

Alcoholslot

Bestuursrecht een gepasseerd station? Nonsens!

Marijke Brouwer¹

Uit onderzoek van de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) blijkt dat de groep zware alcohol-overtreders verantwoordelijk is voor twee derde van alle ernstige alcoholgerelateerde verkeersongevallen in Nederland. Het alcoholslot is een bewezen effectief middel om recidive te voorkomen. Dit artikel pleit voor herinvoering van een alcoholslot in Nederland. Maar liefst 84% van de Nederlanders steunt invoering van een alcoholslot voor veelplegers, blijkt uit onderzoek van Fonds Slachtofferhulp. Mede op grond van dit onderzoek is er een motie in de Tweede Kamer aangenomen met de strekking dat het alcoholslot zo snel mogelijk in Nederland moet terugkomen. Nu is alleen nog de vraag: hoe?

Herinvoering van het alcoholslot is in Nederland al tijden onderwerp van gesprek. Niet alleen in politieke kringen, maar ook in de media en de maatschappij als geheel. Mensen ergeren zich enorm aan de groep rijders die herhaaldelijk met een flinke slok op problemen in het verkeer veroorzaakt, maar al te vaak met slachtoffers tot gevolg. Sinds de afschaffing van het alcoholslotprogramma (hierna: ASP) in 2015 is er veel over geschreven.² Zo ook over de interpretatie van de uitspraken van de Hoge Raad en Raad van State van respectievelijk 3 en 4 maart 2015.³ Op basis van deze uitspraken is het ASP in Nederland stopgezet.

Herinvoering van het ASP wordt op dit moment door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: IenW) samen met de Minister van Justitie en Veiligheid (hierna: JenV) onderzocht. Op 17 maart van dit jaar stuurde de Minister van IenW een rapportage⁴ aan de Tweede Kamer die ziet op de verkenning van herinvoering van het ASP, opgesteld door Deloitte. Een van de kernpunten uit deze rapportage, is dat *'herinvoering in het bestuursrecht waarschijnlijk op dezelfde bezwaren stuit als bij de*

*afschaffing in 2015'*⁵ zo blijkt uit de Kamerbrief. Maar klopt dat wel? In dit artikel betwist ik deze aanname. Ook betwist ik de redenering (in onder andere diezelfde rapportage) dat de oorzaak van afschaffing van het alcoholslot in Nederland is, dat het ASP door de Hoge Raad als *criminal charge* wordt aangemerkt. Met als gevolg dat het Openbaar Ministerie (hierna: OM) niet meer succesvol kan vervolgen. Tot slot pleit ik in dit artikel voor een herinvoering van het ASP in zowel straf- als bestuursrecht.

Oordeel Raad van State en Hoge Raad maart 2015

Sinds de invoering van het ASP in 2010, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tientallen zaken voorbij zien komen van burgers die beroep aantekenden tegen oplegging van het ASP.⁶ Waar de Raad van State in diverse eerdere uitspraken aangaf dat de regeling waarin het ASP is opgenomen⁷ geldig en dus verbindend is,⁸ komt zij daar in haar uitspraak van 4 maart 2015 op terug. Kortgezegd oordeelde de Raad van State in deze uitspraak dat het opleggen van het ASP in een substantieel

Auteur

1. Mr. M. Brouwer is programmamanager Verkeer en Rechtsvernieuwing en jurist bij het Fonds Slachtofferhulp en houdt zich bezig met de (rechts)positie van slachtoffers en nabestaanden, meer in het bijzonder verkeersslachtoffers en nabestaanden.

Noten

2. Zie onder andere Jytte Faber: [ak-advocaten.eu/commotie-rondom-het-](http://ak-advocaten.eu/commotie-rondom-het-alcoholslot/)

alcoholslot/, 13 juli 2021; Radar radar. avrotros.nl/artikel/alcoholslot-terug-voor-probleemdrinker-19739, 5 oktober 2016; SWOV, swov.nl/nl/factsheet/rijden-onder-invloed-van-alcohol, WOV-factsheet, september 2023, Den Haag: SWOV 2023.

3. HR 3 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:434 en ABRvS 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:622.

4. Bijlage 4 bij Beslisnota van de Minister

van Infrastructuur en Waterstaat van 10 maart 2025, IENW/BSK-2025/60509, open.overheid.nl/documenten/644673b0-2e91-4c1a-857e-01dbeb19be8c/file.

5. Beslisnota bij brief van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 10 maart 2025, IENW/BSK-2025/60509, open.overheid.nl/documenten/ab88028f-a425-445f-8965-e252c58e21be/file, p. 2.

