

# Rapport

## **Alcohol in het verkeer: dat doe je geen tweede keer**

Over hoe het mis kan gaan als een alcoholslotprogramma wordt opgelegd terwijl er nog een strafrechtprocedure loopt

### **Oordeel**

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over het CBR en de CVOM gegrond.

**Datum: 13 november 2014**

**Rapportnummer: 2014/167**

## Inhoudsopgave

Introductie.....	3
Wat is de klacht? .....	4
Alcohol in het verkeer - strafrecht en bestuursrecht .....	4
_____ <i>Alcoholslotprogramma</i> .....	4
_____ <i>Strafrechtelijke procedure en recidive</i> .....	5
_____ <i>Samenloop</i> .....	5
Wat is er gebeurd? .....	6
Waarom een klacht bij de ombudsman? .....	7
Wat heeft de ombudsman gedaan? .....	8
Ontwikkelingen tijdens het onderzoek.....	8
Informatiemateriaal van het CBR .....	9
De reacties op de klacht.....	10
Ten aanzien van de informatieverstrekking	
Ten aanzien van de registratie en afstemming	12
Tijdslijn .....	15
Wat is het oordeel van de ombudsman.....	16
Ten aanzien van de informatieverstrekking	
Ten aanzien van de registratie en afstemming	18
Conclusie.....	20
Slotbeschouwing en aanbevelingen.....	20
Achtergrond.....	23

## **INTRODUCTIE**

**Verzoeker is voor de tweede keer in korte tijd aangehouden voor rijden onder invloed. De eerste keer is hem door het openbaar ministerie een straf opgelegd, een boete. De tweede keer moet hij voor de rechter komen. De rechter doet een paar maanden na de overtreding uitspraak. Hij veroordeelt verzoeker onder meer tot een onvoorwaardelijke ontzegging van zijn rijbevoegdheid voor een bepaalde tijd. Die tijd verstrijkt kort nadat de rechter uitspraak heeft gedaan.**

**Na de tweede overtreding heeft verzoeker ook bericht ontvangen van het CBR. Daarin staat dat hem een alcoholslotprogramma is opgelegd. Als hij daar aan mee doet, kan hij weer rijden, al is het met een alcoholslot in zijn auto. Verzoeker wil daar aan meedoen, want hij is van zijn auto afhankelijk voor zijn werk. Na de uitspraak van de rechter, laat hij dan ook een alcoholslot in zijn auto inbouwen. De ontzegging door de rechter is immers afgelopen.**

**Wat verzoeker dan echter niet weet, is dat zijn rijbewijs twee weken na de uitspraak van de rechter van rechtswege ongeldig is geworden. Dat komt omdat hij binnen vijf jaar twee keer in de fout is gegaan met alcohol in het verkeer; er is sprake van recidive.**

**Dit wordt hem allemaal pas achteraf duidelijk. Hij rijdt dan al twee maanden met het alcoholslot in zijn auto. En heeft daarvoor al heel veel kosten gemaakt...**

**Dit onderzoek van de ombudsman maakt twee dingen duidelijk. Allereerst dat de informatie die nu aan de burger wordt verstrekt, onvoldoende duidelijk is om een weloverwogen beslissing te kunnen nemen over (het moment van) deelname aan het alcoholslotprogramma. Daarnaast dat de betrokken overheidsinstanties hun werkwijze onvoldoende op elkaar hebben afgestemd.**

**Op beide punten ziet de ombudsman aanleiding voor een aanbeveling.**

## WAT IS DE KLACHT?

Verzoeker klaagt erover dat het CBR en de CVOM onzorgvuldig hebben gehandeld rond en na het opleggen van het alcoholslotprogramma, nu er sprake was van samenloop van het alcoholslotprogramma met een strafrechtelijke procedure. Hij klaagt met name over de gebrekkige informatieverstrekking en onderlinge samenwerking en afstemming door beide instanties.

Voordat wordt ingegaan op wat er in deze zaak precies is gebeurd, wordt hieronder eerst kort een algemeen kader geschetst. Daarin wordt, voor zover relevant voor deze zaak, een toelichting gegeven op het alcoholslotprogramma, de strafrechtelijke procedure en de mogelijke consequenties van samenloop daarvan.

## ALCOHOL IN HET VERKEER – STRAFRECHT EN BESTUURSRECHT

Als iemand met alcohol op in het verkeer wordt betrapt kan dat verschillende gevolgen hebben. Er kan een alcoholslotprogramma worden opgelegd door het CBR. Dat is een bestuursrechtelijke maatregel. Daarnaast kan echter voor dezelfde overtreding ook een strafrechtelijke procedure worden gestart.

### *Alcoholslotprogramma*

Op 1 december 2011 is het alcoholslotprogramma (ASP) in werking getreden<sup>1</sup>. Het is een bestuursrechtelijke maatregel die moet worden opgelegd aan bestuurders die in het verkeer worden aangehouden met een bepaald promillage<sup>2</sup>. Deelname aan het ASP duurt ten minste twee jaar. Het betekent dat iemand onder voorwaarden kan rijden in een auto waar een alcoholslot is ingebouwd. De totale kosten bij deelname bedragen naar schatting vier- à vijfduizend euro<sup>3</sup>.

Het ASP wordt opgelegd met een beslissing van het CBR. Het rijbewijs wordt met het opleggen van het ASP ongeldig vanaf de zevende dag na dagtekening van het besluit<sup>4</sup>. Iemand kan er voor kiezen meteen deel te nemen aan het ASP. Hij kan die beslissing ook uitstellen. Als hij besluit niet deel te nemen, blijft het rijbewijs vijf jaar lang ongeldig. Voor het opleggen van het ASP zijn kosten verschuldigd, ongeacht of iemand vervolgens ook aan het ASP gaat deelnemen. De bestuurder moet die kosten binnen een aantal weken na de beslissing aan het CBR betalen.

<sup>1</sup> Geregeld in de artikelen 132b-132d Wegenverkeerswet 1994 (WVV 1994) en uitgewerkt in onder meer de Regeling maatregelen rijvaardigheid en rijgeschiktheid en het Reglement Rijbewijzen

<sup>2</sup> Tussen 1,3 en 1,8; voor beginnende bestuurders is dit tussen de 1,0 en 1,8

<sup>3</sup> Er moet ruim duizend euro aan het CBR worden betaald, de rest betreft kosten voor inbouw, huur, uitlezen, uitbouw

<sup>4</sup> Artikel 132b lid 2 jo. 132 lid 4 WVW 1994

Voordat degene aan wie een ASP is opgelegd daar aan mee kan doen, moet hij achtereenvolgens aan een aantal voorwaarden voldoen<sup>5</sup>:

- Hij moet de kosten aan het CBR betalen. Daarbij gaat het behalve om de bovengenoemde kosten voor het opleggen van de beslissing, ook om de (eerste termijn van de) kosten van het uitvoeren van het programma. Dat zijn de kosten voor de begeleiding door het CBR en de deelname aan het motivatieprogramma.
- Hij moet zich bij het CBR aanmelden voor het motivatieprogramma, een cursus die men in het kader van het alcoholslotprogramma verplicht moet volgen.
- Daarnaast moet hij, op vertoon van het betalingsbewijs, het alcoholslot laten inbouwen.
- Zijn oude rijbewijs moet worden ingeleverd bij het CBR.

Als dit alles is gebeurd, geeft het CBR een verklaring van geschiktheid met code 103 af<sup>6</sup>. Daarna kan het rijbewijs met code 103 bij de gemeente worden aangevraagd.

### ***Strafrechtelijke procedure en recidive***

Behalve deze bestuursrechtelijke procedure, kan er voor alcohol-gerelateerde overtredingen in het verkeer ook een strafrechtelijke procedure worden gestart. De politie is in bepaalde gevallen gehouden het rijbewijs in te vorderen. Het OM kan vervolgens het rijbewijs inhouden. Het OM bepaalt ook of het zelf een straf oplegt, via een strafbeschikking, of dat de zaak voor de rechter moet komen.

