

ECLI	ECLI:NL:RVS:2020:2388
Datum uitspraak	7 oktober 2020
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 24 november 2017 heeft het CBR [appellant] niet rijgeschikt verklaard voor de rijbewijscategorieën C, CE, D, DE. [appellant] heeft een aanvraag ingediend voor een verklaring van geschiktheid voor het besturen van motorrijtuigen van de categorieën B, BE, C, CE, D en DE. Het CBR heeft een verklaring van geschiktheid met voorwaarden voor rijbewijzen van de categorieën B en BE afgegeven aan [appellant]. Bij afzonderlijk besluit van 24 november 2017 heeft het CBR geweigerd aan [appellant] een verklaring van geschiktheid af te geven voor rijbewijzen van de categorieën C, CE, D en DE. Aan deze weigering heeft het CBR ten grondslag gelegd dat bij [appellant] sprake is van een met de rijgeschiktheid interfererende functiestoornis, omdat sprake is van functieverlies van de benen ten gevolge van een partiële dwarslaesie waardoor hij een motorvoertuig alleen met handbediening kan besturen.

Volledige tekst

201907228/1/A2.

Datum uitspraak: 7 oktober 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 16 augustus 2019 in zaak nr. 18/2507 in het geding tussen:

[appellant]

en

de algemeen directeur (lees: de directie) van het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen

(hierna: het CBR).

Procesverloop

Bij besluit van 24 november 2017 heeft het CBR [appellant] niet rijgeschikt verklaard voor de rijbewijscategorieën C, CE, D, DE.

Bij besluit van 28 maart 2018 heeft het CBR het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 16 augustus 2019 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 schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 30 juli 2020, waar [appellant], bijgestaan door [gemachtigde], en het CBR, vertegenwoordigd door S.J.W. van de Vorstenbosch-Blom, zijn verschenen.

Overwegingen

Wettelijk kader

1. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Inleiding

2. [appellant] heeft een aanvraag ingediend voor een verklaring van geschiktheid voor het besturen van motorrijtuigen van de categorieën B, BE, C, CE, D en DE. Het CBR heeft bij besluit van 24 november 2017 een verklaring van geschiktheid met voorwaarden voor rijbewijzen van de categorieën B en BE afgegeven aan [appellant]. Bij afzonderlijk besluit van 24 november 2017 heeft het CBR geweigerd aan [appellant] een verklaring van geschiktheid af te geven voor rijbewijzen van de categorieën C, CE, D en DE (hierna ook: rijbewijs groep 2). Aan deze weigering heeft het CBR ten grondslag gelegd dat bij [appellant] sprake is van een met de rijgeschiktheid interfererende functiestoornis, omdat sprake is van functieverlies van de benen ten gevolge van een partiële dwarslaesie waardoor hij een motorvoertuig alleen met handbediening kan besturen. Personen met deze functiebeperking komen op grond van paragraaf 7.7 van de bijlage bij de Regeling eisen geschiktheid 2000 (hierna: de Regeling) niet in aanmerking voor een rijbewijs in groep 2. [appellant] is het hier niet mee eens. Hij wil gebruik blijven maken van zijn aangepaste camper.

Oordeel rechtbank

3. Naar het oordeel van de rechtbank mocht het CBR in beginsel op het deskundigenadvies "Praktische Rijgeschiktheid" van 24 november 2017 (hierna ook: het deskundigenadvies) afgaan en doet wat [appellant] heeft aangevoerd onvoldoende twijfel rijzen aan de zorgvuldigheid van die beoordeling of de concludentie ervan. De door [appellant] overgelegde verklaringen van de anesthesioloog/pijnspecialist van 15 december 2017 en van de neuroloog van 29 augustus 2018 maken dit niet anders, omdat zij geen deskundigheid hebben op het gebied van praktische rijgeschiktheid. Bovendien benoemen zij niet welke voorzieningen in [appellant]'s geval nodig zijn en mogelijk zijn om groep 2 motorvoertuigen adequaat te kunnen besturen. Het door [appellant] genoemde joystickstelsel waarmee tegelijk geremd en met

beide handen gestuurd kan worden, is naar het CBR heeft gesteld nog niet concreet beschikbaar voor deze groep voertuigen en volgens [appellant] te kostbaar voor hem. Verder heeft de rechtbank in aanmerking genomen dat [appellant] geen tegendeskundigenadvies heeft overgelegd om twijfel te doen rijzen aan de in het deskundigenadvies als vereiste voor deze groep voertuigen gestelde 'fysieke basis' of om de door hem gestelde mogelijkheden van het joystickstelsel voor categorie 2 voertuigen te onderbouwen. De enkele verwijzing naar code 33.02 in de Regeling coderingen beperkingen rijbevoegdheid waarin staat: "Gecombineerd acceleratie-, bedrijfsrem- en besturingssysteem bediend door externe kracht met twee handen" is daarvoor onvoldoende.

