

Geen nacht zonder [Art.] 8

Evaluatie wet drugs in het verkeer

Samenvatting

Oktober 2023

Manja Abraham

mabraham@dsp-groep.nl

Daniel Hofstra

dhofstra@dsp-groep.nl

Daan Bos

dbos@dsp-groep.nl

Dit onderzoek is uitgevoerd door DSP-groep, in opdracht van de afdeling Extern Wetenschappelijk Beleidsonderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) op aanvraag van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

© 2023, DSP-groep, rechten voorbehouden.

Samenvatting

Wetsevaluatie drugs in het verkeer

In de Wegenverkeerswet 1994 (hierna: WVV1994), artikel 8, eerste lid, staat dat het "een ieder verboden is een voertuig te besturen of als bestuurder te doen besturen, terwijl hij 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".

Per 1 juli 2017 is de WVV1994 uitgebreid met de mogelijkheid om bij bestuurders van voertuigen een speekseltest en een Psychomotorische test (PMT) op drugs te doen (Stb. 2014, 353; MvT 32 859, 3). De wetswijziging, ook aangeduid als de Wet drugs in het verkeer, geeft opsporingsambtenaren de bevoegdheid om bestuurders die vermoedelijk onder invloed van drugs deelnemen aan het verkeer, te bevelen mee te werken aan een speekseltest of aan een onderzoek van de psychomotorische functies en de oog- en spraakfuncties (PMT¹). Daarnaast is met deze wet een afzonderlijke strafbaarstelling voor het rijden onder invloed van drugs geregeld. Bij een positieve uitslag op de PMT of speekseltest volgt een bloedonderzoek. Als het resultaat van het bloedonderzoek uitkomt boven de wettelijk vastgestelde grenswaarde of bij gecombineerd gebruik van drugs of van één of meer drugs en alcohol boven de daarvoor vastgestelde grenswaarde voor gecombineerd gebruik, is er sprake van een strafbaar feit.²



In het kader van de wetswijziging heeft de Minister d.d. 17 juni 2014 aan de Tweede Kamer toegezegd om vijf jaar na inwerkingtreding van de wet een evaluatie uit te voeren. DSP-groep heeft van het

¹ In de wet wordt gesproken van onderzoek van de psychomotorische functies en oog- en spraakfuncties. In het rapport houden we de naam aan voor de inmiddels gestandaardiseerde test die daarvoor wordt gebruikt: de psychomotorische test ofwel PMT.

² Het gaat bij enkelvoudig drugsgebruik om gedragsgerelateerde grenswaarden en bij een combinatie van drugs of van een of meer drugs en alcohol, analytische grenswaarden (of nullimieten). Voor meer uitleg verwijzen we naar hoofdstuk 2.

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) op aanvraag van de Directie Rechtsbestel en Rechtshandhaving de opdracht gekregen deze evaluatie uit te voeren. Voorliggende samenvatting doet verslag van de belangrijkste bevindingen.

Ten behoeve van de evaluatie zijn verschillende methoden van onderzoek ingezet, te weten documentenstudie, semigestructureerde interviews met vertegenwoordigers van politie, Nederlands Forensisch Instituut (NFI), Openbaar Ministerie (OM) en Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) (in totaal zeven medewerkers, meerdere gesprekken), semigestructureerde interviews met politiemedewerkers (11 medewerkers) en een observatie ter plaatse ter duiding, waarbij verschillende betrokken personen zijn gesproken, een enquête onder politiemedewerkers (137 respondenten), de analyse van registratiegegevens van politie, NFI, OM en CBR, een analyse op casusinformatie aan de hand van een zoekslag in BVH³, en tot slot een expertsessie met stakeholders van de politie, NFI en het OM.

Navolgend gaan we in deze samenvatting in op de volgende vragen:

- ① Hoe verloopt de opsporing en vervolging van rijden onder invloed van drugs na invoering van de wet drugs in het verkeer? Hoe verhoudt zich dat tot vóór de wetswijziging?
- ① Hoe verloopt het opleggen van straf- en bestuursrechtelijke maatregelen aan bestuurders die onder invloed van drugs deelnemen aan het verkeer? Hoe verhoudt zich dat tot vóór de wetswijziging?
- ① Welke knelpunten worden in de praktijk waargenomen bij de uitvoering van de wet en wat zouden mogelijke oplossingen kunnen zijn?
- ① Wat is er op basis van de onderzochte processen en de ontwikkelingen die zichtbaar zijn op de indicatoren te zeggen over de bijdrage van de wet aan de verkeersveiligheid?

