

ECLI	ECLI:NL:RVS:2017:179
Datum uitspraak	25 januari 2017
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 6 februari 2015 heeft het CBR de verklaring van rijvaardigheid van [appellant] ingetrokken.

Volledige tekst

201600171/1/A1.

Datum uitspraak: 25 januari 2017

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 26 november 2015 in zaak nr. 15/1879 in het geding tussen:

[appellant]

en

directie van het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (hierna: het CBR).

Procesverloop

Bij besluit van 6 februari 2015 heeft het CBR de verklaring van rijvaardigheid van [appellant] ingetrokken.

Bij besluit van 27 mei 2015 heeft het CBR het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 26 november 2015 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het CBR heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] heeft de Afdeling toestemming, als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Awb, verleend.

Het CBR heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 november 2016, waar [appellant], bijgestaan door mr A.M.J.C. Janssen, advocaat te Eindhoven, en N.H. Idiris, tolk, en het CBR,

vertegenwoordigd door mr. J.H.A. van der Grinten en mr. A.E.M. van den Berg, beiden advocaat te Amsterdam, zijn verschenen. Aan de zijde van het CBR zijn tevens verschenen mr. M.C.A van den Hil-Van Vliet en J. Kroon.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant] heeft op 16 januari 2013 zijn rijbewijs gehaald via een autorijschool in Den Helder.

2. Medio 2014 ontving het CBR een anonieme melding over frauduleuze samenwerking tussen een bij het CBR werkzame examiner (hierna: de examiner) en een aantal rijsscholen. Naar aanleiding hiervan heeft het CBR de slagingspercentages met betrekking tot de praktijkexamens van de desbetreffende rijsscholen bij die examiner onderzocht. Uit een vergelijking van de verschillende slagingspercentages is het vermoeden ontstaan dat kandidaten van deze rijsscholen niet op een juiste wijze werden geëxamineerd door de examiner. Het CBR heeft vervolgens een bedrijfsrecherchebureau onderzoek laten doen naar het handelen van de examiner. Tevens heeft het CBR op 14 augustus 2014 en 8 september 2014 aangifte gedaan van valsheid in geschrifte en oplichting. De politie heeft vervolgens een onderzoek ingesteld naar de aard en de omvang van strafbare feiten. De politie heeft de bevindingen van dat onderzoek met het CBR gedeeld via een rapportage van 21 januari 2015. In die rapportage is, mede onder verwijzing naar een op ambtsbelofte opgemaakt proces-verbaal van 23 januari 2014 (lees: 2015) omtrent het aantal onterecht geslaagden en een uitdraai uit het computerprogramma Excel, vermeld dat de verdachte examiner vermoedelijk valsheid in geschrifte en oplichting heeft gepleegd met rijvaardigheidsexamens. Hij heeft in de periode tussen 1 januari 2011 en 3 oktober 2014 in nauwe en bewuste samenwerking met zes verdachte rijsscholen, waaronder de rijsschool waarvan [appellant] gebruik heeft gemaakt, kandidaten onterecht laten slagen voor het praktijkexamen. De kandidaten betaalden tot enkele duizenden euro's aan de rijsschoolhouder. De examiner ontving van de rijsschoolhouder een bedrag van € 500,00 per kandidaat. De examiner is aangehouden en meermalen als verdachte gehoord en heeft bekennende verklaringen afgelegd.

Bij afzonderlijke vonnissen van 18 april 2016 heeft de rechtbank Den Haag drie van de zes rijsschoolhouders veroordeeld tot een taakstraf van 240 uren in verband met (het medeplegen van) een ambtenaar een gift of belofte doen dan wel dienst verlenen of aanbieden met het oogmerk om hem te bewegen in zijn bediening, in strijd met zijn plicht, iets te doen of na te laten, meermalen gepleegd en hen ontzet van het recht tot uitoefening van het beroep van rijsschoolhouder voor de duur van vijf jaar. Bij afzonderlijk vonnis van 18 april 2016 heeft de rechtbank Den Haag de examiner veroordeeld tot een gevangenisstraf van negen maanden voor het als ambtenaar aannemen van een gift of belofte dan wel een dienst, wetende dat deze hem zijn gedaan, verleend of aangeboden wordt teneinde hem te bewegen om, in strijd met zijn plicht, in zijn bediening iets te doen of na te laten, meermalen gepleegd.