6. Zie jurisprudentie overzicht website Raad van State: raadvanstate.nl/

uitspraken/?zoeken=true&zoeken_term=alcoholslot&pager_rows=10&actualiteit=kalenderjaar&kalenderjaar=2014.

7. Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid 2011.

8. Zie o.a. ABRvS 27 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2133; ABRvS 6 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2925; en ABRvS 18 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3538.



© Shutterstock

aantal gevallen onevenredig kan uitwerken omdat er geen rekening kan worden gehouden met de persoonlijke omstandigheden van de persoon in kwestie. Hierdoor komt zij tot de conclusie dat de regeling⁹ waarin het ASP is opgenomen in strijd is met hoger recht en derhalve onverbindend is.¹⁰ Deze uitspraak heeft ertoe geleid dat het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (hierna: CBR) sinds 4 maart 2015 geen wettelijke mogelijkheid meer heeft om het ASP op te leggen.

Een dag eerder, op 3 maart 2015, deed ook de Hoge Raad uitspraak¹¹ over een zaak waarbij het OM door het Gerechtshof Den Haag niet-ontvankelijk was verklaard in zijn vervolging voor rijden onder invloed, aangezien er aan de verdachte ook al de verplichting tot deelname aan het ASP was opgelegd. Het Hof zag dit als dubbele straf. De vraag waarop de Hoge Raad antwoord moest geven was of deelname aan het ASP gevolgen heeft voor de strafrechtelijke vervolgbaarheid.

Oftewel: is er sprake van een dubbele bestraffing als je naast verplichte deelname aan het ASP ook nog voor de strafrechter moet verschijnen voor datzelfde feit? De Hoge Raad oordeelde, kort gezegd, dat er een sterke gelijkens bestaat tussen de procedure die leidt tot oplegging van het ASP door het CBR en de strafrechtelijke vervolging voor rijden onder invloed. Zo overwoog hij dat de verweten gedraging identiek is (namelijk: rijden onder invloed) en daarnaast de beschermde rechtsgoederen in hoge mate

vergelijkbaar zijn (namelijk: bevordering van de verkeersveiligheid). Ook oordeelde de Hoge Raad dat de gevolgen van het opleggen van het ASP enerzijds en de te verwachten strafrechtelijke sancties bij strafvervolging anderzijds, in hoge mate overeenkomen. Namelijk een ingrijpende beperking van de rijbevoegdheid en een betalingsverplichting.¹² De conclusie die de Hoge Raad hierdoor trekt is dat strafrechtelijke vervolging van iemand die ook al verplicht is tot deelname aan het ASP inderdaad als een dubbele bestraffing kan worden gezien.¹³

Juiste interpretatie uitspraken

Er is in de jaren na 2015 veel geschreven over de afschaffing van het ASP en de hierboven aangehaalde uitspraken.¹⁴ Ook de eerdergenoemde rapportage van Deloitte over herinvoering van het ASP schrijft over deze uitspraken. Wat echter opvallend is, is dat in veel literatuur de nadruk enkel wordt gelegd op de conclusie van de Hoge Raad dat het alcoholslot als punitief en daardoor als dubbele bestraffing kan worden gezien. Maar dit is veel te kort door de bocht. Als je het arrest van 3 maart 2015 goed leest, zie je dat de Hoge Raad overweegt dat het ontbreekt aan wetgeving. En daarop heeft hij zijn oordeel gebaseerd. Zo overweegt de Hoge Raad:

'Het voorgaande stelt in het licht dat de wetgever – anders dan met betrekking tot bijvoorbeeld de

bestuurlijke boete en de administratiefrechtelijke handhaving van verkeersvoorschriften – de samenhang tussen de procedure die leidt tot de oplegging van het asp en de strafvervolgning *niet heeft geregeld*¹⁵ en daarmee geen regeling heeft getroffen die bepaalt hoe de strafrechter in die gevallen waarin het asp is opgelegd, dient om te gaan met de samenloop van die maatregel en de in de strafzaak te nemen beslissingen op het gebied van de procedurele afstemming, de vervolgbaarheid en/of de mogelijke verdiscontering van het gewicht van het opgelegde asp in de sanctietoemeting.¹⁶

Ook de Raad van State geeft in haar uitspraak van 4 maart 2015 aan dat het aan wetgeving ontbreekt. Zij overweegt namelijk het volgende:

‘Het is niet aan de Afdeling, maar aan de wetgever dan wel de minister om te beoordelen in welke gevallen het opleggen van een asp aanvaardbaar zou kunnen zijn, hetzij door hiervoor een regeling te treffen, hetzij door aan het CBR de ruimte te laten met inachtneming van de betrokken belangen deze afweging in een concreet geval te maken.’¹⁷

