaande inbreuken (kunnen) worden gemaakt op de rechten en vrijheden van burgers.¹³

De Afdeling adviseert in de toelichting dragend te motiveren dat het noodzakelijk, proportioneel en subsidiair is om de aanpak van rijden onder invloed uit te breiden naar andere verkeersdelicten.

⁹ Artikel I, onderdeel M (artikel 179b en 179c Wegenverkeerswet) en onderdeel N (artikel 180 Wegenverkeerswet).

¹⁰ Artikel 179, eerste en tweede lid jo. artikel 5, artikel 6 en artikel 7, eerste lid, Wegenverkeerswet.

¹¹ Artikel I, onderdeel F (artikel 123b Wegenverkeerswet vervalft).

¹² Memorie van toelichting, 4.4. Recidiveregeling ernstige verkeersdelicten.

¹³ Op een uitwerking van die inbreuk op rechten en vrijheden gaat de Afdeling in paragraaf 3 in.

b. *Uitvoeringsconsequenties*

Het vergroten van de reikwijdte van de voorgestelde regeling brengt consequenties met zich mee voor de uitvoering. In de toelichting ontbreekt een uitwerking van de te verwachten toename van het aantal zaken onder het regime van de voorgestelde regeling ten opzichte van de huidige recidiveregeling. Wel wordt onderkend dat de introductie van de rechterlijke ongeldigverklaring en het feit dat die ongeldigverklaring ook van toepassing is op andere delicten dan rijden onder invloed vraagt om extra capaciteit bij het CBR en de rechtspraak.¹⁴

Een motivering van de omvang van de benodigde extra capaciteit en een concrete uitwerking van de vraag hoe in die capaciteit wordt voorzien ontbreken echter. Volgens de toelichting zijn wel inschattingen gemaakt van de gevolgen voor de uitvoering. Een uitvoeringstoets is echter niet beschikbaar. De regering is voornemens een uitvoeringstoets uit te laten voeren als het wetsvoorstel door de Tweede Kamer wordt aangenomen.

De Afdeling merkt op dat het voor de oordeelsvorming in de Tweede Kamer van belang dat is de gevolgen van het wetsvoorstel voor de uitvoering van tevoren in kaart te brengen. Uit de toelichting blijkt de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel en de daarvoor noodzakelijke extra capaciteit op dit moment onvoldoende.

De Afdeling merkt daarnaast op dat een uiteenzetting van de wijze waarop de nieuwe maatregelen bekend zullen worden gemaakt, ontbreekt. Volgens de toelichting moet de gepercipieerde pakkans zo hoog mogelijk zijn voor een effectieve handhaving van verkeersregels.¹⁵ Dit wordt niet alleen bepaald door de objectieve pakkans, maar ook door bijvoorbeeld voorlichtingscampagnes en berichtgeving in de media, aldus de toelichting.

Over een communicatiestrategie ten aanzien van de nieuwe maatregelen wordt in de toelichting echter niets opgemerkt. Daarmee is niet duidelijk op welke wijze uitvoering zal worden gegeven aan de beoogde afschrikwekkende werking van de nieuwe maatregelen. De Afdeling adviseert daarom om in de toelichting aandacht te besteden aan de bekendheid van de nieuwe maatregelen.

De Afdeling adviseert toe te lichten welke consequenties de uitbreiding van de aanpak van rijden onder invloed naar andere verkeersdelicten zal hebben voor de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. De Afdeling adviseert daarnaast uiteen te zetten hoe bestuurders worden geïnformeerd over de nieuwe maatregelen.

3. Vervangende hechtenis

a. Grondrechten

¹⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 7. Financiële en administratieve consequenties.

¹⁵ Memorie van toelichting, 6. Handhavingsaspecten.

