

Rapport

Een onderzoek naar de handelwijze van het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) in verband met het aanhouden van een beslissing over het opleggen van een maatregel.

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over het CBR te Rijswijk gegrond.

Datum: 21 maart 2016

Rapportnummer: 2016/027

Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid 2011

Als de politie aan het CBR meldt dat iemand met alcohol op aan het verkeer heeft deelgenomen, moet het CBR binnen vier weken na ontvangst van de mededeling¹ een besluit nemen op grond van de Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid 2011 (hierna: de Regeling).

Tot april 2015 kon het CBR op grond van die regeling besluiten tot:

- het opleggen van een educatieve maatregel (een cursus),
- het opleggen van een alcoholslotprogramma (ASP), of
- het instellen van een onderzoek (naar het alcoholgebruik).

Welk besluit moet worden genomen, hangt onder meer af van de hoogte van het alcoholgehalte in bloed of adem. Hoe hoger het gehalte, hoe zwaarder de maatregel. Zo werd er bij een gehalte tussen 435 en 570 µg in beginsel een Educatieve Maatregel Alcohol en verkeer (EMA) opgelegd. Lag het alcoholgehalte tussen 570 en 785 µg, dan werd een ASP opgelegd.

Bij aanhouding met een brommer kon het CBR geen ASP opleggen. Als de overtreding met een brommer is begaan en het alcoholgehalte tussen 570 en 785 µg ligt, dan moest in beginsel een EMA worden opgelegd².

De Regeling is per 10 april 2015 gewijzigd naar aanleiding van een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 4 maart 2015. De Afdeling heeft in die uitspraak het artikel over het opleggen van het ASP onverbindend verklaard.

Er kan op grond van de nieuwe regeling geen ASP meer worden opgelegd. Waar op grond van de oude regeling een ASP kon worden opgelegd, wordt nu een EMA opgelegd. In de Regeling is hiertoe de bovengrens van het alcoholgehalte waarbij een EMA kan worden opgelegd verhoogd van 570 naar 785 µg.

De klacht

Verzoeker klaagt erover dat het CBR zeven maanden heeft gewacht met het nemen van een beslissing over het opleggen van een maatregel.

Een aanhouding met verlate gevolgen

Verzoeker wordt op 27 september 2014 door de politie aangehouden. Hij is dan met zijn brommer. Bij een ademtest meet de politie bij hem een alcoholgehalte van 585 µg. De politie stelt dat hij met alcohol op aan het verkeer heeft deelgenomen en meldt dit aan het CBR.

Op grond van de toen geldende regelgeving kon het CBR verzoeker een Educatieve Maatregel Alcohol en verkeer opleggen (EMA). Een alcoholslotprogramma (ASP) kon niet worden opgelegd omdat hij bij de aanhouding met een brommer was.

¹ artikel 131 lid 1 Wegenverkeerswet 1994

² Artikel 17 lid 1 onder a jo. 18 lid 1 onder g jo. 11 lid 1 onder e van de Regeling.

Het CBR legt verzoeker een EMA op, maar doet dat pas op 20 april 2015. Het CBR informeert verzoeker niet over het aanhouden van de beslissing en de reden daarvoor.

Verzoeker vindt dat het veel te lang heeft geduurd voordat het CBR de beslissing heeft genomen over het opleggen van deze maatregel. Hij had liever meteen geweten waar hij aan toe was. Nu hoort hij pas zeven maanden na de aanhouding dat deze voor hem nog een vervelende consequentie heeft. Hij snapt niet dat hem niet meteen een EMA is opgelegd.

Waarom heeft het CBR gewacht?

Het CBR heeft in oktober 2014 gewacht met het nemen van een beslissing om mogelijk onomkeerbare stappen te voorkomen. Het CBR wijst ter onderbouwing naar een brief van 10 oktober 2014 waarin de minister van Infrastructuur en Milieu aan de voorzitter van de Tweede Kamer laat weten dat mede gelet op de rechtszaak bij de Raad van State vanaf dan alle zaken worden aangehouden "die in aanmerking komen voor oplegging van het alcoholslotprogramma". Er was toen namelijk een rechtszaak bij de Raad van State aanhangig waarbij het Alcoholslotprogramma ter discussie stond. Het CBR hield er rekening mee dat naar aanleiding van de uitspraak in die zaak de regelgeving (de Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid 2011) moest worden aangepast. De uitkomst van de wijziging van de regelgeving was nog erg onzeker.

Het CBR heeft ook zaken aangehouden waarbij, zoals het CBR het noemt, sprake was van een contra-indicatie voor de oplegging van het ASP³. Zo ook zaken waar, zoals bij verzoeker, een "EMA in plaats van een ASP" opgelegd kon worden omdat de overtreding met een brommer was begaan. Het CBR geeft aan dat de reden hiervoor is, dat de mogelijkheid bestond dat het aan verzoeker na wijziging van de regelgeving een andere maatregel dan de EMA zou opleggen.

Heeft het CBR mensen geïnformeerd?

