

ECLI	ECLI:NL:RVS:2017:138
Datum uitspraak	25 januari 2017
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 6 februari 2015 heeft het CBR de verklaring van rijvaardigheid van [appellant] ingetrokken.

Volledige tekst

201509452/1/A1.

Datum uitspraak: 25 januari 2017

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats]

tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 17 november 2015 in zaak nr. 15/4739 in het geding tussen:

[appellant]

en

de 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 23 juni 2015 heeft het CBR het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 17 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.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 november 2016, waar [appellant], vertegenwoordigd door mr. S.B. Kleerekooper, advocaat te Hoenderloo, 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 15 maart 2012 zijn rijbewijs gehaald via een rijsschool 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 ongeslaagde 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 gesprek 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 Didam woont, maar gebruik maakte van een rij school in Den Helder. De afstand tussen het woonadres en de examenlocatie bedraagt bijna 200 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 tien rijexamens die hij eerder heeft afgelegd op meerdere belangrijke onderdelen onvoldoende scoorde. Nadat hij vervolgens is overgestapt naar de verdachte rij school, slaagde hij bij zijn eerste poging voor het rijexamen bij de verdachte examiner. 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 rijbewijzenregister 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 CBR kan volstaan met het aannemelijk maken dat de verklaring van rijvaardigheid ten onrechte is afgegeven. Hij voert daartoe aan dat, nu in de wet- en regelgeving geen bevoegdheid is opgenomen om de verklaring van rijvaardigheid in te trekken, intrekking alleen mogelijk is als de door het CBR gestelde feiten vast staan. Hij voert verder aan dat, anders dan de rechtbank heeft overwogen, de intrekking van de verklaring van rijvaardigheid een maatregel is gebaseerd op een 'criminal charge', daarom de intrekking een punitief karakter heeft en ook om die reden de feiten met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid vast moeten staan. Hij wijst in dit verband op de conclusie van de advocaat-generaal bij de Hoge Raad van 20 januari 2015 (ECLI:NL:PHR:2015:8). Hij voert in dit verband verder aan dat de in artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM) opgenomen waarborgen zijn geschonden.

Volgens [appellant] maakt het feit dat hij rijexamen heeft gedaan via één van de verdachte rijsscholen en bij een verdachte examiner, dat hij na de overstap naar de verdachte rijsschool in één keer is geslaagd voor zijn rijexamen en dat hij ver weg woont van de examenlocatie niet dat daarmee vaststaat dat hij betrokken is bij de fraudezaak. Hij wijst er in dit verband op dat hij rijexamen in Den Helder heeft gedaan, omdat hij van andere kandidaten van Somalische afkomst goede berichten over deze rijsschool hoorde. De door het CBR genoemde indicatoren zijn volgens [appellant] onvoldoende om aannemelijk gemaakt te achten dat de verklaring van rijvaardigheid ten onrechte aan hem is afgegeven. Hij wijst er in dit verband op dat de verdachte rijsschoolhouder hem in zijn bekennende verklaring aan de politie niet heeft genoemd als ten onrechte bevoordeeld, aldus [appellant].

7.1. Zoals de rechtbank heeft overwogen, is in de Wegenverkeerswet 1994, het Reglement Rijbewijzen noch in andere voorschriften geregeld wanneer het CBR bevoegd is een verklaring van rijvaardigheid in te trekken. De Afdeling is van oordeel dat de bevoegdheid van het CBR om een verklaring van rijvaardigheid af te geven indien de betrokkene succesvol heeft afgereden, impliceert 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.

7.2. 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 rechtbank terecht heeft overwogen, aan het CBR om aannemelijk te maken 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, zoals hij betoogt, sprake is van een intrekking zonder dat daarvoor in de wet- en regelgeving een expliciete bevoegdheid is gegeven, leidt niet tot dat oordeel.

7.3. De stelling van [appellant] dat dit anders is, omdat sprake is van een punitieve sanctie is, volgt de Afdeling niet en zij overweegt daartoe als volgt.

In dit verband wordt ten eerste overwogen dat de conclusie van de advocaat-generaal bij de Hoge Raad van 20 januari 2015, waarop [appellant] zich in zoverre beroept geen betrekking heeft op een zaak over de intrekking van de verklaring van rijvaardigheid, maar over de verplichting tot deelname aan het alcoholslotprogramma.

