

|                  |                                                                                                                                                                                        |
|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ECLI             | ECLI:NL:RVS:2023:610                                                                                                                                                                   |
| Datum uitspraak  | 15 februari 2023                                                                                                                                                                       |
| Inhoudsindicatie | Bij besluit van 15 maart 2021 heeft het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen een rijvaardigheidsonderzoek opgelegd aan [wederpartij] en de geldigheid van zijn rijbewijs geschorst. |

Volledige tekst

202202602/1/A2.

Datum uitspraak: 15 februari 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (hierna: het CBR),

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 15 maart 2022 in zaak nr. 21/1716 in het geding tussen:

het CBR

en

[wederpartij].

Procesverloop

Bij besluit van 15 maart 2021 heeft het CBR een rijvaardigheidsonderzoek opgelegd aan [wederpartij] en de geldigheid van zijn rijbewijs geschorst.

Bij besluit van 11 mei 2021 heeft het CBR het door [wederpartij] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 15 maart 2022 heeft de rechtbank het door [wederpartij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 11 mei 2021 vernietigd, het besluit van 15 maart 2021 herroepen, bepaald dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit en het CBR veroordeeld tot het betalen van een schadevergoeding aan [wederpartij]. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het CBR hoger beroep ingesteld.

[wederpartij] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 december 2022, waar het CBR, vertegenwoordigd door mr. M.M. Kleijbeuker, en [wederpartij] zijn verschenen.

## Overwegingen

### Inleiding

1. [wederpartij] heeft als beginnend bestuurder twee snelheidsovertredingen begaan op 5 december 2017 en 18 februari 2019. Aan [wederpartij] zijn voor beide overtredingen strafbeschikkingen opgelegd, waarvan de beschikking die ziet op de overtreding van 18 februari 2019 op 11 november 2020 onherroepelijk is geworden.

1.1. Bij brief van 3 maart 2021 heeft de officier van justitie het CBR mededeling gedaan van het vermoeden dat [wederpartij] niet langer beschikt over de rijvaardigheid die vereist is voor het besturen van de categorieën motorrijtuigen waarvoor aan hem een rijbewijs is afgegeven.

1.2. Het CBR heeft aan zijn besluitvorming ten grondslag gelegd dat uit de van toepassing zijnde regelgeving volgt dat het CBR naar aanleiding van de door [wederpartij] 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. Het CBR heeft geen aanleiding gezien om af te zien van het opleggen van het rijvaardigheidsonderzoek vanwege dringende redenen als bedoeld in artikel 23, vierde lid, van de Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid 2011; hierna: de Regeling). Volgens het CBR is die bepaling niet van toepassing op de situatie van [wederpartij] en kan het CBR hiervan niet afwijken.

2. Bij besluit van 2 juli 2021 heeft het CBR aan [wederpartij] meegedeeld dat de uitslag van het rijvaardigheidsonderzoek is dat hij weer mag rijden, maar dat hij nog wel een cursus over verantwoord rijgedrag moet volgen (Educatieve Maatregel Gedrag en verkeer; hierna: EMG). [wederpartij] heeft deze cursus op 24 november 2021 positief afgerond.

### Toepasselijke regelgeving

3. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

### Uitspraak van de rechtbank

4. De rechtbank heeft het besluit op bezwaar vernietigd wegens strijd met artikel 7:12 van de Algemene wet bestuursrecht. De rechtbank heeft daaraan ten grondslag gelegd dat het CBR op de zitting heeft toegelicht dat alleen een dringende reden als bedoeld in artikel 23, vierde lid, van de Regeling wordt aangenomen als ten tijde van de besluitvorming naast een rijvaardigheidsonderzoek voor hetzelfde feit ook een EMG is opgelegd (hierna: samenloop).

De rechtbank heeft ten eerste overwogen dat het CBR pas bij besluit van 2 juli 2021, dus ná het besluit op bezwaar van 11 mei 2021 en nadat [wederpartij] het rijvaardigheidsonderzoek met goed gevolg had afgelegd, aan [wederpartij] een EMG heeft opgelegd. Door deze handelwijze van het CBR was geen sprake van samenloop, met als gevolg dat het CBR niet aan toepassing van artikel 23, vierde lid, van de Regeling kon toekomen. Dit is niet in het belang van [wederpartij] en daarom heeft het CBR naar het oordeel van de rechtbank niet deugdelijk gemotiveerd waarom er geen sprake is van dringende redenen.