De rechtbank volgt [appellant] verder niet in zijn betoog dat de Regeling haar doel voorbij schiet. De gevolgen van het bestreden besluit voor [appellant] kunnen niet onevenredig worden geacht met de door het besluit gediende doelen.

Hoger beroep en de beoordeling daarvan

Individuele beoordeling en deskundigenadvies

4. [appellant] betoogt dat de rechtbank er ten onrechte vanuit is gegaan dat het CBR in het besluit van 28 maart 2018 geen gebruik heeft gemaakt van algemene aannames en zijn aanvraag individueel heeft beoordeeld. Dit laatste had volgens de uitspraak van de Afdeling van

25 maart 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:844](#), wel moeten gebeuren, aldus [appellant]. Het CBR is voorbij gegaan aan de vraag of [appellant] met het door hem voorgestelde joystickstelsel in zijn camper nog wel een gevaar voor de verkeersveiligheid oplevert. Het door [appellant] voorgestelde joystickstelsel zou, zoals uit de uitspraak van de Afdeling van 15 juli 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:1681](#), volgt, eerst getest moeten worden voordat het CBR toekomt aan de vraag of [appellant] in zo een aangepaste camper zou kunnen rijden. Dat dit niet is gebeurd, maakt dat het CBR zijn aanvraag niet aan een individuele beoordeling heeft onderworpen, aldus [appellant]. [appellant] betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het CBR af mocht gaan op het deskundigenadvies. Er is volgens [appellant] sprake van een onjuist deskundigenoordeel. De medisch adviseur stelt dat het niet mogelijk is om tijdens het uitvoeren van beide handelingen tegelijk, sturen en remmen, met beide armen/handen actief te sturen. [appellant] stelt dat hiertoe wel degelijk mogelijkheden bestaan. Ter onderbouwing heeft [appellant] een verklaring overgelegd van [bedrijf], een bedrijf dat gespecialiseerd is in het aanpassen van auto's voor mensen met een handicap. [bedrijf] zou [appellant]'s camper kunnen ombouwen met een bepaald, in Duitsland al toegestaan, joystickstelsel, waardoor hij hier zonder problemen in zijn camper zou kunnen rijden. In tegenstelling tot wat [appellant] in de beroepsfase heeft aangegeven, is hij nu wel bereid om dit stelsel, indien het wordt toegestaan, in te laten bouwen. Dit stelsel lijkt niet betrokken te zijn in het oordeel van de deskundige praktische rijgeschiktheid. In tegenstelling tot wat het CBR stelt, is dit stelsel wel degelijk beschikbaar, aldus [appellant].

4.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraken van 1 juni 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1522](#) en 25 april 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:1369](#)) moet paragraaf 7.7 van de bijlage bij de Regeling zo worden gelezen en uitgelegd dat in geval van stationaire beelden, waaronder dwarslaesies, betrokkenen in de regel niet in aanmerking komen voor rijbewijzen van groep 2. Of die regel zich voordoet moet door middel van een individuele beoordeling vast komen te staan.

4.2. Het bestuursorgaan mag op het advies van een deskundige afgaan, nadat het is nagegaan of dit advies op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen, de redenering daarin

begrijpelijk is en de getrokken conclusies daarop aansluiten. Deze verplichting is neergelegd in artikel 3:9 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) voor de wettelijk adviseur en volgt uit artikel 3:2 van de Awb voor andere adviseurs. Indien een partij concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de zorgvuldigheid van de totstandkoming van het advies, de begrijpelijkheid van de in het advies gevolgde redenering of het aansluiten van de conclusies daarop naar voren heeft gebracht, mag het bestuursorgaan niet zonder nadere motivering op het advies afgaan. Zo nodig vraagt het orgaan de adviseur een reactie op wat [appellant] over het advies heeft aangevoerd.

