



Rapport

Klacht

Verzoekster klaagt over de gang van zaken bij de Dienst Wegverkeer (RDW) bij haar aanvraag om een Belgisch rijbewijs om te wisselen voor een Nederlands rijbewijs. Zij klaagt er met name over dat de RDW:

1. haar pas een maand na inlevering van haar Belgisch rijbewijs een Nederlands rijbewijs heeft geleverd;
2. niet heeft voorzien in een vervangend document voor haar rijbewijs gedurende de periode dat ze haar rijbewijs niet in haar bezit had;
3. haar heeft gesuggereerd om zonder rijbewijs te gaan rijden, en daarbij heeft vermeld dat dit waarschijnlijk niet tot problemen zou leiden bij een politiecontrole.

Beoordeling

I. Ten aanzien van de duur van de behandeling van verzoeksters aanvraag

Bevindingen

1. Verzoekster heeft enige jaren in België gewoond. In die periode maakte zij gebruik van een Belgisch rijbewijs, waarvoor zij haar destijds geldige Nederlandse rijbewijs had omgewisseld. In september 2006 keerde zij terug naar Nederland.

2. Verzoekster diende op 4 juli 2008 via de gemeente van haar woonplaats een aanvraag omwisseling voor een Nederlands rijbewijs in bij de Dienst Wegverkeer (RDW). Haar Belgische rijbewijs leverde zij bij de aanvraag in.

3. Bij brief van 16 juli 2008 deelde de RDW verzoekster het volgende mee:

"U heeft het eerder aan u afgegeven Nederlandse rijbewijs (verzoeksters oude Nederlandse rijbewijs, zie hiervoor onder 1.; N.o.) niet ingeleverd. U dient dit rijbewijs alsnog in te leveren, indien u niet meer in het bezit bent van dit rijbewijs dient u een persoonlijke toelichting in te leveren."

Volgens verzoekster ontving zij deze brief van de RDW op 22 juli 2008.

4. Na ontvangst van de brief van 16 juli 2008 nam verzoekster op 23 juli 2008 telefonisch contact op met de RDW en lichtte toe dat zij haar oude Nederlandse rijbewijs destijds had ingeleverd bij de Belgische autoriteiten. Deze telefonische toelichting bleek echter niet voldoende: volgens verzoekster deelde de RDW haar mee dat de toelichting per ondertekende brief diende te gebeuren.

5. In verband met hetgeen zij telefonisch had vernomen, wendde verzoekster zich nog diezelfde dag per e-mail tot de RDW. Zij beklagde zich daarin over de termijn van de afhandeling van haar aanvraag en over de omstandigheid dat haar telefonische toelichting niet werd geaccepteerd. Zij gaf aan dat zij nu al drie weken zonder rijbewijs zat en dat deze termijn nog langer dreigde te worden. Zij verzocht de RDW om haar nu snel in het bezit van het gevraagde rijbewijs te stellen. Haar e-mail wilde zij als klacht behandeld zien.

6. Bij brief van 28 juli 2008 handelde de RDW verzoeksters klacht af. In de brief gaf de RDW onder meer aan dat een aanvraag tot omwisseling van een rijbewijs normaliter een behandelingsduur heeft van tien dagen. Omdat uit de registratie niet was gebleken dat het oude Nederlandse rijbewijs was ingeleverd bij de Belgische autoriteiten, was het niet mogelijk gebleken om de aanvraag binnen die termijn af te handelen.

De RDW deelde verder mee dat het op grond van EU-regelgeving niet was toegestaan om in het bezit van twee rijbewijzen te zijn. Dit was dan ook de achterliggende reden geweest om verzoekster de brief van 16 juli 2008 te sturen. Met haar e-mail van 23 juli 2008 had verzoekster aan de voorwaarde van een persoonlijke toelichting voldaan, aldus de RDW. Haar aanvraag kon nu worden afgehandeld en binnenkort zou verzoekster een brief ontvangen met het bericht dat zij haar rijbewijs kon afhalen bij de gemeente, zo deelde de RDW nog mee.

7. Bij brief van 29 juli 2008 liet de RDW verzoekster weten dat zij haar rijbewijs na vijf werkdagen kon afhalen bij de gemeente. Op 11 augustus 2008 haalde verzoekster het rijbewijs af bij de gemeente.

