

178 Fricctie tussen bestuursrecht en strafrecht:

de bekendmaking van de schorsing van het rijbewijs

Mr. J.Th. Drop *

De Wvw 1994 wordt vooral strafrechtelijk, maar ook voor een deel bestuursrechtelijk gehandhaafd. De oplegging van een onderzoek naar de rijvaardigheid of -geschiktheid is een voorbeeld van een bestuursrechtelijke handhavingsmodaliteit. De naleving van de schorsing van het rijbewijs tijdens dat onderzoek wordt echter weer strafrechtelijk gehandhaafd. Dat er dan frictie kan ontstaan blijkt uit de in deze bijdrage te bespreken uitspraak van de Afdeling Rechtspraak (de Afdeling) van 26 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:243.

Als bij de politie door gedragingen van een automobilist het vermoeden rijst dat deze niet langer beschikt over de vereiste rijvaardigheid, dan doet deze daarvan schriftelijk melding aan het CBR. Het CBR kan naar aanleiding van de melding besluiten de automobilist een onderzoek naar de rijvaardigheid of -geschiktheid te laten ondergaan. Artikel 23 van de Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid geeft een opsomming van de gevallen waarin zo'n onderzoek wordt opgelegd. Dat vermoeden kan onder andere ontstaan bij gebruik van alcohol en andere stoffen die de rijvaardigheid beïnvloeden. Bijvoorbeeld doordat een bloedademalcoholgehalte van meer dan 785 µg/l is geconstateerd, er in de afgelopen vijf jaar drie maal proces-verbaal is opgemaakt wegens alcoholfeiten of het verkeren onder invloed van andere stoffen die het gebruik van de rijvaardigheid kunnen verminderen. Het is uiteraard niet wenselijk dat de automobilist die om dergelijke redenen een onderzoek krijgt opgelegd tot de uitkomst van dat onderzoek een motorrijtuig bestuurt. Daarom wordt het rijbewijs meteen geschorst in het besluit tot het instellen van een onderzoek. Een en ander is geregeld in artikel 130 en 131 Wvw 1994.

Artikel 9, vijfde lid, van die wet regelt het gevolg van die schorsing: het is degene die weet of redelijkerwijs weet dat zijn rijbewijs is geschorst verboden motorrijtuigen te besturen in de categorie waarop de schorsing betrekking heeft. Dit delict kan bestraft worden met een gevangenisstraf van een jaar of een geldboete van de vierde categorie (€ 22.500,-). Op grond van de OM-richtlijn voor strafvordering motorrijtuig (doen) besturen tijdens ontzegging e.d. (2019R015) wordt bij first offenders die een motorrijtuig

niet zijnde een vrachtauto of autobus tijdens de schorsing hebben bestuurd een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van twee weken geëist. Het overtreden van de schorsing kan dus ernstige strafrechtelijke gevolgen hebben.

Het besluit tot oplegging van het onderzoek en schorsing van het rijbewijs is een Awb-besluit. Dit betekent niet alleen dat daartegen, na bezwaar bij het CBR, beroep op de bestuursrechter open staat, maar ook dat, voor zover de Wvw 1994 geen eigen afwijkende regels stelt, de regels voor bekendmaking van besluiten uit de Awb van toepassing zijn. Die zijn te vinden in twee artikelen: in art. 3:40 Awb is geregeld dat een besluit niet in werking treedt voor het bekend is gemaakt. Artikel 3:41 Awb regelt vervolgens de bekendmaking: deze geschiedt door toezending of door uitreiking van het besluit aan de belanghebbende. Bij toezending geldt als uitgangspunt dat de bekendmaking van een besluit plaatsvindt op het moment van terpostbezorging van het besluit. Hiermee lijkt de positie van degene tot wie een besluit tot oplegging van een onderzoek met bijbehorende schorsing wordt opgelegd, zo op het eerste oog voldoende gewaarborgd: de schorsing kan niet ingaan voor bekendmaking daarvan.

Dat deze bekendmakingsregeling niet helemaal aansluit op de praktijk van toepassing van de Wvw 1994 bleek echter toen een bestuurder van een motorvoertuig (de bestuurder) bij aanhouding te horen kreeg dat zijn rijbewijs een dag eerder was geschorst. Bijna een half jaar daarvoor was hij met een forse overschrijding van het maximum gehalte THC achter het stuur betrapt. Daarbij scoorde hij een gehalte THC

* Lid van de redactie van dit blad en Staatsraad in de Afdeling bestuursrechtspraak. Dit artikel is geheel op persoonlijke titel geschreven.

Er zal vrijwel steeds sprake zijn van tijdsverloop tussen de bekendmaking en de kennisneming door degene voor wie het besluit bestemd is.

in het bloed van 9,6 microgram terwijl de grenswaarde voor de werkzame stof uit cannabis 3 microgram is. Zijn rijbewijs werd niet ingevorderd maar wel werd melding gedaan bij het CBR. Dit legde ruim vijf maanden later bij besluit van 8 april 2019 een onderzoek naar de rijvaardigheid op en schorste het rijbewijs. Dat dit besluit was genomen hoorde de bestuurder pas de volgende dag bij zijn aanhouding. Het besluit, dat was verzonden op dezelfde dag als waarop het was genomen, had hem toen nog niet bereikt. Het CBR ging echter, volgens het vaste uitgangspunt bij bekendmaking van Awb-besluiten, uit van het moment van terpostbezorging als moment van bekendmaking.

