



# Rapport

**Datum: 13 oktober 2004**  
**Rapportnummer: 2004/401**

## Klacht

Het niet opnemen van een rechtsmiddelenclausule conform artikel 3:45 van de Algemene wet bestuursrecht in de beslissing van 17 december 2003 van de Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen.

## Beoordeling

1. Het vereiste van actieve informatieverstrekking houdt onder meer in dat een bestuursorgaan burgers met het oog op de behartiging van hun belangen volledig informeert over eventuele mogelijkheden op te komen tegen een besluit van dat bestuursorgaan. Wat betreft besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is dit beginsel uitgewerkt in artikel 3:45 van de Awb (zie Achtergrond, onder 4.). Op grond van dit artikel behoort bij de mededeling van een besluit waartegen bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld daarvan melding te worden gemaakt, en dient daarbij onder meer te worden vermeld binnen welke termijn en bij welk orgaan bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld.

2. De Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (hierna: het CBR) heeft bij besluit van 17 december 2003 afwijzend gereageerd op een verzoek om afgifte van een verklaring van geschiktheid (zie Achtergrond, onder 1., 2. en 3.).

Op grond van 104, eerste lid, van het Reglement rijbewijzen kan de betrokkene binnen vier weken na ontvangst van een dergelijke afwijzing het CBR verzoeken een of meer artsen aan te wijzen voor een keuring of herkeuring op zijn kosten.

Daarnaast staat tegen een dergelijk besluit het rechtsmiddel van bezwaar ingevolge de Algemene wet bestuursrecht (Awb) open. De termijn voor het indienen van een bezwaarschrift bedraagt op grond van de artikelen 6:7 en 6:8 van Awb zes weken, te rekenen vanaf de dag na die waarop het besluit is bekendgemaakt.

3. In het besluit van 17 december 2003 heeft het CBR verzoeker geadviseerd om, indien hij het daarmee niet eens was, eerst de mening van zijn behandelend arts te vragen. Uit een algemene toelichting bij de brief bleek dat verzoeker, indien hij het na overleg met zijn arts nog steeds niet eens was met het besluit, hij dat binnen vier weken schriftelijk kenbaar kon maken bij het hoofd Medische Zaken van het CBR. Hij had dan recht op een (her)keuring. Ten slotte is in de toelichting nog aangegeven dat het hoofd Medische Zaken hem desgewenst ook kon informeren over andere rechtsmiddelen.

4. Uit het vorenstaande blijkt dat in het besluit niet is gewezen op de mogelijkheid daartegen binnen zes weken een bezwaarschrift in te dienen.