Met het wetsvoorstel wordt de rechter verplicht om aan de oplegging van de bijkomende straf van ontzegging van de rijbevoegdheid een vervangende hechtenis te koppelen voor het geval niet aan de rijontzegging wordt voldaan.¹⁶ De rechter bepaalt de maximale duur van de vervangende hechtenis voor iedere keer dat niet aan de bijkomende straf wordt voldaan en is daarbij gebonden aan een minimumduur van twee weken. In totaal kan de opgelegde vervangende hechtenis maximaal zes maanden bedragen. Tenuitvoerlegging van de hechtenis vervangt de ontzegging van de rijbevoegdheid niet, maar betreft volgens de toelichting een dwangmiddel om naleving van deze opgelegde bijkomende straf af te dwingen.¹⁷

Volgens de toelichting is dit middel nodig, omdat het voorkomt dat notoire overtreders blijven deelnemen aan het gemotoriseerde verkeer ondanks dat aan hen een rijontzegging is opgelegd.¹⁸ Het kan in dergelijke situaties uit een oogpunt van verkeersveiligheid noodzakelijk zijn deze overtreders met spoed van de weg te halen. Dat kan door spoedeisende toepassing van de opgelegde vervangende hechtenis, aldus de toelichting.

Vervangende hechtenis is een vorm van vrijheidsbeneming, waarmee fundamentele rechten, waaronder het recht op vrijheid zoals onder meer vervat in artikel 15 Grondwet, artikel 5 EVRM en artikel 6 EU-Handvest, worden beperkt. Vrijheidsbeneming dient een ultimum remedium te zijn en alleen te worden ingezet als daartoe een noodzaak bestaat. Als het beoogde doel ook kan worden bereikt door minder ingrijpende middelen, dan dient daarvan gebruik te worden gemaakt.¹⁹ Onder omstandigheden is vrijheidsbeneming om naleving van een door de rechter opgelegde straf of maatregel te bewerkstelligen mogelijk. De voorwaarden voor vrijheidsbeneming dienen in het nationale recht duidelijk te worden gedefinieerd²⁰ en de toepassing daarvan dient voorzienbaar te zijn.²¹

Eén van de mogelijkheden op basis van het EVRM betreft vrijheidsbeneming om naleving van een door de rechter gegeven bevel te verzekeren.²² De voorgestelde vervangende hechtenis, strekkende tot het verzekeren van naleving van een door de rechter opgelegde ontzegging van de

¹⁶ Artikel I, onderdeel M (artikel 179c Wegenverkeerswet).

¹⁷ Memorie van toelichting, 4. Inhoud wetsvoorstel: naar een effectiever en eenvoudiger stelsel, 4.2 Vervangende hechtenis bij schending ontzegging rijbevoegdheid, 4.2.1. Algemeen.

¹⁸ Memorie van toelichting, 4. Inhoud wetsvoorstel: naar een effectiever en eenvoudiger stelsel, 4.2 Vervangende hechtenis bij schending ontzegging rijbevoegdheid, 4.2.1. Algemeen.

¹⁹ Zie onder meer EHRM 22 oktober 2018, nrs. 35553/12, 36678/12 en 36711/12 ([S. V. en A. v. Denemarken](#)), par. 77.

²⁰ Artikel 15, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat niemand zijn vrijheid mag worden ontnomen “[b]uiten de gevallen bij of krachtens de wet bepaald”. Artikel 5, eerste lid, aanhef, EVRM schrijft voor dat vrijheidsbeneming uitsluitend geschiedt in de onder a tot en met f genoemde gevallen en “overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure”.

²¹ Zie onder meer EHRM 15 december 2016, nr. 16483/12 ([Khlaifia e.a. v. Italië](#)).

²² Artikel 5, eerste lid, onder b, EVRM.

rijbevoegdheid, kan als zodanig worden gekwalificeerd.²³ Op grond van de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) moet de vrijheidsbeneming in dat geval tot doel hebben de nakoming van de opgelegde verplichting te verzekeren en dient deze geen punitief karakter te hebben.²⁴

Van belang is dat een balans moet worden gevonden tussen het belang van de democratische rechtsorde om directe naleving van de opgelegde verplichting (in dit geval de rijontzegging) te verzekeren enerzijds en het recht op vrijheid van de veroordeelde anderzijds. Volgens het EHRM moet daarbij worden gekeken naar de aard van de verplichting, mede gelet op het voorwerp en het doel daarvan, de persoon die wordt gedetineerd, de bijzondere omstandigheden die tot de detentie hebben geleid en de duur van de detentie.²⁵

