



Regeling van de Minister van Infrastructuur en Milieu, van 8 april 2015, nr. IENM/BSK-2015/67524 tot wijziging van de Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid 2011 in verband met de uitspraak van de Raad van State tot onverbindendverklaring van artikel 17 van die regeling

De Minister van Infrastructuur en Milieu,

Gelet op de artikelen 130, eerste lid, en 131, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994;

BESLUIT:

ARTIKEL I

De Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid 2011 wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 5 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onderdeel j, wordt '570 µg/l, respectievelijk 1,3%' vervangen door: 785 µg/l, respectievelijk 1,8%.
2. In het eerste lid, onderdeel k, wordt '435 µg/l, respectievelijk 1,0%' vervangen door: 570 µg/l, respectievelijk 1,3%.
3. In het eerste lid vervalt onderdeel l.
4. In het eerste lid, onderdeel m, wordt 'vier' vervangen door: drie.
5. Het tweede en derde lid alsmede de aanduiding '1.' voor het eerste lid vervallen.

B

Artikel 11, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel a komt te luiden:

- a. bij betrokkene een adem- of bloedalcoholgehalte is geconstateerd dat gelijk is aan of hoger is dan 435 µg/l, respectievelijk 1,0%, maar lager is dan 785 µg/l, respectievelijk 1,8%, of indien betrokkene heeft geweigerd mee te werken aan een onderzoek als bedoeld in artikel 8, tweede of derde lid, van de wet;

2. Onderdeel b komt te luiden:

- b. bij betrokkene in de hoedanigheid van beginnende bestuurder een adem- of bloedalcoholgehalte is geconstateerd dat gelijk is aan of hoger is dan 350 µg/l, respectievelijk 0,8%, maar lager is dan 570 µg/l, respectievelijk 1,3%, of indien betrokkene heeft geweigerd mee te werken aan een onderzoek als bedoeld in artikel 8, tweede of derde lid, van de wet;

3. In onderdeel c wordt na 'beginnende bestuurder' ingevoegd: , of waarbij hij ten minste eenmaal heeft geweigerd mee te werken aan een onderzoek als bedoeld in artikel 8, tweede of derde lid.

4. Onderdeel e komt te luiden:

- e. betrokkene weigert mee te werken aan een onderzoek als bedoeld in artikel 8, tweede of derde lid, van de wet.

5. Onderdeel f vervalt.



C

De artikelen 17 en 18 vervallen.

D

Artikel 23, eerste lid, onderdelen a tot en met d, worden vervangen door:

- a. bij betrokkene een adem- of bloedalcoholgehalte is geconstateerd dat gelijk is aan of hoger is dan 785 µg/l, respectievelijk 1,8‰;
- b. bij betrokkene, in de hoedanigheid van beginnende bestuurder, een adem- of bloedalcoholgehalte is geconstateerd dat gelijk is aan of hoger is dan 570 µg/l, respectievelijk 1,3‰;
- c. ten aanzien van betrokkene binnen een periode van vijf jaar tenminste drie maal proces-verbaal is opgemaakt op verdenking van overtreding van artikel 8, tweede, derde of vierde lid, van de wet, waarbij bij één van die verdenkingen een adem- of bloedalcoholgehalte is geconstateerd dat hoger is dan 220 µg/l, respectievelijk 0,5‰, dan wel 88 µg/l, respectievelijk 0,2‰ indien een van de feiten is begaan als beginnende bestuurder, of waarbij hij ten minste eenmaal heeft geweigerd mee te werken aan een onderzoek als bedoeld in dat artikel;
- d. betrokkene niet in aanmerking komt voor een lichte educatieve maatregel alcohol en verkeer, op grond van een of meer van de in artikel 8 genoemde onderdelen a, b, d, e, f, g, h of i.
- e. betrokkene op grond van artikel 12 niet in aanmerking komt voor een educatieve maatregel alcohol en verkeer.

