

Vergaderjaar 2014–2015

34 182

Wijziging van de Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993 (wijzigingen naar aanleiding van evaluatie, nascholing beroepschauffeurs, bestuursrechtelijke handhaving en enkele verbeteringen)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 20 november 2014 en het nader rapport d.d. 26 maart 2015, aangeboden aan de Koning door de Minister van Infrastructuur en Milieu. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 2 oktober 2014, no. 2014001903, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993 (wijzigingen naar aanleiding van evaluatie, nascholing beroepschauffeurs, bestuursrechtelijke handhaving en enkele verbeteringen), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel wijzigt de Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993 (WRM) in verband met de evaluatie van de herziening van de WRM uit 2009, gewijzigde inzichten met betrekking tot de nascholing van beroepschauffeurs en de wens om de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) aan te wijzen als handhavende instantie.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de invoering van bestuursrechtelijke handhaving naast de bestaande strafrechtelijke handhaving (dual sanctiestelsel). Zij mist een dragende motivering voor een dual sanctiestelsel. Daarnaast blijkt niet uit de toelichting dat de aanmerkelijke verschillen in rechtspositie en rechtsbescherming van degene jegens wie de bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving zich richt, bij de voorbereiding van het wetsvoorstel zijn betrokken. De Afdeling is van oordeel dat in verband met deze opmerkingen aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 2 oktober 2014, nr. 2014001903, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 20 november 2014, nr. W14.14.0350/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft u in overweging het voorstel van wet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden, nadat met haar advies rekening zal zijn gehouden.

1. Het voorgestelde duale sanctiestelsel

De WRM wordt thans door middel van het strafrecht gehandhaafd.² De strafrechtelijke handhaving van de overtredingen van de WRM bestaat uit het opleggen van een strafbeschikking.³ Ingevolge het wetsvoorstel krijgt de Minister van Infrastructuur en Milieu de bevoegdheid om voor alle overtredingen uit deze wet een bestuurlijke boete op te leggen.⁴ Iedere overtreding van de WRM kan zodoende met zowel strafrechtelijke als bestuursrechtelijke sancties worden gehandhaafd (dual handhavingstelsel). Het gaat om de volgende overtredingen:⁵

- het vereiste dat rijinstructeurs beschikken over een certificaat;⁶*
- het vereiste dat rijinstructeurs ongeldig verklaarde certificaten inleveren;⁷*
- het vereiste dat degene die scholing educatieve maatregel of scholing alcoholslotprogramma geeft, beschikt over een certificaat,⁸ en*
- de verplichting een certificaat op eerste vordering van een opsporingsambtenaar behoorlijk ter inzage af te geven.⁹*

Met betrekking tot de keuze voor een dual sanctiestelsel vermeldt de toelichting het volgende.

Voor een dual sanctiestelsel wordt gekozen vanwege het «gedifferentieerde karakter van de WRM en met name de handhaving daarvan en de keuze voor twee handhavinginstanties». De toelichting maakt bij de overtredingen van de WRM onderscheid tussen de afgebakende groep van rijinstructeurs en de «personen die buiten de besloten groep vallen» (de niet-gecertificeerde rijinstructeurs). Zo valt het geven van rijinstructie zonder certificaat¹⁰ onder de personen die buiten de besloten groep staan. Een dergelijke overtreding moet strafrechtelijk worden gehandhaafd, aangezien het geven van rijinstructie zonder blijkt te hebben gegeven van bekwaamheid ter zake een ernstige bedreiging vormt van de verkeersveiligheid.¹¹ Volgens de toelichting veroorzaken de meeste overtredingen van de WRM echter niet een zodanige inbreuk op de rechtsorde dat strafrechtelijke handhaving zonder meer vereist is. Dit geldt blijkens de toelichting met name voor de verplichting om ongeldig verklaarde certificaten in te leveren en de verplichting om een certificaat aan een opsporingsambtenaar ter inzage te geven.¹²

² Memorie van toelichting, § 5.2, Dual sanctiestelsel.

³ Openbaar Ministerie, Tekstenbundel voor misdrijven, overtredingen en Muldergedragingen, geldend vanaf 1 januari 2014, blz. 70.

⁴ Voorgesteld artikel I, onderdeel S (nieuw artikel 27 WRM). Voor de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang op te leggen zie het nieuwe artikel 24b WRM.

⁵ Nieuw artikel 27 WRM.

⁶ Artikel 7, eerste lid, WRM.

⁷ Artikel 15, derde lid, en artikel 22, vijfde lid, WRM.