Het huidige straf(proces)recht kent de vorm van vervangende hechtenis reeds voor situaties waarin een opgelegde geldboete²⁶, taakstraf²⁷ of vrijheidsbeperkende maatregel niet wordt nageleefd.²⁸ Voor de eerste twee categorieën straffen geldt dat de verplichting tot het betalen van de geldboete of het uitvoeren van de taakstraf met de vervangende hechtenis geheel of gedeeltelijk komt te vervallen. Dit geldt niet voor de vrijheidsbeperkende maatregelen, zoals een gebiedsverbod of een contactverbod, die geldig blijven voor de resterende duur waarvoor deze zijn opgelegd.²⁹

Een opgelegde maatregel kan meerdere malen worden overtreden, wat ertoe kan leiden dat iemand meerdere malen in vervangende hechtenis wordt geplaatst. De term 'vervangende hechtenis' dekt de lading zo gezien strikt genomen dan ook niet. Dit wetsvoorstel introduceert 'vervangende' hechtenis gekoppeld aan de ontzegging van de rijbevoegdheid. Een relevant verschil met de hiervoor genoemde maatregelen is echter dat een door de

²³ Crijns, J., 'Het recht op vrijheid en het habeas corpus-beginsel', in Gerards, J. (red.), [Grondrechten: de nationale, Europese en internationale dimensie](#), Nijmegen, Ars Aequi Libri, 2020, p. 231.

²⁴ Zie onder meer EHRM 26 juni 2023, nr. 84543/17 ([Dugan v. Turkije](#)), par. 41, EHRM 22 oktober 2018, nrs. 35553/12, 36678/12 en 36711/12 ([S., V. en A. v. Denemarken](#)), par. 80 en EHRM 25 december 2003, nr. 52792/99 ([Vasileva v. Denemarken](#)), par. 37. In het arrest Engel e.a. v. Nederland overweegt het hof dat vrijheidsbenemende straffen die slechts zijn bedoeld als afschrikking, niet onder de reikwijdte van artikel 5, eerste lid, onder b, EVRM kunnen worden gebracht. Die straffen vallen onder de fundamentele garanties zoals opgenomen in subparagraaf a (EHRM 8 juni 1976, nrs. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 en 5370/72 ([Engel e.a. v. Nederland](#))).

²⁵ Zie onder meer EHRM 22 oktober 2018, nrs. 35553/12, 36678/12 en 36711/12 ([S., V. en A. v. Denemarken](#)), par. 82, EHRM 27 oktober 2010, nr. 28221/08 ([Gatt v. Malta](#)), par. 40 en EHRM 25 december 2003, nr. 52792/99 ([Vasileva v. Denemarken](#)), par. 38.

²⁶ Artikel 24c Wetboek van Strafrecht.

²⁷ Artikel 22d Wetboek van Strafrecht.

²⁸ Artikel 38w Wetboek van Strafrecht.

²⁹ [Kamerstukken II 2010-2011, 32551, nr. 3, p. 13-14.](#)

rechter opgelegde rijontzegging wordt gekwalificeerd als straf (leed toevoegend) en niet als maatregel. In de toelichting wordt dit verschil onvoldoende onderkend.

In de toelichting ontbreekt de hiervoor geschetste belangenafweging in het licht van de Grondwet, het EVRM en het EU-Handvest. De noodzaak om aan de ontzegging van de rijbevoegdheid een vervangende hechtenis te koppelen om naleving van een opgelegde rijontzegging te bewerkstelligen, wordt in de toelichting niet gemotiveerd. Daarnaast wordt in de toelichting niet overwogen of andere, minder verstrekkende, mogelijkheden bestaan om naleving te bevorderen. De Afdeling acht dit vanuit grondrechtelijk perspectief van belang, in het bijzonder nu met de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis de opgelegde rijontzegging niet komt te vervallen.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te passen en de noodzaak en subsidiariteit van de voorgestelde verplichting tot het opleggen van vervangende hechtenis bij een ontzegging van de rijbevoegdheid dragend te motiveren in het licht van de Grondwet, het EVRM en het EU-Handvest.