3. Om inzichtelijk te maken welke kandidaten vermoedelijk ten onrechte zijn geslaagd heeft de politie, aan de hand van de werkwijze van de examiner, negen indicatoren opgesteld. De eerste twee indicatoren, te weten dat de kandidaat rijexamen heeft gedaan bij de verdachte examiner en dat de kandidaat rijexamen heeft gedaan via één van de zes verdachte rijsscholen zijn in al deze gevallen van toepassing. Er zijn 290 kandidaten op wie deze twee indicatoren van toepassing zijn. De combinatie van deze twee indicatoren levert volgens de politie niet voldoende verdenking op om ervan uit te kunnen gaan dat alle 290 kandidaten

onterecht zijn geslaagd. Volgens de politie ontstaat er meer dan een redelijk vermoeden dat een kandidaat ten onrechte is geslaagd voor het rijexamen, als naast de eerste twee indicatoren, minimaal één van de overige indicatoren van toepassing is. Op basis van de toepassing van de indicatoren heeft de politie geconcludeerd dat het vermoeden bestaat dat 197 kandidaten, waaronder [appellant], ten onrechte zijn geslaagd voor hun rijexamen.

4. Het CBR heeft kennis genomen van de bevindingen van de politie en deelt de daarin vervatte conclusie. Indien naast de eerste twee indicatoren ten minste één van de overige indicatoren van toepassing is, is het volgens het CBR aannemelijk dat de verklaring van rijvaardigheid ten onrechte is afgegeven, omdat destijds door de examiner niet op juiste wijze is vastgesteld dat de kandidaat aan de daarvoor geldende eisen voldeed. Het heeft daarbij de door de politie geformuleerde indicatoren 6, 7 en 8 herbenoemd tot indicator 6. Indicator 9 is door het CBR niet gehanteerd. Het gaat volgens het CBR om de volgende indicatoren:

1. De kandidaat heeft rijexamen gedaan bij de verdachte examiner;
 2. De kandidaat heeft rijexamen gedaan via één van de verdachte rij scholen;
 3. Er bestaat een grote afstand tussen de woonplaats van de kandidaat en de examenlocatie. Uit onderzoek van de politie is gebleken dat kandidaten over het algemeen gebruik maken van een rij school die in de woonplaats is gevestigd. De maximale afstand tussen de woonplaats van de kandidaat en de vestigingsplaats van de rij school is ongeveer tien tot twintig kilometer. Verder is gebleken dat kandidaten over het algemene examen doen bij de dichtstbijzijnde CBR-locatie. In een rij les kan de kandidaat normaliter in het gebied rondom het examencentrum oefenen, om zich goed op het examen te kunnen voorbereiden. Uit het politieonderzoek blijkt dat kandidaten uit heel Nederland examen deden bij de examiner;
 4. De kandidaat is veranderd naar een verdachte rij school. Deze indicator is van toepassing als de kandidaat wisselt naar één van de verdachte rij scholen na vier eerdere onsuccesvolle examens. Na vier keer gezakt te zijn gaat de kandidaat het B-NO-traject (nader onderzoek rijvaardigheid) in;
 5. De aanwezigheid van een proces-verbaal waaruit blijkt dat een kandidaat ten onrechte is geslaagd. Dit kan een proces-verbaal van aangifte, verhoor of bevindingen zijn;
 6. De aanwezigheid van een tapgesprek en/of communicatie met gebruikmaking van sms of WhatsApp waaruit blijkt dat afspraken worden gemaakt over examens tussen de verdachte examiner en één van de verdachte rij scholen.
5. Het CBR heeft bij het in bezwaar gehandhaafde besluit van 6 februari 2015 de verklaring van rijvaardigheid van [appellant] ingetrokken. Aan hem zijn de indicatoren 1, 2, 3 en 4 tegengeworpen. Wat betreft de derde indicator heeft het CBR zich op het standpunt gesteld dat [appellant] in Eindhoven woont, maar gebruik maakte van een rij school in Den Helder. De afstand tussen het woonadres en de examenlocatie bedraagt bijna 210 km. Volgens het CBR is dit een opmerkelijk grote afstand, aangezien het gebruikelijk is dat kandidaten voor een rij school dichtbij huis kiezen. De afstand is tien tot twintig keer zo groot als de afstand van tien tot twintig km die in dit verband gebruikelijk is. Er zijn meer dan tien examenlocaties dichtbij het woonadres van [appellant] gelegen, aldus het CBR. Wat betreft de vierde indicator heeft het CBR zich op het standpunt gesteld dat [appellant] tijdens de vier rijexamens die hij eerder heeft afgelegd op meerdere belangrijke onderdelen onvoldoende scoorde. Nadat hij vervolgens is overgestapt naar de verdachte rij school, slaagde hij na drie pogingen. Het CBR heeft in hetgeen [appellant] heeft aangevoerd geen reden gezien om de

vier indicatoren niet van toepassing te achten.