Door een strafbeschikking of onherroepelijke rechterlijke veroordeling kan het rijbewijs van rechtswege ongeldig worden op grond van de zogenoemde recidiveregeling (artikel 123b Wegenverkeerswet 1994, zie Achtergrond). Deze regeling geldt vanaf 1 juni 2011 voor degene die betrapt wordt voor het rijden met alcohol op. Wie binnen vijf jaar na een eerdere onherroepelijke veroordeling of strafbeschikking opnieuw wordt betrapt met een bepaald promillage<sup>7</sup> raakt het rijbewijs van rechtswege kwijt. Als een rijbewijs ongeldig wordt vanwege recidive, dan kan men alleen weer in het bezit komen van een nieuw rijbewijs door opnieuw rijexamen te doen.

De strafbeschikkingen en uitspraken die voor de recidiveregeling meetellen worden door het Openbaar Ministerie in de justitiële documentatie (het strafblad) bijgehouden met een puntensysteem. Elke strafbeschikking of veroordeling levert een punt op. Bij het tweede punt is men het rijbewijs kwijt.

### ***Samenloop***

Op bepaalde momenten kan er sprake zijn van samenloop tussen de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke procedures. De straffen die in de strafrechtelijke procedure worden opgelegd kunnen ook gevolgen hebben voor de (mogelijke) deelname aan het alcoholslotprogramma.

<sup>5</sup> Artikel 103 lid 2 Reglement Rijbewijzen

<sup>6</sup> De code verwijst naar het artikel waarop dit is gebaseerd: artikel 103 Reglement Rijbewijzen.

<sup>7</sup> Hoger dan 1,3

Zo kan men niet aan het ASP deelnemen zolang er een onvoorwaardelijke ontzegging van de rijbevoegdheid door de strafrechter is opgelegd. Evenmin is deelname aan het ASP mogelijk zodra het rijbewijs van rechtswege ongeldig is vanwege recidive. Als men op het moment van ongeldig worden al was begonnen met het ASP, dan moet men daar dus mee stoppen. Wil men in dat geval binnen de periode van vijf jaar na het opleggen van het ASP weer mogen rijden, dan kan dat alleen door opnieuw rijexamen te doen en vervolgens opnieuw te starten met het ASP. Dit betekent dat het hele programma opnieuw start en alle kosten die met het ASP samenhangen, met uitzondering van de kosten van het opleggen van het ASP, opnieuw moeten worden betaald.

### **WAT IS ER GEBEURD?**

Op 8 juni 2012 wordt verzoeker door de politie staande gehouden. Hij blijkt met te veel alcohol op auto te hebben gereden. Het CJIB biedt hem een strafbeschikking aan die hij betaalt. Er wordt in het kader van de recidiveregeling een eerste punt op de justitiële documentatie van verzoeker geregistreerd.

Op 21 september 2012 wordt verzoeker bij een alcoholcontrole staande gehouden. De politie constateert opnieuw een te hoog alcoholpromillage bij hem. Gelet op de hoogte van het promillage vordert de politie het rijbewijs in en besluit de officier van justitie zijn rijbewijs voor de duur van zes maanden in te houden<sup>8</sup>.

Naar aanleiding van de staande houding op 21 september 2012 gaan er twee procedures naast en door elkaar lopen.

#### *Alcoholslotprogramma*

Het CBR stuurt verzoeker op 5 november 2012 een beslissing en een folder. In de beslissing verklaart het CBR verzoekers rijbewijs ongeldig en legt het hem een ASP op. De folder bevat informatie over het ASP.

Verzoeker betaalt de kosten van het ASP. Op 22 november 2012 stuurt het CBR hem daarop het bericht dat hij zich kan aanmelden voor het motivatieprogramma en het alcoholslot kan laten inbouwen. Dat laatste doet hij op 7 december 2012. In de tussentijd vraagt het CBR bij de CVOM (Centrale Verwerking Openbaar Ministerie) verzoekers oude rijbewijs op.

Het CBR stuurt verzoeker op 10 december 2012 een brief. Daarin geeft het aan dat hij aan alle voorwaarden heeft voldaan om in het bezit te komen van het rijbewijs met code 103 en dat het daarom een verklaring van geschiktheid heeft geregistreerd in het rijbewijzenregister. Hij kan vanaf één werkdag na dagtekening van de brief bij de gemeente een rijbewijs met code 103 aanvragen. Op 12 december 2012 vraagt verzoeker bij de gemeente een rijbewijs aan met code 103. Als hij dat op 18 december 2012 ontvangt, start hij met het ASP.

---

<sup>8</sup> Artikel 164 lid 2 onder a en artikel 164 lid 4 WVV 1994

Ruim een half jaar later, op 5 juli 2013 stuurt het CBR verzoeker een besluit. Daarin verklaart het zijn rijbewijs (met code 103) ongeldig. Als reden wordt genoemd dat hij niet voldoende heeft meegewerkt aan het alcoholslotprogramma doordat zijn rijbewijs ongeldig is geworden "op grond van artikel 123 b van de wet" (de recidiveregeling; N.o.). In de brief wordt hij geïnformeerd over de gevolgen van de beslissing en de voorwaarden om opnieuw aan het ASP te kunnen meedoen.

#### *Strafrechtelijke procedure*

Op 18 oktober 2012 stuurt de CVOM verzoeker een dagvaarding. Hij moet op 9 november 2012 bij de politierechter verschijnen. De politierechter veroordeelt hem tijdens die zitting onder meer tot zes maanden ontzegging van de rijbevoegdheid, waarvan twee maanden onvoorwaardelijk. Die onvoorwaardelijke ontzegging is op 20 november 2012 verlopen omdat de periode waarin het rijbewijs door de officier van justitie was ingehouden in mindering wordt gebracht op de duur van de ontzegging. Op 27 november 2012 stuurt de CVOM verzoeker een brief waarin staat dat de inhouding van zijn rijbewijs is verlopen en dat het rijbewijs op verzoek van het CBR naar het CBR is gestuurd.

Op 11 december 2012 stuurt de CVOM hem een brief. De CVOM noemt daarin de veroordeling door de politierechter op 9 november 2012. Ze geeft aan dat dat vonnis op 23 november 2012 onherroepelijk is geworden. En schrijft dan:

"Hierbij deel ik u mede dat uw rijbewijs als gevolg van deze veroordeling ongeldig is geworden op basis van artikel 123b van de Wegenverkeerswet 1994. De ongeldigheid is ingegaan op de hiervoor vermelde datum van onherroepelijkheid.

Uw rijbewijs is ongeldig geworden, omdat u al vaker onherroepelijk bent gestraft voor een alcoholgerelateerd verkeersmisdrijf."

Ook wordt aangegeven dat hij het rijbewijs moet inleveren bij de RDW, omdat hij anders een strafbaar feit begaat en een boete kan krijgen. Mocht zijn rijbewijs bij de politie of het Openbaar Ministerie zijn, dan zal de CVOM zorgen dat het naar de RDW wordt doorgestuurd. Tot slot geeft de CVOM aan, dat hij geen motorrijtuigen mag besturen zolang hij geen nieuw rijbewijs heeft gehaald.

#### **WAAROM EEN KLACHT BIJ DE OMBUDSMAN?**

Verzoeker geeft aan dat hij zich tot de ombudsman heeft gewend omdat hij vindt dat de procedures bij samenloop niet transparant en voor de gemiddelde burger bijna niet te begrijpen zijn. Hij stelt dat er sprake is van gebrekkige informatievoorziening en tegenstrijdige acties van de CVOM en het CBR en dat daardoor bij hem verwarring is ontstaan. Hij wist niet dat zijn rijbewijs ongeldig kon worden verklaard als gevolg van het onherroepelijk worden van de uitspraak van de politierechter. Hij stelt onder meer dat bij hem tijdens de politierechterzitting de indruk is ontstaan dat hij zijn rijbewijs terug zou krijgen. Allereerst doordat toen is aangegeven dat het rijbewijs zo snel mogelijk naar het CBR zal worden gestuurd. Maar ook omdat de ongeldigheid vanwege recidive toen niet aan de orde is geweest. Hij dacht dat het bericht van de CVOM van 11 december 2012

betrekking had op zijn oude rijbewijs, niet het rijbewijs met code 103. In dat bericht staat ook geen rijbewijsnummer vermeld. Als hij eind januari 2013 een scooter op zijn naam wil zetten wordt hem namelijk gezegd dat zijn rijbewijs niet geldig zou zijn. Hij doet daarop mondeling navraag bij de CVOM en dan wordt hem pas duidelijk dat zijn rijbewijs ongeldig is. Hij weet dat hij fout is geweest door met alcohol op te rijden, maar hij was heel blij met de kans die hem geboden werd om met het ASP door te kunnen rijden. Hij is van zijn auto afhankelijk voor zijn werk. De overheid is voor hem één overheid. Hij vindt het dan ook onbegrijpelijk dat hij op 12 december 2012 van de ene overheidsinstantie een nieuw rijbewijs krijgt, terwijl dat rijbewijs volgens een bericht van 11 december 2012 van een andere overheidsinstantie ongeldig zou zijn.