8. In reactie op dit klachtonderdeel deelde de Algemeen directeur van de RDW de Nationale ombudsman onder meer mee dat het bij de behandelingsduur van tien werkdagen gaat om vijf werkdagen voor de beoordeling door de RDW en vijf werkdagen voor de producent van het rijbewijs.

Verder deelde de Algemeen directeur mee dat hij in verzoeksters klacht aanleiding zag om de (standaard)brief van de RDW op het punt van de persoonlijke toelichting aan te passen. De tekst zou zodanig worden aangepast, aldus de Algemeen directeur, dat zal worden vermeld dat de persoonlijke toelichting per brief dient te geschieden.

Beoordeling

1. Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat bestuursorganen slagvaardig en met voldoende snelheid optreden. Dit vereiste impliceert dat als bij een aanvraag blijkt van bijzonderheden die de behandelingsduur verlengen, deze voortvarend dienen te worden opgepakt en opgelost.

2. De RDW ontving verzoeksters aanvraag tot omwisseling van een Belgisch rijbewijs voor een Nederlands rijbewijs op 9 juli 2008. Verzoekster kon het rijbewijs uiteindelijk op 5 augustus 2008 ophalen bij de gemeente. Alles bij elkaar genomen heeft de behandeling van verzoeksters aanvraag negentien werkdagen in beslag genomen. Gelet op de normale doorlooptijd van tien werkdagen is de behandelingsduur hiermee met negen dagen verlengd.

3. Omdat bij de behandeling van verzoeksters aanvraag bleek dat haar oude Nederlandse rijbewijs (mogelijk) niet was ingeleverd, kon de RDW de aanvraag niet direct afhandelen. De RDW heeft verzoekster binnen vijf werkdagen van die bijzonderheid op de hoogte gesteld, om zodoende het probleem op te lossen en de aanvraag verder in behandeling te kunnen nemen. Na ontvangst van verzoeksters e-mail op 23 juli 2008 werd de aanvraag vervolgens binnen vier werkdagen afgehandeld en kon verzoekster na nog eens vijf werkdagen het rijbewijs afhalen.

4. Volgens verzoekster ontving zij de brief van de RDW van 16 juli 2008 pas op 22 juli 2008. Wat de reden hiervan is geweest, en of deze termijn te wijten is geweest aan de RDW, kan niet worden vastgesteld. Deze termijn wordt bij de beoordeling van de duur van de behandeling dan ook buiten beschouwing gelaten.

5. Dat het niet telefonisch kunnen geven van een persoonlijke toelichting er de oorzaak van is geweest dat de behandeling verder onredelijk is vertraagd, zoals verzoekster stelt, volgt de Nationale ombudsman niet. Immers naar aanleiding van verzoeksters e-mail van 23 juli 2008 volgde op 29 juli 2008 - binnen vier werkdagen - het finale bericht van de RDW. Deze termijn is niet onredelijk lang.

6. Gelet op het voorgaande komt de Nationale ombudsman tot de conclusie dat de totale duur van de behandeling van de aanvraag niet onredelijk lang is geweest en dat de RDW in zoverre niet in strijd met het vereiste van voortvarendheid heeft gehandeld.

De onderzochte gedraging is in zoverre behoorlijk.

7. De Nationale ombudsman heeft met instemming kennis genomen van de aanpassing van de standaardtekst "een persoonlijke toelichting in te leveren", zoals in de brief van 16 juli 2008. Dat de tekst verwarring oproept over de wijze van indienen valt te begrijpen. Een persoonlijke toelichting wordt immers meestal mondeling gegeven en vindt niet schriftelijk plaats.

II Ten aanzien van het niet voorzien in een vervangend document gedurende de behandeling van de aanvraag