Opsporing en vervolging van rijden onder invloed van drugs

Alles overziend verloopt het proces van staandhouding tot veroordeling redelijk goed. Na een periode met opstartperikelen is het werkproces verder ingericht. Politiemedewerkers waarderen het proces met een 8,0 ten opzichte van een 7,7 in 2018 en een 3,3 in 2016 (voor de effectuering van artikel 8 lid 5). Dit is vooral te danken aan de beschikbaarheid van de speekseltesters die worden ingezet als preselectie-instrument.

Dat sinds de wetswijziging in toenemende mate op de aanpak van drugs in het verkeer wordt ingezet, blijkt bijvoorbeeld uit de gestaag groeiende aantallen processen verbaal (PV's) die zijn ingezonden naar het OM, waarbij de politie artikel 8 lid 5 WVV 1994 ten laste heeft gelegd⁴:

³ Basisvoorziening handhaving; één van de registratiesystemen van de politie.

⁴ Dit betreft meerdere maatschappelijke klassen.

Aantal PV's waar artikel 8 lid 5 ten laste is gelegd, ingezonden naar het OM, 2018-2023

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|-------------|-------|-------|-------|-------|--------|
| Aantal PV's | 2.534 | 5.086 | 6.785 | 7.969 | 10.862 |

Bron: politie data BOSZ.

Wel zijn er grote verschillen tussen de eenheden voor wat betreft de inzet en aanpak van rijden onder invloed van drugs en het aantal PV's dat wordt ingezonden naar het OM. Hetzelfde geldt voor teams en medewerkers. Waar de ene medewerker wekelijks met de speekseltester werkt, doet een andere collega dat maar een keer per jaar.

Speekseltester en PMT

De speekseltester wordt, sinds deze medio 2017 beschikbaar is als preselectiemiddel, flink gebruikt. Het aantal daadwerkelijk ingezette speekseltesters wordt niet als zodanig geregistreerd en is onbekend. Aan de hand van een zoekslag in PV's blijken er in 2022 14.471 testen ingezet, die resulteerden in een positieve uitslag. Dit is een toename vanaf 2018 waar het aantal lag op 2.973. Het onbekende aantal daadwerkelijk ingezette speekseltesters is naar verwachting vele malen groter, immers uit lang niet iedere test volgt een positieve uitslag, blijkt uit interviews met de politie. Het aantal bestuurders dat een speekseltester weigert, ligt rond de 3% à 4% en is door de jaren heen stabiel.

De PMT daarentegen wordt relatief weinig ingezet als test, zoals bedoeld als preselectiemiddel. Wel wordt de PMT gebruikt als checklist "in het hoofd" waarmee kenmerken die wijzen op drugsgebruik kunnen worden herkend. Redenen om een PMT in te zetten zijn dat een speekseltester mislukt, maar ook omdat er andere aanwijzingen zijn waaruit een aanwijzing voor rijden onder invloed blijkt. Dit gebeurt ook in combinatie met een speekseltester.

Bloedonderzoek

Het aantal aanvragen voor bloedonderzoek is in de loop der jaren flink toegenomen, van 1.153 in 2017 tot 16.467 in 2022 zo blijkt uit cijfers van het NFI. In 2022 is het aantal verder opgelopen, stellen we vast op basis van processen verbaal van de politie en gesprekken. De resultaten van het bloedonderzoek leverden in 2021 in 6.581 ofwel 62% van de gevallen een positieve uitkomst, wat wil zeggen dat er (combinaties van) drugs in het bloed zijn aangetroffen. In de voorgaande jaren lag dit percentage in dezelfde lijn (tussen 62% en 67%).

De aangetroffen stoffen wijzen op met name gebruik van cannabis (4.677 zaken, goed voor 71% van de positieve uitslagen in 2021), amfetamine-achtigen (1.966 zaken, 31% in 2021) en cocaïne (988 zaken, 15% in 2021). Het aangetroffen gebruik van GHB ligt lager (458 keer ofwel 7% van de positieve uitslagen in 2021). Bij circa drie kwart van de positieve uitslagen is sprake van enkelvoudig drugsgebruik, in de overige gevallen worden twee of meer drugs aangetroffen.

