



nationale ombudsman

Rapport

Op het verkeerde been gezet.

Een onderzoek naar een klacht over de informatieverstrekking door het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR).

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over het CBR gegrond.

Achtergrond van de Educatieve Maatregel Gedrag en verkeer (EMG)

Wanneer een verkeersdeelnemer bepaald rijgedrag vertoont, kan de politie hiervan melding maken bij het CBR. Het CBR kan dan verschillende maatregelen opleggen. Eén van die maatregelen is de cursus EMG (Educatieve Maatregel Gedrag en Verkeer).

Kort gezegd kan dit wanneer een verkeersdeelnemer zich tijdens één rit meerdere malen schuldig heeft gemaakt aan gevaarlijk rijgedrag. Bij verkeersgevaarlijk rijgedrag binnen de bebouwde kom kan al bij een enkele verkeersovertreding in bepaalde gevallen een cursus EMG worden opgelegd. Doel van de EMG cursus is de betrokkene te wijzen op de risico's en gevolgen van bepaald rijgedrag in het verkeer.

De betrokkene is verplicht de kosten van deze cursus op tijd te betalen en aan de EMG deel te nemen. Wanneer hij hier niet aan voldoet, wordt zijn rijbewijs door het CBR ongeldig verklaard wegens het niet-verlenen van medewerking.

Wat is de klacht?

Verzoeker klaagt er namens zijn zoon over dat het CBR bij hem de verwachting heeft gewekt dat de uitkomst van de strafrechtelijke procedure invloed zou hebben op het besluit een Educatieve Maatregel Gedrag en verkeer (EMG) op te leggen.

Wat ging er aan de klacht vooraf?

De zoon van verzoeker is op 12 april 2015 door de politie aangehouden en werd verdacht van drie overtredingen, namelijk bumperkleven, op een rijbaan met een rood kruis erboven rijden en te hard rijden. Het CBR heeft hem bij besluit van 15 juni 2015 een Educatieve Maatregel Gedrag en Verkeer (EMG) opgelegd.

Tegen de oplegging van de EMG heeft verzoeker namens zijn zoon bezwaar gemaakt. Het bezwaarschrift tegen de beslissing is op 7 september 2015 door het CBR ongegrond verklaard. Verzoeker heeft namens zijn zoon op 17 oktober 2015 beroep tegen deze beslissing ingesteld. Deze cursus speelt een rol in de (bestuursrechtelijke) vorderingsprocedure.

Naast deze bestuursrechtelijke maatregel werd de zaak door de officier van justitie voorgelegd aan de strafrechter. De strafrechter diende zich uit te spreken over de strafbaarheid van voornoemde overtredingen. Verzoeker verzocht het CBR namens zijn zoon om opschorting van de cursus EMG in afwachting van de uitslag van de procedure bij de strafrechter. Op 19 oktober 2015 ontving hij van het CBR een brief waarin het CBR hem het volgende meedeelt:

"Wij willen namelijk – bij uitzondering – in uw situatie afwijken van de algemene regel. We pauzeren uw dossier totdat u meer duidelijkheid heeft in uw strafzaak. Wij zullen op termijn wederom contact met u opnemen om duidelijkheid te krijgen over de stand van zaken. (...) Wij geven u vooralsnog uitstel met drie maanden om de cursus te gaan volgen".

Op 13 november 2015 heeft verzoeker een e-mail van de manager bezwaar en beroep van het CBR ontvangen waarin het volgende staat:

"Bij deze bevestig ik u graag dat het bedrag dat uw zoon voor de uitvoeringskosten van de EMG betaald heeft, vandaag wordt teruggestort. In een eerder telefoongesprek heb ik aangegeven dat wanneer het strafrechtelijk traject dat nog loopt, uitwijst dat het besluit om uw zoon een EMG op te leggen niet in stand kan blijven, ook het bedrag dat voor de opleggingskosten betaald is, teruggestort zal worden."

Op 13 november 2015 is het cursusgeld door het CBR aan verzoeker gerestitueerd.

Op 16 november 2015 heeft verzoeker het beroep bij de rechtbank tegen de beslissing op bezwaar om de EMG maatregel op te leggen ingetrokken. De rechtbank heeft aan verzoeker laten weten dat als hij het beroep heeft ingetrokken omdat het bestuursorgaan geheel of gedeeltelijk aan zijn beroep is tegemoet gekomen, het bestuursorgaan het door hem betaalde griffiegeld aan hem moet vergoeden.