Bevindingen

1. In het kader van haar aanvraag omwisseling voor een Nederlands rijbewijs leverde verzoekster haar Belgische rijbewijs in bij de gemeente (zie Achtergrond onder 3.). Zij ontving geen document dat gedurende de procedure zou kunnen dienen als vervanging van het rijbewijs.
2. In reactie op dit klachtonderdeel deelde de Algemeen Directeur van de RDW mee dat er in Nederland geen vervangende documenten bestaan voor rijbewijzen. Het is voor de RDW dan ook niet mogelijk om een vervangend document te verstrekken. Om te kunnen beoordelen of omwisseling plaatsvindt op grond van een geldig buitenlands rijbewijs heeft de RDW het originele document nodig. Om die reden is in de regelgeving vastgelegd dat het buitenlandse rijbewijs moet worden ingeleverd. Tevens dient op grond van de Rijbewijsrichtlijn (zie Achtergrond onder 1.) het buitenlandse rijbewijs retour te worden gestuurd naar het land van herkomst.
3. Verzoekster gaf in haar verzoekschrift met betrekking tot dit klachtonderdeel aan dat een Nederlander met een Nederlands rijbewijs gewoon het oude rijbewijs inlevert op het moment dat hij het nieuwe in ontvangst neemt, terwijl mensen met een buitenlands rijbewijs zonder rijbewijs komen te zitten.

Beoordeling

1. Het redelijkheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is. In het onderhavige geval diende het belang van de RDW om het originele document in handen te hebben, te worden afgewogen tegen het belang van verzoekster om ongestoord gebruik te kunnen maken van haar auto.
2. Een auto is voor een bezitter doorgaans een belangrijk middel van verplaatsen. De meeste autobezitters ervaren het als een gemis als zij daarvan geen gebruik kunnen maken. Zo ook verzoekster, al kon zij de auto - zoals zij in haar verzoekschrift aangeeft - op enig moment wel twee weken missen. Op dat moment diende zij dan ook haar aanvraag in. Zij heeft echter niet twee weken, maar bijna vier weken moeten wachten voordat zij weer ongestoord van haar auto gebruik kon maken.
3. In artikel 33, eerste lid van het Reglement rijbewijzen (zie Achtergrond onder 2.) is bepaald dat bij een aanvraag van een rijbewijs een eerder aan de aanvrager afgegeven rijbewijs dient te worden overgelegd. In de Handleiding 'Aanvraag omwisseling voor een Nederlands rijbewijs' heeft de RDW nader bepaald dat het rijbewijs dient te worden ingeleverd om te kunnen beoordelen of de omwisseling plaatsvindt op grond van een geldig buitenlands rijbewijs. In een vervangend document voorziet de regeling of de handleiding niet, maar de aanvraag wordt in beginsel binnen tien werkdagen afgehandeld.

4. Om zich te kunnen verplaatsen is verzoekster niet afhankelijk van haar auto. Handicap, werk of woonplaats maken niet dat zij in een moeilijke (of zelfs onmogelijke) positie komt te verkeren om zich te verplaatsen, en zij kan bijvoorbeeld gebruik maken van het openbaar vervoer.

Gelet op het voorgaande weegt het belang van verzoekster om (ongestoord) gebruik te kunnen maken van haar auto niet op tegen het belang van de RDW om het rijbewijs fysiek in handen te hebben. Dat de behandeling van de aanvraag langer heeft geduurd dan verwacht doet daaraan niet af. In het geval van verzoeksters kan het inleveren van

haar Belgische rijbewijs zonder dat werd voorzien in een vervangend document dan ook als redelijk worden aangemerkt.

De onderzochte gedraging is in zoverre behoorlijk.

5. Verzoeksters aanvraag tot omwisseling voor een Nederlands rijbewijs heeft een ander karakter dan de aanvraag tot verlenging van een Nederlands rijbewijs. Waar bij de aanvraag tot verlenging het Nederlandse rijbewijs al is afgegeven, is dat bij de aanvraag tot omwisseling nog niet het geval. De RDW dient zich er in het laatste geval van te vergewissen dat een geldig buitenlands rijbewijs wordt omgewisseld voor het Nederlandse rijbewijs. Gelet op het verschil tussen beide procedures is de ongelijkheid die daaruit voortvloeit dan ook niet onredelijk.

III. Ten aanzien van de suggestie om zonder rijbewijs te gaan rijden

Bevindingen

1. Bij brief van 28 juli 2008 (zie hiervoor onder I.6.) deelde de RDW verzoekster ook nog het volgende mee:

"Op grond van de Wegenverkeerswet mag men alleen motorrijtuigen besturen als men het rijbewijs in het bezit heeft. De politie kan een boete geven als men bij aanhouding het document niet kan tonen. De ervaring over het algemeen is dat men alsnog de mogelijkheid krijgt om het rijbewijs te tonen of geen boete krijgt als men kan aantonen dat er een rijbewijsaanvraag is gedaan in verband met vermissing/diefstal of omwisselingsaanvraag. Het risico blijft natuurlijk altijd dat men een boete kan krijgen. Het is aan de aanvrager of hij of zij dit risico neemt. Men mag in Nederland tien jaar rijden met een EU/EER rijbewijs gerekend vanaf de datum van afgifte van het rijbewijs. In deze periode kan de aanvrager ervoor kiezen om zijn rijbewijs om te wisselen op een moment dat hem of haar dit het beste uitkomt."