Zowel de Hoge Raad als de Raad van State hebben dus aangegeven dat het ten tijde van hun uitspraken in 2015 aan wetgeving ontbrak. De Hoge Raad oordeelt dat het aan de wetgever is om uit te diepen hoe strafrechtelijke vervolging kan bestaan naast deelname aan het ASP en de Raad van State gaf aan dat het aan de wetgever is om middels aanvullende regelgeving te waarborgen dat oplegging van het ASP niet meer onevenredig is. Kortom, het ontbreken van duidelijke wet- en regelgeving was de oorzaak voor afschaffing van het ASP. En niet het feit dat het ASP *als criminal charge* en derhalve als zodanig als dubbele bestraffing kon worden gezien, zoals jarenlang door menigeen wordt beweerd.

Herinvoering alcoholslot: bestuursrecht gepasseerd station?

Het is mooi om te zien dat de discussie rondom herinvoering van het ASP in Nederland de laatste tijd weer opblaait. Dit heeft ervoor gezorgd dat de Ministers van IenW en JenV

De Hoge Raad oordeelt dat het aan de wetgever is om uit te diepen hoe strafrechtelijke vervolging kan bestaan naast deelname aan het ASP

– onder druk van de Tweede Kamer – onderzoeken hoe het ASP in Nederland weer ingevoerd kan worden. Zij gebruiken hiervoor onder andere het eerdergenoemde rapport van Deloitte. Hierin staat dat het ASP het beste in het strafrecht past.¹⁸ Met als argumentatie dat indien het ASP wederom een plek in het bestuursrecht zou krijgen, er een significant risico bestaat dat het ASP in het strafrecht als *criminal charge* wordt gezien en het OM niet ontvankelijk wordt verklaard.¹⁹ Oftewel: ‘we durven het in het bestuursrecht niet nog een keer aan, laten we het dit keer in het strafrecht proberen’. Terwijl de Hoge Raad in zijn arrest van 3 maart 2015 helemaal niet heeft gezegd dat het ASP per definitie een succesvolle strafrechtelijke vervolging in de weg zou staan. De Hoge Raad heeft geoordeeld dat het ASP op basis van hoe de wetgeving destijds was ingericht enerzijds, in combinatie met de gevolgen die het ASP voor de betrokkene had anderzijds, als dubbele bestraffing *kan* worden gezien. Hieruit maak ik twee dingen op. Namelijk dat als a) de wetgever zich buigt over hoe de samenloop tussen bestuur- en strafrecht rondom het ASP eruit moet komen te zien en b) de gevolgen voor de betrokkene aanvaardbaarder worden gemaakt (ergo: het verlagen van de kosten), het ASP wel degelijk een plek in het bestuursrecht kan krijgen zonder dat dit een (succesvolle) strafvervolgning voor rijden onder invloed in de weg staat.

En dit is wenselijk, want er zitten veel voordelen aan de invoering van het ASP in het bestuursrecht. Zoals ook uit het rapport van Deloitte blijkt, is de groep mogelijke deelnemers aan het ASP in het bestuursrecht vele malen groter dan in het strafrecht.²⁰ Daarbij komt dat het alcoholslot veel eerder in de auto kan worden ingebouwd bij iemand die het ASP krijgt opgelegd via het bestuursrecht, dan bij iemand die moet wachten totdat de uitspraak in zijn of haar strafzaak onherroepelijk is

9. Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid 2011.

10. Zo staat er in ABRvS 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:622, r.o. 5.4 het volgende: ‘De Regeling maakt ten onrechte geen onderscheid tussen gevallen waarin deze ingrijpende gevolgen zich wel en niet voordoen en biedt het CBR evenmin ruimte om in de gevallen waarin deze zich voordoen een geïndividualiseerde afweging te verrichten. Aldus is voor die gevallen in de Regeling de evenredigheid van de opgelegde maatregel onvoldoende gewaarborgd, zodat artikel 17, eerste lid, van de Regeling in strijd is met artikel 3:4, tweede lid, van de Awb en derhalve onverbindend is.’

11. HR 3 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:434.

12. De kosten voor deelname aan het ASP bedroegen zo’n € 4500 voor de periode van twee jaar. Indien men hier niet aan kon voldoen, of om andere redenen niet kon deelnemen aan het ASP, werd het rijbewijs voor de duur van vijf jaar ongeldig verklaard.

