

ECLI

ECLI:NL:RVS:2021:1659

Datum uitspraak

28 juli 2021

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 22 oktober 2020 heeft de algemeen directeur (lees: de directie) van het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen aan [appellant] meegedeeld dat hij een onderzoek dient te ondergaan naar zijn rijvaardigheid en dat hij in elk geval tot de uitslag van dit onderzoek niet mag rijden. [appellant] heeft als beginnend bestuurder twee snelheidsovertredingen begaan. Op 16 maart 2016 reed [appellant] met een gecorrigeerde snelheid van 128 km/u waar hij niet harder dan 80 km/u mocht rijden en op 13 maart 2020 reed hij met een gecorrigeerde snelheid van 136 km/u waar hij niet harder dan 80 km/u mocht rijden. Aan [appellant] zijn voor beide overtredingen onherroepelijk geworden strafbeschikkingen opgelegd. Bij brief van 28 september 2020 heeft de officier van justitie het CBR mededeling gedaan van het vermoeden dat [appellant] niet langer beschikt over de rijvaardigheid die vereist is voor het besturen van de categorieën motorrijtuigen waarvoor aan hem een rijbewijs is afgegeven.

Volledige tekst

202101675/1/A2.

Datum uitspraak: 28 juli 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Nederland (hierna: de rechtbank) van 5 februari 2021 in zaken nrs. 20/3623 en 21/146 in het geding tussen:

[appellant]

en

de algemeen directeur (lees: de directie) van het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (hierna: CBR).

Procesverloop

Bij besluit van 22 oktober 2020 heeft het CBR aan [appellant] meegedeeld dat hij een onderzoek dient te ondergaan naar zijn rijvaardigheid en dat hij in elk geval tot de uitslag van dit onderzoek niet mag rijden.

Bij een ongedateerd besluit, dat op 6 november 2020 is verzonden, heeft het CBR het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 5 februari 2021 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard en het verzoek van [appellant] om een voorlopige voorziening te treffen afgewezen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het CBR heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 juli 2021, waar [appellant] en het CBR, vertegenwoordigd door R.M. Nijenhuis, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant] heeft als beginnend bestuurder twee snelheidsovertredingen begaan. Op 16 maart 2016 reed [appellant] met een gecorrigeerde snelheid van 128 km/u waar hij niet harder dan 80 km/u mocht rijden en op 13 maart 2020 reed hij met een gecorrigeerde snelheid van 136 km/u waar hij niet harder dan 80 km/u mocht rijden. Aan [appellant] zijn voor beide overtredingen onherroepelijk geworden strafbeschikkingen opgelegd.

2. Bij brief van 28 september 2020 heeft de officier van justitie het CBR mededeling gedaan van het vermoeden dat [appellant] niet langer beschikt over de rijvaardigheid die vereist is voor het besturen van de categorieën motorrijtuigen waarvoor aan hem een rijbewijs is afgegeven.

3. Het CBR heeft aan zijn besluitvorming ten grondslag gelegd dat uit de van toepassing zijnde regelgeving - die is opgenomen in de bijlage van deze uitspraak en die daar deel van uitmaakt - volgt dat hij naar aanleiding van de door [appellant] begane overtredingen gehouden is een onderzoek naar de rijvaardigheid op te leggen en de geldigheid van het rijbewijs te schorsen tot de uitkomst van het onderzoek bekend is.

Aangevallen uitspraak

4. De rechtbank heeft geoordeeld dat het CBR terecht heeft besloten om aan [appellant] een rijvaardigheidsonderzoek op te leggen en de geldigheid van het rijbewijs van [appellant] op te schorten, omdat is voldaan aan de daaraan in de geldende regelgeving gestelde voorwaarden. De rechtbank begrijpt dat [appellant] het opleggen van een rijvaardigheidsonderzoek en de tijdelijke schorsing van de geldigheid van zijn rijbewijs als een straf ervaart, maar wijst erop dat dit juridisch gezien geen straf is. Zowel het opleggen van

het rijvaardigheidsonderzoek als het tijdelijk schorsen van de geldigheid van het rijbewijs is een bestuurlijke maatregel met als doel het bevorderen van de verkeersveiligheid en niet, zoals een strafbeschikking, het bestraffen van de bestuurder. Volgens de rechtbank heeft [appellant] geen dringende redenen aangevoerd op grond waarvan het CBR, met toepassing van artikel 23, vierde lid, van de Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid 2011 (hierna: de Regeling), had moeten afzien van het opleggen van een rijvaardigheidsonderzoek of het tijdelijk schorsen van de geldigheid van zijn rijbewijs.