5. In het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman heeft het CBR aangegeven dat om meerdere redenen is gekozen voor de hiervoor weergegeven informatieverstrekking. Zo wees het CBR op de gevolgen van de samenloop van een verzoek om (her)keuring en een bezwaarschrift, en op de verwarring die zou worden gewekt wanneer beide mogelijkheden - met verschillende termijnen - zouden worden vermeld. Daarnaast wees het CBR erop dat gezien de genoemde termijn van vier weken voor het aanvragen van een (her)keuring er geen problemen ontstaan rond de bezwaartermijn, die immers zes weken bedraagt.
6. Samenvattend merkte het CBR op van mening te zijn met de gekozen handelwijze recht te doen aan de verplichting te wijzen op mogelijke rechtsmiddelen, en tevens rekening te houden met de mogelijke verwarring die kan ontstaan door de samenloop van het recht op herkeuring en de mogelijkheid van bezwaar.
7. De Nationale ombudsman erkent dat het naast elkaar bestaan van de mogelijkheid van het aanvragen van een (her)keuring en die van het indienen van een bezwaarschrift verwarring kan wekken. Naar zijn oordeel kan dit echter geen grond vormen om in het besluit de mogelijkheid van indiening van een bezwaarschrift niet te vermelden. Het is immers aan betrokkene om te bepalen welke van de openstaande mogelijkheden hij wil benutten. In dat verband is van belang dat, anders dan aan een (her)keuring, aan de behandeling van een bezwaarschrift geen kosten zijn verbonden. Het ligt op de weg van het betrokken bestuursorgaan om betrokkenen duidelijk te informeren over de bestaande mogelijkheden om op te komen tegen zijn besluiten en over de eventuele gevolgen van samenloop van rechtsmiddelen.
8. Het CBR heeft opgemerkt dat er vanwege de in het besluit genoemde termijn van vier weken waarbinnen betrokkene aan het hoofd Medische Zaken van het CBR schriftelijk kenbaar kan maken het niet eens te zijn met het besluit, geen probleem is wat betreft de bezwaartermijn van zes weken. De Nationale ombudsman wijst er in dat verband op dat indien een betrokkene binnen bedoelde termijn van vier weken bij het CBR slechts informeert naar eventuele andere mogelijkheden dan die van (her)keuring er wel degelijk een probleem kan ontstaan wat betreft de tijdige indiening van een bezwaarschrift. De bezwaartermijn van zes weken begint te lopen vanaf de datum van de bekendmaking van het besluit, en niet vanaf de datum waarop betrokkene wordt geïnformeerd over de mogelijkheid van bezwaar. Uit de rechtspraak volgt dat als hoofdregel geldt dat de omstandigheid dat niet is gewezen op een openstaand rechtsmiddel niet betekent dat termijnoverschrijding in beginsel verschoonbaar is (zie onder andere Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 8 mei 2001, AB 2001, 291 en 292). Deze jurisprudentie onderstreept het belang van nakoming door bestuursorganen van de wettelijke verplichting tot het opnemen van de rechtsmiddelenclausule.
9. Omdat tegen het besluit van 17 december 2003 binnen zes weken een bezwaarschrift ingevolge de Awb kon worden ingediend, had het CBR betrokkene daar op behoren te

wijzen. Door dit na te laten heeft hij gehandeld in strijd met het vereiste van actieve informatieverstrekking.

10. Nu uit het onderzoek is gebleken dat het CBR de in het onderzochte geval gegeven informatie over rechtsmiddelen standaard verstrekt bij besluiten ten aanzien waarvan op grond van artikel 104, eerste lid, van het Reglement rijbewijzen een (her)keuring kan worden aangevraagd, is het naar het oordeel van de Nationale ombudsman wenselijk deze informatie aan te passen. Dit rapport bevat daartoe een aanbeveling.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

## **Conclusie**

De ambtshalve onderzochte gedraging van de Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen is niet behoorlijk wegens strijd met het vereiste van actieve informatieverstrekking.

## **AANBEVELING**

De Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen wordt in overweging gegeven bij de bekendmaking van besluiten ten aanzien waarvan zowel een (her)keuring kan worden aangevraagd als waartegen bezwaar ingevolge de Awb kan worden gemaakt, beide mogelijkheden uitdrukkelijk te vermelden.

Bij brief van 30 november 2004 heeft de Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen de Nationale ombudsman meegedeeld deze aanbeveling over te nemen en met ingang van uiterlijk 1 januari 2005 de rechtsmiddelenclausule op te nemen in alle beslissingen op aanvragen van een Verklaring van geschiktheid.

## **Onderzoek**

Op 13 januari 2004 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer L. te Waalwijk, met een klacht over een gedraging van de Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (het CBR). De klacht betrof de beslissing van het CBR van 17 december 2003 hem geen verklaring van geschiktheid te verstrekken voor het besturen van een motorrijtuig.

Bij brief van 8 maart 2004 informeerde de Nationale ombudsman de heer L. erover dat naar aanleiding van zijn klacht geen onderzoek zou worden ingesteld aangezien hij het CBR had verzocht om een herkeuring en omdat tegen de uitslag van de herkeuring een bezwaarschrift kon worden ingediend.

Bij brief van eveneens 8 maart 2004 informeerde de Nationale ombudsman het CBR erover dat hij, gezien het belang dat hij hecht aan een goede rechtsmiddelenverwijzing, had besloten ambtshalve een onderzoek in te stellen naar het niet-vermelden van de mogelijkheid van bezwaar bij de mededeling van zijn besluit van 17 december 2003.

Het CBR reageerde bij brief van 5 april 2004.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan het CBR.

Het CBR liet weten zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

## Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

### A. feiten

1. Bij besluit van 17 december 2003 deelde het CBR het volgende mee aan de heer L.:

“...Voor het verkrijgen van een Verklaring van geschiktheid hebt u een Eigen verklaring ingediend.

Op grond van de ons bekende gegevens, waaruit blijkt dat bij u sprake is van alcoholmisbruik, zijn wij van oordeel dat u ongeschikt bent voor het besturen van motorrijtuigen van de categorie(ën) A, B, E bij B. Daarom kunnen wij u geen Verklaring van geschiktheid voor die categorie(ën) verstrekken.

Deze beslissing nemen wij op basis van artikel 103 Reglement rijbewijzen, waarbij wij ons houden aan de Regeling eisen geschiktheid 2000, die gepubliceerd is in de Staatscouranten 99 van 23 mei 2000 en 20 van 29 januari 2002.

Indien u het met dit besluit niet eens bent, adviseren wij u hierover eerst de mening van uw behandelend arts te vragen. Deze zullen wij, met uw toestemming, op zijn schriftelijk verzoek alle informatie verstrekken. Daarnaast verwijzen wij u naar de informatie onderaan deze brief...”

De bedoelde informatie onderaan de brief van het CBR luidt als volgt:

“...Indien u het, na overleg met uw (huis)arts, nog steeds niet eens bent met dit besluit, kunt u dat met redenen omkleed binnen vier weken **schriftelijk** kenbaar maken bij het hoofd Medische Zaken van het CBR, afdeling Herkeuringen (...). U hebt dan op grond van artikel 104 Reglement rijbewijzen recht op een **(her)keuring**.

Desgewenst kan het hoofd Medische Zaken u ook informeren over andere rechtsmiddelen die u ten dienste staan...”

2. De heer L. richtte zich bij schrijven van 19 december 2003 tot het CBR. Naar aanleiding daarvan deelde het hoofd Medische Zaken van het CBR bij brief van 7 januari 2004 het volgende aan hem:

“...Na bestudering van uw dossier is ons gebleken dat u ongeschikt bent verklaard omdat uit het specialistisch onderzoek is gebleken dat het aannemelijk is dat u weer bent begonnen met het misbruiken van alcohol. Met name de gevonden afwijking in het bloed (verhoogde CDT, een zeer gevoelige marker voor alcoholmisbruik) duidt hierop.

De Regeling eisen geschiktheid 2000 (...) schrijft in paragraaf 8.8 dat personen bij wie de diagnose alcoholmisbruik is gesteld ongeschikt zijn voor het rijbewijs, tenzij het aantoonbaar of aannemelijk is dat zij (bij voorkeur blijken uit een behandelingsverslag) het **misbruiken van alcohol minstens één jaar** hebben gestopt.

U hebt echter het wettelijk recht op een (her)keuring, dus mocht u na lezing van bovenstaande toch van uw recht gebruik willen maken, dan kunt u dat doorgeven aan het secretariaat (...).

Behalve het recht op (her)keuring hebt u ook het recht om op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht binnen zes weken na een besluit juridisch bezwaar te maken tegen de beslissing van het CBR, bijvoorbeeld als u meent dat wij de wettelijke regelingen niet juist uitvoeren. U dient dan zo spoedig mogelijk na ontvangst van deze brief op grond van artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht officieel bezwaar in te stellen bij het CBR.

U moet zich echter realiseren dat u niet tegelijkertijd bezwaar kunt maken en een (her)keuring ex artikel 104 Reglement rijbewijzen kunt aanvragen. U zult een keuze moeten maken.

Wij verzoeken u ons **binnen twee weken** na dagtekening van deze brief te berichten (...) of wij uw brief van **19 december 2003** dienen aan te merken als een verzoek om herkeuring of als een bezwaarschrift. In het laatste geval zullen wij uw brief doorzenden aan de afdeling Juridische Zaken van het CBR. Hebben wij over twee weken niets van u vernomen, nemen wij aan dat u zich bij onze beslissing hebt neergelegd...”

### C. Standpunt Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen

In het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman deelde het CBR het volgende mee:

“...U geeft aan dat de beslissing van het CBR van 17 december 2003 een besluit is in de zin van de Awb, zodat het achterwege laten van de vermelding van de rechtsmiddelen

nadelige gevolgen kan hebben voor de burger.

Klager (de heer L.; N.o.) heeft een aanvraag ingediend voor de afgifte van een Verklaring van geschiktheid. Een dergelijke aanvraag is gebaseerd op artikel 111, eerste lid Wegenverkeerswet juncto de artikelen 100 tot en met 104 Reglement rijbewijzen (hierna: RR), nader uitgewerkt in de Regeling eisen geschiktheid 2000.

De aanvraag wordt - met name op de medische gegevens - beoordeeld, waarna de medisch adviseur van het CBR beslist op de aanvraag. Deze beslissing wordt aan de aanvrager medegedeeld. Hierin wordt ter informatie het volgende vermeld:

"Indien u het, na overleg met uw (huis)arts, nog steeds niet eens bent met dit besluit, kunt u dat met redenen omkleed binnen vier weken schriftelijk kenbaar maken bij het Hoofd Medische Zaken van het CBR, afdeling Herkeuringen (...). U hebt dan op grond van artikel 104 Reglement rijbewijzen recht op een (her)keuring.

Desgewenst kan het hoofd Medische Zaken u ook informeren over andere rechtsmiddelen die u ten dienste staan."

Voor deze formulering is gekozen om meerdere redenen.

Ten eerste vanwege de mogelijkheid om een (her)keuring aan te vragen op grond van art 104 RR. Op het moment dat een betrokkene van deze mogelijkheid gebruik maakt, ontvalt het rechtsgevolg aan de genomen beslissing. Immers, art 104, zesde lid RR bepaalt dat een afgegeven Verklaring zijn geldigheid verliest door gebruik te maken van het recht op herkeuring.

Doordat dan geen sprake meer is van een rechtsgevolg, is geen sprake - meer - van een besluit als bedoeld in de Awb. Wordt tevens bezwaar ingesteld tegen het besluit, dan kan dat slechts tot gevolg hebben dat het bezwaar niet-ontvankelijk wordt verklaard.

Door gebruik te maken van het recht op herkeuring, wordt het gehele besluitvormingsproces opnieuw doorlopen, hetgeen leidt tot een besluit op de herkeuring. In dat besluit wordt wel de volledige rechtsmiddelenclausule als bedoeld in art 3:45 Awb opgenomen. Op dat moment bestaat er namelijk geen recht op herkeuring meer.

Voorts is hiervoor gekozen omdat gebleken is dat het vermelden van het recht op herkeuring *en* de volledige rechtsmiddelenclausule, verwarrend werkt. Beide mogelijkheden kunnen immers niet tegelijkertijd worden ingesteld. Tevens is dan sprake van twee verschillende termijnen, te weten vier weken en zes weken.

Resumerend is gekozen voor de hiervoor aangehaalde formulering waardoor in eerste instantie de nadruk ligt op de mogelijkheid van een (her)keuring, omdat dat recht in de specifiek voor dit doel opgestelde regels is opgenomen, en wordt aangegeven dat

daarnaast *andere rechtsmiddelen* mogelijk zijn. Het komt zeer geregeld voor dat betrokkenen navraag doen naar deze mogelijkheid, waarna zij geïnformeerd worden over de mogelijkheid van bezwaar en beroep. Vanwege de in de informatie genoemde termijn van vier weken is dit altijd binnen de bezwaartermijn.

Zo ook bij klager. Deze heeft bij brief van 17 december 2003 bericht ontvangen dat hem geen Verklaring van geschiktheid werd verstrekt, waarbij tevens de hiervoor aangehaalde passage is opgenomen.

Bij brief van 19 december 2003 vraagt klager een herkeuring aan en *verzoekt om informatie over andere rechtsmiddelen*. Vervolgens wordt hij bij brief van 7 januari 2004 geïnformeerd over het recht op herkeuring en de mogelijkheid bezwaar in te dienen.

Klager laat vervolgens weten te kiezen voor een herkeuring. Hierdoor vervalt het rechtsgevolg aan de beslissing van 17 december 2003. Bij besluit van 22 maart 2004 is op de herkeuring beslist, in welk besluit de rechtsmiddelenclausule ingevolge de Awb is opgenomen. Bij brief van 24 maart 2004 wordt hiertegen een bezwaarschrift ingediend. Dit bezwaarschrift is in behandeling.

Deze handelwijze van het CBR is reeds meermalen aan de orde geweest in beroepszaken voor de Sector Bestuursrecht van de Rechtbanken.

Zo merkt de Rechtbank Groningen hierover op:

"Zo eiser door de onjuiste verwijzing al op het verkeerde been zou zijn gezet, dan had dat ertoe moeten leiden dat hij zijn bezwaarschrift eerder zou hebben ingediend dan op grond van een juiste rechtsmiddelenverwijzing het geval zou zijn geweest" (uitspraak 31-10-03, AWB02/1029).

In een uitspraak merkt de Rechtbank Dordrecht op dat een betrokkene "ondanks het feit dat verweerster hierbij tevens heeft vermeld dat het hoofd medische zaken desgewenst ook informatie kan verschaffen over andere rechtsmiddelen die eiser ten dienste staan" niet eerder dan twee maanden na het besluit heeft gereageerd. De Rechtbank concludeert vervolgens dat gezien deze omstandigheden geen sprake is van verschoonbare termijnoverschrijding (uitspraak 30-8-02, AWB01/929).

Nimmer is een betrokkene in het gelijk gesteld vanwege het niet volledig opnemen van de rechtsmiddelenclausule, noch is het CBR door een rechtbank opgeroepen haar handelwijze in deze aan te passen.

Wij menen met deze handelwijze recht te doen aan de verplichting te wijzen op mogelijke rechtsmiddelen, en tevens rekening te houden met de mogelijke verwarring die kan ontstaan door de samenloop van het recht op herkeuring met de mogelijkheid bezwaar in te stellen..."



## Achtergrond

### 1. Wegenverkeerswet 1994

#### Artikel 111, eerste lid

“Een rijbewijs wordt op aanvraag en tegen betaling van het daarvoor vastgestelde tarief, slechts afgegeven aan degene die:

a. de leeftijd van achttien jaren heeft bereikt en

b. blijkt een overeenkomstig bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde regels door of vanwege de overheid ingesteld onderzoek dan wel blijkt een eerder aan hem afgegeven rijbewijs of een hem door het daartoe bevoegde gezag buiten Nederland afgegeven rijbewijs dat voldoet aan de bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde eisen, beschikt over een voldoende mate van rijvaardigheid en geschiktheid.”

### 2. Reglement rijbewijzen

#### Artikel 104, eerste lid

“Indien de aanvrager van een verklaring van geschiktheid een mededeling heeft ontvangen dat geen verklaring van geschiktheid wordt afgegeven (...), kan hij binnen vier weken na ontvangst daarvan het CBR verzoeken een of meer artsen aan te wijzen voor een keuring of herkeuring op zijn eigen kosten.”

### 3. Regeling eisen geschiktheid 2000

#### Artikel 2

“...De eisen met betrekking tot de lichamelijke en geestelijke geschiktheid tot het besturen van motorrijtuigen worden vastgesteld overeenkomstig de bij deze regeling behorende bijlage...”

### 4. Algemene wet bestuursrecht (Awb)

#### Artikel 3:45

“1. Indien tegen een besluit bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld, wordt daarvan bij de bekendmaking en bij de mededeling van het besluit melding gemaakt.

2. Hierbij wordt vermeld door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld.”