



Rapport

Rapport betreffende een klacht over Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (het CBR) te Rijswijk.

Datum: 17 december 2013

Rapportnummer: 2013/195

Klacht

Het CBR heeft onvoldoende duidelijk gemaakt waarom verzoeker op basis van interne niet gepubliceerde richtlijnen toch verplicht naar een oogarts doorverwezen kon worden.

Bevindingen en beoordeling

Bevindingen

1. Verzoeker moest voor de verlenging van zijn rijbewijs een Eigen verklaring invullen. De door de keuringarts geconstateerde visuswaarden (gezichtsscherpte) van 0,65 vormde voor het CBR aanleiding om verzoeker verplicht te verwijzen naar een oogarts voor een aanvullend onderzoek. Verzoeker was het niet eens met de verplichte verwijzing en diende daarover een klacht in bij het CBR.

2. Volgens verzoeker lagen zijn visuswaarden van 0,65 boven de minimumgrens van 0,5 zoals vermeld in artikel 3.2.1. van de Regeling eisen geschiktheid 2000. De verplichte verwijzing naar de oogarts voor een aanvullende onderzoek was in zijn ogen niet terecht.

3. Het CBR liet weten dat de verwijzing gebaseerd is op een interne afspraak bij het CBR: als visuswaarden onder de 0,7 liggen dan mag gesproken worden over een belangrijke afwijking. In een dergelijk geval kan een medisch adviseur van het CBR iemand doorverwijzen naar een oogarts voor een nader onderzoek. Het CBR vindt dat interne afspraken van het CBR niet gepubliceerd hoeven te worden om geldig te zijn. Daarbij baseert het CBR zich op een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in een CBR-zaak over een ander onderwerp (paragraaf 2.4 LJN nummer BG5901).

4. Verzoeker acht het onjuist dat het CBR in een interne afspraak kan bepalen dat bij visuswaarden onder de 0,7 sprake is van een belangrijke afwijking en dat dan o.g.v. paragraaf 3.6 van de Regeling eisen geschiktheid 2000 een verwijzing naar een oogarts voor een aanvullend onderzoek noodzakelijk is. Terwijl in paragraaf 3.2.1 van deze regeling als eis voor een rijbewijs een minimale visuswaarde van 0,5 wordt vereist. Ook acht verzoeker het onbegrijpelijk dat het CBR de aanhaling van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kan gebruiken ter onderbouwing dat interne afspraken of vuistregels van het CBR niet gepubliceerd hoeven te worden om geldig te zijn. In de aangehaalde zaak, waarbij het ging om alcoholmisbruik, staat vermeld dat de vuistregel die in die zaak wordt aangehaald in het algemeen niet onredelijk is. Voor het CBR bestond geen verplichting deze vooraf te publiceren. De betreffende vuistregel gaat over recidief vrije perioden in geval van alcoholmisbruik (paragraaf 2.2 LJN nummer BG5901). In de kwestie van verzoeker gaat het om visuswaarden. Volgens verzoeker heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak niet uitgesproken dat alle interne afspraken of vuistregels van het CBR niet vooraf gepubliceerd hoeven te worden. Het CBR kan niet staande

houden dat de in zijn zaak gehanteerde interne afspraak niet vooraf gepubliceerd had hoeven worden. Verzoeker vraagt zich af wat de rechtsgrond is van de interne richtlijn. Verzoeker is van mening dat het CBR niet duidelijk is geweest op welke gronden hij naar de oogarts werd verwezen. Hij vraagt zich af of het CBR mag afwijken van de bepalingen in de Regeling eisen geschiktheid 2000. En indien dat mag, welke motivering dat dan vereist. Als het CBR de interne afspraak handhaaft, had publicatie daarvan dan niet voor de hand gelegen?