Hoger beroep

5. [appellant] betoogt dat de uitspraak van de rechtbank vernietigd dient te worden, omdat de procedure bij de rechtbank oneerlijk is verlopen. [appellant] stelt niet behoorlijk te zijn opgeroepen voor de zitting bij de rechtbank. Op de ochtend dat de behandeling van zijn beroepszaak en zijn verzoek om een voorlopige voorziening te treffen stond ingepland werd hij gebeld met de vraag of hij nog zou verschijnen. De zitting is uiteindelijk verplaatst naar de middag, zodat [appellant] toch aanwezig kon zijn. De rechtbank is niet teruggekomen op de klacht van [appellant] over het uitblijven van een oproeping. Op de zitting werd [appellant] verder overvallen door een uitgebreide e-mail van het CBR, die daags voor de zitting naar de rechtbank was verstuurd. [appellant] kon op deze e-mail op de zitting niet reageren, maar heeft dit direct na afloop van de zitting gedaan. Hierop heeft de rechtbank hem te kennen gegeven dat het onderzoek gesloten was. [appellant] wijst erop dat de rechtbank in haar uitspraak wel op één van de door hem na de zitting aangedragen punten is ingegaan. De rechtbank had ook de overige punten bij haar beoordeling moeten betrekken, aldus [appellant].

5.1. De Afdeling laat in het midden of [appellant] al dan niet op de juiste wijze is uitgenodigd voor de behandeling ter zitting van zijn beroepszaak en zijn verzoek om een voorlopige voorziening te treffen. De Afdeling stelt vast dat [appellant] samen met zijn rechtsbijstandverlener bij de behandeling aanwezig kon zijn. De rechtbank heeft, door de zitting te verplaatsen, een eventueel gemaakte fout naar het oordeel van de Afdeling hersteld. Het is de Afdeling niet gebleken dat [appellant] doordat hij eerst ter zitting kennis heeft kunnen nemen van de e-mail van het CBR van 26 januari 2021 in processuele zin is benadeeld. In de e-mail worden geen standpunten naar voren gebracht die het CBR anders niet ook voor het eerst op de zitting naar voren had kunnen brengen, al dan niet in reactie op vragen van de rechtbank. Uit de zittingsaantekeningen blijkt dat de rechtbank de geschilpunten inhoudelijk ter zitting met [appellant] heeft besproken en dat hij zijn standpunten daarover naar voren heeft gebracht. [appellant] heeft verder ook in hoger beroep naar voren kunnen brengen wat hij wilde. De Afdeling ziet in wat [appellant] op dit punt heeft aangevoerd geen aanleiding de aangevallen uitspraak te vernietigen.

Het betoog faalt.

6. [appellant] betoogt verder dat de rechtbank niet heeft onderkend dat hij door de oplegging van het onderzoek naar zijn rijvaardigheid en de tijdelijke schorsing van de geldigheid van zijn rijbewijs onevenredig hard wordt getroffen. Volgens [appellant] zouden dergelijke maatregelen niet zonder tussenkomst van een rechter opgelegd mogen worden. [appellant] stelt zich op het standpunt dat er met zijn rijvaardigheid niets mis is; hij heeft alleen te hard gereden. Het CBR had daarom een maatregel moeten opleggen die erop is gericht dat gedrag te corrigeren. Het onderzoek waarvoor het CBR nu heeft gekozen is niet adequaat. Verder heeft de tijdelijke schorsing van de geldigheid van het rijbewijs te verstrekkende gevolgen. [appellant] wijst erop dat hij de overtredingen heeft begaan als autobestuurder. Het had daarom in de rede gelegen hem alleen het besturen van een auto te ontfemen, zodat hij