Opleggen van straf- en bestuursrechtelijke maatregelen

Op het gebied van vervolging heeft door de jaren heen meer rechtsvorming plaatsgevonden. Er is meer eenheid gekomen in de wijze waarop zaken worden behandeld door OM en ZM. Er is een strafvorderingsrichtlijn die wordt gevolgd en er is jurisprudentie waaruit richtlijnen voor rechters kunnen worden afgeleid. Ook is er duidelijkheid gekomen over strikte waarborgen, welke zijn vastgelegd in het in juli 2022 aangepaste besluit.

De belangrijkste voorwaarden voor het OM om over te gaan tot vervolging, zijn een bloedonderzoek met een normoverschrijding en controle of voldaan is aan de juridische processtappen. Is hiervan geen sprake, dan wordt de zaak geseponneerd. In 2022 leidde dit tot 3695 septs, voor het merendeel toe te schrijven aan negatieve uitslagen van bloedonderzoeken. Bijna elke zaak waarin sprake is van een positief bloedonderzoek leidt tot een strafoplegging middels een strafbeschikking van het OM of de stap naar de rechter.

Het OM besloot in 2022 in 3635 gevallen tot een strafbeschikking. Het betreft hoofdzakelijk geldboetes (in een enkel geval een werkstraf of iets anders). Het aantal strafbeschikkingen is na een rustige aanloop (0 strafbeschikkingen in 2017, 5 in 2018) opgelopen tot 2340 in 2020 en via een dip in 2021 uiteindelijk gekomen tot 3635 in 2022. Het aantal dagvaardingen is opgelopen van 165 in 2017 en 2600 in 2018 tot 5.535 gevallen in 2022. Ook hier is een tijdelijke dip te zien in 2021 te zien. In 2022 werd in 65 van de 3.160 zaken (2%) door de rechter tot vrijspraak besloten.

Uit het onderzoek blijkt welke straffen zijn opgelegd voor rijden onder invloed van drugs. Daaruit kan echter niet worden opgemaakt welke zaken verder hebben meegewogen in de veroordeling (bijvoorbeeld of het een recidivist betreft of dat er ook nog een ander feit meespeelde). Ter illustratie:

- 🕒 In 2022 zijn in 1365 gevallen taakstraffen opgelegd, veelal tussen de 21 en 60 uren.
- 🕒 In 2022 zijn in 795 gevallen geldboetes opgelegd, veelal variërend tussen 300 en 1000 of meer euro.
- 🕒 In 2022 zijn in 60 gevallen vrijheidsstraffen opgelegd, vaak minder dan een maand, soms tot een jaar.

Ook hier geldt dat de aantallen sancties die zijn opgelegd door de jaren heen toenamen tot een piek in 2020. Na een afname in 2021 klom het aantal weer omhoog.

Bestuursrechtelijke maatregelen

Ten aanzien van bestuursrechtelijke maatregelen zijn er in de periode vanaf de effectuering van artikel acht lid 5 per juli 2017 geen wijzigingen geweest. Wel is vastgesteld dat het aantal mededelingen achterblijft op het aantal positieve bloedonderzoek uitslagen en ander aanwijzingen. Naar schatting wordt in één op de drie à vier gevallen *geen* mededeling gedaan. Hier is geen bestuursrechtelijke maatregel ingezet terwijl daartoe mogelijk wel een aanleiding was.

In 2022 zijn door het CBR 5.139 onderzoeken drugs opgelegd. Ook dit aantal is vanaf 2017 alleen maar opgelopen, waarbij de teller in 2017 op 559 stond. Er is geen inzicht verkregen in de uitslagen van deze onderzoeken en de gevolgen voor de bestuurders, noch het aantal bezwaar en beroepsprocedures wat naar aanleiding van deze opgelegde onderzoeken door bestuurders is ingesteld.