In dit geval was de reden voor intrekking het uitstel dat verzoeker had gekregen van de uitvoering van de EMG. Het CBR heeft op 17 december 2015 het griffierecht aan verzoeker terugbetaald.

Verzoeker en zijn zoon hoorden vervolgens lange tijd niets van het CBR. Zij namen zelf ook geen contact op met het CBR. Pas eind 2016 heeft verzoeker het bericht ontvangen dat zijn zoon de EMG moet gaan uitvoeren. Op dat moment was er nog geen oordeel in de strafrechtelijke procedure. In het voorjaar van 2017 heeft de zoon de maatregel uitgevoerd.

Strafrechtelijke procedure

In maart 2017 heeft de kantonrechter in de strafzaak uitspraak gedaan. Voor het bumperkleven legde de rechter verzoekers zoon een boete op. Voor het rijden op de baan met een rood kruis erboven werd hij vrijgesproken. Het Openbaar Ministerie (OM) heeft verder geen gevolg gegeven aan de snelheidsovertreding.

Herzieningsverzoeken Educatieve Maatregel Gedrag en Verkeer

Nu de strafrechtelijke procedure relatief gunstig was uitpakend, heeft verzoeker het CBR in 2017 en 2018 meerdere malen om herziening van de beslissing tot oplegging van de EMG gevraagd.

De herzieningsverzoeken zijn door het CBR afgewezen. Het CBR heeft overwogen dat in het kader van de EMG-procedure niet van belang is op welke wijze een overtreding strafrechtelijk wordt afgehandeld. De EMG is van een andere aard dan een strafsancie, waarmee wordt gereageerd op strafbaar verkeersgedrag onder verantwoordelijkheid van de strafrechter. Vanuit de tenuitvoerlegging van de vorderingsprocedure heeft het CBR een eigen beoordelingsbevoegdheid. Een verband tussen de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke procedure is nadrukkelijk niet beoogd. Het CBR mag uitgaan van de constatering van de politie en komt op basis daarvan tot het oordeel dat de EMG terecht is opgelegd.

Verzoeker heeft op 13 oktober 2017 een klacht ingediend bij het CBR. Hij klaagde bij het CBR erover dat zijn zoon de EMG moest uitvoeren. Het CBR heeft volgens hem de verwachting gewekt dat de uitkomst van de strafrechtelijke procedure van invloed kan zijn op de beslissing een EMG op te leggen.

Het CBR zag geen aanleiding om de oplegging van de EMG-maatregel terug te draaien en verklaarde de klacht op 28 november 2017 ongegrond. Het eerste argument daarvoor is dat geen beroep is ingesteld tegen de oplegging van de maatregel. Volgens het CBR is dat in principe de enige mogelijkheid om de maatregel aan te vechten. Verzoeker heeft in de herzieningsprocedures aangevoerd dat de uitkomst van de strafrechtelijke procedure gezien moeten worden als nieuw feit en omstandigheid. Het CBR heeft de uitkomst van de strafrechtelijke procedure niet als nieuw feit aangemerkt gelet op de hiervoor omschreven eigen beoordelingsbevoegdheid. Het CBR heeft de herzieningsverzoeken in 2017 en 2018 daarom afgewezen.

Omdat verzoeker zich niet kon vinden in het oordeel van het CBR diende hij een klacht in bij de Nationale ombudsman. Volgens verzoeker heeft het CBR aangegeven dat er fouten zijn gemaakt en heeft hij daarom in goed overleg met het CBR besloten het beroep in te trekken.

Onderzoek door de Nationale ombudsman

Naar aanleiding van de klacht startte de Nationale ombudsman op 15 mei 2019 een onderzoek en stelde vast dat door het CBR in de eerdere klachtbehandeling niet expliciet werd ingegaan op de klacht van verzoeker over de mogelijke invloed van de uitkomst van de strafrechtelijke procedure op de oplegging van de EMG. De Nationale ombudsman heeft het CBR gevraagd daarop te reageren.

Wat is het standpunt van het CBR?