⁸ Artikel 16 WRM.

⁹ Artikel 24, eerste en tweede lid, WRM.

¹⁰ Overtreding van artikel 7 onderscheidenlijk artikel 16 WRM.

¹¹ Memorie van toelichting, § 5.2, Dual sanctiestelsel.

¹² Memorie van toelichting, § 5.2, Dual sanctiestelsel.

Met betrekking tot de bestuurlijke toezichthouder vermeldt de toelichting het volgende.

Naast de politie als algemeen handhavende instantie is de ILT de gewenste bestuurlijke toezichthouder.¹³ Door de toezichtlast mede te laten rusten op de ILT wordt een effectievere handhaving mogelijk. De ILT zal bij de uitoefening van haar toezichtstaak vooral aandacht schenken aan het niet terugsturen van ongeldig verklaarde certificaten en het onbevoegd rijinstructie geven.¹⁴ Het instrument bestuurlijke boete wordt hierbij als effectief instrument beschouwd en heeft, aldus de toelichting, als bijkomend voordeel dat geen extra belasting van de strafrechtelijke keten optreedt. Tegelijkertijd behoudt de politie haar handhavende taak en bevoegdheid ten aanzien van de WRM. Het zou volgens de toelichting niet efficiënt zijn deze taak en bevoegdheid weg te nemen, omdat de politie de taak heeft om verkeersregels in het algemeen te handhaven.

2. Beoordeling

a. Gedifferentieerd karakter van de WRM

De Afdeling merkt ten aanzien van het gedifferentieerde karakter van de WRM allereerst op dat in deze wet feitelijk slechts drie categorieën overtredingen zijn opgenomen: naast het onbevoegd geven van rijinstructie betreft dit de verplichting om ongeldig verklaarde certificaten in te leveren¹⁵ en de verplichting om een certificaat aan een opsporingsambtenaar ter inzage te geven.¹⁶

De toelichting motiveert niet overtuigend in welk opzicht deze categorieën overtredingen een zodanig gedifferentieerd karakter hebben dat duale handhaving aangewezen zou zijn. Daarbij wijst de Afdeling erop dat de ILT vooral aandacht zal schenken aan het onbevoegd geven van rijinstructie.¹⁷ Juist echter het onbevoegd geven van rijinstructie betreft een overtreding die volgens de toelichting strafrechtelijke handhaving vereist wegens de ernstige bedreiging van de verkeersveiligheid die hiermee gepaard gaat.

Daarnaast wijst de Afdeling op de Kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze voor een sanctiestelsel uit 2008 (Nota sanctiestelsel 2008) waarnaar ook de toelichting verwijst. In deze nota geldt als uitgangspunt «duale handhaving te beperken tot die gevallen waarin daarvoor goede en dwingende redenen bestaan, en dit door de beoogde handhavende instanties als uitvoerbaar wordt beoordeeld.»¹⁸ De argumentatie in de toelichting kan bezwaarlijk onder «goede en dwingende redenen» worden geschaard.

Overigens constateert de Afdeling dat het criterium «open en besloten context» in de toelichting wordt toegepast om het gedifferentieerde karakter van de handhaving te onderbouwen. Zij heeft reeds in eerdere

¹³ Memorie van toelichting, § 5.1, Toezicht door de ILT.

¹⁴ Memorie van toelichting, § 5.1, Toezicht door de ILT.

¹⁵ Overtreding van artikel 15, derde lid, en artikel 22, vijfde lid, WRM.

¹⁶ Artikel 24, eerste en tweede lid, WRM.

¹⁷ Memorie van toelichting, § 5.1, Toezicht door de ILT.

¹⁸ Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. 69, blz. 13.

adviezen overwogen dat dit criterium geen onderscheidend karakter heeft en daarom overtuigingskracht ontbeert.¹⁹

b. Effectiviteit

In de tweede plaats leidt de Afdeling uit het vermelde in de toelichting bij de toezichthoudende instantie af, dat de keuze voor het introduceren van een bestuurlijk handhavingstelsel naast de strafrechtelijke handhaving is ingegeven door het streven naar effectiviteit. Niet duidelijk is echter waarin de huidige strafrechtelijke handhaving zodanig tekort schiet dat tot een duaal stelsel moet worden overgegaan. De toelichting maakt niet duidelijk waaruit het probleem bestaat en biedt evenmin inzicht in de omvang en mogelijke oorzaken daarvan.

In dit verband wijst de Afdeling op het volgende.