De rechtbank heeft verder overwogen dat het standpunt van het CBR dat alleen een dringende reden als bedoeld in artikel 23, vierde lid, van de Regeling wordt aangenomen bij

samenloop, te beperkt is. Naar het oordeel van de rechtbank moeten voor de vraag of sprake is van dringende redenen alle individuele, bijzondere omstandigheden van het geval in ogenschouw worden genomen.

5. De rechtbank heeft zelf in de zaak voorzien.

De rechtbank vindt het standpunt van het CBR dat er geen dringende redenen als bedoeld in artikel 23, vierde lid, van de Regeling kunnen worden aangenomen omdat de EMG is opgelegd ná het besluit op bezwaar, te rigide.

Verder heeft het CBR zich naar het oordeel van de rechtbank ten onrechte op het standpunt gesteld dat de door [wederpartij] naar voren gebrachte bijzondere individuele omstandigheden niet betrokken kunnen worden bij de beoordeling van vraag of zich dringende redenen voordoen. Volgens de rechtbank heeft het CBR zich niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat die omstandigheden geen dringende redenen zijn als bedoeld in artikel 23, vierde lid, van de Regeling.

5.1. Bij haar oordeel heeft de rechtbank de volgende bijzondere individuele omstandigheden van belang geacht. Het gaat om relatief oude feiten. [wederpartij] heeft in deze periode en ook na de tweede overtreding geen snelheidsovertredingen begaan, terwijl hij dagelijks voor zijn werkzaamheden in de auto zit. De rechtbank heeft verder van belang geacht dat het alleen om twee snelheidsovertredingen gaat en andere omstandigheden, zoals rijden onder invloed, niet aan de orde waren. Verder heeft [wederpartij] volgens de rechtbank gemotiveerd aangegeven dat de toegestane snelheid ter plaatse van de tweede overtreding erg onduidelijk was en dat de overheid enige maanden later deze situatie met borden heeft verduidelijkt. Ook heeft de rechtbank betrokken dat [wederpartij] een verantwoordelijke baan heeft in de lucht- en ruimtevaart, waarvoor hij dagelijks de auto gebruikt.

Hoger beroep en de beoordeling daarvan

6. Het CBR betoogt dat de rechtbank artikel 23, vierde lid, van de Regeling te ruim heeft uitgelegd en heeft daarvoor gewezen op de wetsgeschiedenis van dat artikel. De daarin genoemde situatie van samenloop is volgens het CBR de enige situatie waarin sprake is van dringende redenen als bedoeld in artikel 23, vierde lid, van de Regeling. Ook betoogt het CBR dat zij, als dit anders zou zijn, in de door de rechtbank genoemde omstandigheden geen aanleiding heeft hoeven zien om af te zien van het opleggen van het rijvaardigheidsonderzoek.

Reikwijdte artikel 23, vierde lid, van de Regeling

6.1. De toelichting bij de Wijzigingsregeling Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid 2011 (aanpassing beginnersregeling; hierna: de wijzigingsregeling), die op 1 oktober 2014 in werking is getreden, (Stcrt. 2014, 14542) vermeldt onder 'Samenloop' over artikel 23, vierde lid, van de Regeling:

"Het zou kunnen zijn dat een mededeling is gebaseerd op twee onherroepelijke afdoeningen, terwijl de politie voor de gedraging die tot de tweede onherroepelijke afdoening heeft geleid, ook al apart een mededeling heeft uitgebracht die heeft geleid tot een educatieve maatregel gedrag en verkeer (emg) of tot een rijvaardigheidsonderzoek. In dat geval is er sprake van een ongewenste samenloop van maatregelen, opgelegd naar aanleiding van dezelfde gedraging. [...] Daarom is in artikel 23, vierde lid, een samenloopvoorziening opgenomen. Deze voorziening houdt in dat het CBR kan afzien van het opleggen van het in artikel 23, derde lid, onderdeel a, bedoelde onderzoek, indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn als aan betrokkene voor het feit dat tot het tweede

punt heeft geleid, al eerder een emg of een onderzoek is opgelegd (zie ook Stcrt. 2008, 186). Hierbij is ervan uitgegaan dat de maatregel op basis van de mededeling van de politie eerder zal zijn opgelegd dan het rijvaardigheidsonderzoek op grond van de mededeling van de officier van justitie in het kader van de beginnersregeling."

