

AH 2624
2022Z05516

Antwoord van minister Harbers (Infrastructuur en Waterstaat), mede namens de ministers van Justitie en Veiligheid en voor Rechtsbescherming (ontvangen 4 mei 2022)

Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021-2022, nr. 2355

Vraag 1: Bent u bekend met de artikelen 130 tot en met 134a van de Wegenverkeerswet 1994 en de Regeling maatregelen rijvaardigheid en rijgeschiktheid 2011, op grond waarvan het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) verplicht is om te besluiten een rijgeschiktheidsonderzoek op te leggen en het rijbewijs te schorsen van beginnend bestuurders die blijkens een mededeling van de politie aan het verkeer deelnamen met een ademalcoholpercentage boven de toegestane hoeveelheid, hebben spookgereden, een poging tot zelfdoding hebben gedaan of door een lichamelijke of geestelijke aandoening niet goed in het verkeer functioneren?

Antwoord 1:
Ja.

Vraag 2: Hoe reflecteert u op het feit dat in een bezwaarprocedure tegen een besluit van het CBR van voornoemde strekking geen ruimte is voor de handelend ambtenaar om persoonlijke omstandigheden mee te nemen een belangenafweging, omdat de wettelijke regeling van dwingend rechtelijke aard is en hiertoe geen ruimte laat?

Antwoord 2:
Het toepasselijke wettelijk kader geeft inderdaad weinig ruimte voor een belangenafweging van een maatregel. En dat is vanuit de uitvoering door het CBR van bestuursrechtelijke handhaving van vergunningvereisten een logisch uitgangspunt van de regelgeving. Desondanks maakt het CBR binnen deze kaders gebruik van mogelijkheden om toch zijn handelswijze aan te passen op de voorliggende feiten en omstandigheden. Het CBR past de methode van passend contact met de overheid bij klachten, bezwaren en beroepszaken toe. In voorkomende gevallen wordt dan bekeken of er (juridische) mogelijkheden aanwezig zijn om bepaalde gevolgen van besluitvorming te verzachten of meer haalbaar te maken. Zo beschikt het CBR onder andere over beleid voor gespreide betaling van de kosten van educatieve maatregelen en voor het later in de tijd inplannen van cursussen zodat kan worden gespaard zonder dat het rijbewijs ongeldig wordt. Ook het op verzoek wijzigen van ingeplande cursussen wegens persoonlijke omstandigheden die deelname op het geplande moment niet mogelijk maken of het versneld laten doorlopen van cursussen vanwege langdurig verblijf in het buitenland behoren tot de mogelijkheden

die het CBR toepast. Wetgeving sluit de toepassing van meer menselijke maat dus niet geheel uit.

Dat in artikel 130 en verder van de Wegenverkeerswet 1994 weinig ruimte is gelaten voor een belangenafweging vloeit voort uit het belang van heldere kaders ten behoeve van handhaving van de algemene verkeersveiligheid. Het is aan het CBR om te beoordelen of de voorliggende feiten en omstandigheden leiden tot de oplegging van een maatregel en waar nodig en mogelijk menselijke maat toe te passen.

In mijn antwoord op vraag 6 ga ik in op de mogelijkheden die het CBR meer in het algemeen heeft op grond van het evenredigheidsbeginsel om in bepaalde gevallen van strikte toepassing van de Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid 2011 (RMRG) af te zien.

Vraag 3: Hoe reflecteert u op het feit dat de bestuursrechter in het geval van een beroepsprocedure eveneens weinig ruimte wordt gelaten om persoonlijke omstandigheden mee te nemen in een belangenafweging, omdat de wettelijke regeling van dwingend rechtelijke aard is?