Verzoeker heeft, nadat de beslissing op bezwaar tegen de oplegging van de EMG was genomen, telefonisch contact opgenomen met het CBR. Op dat moment had hij ook al een beroep bij de bestuursrechter ingesteld. Tijdens het telefoongesprek heeft verzoeker – kort samengevat – volgens het CBR aangegeven dat er in de zaak van zijn zoon alle redenen waren om aan te nemen dat de strafzaak van de baan zou gaan, aangezien zijn zoon de gedragingen die grond vormden voor de oplegging van de EMG, niet begaan zou hebben. Deze stelling werd uitgebreid en met veel overtuiging gedaan, waarbij ook aangegeven werd dat de strafzaak om die reden ook snel zou worden behandeld. Aan verzoeker is door het CBR toegelicht dat en waarom de uitkomsten van strafzaken niet perse iets betekenen voor het verloop van een vorderingszaak. Alleen als blijkt dat een burger bepaalde gedragingen niet uitgevoerd of begaan heeft of als er bijvoorbeeld sprake is van een persoonsverwisseling, kan de uitkomst van een strafzaak mogelijk gevolgen hebben voor de beoordeling of een vorderingsprocedure terecht is opgelegd of dat er grond is om die procedure achterwege te laten, dit overeenkomstig bestaande jurisprudentie van bestuursrechters en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Verzoeker heeft aangegeven er zeker van te zijn dat dit in het geval van zijn zoon aan de orde was en dat de snel volgende uitspraak van de strafrechter dit allemaal zou uitwijzen. Uit coudance is, op basis van het overtuigende verhaal van een volhardende verzoeker, uitstel van uitvoering van het EMG-proces toegekend. Het CBR heeft dit uitstel verleend omdat het een kort uitstel zou betreffen en de verkeersveiligheid in die korte tijd niet extra in het geding was. Wel onder de voorwaarde dat een strafrechtelijke uitspraak snel diende te volgen en uitstel geen afstel zou betekenen. Op basis van dit uitstel heeft verzoeker zelf besloten het beroep dat hij bij de bestuursrechter had ingediend, in te trekken. In het telefonisch gesprek is door het CBR uitgelegd dat intrekken van een beroep en de gevolgen daarvan voor verantwoordelijkheid van de burger zelf komen.

Helaas, zo stelt het CBR, heeft het CBR, overigens net als verzoeker zelf, geen opvolging aan de afspraak gegeven dat er nauw contact zou blijven bestaan over het traject van de strafrechtelijke procedure. Dit tijdsverloop maakte niet dat daarmee de oplegging van de EMG en verplichting daaraan uitvoering te geven verviel, zodat eind 2016 het dossier weer is opgepakt en de zoon van verzoeker in het voorjaar van 2017 de EMG heeft gevolgd.

Op basis van de uitspraak van de strafrechter is door verzoeker meerdere malen om herziening van de maatregel gevraagd. Deze verzoeken zijn door het CBR afgewezen. Ook een later ingediende klacht is op 28 november 2017 door het CBR ongegrond verklaard. In de formulering van de reactie op de herzieningsverzoeken en de reactie op de klacht is, wellicht, volgens het CBR te weinig specifiek op de zeer speciale uitzonderingssituatie in de zaak van verzoeker ingegaan. In zijn algemeenheid klopt het dat uitkomsten van strafrechtelijke procedures geen invloed hebben op besluiten in het bestuursrechtelijk traject van de vorderingsprocedure.

Het CBR constateert dat de coudance die betracht is, helaas heeft geleid tot een onduidelijke situatie voor verzoeker die door de algemene bewoordingen waarop de verzoeken om herziening en de reactie op de klacht zijn afgehandeld, niet duidelijker geworden is. Dat spijt het CBR. Dat betekent echter naar mening van het CBR niet dat onterechte verwachtingen zijn gewekt. Hooguit dat bij de klachtafhandeling niet voldoende specifiek is ingegaan op de specifieke omstandigheden van het geval en dat de gemaakte afspraken over het te onderhouden contact in de vorderingsprocedure niet zijn nagekomen. Dit had echter in het geval van verzoeker niet tot een andere uitkomst geleid. Immers er is geen sprake van een strafrechtelijke uitspraak die aanleiding geeft tot herziening van het besluit tot opleggen van de EMG.

Het CBR neemt het voorgaande serieus en blijft er naar streven om onduidelijkheid in de vorderingsprocedure en de klachtenprocedure te vermijden en gemaakte afspraken over het te onderhouden contact met de burger na te leven.

