



Rapport

Klacht

Verzoeker, beroepschauffeur, klaagt erover dat de Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (het CBR) hem pas na ontvangst van de onderzoeksresultaten van een internist een keuringsformulier voor de oogarts toezond, terwijl bij aanvang van de procedure duidelijk had moeten zijn dat zijn rijbewijs niet kon worden verlengd zonder een onderzoek door een oogarts. Voorts klaagt verzoeker over de wijze waarop het CBR reageerde op zijn klacht van 7 juli 2008 over de lange duur van de behandeling van zijn bezwaarschrift.

Beoordeling

Algemeen

Bij de eerste aanvraag van een rijbewijs, of een verlenging van een rijbewijs, dient de aanvrager een zogenaamde Verklaring van Geschiktheid over te leggen. Deze verklaring wordt afgegeven door de Stichting Centraal Bureau Rijbewijzen (het CBR) nadat het CBR de lichamelijke en geestelijke geschiktheid van de aanvrager tot het besturen van motorrijtuigen positief heeft beoordeeld. De procedure tot het verkrijgen van een Verklaring van Geschiktheid begint met het indienen van een ingevulde Eigen Verklaring bij het CBR. Als men zijn rijbewijs ook voor de categorieën C en D wil verlengen, moet men ook een verklaring van een arbo-arts meesturen. Naar aanleiding van deze informatie kan het CBR vorderen dat de aanvrager zich op eigen kosten laat onderzoeken door een arts (zie Achtergrond, onder 2.).

I. Bevindingen

1. Verzoeker is beroepschauffeur. Zijn rijbewijs verliep op 29 februari 2008. Dit rijbewijs was onder meer geldig voor de categorieën C en D.
2. Op 30 januari 2008 ontving het CBR van verzoeker een Eigen Verklaring en de verklaring van de arbo-arts. Uit deze stukken bleek dat verzoeker diabetespatiënt is en daarvoor insuline moet spuiten. Medio februari 2008 zond het CBR verzoeker een keuringsformulier voor een internist. Het CBR ontving het ingevulde formulier op 27 februari 2008 terug. Bijna vier weken later zond het CBR verzoeker opnieuw een keuringsformulier, ditmaal voor de oogarts. Verzoeker zond het ingevulde formulier enkele dagen later retour. Vervolgens verklaarde het CBR bij beschikking van 18 april 2008 verzoeker ongeschikt voor het besturen van motorrijtuigen van diverse categorieën. Verzoeker diende op 22 april 2008 bij het CBR een bezwaarschrift in tegen deze beschikking.
3. Bij brief van 7 juli 2008 klaagde verzoeker bij het CBR over het tijdsverloop sinds de aanvang van de procedure. Hij wees erop dat in de aanbiedingsbrief bij het

keurings-formulier voor de oogarts duidelijk was vermeld dat houders van rijbewijzen van de categorieën C, CE, D en DE op grond van regelgeving elke vijf jaar verplicht een onderzoek door de oogarts moesten ondergaan als zij aan diabetes mellitus leden.

Verzoeker had in zijn Eigen Verklaring aangegeven dat hij diabetespatiënt was en daarom had het CBR al meteen kunnen zien dat hij door een oogarts onderzocht moest worden. Het CBR had dus in februari de keuringsformulieren voor zowel de internist als de oogarts tegelijk kunnen toesturen. Door dat na te laten waren vier weken verloren gegaan. Verzoeker klaagde er ook over dat het CBR nog steeds niet had beslist op zijn bezwaarschrift van 22 april 2008.

4. In antwoord op de klacht over de late toezending van het keuringsformulier voor de oogarts deelde het CBR mee dat aanvragers van een Verklaring van Geschiktheid eventuele medische onderzoeken op grond van de wet zelf moeten betalen. Omdat het keuringsrapport van de internist tot een afwijzing van de Verklaring van Geschiktheid had kunnen leiden, had het CBR ervoor gekozen om verzoeker in eerste instantie alleen een keuringsformulier voor deze specialist toe te zenden. Zo had het CBR hem de kosten van een mogelijk overbodig onderzoek door een oogarts bespaard. Het CBR vond de klacht van verzoeker op dit punt niet terecht.