b. *Straftoematingsvrijheid rechter*

De rechter bepaalt bij zijn vonnis wat de duur van de vervangende hechtenis bedraagt indien de veroordeelde zich niet houdt aan de bijkomende straf van ontzegging van de rijbevoegdheid. Op basis van het wetsvoorstel bedraagt die duur minimaal twee weken. Dit houdt in dat een veroordeelde die zich niet houdt aan de bijkomende straf van ontzegging van de rijbevoegdheid, voor twee weken of langer in vervangende hechtenis wordt geplaatst als hij wordt aangehouden. De rechter-commissaris beveelt die vervangende hechtenis op vordering van de officier van justitie. De rechter-commissaris heeft daarbij de mogelijkheid te bepalen dat de vervangende hechtenis geheel of slechts gedeeltelijk ten uitvoer wordt gelegd.³⁰ De daadwerkelijke duur van de vervangende hechtenis kan daarmee minder dan de minimale twee weken bedragen.

De Afdeling wijst erop dat het opnemen van een wettelijke minimumduur voor de aan de rijontzegging te koppelen vervangende hechtenis de straftoematingsvrijheid van de rechter beperkt. Het laat de rechter geen ruimte om in individuele gevallen een uitzondering te maken en een lagere duur van de vervangende hechtenis op te leggen. Hierdoor heeft de rechter

³⁰ Voorgestelde toevoeging aan artikel 6:6:20, eerste lid, Wetboek van Strafvordering: “de gehele of gedeeltelijke tenuitvoerlegging van de in het vonnis bepaalde vervangende hechtenis voor het geval dat de veroordeelde zich niet houdt aan de bijkomende straf van ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen.”

minder ruimte om verschillende relevante factoren tegen elkaar af te wegen, hetgeen eerder tot disproportionele uitkomsten kan leiden.

Dit wordt deels ondervangen doordat de rechter-commissaris kan bepalen dat de bij vonnis opgelegde duur van de vervangende hechtenis maar gedeeltelijk ten uitvoer wordt gelegd.³¹ Volgens de toelichting is dit echter alleen bij uitzondering mogelijk, namelijk als de rechter-commissaris oordeelt dat de duur van de vervangende hechtenis niet in verhouding staat tot de ernst van de overtreding.³²

Het is onduidelijk onder welke omstandigheden daarvan sprake kan zijn. De tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis kan immers alleen worden gevorderd indien de veroordeelde zich niet houdt aan de bijkomende straf van ontzegging van de rijbevoegdheid. De minimumduur van twee weken is blijkens de toelichting aan die overtreding gekoppeld, ongeacht de vraag of die overtreding gepaard is gegaan met rijden onder invloed of een andere verzwarende omstandigheid. Op basis waarvan de rechter-commissaris dan toch kan komen tot een lagere duur van tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis dan de in het wetsvoorstel opgenomen minimumduur van twee weken, blijkt niet uit de toelichting.

Daar komt bij dat de beslissing van de rechter-commissaris kan worden genomen zonder dat de veroordeelde wordt gehoord.³³ In dat geval heeft de veroordeelde geen mogelijkheid om omstandigheden aan te voeren op grond waarvan matiging van de vervangende hechtenis is aangewezen.

In dat verband wijst de Afdeling er nog op dat tegen de beslissing van de rechter-commissaris geen beroep open staat voor de veroordeelde.³⁴ Het wetsvoorstel wijzigt namelijk niet het artikel waarin de grondslag voor het instellen van beroep tegen een dergelijke beslissing is neergelegd. De mogelijkheid van beroep staat wel open tegen de vergelijkbare beslissing van de rechter-commissaris om de vervangende hechtenis ten uitvoer te leggen als een veroordeelde zich niet houdt aan een vrijheidsbeperkende maatregel.³⁵ Een veroordeelde heeft door het ontbreken van deze beroepsmogelijkheid dus geen zekerheid dat hij zich kan verweren tegen het bevel tot tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis en ontbeert de

³¹ Voorgestelde toevoeging aan artikel 6:6:20, eerste lid, Wetboek van Strafvordering: "de gehele of gedeeltelijke tenuitvoerlegging van de in het vonnis bepaalde vervangende hechtenis voor het geval dat de veroordeelde zich niet houdt aan de bijkomende straf van ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen."

³² Memorie van toelichting, 4. Inhoud wetsvoorstel: naar een effectiever en eenvoudiger stelsel, 4.2 Vervangende hechtenis bij schending ontzegging rijbevoegdheid, 4.2.2. Omvang van de vervangende hechtenis.