E

Artikel 29 vervalt.

F

In bijlage 2 wordt de tekst onder de titel 'Indien van toepassing' als volgt gewijzigd:

1. In het tiende blokje wordt '570 µg/l, respectievelijk 1,3‰' vervangen door: 785 µg/l, respectievelijk 1,8‰.
2. In het elfde blokje wordt '435 µg/l, respectievelijk 1,0‰' vervangen door: 570 µg/l, respectievelijk 1,3‰.
3. Het twaalfde blokje vervalt.
4. In het twaalfde blokje (nieuw) wordt 'vier' vervangen door: drie.

ARTIKEL II

Deze regeling is niet van toepassing in gevallen waarin het CBR op het tijdstip van inwerkingtreding van deze regeling reeds het besluit had genomen tot oplegging van het alcoholslotprogramma en dit besluit op dat tijdstip nog niet rechtens onaantastbaar was.

ARTIKEL III

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus*



TOELICHTING

Inleiding

Onderhavige wijziging van de Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid 2011 (RMRG 2011) houdt verband met de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder: de Afdeling) van 4 maart 2015¹, waarbij artikel 17 van de RMRG 2011 onverbindend is verklaard. De wijziging strekt ertoe het CBR, in afwachting van verdere ontwikkelingen rond het alcoholslotprogramma (asp), de bevoegdheid te geven om in die gevallen, waarin voorheen de verplichting werd opgelegd tot deelname aan het asp een educatieve maatregel alcohol en verkeer (ema) op te leggen. Indien betrokkene in de periode van vijf jaar voorafgaand aan de beslissing al een ema opgelegd heeft gekregen, wordt geen ema, maar een geschiktheidsonderzoek opgelegd. De bevoegdheid geldt voor nieuwe gevallen en voor zaken waar het CBR een beslissing tot oplegging van het asp heeft aangehouden.

Toelichting

Op 4 maart 2015 heeft de Afdeling uitspraak gedaan in een asp-zaak. De Afdeling komt, in afwijking van haar eerdere uitspraken over het alcoholslotprogramma, tot de conclusie dat artikel 17 van de RMRG 2011, waarin de oplegging van het alcoholslotprogramma is opgenomen, onverbindend is, omdat die in een substantieel aantal gevallen onevenredig kan uitwerken, omdat geen rekening wordt gehouden met de uiteenlopende gevolgen van het alcoholslotprogramma voor verschillende personen en situaties. Deze uitspraak heeft tot gevolg dat het asp niet meer kan worden opgelegd. Het asp was juist voor de doelgroep ingevoerd, omdat er in aanvulling op de toen beschikbare instrumenten een nieuw instrument nodig werd geacht om de aantallen verkeersslachtoffers als gevolg van alcohol terug te dringen. Driekwart van de alcoholgerelateerde verkeersdoden wordt veroorzaakt door bestuurders met een bloedalcoholgehalte van ten minste 1,3‰ en uit onderzoek was gebleken dat het asp een geschikt instrument is voor deze doelgroep².

Door de uitspraak kan het CBR echter zonder onderhavige wijziging in de voorheen voor oplegging van het asp in aanmerking komende gevallen in het geheel geen maatregel meer opleggen. Dit is, vanuit een oogpunt van verkeersveiligheid, een ongewenste situatie. Het doel van de vorderingsprocedure is immers het treffen van passende maatregelen in geval er twijfel is ontstaan aan de geschiktheid of rijvaardigheid van een rijbewijshouder, een en ander met het oog op de bevordering van de verkeersveiligheid. Dit staat los van een eventuele strafrechtelijke sanctie naar aanleiding van het begane en bewezen geachte verkeersdelict.

De bovengenoemde uitspraak van de Afdeling heeft derhalve tot gevolg dat de RMRG 2011 op korte termijn moest worden aangepast. Bij de wijze waarop hebben de volgende overwegingen een rol gespeeld.