### **WAT HEEFT DE OMBUDSMAN GEDAAN?**

De ombudsman heeft naar aanleiding van deze klacht drie instanties aangeschreven. Allereerst het CBR, dat verantwoordelijk is voor het opleggen en uitvoeren van het ASP. Daarnaast de minister van Veiligheid en Justitie, die verantwoordelijk is voor de CVOM. De CVOM heeft een rol bij de strafrechtelijke procedure en de uitvoering van de recidiveregeling. Tot slot de RDW, die het Rijbewijzenregister beheert.

Aan die drie instanties is gevraagd om op de klacht te reageren en een toelichting te geven op de gang van zaken en hun handelwijze. De vragen die zijn gesteld hadden specifiek betrekking op

- 1) de informatieverstrekking door de instanties
- 2) de registratie en afstemming van hun handelwijze

De RDW en het CBR hebben in 2013 (in oktober resp. november) gereageerd. De reactie van de minister van Veiligheid en Justitie is pas eind juli 2014 ontvangen.

### **ONTWIKKELINGEN TIJDENS HET ONDERZOEK**

Terwijl het onderzoek door de ombudsman gaande was hebben zich nog de volgende relevante ontwikkelingen voorgedaan.

- **Verzoeker rijdt weer**

Verzoeker heeft het alcoholslot laten uitbouwen. Daarna heeft hij opnieuw zijn rijexamen gedaan. Na het behalen daarvan heeft hij het slot weer laten inbouwen en is hij opnieuw gaan deelnemen aan het ASP.

Ondertussen had hij bezwaar aangetekend tegen de ongeldigverklaring door het CBR op 5 juli 2013. Het CBR heeft dat bezwaar in januari 2014 afgewezen. Wel is er bij nieuwe deelname rekening gehouden met de bijzondere omstandigheden van dit specifieke geval. Verzoeker heeft de motivatiecursus niet (opnieuw) hoeven volgen en betalen en als startdatum voor het ASP is 18 december 2012 aangehouden.

Een vergoeding voor de kosten van de bezwaarprocedure is afgewezen.

- **Evaluatie en aanbevelingen ASP**



Op 29 januari 2014 heeft de minister van Infrastructuur en Milieu een brief aan de Tweede Kamer gestuurd. Zij kondigt daarin aan dat het CBR een plan van aanpak zal opstellen<sup>9</sup>. Aanleiding hiervoor zijn de aanbevelingen over de uitvoering van het alcoholslotprogramma die zijn gedaan in een tussenrapportage over de evaluatie van het ASP (28 mei 2013). De aanbevelingen zien onder meer op:

- het verbeteren van de communicatie richting de burger over het ASP,
- het verbeteren van de communicatie over de procedure in het ASP naar de deelnemers door de verschillende partijen en
- het optimaliseren van de onderlinge afstemming tussen de uitvoerende partijen.

## INFORMATIEMATERIAAL VAN HET CBR

In de reacties die de instanties in het kader van het onderzoek hebben gegeven wijzen ze onder meer op de informatie die door het CBR wordt verstrekt over het ASP en mogelijke samenloop met de recidiveregeling. Voordat die reacties worden besproken wordt daarom hieronder eerst aangegeven welke informatie het CBR verstrekt. Het gaat om de informatie die het CBR verstrekt bij het opleggen van een beslissing over het ASP, voor zover relevant voor dit onderzoek.

Degene aan wie een alcoholslot wordt opgelegd ontvangt daarover een brief van het CBR. In die brief staat onder meer het volgende:

### "Recidiveregeling

Sinds 1 juni 2011 is de recidiveregeling ingevoerd. Dit houdt in dat wanneer iemand binnen vijf jaar twee keer *door de strafrechter* (cursivering door N.o.) wordt veroordeeld voor het rijden onder invloed van alcohol, deze persoon het rijbewijs kwijt is en niet meer mag rijden. Het rijbewijs wordt dan van rechtswege ongeldig. Bij de tweede overtreding moet het promillage hoger dan 1,3 zijn. U moet in dit geval opnieuw rijexamen doen om weer opnieuw een rijbewijs te verkrijgen.

Als u verwacht dat uw rijbewijs van rechtswege ongeldig zal worden in het kader van de recidiveregeling, moet u zelf een inschatting maken of het zinvol is om aan het alcoholprogramma deel te nemen. U kunt namelijk niet meer aan het alcoholslotprogramma deelnemen als uw rijbewijs van rechtswege ongeldig geworden is. Wij kunnen u geen informatie verstrekken ten aanzien van het verloop van de strafrechtelijke procedure en/of eventuele te verwachten straffen. Voor vragen hierover moet u zich richten tot het onderdeel van het Openbaar Ministerie waar uw zaak in behandeling is (geweest)."

In de brief worden de data genoemd vóór wanneer de kosten voor het opleggen van het ASP en het eerste termijnbedrag voor de uitvoering van het ASP betaald moeten zijn. In de brief wordt ook aangegeven wat er gebeurt als iemand besluit niet deel te nemen aan

<sup>9</sup> Het plan van aanpak is inmiddels opgesteld en door de ombudsman ingezien, maar de uitvoering daarvan is op het moment van schrijven opgeschort. Dit omdat het CBR begin oktober 2014 heeft besloten het opleggen van ASP voorlopig aan te houden naar aanleiding van vragen van de Raad van State.

het ASP. Daarbij staat dat men het aan het CBR moet aangeven als men "op enig moment" alsnog wil deelnemen.

Met de brief wordt een folder meegestuurd met informatie over het ASP. Daarin wordt onder meer aangegeven wat het ASP inhoudt en wat de spelregels zijn. Het laatste hoofdstuk van de folder gaat over samenloop van het alcoholslotprogramma met een strafrechtelijke procedure. Het opleggen van de onvoorwaardelijke ontzegging van de rijbevoegdheid en het van rechtswege ongeldig verklaren van het rijbewijs worden daarin besproken. Ook worden de gevolgen besproken van het ongeldig worden van het rijbewijs door de recidiveregeling, zowel voor de situatie waarin men nog niet met het ASP was begonnen als voor de situatie waarin men daar al wel mee was begonnen. In een apart kader wordt men er met een nota bene op gewezen dat men zelf een inschatting moet maken of het zinvol is om aan het ASP deel te nemen als men verwacht dat het rijbewijs van rechtswege ongeldig wordt (vergelijkbaar met het bovengenoemde citaat uit de brief).

## **DE REACTIES OP DE KLACHT**

### **1. Ten aanzien van de informatieverstrekking**

#### ***Het CBR***

Het CBR vindt dat verzoeker voldoende is geïnformeerd om te kunnen beslissen over deelname aan het ASP. Ook vindt het CBR dat hij voldoende is geïnformeerd over het feit dat zijn rijbewijs ongeldig kon worden vanwege recidive. Het CBR wijst hierbij op de geciteerde passage in de brief van 5 november 2012 en de folder over het ASP. Daarin staat immers expliciet, aldus het CBR, dat iemand zijn rijbewijs kwijt is als hij binnen vijf jaar twee keer door de strafrechter wordt veroordeeld voor het rijden onder invloed van alcohol. Het CBR verwijst daarbij voor meer informatie over de strafprocedure en straf naar het OM, omdat het zelf niet op de hoogte is van alle aanhoudingen en eventuele veroordelingen.

Het CBR wijst erop dat het de eigen verantwoordelijkheid van de ASP-deelnemer is om te bepalen wanneer het zinvol is te starten met het ASP. Omdat samenloop voor iemand zeer ingrijpend en complex kan zijn, zou het CBR wel graag zien dat burgers al bij de eerste veroordeling door de strafrechter voor het rijden onder invloed van alcohol door de CVOM worden gewaarschuwd voor de recidiveregeling. Het CBR geeft aan dat het in gesprek is met de CVOM over uitbreiding van de recidiveregeling en betere afstemming daarbij tussen de processen van het CBR en de CVOM.

