



Rapport

Klacht

Verzoekster klaagt erover dat het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen haar geen rijexamen wilde laten afleggen, omdat haar identificatiebewijs niet voldeed, volgens het CBR.

Beoordeling

Algemeen

I. Bevindingen

1. Op 11 maart 2008 deelde het CBR verzoekster mee dat zij geen rijexamen mocht doen, omdat zij een buitenlands paspoort had met daarin een sticker "verblijfsaantekeningen".
2. Namens verzoekster diende haar gemachtigde daarover op 20 maart 2008 een klacht in bij het CBR. Hij gaf aan dat het tonen van een paspoort diende ter identificatie en dat verzoekster dat met haar geldige paspoort afdoende had gedaan. Hij beriep zich daarbij op artikel 67 van het Reglement Rijbewijzen en op artikel 1 van de Wet op de Identificatieplicht (zie Achtergrond). Ook verwees hij naar rapport 2004/417 van de Nationale ombudsman.
3. Op 29 april 2008 berichtte het CBR verzoeksters gemachtigde dat de examinator, die verzoekster had geweigerd om rijexamen te doen, conform de instructies had gehandeld. Formeel gezien is een paspoort met sticker een tijdelijke verblijfstitel en in die zin inderdaad een legitimatiebewijs, aldus het CBR. Voor de afgifte van een rijbewijs is echter een bestendige verblijfstitel nodig. Het CBR stelde dat het CBR de regelgeving juist interpreteerde en achtte daarom verzoeksters klacht niet terecht. Verder gaf het CBR aan dat was aangegeven dat verzoekster inmiddels een permanente verblijfsvergunning had. Daarom bood het CBR aan, indien nodig, voor haar met spoed een nieuwe examendatum vast te leggen.
4. Vervolgens diende verzoeksters gemachtigde op 6 mei 2008 een klacht in bij de Nationale ombudsman.
5. In reactie op een vraag van de Nationale ombudsman in een soortgelijke situatie, deelde het CBR op 6 mei 2008 mee dat de vraag welke identiteitsbewijzen geaccepteerd worden bij de toelating tot de CBR-examens geen eenvoudige vraag is. Daarom heeft de CBR gekozen voor een overzichtelijke lijst (op zijn website), om vooraf zoveel mogelijk duidelijkheid te verschaffen over de uitvoeringspraktijk aan zowel kandidaten als medewerkers van het CBR. Discussie over wel of niet toelaten kort voor het examen wilde het CBR daarmee voorkomen. Het CBR hoopte met bovengenoemde lijst te voorkomen dat mensen wel examen mogen doen, maar vervolgens geen rijbewijs kunnen aanvragen,

vanwege het ontbreken van een duurzame verblijfsstatus. Het CBR gaf verder aan in welke artikelen is vastgelegd dat onder andere aan mensen met een paspoort van buiten de Europese Unie, met een sticker "verblijfsaantekeningen" daarin, geen rijbewijs mag worden verstrekt. Het CBR gaf aan dat zijn beleid mede was gemaakt naar aanleiding van rapport 2004/417 van de Nationale ombudsman.

6. Naar aanleiding van bovenstaande informatie, en ook vanwege een soortgelijke klacht van een andere verzoeker, stelde de Nationale ombudsman op 9 juni 2008 de volgende vragen aan het CBR:

"1. In rapport 2004/417 heeft de Nationale ombudsman gesteld dat de identificatieplicht bij het rijexamen uitsluitend dient om vast te stellen dat de kandidaat degene is die hij of zij aangeeft te zijn. Is het CBR het daarmee eens?

2. Zijn er naar de mening van het CBR verschillen tussen de vereisten tot toelating voor het rijexamen en de vereisten voor de afgifte van een rijbewijs? Zo ja, welke?

3. Uit de door u aangehaalde regelgeving maak ik op dat bij afgifte van een rijbewijs er sprake moet zijn van een vaste verblijfstitel maar bij het deelnemen aan een rijexamen heb ik een dergelijke eis niet kunnen vinden. Kan ik daaruit opmaken dat er geen grond is in de regelgeving voor de weigering van deelname aan een rijexamen wanneer er geen vaste verblijfstitel is, maar dat dit beleid is, gebaseerd op de regelgeving voor de afgifte van een rijbewijs? Dit om te voorkomen dat iemand rijexamen doet, terwijl hij op grond van zijn verblijfsstatus geen rijbewijs kan verkrijgen?

Zo ja, ligt het dan niet meer voor de hand om een betrokkene uitdrukkelijk te wijzen op het feit dat hij volgens het CBR op grond van de regelgeving niet in aanmerking komt voor de afgifte van een rijbewijs en het vervolgens aan betrokkene over te laten of hij desondanks rijexamen wil doen?"