Genoemde uitspraken betekenen niet dat het asp nooit meer opgelegd zou mogen worden. Voorwaarde is dan wel dat eerst telkens een afweging kan worden gemaakt of oplegging van het asp een evenredige maatregel is.

Het is echter niet mogelijk om op korte termijn zo'n belangafweging in de regelgeving in te bouwen om aan de bezwaren van de Afdeling tegemoet te komen. In het verleden is immers bij de vormgeving van de vorderingsprocedure en de rol van het CBR daarin gekozen voor een systeem waarin in de regelgeving is aangegeven in welke gevallen welke maatregel moet worden opgelegd en bij de invoering van het asp is bij dit systeem aangesloten. De bestaande regelgeving biedt het CBR derhalve geen ruimte om een individuele belangenafweging te kunnen maken. De werkzaamheden en de organisatie van het CBR zijn thans ingericht op het nemen van gebonden besluiten, waarbij het bestuursorgaan geen afwegingsvrijheid heeft. Bovendien zou het gevolg van deze aanpassing zijn geweest dat, als het CBR zou besluiten tot oplegging van het asp, het OM niet meer kan vervolgen en er in het kader van het strafrecht geen recidiveregistratie zou kunnen plaatsvinden. Dit laatste is het gevolg van de uitspraak van de Hoge Raad van 3 maart jl.³, waarbij de Hoge Raad heeft beslist dat in die gevallen waarin het CBR al eerder het asp heeft opgelegd het OM niet ontvankelijk is omdat het ne bis in idem-beginsel van toepassing is.

¹ Uitspraak van 4 maart 2015, nr. 201400944/1/A1.

² Memorie van toelichting bij het voorstel van wet tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de herziening van de vorderingsprocedure en de invoering van het alcoholslotprogramma, Kamerstukken II vergaderjaar 2008/09, 31 896, nr. 3, blz. 7-9.

³ Uitspraak Hoge Raad van 3 maart 2015, ECLI:NL:2015:434, nr. 14/04940



Om bovenstaande redenen is daarom voor de korte termijn in ieder geval niet voor deze oplossing gekozen.

Voorgestelde oplossing voor nieuwe zaken en voor aangehouden zaken waarin het CBR in het geheel nog geen beslissing heeft genomen

Om toch snel met een oplossing te komen, is gekozen voor de onderhavige wijziging die erin voorziet dat het CBR in de gevallen waarin voorheen het asp werd opgelegd, een ema of, indien al eerder een ema was opgelegd, een onderzoek naar de geschiktheid kan opleggen. Deze aanpassing vindt plaats in afwachting van de uitkomsten van het lopende onderzoek naar de mogelijkheid van een stelsel waarbij een belangenafweging mogelijk wordt bij het opleggen van het asp.

Voor de oplegging van de ema aan de personen ten aanzien van wie voor het eerst een mededeling op grond van artikel 130, eerste lid, WVV 1994 is uitgebracht en het een promillage betreft tussen de 1,3 en 1,8 (1,0 en 1,8 in geval het een beginnende de bestuurder betreft), is gekozen, omdat op deze wijze betrokkene die voor het eerst in de vorderingsprocedure terecht komt, toch een maatregel met een educatief karakter wordt opgelegd. Onderzoek⁴ heeft uitgewezen dat educatieve maatregelen ook effectief zijn. Nu het op de korte termijn niet mogelijk is om bij de oplegging van het asp een afwegingsmogelijkheid in te bouwen, is ervoor gekozen deze groep een andere educatieve maatregel op te leggen. Maar dit laat onverlet dat het asp vanwege de gedragsproblematiek van deze doelgroep nog steeds als het meest passende instrument wordt gezien. Dit geldt voor zowel de nieuwe gevallen, als voor de personen ten aanzien van wie het besluit tot oplegging van het asp was aangehouden.