### ***De minister van Veiligheid en Justitie***

De minister vindt dat verzoeker op grond van de informatie van het CBR (hierboven geciteerd onder het kopje 'Recidiveregeling') had kunnen weten dat zijn rijbewijs door de uitspraak van de rechter ongeldig zou kunnen worden. Wel stelt de CVOM dat die informatie niet volledig is en voor betrokkenen als niet volstrekt duidelijk kan worden ervaren. Onherroepelijke strafbeschikkingen van de officier van justitie leveren namelijk ook een punt op in het kader van de recidiveregeling. Als een burger kort daarna wordt veroordeeld door de strafrechter en het vonnis onherroepelijk wordt, levert dit het tweede punt op.

De minister vindt de verwijzing van het CBR naar het OM voor informatie over strafrechtelijke procedure niet zinvol. Het OM kan namelijk niet vooruitlopen op het uiteindelijke rechterlijke oordeel. Gelet op de complexiteit van de regelgeving lijkt eerder een verwijzing naar het Juridisch Loket op zijn plaats. Niettemin vindt hij dat van verzoeker had mogen worden verwacht dat hij na de brief van het CBR van 5 november 2012 zelf had geïnformeerd of hij onder de recidiveregeling zou kunnen vallen. Hij was immers binnen korte tijd tweemaal aangehouden voor het rijden onder invloed.

De CVOM informeert een verdachte of veroordeelde van een alcohol-gerelateerd verkeersmisdrijf niet over de mogelijke samenloop met het ASP, over de mogelijke toepassing van recidiveregeling en over consequenties daarvan. Dat doet de CVOM niet omdat het CBR betrokkenen al informeert bij het opleggen van het ASP.

De CVOM heeft verzoeker vóór het onherroepelijk worden van de uitspraak niet geïnformeerd over de mogelijkheid dat de recidiveregeling van toepassing zou kunnen zijn. Dit is niet gebruikelijk. Een veroordeelde maakt zelf de keus of hij een vonnis gaat aanvechten. Als hij dat niet doet zal het OM hem over het gevolg (ongeldigheid) informeren. Daarnaast registreert het OM de ongeldigheid in het rijbewijzenregister. Degenen die toegang hebben tot dat register, kunnen de informatie daaruit halen (handhavers, RDW, gemeente, CBR).

Het OM informeert een veroordeelde naar aanleiding van een eerste veroordeling of strafbeschikking ook niet over het feit dat die heeft geleid tot een eerste punt. Dit, omdat aan het eerste punt op zich nog niet het rechtsgevolg van ongeldigheid kan worden verbonden.

### ***De RDW***

De RDW wijst erop dat het CBR het ASP oplegt en begeleidt. Het CBR verstrekt daarom de informatie daarover, over mogelijke samenloop en over de consequenties van recidive. Verder geeft de RDW aan dat het ministerie van I&M en van V&J in overleg zijn over de informatieverstrekking van het eerste punt dat iemand krijgt bij alcohol-gerelateerde overtredingen.

## **2. Ten aanzien van de registratie en afstemming**

**Het CBR**

Het CBR heeft voorafgaand aan de afgifte van de verklaring van geschiktheid op 10 december 2012 een controle uitgevoerd in het rijbewijsregister. Dit, om na te gaan of er op dat moment een ongeldigverklaring van rechtswege stond geregistreerd of dat er sprake was van een strafmaatregel die nog niet was beëindigd. Dat was niet zo. Na afgifte van de verklaring van geschiktheid heeft het CBR het rijbewijsregister niet meer geraadpleegd.

De datum van aanvraag van een rijbewijs (in dit geval 12 december 2012) wordt op het rijbewijs vermeld als datum van afgifte. De daadwerkelijke afgifte vindt een aantal werkdagen later plaats.

Op 13 december 2012 heeft de RDW in opdracht van de CVOM in het rijbewijsregister geregistreerd dat het rijbewijs van rechtswege ongeldig was. Op 18 december 2012 heeft verzoeker zijn rijbewijs met code 103 opgehaald bij de gemeente. Die datum is automatisch de startdatum van het ASP. Het CBR controleert dan niet of er een nieuwe ongeldigverklaring is geregistreerd.

Het CBR heeft pas op 24 mei 2013 een overzicht van de RDW ontvangen waarin werd aangegeven dat de recidiveregeling op verzoeker van toepassing is. Naar aanleiding daarvan heeft het op 5 juli 2013 de beslissing over de beëindiging van de ASP genomen.

**De minister van Veiligheid en Justitie**

Toen de CVOM op 11 december 2012 de brief aan verzoeker stuurde over de ongeldigheid van zijn rijbewijs, kon zij niet zien dat het ASP was opgelegd. De CVOM kon wel in het systeem zien dat het CBR een vordering had gedaan, maar de reden staat daar niet in vermeld.

Verzoeker heeft na de brief van 11 december 2012 nog kunnen deelnemen aan het ASP doordat het ASP op die datum nog niet was gestart en de ongeldigheid pas op 13 december 2012 in het Rijbewijsregister is geregistreerd. De brief van 11 december 2012 over de ongeldigverklaring wordt opgemaakt in het geautomatiseerde computersysteem van het OM (GPS). Door het opmaken van de brief gaat er een digitaal bericht uit naar het Rijbewijsregister. Als gevolg van problemen met het berichtenverkeer is de ongeldigheid in deze kwestie voor het eerst op 13 december 2012 in het Rijbewijsregister geregistreerd. Als de ongeldigheid op 11 december 2012 geregistreerd had kunnen worden in het rijbewijsregister dan had verzoeker niet mee kunnen doen aan het ASP. Die registratie had voor de ambtenaar bij de gemeente namelijk een blokkade betekend voor afgifte van het rijbewijs met code 103. De registratieproblemen bij CVOM zijn inmiddels opgelost. Er is sprake geweest van een ongelukkige samenloop van omstandigheden en technische problemen.

De CVOM controleert niet of het rijbewijs ook bij de RDW wordt ingeleverd na de ongeldigverklaring van rechtswege. De CVOM ziet daarin voor zichzelf geen rol.

De minister geeft aan dat er overleg gaande is tussen de CVOM en het CBR over de afstemming en samenwerking bij samenloop en verwijst hiervoor naar de reactie van het

CBR in dit onderzoek van de Nationale ombudsman. Hij wijst er verder op dat problemen die voortvloeien uit het samenlopen van procedures een gevolg zijn van de keuzen die de wetgever heeft gemaakt. De procedure in het bestuursrecht is ingericht op het mobiel blijven met een personenauto onder gecontroleerde omstandigheden (ASP), terwijl in het strafrecht is gekozen voor repressief beleid.

Het CBR en de CVOM zijn doordrongen van het feit dat de samenloop in deze tot een ongelukkige samenloop kan leiden. Om die reden heeft het OM de strafvorderingsrichtlijn rijden onder invloed per 1 januari 2014 aangepast, waardoor de duur van de samenloop is verkort<sup>10</sup>. Daarnaast wijst de minister op het plan van aanpak dat het CBR moet opstellen naar aanleiding van de aanbevelingen die zijn voortgevloeid uit een tussenrapportage over het ASP. Die aanpak richt zich met name op de verbetering van communicatie aan de burger over het ASP, verbetering van de communicatie over de procedures in het ASP naar de deelnemers op verschillende momenten en door verschillende partijen en optimalisering van onderlinge afstemming tussen betrokken partijen.

De minister gaat er van uit dat met deze maatregelen een samenloop als in de onderhavige zaak niet meer zal voorkomen.

### ***De RDW***

Op het moment van aanvraag van het rijbewijs door verzoeker bij de gemeente, was de ongeldigheid vanwege het ASP bij het CBR geregistreerd. Een dag na de aanvraag is de ongeldigheid in het kader van recidive geregistreerd in het rijbewijzenregister. Toen het rijbewijs werd uitgereikt door de gemeente, op 18 december 2012, had de gemeente de melding moeten krijgen dat dit niet mogelijk is in het kader van de ongeldigheid. De RDW heeft de afdeling ICT gevraagd te onderzoeken hoe het mogelijk was dat hier uitreiking wel mogelijk was, opdat dit in de toekomst kan worden voorkomen. In een nagezonden reactie geeft de RDW aan dat naar aanleiding van dat onderzoek de controles zijn aangepast opdat een situatie als deze zich niet meer kan voordoen.