4.3. Het CBR heeft de aanvraag van [appellant] ter beoordeling voorgelegd aan een deskundige praktische rijgeschiktheid. De deskundige praktische rijgeschiktheid heeft in zijn advies van 24 november 2017 geadviseerd [appellant] ongeschikt te verklaren voor rijbewijscategorieën C, CE, D en DE. Aan dit advies heeft de deskundige ten grondslag gelegd dat [appellant] afhankelijk is van volledige handbediening en dat dit betekent dat, omdat het bedienen van het gas- en remmechanisme door één hand verricht wordt, de bestuurder goeddeels eenhandig links dient te sturen. Als fysieke basiseis voor de besturing van de betrokken motorvoertuigen geldt dat de bestuurder in staat moet zijn om onder alle omstandigheden, inclusief onverwachte- en noodsituaties, het voertuig met beide armen/handen actief in beide richtingen te sturen, zodanig vlot dat voortdurende controle over het voertuig mogelijk is. Omdat het remmen eveneens als primaire rijtaak wordt gezien, geldt ook voor de bediening van de bedrijfsrem dat deze onder alle omstandigheden op elk moment bediend moet kunnen worden. De deskundige heeft geconcludeerd dat het niet mogelijk is om tijdens het uitvoeren van beide handelingen tegelijk, sturen en remmen, met beide armen/handen actief te sturen.

4.4. In het besluit van 28 maart 2018 heeft het CBR meegenomen dat [appellant]s camper speciaal op zijn handicap is toegerust en dat [appellant] in het verleden wel een verklaring van geschiktheid voor rijbewijzen in groep 2 heeft gekregen. Dit laat volgens het CBR onverlet dat gezien het deskundigenadvies en paragraaf 7.7 van de bijlage bij de Regeling [appellant] niet rijgeschikt is voor het besturen van de camper.

4.5. [appellant] betwist het deskundigenadvies met de verklaring van [bedrijf], waaruit blijkt dat de camper van [appellant] omgebouwd zou kunnen worden met een zogeheten joystickstelsel.

4.6. De Afdeling is van oordeel dat het CBR in overeenstemming met de uitspraken van 1 juni 2016 en 25 april 2018 heeft gehandeld. Zoals onder 4.3 is weergegeven, is de deskundige praktische rijgeschiktheid tot de conclusie gekomen dat de hoofdregel neergelegd in paragraaf 7.7 van de bijlage bij de Regeling, dat mensen met een dwarslaesie niet in aanmerking komen voor een rijbewijs in categorie 2, in het geval van [appellant] opgeld doet. Daarnaast heeft het CBR in het besluit van 28 maart 2018 blijk gegeven van de persoonlijke omstandigheden van [appellant]. De aanvraag van [appellant] is individueel beoordeeld. Het standpunt van het CBR dat het afnemen van een rijtest met een joystickstelsel in motorvoertuigen waarvoor een rijbewijs groep 2 is vereist, niet mogelijk is en dat zo'n rijtest bovendien op niets uit zou lopen, omdat noodsituaties niet getest kunnen worden, acht de Afdeling niet onaannemelijk. De verwijzing van [appellant] naar de hiervoor genoemde uitspraak van de Afdeling van 15 juli 2020 treft in dit verband geen doel. In die uitspraak ging het om een aanvrager die als gevolg van een amputatie zijn linkerbeen mist. In dat geval was hoofdstuk 9 van de bijlage bij de Regeling van toepassing, terwijl in de zaak van [appellant] paragraaf 7.7. van de bijlage centraal staat.

4.7. Het CBR mocht naar het oordeel van de Afdeling op het advies van de deskundige

rijgeschiktheid afgaan en dit advies aan de besluitvorming ten grondslag leggen. De verklaring van [bedrijf] biedt verder ook geen concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de zorgvuldigheid van de totstandkoming van het advies, de begrijpelijkheid van de in het advies gevolgde redenering of het aansluiten van de conclusies daarop. De verklaring ziet op de mogelijkheden van een in te bouwen joystickstelsel. Dit maakt het advies van de deskundige praktische rijgeschiktheid niet onzorgvuldig of onbegrijpelijk.

4.8. Het betoog faalt.

Strijd met behoorlijke wetgeving?

5. [appellant] betoogt verder dat er sprake is van strijd met behoorlijke wetgeving. Waar het vermoeden bestaat dat regelgeving als de onderhavige haar doel voorbijschiet dient de uitvoerder van de regeling nader onderzoek te verrichten. [appellant] stelt zich op het standpunt dat geen sprake is van een gevaar voor de verkeersveiligheid indien hij zijn camper bestuurt. Hij verwijst hiervoor naar de door [bedrijf] opgestelde verklaring. Er is volgens [appellant] sprake van willekeur.

5.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 9 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2525) staat het de bestuursrechter niet vrij te treden in de billijkheid van de regelgeving. Zoals hiervoor onder 4.6 is overwogen brengt de verklaring van [bedrijf] niet met zich dat het advies van 24 november 2017 onzorgvuldig is. Dat sprake zou zijn van willekeur is door [appellant] niet aannemelijk gemaakt.

5.2. Het betoog faalt.

Conclusie

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

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. C.J. Borman, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. R.F.J. Bindels, griffier.

Het lid van de enkelvoudige kamer is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 7 oktober 2020

85-949.

BIJLAGE

Wettelijk kader

Reglement rijbewijzen

Artikel 97

"1. Verklaringen van geschiktheid worden op aanvraag, alsmede op in dit hoofdstuk

vastgestelde wijze, en tegen betaling van het daarvoor vastgestelde tarief door het CBR in het rijbewijzenregister geregistreerd ten behoeve van een ieder die voldoet aan de bij ministeriële regeling vastgestelde eisen met betrekking tot de lichamelijke en geestelijke geschiktheid tot het besturen van motorrijtuigen. Het CBR doet van deze registratie mededeling aan de aanvrager.

[...]"

Artikel 103

"1. Indien de aanvrager naar het oordeel van het CBR 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, registreert het in het rijbewijzenregister ten behoeve van de aanvrager voor die categorie of categorieën een verklaring van geschiktheid. Deze registratie vindt plaats zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen vier weken na ontvangst van:

[...]

10. Indien de aanvrager naar het oordeel van het CBR aan de bij ministeriële regeling vastgestelde eisen met betrekking tot de lichamelijke en geestelijke geschiktheid tot het besturen van motorrijtuigen van de rijbewijscategorie of rijbewijscategorieën waarop de aanvraag betrekking heeft, slechts voldoet indien het door hem te besturen motorrijtuig aan bepaalde eisen voldoet dan wel indien de aanvrager bij het besturen gebruik maakt van kunst- of hulpmiddelen, registreert het CBR binnen de in het eerste lid aangegeven termijn de noodzakelijk geachte aanpassingen aan het motorrijtuig dan wel de door de bestuurder te gebruiken kunst- of hulpmiddelen in het rijbewijzenregister door middel van een bij ministeriële regeling vastgestelde codering.

[...]"

Regeling eisen geschiktheid 2000

Artikel 1

"1. In deze regeling wordt verstaan onder:

- a. groep 1: rijbewijzen van de categorieën A1, A2, A, B, B+ E en T;
- b. groep 2: rijbewijzen van de categorieën C, C1, CE, C1E, D, D1, DE en D1E.

[...]"

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."

Bijlage

"Hoofdstuk 7. Neurologische aandoeningen

[...]

7.7 Stationaire beelden

Het gaat hierbij om resttoestanden na traumatisch hersenletsel, dwarslaesies, traumatisch zenuwletsel, jeugdig verkregen spasticiteit, restverschijnselen van polio en dergelijke.

a. [...]

b. groep 2: Deze personen zijn ongeschikt voor rijbewijzen van groep 2. Slechts bij afwezigheid van met de geschiktheid tot het besturen van motorrijtuigen interfererende lichamelijke en geestelijke functiestoornissen, kunnen zij geschikt worden verklaard voor een termijn van maximaal vijf jaar. Voor de beoordeling van de geschiktheid is een specialistisch rapport vereist.

Bij een vermoeden van een met de geschiktheid interfererende motorische functiestoornis, kan ter uitsluiting daarvan een rijtest met een deskundige praktische geschiktheid van het CBR worden gevraagd. Het CBR heeft hiervoor een uitvoerig protocol."