Aansluitend hieraan vermeldt de toelichting over het bij de wijzigingsregeling, onder D en E, aan artikel 14 toegevoegde tweede lid en aan artikel 23 toegevoegde vijfde lid:

"Met de toegenomen mogelijkheden voor toepassing van de strafbeschikking kan het gaan voorkomen dat ook het omgekeerde geval zich gaat voordoen, namelijk dat de mededeling van de politie later bij het CBR binnenkomt dan de mededeling van de officier van justitie. Ook in die gevallen is een dubbeling van maatregelen voor hetzelfde onderliggende verkeersdelict niet wenselijk. In de onderdelen D en E van de onderhavige wijzigingsregeling zijn bepalingen opgenomen die het CBR de bevoegdheid geven om in deze gevallen van die tweede maatregel af te zien. Dat kan als de later ontvangen mededeling van de politie is gebaseerd op dezelfde feiten of omstandigheden die eerder tot de mededeling van de officier van justitie aanleiding hebben gegeven en het CBR op basis van die mededeling van de officier van justitie al een rijvaardigheidsonderzoek heeft opgelegd."

6.2. Ingevolge artikel 131, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wegenverkeerswet 1994, gelezen in samenhang met artikel 23, tweede lid, aanhef en onder b, van de Regeling legt het CBR een rijvaardigheidsonderzoek op als aan de genoemde vereisten is voldaan. Het CBR betoogt echter ten onrechte dat er in dit verband geen ruimte is voor een evenredigheidstoetsing.

6.3. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 28 juli 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1659](#), onder 6.1, volgt uit de toepasselijke regelgeving 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. Uit die uitspraak, onder 6.4, volgt dat de Afdeling de evenredigheid van het besluit heeft getoetst in het kader van artikel 23, vierde lid, van de Regeling aan de hand van de aangevoerde individuele omstandigheden. Daarbij heeft de Afdeling betrokken de belangen van de regelgeving en dat in de geschiedenis van artikel 23, vierde lid, van de Regeling bij dringende redenen gedacht is aan de situatie van samenloop. Anders dan het CBR daaruit afleidt, heeft de Afdeling daarmee niet bedoeld dat samenloop de enige omstandigheid is waarbij sprake kan zijn van dringende redenen. De Afdeling ziet aanleiding om dat in deze uitspraak nader toe te lichten. In artikel 14, tweede lid, en artikel 23, vijfde lid, van de Regeling worden situaties van samenloop beschreven waarin het CBR kan afzien van het opleggen van een EMG of een rijvaardigheidsonderzoek. In artikel 23, vierde lid, van de Regeling staat dat om dringende redenen van het opleggen van een onderzoek kan worden afgezien. De term dringende redenen omvat meer gevallen dan gevallen van samenloop. Dat in de toelichting bij artikel 23, vierde lid, van de Regeling als voorbeeld samenloop wordt genoemd, maakt gelet op het vorenstaande niet dat alleen in dat geval sprake kan zijn van dringende redenen. Bij de beoordeling van de in dat verband aangevoerde individuele omstandigheden komt aan samenloop enerzijds en de belangen van de regelgeving, zoals het belang van de verkeersveiligheid, anderzijds wel een zwaar gewicht toe.

6.4. Het betoog van het CBR slaagt in zoverre niet.

Beoordeling dringende redenen in deze zaak

6.5. Het tegen het besluit van 2 juli 2021, waarbij het CBR aan [wederpartij] een EMG heeft opgelegd, gemaakte bezwaar is bij besluit van 3 november 2021 ongegrond verklaard. Dit besluit is onherroepelijk geworden en ligt in deze procedure niet voor. De overwegingen van de rechtbank over de handelwijze van het CBR zien er op dat het CBR dit besluit pas heeft genomen na het besluit op bezwaar in de voorliggende procedure. De Afdeling begrijpt die overwegingen zo dat de rechtbank daarmee heeft bedoeld dat het CBR hiermee heeft willen voorkomen dat een situatie van samenloop zou ontstaan. De Afdeling volgt deze redenering van de rechtbank niet. Gelet op artikel 14, eerste lid, aanhef en onder e, van de Regeling kon het CBR die maatregel namelijk pas opleggen nadat de uitslag van het ingevolge artikel 23, tweede lid, opgelegde onderzoek bekend was. De rechtbank heeft dit met haar overwegingen over de handelwijze van het CBR niet onderkend.