De uitwisseling van gegevens van ongeldigheid in het kader van recidive is gestart in juni/juli 2013. Dit verklaart waarom het CBR pas in juli 2013 verzoeker heeft geïnformeerd dat het ASP stop wordt gezet vanwege de ongeldigheid van het rijbewijs.

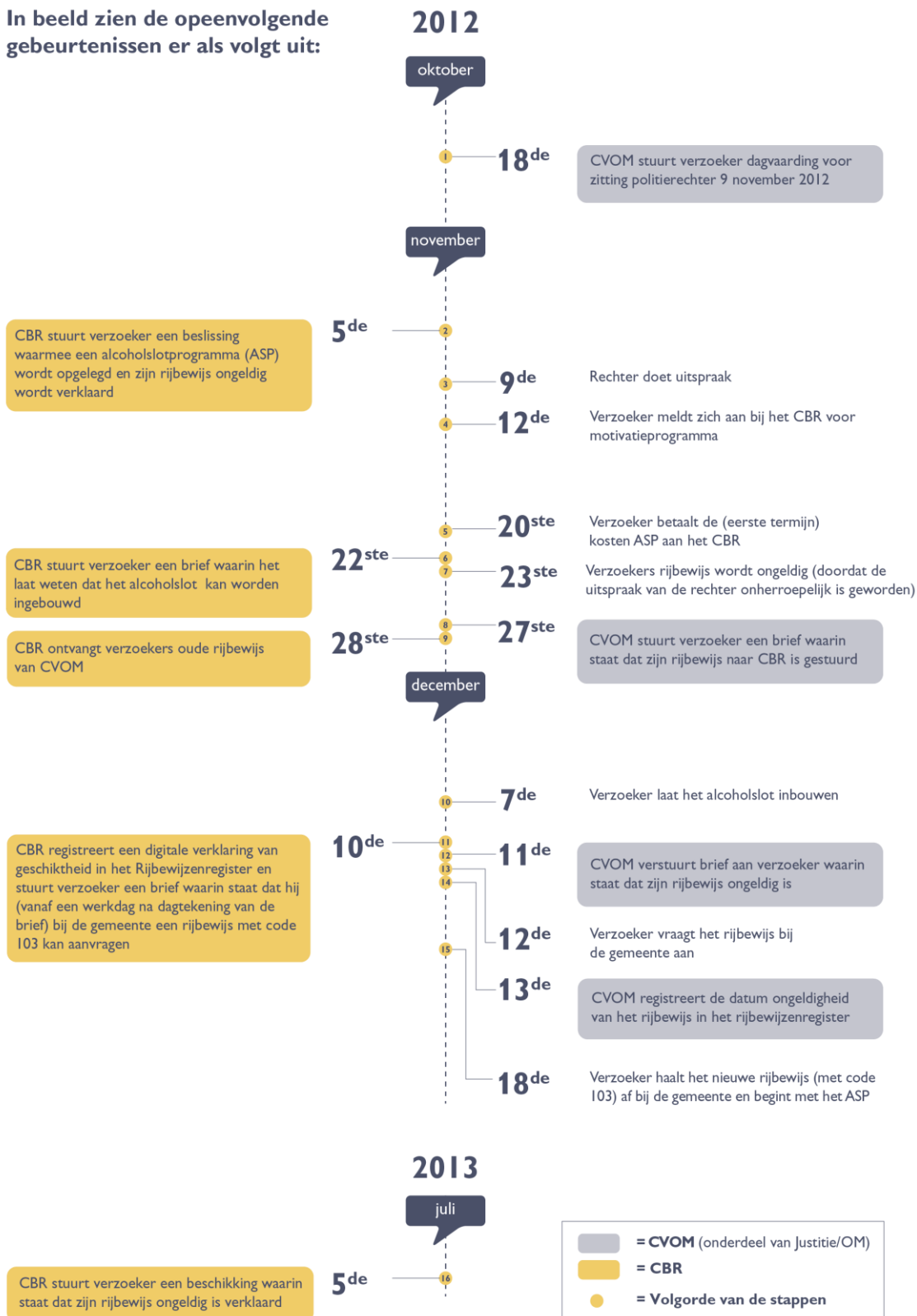
Het inleveren van het rijbewijs wegens recidive wordt niet gecontroleerd door de RDW.

---

<sup>10</sup> Dit houdt in dat het OM in zaken die zich lenen voor het opleggen van een ASP, zowel in het kader van strafvordering als een strafbeschikking, naast een geldboete een onvoorwaardelijke ontzegging van de rijbevoegdheid van (slechts) twee maanden vordert of oplegt. De achtergrond hiervan is dat het CBR vanaf de pleegdatum ongeveer twee maanden nodig heeft om het ASP op te leggen en het rijbewijs ongeldig te verklaren. Nadat het OM het rijbewijs deze twee maanden heeft ingehouden, kan het het rijbewijs op grond van artikel 164 lid 6 WvW 1994 doorsturen naar het CBR. Vervolgens kan de betrokkene dan deelnemen aan het ASP (hetgeen niet zou kunnen als het rijbewijs langer zou worden ingehouden).

Het CBR en de CVOM hebben beide de mogelijkheid om het rijbewijsregister te raadplegen.

In beeld zien de opeenvolgende gebeurtenissen er als volgt uit:



## WAT IS HET OORDEEL VAN DE OMBUDSMAN?

In dit rapport gaat het er om of de informatie die de betrokken instanties in dit soort situaties aan betrokkenen verstrekken voldoende duidelijk is en of zij hun werkwijze ook voldoende op elkaar hebben afgestemd.

### **1. Ten aanzien van de informatieverstrekking**

Het vereiste van goede informatieverstrekking houdt in dat de overheid ervoor zorgt dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf. Als een overheidsinstantie ook informatie aan de burger verstrekt over een regeling die niet door haarzelf maar door een andere overheidsinstantie wordt uitgevoerd, impliceert dit vereiste dat tussen beide instanties wordt afgestemd welke informatie precies wordt verstrekt opdat deze correct is. Dit is des te belangrijker als het gaat om informatie die de burger nodig heeft om een beslissing te kunnen nemen die vergaande consequenties voor hem kan hebben.

Er is in deze zaak sprake van samenloop van het ASP met een strafrechtelijke procedure. Nadat het strafrechtelijk traject was afgerond bleek het rijbewijs op grond van de recidiveregeling van rechtswege ongeldig. Verzoeker had toen al alle stappen gezet die nodig waren om aan het ASP te kunnen deelnemen, waaronder het laten inbouwen van een alcoholslot in zijn auto en het aanvragen van een rijbewijs met code 103.

Als er een ASP wordt opgelegd, moet de burger een beslissing nemen over deelname. Loopt er op dat moment nog een strafrechtelijke procedure, dan heeft hij grofweg drie keuzemogelijkheden:

1. meteen deelnemen aan het ASP,
2. niet deelnemen aan het ASP, of
3. wachten met beslissen over deelname aan het ASP totdat duidelijk is wat de uitkomst is van de strafrechtelijke procedure.

Als hij besluit meteen deel te nemen loopt hij een risico. De uitkomst van de strafrechtelijke procedure is immers ongewis en kan gevolgen hebben voor zijn (mogelijke) deelname aan het ASP. Het risico is heel groot als de kans bestaat dat door de uitkomst van die procedure de recidiveregeling van toepassing is en zijn rijbewijs van rechtswege ongeldig wordt. Niet alleen kan hij dan niet langer (met alcoholslot) rijden. Om weer te kunnen rijden moet hij ook opnieuw rijexamen doen en opnieuw starten met het ASP. Dat brengt enorme kosten met zich mee.

Het is dus heel belangrijk dat de burger in zo'n geval goed geïnformeerd is op het moment waarop hij gaat beslissen over deelname aan het ASP. Goed geïnformeerd over zowel de keuzes die hij heeft als de mogelijke consequenties van die keuzes. Dat betekent ook dat hij op dat moment moet weten of de kans bestaat dat zijn rijbewijs op grond van de recidiveregeling ongeldig wordt verklaard c.q. of er in dat verband al een punt op zijn justitiële documentatie staat geregistreerd.

De instanties stellen zich op het standpunt dat verzoeker hierover voldoende is geïnformeerd. Ze verwijzen daarbij naar de informatie die het CBR heeft verstrekt.



De ombudsman vindt de informatie die aan verzoeker is verstrekt echter niet voldoende. Hij wijst daarbij op het volgende.