5. Was vooraf duidelijk geweest door bijvoorbeeld publicatie van de interne afspraak dat bij visuswaarden onder de 0,7 een aanvullende onderzoek nodig is, dan had verzoeker daar vrede mee. De Nationale ombudsman heeft na ontvangst van de klacht van verzoeker het CBR gevraagd welke interne richtlijn gehanteerd wordt waarin gesproken wordt van een grens van 0,7 en waarom die richtlijn niet openbaar is. Tevens is het CBR gevraagd of de betreffende uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State dat "het CBR geen verplichting heeft de vuistregel vooraf te publiceren" wel algemeen op te vatten is.

6. Het CBR heeft in antwoord daarop laten weten dat intern, dat wil zeggen de medische adviseurs van het CBR onder elkaar, is afgesproken dat als het beste oog (eventueel met correctie) de 0,7 niet haalt, er zeker gesproken mag worden van een belangrijke afwijking. Er moet dan op grond van paragraaf 3.6 van de Regeling eisen geschiktheid 2000 verwezen worden naar een oogarts. Volgens het CBR gaat het om een werkafpraak. Alle werkafspraken die door de medische adviseurs gebruikt worden zijn procedurele instructies en zijn niet bedoeld als vervanging van de bepalingen in de Regeling eisen geschiktheid 2000. Het CBR blijft van mening dat de werkafspraken conform de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak (LJN nummer BG5901) niet gepubliceerd hoeven te worden.

7. Het antwoord van het CBR was voor de Nationale ombudsman voldoende aanleiding om de klacht van verzoeker verder te onderzoeken. Het CBR werd in de gelegenheid gesteld zijn standpunt nader toe te lichten. In reactie gaf het CBR aan waaruit de interne richtlijn bestond: "van een 'belangrijke afwijking' in de zin van paragraaf 3.6 van de Regeling eisen geschiktheid 2000 is sprake als de waarde voor het beste van beide ogen de 0,7 niet haalt. Gezien het feit dat een normale gezichtsscherpte tussen de 0,8 en 1,2 ligt, kan worden gesteld dat dit een redelijk criterium is voor het bepalen van een 'belangrijke afwijking'". Omdat de waarden bij verzoeker op 0,65 lagen, werd niet voldaan aan de interne richtlijn en was er sprake van een belangrijke afwijking zodat een nader onderzoek moest plaatsvinden om de geschiktheidstermijn te bepalen.

8. Het CBR lichtte verder toe waarom de interne richtlijn volgens haar niet gepubliceerd hoefde te worden. De hoogste bestuursrechter heeft geoordeeld dat interne afspraken of vuistregels van het CBR niet gepubliceerd hoeven te worden om geldig te zijn (LJN nummer BG5901). Er zou geen aanleiding zijn om te veronderstellen dat de afdeling

bestuursrechtspraak van de Raad van State in deze zaak anders zou oordelen over het hanteren van een interne richtlijn. Het CBR is daarom van mening dat de verwijzing van verzoeker naar de oogarts op basis van de interne richtlijn correct was.

9. Het CBR geeft in haar reactie tenslotte aan dat ze de noodzaak inziet van een goede en zo volledig mogelijke informatievoorziening richting de klant. Op de website van het CBR zal informatie geplaatst worden over de meest voorkomende medische aandoeningen (waaronder oogaandoeningen), waarin uitleg wordt gegeven over de gestelde (geschiktheids)richtlijnen en het keuringstraject. In het geval van oogaandoeningen gaat het CBR op de website vermelden wat de 'normaalwaarden' zijn en wanneer een visuswaarde afwijkend is. Hierdoor krijgt de klant een goed beeld van de groep waarin hij/zij valt en wat verwacht kan worden bij een visusafwijking (bijvoorbeeld een verwijzing naar een oogarts).

Beoordeling

Wat beoordeelt de Nationale ombudsman en welke norm wordt daarbij gehanteerd?

De Nationale ombudsman toetst de onderzochte gedraging aan het vereiste van transparantie. Dit vereiste houdt in dat de overheid ervoor zorgt in haar handelen open en voorspelbaar te zijn, zodat het voor de burger duidelijk is waarom de overheid bepaalde dingen doet. Transparantie vereist van de overheid een open houding. De overheid zorgt ervoor dat burgers inzicht kunnen hebben in de procedures die tot beslissingen leiden en het hoe en waarom ervan. De overheid zorgt dat haar handelingen getoetst kunnen worden.

