



Rapport

Datum: 13 januari 2006

Rapportnummer: 2006/006

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de Commissie van beroep ingevolge artikel 3 van de Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993 zijn administratief beroep tegen de beslissing van 10 februari 2004 van het Innovam Branche kwalificatie Instituut op 11 mei 2004 onvoldoende gemotiveerd heeft afgewezen.

Beoordeling

Algemeen

Om rijonderricht te mogen geven moet men een examen afleggen bij het Innovam Branche kwalificatie Instituut (IBKI). Tegen een besluit van de examinerator kan een belanghebbende ingevolge artikel 3 van de Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993 (WRM 1993; zie Achtergrond, onder 1.) administratief beroep instellen bij de Commissie van beroep. Ingevolge artikel 8:4, aanhef en onder e, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb; zie Achtergrond, onder 2.) kan tegen het besluit geen beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld.

I. Bevindingen

1. Op 10 februari 2004 legde verzoeker het examen rijinstructeur af. Het onderdeel Voertuig- en verkeersbeheersing werd door de examinerator onvoldoende beoordeeld op de punten 'gedrag bij en op kruispunt', 'invoegen', en 'gedrag bij en op (mini-)rotonde'. De examinerator motiveerde zijn besluit als volgt. Bij het invoegen op de autosnelweg werd geen snelheid gemaakt waardoor achteropkomend verkeer werd gehinderd. Voorts werd op een rotonde een verkeerde weghelft gekozen. Ten slotte werd onzeker rijgedrag vertoond bij kruispunten door bijna stil te staan om een straat in te kijken. In het algemeen was er volgens de examinerator sprake van een te trage rit. Een en ander leidde tot meer dan 45 aftrekpunten waardoor het totaalresultaat onvoldoende was.
2. Tegen het besluit van de examinerator stelde verzoekers rechtsbijstandverzekeraar op 11 maart 2004 administratief beroep in bij de Commissie van beroep. In het beroepschrift gaf verzoeker gemotiveerd aan waarom hij bij het invoegen geen snelheid maakte, waarom hij bij een kruispunt bijna stil stond en waarom hij op een rotonde voor een bepaalde rijstrook koos.
3. Op 25 maart 2004 diende het IBKI bij de Commissie van beroep een verweerschrift in. Bij het verweerschrift voegde het IBKI een verklaring van de examinerator van 22 maart 2004 waarin deze gemotiveerd zijn standpunt innam ten aanzien van het invoegen op de autosnelweg, het kiezen van een rijstrook op de rotonde en het onzekere rijgedrag bij kruispunten.

4. In het kader van de beroepsprocedure werd op 16 april 2004 een hoorzitting gehouden. Tijdens de hoorzitting lichtte verzoeker zijn beroepschrift toe. Voorts werd de vertegenwoordiger van het IBKI in de gelegenheid gesteld om het verweer toe te lichten. Ook stelden Commissieleden vragen aan de vertegenwoordiger van het IBKI over een opmerking van de examinerator op het examenformulier en over een stelling in het verweerschrift.

5. Op 11 mei 2004 deed de Commissie van beroep uitspraak naar aanleiding van verzoekers beroepschrift. In de uitspraak verwees de Commissie van beroep voor de inhoud van het beroepschrift en het verweerschrift naar de stukken die aan de Commissie van beroep waren overgelegd. De Commissie van beroep overwoog dat verzoeker het niet eens was met de aftrekpunten. Naar het oordeel van de Commissie van beroep had verzoeker in zijn beroepschrift en tijdens de hoorzitting niet overtuigend aangetoond dat de waardering de beslissing van de examinerator onjuist zouden zijn. De Commissie van beroep besliste dat het besluit van 10 februari 2004 in stand bleef.

6. Op 17 mei 2004 diende verzoeker een klacht in over de Commissie van beroep. Verzoeker klaagde erover dat de Commissie van beroep zijn administratieve beroep onvoldoende gemotiveerd had afgewezen. Volgens verzoeker had de Commissie van beroep haar oordeel dat verzoeker in zijn beroepschrift en tijdens de hoorzitting niet overtuigend had aangetoond dat de beslissing van de examinerator onjuist zou zijn, onvoldoende gemotiveerd.

7. Op 30 september 2004 liet de Commissie van beroep verzoeker in reactie op de klacht onder meer het volgende weten.

De Commissie van beroep merkte op dat toetsing van besluiten van het IBKI beperkingen kent. Omdat Commissieleden niet bij het examen aanwezig zijn geweest kunnen nooit volledig de gebeurtenissen tijdens het examen worden getoetst. De Commissie van beroep beoordeelt derhalve of de examinerator in redelijkheid een goede beslissing heeft genomen.