bijvoorbeeld nog met een brommer kon rijden. De door het CBR opgelegde maatregelen hebben nu een grotere impact op het werk- en privéleven. Dat de door het CBR opgelegde maatregelen ertoe dienen de verkeersveiligheid te borgen valt niet staande te houden, omdat deze maatregelen zeven maanden na de strafbeschikkingen zijn opgelegd en [appellant] al die tijd heeft deelgenomen aan het verkeer. Volgens [appellant] duurde het verder erg lang voordat het opgelegde onderzoek werd afgenomen, zodat de toch al ingrijpende maatregelen nog zwaarder op hem drukten dan ze toch al deden.

6.1. Uit de toepasselijke regelgeving volgt dat het CBR, zonder dat daarvoor de tussenkomst van een rechter vereist is, een onderzoek naar de rijvaardigheid kan opleggen en de geldigheid van het rijbewijs kan schorsen als de officier van justitie aan hem mededeling heeft gedaan van het vermoeden dat de houder van een rijbewijs niet langer beschikt over de rijvaardigheid die is vereist voor het besturen van de categorieën motorrijtuigen waarvoor aan hem een rijbewijs is afgegeven. De Afdeling stelt vast dat de officier van justitie op 28 september 2020 een dergelijk vermoeden betreffende [appellant] heeft gedeeld met het CBR en dat het CBR daarom bevoegd was tot het aan [appellant] opleggen van een onderzoek naar de rijvaardigheid en het schorsen van de geldigheid van het rijbewijs van [appellant]. Het uitgesproken vermoeden ziet op de geschiktheid van [appellant] als bestuurder van een motorrijtuig, niet alleen op zijn geschiktheid als autobestuurder. De Afdeling volgt het CBR in zijn ter zitting naar voren gebrachte standpunt dat [appellant] bijvoorbeeld ook met een brommer een forse snelheidsovertreding zou kunnen maken. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het CBR dan ook de geldigheid van alle categorieën van het rijbewijs van [appellant] kunnen schorsen op basis van het door de officier van justitie gedeelde vermoeden.

6.2. Dat het CBR de geldigheid van het rijbewijs van [appellant] pas schorste op het moment dat al zeven maanden waren verstreken nadat aan [appellant] de laatste strafbeschikking wegens het overtreden van de maximumsnelheid was opgelegd is vooral het gevolg van de in de wet neergelegde procedure. De officier van justitie doet volgens de wettelijke regeling pas een mededeling zoals hiervoor aan de orde kwam als de laatste strafbeschikking onherroepelijk is geworden. Dat was in dit geval 1 september 2020. De officier van justitie heeft hiervan vervolgens op 28 september 2020 melding gemaakt. Het CBR heeft hierna op 22 oktober 2020 het onderzoek naar de rijvaardigheid van [appellant] opgelegd en de geldigheid van het rijbewijs van [appellant] geschorst. De Afdeling is van oordeel dat niet kan worden gezegd dat, voor zover dit aan haar is om te beoordelen, de officier van justitie en het CBR de procedure voorafgaand aan de maatregelen onredelijk lang hebben laten duren. Naar het oordeel van de Afdeling is ook niet zo veel tijd verstreken dat de schorsing niet meer het belang van de verkeersveiligheid kan dienen.

6.3. De Afdeling volgt [appellant] niet in zijn standpunt dat het aan hem opgelegde onderzoek naar de rijvaardigheid alleen ziet op zijn technische beheersing van een auto en daarom niet een geschikte maatregel is in reactie op zijn snelheidsovertredingen. Tijdens het praktijkgedeelte van het onderzoek naar de rijvaardigheid wordt gekeken naar de algehele beheersing van het voertuig, het verkeersgedrag en de omgang met andere weggebruikers. Door het toepassen van de verkeersregels en het reageren op borden, verkeersgedrag en de omgang met andere weggebruikers laat de bestuurder tijdens het praktijkgedeelte van het onderzoek zien of hij veilig en zelfstandig aan het verkeer kan deelnemen. De Afdeling volgt [appellant] niet in zijn standpunt dat met een dergelijk onderzoek niet adequaat kan worden vastgesteld of hij geschikt is om als bestuurder van een motorrijtuig aan het verkeer deel te nemen.