5. Naar aanleiding van de klacht over de lange duur van de behandeling van het bezwaarschrift erkende het CBR dat de wettelijke beslistermijn was overschreden. Het CBR achtte de klacht van verzoeker op dit punt terecht. Het CBR voegde aan dit oordeel toe:

"...Het gaat hier evenwel om een termijn van orde. Aan de enkele overschrijding van de termijn verbindt de Algemene wet bestuursrecht immers geen consequenties, behoudens de mogelijkheid om tegen het uitblijven van een besluit op bezwaar bij de rechtbank beroep aan te tekenen..."

Als kleine tegemoetkoming voor de lange behandelingsduur van zijn dossier zond het CBR een bloemenbon mee.

6. Verzoeker was niet tevreden met deze reactie van het CBR. Hij hechtte meer aan een snelle afhandeling van zijn aanvraag om een Verklaring van Geschiktheid dan aan het uitsparen van de kosten van een overbodig onderzoek. Door de keuringsformulieren niet gelijktijdig toe te zenden, had het CBR hem de mogelijkheid ontnomen om de procedure vlotter te doorlopen. Ook had de opmerking over de status van wettelijke beslistermijnen hem de indruk gegeven dat het CBR zich niet druk maakte over de wettelijke beslistermijnen. Het was hem sowieso niet duidelijk waarom het CBR deze opmerking had gemaakt. Verder stak het hem dat een 'medewerkster Juridische Zaken' zijn klachtbrief had beantwoord, terwijl hij die brief had gericht aan de Algemeen Directeur van het CBR.

7. In het kader van het onderzoek deelde het CBR mee dat het tot medio 2008 wel voorkwam dat het CBR twee verwijzingen naar artsen na elkaar deed om kosten te voorkomen. Daarna was het kostenaspect echter geen reden meer geweest om verwijzingen na elkaar te verzenden.

8. In het geval van verzoeker concludeerde het CBR bij nader inzien dat niet juist was gehandeld. De medisch adviseur had hem gelijktijdig naar zowel de internist als naar de oogarts kunnen verwijzen: verzoeker lijdt aan diabetes mellitus en hij wilde zijn rijbewijs laten verlengen voor categorieën waarvoor een vijfjaarlijks onderzoek door de oogarts was aangewezen (zie Achtergrond, onder 3. en 4.). Waarom de medisch adviseur dit had nagelaten kon het CBR niet meer achterhalen. Het CBR achtte de klacht van verzoeker op dit punt alsnog terecht.

9. Met betrekking tot de opmerking over de status van de wettelijke beslistermijn deelde het CBR mee dat deze opmerking was gemaakt vanuit een juridisch informatieve invalshoek. Dat bij verzoeker door de opmerking de indruk was ontstaan dat het CBR zich niet gebonden achtte aan de wettelijke termijnen was jammer, maar niet terecht. Juist vanwege de termijnoverschrijding had het CBR verzoeker in juli een bloemenbon toegezonden. In de afgelopen periode had het CBR zich gericht op het terugdringen van termijnoverschrijdingen en het CBR stond aan het begin van een reorganisatie die moest leiden tot het zeker stellen van prestaties binnen wettelijke dan wel gewenste termijnen.

10. Over de ondertekening van de brief van 7 juli 2008 deelde het CBR mee dat deze ten onrechte niet overeenkomstig de klachtenregeling was ondertekend door het hoofd van de regio of de divisie. De juridisch medewerkster was zich onvoldoende bewust geweest van de interne bepalingen op dat punt en had de klacht voortvarend willen afhandelen. Verzoeker was niet in het kader van de klachtprocedure gehoord omdat zijn klachten voor het merendeel gegrond waren verklaard en hem verontschuldiging en een bloemenbon waren aangeboden. Het CBR erkende dat verzoeker in de gelegenheid had moeten worden gesteld om te worden gehoord.