De bestuursrechtelijke procedure die hierop volgde draaide uitsluitend om de oplegging van het onderzoek en schorsing van het rijbewijs. Een straf wegens het rijden tijdens de schorsing was dus niet aan de orde, die was opgelegd in het strafrechtelijk traject waarin uiteindelijk vrijspraak volgde. Ook werd door de bestuurder niet betwist dat hij onder invloed van THC had gereden. Wel betwistte hij dat het besluit tot schorsing van het rijbewijs al op 8 april 2019 was ingegaan, dat tijdstip moest volgens hem later liggen zodat er voor hem ruimte was om kennis te nemen van het schorsingsbesluit voordat overtreding daarvan een strafbaar feit opleverde. Omdat zijn rijbewijs niet was ingevorderd, had hij immers tot het schorsingsbesluit een motorrijtuig mogen besturen.

Bij het toepassen van het uitgangspunt dat een besluit bekend is gemaakt op het moment van terpostbezorging, is het gevolg vrijwel steeds dat er sprake zal zijn van tijdsverloop tussen de bekendmaking en de kennisneming door degene voor wie het besluit bestemd is. De brief met het besluit moet immers bij diegene worden bezorgd voordat die daarvan kennis kan nemen. Dit kost in elk geval een dag en vaak meerdere dagen. Normaal gesproken levert dit geen problemen op. Bij de meeste Awb-besluiten is het tijdstip van bekendmaking vooral van belang voor het vaststellen van het begin van de bezwaar- of beroepstermijn. Omdat deze zes weken bedraagt, kunnen een of twee dagen aan het begin van de termijn wel worden gemist. In geval van schorsing van het rijbewijs heeft bekendmaking van het besluit wel een ingrijpend gevolg: de geadresseerde heeft direct vanaf dat moment, in dit geval ook nog zonder voorafgaande aankondiging, geen geldig rijbewijs meer en loopt bij verkeersdeelname risico in verband daarmee bestraft te worden. Daarnaast kan het besturen van een motorrijtuig terwijl het rijbewijs is geschorst consequenties hebben voor de verzekering. Het algemene uitgangspunt uit de Awb bij inwerkingtreding van een besluit en de uitvoeringspraktijk onder de Wvw 1994 sluiten hier niet naadloos op

elkaar aan. Er is discrepantie tussen bestuursrecht en strafrecht, oordeelde de Afdeling dan ook toen deze zich in hoger beroep over de zaak boog. Het feit dat in dit soort zaken in de strafprocedure mogelijk met succes zou kunnen worden betoogd dat de betrokkene die het schorsingsbesluit zeer kort na verzending nog niet had ontvangen nog niet "redelijkerwijs" kon weten van de schorsing, vond de Afdeling in dit verband niet zwaarwegend genoeg om over die discrepantie heen te stappen. De aanhouding wegens rijden zonder geldig rijbewijs zou voor de aangehouden bestuurder alleen al onevenredig belastend kunnen zijn. De Afdeling wijst daarbij op de concrete gevolgen voor de bestuurder in dit geval: hoewel uiteindelijk vrijgesproken, heeft hij na zijn aanhouding korte tijd vastgezet in verband met rijden zonder geldig rijbewijs en is hij daarvoor strafrechtelijk vervolgd.

De Afdeling overwoog het vorenstaande naar aanleiding van het hoger beroep van het CBR tegen de uitspraak van de rechtbank in deze zaak. Afdeling en rechtbank verschillen niet van mening over het feit dat de betrokken bestuurder geen nadelige gevolgen mag ondervinden van toepassing van de algemene bekendmakingsregeling. De gekozen oplossing verschilt echter. De rechtbank vond die in analoge toepassing van de specifieke regeling in de Wvw 1994 voor de bekendmaking en inwerkingtreding van de ongeldigverklaring van het rijbewijs. De mogelijkheid van ongeldigverklaring is los van en op een andere plaats in die wet geregeld dan de bevoegdheid tot schorsing daarvan. Op grond van de specifieke regeling in de artikelen 124, derde lid, en 132, vierde lid, van de Wvw 1994 is de ongeldigverklaring pas van kracht met ingang van de zevende dag na die waarop het besluit daartoe aan de rijbewijs houder bekend is gemaakt. Omdat de algemene bekendmakingsregeling naar het oordeel van de rechtbank in dit geval in strijd was met het rechtszekerheidsbeginsel, zag zij aanleiding voor analoge toepassing van deze specifieke bekendmakingsbepaling. De schorsing van het rijbewijs kon daarom op de dag van aanhouding nog niet aan de automobilist worden tegengeworpen. Ook bij toepassing van deze specifieke bekendmakingsbepaling, die alleen maar voorziet in het tijdsverloop van een week na bekendmaking, is nog niet geheel uitgesloten dat een bestuurder aan het verkeer deelneemt zonder van de ongeldigverklaring op de hoogte te zijn. Die zekerheid is er bijvoorbeeld wel bij betekening in persoon of inname van het rijbewijs. Maar er was volgens de rechtbank wel een redelijke kans op tijdige kennisname en dat was voldoende. Na gegrondverklaring van het beroep besloot de rechtbank zelf voorzienend dat het schorsingsbesluit conform de analoog toegepaste bepalingen zeven dagen na bekend-