De Commissie van beroep nam het standpunt in dat een algemeen gestelde motivering in de uitspraak van 11 mei 2004 volstond. In de uitspraak was onder meer aangegeven dat verzoeker niet overtuigend had aangetoond dat de waardering en de beslissing van de examinerator onjuist zouden zijn. Bedoelde uitspraak moest worden gezien als een samenvattend oordeel met betrekking tot hetgeen van de zijde van verzoeker naar voren was gebracht ten aanzien van een aantal situaties die zich tijdens het examen had voorgedaan. Een specifieke behandeling van al die situaties in de uitspraak zou uit het oogpunt van motivering niets hebben toegevoegd. Wel had de Commissie van beroep bij de voorbereiding van haar uitspraak, onder meer door verzoeker te horen, alle door verzoeker aangedragen situaties beoordeeld, aldus de Commissie van Beroep. Het oordeel was onafhankelijk van het IBKI tot stand gekomen, aldus de Commissie van beroep.

8. In reactie op de klacht bij de Nationale ombudsman bleef de Commissie van beroep bij het standpunt dat zij eerder in haar brief van 30 september 2004 aan verzoeker had ingenomen.

II. Beoordeling

9. Verzoeker is gezakt voor het examen rijinstructeur omdat de examiner het onderdeel Voertuig- en verkeersbeheersing gemotiveerd onvoldoende beoordeelde. Tegen het besluit van de examiner heeft verzoekers rechtsbijstandverzekeraar administratief beroep ingesteld bij de Commissie van beroep. In het beroepschrift heeft verzoeker gemotiveerd aangegeven waarom hij zijns inziens niet onvoldoende beoordeeld had moeten worden. In een bijlage bij het verweerschrift van het IBKI heeft de examiner gemotiveerd uiteengezet waarom verzoeker in zijn ogen het examen niet voldoende heeft afgelegd. Verzoeker is naar aanleiding van zijn beroepschrift door de Commissie van beroep gehoord. Partijen werden in de gelegenheid gesteld hun standpunten toe te lichten en Commissieleden stelden een aantal vragen. De Commissie van Beroep heeft besloten het besluit van de examiner in stand te laten. Naar het oordeel van de Commissie van beroep heeft verzoeker in zijn beroepschrift en tijdens de hoorzitting niet overtuigend aangetoond dat de waardering en de beslissing van de examiner onjuist zouden zijn.

10. Verzoeker klaagt erover dat de Commissie van beroep zijn administratief beroep onvoldoende gemotiveerd heeft afgewezen. In reactie op de klacht heeft de Commissie van beroep het standpunt ingenomen dat een algemeen gestelde motivering in de uitspraak van 11 mei 2004 volstond. Bedoelde uitspraak moet worden gezien als een samenvattend oordeel met betrekking tot hetgeen van de zijde van verzoeker naar voren was gebracht ten aanzien van een aantal situaties die zich tijdens het examen had voorgedaan. Een specifieke behandeling van al die situaties in de uitspraak voegt uit het oogpunt van motivering niets toe. Wel heeft de Commissie van beroep bij de voorbereiding van haar uitspraak, onder meer door verzoeker te horen, alle door verzoeker aangedragen situaties beoordeeld, aldus de Commissie van Beroep.

11. Het motiveringsvereiste houdt in dat het handelen van bestuursorganen feitelijk en logisch wordt gedragen door een kenbare motivering. Dit beginsel is in de wettelijke regeling van motivering tot uitdrukking gebracht in afdeling 3.7 van de Awb (zie Achtergrond, onder 2.). In dit geval betekent het motiveringsvereiste onder meer dat de motivering bij de bekendmaking van de uitspraak van de Commissie van beroep moet worden vermeld en dat zij inzicht moet bieden in de gedachtegang van het bestuursorgaan (zie ook Achtergrond, onder 3.).

12. De Commissie van beroep heeft haar uitspraak, waarbij zij het beroep tegen de beslissing van de examiner om verzoeker te laten zakken voor het examen ongegrond heeft verklaard, slechts gemotiveerd door te overwegen dat verzoeker in zijn beroepschrift en tijdens de hoorzitting niet overtuigend heeft aangetoond dat de waardering en de

beslissing van de examiner onjuist zou zijn. Daarmee heeft de Commissie van beroep geen inzicht gegeven in het toetsingskader dat zij heeft gehanteerd en in de wijze waarop zij aan dat toetsingskader heeft getoetst.