II. Beoordeling

Ten aanzien van de keuringsformulieren

11. Het redelijkheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is.

12. Toen het CBR verzoekers aanvraag om een Verklaring van Geschiktheid ontving, was het duidelijk dat het CBR alleen positief kon beslissen op de aanvraag als het ten minste in het bezit was van twee positieve keuringsrapporten van zowel de internist als de oogarts. Voor een negatieve beslissing zou één negatief keuringsrapport voldoende kunnen zijn. Bij aanvang van de procedure had het CBR van deze specialisten geen enkel

keuringsrapport.

13. Het CBR besliste dat verzoeker eerst een onderzoek door de internist moest ondergaan. Uit de klachtafhandelingsbrief blijkt dat het CBR voor deze handelwijze had gekozen om onnodige kosten voor verzoeker te voorkomen. Voor het geval het keuringsrapport van de internist negatief was.

14. Verzoeker vroeg pas een maand voor het verlopen van zijn rijbewijs bij het CBR een Verklaring van Geschiktheid aan. Daarom was voor hem een snelle afhandeling van zijn aanvraag belangrijker dan het eventueel uitsparen van overbodige onderzoekskosten.

Dit is begrijpelijk omdat het niet beschikken over een rijbewijs voor hem als beroepschauffeur ook nadelige financiële consequenties had. Het CBR handelde met het oog op het financieel belang van verzoeker, zonder bij verzoeker na te gaan of hij daarmee het meest gediend was. Door dit na te laten handelde het CBR in strijd met het redelijkheidsvereiste.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

Ten aanzien van de klachtbehandeling

15. Het beginsel van fair play houdt voor bestuursorganen in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten. Dit beginsel brengt met zich mee dat een klachtbrief volgens de bepalingen van Titel 9.1. van Hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb; zie Achtergrond, onder 1.) dient te worden behandeld.

16. In artikel 9:10, eerste lid Awb is bepaald dat het bestuursorgaan de klager in staat stelt om te worden gehoord over zijn klacht. Van het horen van de klager kan volgens artikel 9:10, tweede lid, van de Awb alleen worden afgezien, als de klacht kennelijk ongegrond is dan wel als de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord. Uit artikel 9:5 Awb volgt ook dat een bestuursorgaan van het horen mag afzien zodra het naar tevredenheid van de klager tegemoet is gekomen aan de klacht. Dat vereist wel dat het bestuursorgaan bij de klager informeert of zijn klacht naar tevredenheid is afgedaan.

17. Het CBR stelde verzoeker niet in de gelegenheid om te worden gehoord. Het CBR verklaarde verzoekers klacht deels ongegrond en deels gegrond. Ongevraagd voegde het CBR daaraan ook een opmerking toe over de waarde van wettelijke beslistermijnen. Gelet op de tekst van de opmerking en het ontbreken van iedere aanleiding tot het maken van die opmerking, kan de Nationale ombudsman zich voorstellen dat verzoeker daaruit concludeerde dat het CBR zich niet gedwongen voelde om de wettelijke beslistermijnen in acht te nemen.

18. De Nationale ombudsman wijst erop dat de plicht om een klager te horen een essentieel onderdeel is van de klachtprocedure. Het horen dient verschillende doelen zoals verduidelijking van de klacht, conflictoplossing, herstel van geschonden vertrouwen en informatie-uitwisseling. Horen moet in een klachtprocedure het uitgangspunt zijn.

19. Door de klacht van verzoeker wel inhoudelijk te behandelen en te beoordelen, maar verzoeker niet in de gelegenheid te stellen om te worden gehoord, handelde het CBR in strijd met beginsel van fair play.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

20. Ten slotte merkt de Nationale ombudsman nog op dat de ondertekening van de klachtafhandelingsbrief van 23 juli 2008 door een juridisch medewerkster in strijd was met de interne regels van het CBR op dit punt (zie Achtergrond, onder 5.).