³³ Het horen van de verdachte is geen verplichting op grond van artikel 6:6:20, derde lid, van het Wetboek van Strafvordering.

³⁴ Opvallend is dat in de toelichting wordt gesuggereerd dat wel beroep open staat tegen de beslissing van de rechter-commissaris bij de raadkamer van de rechtbank, zie hoofdstuk 7. Financiële en administratieve consequenties.

³⁵ Artikel 6:6:22, eerste lid, onder a jo. artikel 6:6:20, eerste lid, onder b, Wetboek van Strafvordering.

mogelijkheid op te komen tegen de beslissing van de rechter-commissaris daarover.

De Afdeling adviseert daarom het wetsvoorstel aan te passen zodat er geen minimumduur wordt verbonden aan de op te leggen vervangende hechtenis. Voorts adviseert de Afdeling er alsnog in te voorzien dat tegen de beslissing van de rechter-commissaris beroep open staat voor de veroordeelde.

c. *Ne bis in idem*

De Afdeling adviseert als gezegd om, indien wordt gekozen voor de figuur van vervangende hechtenis, daaraan geen minimumduur te koppelen. Met inachtneming daarvan overweegt zij het volgende ten aanzien van het verbod op dubbele bestraffing (*ne bis in idem*).

Voor de lengte van de wettelijke minimumduur is aansluiting gezocht bij de straftoemingspraktijk ten aanzien van artikel 9 van de Wegenverkeerswet, aldus de toelichting. Dat artikel bevat de strafbaarstelling van het besturen van een motorrijtuig terwijl de bevoegdheid daartoe aan de betreffende persoon is ontzegd.³⁶ Uit de oriëntatiepunten voor straftoemeting van het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht (LOVS) volgt dat voor overtreding van dit artikel als richtlijn wordt gehanteerd dat een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van twee weken wordt opgelegd.³⁷

Deze koppeling met de straftoemeting op grond van artikel 9 van de Wegenverkeerswet is niet overtuigend. De vervangende hechtenis is immers niet bedoeld als straf voor overtreding van dat artikel, maar als dwangmiddel om naleving van een opgelegde rijontzegging te bewerkstelligen. Het karakter van de vervangende hechtenis verschilt daarmee wezenlijk van dat van een op te leggen straf. Door expliciet de duur van de vervangende hechtenis te koppelen aan de straf die wordt opgelegd voor overtreding van een strafbepaling, komt het wetsvoorstel op gespannen voet te staan met het beginsel van *ne bis in idem*.³⁸

In de toelichting wordt slechts kort stilgestaan bij de verhouding van de vervangende hechtenis tot artikel 9 van de Wegenverkeerswet. Daarin

³⁶ Artikel 9, eerste lid, Wegenverkeerswet: “Het is degene die weet of redelijkerwijs moet weten dat hem bij rechterlijke uitspraak of strafbeschikking de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen is ontzegd, verboden gedurende de tijd dat hem die bevoegdheid is ontzegd, op de weg een motorrijtuig te besturen of als bestuurder te doen besturen.”

³⁷ LOVS, [Oriëntatiepunten voor straftoemeting en LOVS-afspraken](#), december 2023, p. 17.

³⁸ In de jurisprudentie van het EHRM is bepaald dat de duur van de detentie van belang is in de te maken belangenafweging. Zie de uitwerking hiervan in paragraaf 3a.

wordt echter voorbij gegaan aan de vraag hoe de vervangende hechtenis in geval van overtreding van de opgelegde rijontzegging zich verhoudt tot vervolging op grond van artikel 9 Wegenverkeerswet in het licht van het verbod van dubbele bestraffing (ne bis in idem).