Antwoord 3:

Vanuit de scheiding der machten kan ik enkel met gepaste afstand reflecteren op de vermeende ruimte van de bestuursrechter. Net als het CBR beoordeelt de rechter het van toepassing zijnde wettelijke kader. Hij zal moeten bepalen of het CBR terecht tot een juridisch juist besluit is gekomen, met inachtneming van het wettelijk kader en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Vraag 4: Acht u het proportioneel dat naast de strafrechtelijke boete, ook een bestuurlijke maatregel opgelegd wordt door het CBR en dat de kosten hiervan gezamenlijk kunnen oplopen tot duizenden euro's?¹

Antwoord 4:

De minister van Justitie en Veiligheid is verantwoordelijk voor het stelsel van de strafrechtelijke verkeershandhaving. Het Openbaar Ministerie en de rechtspraak kunnen de verkeersovertreder een sanctie opleggen. Het doel is de bestuurder te bestraffen voor de overtreding of het misdrijf dat hij of zij heeft begaan.

Het CBR is zoals gemeld verantwoordelijk voor de bestuursrechtelijke verkeershandhaving van de rijbewijsvergunning. Het CBR toetst of verkeersdeelnemers voldoen aan de vergunningsvoorwaarden van een rijbewijs en kan deze met het oog op de verkeersveiligheid intrekken. Daarnaast wordt met educatieve maatregelen gedragsbeïnvloedende voorlichting geboden om recidive vanuit het belang van de verkeersveiligheid

¹ CBR, 2022, 'Tarieven CBR', <https://www.cbr.nl/nl/service/nl/tarieven.htm>

te voorkomen. De doelen van het bestuursrecht en het strafrecht zijn daarmee verschillend.

Het CBR is een tariefgestuurde organisatie. De tarieven worden door de burger betaald, met uitzondering van één CBR-product waarvan de helft van de kosten worden betaald door het departement (vorderingenonderzoek medisch/rijvaardigheid). Het staat dan ook buiten discussie dat de CBR-maatregelen impact hebben op de burger die een maatregel opgelegd krijgt. Zowel het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat als het CBR streven naar financiële proportionaliteit in de tarifiering van de bestuursrechtelijke handhaving.

Binnen juridische kaders kan het CBR in noodzakelijke gevallen bekijken of er mogelijkheden zijn om bepaalde gevolgen van de besluitvorming te verzachten zoals het eerdergenoemde voorbeeld van het gespreid kunnen betalen van de educatieve maatregelen.

Vraag 5: Bent u bekend met gevallen waarin het gebrek aan ruimte voor een belangenafweging en toepassen van de menselijke maat heeft geleid tot het opleggen van besluiten waarvan de nadelige gevolgen voor de belanghebbenden onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen?

Antwoord 5:

Het CBR inventariseert of er gevallen bekend zijn en in hoeverre dit te relateren is aan de noodzaak voor meer ruimte in de regelgeving of de uitvoeringsruimte. Het CBR is verzocht dit in een knelpuntenbrief aan IenW op te stellen. In het tweede kwartaal van dit jaar verwacht IenW deze brief van het CBR. Deze brief zal ook met de Kamer gedeeld worden.

Vraag 6: Hoe bezieet u het voorgaande in het licht van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer specifiek artikel 3:4 van de Algemene Wet Bestuursrecht, waaruit blijkt dat het bestuursorgaan rechtstreeks de bij het besluit betrokken belangen afweegt?

Antwoord 6:

Bij de totstandkoming van de WVV1994 en de RMRG heeft de wetgever in formele zin, respectievelijk de minister, een afweging gemaakt tussen het belang van de verkeersveiligheid dat gemoeid is met de betreffende maatregelen en de nadelige effecten van de maatregelen voor betrokkenen. Gelet op de verkeersveiligheid is in de RMRG bepaald welke maatregelen het CBR in welke gevallen moet nemen. Een bestuursorgaan, dus ook het CBR, dient bij zijn besluitvorming de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen.² Hoewel de evenredigheid van de maatregelen is beoordeeld bij de vaststelling van de RMRG, kan het evenredigheidsbeginsel een grond

² Kamerstuk 29 362, nr. 282, p. 2-3.

vormen om in bepaalde gevallen van strikte toepassing van de regeling af te zien.