7. In reactie op bovenstaande vragen deelde het CBR op 3 juli 2008 aan de Nationale ombudsman mee dat de vragen in hun algemeenheid bevestigend konden worden beantwoord. Verder gaf het CBR aan dat het CBR geen wettelijke taak heeft wat betreft het bepalen van de verblijfsstatus van een aanvrager van een rijexamen. Het CBR heeft zich evenwel ten doel gesteld om, indien en zodra het vermoeden bestaat dat een aanvrager niet voldoet aan de door de gemeente te stellen eisen wat betreft de verblijfsstatus, de aanvrager daarop te attenderen om hem/haar goed geïnformeerd te laten beslissen over de al dan niet voortzetting van de aanvraag. Deze doelstelling, die het CBR niet optimaal achtte, wordt lang niet altijd gehaald, zodat er mensen blijven die examen doen bij het CBR en vervolgens bij de gemeente geweigerd worden in de afgifte van het rijbewijs.

8. Vervolgens legde de Nationale ombudsman op 14 augustus 2008 het volgende aan het CBR voor:

"Dat u rijsschoolhouders en kandidaten voor het rijexamen voor het rijexamen er op attendeert wat de vereisten zijn voor het verkrijgen van een rijbewijs bij de gemeente, acht ik zeer correct. Uiteindelijk is het dan aan de kandidaat om te beslissen of hij al dan niet het examen wilt voortzetten, zoals u zelf ook stelt. In de betreffende zaken die aan de Nationale ombudsman zijn voorgelegd, geven de verzoekers echter aan dat het CBR weigerde hen deel te laten nemen aan het examen. In de reactie op de door de CNV Vakcentrale ingediende klacht van 29 april 2008 staat vermeld dat die weigering in overeenstemming is met de aan de examinerator verstrekte instructies. Dat volgt ook uit hetgeen staat vermeld in het door u uitgegeven blad aan rijsschoolhouders, Reflector. In het aprilnummer van dit blad staat vermeld dat stickers in het paspoort van het land van herkomst van mensen met een tijdelijke verblijfstitel door het CBR niet geaccepteerd worden als geldig legitimatiebewijs.

Graag verneem ik van u of bovenstaande aanleiding is voor het CBR om de instructies aan de examinatoren op dit punt aan te passen, door examinatoren er op te wijzen dat er alleen het advies kan worden gegeven om geen rijexamen te doen, maar dat deelname aan het rijexamen niet mag worden geweigerd."

9. Op 11 september 2008 liet het CBR aan de Nationale ombudsman weten dat het CBR de instructies aan de examinatoren niet aan zou passen. Het CBR gaf aan dat het beleid op dit punt tot stand was gekomen in nauw overleg met het CORC (het Centraal Overleg Rijbewijzen en Certificaten), overlegorgaan tussen DGP (Directie Wegen en Verkeersveiligheid van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW)), NVVB (Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken), CBR, politie, OM (Openbaar Ministerie), RDW (Dienst Wegverkeer), VenW en VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten). Bij de vaststelling van het beleid is enerzijds rekening gehouden met de wettelijke regeling en anderzijds is het ook pragmatisch ingestoken. Voorkomen moet worden dat mensen kosten en tijd besteden aan het verkrijgen van verklaringen van rijvaardigheid en geschiktheid, en vervolgens geen rijbewijs krijgen van de gemeente, omdat zij niet duurzaam verblijven in Nederland. Zoals in de praktijk was gebleken, leverde een dergelijke situatie een grond op om te klagen bij de gemeente en/of het CBR.

Uitsluitend de groep waarvan voor het CBR vaststaat dat deze niet voldoet aan de wettelijke vereisten voor het verkrijgen van een rijbewijs, wordt niet toegelaten tot het examen. Het belang om mensen niet voor onnodige kosten te stellen en om teleurstelling te voorkomen, is in de afgelopen periode zwaarder gaan wegen, nu het CBR de gemiddelde wachttijden voor de reserveringstermijn voor de praktijkexamens aanzienlijk heeft teruggebracht.

10. Op 31 december 2008 stuurde de Nationale ombudsman zijn bevindingen tot dat moment naar partijen, met het verzoek om daar eventueel op te reageren. Aan het CBR werd daarbij het volgende voorgelegd:

"Het door u thans gevoerde beleid heeft mijns inziens tot gevolg dat:

het niet mogelijk is voor betrokkenen met een sticker "verblijfsaantekeningen", om, indien zij kort na het afleggen van het rijexamen een vaste verblijfstitel krijgen, op basis van het al afgelegde examen een rijbewijs aan te vragen bij de gemeente;

betrokkenen de mogelijkheid wordt onthouden om bezwaar te maken tegen de weigering tot afgifte van een rijbewijs.