Op vragen van het Tweede Kamerlid Bashir antwoordde de Minister van Infrastructuur en Milieu dat zij zich niet herkende in berichten over een aantal van 1.200 onbevoegde rijinstructeurs. Vanuit de brancheorganisaties BOVAG, FAM²⁰ en VRB²¹ heeft zij slechts één melding ontvangen. Volgens de VRB is het aantal van 1.200 onbevoegde rijinstructeurs niet onderbouwd.²² In haar antwoord vermeldde de Minister daarnaast dat de ILT onderzoekt op welke wijze aanvullende handhaving effectief vorm kan worden gegeven en dat in het voorjaar van 2014 duidelijk zal zijn hoe de ILT toezicht gaat houden. Bij brief van 2 oktober 2014 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de taken die de ILT op zich zal nemen, maar van de bevindingen van het onderzoek naar de noodzaak of wenselijkheid van aanvullende handhaving wordt geen melding gemaakt.²³

Of aanvullende handhaving nodig of wenselijk is, als ook of het voorgestelde duale handhavingstelsel bij de WRM zodanig effectiever zal zijn dan het huidige, uitsluitend strafrechtelijke handhavingstelsel, is naar het oordeel van de Afdeling niet gebleken. Ook in zoverre wordt een dragende motivering gemist. Daarbij merkt de Afdeling op dat voor de handhaving van eenzelfde overtreding naar haar oordeel voor één sanctiestelsel dient te worden gekozen.²⁴

¹⁹ De Afdeling oordeelde dat het criterium «open en besloten context» tot onevenwichtige en ongerechtvaardigde uitkomsten leidt en daarom ongeschikt is als uitgangspunt bij de keuze tussen strafrechtelijk dan wel bestuursrechtelijke handhaving. Zie hiervoor onder meer:

- het advies van 19 februari 2014, W03.013.0464/II, over de nota van wijziging bij het voorstel van wet tot wijziging van de Wet bescherming persoonsgegevens en de Telecommunicatiewet in verband met de invoering van een meldplicht bij de doorbreking van maatregelen voor de beveiliging van persoonsgegevens (meldplicht datalekken) (nog niet openbaar, opmerking 2a);
- het advies van 4 mei 2012, W06.12.0043/III, over het voorstel tot wijziging van de Algemene douanewet en de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992 (Wet aanpassing sanctiestelsel Algemene douanewet) (nog niet openbaar, opmerking 1a), en
- het advies van 20 januari 2012, W12.11.0479/III, met betrekking tot het voorstel van wet houdende wijziging van de wetgeving op het beleidsterrein van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kader van de harmonisatie en aanscherping van de sanctie mogelijkheden ter versterking van de naleving en handhaving en bestrijding van misbruik en fraude (Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving) (Kamerstukken II 2011/12, 33 207, nr. 4, opmerking 2b).

²⁰ Federatie Autoschool Management.

²¹ Vereniging Rijschool Belang.

²² Kamerstukken II 2013/14, nr. 746 (Aanhangsel), blz. 1.

²³ Kamerstukken II 2014/15, 29 398, nr. 421, blz. 2–3.

²⁴ Vergelijk het advies van de Raad van State van 29 juli 2010 over het voorstel van wet tot wijziging van de Scheepvaartverkeerswet en de Binnenvaartwet in verband met de invoering van de ontzegging van de vaarbevoegdheid (W09.10.0259/IV), Kamerstukken II 2010/11, 32 539, nr. 4, blz. 5 en het advies van de Raad van State van 10 september 2009 over het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de instelling van de kansspelautoriteit (W03.09.0237/II), Kamerstukken II 2009/10, 32 264, nr. 4, blz. 5–6.

c. Rechtspositie en rechtsbescherming

Naast het bovenstaande merkt de Afdeling het volgende op. De toelichting wekt de indruk dat bestuurlijke en strafrechtelijke sancties gelijk zijn en met name verschillen op het niveau van effectiviteit. Beide sanctiestelsels zijn evenwel niet inwisselbaar. Zij tonen aanmerkelijke verschillen met betrekking tot de rechtspositie en rechtsbescherming van degene jegens wie de handhaving zich richt. Het is voor de justitiabele dan ook niet zonder belang of hij in de bestuursrechtelijke dan wel de strafrechtelijke rechtsgang terecht komt. Zo kent het bestuursrecht geen schorsende werking van rechtsmiddelen en is de bestuurlijke boete direct invorderbaar, terwijl het instellen van verzet bij een strafbeschikking de uitvoerbaarheid van de sanctie opschort. Voorts zijn bij het instellen van beroep in het bestuursrecht griffierechten verschuldigd, waar dit bij het instellen van verzet niet zo is. Tevens vindt geen opnemning van gegevens omtrent bestraffing in de justitiële documentatie plaats bij veroordeling tot een bestuurlijke boete, terwijl dat wel gebeurt bij een strafrechtelijke veroordeling. Uit de toelichting blijkt niet dat de aangeduide verschillen bij de voorbereiding van het wetsvoorstel zijn betrokken.²⁵