making daarvan, dus pas op 15 april 2019, van kracht was geworden.

Volgens de Afdeling kende de rechtbank terecht gewicht toe aan de rechtszekerheid van de bestuurder, maar koos deze vervolgens ten onrechte voor analoge toepassing van de bekendmakingsbepalingen voor de ongeldigverklaring. Schorsing en ongeldigverklaring zijn gelet op de afzonderlijke regeling in de Wvw 1994 niet hetzelfde. Waar de rechtbank aansloot bij een wettelijke bepaling die afwijkt van de algemene bekendmakingsregeling, oordeelde de Afdeling dat het CBR had moeten bekijken of er bij het nemen van dit individuele besluit aanleiding was van die bekendmakingsregeling af te wijken. De algemene bekendmakingsregeling uit de Awb sluit niet uit dat ook in een besluit zelf wordt bepaald dat dit pas enige tijd na bekendmaking in werking treedt. Als de aard van een besluit daartoe aanleiding geeft, moet een bestuursorgaan stilstaan bij de vraag of zo'n nadere bepaling over het tijdstip van inwerkingtreding moet worden opgenomen. Gelet op de gebleken discrepantie tussen bestuursrechtelijke bekendmakingsregeling en de mogelijkheid van toepassing van het strafrecht was er in dit geval aanleiding dat te doen. Omdat het CBR had gekozen voor verzending per post, had het een veiligheidsmarge in acht moeten nemen in verband met het tijdsverloop tussen bekendmaking en kennisneming. Daarbij had het het moment van inwerkingtreding zo moeten vaststellen dat redelijkerwijs kon worden aangenomen dat degene tot wie het besluit was gericht daarvan kennis had genomen. Daarbij wijst de Afdeling erop dat dit niet hoeft te betekenen dat een schorsingsbesluit altijd pas later inwerking mag treden. Er is, als de situatie daartoe aanleiding geeft, immers ook de mogelijkheid van uitreiking van het besluit aan de betrokkene zodat die daarvan meteen op de hoogte is of, als toch voor toezending wordt gekozen, de mogelijkheid de betrokkene alvast op een andere wijze op de inhoud van het ter post bezorgde besluit te attenderen. Daarmee reageerde de Afdeling op het betoog van het CBR dat het hanteren van een vaste termijn van zeven dagen tussen bekendmaking en inwerkingtreding het mogelijk maakte dat de betrokkene in die periode zijn rijbewijs zou blijven gebruiken, waarbij onherstelbare schade zou kunnen ontstaan.

Uiteindelijk leiden de overwegingen van de Afdeling tot een wat minder vergaande beslissing dan de rechtbank, die de datum van inwerkingtreding zelf had vastgesteld. De Afdeling bepaalt in plaats daarvan dat het CBR de datum van inwerkingtreding in een nieuw besluit opnieuw moet bepalen en motiveren, met inachtneming van de hiervoor weergegeven overweging. De ruimte om dat tijdstip te bepalen wordt door de

Afdeling echter meteen fors ingeperkt, hij laat er geen twijfel over bestaan de noodzaak van een onmiddellijke schorsing in dit geval niet in te zien. Nu het CBR na de vaststelling van het rijden onder invloed van cannabis ruim vijf maanden heeft gewacht met het opleggen van de schorsing, vindt de Afdeling de urgentie van de schorsing "ongeloofwaardig".

De Afdeling heeft met deze uitspraak er vanaf gezien om, ter voorkoming van alle frictie met mogelijk strafrechtelijk optreden, een waterdichte regeling van bekendmaking van het schorsingsbesluit, bijvoorbeeld middels betekening, voor te schrijven. Met het oordeel dat als de aard van een besluit daartoe aanleiding geeft het moment van inwerkingtreding daarvan zo moet worden vastgesteld dat redelijkerwijs kan worden aangenomen dat degene tot wie dat is gericht daarvan kennis heeft genomen, is een algemene regel geformuleerd die ook toepasbaar is op andere besluiten. Toepassing daarvan bij de bekendmaking van schorsingsbesluiten lijkt goed aan te sluiten op de praktijk van de strafrechtelijke handhaving van de Wvw 1994.

Schorsing en ongeldigverklaring van het rijbewijs zijn gelet op de afzonderlijke regeling in de Wvw 1994 niet hetzelfde.