Knelpunten in de praktijk

Het proces van staandhouding tot het besluiten over straf- en bestuursrechtelijke maatregelen verloopt redelijk tot goed. Er is ten opzichte van voorheen vooruitgang geboekt en het proces is verder bestendigd. Politiedewerkers waarderen het proces met een 8,0 ten opzichte van een 7,7 in 2018 en een 3,3 in 2016 (voor de wetswijziging). Op hoofdlijnen zijn de landelijke stakeholders positief. Wel zijn er diverse knelpunten en aandachtspunten die aandacht vragen, waaronder:

- ① De bekendheid en het kennisniveau bij de politie over de aanpak van rijden onder invloed van drugs. De doorsnee politiedewerker die verkeerscontroles doet, neemt soms maar enkele keren per jaar een speekseltester af; het is daarmee niet iets wat eenvoudig in het werkproces beklijft.
- ① Er zijn vragen en onduidelijkheden bij politiedewerkers over wanneer de speekseltester in te zetten. De instructie is sinds de start een aantal keer aangepast, zodat sommige politiedewerkers niet meer weten welke instructie geldt.
- ① Bij verkeersongevallen is het afnemen van een speekseltest nog geen standaard werkwijze. Het gebeurt vaak maar niet altijd. Bij zware ongevallen wordt wel vaker getest dan bij lichte ongevallen.
- ① Er is een grote variatie tussen de eenheden voor wat betreft aantallen positieve speekseltesters en PMT's en bloedonderzoek-aanvragen. Hoewel eenheden verschillen in grootte en in de ene eenheid meer verkeer is dan in de andere, laat deze variatie zien dat de inzet per eenheid behoorlijk verschilt. Ook per team en binnen teams zijn er grote verschillen in hoe wordt omgegaan met de aanpak van drugs in het verkeer en hoe actief daarop wordt ingezet.
- ① Kennis over de aanpak van drugs in het verkeer is in de politieorganisatie op dit moment onvoldoende geborgd. Drugs in het verkeer krijgt binnen de politieopleiding "minimale aandacht".
- ① In ongeveer een derde van de bloedonderzoeken wordt geen stof boven de grenswaarde gevonden. Daarvoor zijn verschillende redenen, waaronder dat er met de speekseltester die wordt ingezet als preselectie-instrument wat anders wordt gemeten dan met bloedonderzoek. Zo meet de speekseltester de aanwezigheid van drugs in speeksel en bloedonderzoek de mate waarin concentraties van drugs (of voor bepaalde drugs: afbraakproducten) in bloed aanwezig zijn. De afname gebeurt ook op verschillende tijden waardoor in tussenliggende periode verval van drugs in het lichaam kon plaatsvinden.
- ① Lang niet in alle gevallen waarbij door de politie een PV wordt opgemaakt voor rijden onder invloed van drugs wordt een mededeling aan het CBR gedaan; naar verwachting wordt dit in één op de drie à vier gevallen nagelaten. Daardoor is niet ten volle ingezet op de bestuursrechtelijke aanpak van drugs in het verkeer.

- ① Een knelpunt dat bij alle partijen speelt is beperkte capaciteit bij de betrokken ketenpartners. Dat levert achterstanden en lange doorlooptijden op, zoals op dit moment bij het CVOM. De beperkt beschikbare capaciteit van politiemedewerkers speelt ook mee in de keuzes ten aanzien van de inzet van de politie bij de aanpak van drugs in het verkeer.

Genoemde punten ten aanzien van de politie kunnen worden aangepakt door te voorzien in (meer) kennis en instructie. Er is echter op korte termijn geen voor de hand liggend alternatief beschikbaar voor de speekseltester of het bloedonderzoek. Mogelijk loont het om ontwikkelingen op dit vlak in het buitenland in de gaten te houden, met name ten aanzien van ontwikkelingen rondom *oral fluid analyses*. Ook voor het capaciteitsvraagstuk is geen eenvoudige oplossing te geven. Wellicht kunnen de verschillende eenheden meer van elkaars werkwijzen leren om te komen tot een slimme en/of gerichte inzet.

Tot slot wordt ook het geven van publieksvoorlichting of een campagne voor doelgroepen over rijden onder invloed van drugs gezien als een verbeterpunt. In deze voorlichting kan ook aandacht worden besteed aan de rol van het CBR en het feit dat rijden onder invloed van drugs zowel strafrechtelijke als bestuursrechtelijke consequenties kan hebben. Naast natuurlijk het gevaar dat rijden onder invloed van drugs met zich kan meebrengen voor de bestuurder en medeweggebruikers. Of dergelijke voorlichting of campagne effect sorteert is op voorhand niet met zekerheid te zeggen.