De Afdeling wijst in dat verband op de arresten van de Hoge Raad van 3 maart 2015 en 23 juni 2020.³⁹ Daaruit volgt dat voor toepassing van artikel 68 van het Wetboek van Strafrecht, waarin dit beginsel is gecodificeerd, in beginsel is vereist dat sprake is van meerdere onherroepelijke beslissingen van de strafrechter. Een beslissing van de rechter-commissaris over de ingediende vordering tot tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis kan niet als zodanig worden aangemerkt. Het betreft volgens de Hoge Raad geen materiële einduitspraak.⁴⁰

De Hoge Raad overweegt echter dat er uitzonderlijke situaties kunnen zijn waarin toch sprake is van overtreding van het verbod op dubbele bestraffing, ook al is geen sprake van meerdere onherroepelijke beslissingen van de strafrechter. Daarvoor moeten de vergelijkingsfactoren worden toegepast die zijn ontwikkeld in de jurisprudentie ten behoeve van de beoordeling of sprake is van 'hetzelfde feit'. Het gaat dan om de vraag of de verweten gedraging en de beschermde rechtsgoederen identiek of in hoge mate vergelijkbaar zijn.⁴¹ In de toelichting ontbreekt een analyse hiervan.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling in de toelichting dragend te motiveren hoe de voorgestelde mogelijkheid tot oplegging van vervangende hechtenis zich verhoudt tot vervolging op grond van artikel 9 Wegenverkeerswet.

d. *Lengte minimumduur*

Met inachtneming van het voorgaande maakt de Afdeling over de voorgestelde lengte van de minimumduur nog de volgende opmerkingen. Ten aanzien van de functie van de minimumduur als zodanig overweegt de regering dat daarvan een zodanige afschrikwekkende dreiging uitgaat dat veroordeelden zich zullen houden aan de opgelegde rijontzegging.⁴² Dat van die afschrikwekkende werking pas sprake is bij een minimumduur van twee weken blijkt niet uit de toelichting.

De Afdeling wijst in dat verband op de memorie van toelichting bij de artikelen die zien op de mogelijkheid van het opleggen van vervangende

³⁹ [Hoge Raad 23 juni 2020, ECLI:NL:HR:2020:1104](#) en [Hoge Raad 3 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:434](#). Het College van procureurs-generaal heeft ook naar het arrest van 23 juni 2020 verwezen in de aanvulling van de consultatiereactie d.d. 2 maart 2021.

⁴⁰ In de zin van artikelen 350-352 Wetboek van Strafrecht. [Hoge Raad 23 juni 2020, ECLI:NL:HR:2020:1104](#), r.o. 5.3.3.

⁴¹ [Hoge Raad 3 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:434](#), r.o. 4.3.2.

⁴² Memorie van toelichting, 4. Inhoud wetsvoorstel: naar een effectiever en eenvoudiger stelsel, 4.2 Vervangende hechtenis bij schending ontzegging rijbevoegdheid, 4.2.2. Omvang van de vervangende hechtenis.

hechtenis wegens het niet betalen van een opgelegde geldboete, het niet of niet naar behoren uitvoeren van een taakstraf of het niet naleven van een opgelegde vrijheidsbeperkende maatregel.⁴³ Ook ten aanzien van die vormen van vervangende hechtenis is overwogen dat van een minimumduur van de vervangende hechtenis een afschrikwekkende dreiging uitgaat, waardoor veroordeelden zich zullen houden aan de opgelegde straf of maatregel. In die gevallen is echter gekozen voor een minimumduur van één dag, respectievelijk drie dagen. Dit verschilt aanzienlijk van de in het wetsvoorstel opgenomen periode van twee weken.

Waarom deze alternatieven niet zouden volstaan voor naleving van de ontzegging van de rijbevoegdheid wordt niet duidelijk gemaakt. In combinatie met het gegeven dat voor het bepalen van de lengte van de minimumduur aansluiting is gezocht bij de straftoemettingspraktijk van artikel 9 Wegenverkeerswet, lijkt de vervangende hechtenis hiermee een meer punitief karakter te krijgen. De noodzaak voor een minimumduur van twee weken is dan ook niet gegeven en staat op gespannen voet met voornoemde grondrechten.⁴⁴

In de toelichting ontbreekt daarbij een analyse van de mogelijke onbedoelde (negatieve) gevolgen die een vervangende hechtenis van minimaal twee weken kan hebben. Uit het WODC-onderzoek naar korte gevangenisstraffen blijkt dat de onbedoelde, (negatieve) effecten van korte gevangenisstraffen ook van toepassing zijn op situaties van vervangende hechtenis.⁴⁵ Een korte detentieduur kan ervoor zorgen dat sociale verbindingen verzwakken, waardoor de effectiviteit van die detentie zeer beperkt is. Mensen kunnen hun baan verliezen, moeten stoppen met hun opleiding of raken sociale contacten kwijt.⁴⁶ De toelichting besteedt aan deze effecten geen aandacht.

