

De Minister van Infrastructuur en  
Milieu  
Mw. drs. M.H. Schultz van Haegen-  
Maas Geesteranus  
Postbus 20901  
2500 EX DEN HAAG

**Datum**  
30 september 2014

**Uw kenmerk**  
-

**Contactpersoon**  
J.M.A. Timmer

**Onderwerp**  
Advies op het wetsvoorstel Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met enkele aanpassingen in het alcoholslotprogramma

Geachte mevrouw Schultz van Haegen,

Bij mail van 16 juni 2014 is namens u de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR) om advies gevraagd over het wetsvoorstel tot Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 (hierna: WVV 1994) in verband met enkele aanpassingen in het alcoholslotprogramma. Dit advies is voorbereid door de leden van de vereniging en vastgesteld door de Wetenschappelijke Commissie van de NVvR.

### **Strekking wetsvoorstel**

Het wetsvoorstel strekt, blijkens de memorie van toelichting, ertoe de WVV 1994 zodanig te wijzigen dat de oplegging van het alcoholslotprogramma aan houders van een rijbewijs van de categorieën C1, C, D1 en D, die voor hun inkomen afhankelijk zijn van dat rijbewijs, niet langer als een punitieve sanctie wordt aangemerkt. Het alcoholslotprogramma wordt daartoe uitgebreid met de mogelijkheid van de inbouw van een startonderbreker in één of meer motorrijtuigen van één of meer van de rijbewijscategorieën C1, C, D1 of D. Houders van een rijbewijs voor één of meer van deze rijbewijscategorieën moeten in ieder geval een alcoholslot laten inbouwen in een motorrijtuig van de categorie B, maar kunnen in aanvulling daarop ervoor kiezen om ook een startonderbreker te laten inbouwen in één of meer motorrijtuigen van één of meer van de rijbewijscategorieën C1, C, D1 of D.

### **Advies**

Ter zake van de voorgestelde wijziging van de WVV 1994 merkt de Wetenschappelijke Commissie van de NVvR het volgende op.

De bestuursrechtelijke sanctie waarin dit wetsvoorstel voorziet, is voor de betrokken burger veel ingrijpender dan de strafrechtelijke sanctie die hem voor hetzelfde vergrijp kan worden opgelegd. Op zichzelf is het geen ongewoon verschijnsel dat een bestuurlijke herstelsanctie door de burger als veel meer belastend wordt ervaren dan een sanctie die formeel als bestraffend geldt. Zo is het al lang zo dat wegens rijden onder invloed een medisch onderzoek naar de geschiktheid van de betrokkene tot het besturen van een motorvoertuig kan worden gevorderd, waarvan de uitkomsten tot in beginsel permanente intrekking van het rijbewijs kunnen leiden, terwijl de strafrechtelijke aanpak van hetzelfde vergrijp tot een in de tijd beperkte ontzegging van de rijbevoegdheid leidt. De minister wordt in overweging gegeven om bij het tot stand brengen van wetgeving, zoals in dit voorstel, aandacht te besteden aan de onderlinge afstemming tussen de bestuurlijke herstelsanctie en de strafrechtelijke sanctie. Het formele argument dat het om twee verschillende typen sancties gaat die ook uit het oogpunt van het EVRM naast elkaar mogen bestaan, neemt niet weg dat de betrokken burger het cumulatieve effect van beide sancties te dragen krijgt. De minister wordt geadviseerd om dit gegeven te betrekken bij de bepaling van de zwaarte van die sancties, zowel in het algemeen als in het concrete geval.

Vanuit dit perspectief vraagt de Wetenschappelijke Commissie tevens aandacht voor het gegeven dat toepassing van een bestuurlijk sanctiemiddel ertoe leidt dat de burger in belangrijke mate inboet aan rechtsbescherming. Waar de strafrechter een sanctie ten volle beoordeelt op proportionaliteit en evenredigheid en daarbij ook de overige effecten van een sanctie voor de burger kan betrekken, bijvoorbeeld het verlies van een dienstbetrekking, en daarbij ook rekening kan houden met het cumulatieve effect van bestraffende en bestuurlijke sancties, ontnemt de wetgever de bestuursrechter de bevoegdheid de bestuurlijke herstelsanctie aan een individuele evenredigheidstoets te onderwerpen door de bevoegdheid tot het opleggen van de sanctie imperatief te maken. Het is de vraag of deze inperking van de rechterlijke toetsingsbevoegdheid kan worden gerechtvaardigd door de omstandigheid dat het geen bestraffende sanctie betreft, temeer nu de gevolgen van deze sancties vaak (aanzienlijk) ingrijpender zijn dan die van de door de strafrechter opgelegde sanctie. Het gegeven dat de wetgever een belangenafweging in de wet neerlegt, die zoals in het onderhavige geval in algemene zin de evenredigheidstoets kan doorstaan, laat onverlet dat in het individuele geval zich omstandigheden kunnen voordoen die maken dat de in de wet vastgelegde sanctie als disproportioneel of onevenredig moet worden aangemerkt. In de huidige situatie kunnen bestuur (CBR) noch rechter daarmee rekening houden. De Wetenschappelijke Commissie wijst erop dat in de rechtspraak van het EHRM, na de beoordeling of wetgeving in algemene zin proportioneel is (een redelijk middel tot een redelijk doel), ook nog een beoordeling plaatsvindt of het individu in het concrete geval onevenredig zwaar wordt getroffen ("an individual and excessive burden"). Dat vergt geen volle evenredigheidstoets, zoals ook blijkt uit de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State die de aanleiding zijn geweest voor dit wetsvoorstel, maar vergt naar de mening van de Wetenschappelijke Commissie wel dat de bestuursrechter de bevoegdheid moet hebben om in het individuele geval een toets uit te voeren of geen sprake is van onevenredige hardheid. Als voorbeeld kan aansluiting worden gezocht bij de bestuurlijke sanctiebepalingen in het sociale-zekerheidsrecht, waarin de bevoegdheid van het bestuur tot intrekking en terugvordering van uitkeringen eveneens imperatief is neergelegd, maar wel met de toevoeging dat hiervan wordt afgezien indien zich dringende redenen voordoen. Met "dringende redenen" wordt bedoeld op bijzondere



omstandigheden die door de wetgever niet kenbaar zijn verdisconteerd in de aan wetgeving ten grondslag liggende belangenafweging. Het bevoegd bestuursorgaan kan daarmee in voorkomende gevallen zelf het opleggen van een sanctie geheel of gedeeltelijk achterwege laten en zo nodig kan de rechter ingrijpen. Zowel het bestuur als de rechter maken in de praktijk terughoudend gebruik van deze bevoegdheid, overeenkomstig het doel ervan als hardheidsclausule. De WWV 1994 alsmede de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving mist een dergelijke hardheidsclausule voor de gevallen waarop dit wetsontwerp betrekking heeft. Dat heeft in de praktijk als neveneffect dat door de burger een beroep moet worden gedaan op bepalingen van het EVRM of vergelijkbare verdragen om langs de weg van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet alsnog een rechterlijke toetsing van zijn individuele omstandigheden te bewerkstelligen (de genoemde uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State illustreren dit gegeven). De minister wordt dan ook in overweging gegeven in de nationale regelgeving een dergelijke toetsingsmogelijkheid op te nemen in de vorm van een hardheidsclausule.

Namens het bestuur van de NVvR,  
de Wetenschappelijke Commissie,

Prof. dr. M.E. de Meijer  
voorzitter