2. Met betrekking tot de suggestie om zonder rijbewijs te gaan rijden deelde de Algemeen Directeur mee dat uit overleggen van de RDW waarbij ook de politie aanwezig is, blijkt dat

de politie over het algemeen coulant omgaat met aanvragers die rijden zonder rijbewijs. Gelet hierop staat de RDW achter de suggestie die aan verzoekster is gedaan, aldus de Algemeen Directeur. Het (algemene) advies, zo deelde hij verder mee, blijft echter om de omwisseling op een tijdstip aan te vragen dat men geen gebruik hoeft te maken van het rijbewijs.

3. Verzoekster liet in een toelichting op dit klachtonderdeel weten dat zij veel moeite heeft met de suggestie van de RDW. In haar ogen roept de RDW op tot burgerlijke ongehoorzaamheid.

Beoordeling

1. Het vereiste van rechtszekerheid houdt onder meer in dat gerechtvaardigde verwachtingen van burgers en organisaties jegens bestuursorganen door die bestuursorganen worden gehonoreerd. Dit vereiste impliceert dat bestuursorganen geen mededelingen aan burgers moeten doen waardoor valse verwachtingen worden gewekt met betrekking tot de controle op de naleving van regelgeving.

2. Een rijbewijs is voor de houder doorgaans een belangrijk document. Een bestuurder van een auto is verplicht het rijbewijs op verzoek van de politie te tonen. Kan een bestuurder dit niet, dan is sprake van een strafbaar feit. Een boete kan het gevolg zijn. Het inleveren van het rijbewijs in het kader van de aanvraag tot omwisseling voor Nederlands rijbewijs betekent in beginsel dan ook dat men gedurende de procedure niet met de auto de weg op kan.

3. De tekst van de RDW is naar het oordeel van de Nationale ombudsman niet op te vatten als een signaal om de regelgeving niet na te leven. De RDW schetst in feite het wettelijk kader - alleen rijden met rijbewijs, anders risico van boete - en de merendeels coulante houding van de politie tegenover bestuurders die hun rijbewijs tijdelijk moeten missen in verband met een aanvraag voor een nieuw rijbewijs. De RDW wijst er hierbij op dat een aanvrager die zonder rijbewijs gaat rijden dit doet op eigen risico. Gelet hierbij op het feit dat de inlevering van het rijbewijs geen verband houdt met een rijongeschiktheid, acht de Nationale ombudsman de suggestie van de RDW niet in strijd met de rechtszekerheid.

De onderzochte gedraging is ook in zoverre behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van Dienst Wegverkeer, is niet gegrond.

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennisgenomen dat de standaardtekst "een persoonlijke toelichting in te leveren" zoals vermeld in de brief van 16 juli 2008 zal worden aangepast.

Onderzoek

Op 12 augustus 2008 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw T. te Assen, met een klacht over een gedraging van Dienst Wegverkeer (RDW).

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Algemeen Directeur van de RDW, werd een onderzoek ingesteld.

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

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

Tevens werd de RDW een aantal specifieke vragen gesteld.

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

De reactie van de RDW gaf geen aanleiding het verslag aan te vullen.

Verzoekster gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Informatieoverzicht

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

aanvraag omwisseling voor Nederlands rijbewijs van verzoekster van 4 juli 2008;

e-mail van verzoekster aan de Dienst Wegverkeer (RDW) van 23 juli 2008;

brieven van de RDW aan verzoekster van 16 juli 2008 en 28 juli 2008;

brief van verzoekster aan de Nationale ombudsman van 9 augustus 2008;

brief van de RDW aan de Nationale ombudsman van 18 september 2008;

e-mail van verzoekster aan de Nationale ombudsman van 26 november 2008.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Richtlijn 91/439/EEG van de Raad van 29 juli 1991 betreffende het rijbewijs

Artikel 8:

"1. Indien de houder van een door een Lid-Staat afgegeven geldig rijbewijs zijn gewone verblijfplaats naar een andere Lid-Staat heeft overgebracht, kan hij om inwisseling van zijn rijbewijs tegen een gelijkwaardig rijbewijs verzoeken; (...)