De Afdeling tekent aan dat in de consultatieversie van het wetsvoorstel geen minimumduur voor de vervangende hechtenis was opgenomen.⁴⁷ Het verdient daarom ook om die reden aanbeveling dit onderdeel van het voorstel in samenspraak met de relevante partners in de strafrechtketen opnieuw af te wegen.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling om de in het wetsvoorstel opgenomen minimumduur van twee weken voor de vervangende hechtenis in verband met de ontzegging van de rijbevoegdheid te heroverwegen.

4. Samenloop tussen het strafrecht en het bestuursrecht

De Wegenverkeerswet kent een duaal handhavings- en sanctiestelsel, bestaande uit strafrechtelijke sancties en bestuurlijke maatregelen. In het geval van rijden onder invloed kan iemand strafrechtelijk worden vervolgd

⁴³ Artikelen 22d, 24c en 38w in het Wetboek van Strafrecht.

⁴⁴ Onder meer artikel 5, eerste lid, onder b, EVRM.

⁴⁵ WODC, [Korte vrijheidsstraffen, Cahier 2023-7](#), p. 86-87.

⁴⁶ WODC, [Korte vrijheidsstraffen, Cahier 2023-7](#), p. 35.

⁴⁷ [Consultatie Wet aanscherping maatregelen rijden onder invloed \(internetconsultatie.nl\)](#).

voor overtreding van de Wegenverkeerswet, waarvoor een gevangenisstraf, taakstraf of geldboete kan worden opgelegd. Daarnaast kan een ontzegging van de rijbevoegdheid worden opgelegd. Indien de veroordeelde binnen vijf jaar voor een tweede keer onherroepelijk wordt veroordeeld voor rijden onder invloed, wordt het rijbewijs van rechtswege ongeldig.

Bestuursrechtelijk kan diezelfde persoon worden onderworpen aan een educatieve maatregel of een onderzoek naar de geschiktheid door het CBR. De geldigheid van het rijbewijs wordt geschorst totdat iemand aan de educatieve maatregel heeft voldaan of geschikt is verklaard naar aanleiding van het onderzoek. De schorsing kan worden omgezet in een ongeldigverklaring indien iemand ongeschikt wordt bevonden om aan het verkeer deel te nemen of de educatieve maatregel niet of onvoldoende heeft afgerond.

Uit de toelichting blijkt dat de sancties in het strafrecht, de huidige recidiveregeling en de maatregelen uit het bestuursrecht niet altijd zonder problemen samenlopen. Beoogd wordt om te komen tot een effectievere aanpak, een vereenvoudiging van het stelsel en een verbetering van de uitvoering.⁴⁸ Eén van de voorstellen daarvoor is de bevoegdheid van de rechter om een rijbewijs ongeldig te verklaren. De rechter kan hiertoe overgaan als een ontzegging van de rijbevoegdheid wordt opgelegd en is al mogelijk bij één veroordeling, ongeacht eventuele eerdere veroordelingen. Daarmee onderscheidt de voorgestelde regeling zich van de huidige recidiveregeling, waarbij het rijbewijs van rechtswege ongeldig wordt na twee onherroepelijke veroordelingen.⁴⁹

De Afdeling merkt op dat het wenselijk is om duidelijk te maken op welke manier de overlap tussen de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke procedure met de voorgestelde maatregelen effectiever en eenvoudiger wordt. De huidige recidiveregeling is volgens de toelichting slechts van beperkte toegevoegde waarde nu in de praktijk blijkt dat het rijbewijs van een groot deel van de recidivisten op het moment van recidive al ongeldig is verklaard op grond van bestuursrechtelijke maatregelen. Met het voorstel lijkt hierin geen verschil te worden aangebracht. De ongeldigverklaring van het rijbewijs door het CBR en de strafrechtelijke ongeldigverklaring van het rijbewijs kunnen immers naast elkaar bestaan.