13. In HR 3 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:434, r.o. 4.4 staat het volgende: ‘Tegen de achtergrond van het hiervoor overwogene is bij de huidige Nederlandse regelgeving de strafvervolgning van een verdachte ter zake van het rijden onder invloed van alcoholhoudende drank

in strijd met de beginselen van een goede procesorde in die gevallen waarin de verdachte op grond van datzelfde feit de onherroepelijk geworden verplichting tot deelname aan het asp is opgelegd.’

14. Zie onder andere Ten Kate, *Verkeersrecht* 2015/4; De Vries *Verkeersrecht* 2015/4; Damen, *Verkeersrecht* 2020/1.

15. Onderstreping auteur.

16. HR 3 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:434, r.o. 4.3.4.

17. ABRvS 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:622, r.o. 5.5.

18. Bijlage 4 bij Beslisnota van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 10 maart 2025, IENW/BSK-2025/60509,

open.overheid.nl/documenten/644673b0-2e91-4c1a-857e-01dbeb19be8c/file, p. 34.

19. Bijlage 4 bij Beslisnota van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 10 maart 2025, IENW/BSK-2025/60509, open.overheid.nl/documenten/644673b0-2e91-4c1a-857e-01dbeb19be8c/file, p. 32.

20. Bijlage 4 bij Beslisnota van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 10 maart 2025, IENW/BSK-2025/60509, open.overheid.nl/documenten/644673b0-2e91-4c1a-857e-01dbeb19be8c/file, p. 26 (geschatte aantal deelnemers bestuursrecht) en 29 (geschatte aantal deelnemers strafrecht).

Het ASP heeft van oorsprong een educatief karakter, het wil immers het gedrag van de deelnemer veranderen

geworden. Dit laatste kan namelijk jaren duren.²¹ Uit het oogpunt van verkeersveiligheid, en dat is tenslotte waarvoor 'we' massaal pleiten voor herinvoering van het ASP,²² is het onbestaanbaar dat het ASP *geen* plek in het bestuursrecht zou krijgen. Helemaal als de argumentatie die ten grondslag ligt aan de beslissing om voor het strafrecht te kiezen, namelijk dat het ASP door de Hoge Raad als *criminal charge* wordt gezien, onjuist is.

ASP verdient óók een plek in het strafrecht

Dat het alcoholslot een plek in het bestuursrecht verdient, heb ik in de alinea's hierboven bepleit. Dat neemt niet weg dat het ASP mijns inziens ook absoluut een plek in het strafrecht verdient.²³ Met name in zaken waarbij (dodelijke) slachtoffers zijn gevallen is het wenselijk dat ook de strafrechter het ASP kan opleggen. Het is voor nabestaanden onbegrijpelijk dat degene die hun dierbare heeft doodgereden na afloop van zijn of haar gevangenisstraf (of taakstraf) en rijontzegging, zomaar weer de weg op kan. Zonder enige vorm van toezicht of controle op hoe diegene zich in het verkeer begeeft. In dit soort zaken zou oplegging van het ASP na afloop van de rijontzegging passend en wenselijk zijn om de samenleving te beschermen tegen iemand met een bewezen onvermogen om op een verantwoorde manier aan het verkeer deel te nemen.

Maar ook in zaken waarbij iemands rijbewijs door het CBR ongeldig is verklaard vanwege het niet slagen voor het onderzoek rijgeschiktheid,²⁴ zou oplegging van het ASP door de strafrechter van toegevoegde waarde kunnen zijn. In dit type zaken zou de strafrechter kunnen uitspreken dat de veroordeelde, zodra hij na afloop van de ongeldigverklaring door het CBR weer een nieuw rijbewijs mag aanvragen, enkel mag rondrijden met een rijbewijs inclusief ASP.²⁵

Het zou ook niet de eerste maatregel zijn die in zowel bestuurs- als strafrecht kan worden opgelegd. Denk bijvoorbeeld aan een gebiedsverbod. Dit kan bij (ernstige) verstoring van de openbare orde zowel door de burgemeester als door de strafrechter worden opgelegd.²⁶ Maar ook in het milieurecht kennen we een combinatie van straf- en bestuursrecht. Zo bestaat de mogelijkheid om een boete op te leggen aan een bedrijf dat zich niet aan de vergunningsvoorschriften houdt zowel in het bestuursrecht als in het strafrecht.

Als je kijkt naar zowel het educatieve als het beschermende karakter van het ASP, dan is een plek in zowel het bestuurs- als het strafrecht ook op zijn plaats. Het ASP heeft namelijk van oorsprong een educatief karakter, het wil immers het gedrag van de deelnemer veranderen. Maar daarnaast heeft het ook een beschermende werking. Het ASP beschermt aan de ene kant de maatschappij tegen bestuurders die té veel hebben gedronken om nog veilig te kunnen rijden, en aan de andere kant ook de bestuurder

zelf door te voorkomen dat hij of zij een ongeval veroorzaakt onder invloed van alcohol. Niemand wil immers iemand anders opzettelijk verwonden in het verkeer.