13. Naar aanleiding van verzoekers klacht heeft de Commissie van beroep het standpunt ingenomen dat toetsing van de besluiten van het IBKI beperkingen kent en dat de Commissie van beroep slechts beoordeelt of de examiner in redelijkheid een goede beslissing heeft genomen. De Nationale ombudsman kan zich in dit standpunt vinden. Uitgangspunt dient te zijn dat het aan de examiner is om te beoordelen of een kandidaat bij een examen heeft voldaan aan de eisen. Bij verschil van mening over de beoordeling van het examen zoals dat door de kandidaat is afgelegd, dient in beginsel te worden uitgegaan van de juistheid van het oordeel van de examiner. De toetsing van het oordeel van de examiner kan dus slechts marginaal plaatsvinden. De Commissie van beroep had deze toelichting bij het door haar gehanteerde toetsingskader echter moeten opnemen in de motivering van haar uitspraak op het beroep van verzoeker. Tevens had zij daarin moeten aangeven waarom de toetsing aan dit toetsingskader leidde tot haar uitspraak. Door dit na te laten heeft de Commissie van beroep gehandeld in strijd met het motiveringsvereiste.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

14. Overigens betekent voorgaande niet dat de Nationale ombudsman van oordeel is dat de beslissing van de Commissie van beroep om het beroepschrift van verzoeker ongegrond te verklaren een onjuiste is. Zoals gesteld onder **I.1.** heeft de examiner in dit geval in zijn besluit van 10 februari 2004 gemotiveerd aangegeven waarom hij het onderdeel Voertuig- en verkeersbeheersing onvoldoende beoordeelde op de punten 'gedrag bij en op kruispunt', 'invoegen', en 'gedrag bij en op (mini-)rotonde'. Zoals gesteld onder **I.3.** nam de examiner in reactie op het beroepschrift van verzoeker gemotiveerd zijn standpunt in ten aanzien van het invoegen op de autosnelweg, het kiezen van een rijstrook op de rotonde en het onzekere rijgedrag bij kruispunten. Op grond hiervan is de Nationale ombudsman van oordeel dat de examiner in redelijkheid tot zijn beslissing kon komen dat verzoeker voor zijn examen was gezakt.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van Commissie van beroep ingevolge artikel 3 van de Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993 te Den Haag, is gegrond wegens strijd met het motiveringsvereiste.

Onderzoek

Op 1 november 2004 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer Y. te Delft, met een klacht over een gedraging van Commissie van beroep ingevolge artikel 3 van de Wet rijnderricht motorrijtuigen 1993 te Rijswijk.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van Commissie van beroep ingevolge artikel 3 van de Wet rijnderricht motorrijtuigen 1993, werd een onderzoek ingesteld.

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

Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Verzoeker maakte van die gelegenheid geen gebruik.

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

De reactie van de Commissie van beroep gaf aanleiding het verslag aan te vullen.

Informatieoverzicht

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

1. Besluit van 10 februari 2004.
2. Beroepschrift van SRK Rechtsbijstand namens verzoeker van 11 maart 2004.
3. Verweerschrift van het Innovam Branche kwalificatie Instituut van 25 maart 2004.
4. Verklaring van de examiner van 22 maart 2004.
5. Verslag van de hoorzitting op 16 april 2004.
6. Uitspraak van de Commissie van beroep ingevolge artikel 3 van de Wet rijnderricht motorrijtuigen 1993 van 11 mei 2004.
7. E-mail van verzoeker aan de Nationale ombudsman van 17 mei 2004.
8. Brief van de Commissie van beroep aan verzoeker van 30 september 2004 met als bijlage het verslag van de hoorzitting van 22 september 2004.
9. E-mail van verzoeker aan de Nationale ombudsman van 1 november 2004.

10. Brief van de Commissie van beroep aan de Nationale ombudsman van 25 januari 2005.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993 (Wet van 7 juli 1993, houdende herziening van de Wet rijonderricht motorrijtuigen)

Artikel 3:

“1. Tegen een besluit van het instituut kan een belanghebbende administratief beroep instellen bij de in het tweede lid bedoelde commissie.

2. De commissie bestaat uit drie leden, waaronder de voorzitter, en drie plaatsvervangende leden. De leden en plaatsvervangende leden worden door Onze Minister benoemd en ontslagen. Zij zijn niet werkzaam bij of ten behoeve van het instituut.

3. In afwijking van artikel 7:28 van de Algemene wet bestuursrecht is voor de behandeling van het beroep een bedrag verschuldigd, indien het beroep is gericht

tegen een besluit ter zake van:

- a. de toelating tot het examen rijinstructeur of het examen bijscholingsdocent, of
- b. de uitslag van het examen rijinstructeur, het examen bijscholingsdocent of de toets.

4. De hoogte van het bedrag en de wijze van betaling worden vastgesteld bij ministeriële regeling.

5. Indien de commissie het beroep gegrond acht, wordt het bedrag aan de indiener van het beroepschrift terugbetaald.

6. Onze Minister stelt een reglement van orde vast met betrekking tot de door de commissie te volgen procedure.

7. Het instituut verstrekt aan de commissie de gegevens die zij voor de uitvoering van haar taak nodig oordeelt.”

2. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 3:46:

“Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering.”

Artikel 3:47:

“1. De motivering wordt vermeld bij de bekendmaking van het besluit.