Het CBR maakt in de brief en folder melding van de recidiveregeling. De uitleg die het CBR van die regeling geeft, klopt echter niet. Het geeft namelijk aan, dat het moet gaan om twee veroordelingen door de strafrechter binnen vijf jaar. Echter, op grond van artikel 123b lid 2 WvW wordt een strafbeschikking van de officier van justitie voor toepassing van de recidiveregeling gelijk gesteld aan een veroordeling door de strafrechter. De minister van V&J wijst hier ook op in zijn reactie. Alleen al gelet hierop had verzoeker niet kunnen weten welk risico hij liep. Verzoeker was weliswaar binnen korte tijd twee keer betrapt voor rijden onder invloed, maar de eerste keer was hij niet door de strafrechter veroordeeld. Afgaande op de informatie van het CBR kon hij dus niet weten dat de strafbeschikking die hem de eerste keer was opgelegd, telt als (eerste) punt voor de recidiveregeling (\*).

Daar komt bij dat de CVOM hem daar destijds, toen de strafbeschikking werd opgelegd, ook niet op heeft gewezen. De minister heeft tijdens het onderzoek aangegeven dat de CVOM mensen bij een eerste veroordeling of strafbeschikking niet informeert over dat eerste punt omdat dat punt nog geen rechtsgevolg heeft. Echter, het tweede punt heeft heel vergaande rechtsgevolgen: op het moment waarop dat wordt geregistreerd is het rijbewijs van rechtswege ongeldig. De burger kan daar niets tegen ondernemen. Des te belangrijker is het daarom, dat hij op tijd weet wat de gevolgen zijn als hij opnieuw in de fout zou gaan. Het CBR wijst hier in zijn reactie ook op en stelt dat de CVOM mensen zou moeten informeren. Daar komt bij dat een dergelijke waarschuwing na de eerste veroordeling een preventieve werking kan hebben om recidive te voorkomen, hetgeen in het belang is van de verkeersveiligheid. Het ligt hoe dan ook in de rede dat de burger wordt geïnformeerd over de registratie van het eerste punt van de recidiveregeling (\*).

Het CBR geeft in zijn informatiemateriaal ook aan dat iemand een inschatting of afweging moet maken over deelname aan het ASP "als hij verwacht dat zijn rijbewijs ongeldig wordt". Verzoeker verwachtte echter niet dat zijn rijbewijs van rechtswege ongeldig zou worden. Hij wist immers niet dat de strafbeschikking ook meetelde voor de recidiveregeling. Gelet daarop lag het ook niet in de rede dat hij zelf, zoals de minister stelt, naar aanleiding van de beslissing over het ASP van 5 november 2012 zou navragen of hij onder de recidiveregeling zou kunnen vallen.

Meer in het algemeen maakt deze informatie van het CBR naar het oordeel van de ombudsman overigens op te weinig urgente en expliciete wijze duidelijk dat mensen die kiezen voor het deelname aan het ASP terwijl de strafprocedure niet is afgerond, een risico nemen. Vooral als de mogelijkheid bestaat dat de recidiveregeling van toepassing is. Juist vanwege dat grote risico, zou het beter zijn om hun in die situatie expliciet voor te houden dat het beter is de strafprocedure af te wachten en pas na afronding daarvan een beslissing te nemen over deelname aan het ASP (\*).

Uit de informatie van het CBR komt onvoldoende duidelijk naar voren dat men ook de keuze heeft te wachten met deelname totdat de strafrechtelijke procedure is afgerond. Impliciet kan weliswaar uit de informatie worden opgemaakt dat men op een later moment nog kan deelnemen. Echter, in het besluit waarmee het ASP wordt opgelegd,

staat ook een datum genoemd waarbinnen het eerste termijnbedrag moet zijn betaald. Dit kan bij mensen ten onrechte de indruk doen ontstaan dat ze voor dat moment besloten moeten hebben tot deelname (\*).

Het CBR verwijst in zijn informatiemateriaal naar het OM als men vragen heeft over de strafrechtelijke procedure en/of de te verwachten straffen. De minister vindt deze verwijzing niet zinvol omdat het OM niet op die procedure kan vooruitlopen. Hij vindt dat mensen hier in plaats van naar het OM, naar het Juridisch Loket moeten worden verwezen. Daarmee gaat hij voorbij aan het feit dat het OM belast is met de uitvoering c.q. registratie van de recidiveregeling. Het OM stuurt betrokkene bericht over de ongeldigheid wegens recidive en het OM heeft inzage in het puntensysteem. Het OM kan gegevens uit het justitieel documentatiesysteem raadplegen en kan weten of men al een punt op de justitiële documentatie heeft staan. De overheid, i.c. de CVOM, heeft inzage in informatie die van cruciaal belang kan zijn bij het maken van een weloverwogen keuze door de burger. Het Juridisch Loket beschikt niet over die informatie. Het OM kan daarom niet volstaan met een verwijzing naar het Juridisch Loket. Overigens heeft het de ombudsman bevreemd dat de overheid een burger voor uitleg van haar eigen regelgeving verwijst naar het Juridisch Loket, alsof het niet de taak van de overheid zelf is die duidelijkheid te verschaffen.

Gelet op het bovenstaande is onderzochte gedraging voor wat betreft de informatieverstrekking door het CBR en de CVOM niet behoorlijk.

De ombudsman realiseert zich dat het hier gaat om de uitvoering van ingewikkelde en uitgebreide regelgeving. Het is op zich een hele kunst om dat aan de burger uit te leggen. Het CBR verstrekt uitvoerige informatie bij het opleggen van het ASP en heeft daarin klaarblijkelijk zo volledig en duidelijk mogelijk willen zijn. Met instemming heeft de ombudsman kennis genomen van het feit dat men bezig is de communicatie te verbeteren. Gelet op deze zaak ziet hij niettemin aanleiding een aanbeveling te doen ten aanzien van de informatieverstrekking. Daarbij gaat het niet alleen om informatieverstrekking door het CBR, maar ook door de CVOM. Het CBR legt weliswaar het ASP op en begeleidt de uitvoering ervan. Gelet op de mogelijke samenloop en de recidiveregeling, mag echter wel degelijk ook iets van de CVOM worden verwacht. De CVOM beperkt zich nu tot de mededeling dat het rijbewijs ongeldig is en geeft van te voren geen informatie. Bovendien hebben het CBR en de CVOM de verstrekte informatie van te voren onvoldoende op elkaar afgestemd, nu het CBR kennelijk nooit heeft geweten dat de informatie die het over de recidiveregeling verstrekt niet correct is.

## **2. Ten aanzien van de registratie en afstemming**

Het vereiste van goede organisatie houdt in dat de overheid er voor zorgt dat haar organisatie en haar administratie de dienstverlening aan de burger ten goede komt. Zij werkt secuur en vermijdt slordigheden. Eventuele fouten worden zo snel mogelijk hersteld. Dit impliceert dat de verwerking en registratie van gegevens die ook door andere overheden kunnen worden ingezien en van belang kunnen zijn voor het uitvoeren van hun taak, voortvarend en correct plaatsvindt.

Verzoekers rijbewijs is van rechtswege ongeldig geworden op grond van de recidiveregeling. Niettemin kon hij daarna nog een rijbewijs met code 103 afhalen en deelnemen aan het ASP. Verzoeker vindt het onbegrijpelijk dat hij van de ene overheidsinstantie zijn rijbewijs ontvangt nadat de andere overheidsinstantie hem een brief heeft gestuurd dat zijn rijbewijs ongeldig was.

Tijdens het onderzoek geeft de minister van Veiligheid en Justitie aan, dat dit kon gebeuren doordat er problemen zijn ontstaan bij de verwerking van de registratie van de ongeldigheid van het rijbewijs van rechtswege wegens recidive<sup>11</sup>. De CVOM heeft de ongeldigheid op 11 december 2012 in het rijbewijzenregister willen laten registreren, maar dit is ten gevolge van een technisch probleem daadwerkelijk pas op 13 december 2012 gebeurd. Kort vóór die datum (namelijk op 10 december 2012) heeft het CBR een verklaring van geschiktheid afgegeven op grond waarvan verzoeker bij de gemeente op 12 december 2012 zijn (103) rijbewijs heeft aangevraagd. Op 12 december 2012 was de registratie van het CBR verwerkt en de registratie van de CVOM nog niet. Het CBR geeft aan dat het het rijbewijzenregister niet controleert als het ASP start, maar wel als het de verklaring van geschiktheid afgeeft. Zo kon het gebeuren dat de gemeente op 12 december 2012 een beslissing kon nemen tot afgifte van het 103-rijbewijs<sup>12</sup>.