De huidige jurisprudentie biedt mogelijkheden voor het buiten toepassing laten van wetgeving, niet zijnde wetgeving in formele zin. Voor wat betreft de RMRG heeft de Afdeling al eens geoordeeld dat deze voor het alcoholslotprogramma onverbindend was.³ In die uitspraak was de Afdeling van oordeel dat de WVV1994 niet dwingt tot een regeling zonder afwegingsruimte, terwijl de regeling toen geen rekening hield met onevenredige uitkomsten. Of en onder welke omstandigheden een wettelijk voorschrift buiten toepassing kan worden gelaten, is niet op voorhand aan te geven. In haar uitspraak van 2 februari 2022 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak een kader uiteengezet voor de toetsing van de evenredigheid van een besluit door de bestuursrechter als sprake is van discretionaire bevoegdheden.⁴ De Afdeling noemt daarbij expliciet de exceptieve toetsing: de vraag of een wettelijk voorschrift, niet zijnde een wet in formele zin, strijdig is met hoger recht of beginselen, dan wel in het concrete geval buiten toepassing moet worden gelaten. Dit kader lijkt ook goed toepasbaar op de gebonden bevoegdheden in de RMRG.

Vraag 7: Hoe beziet u het voorgaande in het licht van het reflectierapport van de Raad van State van 19 november 2021 (Kamerstuk 35 510, nr. 91), waarin wordt geconcludeerd dat als de toepassing van de wet leidt tot knellende situaties voor burgers, de rechter moet bezien in hoeverre hardheid van de wet in concrete gevallen kan worden weggenomen of terug kan worden gebracht tot een proportioneel resultaat?

Antwoord 7:

Het kabinet waardeert en respecteert de overwegingen van de Raad van State in zijn reflectierapport 'Lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken' over de rol van de rechter in het geval dat de wet leidt tot knellende situaties voor burgers. Op zijn beurt heeft het kabinet aangegeven hoe het om wil gaan met de conclusies van het rapport 'Ongekend Onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag.⁵

Momenteel wordt gewerkt aan een aanpassing van de Awb om deze meer mensgericht te maken. Het kabinet overweegt diverse wijzigingen om de algemene beginselen van behoorlijk bestuur beter te borgen, ruimte voor maatwerk te vergroten en het burgerperspectief in de dienstverlening voorop te stellen.⁶ Daarbij wordt nagedacht over een voorziening in de Awb waarmee bestuursorganen, en daarmee indirect ook de bestuursrechter, in bepaalde gevallen van een dwingende bepaling van formeel recht kunnen afwijken. Dit

³ ABRvS 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:622.

⁴ ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 (drugspand Harderwijk).

⁵ Kamerstuk 35 510, nr. 4.

⁶ Kamerstuk 35 510, nr. 60, p. 8.

wordt de komende periode nader uitgewerkt, waarbij uitvoeringsorganisaties, de wetenschap en de bestuursrechtspraak worden betrokken.⁷

Uiterlijk voor de zomer zal de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de minister voor rechtsbescherming uw Kamer informeren over de hoofdlijnen van dit wetsvoorstel, waarbij tevens wordt ingegaan op het vervolg van het onderzoek naar hardvochtige effecten van wetten en regels ter uitvoering van de motie Ploumen/Jetten.⁸ Tegen de achtergrond van dit hardvochtighedenonderzoek bekijk ik samen met het CBR of de WVV1994 dan wel de RMRG alsnog moet worden aangepast om het CBR meer beslissingsvrijheid te geven. Bij eventuele aanpassingen dient ook rekening te worden gehouden met de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van burgers, de verkeersveiligheid en de uitvoerbaarheid van de WVV1994.

Vraag 8: Kunt u uiteenzetten tegen welke knellende wet- en regelgeving het CBR mogelijk nog meer aanloopt die goede dienstverlening aan burgers in de weg staat, middels een knelpuntenbrief opgesteld door het CBR, zoals ook het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) (Kamerstuk 2021D27609) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) (Kamerstuk 2021D27606) recentelijk aan de Tweede Kamer hebben doen toekomen?

Antwoord 8:

Het CBR is door IenW reeds verzocht een knelpuntenbrief op te stellen. In het tweede kwartaal van dit jaar verwacht IenW deze brief van het CBR en zal het ook met de Kamer worden gedeeld.

⁷ Bijlage bij Kamerstuk 35 510, nr. 60, onderdeel 37.

⁸ Kamerstuk 35 510, nr. 24 en Kamerstuk 35 510, nr. 95.