6.4. Ter zitting is gebleken dat het praktijkgedeelte van het onderzoek naar de rijvaardigheid

van [appellant] op 31 mei 2021 is afgenomen en dat de schorsing van het rijbewijs van [appellant] op 10 juni 2021 is opgeheven. Dat heeft, zo heeft het CBR toegelicht, ten gevolge van de Covid-problematiek langer geduurd. De Afdeling stelt vast dat [appellant] acht maanden niet als bestuurder van een motorrijtuig deel heeft kunnen nemen aan het verkeer. De Afdeling begrijpt dat dit voor [appellant] voelt als een straf. Het schorsen van de geldigheid van een rijbewijs is altijd belastend - dat is inherent aan de maatregel -, zoals ook het moeten betalen van het opgelegde onderzoek belastend is. Beide maatregelen hebben evenwel op zich geen punitief karakter. Een schorsing kan wel een punitief karakter krijgen als die te lang duurt en daarvoor geen rechtvaardiging bestaat. Daarvan is in dit geval naar het oordeel van de Afdeling echter geen sprake. Dat de schorsing onevenredig zware gevolgen heeft gehad, zoals [appellant] heeft gesteld, zodat geoordeeld zou moeten worden dat het CBR artikel 23, vierde lid, van de Regeling had moeten toepassen, is de Afdeling niet gebleken. Daarbij betreft de Afdeling dat gelet op de geschiedenis van die bepaling, waarnaar het CBR heeft verwezen, daarbij gedacht is aan de zich hier niet voordoende situatie dat vanwege dezelfde overtreding al eerder een onderzoek aan de beginnende bestuurder is opgelegd. Dat [appellant], zoals hij naar voren heeft gebracht, van de schorsing van het rijbewijs gedurende een aantal maanden nadeel heeft ondervonden in verband met zijn werkzaamheden in het bedrijf van zijn ouders maakt, gelet op de belangen die de regelgeving dient, niet dat onevenredigheid aan de orde is.

6.5. Het betoog faalt.

7. Het hoger beroep is ongegrond.

8. Het CBR hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

verklaart het hoger beroep van [appellant] ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. W. Dijkshoorn, griffier.

Het lid van de enkelvoudige kamer is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 28 juli 2021

Bijlage

Wegenverkeerswet 1994

Artikel 130

1. Indien bij de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen personen een vermoeden bestaat dat de houder van een rijbewijs niet langer beschikt over de rijvaardigheid dan wel over de lichamelijke of geestelijke geschiktheid, vereist voor het besturen van een of meer categorieën van motorrijtuigen waarvoor dat rijbewijs is afgegeven, doen zij daarvan zo spoedig mogelijk schriftelijk mededeling aan het CBR onder vermelding van de feiten en omstandigheden die aan het vermoeden ten grondslag liggen. Bij ministeriële regeling worden de feiten en omstandigheden aangewezen die aan het vermoeden ten grondslag dienen te liggen en worden ter zake van de uitoefening van deze bevoegdheid nadere regels

vastgesteld. [...]

3. De in het tweede lid bedoelde vordering wordt gedaan indien de betrokken bestuurder de veiligheid op de weg zodanig in gevaar kan brengen dat hem met onmiddellijke ingang de bevoegdheid dient te worden ontnomen langer als bestuurder van een of meer categorieën van motorrijtuigen, waarvoor het rijbewijs is afgegeven, aan het verkeer deel te nemen. Bij ministeriële regeling worden de gevallen aangewezen waarin daarvan sprake is. Het ingevorderde rijbewijs wordt gelijktijdig met de schriftelijke mededeling, bedoeld in het eerste lid, aan het CBR toegezonden.