Toepasselijke regelgeving

6. Artikel 4aa, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wegenverkeerswet 1994 luidt:

Het CBR is belast met het beoordelen van de rijvaardigheid.

Artikel 34, eerste lid, van het Reglement rijbewijzen luidt:

Indien aan de aanvrager nog niet eerder een rijbewijs is afgegeven, dient ten behoeve van hem in het rijbewijzenregister te zijn geregistreerd:

a. een verklaring van rijvaardigheid voor iedere rijbewijscategorie waarop de aanvraag betrekking heeft, waarbij de datum van registratie niet langer dan drie jaar vóór de aanvraag mag liggen;

[...]

Artikel 50, eerste lid, luidt:

Verklaringen van rijvaardigheid worden op aanvraag en tegen betaling van het daarvoor vastgestelde tarief door het CBR in het rijbewijzenregister geregistreerd ten behoeve van een ieder die bij een onderzoek naar de rijvaardigheid voor het besturen van motorrijtuigen van de rijbewijscategorie waarvoor de verklaring wordt verlangd, aan de daarvoor bij ministeriële regeling vastgestelde eisen blijkt te voldoen.

Artikel 72, eerste lid, luidt:

Het praktijkexamen voor het rijbewijs B bestaat uit het afleggen van een rijproef met een motorrijtuig op vier wielen, waarvan de toegestane maximum massa niet meer bedraagt dan 3500 kg, en dat niet is ingericht voor het vervoer van meer dan 8 personen, de bestuurder daaronder niet begrepen. Het motorrijtuig dient een snelheid te kunnen bereiken van ten minste 100 km per uur.

Artikel 85 luidt:

Indien de aanvrager naar het oordeel van de examinerator bij het onderzoek naar de rijvaardigheid heeft voldaan aan de bij ministeriële regeling vastgestelde eisen, registreert het CBR in het rijbewijzenregister ten behoeve van de aanvrager een verklaring van rijvaardigheid voor de rijbewijscategorie waarvoor de aanvrager aan die eisen heeft voldaan.

Artikel 86, eerste lid luidt:

De aanvrager van een verklaring van rijvaardigheid, die binnen een tijdsbestek van vijf jaren tot vier maal toe ter zake van dezelfde rijbewijscategorie een mededeling heeft ontvangen dat hij niet aan de bij ministeriële regeling ten aanzien van die rijbewijscategorie vastgestelde eisen heeft voldaan, dient zich, indien hij een nieuwe aanvraag ter verkrijging van een verklaring van rijvaardigheid voor die rijbewijscategorie indient, te onderwerpen aan een nader onderzoek naar zijn rijvaardigheid.

Artikel 87 luidt:

Het nader onderzoek bestaat uit het afleggen van een rijproef ten overstaan van een door het CBR aangewezen rijvaardigheidsadviseur. De artikelen 54 en 55, 67 tot en met 82 en 84 zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 89 luidt:

Indien de aanvrager naar het oordeel van de rijvaardigheidsadviseur bij het nader onderzoek voldoet aan de bij ministeriële regeling vastgestelde eisen, registreert het CBR in het rijbewijsregister ten behoeve van de aanvrager een verklaring van rijvaardigheid voor de rijbewijscategorie waarvoor de aanvrager aan die eisen heeft voldaan.

Beoordeling van het hoger beroep

7. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het aan het CBR is om aannemelijk te maken dat de intrekking grond waarop het zijn besluit baseert zich voordoet. Hij voert daartoe aan dat het, mede gelet op het feit dat sprake is van een besluit dat in negatieve zin ingrijpt in zijn rechtspositie, op de weg van het CBR lag om de feiten waarop de besluitvorming is gebaseerd, te bewijzen. Volgens [appellant] zijn de bestuurlijke rapportage en het daarbij behorende op ambtsbelofte opgemaakte proces-verbaal van 23 januari 2015 dat nog niet ter beoordeling aan een rechter is voorgelegd, en waaruit slechts vermoedens blijken, daarvoor niet voldoende. Hij voert verder aan dat er ten onrechte geen onderscheid is gemaakt in de waardering van de verschillende indicatoren. Volgens hem leveren niet alle indicatoren een even sterke aanwijzing op dat een kandidaat ten onrechte is geslaagd. Uit de omstandigheid dat hij heeft gekozen voor een rijkschool die ver van zijn woonplaats is gelegen, in welke keuze iedereen vrijstaat en waarvoor voor een verklaring heeft gegeven, kan niet worden afgeleid dat de verklaring van rijvaardigheid ten onrechte is afgegeven, aldus [appellant].

