

ECLI	ECLI:NL:RVS:2021:1062
Datum uitspraak	19 mei 2021
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 27 februari 2018 heeft het CBR [aanvrager] onder voorwaarden geschikt verklaard voor het besturen van motorrijtuigen van de categorieën B en BE voor een termijn van twee jaar. [aanvrager] heeft een aanvraag ingediend voor een verklaring van geschiktheid voor het besturen van motorrijtuigen van de categorieën B en BE. Naar aanleiding van de aanvraag is [aanvrager] op 6 februari 2018 onderzocht door neuroloog P.L.I. Dellelijn. Dellelijn heeft vastgesteld dat [aanvrager] op 20 juli 2017 en 20 jaar daarvoor een wegraking heeft gehad. Dellelijn kwalificeert deze wegrakingen als epileptische aanvallen en adviseert het CBR om de geldigheidsduur van een aan [aanvrager] te verlenen rijbewijs, overeenkomstig paragraaf 7.2.2 van de bijlage bij de Regeling eisen geschiktheid 2000, tot twee jaar te beperken. In bezwaar heeft [aanvrager] de kwalificatie van de wegrakingen als epileptische aanvallen betwist. Volgens hem is niet onomstotelijk vastgesteld dat sprake is van epileptische aanvallen.

Volledige tekst

202000277/1/A2.

Datum uitspraak: 19 mei 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak als bedoeld in artikel 8:57 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) op het hoger beroep van:

de directie van het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (hierna: CBR),

appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Limburg van 3 december 2019 in zaak nr. 18/2681 in het

geding tussen:
[aanvrager], wonend in [woonplaats],

en

het CBR.

Procesverloop

Bij besluit van 27 februari 2018 heeft het CBR [aanvrager] onder voorwaarden geschikt verklaard voor het besturen van motorrijtuigen van de categorieën B en BE voor een termijn van twee jaar.

Bij besluit van 20 september 2018 heeft het CBR het door [aanvrager] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 3 december 2019 heeft de rechtbank het door [aanvrager] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 20 september 2018 vernietigd en het CBR opgedragen een nieuw besluit op bezwaar te nemen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het CBR hoger beroep ingesteld.

[aanvrager] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Het CBR en [aanvrager] hebben nadere stukken ingebracht.

Geen van de partijen heeft binnen de gestelde termijn verklaard gebruik te willen maken van het recht ter zitting te worden gehoord, waarna de Afdeling het onderzoek met toepassing van artikel 8:57, derde lid, gelezen in verbinding met artikel 8:108, eerste lid, van de Awb heeft gesloten.

Overwegingen

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

Inleiding

2. [aanvrager] heeft een aanvraag ingediend voor een verklaring van geschiktheid voor het besturen van motorrijtuigen van de categorieën B en BE. Naar aanleiding van de aanvraag is [aanvrager] op 6 februari 2018 onderzocht door neuroloog P.L.I. Dellelijn. Dellelijn heeft vastgesteld dat [aanvrager] op 20 juli 2017 en 20 jaar daarvoor een wegraking heeft gehad. Dellelijn kwalificeert deze wegrakingen als epileptische aanvallen en adviseert het CBR om de geldigheidsduur van een aan [aanvrager] te verlenen rijbewijs, overeenkomstig paragraaf 7.2.2 van de bijlage bij de Regeling eisen geschiktheid 2000 (hierna: de Regeling), tot twee jaar te beperken.

3. In hoofdstuk 7, paragraaf 7.2.2, van de bijlage bij de Regeling is bepaald dat personen met meer dan één epileptische aanval in de voorgeschiedenis ongeschikt zijn voor rijbewijzen in de categorieën B en BE tot een jaar na de laatste aanval. Na afloop van de aanvalsvrije periode of bij een stabiel aanvalspatroon kunnen personen, die voldoen aan bovenstaande voorwaarden, geschikt worden verklaard voor een termijn van twee jaar. Bij gelijkblijvende situatie is de maximale geschiktheidstermijn vervolgens drie jaar en dan onbeperkt. Personen die bij een eerste beoordeling door het CBR al drie jaar aanvalsvrij zijn of een stabiel aanvalspatroon hebben, mogen op basis van een rapport van de neuroloog direct geschikt worden verklaard voor een termijn van drie jaar. Personen die vijf jaar of langer aanvalsvrij zijn, zijn op basis van een aantekening van de keurend arts geschikt voor onbeperkte tijd.

4. Het CBR heeft op basis van het advies van Dellemijn bij besluit van 27 februari 2018 [aanvrager] onder voorwaarden geschikt verklaard voor het besturen van motorijtuigen van categorieën B en BE voor een termijn van twee jaar en met de beperking dat beroepsmatig personenvervoer of het onder toezicht doen besturen door derden niet is toegestaan (code 105).

5. In bezwaar heeft [aanvrager] de kwalificatie van de wegrakingen als epileptische aanvallen betwist. Volgens hem is niet onomstotelijk vastgesteld dat sprake is van epileptische aanvallen en van een terugkerend patroon. Dellemijn trekt daarom ten onrechte de conclusie dat de wegrakingen als epileptische aanvallen gekwalificeerd moeten worden. Op grond van paragraaf 11.6 'Wegraking van onbewezen origine' van de bijlage van de Regeling had volgens [aanvrager] slechts een ongeschiktheidsverklaring van 3 maanden vastgesteld kunnen worden.

6. Naar aanleiding van het bezwaar van [aanvrager], waarin hij ter onderbouwing van zijn standpunt verschillende brieven van zijn behandelend neuroloog N.A.M.G. Bouwman heeft overgelegd waarin zij een rijongeschiktheid van drie maanden adviseert, heeft Dellemijn zijn advies op 8 april 2018 en 12 juli 2018 aangevuld, maar zijn conclusie gehandhaafd. Het CBR heeft vervolgens met het besluit op bezwaar van 20 september 2018 het bezwaar van [aanvrager] ongegrond verklaard.

De rechtbank

7. De rechtbank is van oordeel dat het CBR het advies van Dellemijn niet aan zijn besluitvorming ten grondslag heeft mogen leggen en daarom niet op basis daarvan tot de conclusie heeft kunnen komen dat paragraaf 7.2.2 van de bijlage bij de Regeling op [aanvrager] van toepassing is. Daarbij acht de rechtbank van belang dat in het advies herhaaldelijk gerefereerd wordt aan de diagnose epilepsie. Hiervan is weliswaar bij het nemen van het besluit niet uitgegaan, maar dit doet wel afbreuk aan de inzichtelijkheid van het advies. Verder is niet duidelijk waarop de conclusie van Dellemijn over de wegraking van 20 jaar geleden is gebaseerd. Ook heeft [aanvrager] er volgens de rechtbank met juistheid op gewezen dat uit het advies van Dellemijn blijkt dat hij aanvankelijk niet wist op welke informatie de bevindingen van Bouwman waren gebaseerd, hetgeen afbreuk doet aan de zorgvuldigheid van de totstandkoming van deze rapporten. Verder doet de opmerking van Dellemijn dat hij als onafhankelijk neuroloog dient op te komen voor het maatschappelijk belang, afbreuk aan zijn onafhankelijkheid aangezien dit de taak is van het CBR en niet van zijn adviseurs.

Het hoger beroep

8. In hoger beroep betwist het CBR het oordeel van de rechtbank dat hij het advies van Dellemijn niet aan zijn besluit ten grondslag heeft mogen leggen. De rechtbank heeft daarmee volgens het CBR aan haar een te grote onderzoeksplicht opgelegd. Het CBR betoogt dat sprake is van een uitgebreide rapportage en dat zij meerdere malen aan Dellemijn heeft gevraagd om in te gaan op de door [aanvrager] aangedragen bevindingen van Bouwman. Dellemijn heeft telkens bevestigd dat zijn conclusies ongewijzigd blijven. Volgens het CBR is het niet aan haar om medische informatie in twijfel te trekken of na te trekken. Volgens het CBR kan er vanuit worden gegaan dat als er informatie door een arts is gegeven, die informatie uit een medisch dossier gebleken is en dat hieraan niet door een derde getwijfeld hoeft te worden. Bovendien is het aan de keurend arts om te bepalen op welke wijze een onderzoek op het vlak van zijn specialisme verricht moet worden. Daarbij hoort volgens het CBR ook dat de arts bepaalt of het inwinnen van informatie van derden daarvoor

noodzakelijk is. Daarbij wijst het CBR op de uitspraken van de Afdeling van 23 maart 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BP8772](#), en 31 maart 2010, [ECLI:NL:RVS:2010:BL9627](#). Verder is het volgens het CBR aan [aanvrager] om te onderbouwen dat de wegraking 20 jaar geleden geen epileptisch insult was. Dat niet met zekerheid een diagnose kon worden gesteld, rechtvaardigt volgens het CBR niet de conclusie dat niet eenduidig zou zijn vastgesteld dat het ging om een epileptisch insult.

Over het oordeel van de rechtbank dat Dellemijn niet zorgvuldig zou hebben gehandeld door op te merken dat hij als onafhankelijk neuroloog dient op te komen voor het maatschappelijk belang, betoogt het CBR dat zij deze opmerking niet heeft meegenomen in zijn beoordeling. Daarnaast is de opmerking bedoeld om te verwijzen naar de strenge opstelling die een keurend arts is aangewezen, gezien de gevaren voor de verkeersveiligheid.

8.1. Het standpunt van [aanvrager] dat het CBR geen belang meer heeft bij de beoordeling van het hoger beroep omdat met het geven van een opdracht aan een andere neuroloog, het CBR al deels uitvoering heeft gegeven aan de opdracht van de rechtbank, deelt de Afdeling niet. Volgens vaste jurisprudentie (onder andere de uitspraak van de Afdeling van 14 april 2010, [ECLI:NL:RVS:2010:BM1028](#)) heeft een bestuursorgaan, indien de rechtbank een besluit van dat bestuursorgaan heeft vernietigd, in beginsel procesbelang bij een daartegen ingesteld hoger beroep. Van omstandigheden die in dit geval tot een ander oordeel zouden moeten leiden is de Afdeling niet gebleken.

8.2. Het CBR heeft aan het besluit van 27 februari 2018, welk besluit zij heeft gehandhaafd bij het besluit van 20 september 2018, het medische advies van Dellemijn ten grondslag gelegd. Een bestuursorgaan mag op het advies van een deskundige afgaan, nadat het bestuursorgaan 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 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 bestuursorgaan de adviseur om een reactie op wat die partij over het advies heeft aangevoerd.

8.3. In het advies van 6 februari 2018 heeft Dellemijn op basis van de semiologie van de aanval van 20 juli 2017 vastgesteld dat het om een epileptisch insult gaat. Dat bij een EEG en MRI geen afwijkingen zijn geconstateerd, sluit die diagnose allerm minst uit, volgens Dellemijn. Hierbij heeft hij betrokken de anamnese en heteroanamnese van de echtgenote van [aanvrager]. Zoals de Afdeling eerder ook heeft overwogen (uitspraak van 18 mei 2011; [ECLI:NL:RVS:2011:BQ4939](#)), is het niet aan de bestuursrechter om te beoordelen of de medische bevindingen van de deskundige juist zijn, of om een eigen oordeel daarvoor in de plaats te stellen. In hetgeen [aanvrager] in reactie op het advies naar voren heeft gebracht, heeft het CBR geen aanleiding hoeven zien om, voor zover het gaat om de conclusie dat de wegraking in 2017 als epileptisch insult moet worden gekwalificeerd, niet op het advies van Dellemijn af te gaan. Het CBR wijst er terecht op dat zij door de bevindingen van Bouwman aan Dellemijn voor te leggen, invulling heeft gegeven aan de zogenoemde vergewisplicht met betrekking tot de vraag of het rapport zorgvuldig tot stand is gekomen. Verder volgt uit de brieven van Bouwman weliswaar dat zij twijfels heeft over die diagnose, maar hiermee wordt de door Dellemijn gestelde diagnose niet weersproken. Ook is Dellemijn in zijn reactie ingegaan op de door Bouwman geuite twijfel. Volgens Bouwman past de omstandigheid dat [aanvrager] na zijn wegraking meteen weer helder was niet bij een epileptisch insult.

Dellemijn wijst er echter op dat uit de verklaring van de echtgenote van [aanvrager], die bij de wegraking aanwezig was, volgt dat hij niet meteen helder was. De Afdeling ziet, anders dan de rechtbank, evenmin aanleiding voor het oordeel dat afbreuk zou zijn gedaan aan de inzichtelijkheid van het advies, doordat daarin is gerefereerd aan de diagnose epilepsie. Uit het advies blijkt voldoende duidelijk dat de bevindingen van Dellemijn betrekking hebben op de wegrakingen. De opmerking van Dellemijn dat hij als onafhankelijk neuroloog dient op te komen voor het maatschappelijk belang, is, gelet op de hiervoor uiteengezette inzichtelijke beoordeling van het insult in 2017, evenmin een reden om te twifelen aan de zorgvuldigheid van zijn advies.

8.4. Dat sprake zou zijn van meerdere epileptische aanvallen, waardoor de geschiktheid van [aanvrager] om een voertuig te besturen wordt beperkt tot 2 jaar, heeft Dellemijn gebaseerd op een wegraking die [aanvrager] 20 jaar voor de wegraking in 2017 heeft gehad. In het advies is hierover uiteengezet dat [aanvrager] zich direct na de wegraking in 2017 een wegraking van 20 jaar geleden herinnerde. Dat deze wegraking als een epileptisch insult moet worden geclassificeerd, heeft Dellemijn blijkens het advies gebaseerd op de verklaring van neuroloog dr. Tuladhar, waarin deze heeft vermeld dat er 20 jaar geleden ook een wegraking heeft plaatsgevonden, die destijds is geduid als epileptisch insult. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat Dellemijn niet zonder nader onderzoek mocht afgaan op deze verklaring. [aanvrager] heeft er in beroep terecht op gewezen dat uit het advies van Dellemijn niet valt op te maken waarop Tuladhar deze conclusie heeft gebaseerd. Daarbij is van belang dat Tuladhar [aanvrager] niet zelf in 1997 heeft onderzocht maar alleen in 2017. Verder is ook in hoger beroep onbestreden dat de medische gegevens van 20 jaar geleden niet meer beschikbaar zijn. Als moet worden aangenomen dat Tuladhar zijn conclusie dat sprake is geweest van een epileptisch insult uitsluitend heeft gebaseerd op de verklaring van [aanvrager] zelf over de wegraking in 1997, dan heeft Dellemijn evenmin inzichtelijk gemaakt op grond van welke gegevens hij van oordeel is dat dat deze verklaring over een gebeurtenis van 20 jaar geleden, juist is geïnterpreteerd door Tuladhar, temeer nu de verklaring van [aanvrager] over die wegraking geen gegevens over de duur en verschijningsvorm ervan bevat. Of de aanname van Tuladhar ook op andere bronnen is gebaseerd, heeft Dellemijn niet nader onderzocht. Gelet op het gebrek aan gegevens over de eerste wegraking en gelet op de zeer lange aanvalsvrije periode tussen de twee wegrakingen, had het voorts op de weg van Dellemijn gelegen om in zijn rapport inzichtelijk te maken in hoeverre die eerste wegraking relevant is voor de voorliggende beoordeling van de geschiktheid en of daarmee sprake is van een terugkerend patroon, hetgeen [aanvrager] in beroep heeft betwist. Immers, als destijds een beoordeling van die wegraking was gemaakt, leidend tot een geschiktheid voor beperkte duur, dan zou [aanvrager] inmiddels weer een geschiktheidsverklaring voor onbeperkte tijd hebben gehad, nu hij sindsdien heeft voldaan aan de voorwaarde van een aanvalsvrije periode van meer dan vijf jaar. Gelet op deze gebreken aan het advies, is de Afdeling met de rechtbank van oordeel dat het besluit om de geschiktheid voor het besturen van een voertuig te beperken tot 2 jaar, niet door de bevindingen in het advies gedragen wordt, zodat het betoog van het CBR dat de rechtbank een onjuiste maatstaf heeft gehanteerd niet slaagt.

9. De conclusie is dat het hoger beroep van het CBR ongegrond is. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

10. In het door het CBR in hoger beroep ingebrachte nadere stuk, ziet de Afdeling geen aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb te bepalen dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand blijft. Dit stuk betreft een nieuw advies, opgesteld door neuroloog drs. J. Poelen van 20 augustus 2020. In dit advies is

ook alleen op basis van de verklaring van [aanvrager] over de wegraking in 1997 geconcludeerd dat die wegraking hoogst waarschijnlijk ook als een epileptisch insult moet worden gekwalificeerd, hoewel daar geen heteroanamnese van bestaat. In het advies is daarnaast evenmin inzichtelijk gemaakt in hoeverre de eerste wegraking relevant is voor de beoordeling van de geschiktheid. Dat geen sprake zou zijn van een eerste beoordeling door het CBR, zoals in het advies wordt gesteld, is verder niet nader onderbouwd of geconcretiseerd.

11. Het CBR moet de proceskosten van [aanvrager] vergoeden.

12. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. veroordeelt het CBR tot vergoeding van bij [aanvrager] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 534,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. P.H.A. Knol, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. C.F. Donner-Haan, griffier.

w.g. Knol

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Donner-Haan

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 19 mei 2021

674.

BIJLAGE

Wettelijk kader

Reglement rijbewijzen

Artikel 97

1. Verklaringen van geschiktheid worden op aanvraag 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.

2. [...]

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: [...]

8. Indien naar het oordeel van het CBR redelijke grond bestaat voor de verwachting dat de aanvrager slechts aan de bij ministeriële regeling vastgestelde eisen met betrekking tot de lichamelijke en geestelijke geschiktheid voldoet voor een daarbij te bepalen termijn die korter is dan de in de artikelen 25a, eerste of tweede lid, of 25b voorziene geldigheidsduur, registreert het CBR die termijn in het rijbewijzenregister binnen de in het eerste lid aangegeven termijn.

[...]

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.

2. Voor de toepassing van deze regeling wordt categorie B+code 96 gelijkgesteld met categorie BE.

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

7.2

Voor de eisen in deze paragraaf gelden de volgende uitgangspunten:

[...]

7.2.2. Meer dan één epileptische aanval

a. groep 1: Personen met meer dan één epileptische aanval in de voorgeschiedenis zijn ongeschikt voor rijbewijzen van groep 1 tot een jaar na de laatste aanval. Een uitzondering kan worden gemaakt als is voldaan aan één van de onderstaande voorwaarden:

- een sporadische epileptische aanval: ongeschikt gedurende zes maanden na de aanval;
- epileptische aanvallen bij een progressief neurologische aandoening: individueel door de neuroloog te beoordelen, maar ongeschikt tot ten minste een jaar na de laatste aanval;
- aanvallen in de slaap: als is gebleken dat gedurende een jaar na de eerste aanval tijdens de slaap uitsluitend aanvallen in de slaap zijn opgetreden (stabiel aanvalspatroon) bestaat er geschiktheid;
- myoclonieën en eenvoudig partiële aanvallen: als is gebleken dat gedurende drie maanden na de eerste myoclonie of eenvoudig partiële aanval alleen myoclonieën of eenvoudige partiële aanvallen zijn opgetreden die geen invloed hebben op de geschiktheid voor het besturen van motorrijtuigen (stabiel aanvalspatroon), bestaat er geschiktheid.

Na afloop van de aanvalsvrije periode of bij een stabiel aanvalspatroon kunnen personen, die voldoen aan bovenstaande voorwaarden, geschikt worden verklaard voor een termijn van twee jaar. Bij gelijkblijvende situatie is de maximale geschiktheidstermijn vervolgens drie jaar en dan onbeperkt.

Personen die bij een eerste beoordeling door het CBR al drie jaar aanvalsvrij zijn of een stabiel aanvalspatroon hebben, mogen op basis van een rapport van de neuroloog direct geschikt worden verklaard voor een termijn van drie jaar. Personen die vijf jaar of langer aanvalsvrij zijn, zijn op basis van een aantekening van de keurend arts geschikt voor onbeperkte tijd.

[..]