Het CBR heeft er weloverwogen voor gekozen betrokkenen niet persoonlijk over de aanhouding van de beslissingen te informeren. Uit de praktijk blijkt namelijk dat het merendeel van de betrokkenen niet op de hoogte is van het feit dat de politie een mededeling naar het CBR heeft gestuurd. Een bericht van het CBR dat een daarop volgend besluit is uitgesteld zou, aldus het CBR, leiden tot veel vragen en pro forma bezwaren en daar zijn de betrokkenen uiteindelijk niet bij gebaat. Het CBR heeft hen wel geïnformeerd als ze zelf contact met het CBR opnamen. Ook heeft het CBR vanaf 10 oktober 2014 informatie op zijn website opgenomen over (aanleiding en reden van) het aanhouden van beslissingen (zie Achtergrond).

³ Het CBR heeft de beslissing niet in alle zaken aangehouden waarin een ASP kon worden opgelegd of waarin een contra-indicatie voor het opleggen daarvan bestond. In een zeer beperkt aantal gevallen is destijds op uitdrukkelijk verzoek van betrokkene wel een beslissing genomen.

Het oordeel van de ombudsman

Het vereiste van goede voorbereiding houdt in dat de overheid alle informatie die van belang is om een weloverwogen beslissing te nemen, verzamelt. Dit impliceert dat de overheid een beslissing in een concrete zaak alleen aanhoudt in afwachting van te verwachten ontwikkelingen in regelgeving, als die ontwikkelingen ook daadwerkelijk van invloed kunnen zijn op de beslissing in die zaak.

De aanhangige rechtszaak en daarmee samenhangende onduidelijkheid over mogelijke verandering van de regelgeving waren in dit geval voor het CBR redenen om het nemen van een besluit aan te houden. In die rechtszaak stond de legitimiteit ter discussie van het alcoholslotprogramma dat op grond van de toen geldende regeling kon worden opgelegd. Het CBR had daarmee redenen om de zaken aan te houden van burgers aan wie een ASP opgelegd kon worden. Aan verzoeker kon toen echter geen ASP worden opgelegd. Gelet daarop was er naar het oordeel van de ombudsman geen reden om het nemen van een besluit in zijn zaak aan te houden. De aanhouding diende geen enkel doel en was niet in het belang van verzoeker.

Na wijziging van de regelgeving zou er weliswaar een andere maatregel dan een EMA kunnen worden opgelegd voor een overtreding als deze. Dat rechtvaardigt de aanhouding van de beslissing in dit geval echter niet. Immers, gelet op het systeem van de wet en het bij verzoeker geconstateerde alcoholgehalte zou dat dan naar alle waarschijnlijkheid een zwaardere maatregel dan de EMA zijn. Het opleggen van een zwaardere maatregel zou in strijd zijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De regelgeving zoals die geldt op het moment waarop een feit zich voordoet, is bepalend bij het opleggen van een maatregel voor dat feit. Men kan niet een zwaardere maatregel opgelegd krijgen op grond van regelgeving die op dat moment (nog) niet gold.

Het CBR had vier weken na ontvangst van de mededeling van de politie een besluit ten aanzien van verzoeker moeten nemen. Door dat niet te doen heeft het CBR niet behoorlijk gehandeld.

Tot slot

Uit dit onderzoek is nog gebleken dat het CBR betrokkenen niet uit eigen beweging heeft geïnformeerd over het feit dat de beslissing in hun zaak werd aangehouden. Dat acht de ombudsman niet behoorlijk. Het vereiste van informatieverstrekking brengt met zich mee dat de overheid burgers goed informeert; niet alleen als ze daar om vragen, maar ook uit eigen beweging. Het CBR had verzoeker en andere betrokkenen tijdig (binnen vier weken na ontvangst van de politiemededeling) en uit eigen beweging moeten informeren over het aanhouden van de beslissing in hun zaak. Het ging om een beslissing die voor hen vervelende consequenties zou hebben. Dat veel mensen niet weten dat de politie een mededeling naar het CBR stuurt, doet daar niet aan af. Het is juist een extra argument om hen wel te informeren, zodat ze er niet later (zeven maanden, zoals in dit geval) door overvallen zullen worden.

Conclusie

De klacht over het CBR over het aanhouden van de beslissing is gegrond wegens schending van het vereiste van goede voorbereiding.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

Achtergrond

Het CBR heeft vanaf 10 oktober 2014 informatie op de website opgenomen die als volgt luidde:

CBR houdt nieuwe zaken alcoholslotprogramma aan

Het CBR houdt voorlopig nieuwe zaken en lopende bezwaarzaken voor het alcoholslotprogramma (ASP) aan. Het gaat om het opleggen van een alcoholslot aan mensen die door de politie betrapt zijn op het rijden met te veel drank op. Het ASP wordt opgelegd aan bestuurders die met een promillage tussen 1.3 en 1.8 (beginnende bestuurders 1.0) achter het stuur zijn aangetroffen.

Aanleiding voor het aanhouden van nieuwe ASP besluiten zijn signalen van de Raad van State. Het gaat om een voorzorgsmaatregel om te voorkomen dat het CBR terug moet komen op besluiten naar aanleiding van een eventuele uitspraak van de Raad van State. We verwachten binnen een paar maanden duidelijkheid te hebben voor de mensen die nu in principe voor het alcoholslotprogramma in aanmerking komen. Het CBR informeert klanten die vragen hebben hierover. Voor de huidige ASP deelnemers, dit betreft alle zaken die in uitvoering zijn, heeft dit geen gevolgen.