De Nationale ombudsman heeft het CBR gevraagd naar de notitie van het telefoongesprek dat een medewerker van de afdeling Bezwaar en Beroep op 15 september 2015 met verzoeker heeft gehad. Uit de notitie blijkt dat de medewerker tegen verzoeker heeft gezegd dat er twee gedragingen nodig zijn voor het opleggen van een EMG. Ook is het verschil tussen de strafrechtelijke- en de bestuursrechtelijke procedure besproken.

Het standpunt van verzoeker

Verzoeker stelt dat tijdens een telefoongesprek een medewerker van het CBR heeft gezegd dat het CBR indirect de veroorzaker is van het feit van verzoeker zijn beroep heeft ingetrokken en het griffiegeld daarom heeft teruggestort aan verzoeker. Daarnaast geeft verzoeker aan dat hij niet heeft beweerd, zoals het CBR suggereert, dat zijn zoon geen enkele overtreding heeft begaan. De medewerker heeft geadviseerd het beroep in te trekken en heeft naar het oordeel van verzoeker verkeerde verwachtingen gewekt. Door het griffierecht aan verzoeker terug te betalen heeft het CBR een verkeerd signaal afgegeven.

Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?

De Nationale ombudsman toetst de klacht aan het vereiste van goede informatieverstrekking. Dit vereiste houdt in dat de overheid ervoor zorgt dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf. Dit brengt met zich mee dat een eventuele invloed van een strafrechtelijke procedure op de oplegging van de bestuursrechtelijke maatregel van een EMG helder en ondubbelzinnig door het CBR moet worden uitgelegd.

In de e-mail van 13 november 2015 schrijft het CBR dat zij de uitvoeringskosten van de EMG aan verzoeker zal terugstorten. Verder geeft het CBR in de e-mail aan dat wanneer het lopende strafrechtelijk traject uitwijst dat het besluit om de zoon een EMG op te leggen niet in stand kan blijven, ook de opleggingskosten aan verzoeker terug worden gestort. De uitvoering van de EMG wordt daarom door het CBR uitgesteld. Naar aanleiding van dit uitstel heeft verzoeker zijn beroep tegen de oplegging van de EMG bij de rechtbank ingetrokken. Het CBR heeft de griffiekosten aan verzoeker terugbetaald.

Tijdens het telefoongesprek tussen verzoeker en een medewerker van de juridische afdeling van het CBR op 15 september 2015 heeft de medewerker gezegd dat er twee gedragingen nodig zijn voor een EMG. Uiteindelijk heeft de kantonrechter in maart 2017 slechts voor één overtreding, namelijk het bumperkleven, een boete opgelegd.

Het CBR stelt zich in de klachtenprocedure op het standpunt dat in zijn algemeenheid de uitkomst van een strafrechtelijke procedure geen invloed heeft op besluiten in het bestuursrechtelijk traject van de vorderingsprocedure. De Nationale ombudsman constateert dat alle informatie en handelingen van het CBR tot dan toe bij verzoeker de indruk hebben gewekt dat de uitkomst van de strafrechtelijke procedure wél van invloed zou zijn. Hierdoor is verzoeker op het verkeerde been gezet en is het begrijpelijk dat hij andere verwachtingen had. Het CBR heeft zich onvoldoende gerealiseerd welke verwachtingen verzoeker heeft gekregen door de opeenstapeling van informatie en handelingen. Het CBR had meer moeten stilstaan bij de verwachtingen die dit wekte.

Gezien de bovengenoemde omstandigheden vindt de Nationale ombudsman dat het CBR onvoldoende heeft uitgelegd wat haar handelen betekende en wat verzoeker in de toekomst kon verwachten. Door deze gebrekkige communicatie heeft verzoeker onterecht de indruk gekregen dat de uitkomst van de strafrechtelijke procedure invloed zou hebben op het besluit om een EMG op te leggen, terwijl deze trajecten geheel los van elkaar staan en geen invloed op elkaar hebben.


De Nationale ombudsman is van oordeel dat het CBR in strijd met het vereiste van goede informatieverstrekking heeft gehandeld.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het CBR is gegrond, wegens strijd met het vereiste van goede informatieverstrekking.

Met vriendelijke groet,
de Nationale ombudsman,



Reinier van Zutphen