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling om het voorgestelde duale sanctiestelsel dragend te motiveren en anders daarvan af te zien.

2. Beoordeling

a. Gedifferentieerd karakter van de WRM

De handhaving van de in de Wet rijnderricht motorrijtuigen 1993 benoemde overtredingen is gesplitst. Overtreding van het verbod om zonder certificaat rijles te geven, blijft strafrechtelijk gehandhaafd. Overtreding van het verbod om scholing educatieve maatregel of scholing alcoholslotprogramma te geven en van het gebod verlopen of ongeldig verklaarde certificaten terug te zenden aan het instituut wordt bestuursrechtelijk gehandhaafd.

Zoals in de memorie van toelichting die aan de Afdeling advisering is voorgelegd al uiteen is gezet, is onbevoegd rijles geven een gevaar voor de verkeersveiligheid. Omdat het voorts in een open context gebeurt, namelijk op de openbare weg, is strafrechtelijke handhaving aangewezen. De verplichting om verlopen of ongeldig verklaarde certificaten terug te sturen, gebeurt in een besloten context, namelijk in de verhouding tussen de houder van dat certificaat en de overheid, vertegenwoordigd door het instituut. Dat maakt in combinatie met het ontbreken van directe (mogelijke) gevolgen voor derden bestuursrechtelijke handhaving afdoende.

In dit licht is maximale hoogte van de op te leggen bestuurlijke boete aangepast naar ten hoogste de tweede categorie (scholing zonder certificaat) en de eerste categorie (niet terugzenden ongeldig certificaat). Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn op deze punten aangepast.

b. Effectiviteit

Vanuit de wens van kwaliteitsverbetering en het verminderen van het risico op fraude is het wenselijk het toezicht op de naleving van de Wet rijnderricht motorrijtuigen 1993 te intensiveren. Voor die intensivering is gekozen voor een aanvullende toezichtstaak voor de ILT aangezien het

²⁵ Een ander verschil betreft de rechterlijke toetsing. De strafrechter moet het feit bewezen verklaren en legt zelf de boete op. De bestuursrechter daarentegen toetst het proces-verbaal van de overtreding en de rechtmatigheid van de door het bestuursorgaan opgelegde boete.

gelet op het takenpakket van de politie en het beslag wat nu reeds op de capaciteit van de politie wordt gelegd niet mogelijk is om die intensivering uitsluitend bij de politie neer te leggen.

Daarnaast is voor de verschillende overtredingen gekozen voor één handhavingstelsel; er is geen sprake meer van duale handhaving.

c. Rechtspositie en rechtsbescherming

Zoals de regering bij de introductie van de bestuurlijke boete in de Algemene wet bestuursrecht heeft gesteld is de rechtsbescherming van degene die een bestuurlijke boete krijgt opgelegd gelijkwaardig aan de rechtsbescherming van een verdachte in een strafproces. De verschillende vormgeving van die rechtsbescherming vormt op zichzelf geen reden om voor een van beide wegen te kiezen.

3. Redactionele kanttekeningen

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

3. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen van de Afdeling zijn overgenomen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W14.14.0350/IV

- De in artikel I, onderdeel F, voorgestelde wijziging van artikel 9a ook doorvoeren in artikel 9b van de Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993 (WRM).
- In artikel I, onderdeel P, onder 3 (nieuw artikel 24, derde lid, WRM), de woorden «geleiden het certificaat dat» vervangen door: geleiden het certificaat indien dat.
- Artikel I, onderdeel R (wijziging artikel 25 WRM) aanvullen door te voorzien in schrapping van de verwijzing naar artikel 27, eerste en tweede lid.
- In artikel I, onderdeel S (nieuw artikel 27 WRM) de zinsnede «artikelen 7, 14, derde lid, 16, 22, vijfde lid, en 24» vervangen door: artikelen 7, 15, derde lid, 16, 22, vijfde lid, en 24, eerste en tweede lid.