7.1. De Afdeling stelt voorop dat, zoals is overwogen in de uitspraak van heden, ECLI:NL:RVS:2017:138, de intrekking van de verklaring van rijvaardigheid geen punitieve sanctie is.

7.2. Zoals de Afdeling heeft overwogen in voormelde uitspraak van heden impliceert de bevoegdheid van het CBR om een verklaring van rijvaardigheid af te geven indien de betrokkene succesvol heeft afgereden, dat het CBR deze verklaring kan intrekken in die gevallen waarin aanzienlijke twijfel bestaat over de vraag of het rijvaardigheidsexamen daadwerkelijk met goed gevolg is afgenomen, mits de intrekking niet in strijd komt met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

7.3. De intrekking van de eerder afgegeven verklaring van rijvaardigheid is een belastend besluit. Bij dit besluit ligt de bewijslast dat er zich gronden voordoen om de verklaring van rijvaardigheid in te trekken bij het bestuursorgaan. Om aan deze bewijslast te voldoen, is het, zoals de Afdeling verder heeft overwogen in voormelde uitspraak, aan het CBR om aannemelijk dat de verklaring van rijvaardigheid ten onrechte is afgegeven. Anders dan [appellant] betoogt, hoeven de feiten niet te worden bewezen in de door hem bedoelde zin. Dat de intrekking voor hem ingrijpend is, leidt niet tot dat oordeel, nu de intrekking van een begunstigende beschikking naar zijn aard een ingrijpend karakter heeft.

7.4. Het CBR heeft bij zijn besluitvorming gebruik gemaakt van de door de politie opgestelde indicatoren. De Afdeling ziet met de rechtbank geen grond voor het oordeel dat deze indicatoren als zodanig onjuist of onredelijk zijn. Anders dan [appellant] betoogt, hoeft er geen onderscheid te worden gemaakt in de waardering van de verschillende indicatoren. Het CBR heeft, zoals de rechtbank terecht heeft vastgesteld als uitgangspunt genomen dat naast de eerste twee indicatoren minimaal één extra indicator van toepassing moet zijn om tot intrekking van de verleende verklaring van rijvaardigheid over te gaan. De aanwezigheid van drie indicatoren biedt weliswaar geen sluitend bewijs dat aan de betrokkene ten onrechte

een verklaring van rijvaardigheid is afgegeven, maar dit acht de Afdeling, gelet op de op het CBR rustende bewijslast, ook niet vereist. Indien de eerste twee en minimaal een derde indicator van toepassing zijn, bestaat dermate veel twijfel over de vraag, of de betrokkene daadwerkelijk heeft laten zien over de vereiste rijvaardigheid te beschikken, dat het CBR aannemelijk heeft kunnen achten dat de verklaring van rijvaardigheid ten onrechte aan de betrokkene is afgegeven. De betrokkene zal dit dan moeten weerleggen, bijvoorbeeld door aannemelijk te maken dat het CBR één of meer indicatoren ten onrechte van toepassing heeft geacht. Hetgeen de betrokkene heeft aangevoerd, dient het CBR te betrekken bij zijn op de persoon gerichte onderzoek. Het dient daarbij tevens te betrekken of de betrokkene, in geval van deelname aan de hem aangeboden rijvaardigheidsbeoordeling, alsnog heeft laten zien dat hij over de vereiste rijvaardigheid beschikt. Indien de betrokkene er niet in slaagt tegenbewijs ten aanzien van de toegepaste indicatoren te leveren en/of niet heeft laten zien over de vereiste rijvaardigheid te beschikken, kan het CBR tot intrekking van de verklaring van rijvaardigheid overgaan.