Oplegging van een geschiktheidsonderzoek aan degenen aan wie al eerder een ema is opgelegd, en die zich daarna toch weer schuldig hebben gemaakt aan rijden onder invloed van alcohol, volgt dan uit de systematiek van de regelgeving (de naast hogere maatregel wordt dan opgelegd). De naast hogere maatregel is dan in dit geval het onderzoek naar de geschiktheid, omdat het asp niet meer kan worden opgelegd. Ook ten aanzien van de oplegging van een onderzoek naar de geschiktheid aan recidivisten geldt dat dit vanuit een oogpunt van verkeersveiligheid van belang is voor zowel de nieuwe gevallen, als voor de personen ten aanzien van wie het besluit tot oplegging van het asp was aangehouden, omdat het niet de eerste keer is dat betrokkene heeft gereden onder invloed van alcohol. Op basis hiervan is het vermoeden gerechtvaardigd dat betrokkene niet langer beschikt over de vereiste geschiktheid voor het besturen van motorrijtuigen. Bovendien heeft hij hiermee blijk gegeven van een bij herhaling onjuiste houding ten aanzien van rijden onder invloed van alcohol.

De onderhavige wijziging voorziet in een aanpassing van de instroomcriteria in de ema respectievelijk het onderzoek naar de geschiktheid. In de onderdelen a en b van artikel 11, eerste lid, zijn daartoe de bovengrenzen voor instroom in de ema verhoogd en is de formulering aangepast, zodat ook personen die hebben geweigerd mee te werken aan een alcoholonderzoek als bedoeld in artikel 8, tweede of derde lid, van de wet een ema opgelegd krijgen. In artikel 23, eerste lid, zijn de criteria voor instroom in het geschiktheidsonderzoek aangepast en zijn de instroomgrenzen opgenomen zoals die golden voor invoering van het asp. Hiermee is vastgelegd dat deze personen de verplichting zal worden opgelegd om een ema te volgen dan wel, als ze al eerder een ema, of voorheen een asp opgelegd hebben gekregen, een geschiktheidsonderzoek te ondergaan. Dat deze personen in die gevallen een geschiktheidsonderzoek moeten ondergaan volgt uit de combinatie van de artikelen 12, eerste lid, onderdeel c, juncto artikel 23, eerste lid, onderdeel e. Bij gebleken alcoholafhankelijkheid wordt deze persoon ongeschikt bevonden en zal het rijbewijs ongeldig worden verklaard.

In verband hiermee zijn enkele wijzigingen doorgevoerd in artikel 5 en in bijlage 2. Artikel 5 geeft aan in welke gevallen de politie moet overgaan tot een vordering tot overgifte van het rijbewijs op grond van artikel 130, tweede lid, van de Wegenverkeerswet 1994. Geschrapt dan wel aangepast zijn de onderdelen die betrekking hadden op het uitbrengen van genoemde vordering in verband met oplegging van het asp. Dezelfde wijzigingen zijn doorgevoerd in bijlage 2.

⁴ Uit recidive onderzoek van het WODC blijkt dat LEMA deelnemers minder recidiveren (ruim een derde minder) dan een vergelijkbare groep niet-deelnemers (M. Blom: recidivemeting LEMA en EMG 2009-2010. WODC). Het eindrapport met daarin ook de recidive van de EMA komt pas in 2022. De EMA lijkt een positief effect te hebben op kennis en houding met betrekking tot rijden onder invloed (Vissers & Van 't Hoff, 1998). Ook op gedragsintentie is dit effect zichtbaar. Opgemerkt moet worden dat het hier zelfgerapporteerd gedrag betreft dat mogelijk onderhevig is aan sociale wenselijkheid. Op basis van internationale gegevens schatten Kuiken & Oostlander (2004) dat de kans op recidive na het volgen van de EMA afneemt met 10% in het eerste jaar en 5% in het tweede en derde jaar. Uit het onderzoek "Evaluatie proefcursus Educatieve Maatregel Alcohol en verkeer; Evaluatie van enkele onderdelen van de Educatieve Maatregel Alcohol en verkeer (EMA) die zijn opgenomen in een bestaande Alcohol Verkeer Cursus (AVC)", Wijnolst, SWOV, 1996, blijkt dat de cursisten meer alternatieven kennen om niet met drank achter het stuur te gaan, en dat 90% van de cursisten zich beter in staat voelt om moeilijke situaties te voorkomen.