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen te Rijswijk, is gegrond ten aanzien van:

- het achtereenvolgens toezenden van keuringsformulieren, wegens schending van het redelijkheidsvereiste;
- de wijze waarop verzoekers klacht werd behandeld, wegens schending van het beginsel van fair play.

Onderzoek

Op 6 juli 2008 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer H. te Landgraaf, met een klacht over een gedraging van de Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (het CBR) te Rijswijk.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van het CBR, 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.

Tevens werd aan het CBR een aantal specifieke vragen gesteld.

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.

Noch verzoeker noch het CBR gaf binnen de gestelde termijn een reactie.

Informatieoverzicht

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

Keuringsrapport arbo-arts van 24 januari 2008;

Brief van het CBR aan verzoeker van 25 maart 2008;

Beschikking CBR van 18 april 2008;

E-mailbericht van verzoeker aan de Nationale ombudsman van 6 juli 2008;

Brief van verzoeker aan het CBR van 6 juli 2008;

Brief van het CBR aan verzoeker van 23 juli 2008;

E-mailbericht van verzoeker aan de Nationale ombudsman van 28 augustus 2008;

Telefoonnotitie van gesprek tussen echtgenote van verzoeker en medewerkster van de Nationale ombudsman van 24 september 2008;

Brief van het CBR aan de Nationale ombudsman van 24 november 2008;

Brief van het CBR aan de Nationale ombudsman van 4 maart 2009.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 9:5

"Zodra het bestuursorgaan naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen, vervalt de verplichting tot het verder toepassen van dit hoofdstuk."

Artikel 9:10, eerste en tweede lid

"1. Het bestuursorgaan stelt de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, in de gelegenheid te worden gehoord.

2. Van het horen van de klager kan worden afgezien indien de klacht kennelijk ongegrond is dan wel indien de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord."

2. Reglement Rijbewijzen (Koninklijk besluit van 28 september 2004, Stb. 483)

Artikel 100, eerste lid, onder a en derde lid, aanhef en onder c

"1. Bij de aanvraag dienen te worden overgelegd:

a. een niet langer dan twee weken voor de aanvraag getekende, volledig ingevulde eigen verklaring volgens door het CBR vastgesteld model;

3. Indien de aanvraag betrekking heeft op:

c. de afgifte van een rijbewijs dat geldig is voor een of meer van de rijbewijscategorieën C, C1, D, D1, E bij C, E bij C1, E bij D of E bij D1,

dient bij de aanvraag tevens een niet langer dan twee weken voor de aanvraag getekend, geneeskundig verslag volgens door het CBR vastgesteld model te worden overgelegd. Het geneeskundig verslag dient in de gevallen, bedoeld onder a en b, te zijn opgemaakt door een arts en dient in het geval, bedoeld onder c, te zijn opgemaakt door een door het CBR aangewezen arts."

Artikel 101, eerste lid

"1. Het CBR is bevoegd te vorderen dat de aanvrager zich op eigen kosten laat keuren door een of meer door het CBR aangewezen artsen of andere deskundigen dan wel dat de aanvrager zich onderwerpt aan een technisch onderzoek, verricht door een door het

CBR aangewezen deskundige, of aan een rijproef, afgenomen door een door het CBR aangewezen deskundige, indien:

a. de door de aanvrager overgelegde eigen verklaring dan wel, indien een geneeskundig verslag wordt vereist, het geneeskundig verslag daartoe aanleiding geeft;

b. het CBR beschikt over gegevens met betrekking tot de lichamelijke en geestelijke geschiktheid van de aanvrager, die het vermoeden rechtvaardigen dat de aanvrager niet

voldoet aan de bij ministeriële regeling vastgestelde eisen ten aanzien van de lichamelijke en geestelijke geschiktheid tot het besturen van motorrijtuigen van de rijbewijscategorie of rijbewijscategorieën waarop de aanvraag betrekking heeft;

c. tijdens het praktijk-examen het vermoeden is gerezen dat de aanvrager niet voldoet aan de bij ministeriële regeling vastgestelde eisen ten aanzien van de lichamelijke en geestelijke geschiktheid tot het besturen van motorrijtuigen van de rijbewijscategorie of rijbewijscategorieën waarvoor het praktijk-examen wordt afgelegd."