7.5. Anders dan [appellant] verder betoogt, heeft het CBR bij de vraag of aannemelijk is dat de verklaring van rijvaardigheid ten onrechte is afgegeven, de bestuurlijke rapportage en het op ambtsbelofte opgemaakte proces-verbaal van 23 januari 2015 kunnen betrekken. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 29 juni 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1788](#), mag een bestuursorgaan in beginsel uitgaan van de juistheid van een op ambtseed dan wel ambtsbelofte opgemaakt proces-verbaal. Dat geldt evenzeer voor de rechter, tenzij tegenbewijs noopt tot afwijking van dit uitgangspunt. In het door [appellant] aangevoerde, bestaat geen grond om van dit uitgangspunt af te wijken.

7.6. Het CBR heeft zich met betrekking tot de derde indicator op het standpunt gesteld dat [appellant] in Eindhoven woont, maar gebruik maakte van een rijkschool in Den Helder. De afstand tussen het woonadres en de examenlocatie bedraagt bijna 210 km. Volgens het CBR is dit een opmerkelijk grote afstand, aangezien het gebruikelijk is dat kandidaten voor een rijkschool dichtbij huis kiezen. De afstand is tien tot twintig keer zo groot als de afstand van tien tot twintig km die in dit verband gebruikelijk is. Er zijn meer dan tien examenlocaties dichtbij het woonadres van [appellant] gelegen. Volgens het CBR geeft een enkele aanbeveling van een familielid onvoldoende reden voor een rijlestraject en examen in een plaats op een afstand van ongeveer 210 km. Wat betreft de stelling van [appellant] dat hij heeft gekozen voor Den Helder omdat het examen daar makkelijker zou zijn, heeft het CBR aangegeven dat tijdens ieder examen op iedere CBR locatie in Nederland dezelfde onderdelen worden getoetst. Daarnaast zijn er volgens het CBR verschillende examenlocaties veel dichtbij de woonplaats van [appellant] die vergelijkbaar zijn met de examenlocatie in Den Helder, zoals Geldrop en Roosendaal, aldus het CBR.

7.7. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het CBR zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat de afstand tussen de woonplaats van [appellant] en Den Helder, ruim 200 km, opmerkelijk blijft en dat de verklaringen van [appellant] om voor een rijkschool in Den Helder te kiezen, namelijk dat hij op advies van zijn dochter voor die rijkschool heeft gekozen en omdat de verkeerssituatie in Den Helder rustiger zou zijn en daarom het examen makkelijker, onvoldoende zijn om de keuze voor een rijkschool op die afstand aannemelijk te maken. Gelet hierop heeft de rechtbank terecht overwogen dat het CBR de derde indicator terecht van toepassing heeft geacht.

Nu in dit geval de eerste twee en minimaal één van de overige indicatoren op [appellant] van toepassing zijn, heeft de rechtbank terecht overwogen dat het CBR aannemelijk heeft gemaakt dat de verklaring van rijvaardigheid ten onrechte is afgegeven.

Het betoog faalt.

8. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat niet valt in te zien dat het CBR, naast de toepasselijke indicatoren, informatie over de door hem begane verkeersovertreding niet heeft kunnen meewegen. Hij voert daartoe aan dat een in het verleden begane verkeersovertreding niets zegt over de vraag of de verklaring van rijvaardigheid ten onrechte is afgegeven.

9. Het CBR heeft de intrekking van de verklaring van rijvaardigheid gebaseerd op de toepasselijkheid van ten minste drie indicatoren. Gelet op het vorenoverwogene heeft het CBR aannemelijk gemaakt dat zich in ieder geval vier indicatoren voordoen en dat de verklaring ten onrechte is afgegeven. In het kader van de heroverweging in bezwaar heeft het CBR alle volgens hem relevante feiten en omstandigheden meegewogen bij zijn beoordeling. Geen grond bestaat voor het oordeel dat het CBR bij zijn beoordeling niet heeft kunnen betrekken dat [appellant] betrokken was bij een verkeersovertreding of verkeersincident. Hierbij wordt mede in aanmerking genomen dat, zoals ook de rechtbank heeft overwogen, een overtrekking als door [appellant] begaan, namelijk het intrappen van de gaspedaal in plaats van de rempedaal, wel degelijk relevant is bij de beantwoording van de vraag of de verklaring van rijvaardigheid ten onrechte aan [appellant] is afgegeven.

Het betoog faalt.

Slotsom

10. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

11. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillesen, voorzitter, mr. A.W.M. Bijloos en mr. N.S.J. Koeman, leden, in tegenwoordigheid van mr. N.D.T. Pieters, griffier.

w.g. Van der Beek-Gillesen w.g. Pieters
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 25 januari 2017

473.