Artikel 131

1. Indien een schriftelijke mededeling als bedoeld in artikel 130, eerste lid, is gedaan, besluit het CBR in de bij ministeriële regeling aangewezen gevallen, respectievelijk tot: [...]

c. een onderzoek naar de rijvaardigheid of de geschiktheid.

Het besluit wordt zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen vier weken na ontvangst van de mededeling, genomen.

2. Bij het besluit, bedoeld in het eerste lid, wordt:

a. in de gevallen, bedoeld in artikel 130, derde lid, de geldigheid van het rijbewijs van betrokkene voor één of meer categorieën van motorrijtuigen geschorst tot de dag waarop het in artikel 134, vierde of zevende lid, bedoelde besluit van kracht wordt; [...]

3. Bij ministeriële regeling worden nadere regels vastgesteld ter uitvoering van het eerste lid. [...]

De Regeling

Artikel 5

Een vordering tot overgifte van het rijbewijs, bedoeld in artikel 130, tweede lid, van de wet geschiedt in de volgende gevallen: [...]

n. betrokkene heeft twee maal als beginnende bestuurder een of meer van de in bijlage 1, onderdeel A, subonderdeel IV, opgenomen feiten begaan en voor deze feiten is hij tijdens of na de in artikel 1, onder beginnende bestuurder, genoemde termijn onherroepelijk veroordeeld, tenzij voor het feit in eerste instantie een strafbeschikking als bedoeld in artikel 257b van het Wetboek van Strafvordering is uitgevaardigd, dan wel voor deze feiten is tijdens of na die termijn ten aanzien van hem een onherroepelijk geworden strafbeschikking als bedoeld in artikel 257a van het Wetboek van Strafvordering uitgevaardigd.

Artikel 6

In de gevallen, bedoeld in artikel 5, schorst het CBR overeenkomstig artikel 131, tweede lid, onderdeel a, van de wet de geldigheid van het rijbewijs voor een of meer categorieën van motorrijtuigen, tenzij een educatieve maatregel als bedoeld in artikel 131, eerste lid, onderdeel a, van de wet wordt opgelegd of het CBR op grond van artikel 23, vierde of vijfde lid, afziet van het opleggen van een onderzoek.

Artikel 23 [...]

2. Het CBR besluit voorts dat betrokkene zich dient te onderwerpen aan een onderzoek naar de rijvaardigheid, meer in het bijzonder het rijgedrag, indien: [...]

b.in geval van feiten of omstandigheden als genoemd in de bij deze regeling behorende bijlage onder A, onderdeel IV, Herhaaldelijk niet of niet op de juiste wijze naleven van essentiële verkeersregels dan wel verkeerstekens. [...]

4. Indien de mededeling, bedoeld in artikel 130, eerste lid, van de wet is gedaan op basis van feiten en omstandigheden als genoemd in de bij deze regeling behorende bijlage 1, vermeld onder A, onderdeel IV, Herhaaldelijk niet of niet op de juiste wijze naleven van essentiële verkeersregels dan wel verkeerstekens, kan het CBR besluiten af te zien van het opleggen van een onderzoek, indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn. [...]

Bijlage bij de Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid 2011 [...]

A. Rijvaardigheid en rijgedrag [...]

IV. Herhaaldelijk niet of niet op de juiste wijze naleven van essentiële verkeersregels dan wel verkeerstekens

In de hoedanigheid van beginnende bestuurder, onverminderd het overigens in deze bijlage bepaalde, twee maal een of meer van de navolgende feiten hebben begaan waarvoor hij tijdens of na de in artikel 1, onder beginnende bestuurder, genoemde termijn onherroepelijk is veroordeeld, tenzij voor het feit in eerste instantie een strafbeschikking als bedoeld in artikel 257b van het Wetboek van Strafvordering is uitgevaardigd, dan wel indien voor deze feiten tijdens of na die termijn ten aanzien van hem een onherroepelijk geworden strafbeschikking als bedoeld in artikel 257a van het Wetboek van Strafvordering is uitgevaardigd:

a. overtreding van artikel 5 van de wet; [...]

e. overtreding van de artikelen 20, 21, 22 en 45 RVV 1990; [...]