6.6. Het CBR betoogt terecht dat de door de rechtbank hiervoor onder 5.1 genoemde bijzondere individuele omstandigheden geen dringende redenen zijn als bedoeld in artikel 23, vierde lid, van de Regeling. Dat [wederpartij] in de periode na de eerste overtreding van 5 december 2017 tot de tweede overtreding van 18 februari 2019 en daarna geen snelheidsovertredingen meer heeft begaan terwijl hij dagelijks voor zijn werkzaamheden in de auto zit, is geen bijzondere individuele omstandigheid. [wederpartij] heeft daarmee slechts voldaan aan regelgeving waaraan iedere bestuurder moet voldoen. De rechtbank heeft terecht opgemerkt dat de overtredingen relatief oud zijn. De officier van justitie heeft de mededeling echter binnen de in artikel 3, derde lid, van de Regeling genoemde termijn gedaan en het CBR heeft het besluit van 15 maart 2021 kort na de mededeling van de officier van justitie genomen. De Afdeling neemt daarbij in aanmerking dat de geldigheid van het rijbewijs van [wederpartij] pas bij het besluit van 15 maart 2021 is geschorst. Anders dan de rechtbank heeft overwogen, doet de omstandigheid dat er geen sprake is van rijden onder invloed, geen afbreuk aan de ernst en aard van de snelheidsovertredingen van [wederpartij]. Ook hierbij gaat het om regelgeving waaraan iedere bestuurder moet voldoen. Over de onduidelijkheid over de toegestane snelheid ter plaatse van de tweede overtreding heeft [wederpartij] op de zitting erkend dat ook als die snelheid wel duidelijk was geweest, hij die met de gecorrigeerde snelheid waarmee hij toen reed ook zou hebben overschreden, zodat ook dan sprake was geweest van feiten of omstandigheden als genoemd in de bij de Regeling behorende bijlage, onder A, onderdeel IV, onder e. Dat [wederpartij] van de schorsing van zijn rijbewijs nadeel heeft ondervonden omdat hij niet naar zijn werk kon rijden, maakt, gelet op de belangen die de regelgeving dient, evenmin dat sprake is van dringende redenen.

Het betoogt van het CBR slaagt in zoverre.

Eindoordeel

7. Het hoger beroep is gegrond. De uitspraak van de rechtbank moet worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 11 mei 2021 alsnog ongegrond verklaren.

8. Het CBR hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 15 maart 2022 in zaak nr. 21/1716;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, voorzitter, en mr. J.E.M. Polak en mr. G.T.J.M. Jurgens, leden, in tegenwoordigheid van mr. P.A. de Vink, griffier.

w.g. Van Altena  
voorzitter

w.g. De Vink  
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 15 februari 2023

154

## **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 [...], 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.

[...]."

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:

- a. oplegging van een educatieve maatregel ter bevordering van de rijvaardigheid of geschiktheid, of
- b. 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.

[...]

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

[...]."

Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid 2011

Artikel 3

"[...]

3. Het meest recente feit, bedoeld in artikel 2, is ten tijde van de mededeling niet langer dan zes maanden geleden geconstateerd. Indien het een mededeling betreft van de officier van justitie inzake bijlage 1, onder IV, dient de mededeling uiterlijk binnen zes maanden nadat de laatste afdoening onherroepelijk is geworden, te worden gedaan. Een uitzondering is slechts mogelijk, indien in de aard van de zaak gelegen omstandigheden dit rechtvaardigen."

#### 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 14

1. Het CBR besluit tot oplegging van een educatieve maatregel gedrag en verkeer indien:

[...]

e. de uitslag van het ingevolge artikel 23, tweede lid, opgelegde onderzoek [...], voor zover dit onderzoek is gebaseerd op bijlage 1, onder A, onderdeel IV, geen aanleiding geeft tot ongeldigverklaring van het rijbewijs.

2. Het CBR kan afzien van het opleggen van de in het eerste lid bedoelde educatieve maatregel gedrag en verkeer, indien de mededeling, bedoeld in artikel 130 van de wet, is gebaseerd op feiten en omstandigheden, die al eerder hebben geleid tot een mededeling gebaseerd op feiten en omstandigheden als genoemd in bijlage 1, onderdeel A, subonderdeel IV, en het CBR in het kader van die eerdere mededeling al een onderzoek naar de rijvaardigheid heeft opgelegd.

[...]."

#### 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.

5. Het CBR kan, voor zover het een onderzoek naar de rijvaardigheid betreft, afzien van het opleggen van het in het tweede of het derde lid bedoelde onderzoek, indien de mededeling, bedoeld in artikel 130 van de wet, is gebaseerd op feiten of omstandigheden, die al eerder hebben geleid tot een mededeling gebaseerd op feiten of omstandigheden als genoemd in bijlage 1, onderdeel A, subonderdeel IV, en het CBR in het kader van die eerdere mededeling al een onderzoek naar de rijvaardigheid heeft opgelegd."

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;

f. overtredingen van artikel 62 juncto de borden A1 en A3 van het RVV 1990;

[...]."