De minister stelt ook, dat het rijbewijs nooit afgegeven had kunnen worden als de ongeldigheid op 11 december 2012 was geregistreerd. De RDW stelt echter dat het rijbewijs in de huidige situatie (waarin dus de ongeldigheid op 13 december 2012 is geregistreerd) nooit op 18 december 2012 afgegeven had kunnen worden omdat de gemeente op dat moment een melding had moeten krijgen. Daardoor blijft onduidelijk waar het nu precies mis is gegaan en waarom het rijbewijs wel kon worden afgegeven. Feit is hoe dan ook, dat het rijbewijs is afgegeven op een moment waarop het ongeldig was en die ongeldigheid ook al was geregistreerd. Overigens gaat de minister in zijn reactie voorbij aan het feit dat verzoekers rijbewijs al op 23 november 2012 ongeldig werd wegens recidive. Het is niet duidelijk waarom de CVOM de ongeldigheid pas 18 dagen later heeft willen registreren. Had de CVOM kort na 23 november 2012 de ongeldigheid in het Rijbewijzenregister laten registreren en verzoeker daarover geïnformeerd, dan was het verloop in deze zaak heel anders geweest (\*).

Mede uit hoe de zaak nu is verlopen wordt ook duidelijk dat beide instanties deels langs elkaar heen werken en hun werkwijze onvoldoende op elkaar afstemmen. Zo stuurde de CVOM het rijbewijs naar het CBR op een moment waarop dit al ongeldig was. Twee weken later liet diezelfde CVOM aan verzoeker weten dat hij zijn rijbewijs naar de RDW moest sturen (omdat het ongeldig was). Het is bovendien voor verzoeker extra zuur te weten dat hij het alcoholslot heeft laten inbouwen (met alle kosten van dien) op een moment waarop zijn rijbewijs al van rechtswege ongeldig was. Het zou niet mogelijk

---

<sup>11</sup> Gegevens over de ongeldigheid van rechtswege door toepassing van de recidiveregeling en de ingangsdatum daarvan, moeten door het OM in het Rijbewijzenregister worden geregistreerd.; de RDW verwerkt die gegevens (zie artikel 150 lid 1 onder f RR, respectievelijk 152 lid 1 onder b RR)

<sup>12</sup> Als datum van afgifte wordt in het rijbewijs en in het rijbewijzenregister vermeld de datum waarop het besluit tot afgifte is genomen (aldus artikel 118a WvW 1994); de daadwerkelijke afgifte van het rijbewijs duurt vervolgens nog een aantal werkdagen.

moeten zijn dat de burger, op een moment waarop bij de instanties al duidelijk had moeten zijn dat zijn rijbewijs ongeldig was, de aanzienlijke kosten maakt die gemaakt moeten worden om met het ASP te beginnen (\*).

Ook is gebleken dat de instanties niet volledig op de hoogte zijn van elkaars handelen bij samenloop. Zo weet de CVOM niet dat er een ASP is opgelegd totdat het ASP is gestart. En het CBR weet niets over het verloop van de strafrechtelijke procedure. Opvallend is verder, dat de overheid verzoeker laat weten dat hij zijn rijbewijs moet inleveren, maar dat geen enkele overheid controleert of dat ook daadwerkelijk is gebeurd. Verder was het CBR in deze zaak lange tijd niet op de hoogte van het feit dat het rijbewijs van rechtswege ongeldig was verklaard. Een half jaar daarna heeft het verzoeker daardoor pas laten weten dat het ASP moest worden beëindigd (\*).

Gelet op het bovenstaande is de onderzochte gedraging voor wat betreft de registratie en afstemming door het CBR en de CVOM niet behoorlijk.

De ombudsman heeft met instemming kennis genomen van het feit dat men ook wat betreft de onderlinge afstemming bezig is te kijken naar verbetermogelijkheden. Niettemin ziet hij aanleiding op dit punt een aanbeveling te doen.

## CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedragingen van het CBR en de CVOM is:

- voor wat betreft de informatieverstrekking, gegrond wegens schending van het vereiste van goede informatieverstrekking;
- voor wat betreft de registratie en afstemming, gegrond wegens schending van het vereiste van goede organisatie.

## SLOTBESCHOUWING EN AANBEVELINGEN

Het staat buiten kijf dat het gevaarlijk is om met alcohol op deel te nemen aan het verkeer. Dat een overheid consequenties aan dit gedrag wil verbinden, is net zo vanzelfsprekend. Het systeem waar de politiek nu voor gekozen heeft en waarbij een strafrechtelijke en een bestuursrechtelijke procedure mogelijk zijn voor eenzelfde feit, is echter voor de gemiddelde burger weinig transparant en moeilijk te begrijpen. Uit de samenleving, maar ook uit de rechtspraak, is hier inmiddels de nodige kritiek op te horen geweest, onder meer vanwege het feit dat de bestuursrechtelijke procedure ook wel degelijk als straf wordt ervaren<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Zie onder meer de bijdrage van prof. mr. H.J.B. Sackers in Trema van juni 2014, als ook de recente uitspraak van het Gerechtshof Den Haag van 22 september 2014, zaaknummer 22-003239-13, ECLI:NL:GHDHA:2014:3017.

Het ASP is een ingewikkelde en uitgebreide procedure. Dat er sprake kan zijn van samenloop en dat dit ook weer verschillende gevolgen kan hebben, maakt het zo mogelijk nog ingewikkelder. De overheidsinstanties die de regeling moeten uitvoeren lopen ook tegen de complexiteit daarvan aan. De grote hoeveelheid informatie die iemand meegestuurd krijgt als hem een ASP wordt opgelegd, is in dit opzicht veelzeggend. Maar ook het feit dat de minister van V&J in deze zaak oppert om betrokkenen voor meer informatie te verwijzen naar het Juridisch Locket. Het is bijna niet te doen om deze regelgeving zo uit te leggen dat voor elke burger duidelijk is wat een en ander in zijn specifieke situatie betekent of kan betekenen. Dit, terwijl de gevolgen heel vergaand kunnen zijn. Juist gelet daarop, is het van belang dat de overheid de regelgeving die zij uitvoert goed aan haar burgers uitlegt.

Hoewel de opeenvolging van de verschillende omstandigheden in tijd in deze zaak wellicht uitzonderlijk is, maakt dit onderzoek twee dingen duidelijk. Allereerst dat de informatie die nu aan de burger wordt verstrekt, onvoldoende duidelijk is om een weloverwogen beslissing te kunnen nemen over (het moment van) deelname aan het ASP. Daarnaast dat de betrokken overheidsinstanties hun werkwijze onvoldoende op elkaar hebben afgestemd. Op beide punten is er aanleiding voor een aanbeveling.

Voor verzoeker heeft dit alles vergaande gevolgen gehad. Hij heeft een beslissing genomen die grote (financiële) gevolgen voor hem heeft gehad. Het is zeer de vraag of hij dezelfde beslissing genomen zou hebben als hem op het moment waarop het ASP werd opgelegd voldoende duidelijk was geweest welke beslissingen hij kon nemen en welk risico hij zou lopen als hij zou starten met het ASP. Hij kon naar het oordeel van de ombudsman op grond van de verstrekte informatie destijds niet weten dat zijn rijbewijs ongeldig zou kunnen worden verklaard wegens recidive. Nadat hem dat werd meegedeeld, was het mede gelet op andere berichten die hem waren en nog werden toegestuurd, nog steeds niet duidelijk dat zijn nieuwe rijbewijs (met code 103) ongeldig was. Hij had toen bovendien al de kosten voor de start van het ASP en de inbouw van het alcoholslot gemaakt. Mede doordat er onvoldoende afstemming was tussen de betrokken instanties, heeft hij nog geruime tijd aan het ASP kunnen deelnemen terwijl zijn rijbewijs ongeldig was.

Met instemming heeft de ombudsman kennisgenomen van het feit dat het CBR verzoeker tegemoet is gekomen bij de hernieuwde start van het ASP. Toch ziet hij in het verloop van deze zaak niet alleen aanleiding voor twee structurele, algemene aanbevelingen, maar ook voor een aanbeveling die specifiek op de situatie van verzoeker betrekking heeft.