Bijdrage aan de verkeersveiligheid

Ten opzichte van voor de effectivering van de WVV artikel 8 lid 5 is er een continue en fikse toename op diverse onderdelen van het proces: het aantal positieve speekseltesters en PMT's, het aantal bloedonderzoeken, het aantal zaken waarin drugsgebruik is bevestigd, het aantal PV's waarbij de politie artikel 8 lid 5 ten laste heeft gelegd, het aantal strafbeschikkingen en sancties en tot slot het aantal opgelegde civiele maatregelen (onderzoeken rijgeschiktheid). In theorie kan dan ook worden verwacht dat de aanpak van drugs in het verkeer op onderdelen bijdraagt aan een verbeterde verkeersveiligheid.

We zijn echter terughoudend met uitspraken over het effect van de aanpak van drugs in het verkeer op de verkeersveiligheid in de praktijk. Het gebruik van drugs in het verkeer wordt niet gemonitord. Het is niet bekend of minder vaak dan voorheen onder invloed van drugs wordt deelgenomen aan het verkeer. En, in het geval dat dat zo is, wat daarvoor dan de redenen zijn. Zijn bestuurders minder snel met drugs achter het stuur gekropen, zijn bestuurders die geneigd zijn dit te doen van de weg af gehaald en/of zijn daarvoor andere redenen? Hetzelfde geldt voor het aantal verkeersongevallen waarbij drugs in het spel is: het is niet bekend of minder vaak dan voorheen ongevallen plaatsvinden door rijden onder invloed en wat daarvoor dan de redenen zijn. Daarbij merken we op dat het aantal afgenomen speekseltesters en PMT's onbekend is. Er kan op dit moment dan ook geen conclusie worden getrokken over de inzet door de ketenpartners en (daarmee) de daadwerkelijke bijdrage van Artikel 8 lid 5 aan de verkeersveiligheid. Daarbij zijn er vele andere factoren die samenhangen met rijden onder invloed van drugs.

Conclusie

Alles overziend constateren we dat – na vijf jaar en niet zonder opstartproblemen – het proces rondom de aanpak van drugs in het verkeer redelijk tot goed verloopt. Bij alle partijen is het proces ingericht, hoewel opgelet dient te worden dat de aandacht niet weer verslapt, politie gemotiveerd blijft, scholing bij de politie weer wordt opgepakt en achterstanden worden weggewerkt. Op het moment van de huidige evaluatie worden speekseltesters gebruikt, zijn vrieskisten en transport geregeld, zijn er afspraken met artsen en verpleegkundigen, zijn er geaccrediteerde laboratoria aangewezen, is een nadere precisering gekomen van het besluit en ook heeft rechtsvorming plaatsgevonden.

Alle landelijke stakeholders zijn blij met de mogelijkheden die artikel 8 lid 5 biedt en zien vooruitgang in de aanpak van drugs in het verkeer. Er is een gestage toename van onder andere het aantal positieve afgenomen speekseltesters, het aantal ingezonden PV's waarbij de politie artikel 8 lid 5 WVV 1994 ten laste heeft gelegd, het aantal strafbeschikkingen en opgelegde sancties en het aantal bestuursrechtelijke maatregelen.

Desalniettemin kan het proces op onderdelen worden verbeterd door het aanpakken van knelpunten en moet blijvend worden nagedacht over een efficiënte inzet van artikel 8 lid 5 in relatie tot de opbrengsten. Dit laatste gezien het feit dat één op de drie speekseltesters niet resulteert in een positieve uitslag van bloedonderzoek, terwijl daarvoor door verschillende partijen inspanningen zijn geleverd en bestuurders zijn bevraagd.

Het lijkt daarbij voor de hand liggend de aanpak van drugs in het verkeer te bezien vanuit het bredere verkeersveiligheidsvraagstuk, waarbij ook kan worden gedacht aan de inzet van gerichte controle, voorlichting en educatieve maatregelen. De net ingevoerde Educatieve maatregel drugs (EMD) neemt op laatstgenoemde al een voorsprong. Andersoortig onderzoek is nodig om de verkeersveiligheid en de rol van drugs hierbij te meten.

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 410
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl
KvK 33176766
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oevers in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelvuldig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

Dienstverlening

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

Expertise

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.