Wat is uw reactie op bovenstaande?"

11. In reactie op de bevindingen bracht het CBR onder meer het volgende naar voren. Het door het CBR gevoerde toelatingsbeleid brengt inderdaad met zich mee dat het CBR een kandidaat kan weigeren wegens het ontbreken van een (juiste) verblijfstitel, terwijl als hij wel zou zijn toegelaten en hij het rijexamen met goed gevolg zou hebben afgelegd, en hij binnen de daarop volgende zes maanden een verblijfstitel verwerft, hij op basis daarvan een rijbewijs had kunnen aanvragen. Deze situatie doet zich in de praktijk niet of bijna niet voor, aldus het CBR. Wat betreft de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen de afgifte van een rijbewijs, deelde het CBR mee dat het CBR daarover geen mededeling kon doen, nu de gemeente daarover beslist. Tegen de beslissing van het CBR om een kandidaat toegang tot het examen te weigeren, is geen bezwaar mogelijk.

Verder deelde het CBR nog mee dat de controle van de legitimatieverplichting die examenkandidaten hebben niet altijd eenvoudig is na te komen door de medewerkers op de werkvloer. Dit gegeven en een streven naar heldere, eenvoudige examenvoorwaarden maken dat er uitgegaan wordt van een limitatieve opsomming van toegelaten identiteitsbewijzen. Het CBR doet veel aan voorlichting aan zowel rijopleiders als kandidaten over de examenvoorwaarden. Doel is om te voorkomen dat personen kosten maken voor een rijopleiding en examen, terwijl men - naar alle waarschijnlijkheid - niet in aanmerking komt voor een rijbewijs. De wens van de gemeenten is om aanvragers aan wie een rijbewijs geweigerd moet worden, zo veel mogelijk buiten het aanvraagtraject te houden. Weigering tot afgifte van een rijbewijs leidt tot veel bezwaar en beroep. In feite heeft het CBR daarin een "opgedrongen" rol als poortwachter. Aan elke keuze voor de toelatingseisen tot een examen kleven wenselijke en minder wenselijke kanten. Een strikte toelating dient ontegenzeggelijk goede doelen (afgifte rijbewijs kansrijk; weinig bezwaar en beroep bij de gemeente; geen onnodige kosten), maar een ruimere toegang tot het examen zal ook voordelen kennen (verkrijgen van juiste status mogelijk in periode na examen).

II. Beoordeling

1. Verzoekster klaagt erover dat het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen haar geen rijexamen wilde laten afleggen, omdat haar identificatiebewijs niet voldeed, volgens het CBR. Dit omdat zij ten tijde van het examen een buitenlands paspoort had met daarin een sticker "verblijfsaantekeningen".

2. Het redelijkheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is. Dit vereiste brengt met zich mee dat bij die afweging niet in het nadeel van de burger van regelgeving wordt afgeweken.

3. De identificatieplicht bij het rijexamen dient uitsluitend om vast te stellen dat de kandidaat degene is die hij of zij aangeeft te zijn. Er is geen grond in de regelgeving op basis waarvan het CBR deelname aan een rijexamen kan weigeren, wanneer er geen vaste verblijfstitel is. Er is immers sprake van een geldig legitimatiebewijs. Dit is echter wel het beleid bij het CBR, gebaseerd op de regelgeving geldend voor de gemeentes voor de afgifte van een rijbewijs. Dit beleid van het CBR is ingesteld om te voorkomen dat iemand rijexamen doet, en vervolgens op grond van zijn verblijfsstatus geen rijbewijs kan verkrijgen bij de gemeente.

4. De Nationale ombudsman oordeelt dat het streven van het CBR om door voorlichting zo veel mogelijk te voorkomen dat kandidaten kosten voor rijlessen en het examen maken en ook rijexamen doen, terwijl zij waarschijnlijk niet voor een rijbewijs in aanmerking komen, lovenswaardig is. Om kandidaten vervolgens te weigeren om rijexamen te laten doen, gaat echter een stap te ver, nu daar geen grondslag voor is in de regelgeving (zie Achtergrond). Uiteindelijk is het de verantwoordelijkheid van de betrokkene om af te wegen of hij al dan niet examen wil doen, nadat het CBR hem of haar er op heeft gewezen dat er zonder vaste verblijfstitel geen recht op verkrijging van het rijbewijs is. Aldus kan een betrokkene een eventueel daaropvolgende weigering van de gemeente aanvechten middels een bezwaarschrift. Ook is het mogelijk dat betrokkene kort na het behalen van het examen een andere verblijfstitel krijgt, en dan alsnog het rijvaardigheidsbewijs kan verzilveren met een rijbewijs bij de gemeente binnen de daarvoor geldende termijn. Gelet op bovenstaande had het CBR niet in redelijkheid mogen weigeren om verzoekster te laten deelnemen aan het rijexamen.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen te Rijswijk, is gegrond, wegens strijd met het redelijkheidsvereiste.