De ombudsman geeft de minister van Veiligheid en Justitie (als verantwoordelijke voor de CVOM) en het CBR in overweging om:

1. met verzoeker in overleg te gaan over de wijze waarop hij tegemoet kan worden gekomen in de extra kosten die hij heeft gehad doordat hij het ingebouwde alcoholslot heeft laten uitbouwen en later, na het behalen van zijn rijexamen, opnieuw heeft laten inbouwen;

2. de informatieverstrekking over het ASP aan te passen, waarbij de ombudsman wijst op de overwegingen die hij hierover in zijn oordeel heeft opgenomen en met een (\*) heeft gemarkeerd;

3. hun werkwijze in verband met mogelijke samenloop van het opleggen van het ASP en de strafrechtelijke procedure voor dezelfde overtreding beter op elkaar af te stemmen, waarbij de ombudsman wijst op de overwegingen die hij hierover zijn oordeel heeft opgenomen en met een (\*) heeft gemarkeerd.

de Nationale ombudsman,

mr. F.J.W.M. van Dooren,  
waarnemend ombudsman

## ACHTERGROND

### Wegenverkeerswet 1994

#### Artikel 118a

"Als datum van afgifte wordt in het rijbewijs en in het rijbewijzenregister vermeld de datum waarop het besluit tot afgifte is genomen."

#### Artikel 123 b

"1. Onverminderd de artikelen 123, eerste lid, en 123a verliest een rijbewijs zijn geldigheid voor alle categorieën waarvoor het is afgegeven en voor de resterende duur van de geldigheid, indien de houder bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak als bestuurder van een motorrijtuig is veroordeeld wegens overtreding van:

a. artikel 6, voor zover de schuldige verkeerde in de toestand, bedoeld in artikel 8, tweede, derde of vierde lid, en het alcoholgehalte van zijn adem bij een onderzoek hoger blijkt te zijn dan 570 microgram alcohol per liter uitgeademde lucht dan wel het alcoholgehalte van zijn bloed bij een onderzoek hoger blijkt te zijn dan 1,3 milligram alcohol per milliliter bloed, dan wel voor zover de schuldige na het feit niet heeft voldaan aan een bevel, gegeven krachtens artikel 163, tweede, zesde, achtste of negende lid;

b. artikel 8, tweede, derde of vierde lid, indien het alcoholgehalte van zijn adem bij een onderzoek hoger blijkt te zijn dan 570 microgram alcohol per liter uitgeademde lucht dan wel het alcoholgehalte van zijn bloed bij een onderzoek hoger blijkt te zijn dan 1,3 milligram alcohol per milliliter bloed;

c. artikel 163, tweede, zesde, achtste of negende lid, een en ander voor zover ten tijde van het begaan van het strafbare feit nog geen vijf jaren zijn verlopen sedert de houder als bestuurder van een motorrijtuig onherroepelijk is veroordeeld wegens overtreding van

1. artikel 6, voor zover de schuldige verkeerde in de toestand, bedoeld in artikel 8, tweede, derde of vierde lid, dan wel voor zover de schuldige na het feit niet heeft voldaan aan een bevel, gegeven krachtens artikel 163, tweede, zesde, achtste of negende lid;

2. artikel 8, tweede, derde of vierde lid, of

3. artikel 163, tweede, zesde, achtste of negende lid.

2. Voor de toepassing van het eerste lid wordt een strafbeschikking met een veroordeling gelijkgesteld.

(...)

4. De houder van een rijbewijs dat op grond van dit artikel ongeldig is of ten aanzien waarvan een aantekening is geplaatst als bedoeld in het derde lid dient dat rijbewijs, voor zover inlevering niet reeds heeft plaatsgevonden op grond van een ander artikel, in te leveren bij de Dienst Wegverkeer.

..."

**Artikel 132b**

"1. In de in artikel 131, eerste lid, aanhef en onderdeel b, bedoelde gevallen legt het CBR overeenkomstig bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde regels bij het in dat artikellid bedoelde besluit betrokkene de verplichting op deel te nemen aan een alcoholslotprogramma.

2. Bij het besluit, bedoeld in het eerste lid, verklaart het CBR het rijbewijs van betrokkene ongeldig en bepaalt daarbij dat de ongeldigverklaring betrekking heeft op alle categorieën waarvoor dat rijbewijs geldig was, met uitzondering van de categorie AM. Artikel 132, vierde tot en met zevende lid, is van overeenkomstige toepassing.

3. Het CBR doet mededeling aan betrokkene dat hij:

a. nadat hij heeft voldaan aan de eisen, bedoeld in artikel 132c, eerste lid, onderdelen a, b, en c, overeenkomstig de daarvoor bij algemene maatregel van bestuur gestelde regels een rijbewijs kan aanvragen voor de categorie of categorieën waarvoor hij aan die eisen heeft voldaan, alsmede voor categorie AM, dan wel dat hij

b. indien hij niet heeft voldaan aan de eisen, bedoeld in artikel 132c, eerste lid, onderdelen a, b en c, overeenkomstig de daarvoor bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde regels een rijbewijs voor de categorie AM kan aanvragen.

4. Indien het rijbewijs dat voor ongeldigverklaring op grond van het tweede lid in aanmerking komt, zijn geldigheid heeft verloren door het verstrijken van de geldigheidsduur, of op andere wijze ongeldig is geworden, plaatst het CBR een aantekening in het rijbewijzenregister waaruit blijkt dat de houder bij de aanvraag van een nieuw rijbewijs alleen een rijbewijs kan krijgen dat geldig is voor het besturen van een motorrijtuig waarin bij of krachtens de wet een alcoholslot is ingebouwd, en de categorie AM.

5. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld ter uitvoering van het eerste en tweede lid.

..."

**Reglement Rijbewijzen****Artikel 103**

"1. Indien de aanvrager naar het oordeel van het CBR voldoet aan de bij ministeriële regeling vastgestelde eisen ten aanzien van de lichamelijke en geestelijke geschiktheid tot het besturen van motorrijtuigen van de rijbewijscategorie of rijbewijscategorieën waarop de aanvraag betrekking heeft, registreert het in het rijbewijzenregister ten behoeve van de aanvrager voor die categorie of categorieën een verklaring van geschiktheid. (...)

2. Indien het de registratie van een verklaring van geschiktheid betreft nadat aan de aanvrager overeenkomstig artikel 118, derde lid, van de wet dan wel op grond van de artikelen 132b, eerste lid, of 134, zevende lid, van de wet de verplichting is opgelegd tot deelname aan het alcoholslotprogramma, wordt ten aanzien van de aanvrager een verklaring van geschiktheid voor de rijbewijscategorie B geregistreerd, indien:

a. ten aanzien van betrokkene is geregistreerd dat hij het formulier, bedoeld in artikel 132c, eerste lid, onderdeel c, van de wet heeft teruggezonden aan het CBR,



b. ten aanzien van betrokkene is geregistreerd dat hij een alcoholslot als bedoeld in artikel 132e, van de wet heeft laten inbouwen in een of meer motorrijtuigen van de in artikel 132a bedoelde categorie, en

c. ten aanzien van betrokkene is geregistreerd dat hij de in het besluit, bedoeld in artikel 132b, eerste lid, van de wet aangegeven kosten op de in dat besluit aangegeven wijze heeft betaald aan het CBR.

De verklaring van geschiktheid wordt zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen vier weken nadat is voldaan aan deze eisen, geregistreerd.

3. Op de in het tweede lid bedoelde verklaring van geschiktheid wordt door middel van de voorgeschreven codering aangegeven dat alleen een motorrijtuig van de categorie B met het opgegeven kenteken mag worden bestuurd waarin een alcoholslot is ingebouwd.

..."

#### **Artikel 150**

"1. De officier van justitie verwerkt in het rijbewijzenregister gegevens omtrent:

...

f. de ongeldigheid van het rijbewijs ingevolge artikel 123b, van de wet, de datum van ingang van de ongeldigheid, bedoeld in dat artikel, en de aantekening ingevolge dat artikel.

..."

#### **Artikel 152**

"1. De Dienst Wegverkeer verwerkt in het rijbewijzenregister de gegevens omtrent:

a. ...

b. de ongeldigheid van rijbewijzen ingevolge artikel 123, eerste lid, onderdeel b, van de wet;

..."