Hoe luidt het oordeel van de Nationale ombudsman?

Voor verzoeker was het niet duidelijk op basis van welke richtlijn hij verwezen werd naar een oogarts voor een aanvullend onderzoek. De enige informatie die hem ter beschikking stond was de eis van een minimale visuswaarde van 0,5 zoals vermeld in paragraaf 3.2.1 van de Regeling eisen geschiktheid 2000. Hierdoor was het voor verzoeker onbegrijpelijk dat het CBR stelde dat op basis van de interne richtlijn sprake was van een belangrijke afwijking waardoor een verwijzing naar een oogarts noodzakelijk was. In het kader van transparantie had het voor de hand gelegen als de informatie zoals in de richtlijn vermeld staat, bekend was voor verzoeker. Hierdoor had voorkomen kunnen worden dat verzoeker in verwarring werd gebracht en had verzoeker begrip kunnen hebben voor de beslissing om hem door te verwijzen naar de oogarts.

De Nationale ombudsman laat in het midden of de door het CBR aangehaalde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State meebrengt dat ook voor de onderhavige interne richtlijn geldt dat deze niet gepubliceerd hoeft te zijn om rechtsgeldig te zijn.

De Nationale ombudsman stelt de geldigheid van de interne richtlijn niet ter discussie, maar beoordeelt slechts of het CBR in strijd met de behoorlijkheidsvereisten - in dit geval het vereiste van transparantie - heeft gehandeld. Door van te voren een inzicht te geven over de invulling van het begrip "belangrijke afwijking" heeft het CBR onvoldoende transparant gehandeld.

Conclusie

De klacht van verzoeker dat het CBR onvoldoende duidelijk heeft gemaakt op welke basis hij verplicht naar een oogarts werd doorverwezen, is gegrond wegens strijd met het vereiste van transparantie.

De Nationale ombudsman heeft met instemming ervan kennisgenomen dat het CBR de noodzaak inziet van een goede en zo volledig mogelijke informatievoorziening en dat het CBR op haar website de juiste en volledige informatie zal vermelden.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

- **paragraaf 3.2.1. van de Regeling eisen geschiktheid 2000**

" Visuseisen rijbewijzen van groep 1"

De binoculaire visus moet, eventueel gecorrigeerd, ten minste 0,5 te bedragen.

- **paragraaf 3.6 van de Regeling eisen geschiktheid 2000**

" Nader oogheeskundig onderzoek"

Personen bij wie de keurend arts geen belangrijke oogheeskundige afwijkingen heeft gevonden kunnen op basis van de gegevens van de keurend arts geschikt worden bevonden. Indien er wel belangrijke afwijkingen zijn, is aanvullend onderzoek door een oogarts noodzakelijk in verband met een eventuele beperking van de geschiktheidstermijn.

- **paragraaf 2.4, LJN nummer BG5901**

"In navolging van de keuringsartsen hanteert het CBR de vuistregel als uitgangspunt bij de beoordeling of redelijke grond bestaat voor de verwachting dat de aanvrager slechts aan de bij ministeriële regeling vastgestelde eisen met betrekking tot de lichamelijke en geestelijke geschiktheid voldoet voor een daarbij te bepalen termijn. Gelet op de beoordelingsruimte die het CBR ingevolge artikel 103, tweede lid, van het Reglement toekomt en op de strekking van paragraaf 8.8 van de bijlage bij de Regeling, is de Afdeling met de rechtbank van oordeel dat die vuistregel in het algemeen niet onredelijk is. Voor het CBR bestond geen verplichting deze vooraf te publiceren. Ter motivering van het bestreden besluit is niet volstaan met een verwijzing naar de vuistregel, doch is een op het geval van [appellant] toegespitste op de vuistregel aansluitende toelichting gegeven."