(...)

3. De Lid-Staat die tot inwisseling overgaat, zendt het oude rijbewijs terug naar de autoriteiten van de Lid-Staat die het heeft afgegeven en vermeldt de redenen van die procedure."

2. Reglement rijbewijzen (Besluit van 30 mei 1996, Stb. 277, inwerkingtreding op 1 juni 1996)

Artikel 28:

"Indien de aanvraag betrekking heeft op de afgifte van

a. een rijbewijs tegen overlegging van een rijbewijs, aan de aanvrager afgegeven door het daartoe bevoegde gezag buiten Nederland,

(...)

dient de aanvraag in afwijking van artikel 27 te zijn gericht tot de Dienst Wegverkeer en te worden ingediend bij de burgemeester van de gemeente waar de aanvrager als ingezetene is ingeschreven in de basisadministratie persoonsgegevens.

De burgemeester geleidt de aanvraag terstond door naar de Dienst Wegverkeer."

Artikel 33, eerste lid:

"1. Bij de aanvraag van een rijbewijs dienen de volgende bescheiden te worden overgelegd:

a. een volledig ingevuld aanvraagformulier volgens bij ministeriële regeling vastgesteld model;

b.

l. een op naam van de aanvrager gesteld identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder 1°, 2° of 3°, van de Wet op de identificatieplicht,

II. een eerder aan de aanvrager afgegeven rijbewijs dat hetzij nog geldig is hetzij zijn geldigheid heeft verloren door het verstrijken van de geldigheidsduur, dan wel

III. indien de aanvrager niet in Nederland woonachtig is, een fotokopie van een van de onder I genoemde documenten.

c.

(...)

d. een pasfoto van de aanvrager, die voldoet aan de bij ministeriële regeling vastgestelde eisen."

Artikel 45, eerste lid

"1. Indien de aanvraag betrekking heeft op de afgifte van een rijbewijs tegen overlegging van een rijbewijs, aan de aanvrager afgegeven door het daartoe bevoegde gezag in een andere lidstaat van de Europese Gemeenschap of in een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte of Zwitserland, dient bij de aanvraag aan de volgende vereisten te worden voldaan:

a. behoudens de in artikel 33 genoemde bescheiden wordt bij de aanvraag tevens het door dat gezag afgegeven rijbewijs overgelegd (...)."

3. Uit de Handleiding 'Aanvraag omwisseling voor Nederlands rijbewijs' van de RDW:

"LET OP

Een aanvraag voor een rijbewijs kan alleen afgehandeld worden als alle benodigde gegevens op het aanvraagformulier zijn ingevuld en de vereiste bijlagen bij het aanvraagformulier zijn gevoegd. Afzonderlijk ingeleverde stukken veroorzaken vertraging in de behandeling.

1. Doelgroepen

Bepaal welke doelgroep van toepassing is:

A. De aanvrager wil een buitenlands rijbewijs omwisselen naar een Nederlands rijbewijs. Het buitenlandse rijbewijs is afgegeven door het daartoe bevoegde gezag in:

1. Een andere lidstaat van de Europese Unie (EU), de Europese Economische Ruimte (EER) of Zwitserland.

(...)

2. Wat moet ingeleverd worden

De documenten dienen origineel te zijn, tenzij anders is aangegeven en ingeleverd te worden door de gemeente van inschrijving.

Doelgroep A

- Het volledig ingevulde en ondertekende aanvraagformulier (...).
- Eén kleurenpasfoto die voldoet aan de eisen van de Fotomatrix Model 2007.
- Het buitenlandse rijbewijs.
- Het vorige Nederlandse rijbewijs (indien nog in het bezit van de aanvrager)

(...)

14. Procedure

Indien de aanvraag leidt tot afgifte van een Nederlands rijbewijs, dan krijgt de aanvrager van de RDW bericht dat het rijbewijs na vijf werkdagen opgehaald kan worden bij de gemeente waar de aanvraag is ingediend. (...)"