3. Regeling eisen geschiktheid 2000

Artikel 1

"In deze regeling wordt verstaan onder:

a. groep 1: bestuurders van motorrijtuigen van de categorieën A, B en

B + E;

b. groep 2: bestuurders van motorrijtuigen van de categorieën C, C + E,

D en D + E."

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. Bijlage bij de Regeling eisen geschiktheid 2000 (regeling van 18 mei 2000 Stcrt. 2000, 99)

"Hoofdstuk 3. Stoornissen van het gezichtsorgaan

(...)

Hoofdstuk 5. Inwendige ziekten

5.1. Inleiding

Voor de geschiktheidsbeoordeling met betrekking tot de inwendige ziekten zijn van belang: de actuele lichamelijke conditie (al of geen klachten optredend bij deelname aan het verkeer), de 'medische' voorgeschiedenis en de prognose (kans op verergering van klachtenpatroon, kans op complicaties).

5.2. Diabetes mellitus

5.2.1. Algemeen

Voor alle vormen van diabetes mellitus geldt dat personen bij wie plotseling en onverwacht bewustzijnsdaling of bewustzijnsverlies door hypoglycemie optreedt zonder meer ongeschikt zijn voor alle rijbewijscategorieën. Iemand kan weer geschikt worden

verklaard als de waarschuwingssignalen weer aanwezig zijn en het zelfzorggedrag door een diabetesdeskundige als adequaat wordt ingeschat.

Voor personen met diabetes mellitus met complicaties van de ogen (onder meer retinopathie en cataract) geldt tevens hoofdstuk 3 en voor personen met complicaties van hart en bloedvaten geldt tevens hoofdstuk 6.

(...)

5.2.4. Behandeling met insuline

a: groep 1: Personen die vrij zijn van complicaties, hypoglycemieën goed voelen aankomen, in staat zijn hiermee adequaat om te gaan en die geregeld worden gecontroleerd door een diabetesdeskundige kunnen op basis van de aantekening van de keurend arts worden goedgekeurd voor een termijn van maximaal tien jaar. Iedere tien jaar is wel een rapport van een oogarts noodzakelijk.

b: groep 2: Personen die insuline gebruiken komen vanwege Europese regels slechts in uitzonderlijke gevallen in aanmerking voor een rijbewijs van groep 2.

Van die gevallen is alleen sprake indien zij voldoen aan de volgende voorwaarden:

- zij moeten vrij zijn van complicaties van ogen, zenuwstelsel of hart en bloedvaten;
- zij moeten hypoglycemieën goed voelen aankomen en in staat zijn hiermee adequaat om te gaan;
- zij moeten aan zelfcontrole doen en een goed inzicht hebben in hun ziekte, en
- zij moeten geregeld worden gecontroleerd door een diabetesdeskundige.

Een onderzoek door een onafhankelijke internist is bij elke aanvraag vereist en iedere vijf jaar is tevens een rapport van een oogarts noodzakelijk.

De maximale geschiktheidstermijn is 3 jaar."

5. Klachtenregeling CBR (november 2001)

Artikel 6.1 Antwoord geven aan de klager

"Een klacht wordt afgedaan met een antwoord aan de klager; bij mondelinge klachten mondeling, en bij schriftelijke klachten schriftelijk.

(...)

Het schriftelijke antwoord wordt ondertekend door het hoofd. Indien de klacht het hoofd betreft, wordt het antwoord ondertekend door een lid van de directie. Een afschrift van het antwoord aan klager wordt gezonden aan de betrokken CBR-medewerker."