2. Daarbij wordt zo mogelijk vermeld krachtens welk wettelijk voorschrift het besluit wordt genomen.

3. Indien de motivering in verband met de vereiste spoed niet aanstonds bij de bekendmaking van het besluit kan worden vermeld, verstrekt het bestuursorgaan deze binnen een week na de bekendmaking.

4. In dat geval zijn de artikelen 3:41 tot en met 3:43 van overeenkomstige toepassing.”

Artikel 3:48:

“1. De vermelding van de motivering kan achterwege blijven indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat daaraan geen behoefte bestaat.

2. Verzoekt een belanghebbende binnen een redelijke termijn om de motivering, dan wordt deze zo spoedig mogelijk verstrekt.”

Artikel 8:4, aanhef en onder e:

“Geen beroep kan worden ingesteld tegen een besluit:

(...)

e. inhoudende een beoordeling van het kennen of kunnen van een kandidaat of leerling die ter zake is geëxamineerd of op enigerlei andere wijze is getoetst, dan wel inhoudende de vaststelling van opgaven, beoordelingsnormen of nadere regels voor die examinering of toetsing,”

3. Algemene wet bestuursrecht, Tekst en Commentaar, 2003

Aantekening 1 bij artikel 3:46:

“Het artikel codificeert het uit vroegere rechtspraak bekende motiveringsbeginsel dat meestal werd omschreven als het algemene beginsel van behoorlijk bestuur dat vereist dat de motivering de beschikking of het besluit moet kunnen dragen. Enerzijds is er het aspect van de juiste vaststelling van de feiten, anderzijds het aspect dat de vaststelling van de feiten dient te leiden (althans mag leiden) tot de genomen beslissing...”

Aantekening 2 bij artikel 3:47:

“a. Volledigheid

De motivering moet zodanig volledig worden vermeld dat zij inzicht biedt in de gedachtegang van het bestuursorgaan. Onvolledig is een motivering indien bijvoorbeeld een deel van de motivering pas blijkt in de beroepsprocedure over het besluit (ARRS 3 november 1980, AB 1981, 188) of wanneer wordt volstaan met een verwijzing naar een wettelijk verbod en niet wordt aangegeven welke beweegredenen hebben geleid tot het weigeren van de ontheffing van dat verbod (CBB, AB 1985, 529).

b. Begrijpelijk motiveren

De vermelding van de motivering moet zodanig geschieden dat zij voor de betrokkene begrijpelijk is. Dat betekent enerzijds dat het bestuur des te zorgvuldiger in de vermelding van de motivering zal moeten zijn naarmate de betrokken belanghebbende minder goed op de hoogte is van het desbetreffende beleidsterrein en het van toepassing zijnde recht. Anderzijds zal het bestuur met een soberder aanduiding mogen volstaan als het besluit is gericht tot een zeer goed in de materie ingevoerde deskundige (MvT, Parl. Gesch. Awb I, p. 271). Met de eis, dat de motivering wordt vermeld bij de bekendmaking van het besluit, wordt beoogd dat kenbaar en inzichtelijk wordt gemaakt op welke grondslag het besluit is gebaseerd. Aanvaardbaar is dat ter motivering van een besluit wordt verwezen naar schriftelijke stukken, opgesteld ter voorbereiding van het besluit, mits deze uiterlijk tegelijk met het besluit ter kennis van de betrokkene zijn gebracht en in voldoende mate inzicht bieden in de feitelijke en juridische grondslag van het genomen besluit. De vraag of voldaan is aan de eisen van kenbaarheid en inzichtelijkheid kan slechts worden beantwoord in relatie tot de concrete inhoud en complexiteit van het besluit (CRvB, 27 juni 1997, AB 1997, 377).

(...)

d. Schriftelijk motiveren

Ofschoon het artikel daarover zwijgt moet worden aangenomen dat de motivering waarover het artikel spreekt schriftelijk moet worden verstrekt. Het woordgebruik (vermelden bij de bekendmaking) wijst in die richting. De motivering van een besluit dient op schrift te zijn gesteld; er kan niet worden volstaan met een verwijzing naar gesprekken tussen deskundigen en betrokkene (CRvB 27 juni 1997, AB 1997, 377).”

Aantekening 2 bij artikel 3:48:

“De vermelding van de motivering mag (in eerste instantie) achterwege blijven indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat daaraan (geen; N.o.) behoefte bestaat. Dit is het geval als geen enkele belanghebbende behoefte zal hebben aan vermelding ervan,

bijvoorbeeld omdat niemand door dat besluit wordt geschaad of belast, omdat de beschikking conform de aanvraag is, of omdat de beschikking reeds lang aangekondigd was en de motivering reeds lang bekend was, zonder dat iemand tegen die beslissing bezwaar zal hebben...”