Concluderend

Kortom, als je de uitspraken van de Hoge Raad en de Raad van State van maart 2015 goed leest, dan blijkt dat de reden voor afschaffing van het alcoholslot in Nederland niet ligt in het feit dat de Hoge Raad heeft geoordeeld dat het ASP als 'criminal charge' kan worden aangemerkt. De daadwerkelijke redenen dat het ASP destijds is stopgezet, is vanwege a) het ontbreken van wet- en regelgeving over hoe de samenloop tussen straf- en bestuursrecht zou moeten plaatsvinden, b) het feit dat de Regeling²⁷ geen mogelijkheid bood om rekening te houden met persoonlijke omstandigheden van de betrokkene waardoor het ASP onevenredig kon uitpakken en c) het feit dat de gevolgen van het opleggen van het ASP en de te verwachten strafrechtelijke sancties in hoge mate overeenkwamen.

Als de overheid ervoor zorgt dat deze drie bezwaren worden weggenomen, kan het ASP zeker weer een plek in het bestuursrecht krijgen. En dat is ook wenselijk om de samenleving te beschermen tegen notoire alcoholrijders. Daarnaast brengt invoering van het ASP in het strafrecht ook voordelen met zich mee. Het is daarom dat ik pleit voor invoering in beide rechtsgebieden. De Minister van IenW is nu aan zet. Hij heeft aangegeven te onderzoeken in welk rechtsgebied het ASP het beste kan worden ingevoerd, straf- of bestuursrecht. Mijn antwoord luidt: beide! •

21. Zie bijvoorbeeld HR 11 februari 2020, ECLI:NL:HR:2020:230; HR 22 mei 2018, ECLI:NL:HR:2018:953; HR 9 mei 2017, ECLI:NL:HR:2017:1119

22. Zie o.a. het onderzoek *Veiligheidsmaatregelen in het verkeer* uitgevoerd door Ipsos I&O in opdracht van Fonds Slachtofferhulp d.d. 2024, waaruit blijkt dat maar liefst 84% van de Nederlanders pleit voor herinvoering van een alcoholslot voor veelplegers, fondsslachtofferhulp.nl/files/uploads/2025/02/Ipsos-IO-onderzoek-veiligheidsmaatregelen-in-het-verkeer-in-opdracht-van-Fonds-Slachtofferhulp_DEF2.pdf.

23. Je kunt zelfs bepleiten dat voor toepassing van het ASP in het strafrecht geen wetswijziging nodig is. De wet kent namelijk op grond van art. 14c lid 2 Sr de mogelijkheid van de geclausuleerde ontzegging van de rijbevoegdheid, waarbij de rechter als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke rijontzegging kan uitspreken dat iemand bijvoorbeeld enkel tijdens de week- en weekenddagen niet mag rijden. Je zou kunnen bepleiten dat de rechter op grond van dit artikel ook de mogelijkheid heeft om als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke rijontzegging uit te spreken dat iemand enkel een motorvoertuig mag besturen indien dit is voorzien van een ingebouwd

alcoholslot.

24. Het onderzoek rijgeschiktheid (ook wel 'onderzoek naar alcoholgebruik') wordt opgelegd aan mensen die worden staandegehouden door de politie met een alcoholpromillage hoger dan 1,8 of voor iedereen die in de afgelopen vijf jaar drie keer is staande gehouden met alcohol op waarbij het alcoholpromillage één keer hoger was dan 0,5. Of bij beginnende bestuurders als je wordt staande gehouden met een alcoholpromillage hoger dan 1,3 of voor iedereen die in de afgelopen vijf jaar drie keer is staande gehouden met alcohol op waarbij het alcoholpromillage één keer hoger was dan 0,2. Voor meer informatie, zie website CBR, cbr.nl/nl/onveilig-rijgedrag/nl/ik-ben-aangehouden-door-de-politie-wat-nu/alcohol-in-het-verkeer-1/onderzoek-naar-uw-alcoholgebruik-1.

25. Het ASP werkte in het verleden zo, dat degene die het ASP opgelegd heeft gekregen een nieuw rijbewijs moest aanvragen waarop de aantekening 'deelname ASP' stond.

26. De burgemeester is hiertoe bevoegd op grond van art. 172a Gemev, de strafrechter op grond van art. 141 Sr.

27. Regeling maatregelen rijvaardigheid en -geschiktheid 2011.