Het wetsvoorstel regelt expliciet dat de rechter een rijbewijs ongeldig kan verklaren indien het rijbewijs reeds door het CBR ongeldig is verklaard en omgekeerd.⁵⁰ In de impactanalyse van het CBR komt naar voren dat het lastig is om aan burgers uit te leggen dat er twee instanties zijn die onafhankelijk van elkaar het rijbewijs ongeldig kunnen verklaren. Dit probleem blijft met het wetsvoorstel bestaan. Daarnaast wordt niet

⁴⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 4. Inhoud wetsvoorstel: naar een effectiever en eenvoudiger stelsel.

⁴⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 4.4. Recidiveregeling ernstige verkeersdelicten.

⁵⁰ Artikel I, onderdeel M (artikel 179b, tweede lid, Wegenverkeerswet).

toegelicht of een bepaalde volgordelijkheid tussen de verschillende procedures wordt beoogd.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande om in de toelichting in te gaan op de vraag hoe de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke procedures zich tot elkaar verhouden en hoe een problematisch geachte samenloop tussen het strafrecht en bestuursrecht met de nieuwe regeling wordt verbeterd.

5. Buitenlandse rijbewijzen

In het wetsvoorstel wordt aan de rechter de mogelijkheid gegeven om een rijbewijs ongeldig te verklaren. In de Wegenverkeerswet wordt onder 'rijbewijs' verstaan een rijbewijs zoals bedoeld in artikel 107 van die wet. Dat artikel is slechts van toepassing op Nederlandse rijbewijzen.⁵¹ Het voorstel is daarmee alleen van toepassing op Nederlandse rijbewijzen en niet op rijbewijzen die zijn uitgegeven door buitenlandse bevoegde gezagsorganen aan personen die in Nederland woonachtig zijn. Niet duidelijk is of dit met het voorstel is beoogd. In de toelichting wordt hierop niet ingegaan.

Indien is beoogd dat de voorgestelde mogelijkheid tot rechterlijke ongeldigverklaring een bredere toepassing heeft dan slechts Nederlandse rijbewijzen, wijst de Afdeling op het volgende. Het voorstel raakt dan namelijk aan het vrij verkeer van personen van de Europese Unie. Op grond van artikel 11, tweede lid, van de Richtlijn betreffende het rijbewijs is naleving van strafrechtelijke en politieke bepalingen inzake de geldigheid van het rijbewijs door een andere lidstaat dan de lidstaat waar het rijbewijs is uitgegeven mogelijk indien de houder van het rijbewijs in deze lidstaat woonachtig is.⁵²

De artikelen in de Wegenverkeerswet die niet alleen van toepassing zijn op een rijbewijs zoals bedoeld in artikel 107 van die wet, bevatten ieder een lid of zinsnede die luidt: "Voor de toepassing van dit artikel wordt onder rijbewijs mede verstaan een rijbewijs, afgegeven door het daartoe bevoegde gezag buiten Nederland, waarvan de houder in Nederland woonachtig is."⁵³ In de voorgestelde bepaling voor ongeldigverklaring van het rijbewijs ontbreekt een dergelijke zinsnede, waarmee wordt afgeweken van de systematiek van de Wegenverkeerswet.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt te verduidelijken of het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

6. Overgangsrecht

⁵¹ Zie artikel 108, eerste lid onder g en h, Wegenverkeerswet.

⁵² [Richtlijn 2006/126/EG](#).

⁵³ Zie bijvoorbeeld artikelen 123b, vijfde lid, 126, zevende lid, 179, achtste lid, 180, achtste lid, Wegenverkeerswet.

In het wetsvoorstel is een overgangsbepaling opgenomen die bepaalt dat de wet geen gevolgen heeft voor strafbare feiten die zijn begaan voor de inwerkingtreding van de wet. Volgens de toelichting is dit overgangsrecht opgenomen vanwege het verbod op terugwerkende kracht.

De Afdeling wijst in dit verband op artikel 1, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht. Daarin is bepaald dat bij veranderingen in de wetgeving na het tijdstip waarop het feit begaan is, de voor de verdachte meest gunstige bepalingen worden toegepast. Volgens de Afdeling kunnen de in het wetsvoorstel opgenomen bepalingen onder omstandigheden gunstiger zijn dan de huidige regelgeving.

De Afdeling adviseert de overgangsbepaling in het wetsvoorstel aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,