De Afdeling overweegt voorts dat van een punitieve sanctie in ieder geval sprake is indien is voldaan aan de maatstaven die door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens zijn ontwikkeld ter bepaling of sprake is van een 'criminal charge' in de zin van artikel 6 van het EVRM. De intrekking van de verklaring van rijvaardigheid kan naar het oordeel van de Afdeling niet als zodanig worden aangemerkt. Het is de taak van het CBR om het belang van de verkeersveiligheid te bevorderen en te bewaken. De reden voor de intrekking van de verklaring van rijvaardigheid is dat de verkeersveiligheid ernstig in gevaar kan komen indien de personen aan wie de verklaring ten onrechte is afgegeven een rijbewijs aanvragen en aan het verkeer deelnemen. Met de intrekking van de verklaring van rijvaardigheid zoals hier aan de orde wordt aldus het belang van de verkeersveiligheid gediend en wordt niet beoogd nadeel aan [appellant] toe te brengen dat verder gaat dan het bereiken van voormeld, niet direct op benadeling van [appellant] gericht, doel. De Afdeling acht hierbij mede van belang dat het CBR alle personen van wie de verklaring van rijvaardigheid is ingetrokken, omdat op hen de eerste twee en minimaal een derde indicator van toepassing zijn, in de bezwaarfase in de gelegenheid heeft gesteld kosteloos deel te nemen aan een rijvaardigheidsbeoordeling. Indien bleek dat zij toch beschikten over de vereiste rijvaardigheid werden zij, zoals het CBR ter zitting van de Afdeling heeft bevestigd, weer in het bezit gesteld van de verklaring van rijvaardigheid. De Afdeling acht voorts van belang dat de personen van wie de verklaring van rijvaardigheid is ingetrokken op elk moment opnieuw rijexamen kunnen doen om een verklaring van rijvaardigheid te verkrijgen, waarmee zij een rijbewijs kunnen aanvragen. De Afdeling overweegt voorts dat de intrekking niet is gericht op bestraffing van een dader en naar nationaal recht ook niet als een strafrechtelijke sanctie wordt aangemerkt. Gelet op de aard en het oogmerk van de maatregel, vloeit uit het enkele feit dat de maatregel ingrijpend is voor [appellant], niet voort dat deze daarom als 'criminal charge' moet worden aangemerkt. Ook anderszins kan de intrekking van de verklaring van rijvaardigheid niet als een punitieve sanctie worden aangemerkt.

7.4. Gelet op het voorgaande zijn, anders dan [appellant] betoogt, in dit geval de in artikel 6 van het EVRM verankerde waarborgen die van toepassing zijn in het geval van een criminal charge niet van toepassing.

7.5. 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 onjuist of onredelijk zouden zijn. Het CBR heeft, zoals de rechtbank 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.

7.6. De rechtbank heeft terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat het CBR in dit geval de derde en vierde indicator ten onrechte van toepassing heeft geacht. Hierbij wordt mede in aanmerking genomen dat het CBR zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat [appellant] geen afdoende verklaring heeft gegeven voor het feit dat hij zo ver van zijn woonplaats rijexamen heeft gedaan. De enkele stelling van [appellant] dat hij over de rijsschool goede berichten had vernomen, heeft het CBR onvoldoende kunnen achten.

7.7. 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. Dat de rijsschoolhouder bij de politie niet heeft verklaard dat hij ten onrechte is geslaagd, heeft, anders dan [appellant] stelt, onvoldoende gewicht.

8. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het voor hem belangrijk is te beschikken over een rijbewijs. Zonder een rijbewijs is het vinden van werk vrijwel onmogelijk.

8.1. De Afdeling begrijpt het belang van [appellant] bij het hebben van een rijbewijs, maar de rechtbank heeft terecht geen grond gezien voor het oordeel dat het CBR in die belangen aanleiding had moeten zien van intrekking van de verklaring van rijvaardigheid af te zien. In dit verband is van belang dat de door [appellant] aangevoerde belangen niet zwaarder wegen dan het algemeen belang van de verkeersveiligheid. Bovendien betekent de intrekking ook niet dat [appellant] niet meer over een rijbewijs kan beschikken. Indien hij aantoont dat hij aan de eisen van rijvaardigheid voldoet door het met goed gevolg afleggen van een rijexamen, kan hij het rijbewijs opnieuw verkrijgen.

Het betoog faalt.

Slotom

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

10. 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, en 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.