Gevallen waarin wel het asp is opgelegd, maar dat besluit nog niet onherroepelijk is geworden

Voor de gevallen, waarin het CBR al wel een beslissing heeft genomen tot oplegging van het alcoholslotprogramma, maar waarin die beslissing nog niet onherroepelijk is geworden, ligt de situatie anders. Ten aanzien van deze gevallen geldt dat het CBR een nieuw besluit zal nemen. Dit is immers het gevolg van de eerder aangehaalde uitspraak van de Afdeling. In deze gevallen zal het CBR voor hetzelfde feit niet alsnog een andere maatregel opleggen. Dit vloeit voort uit artikel II. De overweging hiervoor is dat betrokkenen in deze gevallen al wel ten minste zes maanden te maken hebben gehad met de gevolgen van het alcoholslotprogramma. Bij het besluit waarbij het asp is opgelegd, is immers ook het rijbewijs ongeldig verklaard. Dat betekent dat deze mensen al die tijd geen auto hebben mogen besturen. Daarnaast kan het voorkomen dat een deel van deze groep mensen ervoor heeft gekozen om toch te beginnen met het alcoholslotprogramma, hoewel het besluit tot oplegging ervan nog niet onherroepelijk was geworden. Deze mensen hebben weliswaar gedurende een kortere periode niet de beschikking gehad over een geldig rijbewijs, maar zij hebben vervolgens al wel enige tijd deelgenomen aan het alcoholslotprogramma. Ook hier geldt derhalve dat deze personen al ten minste zes maanden of langer te maken hebben gehad met de gevolgen van de oplegging van het asp. Dit is het gevolg van het feit dat het CBR sinds zes maanden zaken die voor oplegging van het asp in aanmerking zouden zijn gekomen, heeft aangehouden. Bovendien heeft in een deel van deze zaken ook al strafvervolgning plaatsgevonden die heeft geresulteerd in een inmiddels onherroepelijke veroordeling.

Ten aanzien van alle personen aan wie al eerder het besluit tot oplegging van het asp was opgelegd, maar dat besluit nog niet onherroepelijk is geworden, zal het besluit tot ongeldigverklaring van het rijbewijs worden ingetrokken en zal het rijbewijs worden teruggegeven. Betrokkenen behoeven daarvoor niet de eigen verklaring in te vullen. In die gevallen, waarin betrokkene inmiddels een rijbewijs AM heeft verkregen, zal een nieuw rijbewijs worden afgegeven. Indien zij al waren begonnen met het asp, zullen de feitelijke kosten van het asp worden vergoed.

Personen ten aanzien van wie het besluit tot oplegging van het asp rechtens onaantastbaar was op of voor het tijdstip van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 4 maart jl.

Deze regeling is niet van toepassing op personen ten aanzien van wie het besluit tot oplegging van het asp rechtens onaantastbaar was op of voor het tijdstip van bovengenoemde uitspraak.

Ten slotte

Ten slotte is van de gelegenheid gebruik gemaakt om artikel 29 te schrappen omdat dit artikel inmiddels is uitgewerkt.

Administratieve lasten en uitvoeringskosten

De onderhavige wijziging heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten voor de burger of het bedrijfsleven. Evenmin is er sprake van inhoudelijke nalevingskosten.

Vaste verandermomenten

De regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst. Er wordt een uitzondering gemaakt op de systematiek van de vaste verandermomenten, omdat het hier reparatieregelgeving betreft.

*De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus*