



Rapport

Datum: 12 januari 2005

Rapportnummer: 2005/007

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen bij het afnemen van zijn motorexamen ten aanzien van het uitvoeren van de bijzondere verrichtingen geen specifiek protocol heeft gehanteerd met betrekking tot de geschiktheid van terreinen.

Beoordeling

I. Bevindingen

1. Op 2 juli 2003 legde verzoeker in Middelburg het rijexamen af voor categorie A, het motorexamen. Bij het uitvoeren van de stopproef - één van de uit te voeren bijzondere verrichtingen - kwam hij ten val. Volgens de examiner had verzoeker de stopproef technisch onjuist uitgevoerd, maar verzoeker meende dat het parkeerterrein waarop hij de bijzondere verrichtingen had moeten uitvoeren, daarvoor ongeschikt was, en dat zijn val daardoor was veroorzaakt: het terrein was glad door klinkerbestrating, er lag zand, het had eerder op de dag geregend, en op zijn weg naar de zijns inziens te dicht bij een aangrenzend hek geplaatste "poortjes" (de plaats waar een kandidaat na de aanloop met de noodzakelijke handelingen dient te beginnen) had hij door enkele plassen met bagger en over een hobbel moeten rijden.

In reactie op zijn daarover bij het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR), Regio Zuid, ingediende klacht liet het CBR-Regio Zuid hem weten dat naar aanleiding van de klacht een onderzoek was ingesteld. Daarbij was gebleken dat de examiner en de aanwezige A-examinator-in-opleiding zich er tevoren van hadden vergewist dat het wegdek ter plaatse schoon genoeg was om de bijzondere verrichtingen te kunnen laten uitvoeren, en dat zij het terrein geschikt hadden bevonden. Ook verzoekers opleider, die tijdens de rijopleiding regelmatig gebruik maakte van dit terrein, had verklaard dat het terrein geschikt was. Hij had tevens verklaard dat de examiner een goede uitleg had gegeven over de uit te voeren bijzondere verrichtingen, dat de omstandigheden tijdens het examen normaal waren geweest en dat verzoeker een technisch onjuiste remming had uitgevoerd.

2. De examenmanager lichtte verzoeker in een gesprek in het kader van de klachtbehandeling desgevraagd toe dat de examiner visueel binnen de grenzen van redelijkheid de feitelijke geschiktheid van een terrein bepaalt aan de hand van richtlijnen uit de Handleiding medewerkers rijvaardigheid, in het bijzonder het supplement handleiding A-examinatoren. Hij gaf aan dat de examiner verder gebruik maakt van de Rijprocedure A. (zie Achtergrond) en dat het CBR geen specifiek protocol heeft met betrekking tot de geschiktheid van terreinen voor het uitvoeren van de bijzondere verrichtingen:

3. Over het ontbreken van een dergelijk protocol diende verzoeker vervolgens een klacht in bij het CBR Regio Zuid. In reactie op de klacht deelde het CBR Regio Zuid verzoeker mee

dat in bovengenoemde Handleiding en Rijprocedure A. de eisen en richtlijnen voor examens zijn opgenomen. In supplement handleiding A-examinator bij de Handleiding medewerkers rijvaardigheid is onder 2.13.5, het examen centrum, aangegeven dat de terreinen waar de bijzondere verrichtingen voor het onderdeel voertuigbeheersing worden gedaan, per examen centrum worden vastgesteld. Verder is in de Handleiding aangegeven, dat het aan de examiner is in het voorkomende geval voor een vervangende plaats te zorgen, en daarbij in ieder geval zorg te dragen voor de veiligheid van de examenkandidaat. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de door de examiner gebruikte Rijprocedure A; zo is in het gedeelte 'Toepassing Rijprocedure tijdens examen' opgenomen dat de examiner de kandidaat aanwijzingen geeft over het uitvoeren bij slechte weersomstandigheden van de stopproef.

Het CBR stelde zich op het standpunt dat het in alle redelijkheid voldoet aan datgene wat van hem mag worden verwacht en dat eerdergenoemde richtlijnen voldoende garanties bieden voor het gebruik van geschikte terreinen en dat aparte protocollen daarom niet nodig zijn. Verzoeker kon zich daarin niet vinden, en wendde zich tot de Nationale ombudsman.

4. In zijn verzoekschrift gaf verzoeker aan de hand van zijn hiervóór onder 1. beschreven grieven aan dat de regels in de Handleiding naar zijn mening te onduidelijk en weinig expliciet waren. Hij achtte het onaanvaardbaar dat de verantwoording voor de keuze van een terrein bij het subjectieve oordeel van de examiner ligt. Hij was van mening dat een beoordeling van de geschiktheid van een terrein dat gebruikt wordt voor het uitvoeren van exact vastgelegde bijzondere verrichtingen pas mogelijk is wanneer voor die beoordeling bepaalde regels consequent worden toegepast. Hij merkte op dat de uitvoering van bijzondere verrichtingen in belangrijke mate afhankelijk is van de omstandigheden.

5. In reactie op de klacht deelde het CBR mee dat door het CBR afgenomen praktijkexamens plaatsvinden op voor alle verkeer openstaande wegen, aan de kwaliteit waarvan noch door de wetgever noch door het CBR bijzondere eisen worden gesteld: de kandidaat dient immers in een normale verkeerssituatie bewijs te leveren van een voldoende rijvaardigheid. Het CBR gaf aan dat met name het uitvoeren van bepaalde bijzondere verrichtingen, zoals het uitvoeren van rem- en stopproeven, een van de normale weggebruiker afgeschermd ruimte vergt, waarbij overigens aan het wegdek geen additionele eisen dienen cq behoeven te worden gesteld. Het CBR gaf aan dat toch een aantal richtlijnen zijn opgesteld, bedoeld voor de examiner, en dat deze verder voor zich spreken.

6. Verzoeker bleef bij zijn standpunt: volgens hem zou er ter zake een protocol moeten zijn om beter te garanderen dat de kwaliteit van het wegdek waarop de bijzondere verrichtingen worden afgenomen vergelijkbaar is met die van de normale weg. De noodzakelijkheid hiervan was niet alleen bevestigd door zijn val, maar bleek ook uit het feit dat zelfs ervaren motorrijders door een verkeerde inschatting van het karakter van de weg

bij een terloopse stop ten val komen, aldus verzoeker.

7. Per 1 april 2004 is het motorexamen gewijzigd. Zo is het aantal uit te voeren bijzondere verrichtingen uitgebreid, en dienen deze te worden uitgevoerd op één locatie. Een medewerker van het CBR deelde desgevraagd mee dat in verband daarmee middels interne procedures in overleg met de rijsschoolbranche een aantal criteria waren vastgesteld waaraan de examenlocaties dienen te voldoen, zoals een bepaalde afmeting, een horizontaal (dat is: geen hellend) vlak, een verharde ondergrond (door klinkerbestrating, asfalt of anderszins), en er mag geen sprake zijn van extremen, kortom: er moet sprake zijn van een 'normaal' wegdek. Bij het vaststellen of een bepaalde locatie in de praktijk op een bepaald moment ook voldoet, bestaat een zekere beoordelings- en afwijkmogelijkheid voor de examiner; de vereisten ten aanzien van de examenlocaties zijn niet vastgelegd in een regeling of een protocol: één en ander is aan de rijsschoolbranche bekendgemaakt onder meer via de vakbladen, aldus de medewerker van het CBR.

II. Beoordeling

8. Het redelijkheidsbeginsel eist dat bestuursorganen voorafgaand aan elk handelen (rechtshandelingen en feitelijke handelingen) het belang van het realiseren van een doelstelling afwegen tegen de belangen van burgers. In het licht van het realiseren van de doelstelling mag de uitkomst van die afweging niet onredelijk zijn. Dit impliceert dat een bestuursorgaan protocollering uit praktische overwegingen achterwege mag laten wanneer het daarmee te dienen doel ook zonder het opstellen van een protocol kan worden gerealiseerd.

9. Aan de orde is de vraag of het CBR in redelijkheid kon afzien van het hanteren van een speciaal protocol om te beoordelen of een bepaald terrein geschikt is voor het uitvoeren van bijzondere verrichtingen bij het motorexamen.

Daartoe moet worden beoordeeld in hoeverre het hanteren van een dergelijk protocol naast dan wel boven de bestaande richtlijnen bijdraagt aan de doelstelling: het in het kader van het motorexamen doen uitvoeren van bijzondere verrichtingen op een relatief veilige plaats in een situatie die een normale verkeerssituatie zoveel mogelijk benadert, en met inachtneming van de veiligheid van de kandidaat.

10. Uit het supplement Handleiding A-examinator bij de Handleiding medewerkers rijvaardigheid (2.13.5) kan worden afgeleid dat een eerste beoordeling of een terrein in zijn algemeenheid geschikt is, wordt gegeven door de Examen centra. Van deze Examen centra mag worden verondersteld dat zij met kennis van zaken handelen, en niet willens en wetens terreinen selecteren die voor het beoogde doel duidelijk niet geschikt zijn. Ook de wetgever gaat daarvan uit: hij heeft op dit punt geen nadere eisen gesteld. In zoverre is het hanteren van een protocol naar het oordeel van de Nationale ombudsman dan ook

overbodig, en kon het CBR afzien van het opstellen daarvan.

11. De feitelijke beoordeling of een terrein op een bepaald moment geschikt is, wordt overgelaten aan de examinerator - daarbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld het zich voordoen van (plaatselijke) (extreme) gladheid of van werkzaamheden op het terrein die het naar zijn oordeel bij voorbaat onmogelijk maken dat een examenkandidaat de bijzondere verrichtingen naar behoren kan uitvoeren. Als richtsnoer beschikt de examinerator verder over genoemd supplement Handleiding A-examinator en Rijprocedure A.

12. De Nationale ombudsman is van oordeel dat genoemde richtlijnen een examinerator voldoende houvast bieden. Het bestaan van een protocol voegt daar niets aan toe, nu ook het hanteren van een dergelijk protocol niet wegneemt dat de examinerator in laatste instantie op grond van zich in concreto voordoende omstandigheden een beslissing moet nemen ten aanzien van de geschiktheid van een terrein. Dit sluit in feite ook aan bij hetgeen verzoeker in dit verband zelf naar voren heeft gebracht, te weten dat de uitvoering van bijzondere verrichtingen in belangrijke mate afhankelijk is van de omstandigheden.

In dit geval is het terrein voorafgaande aan het uitvoeren van de bijzondere verrichtingen ook beoordeeld: naast de examinerator hadden tevens de eveneens aanwezige A-examinator-in-opleiding en verzoekers opleider zich tevoren vergewist van de geschiktheid van het terrein.

13. Op grond van het bovenstaande is de Nationale ombudsman van oordeel dat het CBR in redelijkheid niet heeft hoeven over te gaan tot het opstellen en in het concrete geval hanteren van een protocol met betrekking tot de geschiktheid van terreinen.

Daarbij is nog van belang dat de Europese regelgeving (Richtlijn 91/439 van de Europese Raad van 29 juli 1991) de lidstaten niet verplichtte tot bijzondere regelgeving op dit punt, en de lidstaten daar ook thans, sinds per 1 april 2004 ingevolge Richtlijn 2000/56/EG van de Europese Commissie van 14 september 2000 tot wijziging van Richtlijn 91/439/EEG het motorexamen onder meer wat betreft het uitvoeren van bijzondere verrichtingen is gewijzigd, niet toe verplicht en de nadere invulling van het begrip 'speciaal terrein' kennelijk overlaat aan de branche (zie Achtergrond).

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen te Rijswijk is niet gegrond.

Onderzoek

Op 24 november 2003 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer S. te Middelburg, met een klacht over een gedraging van het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) te Rijswijk.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het CBR verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tijdens het onderzoek kregen het CBR en verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren. Het CBR maakte van die gelegenheid geen gebruik.

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

De reactie van het CBR gaf aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen.

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Informatieoverzicht

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

1. Klachtbrief van 7 juli 2003 aan het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen, Regio Zuid;
2. Zienswijze examiner, 16 juli 2003;
3. Reactie van 8 augustus 2003 van CBR regio Zuid;
4. Klachtbrief van 18 augustus 2003 aan CBR Regio Zuid;
5. Reactie van 21 augustus 2003 van CBR Regio Zuid;
6. Verzoekschrift van 29 augustus 2003 aan de Nationale ombudsman (ter behandeling doorgezonden aan het CBR te Rijswijk);
7. Reactie van 29 oktober 2004 van het CBR;
8. Verzoekschrift van 17 november 2003;
9. Standpunt van het CBR van 10 maart 2004.
10. Reactie van verzoeker van 25 maart 2004 op het standpunt van het CBR.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Handleiding medewerkers rijvaardigheid

“2.13 Supplement handleiding A-examinator

(...)

2.13.5 Het examencentrum

Plaats bijzondere verrichtingen

De terreinen waar de bijzondere verrichtingen voor het onderdeel voertuigbeheersing worden gedaan, worden per examencentrum vastgesteld. De plaatsen waar de kegels (pylonen) voor de verschillende oefeningen kunnen worden neergezet, zijn zoveel mogelijk gemarkeerd. De examinatoren dienen er zelf op toe te zien dat deze markeringen zichtbaar blijven. Indien de vastgestelde plaatsen niet beschikbaar zijn, dient de examinator er op de vervangende plaats altijd voor te zorgen dat er geen onnodige obstakels (kuilen, putten e.d.) in de te verwachten rijlijnen komen te liggen.

Als het niet mogelijk is om een stopproef op dezelfde plaats af te nemen dan zal een zo dicht mogelijk in de nabijheid gelegen geschikte plaats moeten worden gebruikt. De examinator heeft op z'n minst een directe verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de kandidaat. Zeker op plaatsen waar mogelijk ander verkeer te verwachten is, zoals op parkeerplaatsen, dienen al dan niet in samenwerking met de instructeur, maatregelen te worden genomen om de veiligheid van de kandidaat te verzekeren. Het afnemen van de bijzondere verrichtingen op de openbare weg is in beginsel niet toegestaan. In de gevallen waarin sprake is van overmacht - bijvoorbeeld doordat geen andere locatie voorhanden is - kan gekozen worden voor een verkeersarme straat. In die gevallen is echter zonder meer sprake van een directe verantwoordelijkheid van de examinator voor de veiligheid van de kandidaat en is het derhalve aan hem om er zorg voor te dragen dat de veiligheid van de kandidaat en het overige verkeer gewaarborgd is.”

2. Rijprocedure A. (exemplaren verkrijgbaar voor kandidaten via onder meer de rijsschool)

“Toepassing Rijprocedure tijdens examen

3.10. Uitvoering bijzondere verrichtingen

Stopproef

De stopproef dient te worden uitgevoerd op een schoon, vlak, en nagenoeg horizontaal wegdek. Bij zeer slechte weersomstandigheden verdient het aanbeveling de kandidaat er op te wijzen dat niet onbegrensd kan worden geremd.”

3. Richtlijn 91/439/EEG van de Raad van 29 juli 1991 betreffende het rijbewijs
Publicatieblad Nr. L 237 van 24/08/1991 blz. 0001 - 0024, gaf in Bijlage II het volgende aan:

“13. Plaats van het examen

Het examenonderdeel voor de beoordeling van de controle over het voertuig kan op een speciaal terrein plaatsvinden.”

Richtlijn 2000/56/EG van de Europese Commissie van 14 september 2000 tot wijziging van Richtlijn 91/439/EEG geeft ten aanzien van de plaats van het examen in Bijlage II onder 11. het volgende aan:

“Het examenonderdeel voor de beoordeling van bijzondere verrichtingen kan op een speciaal terrein plaatsvinden.”