Aanbeveling

Het CBR wordt aanbevolen om de voorlichting aan kandidaten en rij-instructeurs en de instructies voor examinatoren aan te passen, in die zin dat kandidaten niet worden geweigerd bij een rijexamen, op grond van hun verblijfsstatus, maar dat hen (dringend) wordt geadviseerd om geen rijexamen te doen indien niet vaststaat dat zij binnen een termijn van zes maanden over een vaste verblijfstitel zullen beschikken.

Het CBR liet weten de aanbeveling op te volgen.

Examenkandidaten met een geldig legitimatiebewijs, maar zonder vaste verblijfstitel, zullen dus in het vervolg niet meer worden geweigerd bij een rijexamen, maar hen zal (dringend) worden geadviseerd geen rijexamen te doen, indien niet vaststaat dat zij binnen een termijn van zes maanden over een vaste verblijfstitel zullen beschikken

Onderzoek

Op 7 mei 2008 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw W. te 's-Hertogenbosch, ingediend door de heer P.J. Sminck van de CNV Vakcentrale te Utrecht, met een klacht over een gedraging van de Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen te Rijswijk.

Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd betrokkenen verzocht op de bevindingen te reageren.

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

De reactie van het CBR gaf aanleiding het verslag aan te vullen.

Verzoeksters gemachtigde gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Informatieoverzicht

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

het verzoekschrift van 6 mei 2008;

de brief van de Nationale ombudsman van 9 juni 2008 aan het CBR;

de brief van het CBR van 3 juli 2008 aan de Nationale ombudsman;

de brief van de Nationale ombudsman van 14 augustus 2008 aan het CBR;

de brief van het CBR van 11 september 2008 aan de Nationale ombudsman;

de reactie op de bevindingen van het CBR van 6 februari 2009.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Reglement rijbewijzen (Besluit van 30 mei 1996, Stb. 1996, 227)

Artikel 67, eerste lid:

"Voor toelating tot het praktijkexamen moet zijn voldaan aan de volgende eisen:

(...)

de aanvrager dient bij de aanvraag een op zijn naam gesteld identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder 1°, 2° of 3°, van de Wet op de identificatieplicht te overleggen, dan wel een eerder aan de aanvrager afgegeven rijbewijs dat hetzij nog geldig is hetzij zijn geldigheid heeft verloren door het verstrijken van de geldigheidsduur."

2. Wet op de Identificatieplicht, geldend op 19 februari 2009

Artikel 1, eerste lid:

"Als documenten waarmee in bij de wet aangewezen gevallen de identiteit van personen kan worden vastgesteld, worden aangewezen:

1°. een geldig reisdocument als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder a, b, c, d, e en g, of tweede lid, van de Paspoortwet;

2°. de documenten waarover een vreemdeling ingevolge de Vreemdelingenwet 2000 moet beschikken ter vaststelling van zijn identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie;

3°. een geldig nationaal, diplomatiek of dienstpaspoot dat is afgegeven door het daartoe bevoegde gezag in een andere lidstaat van de Europese Gemeenschappen of in een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, voor zover de houder de nationaliteit van die andere lidstaat bezit;

4°. een geldig rijbewijs dat is afgegeven op basis van de Wegenverkeerswet, een geldig rijbewijs als bedoeld in artikel 107 van de Wegenverkeerswet 1994 of een rijbewijs dat is afgegeven door het daartoe bevoegde gezag in een andere lidstaat van de Europese

Gemeenschappen of in een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, waarvan de houder in Nederland woonachtig is, zolang de bij de Wegenverkeerswet 1994 vastgestelde termijn van geldigheid in Nederland niet is verstreken, aan de houder geen administratieve maatregel bedoeld in paragraaf 9 van hoofdstuk VI van de Wegenverkeerswet 1994 is opgelegd of aan hem niet de bijkomende straf bedoeld in artikel 179 van die wet is opgelegd en mits het rijbewijs is voorzien van een pasfoto van de houder."