

ECLI	ECLI:NL:RVS:2021:1584
Datum uitspraak	21 juli 2021
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 5 juni 2018 heeft het CBR aan [appellant] een onderzoek naar zijn drugsgebruik opgelegd. Bij besluit van 16 juli 2019 heeft het CBR het rijbewijs van [appellant] ongeldig verklaard vanaf 23 juli 2019. De Politie Eenheid Zeeland-West-Brabant heeft aan het CBR een mededeling gedaan als bedoeld in artikel 130, eerste lid, van de Wegensverkeerswet 1994. Deze mededeling houdt in dat het vermoeden bestaat dat [appellant] niet langer beschikt over de rijvaardigheid dan wel geschiktheid om een motorrijtuig van de categorieën AM, B en T te besturen. Dat zijn de categorieën waarvoor het rijbewijs van [appellant] is afgegeven. Aan deze mededeling ligt ten grondslag dat [appellant] volgens het door verbalisanten op ambtsbelofte en ambtseed opgemaakte proces-verbaal "rijden onder invloed" van 9 mei 2018 en het door verbalisant op ambtsbelofte opgemaakte proces-verbaal van bevindingen van 9 mei 2018 op 8 mei 2018 vermoedelijk een motorrijtuig heeft bestuurd onder invloed van drogerende stoffen.

Volledige tekst

202000178/1/A2 en 202100071/1/A2.

Datum uitspraak: 21 juli 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

[appellant], wonend te Vlissingen,

appellant,

tegen de uitspraken van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 2 december 2019 in zaak nr. 18/8015 en van 26 november 2020 in zaak nr. 19/5678 in de gedingen tussen:

[appellant]

en

De algemeen directeur (lees: de directie) van het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (hierna: het CBR).

Procesverloop

Zaaknummer 18/8015

Bij besluit van 5 juni 2018 heeft het CBR aan [appellant] een onderzoek naar zijn drugsgebruik opgelegd.

Bij besluit van 23 oktober 2018 heeft het CBR het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 2 december 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.

Zaaknummer 19/5678

Bij besluit van 16 juli 2019 heeft het CBR het rijbewijs van [appellant] ongeldig verklaard vanaf 23 juli 2019.

Bij besluit van 2 oktober 2019 heeft het CBR het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 26 november 2020 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Beide zaaknummers

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 juni 2021, waar het CBR, vertegenwoordigd door mr. J.J. Kwant, is verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. De Politie Eenheid Zeeland-West-Brabant heeft aan het CBR een mededeling gedaan als bedoeld in artikel 130, eerste lid, van de Wegensverkeerswet 1994 (hierna: de Wvw 1994). Deze mededeling houdt in dat het vermoeden bestaat dat [appellant] niet langer beschikt over de rijvaardigheid dan wel geschiktheid om een motorrijtuig van de categorieën AM, B en T te besturen. Dat zijn de categorieën waarvoor het rijbewijs van [appellant] is afgegeven. Aan deze mededeling ligt ten grondslag dat [appellant] volgens het door verbalisanten op ambtsbelofte en ambtseed opgemaakte proces-verbaal "rijden onder invloed" van 9 mei 2018 en het door verbalisant op ambtsbelofte opgemaakte proces-verbaal van bevindingen van 9 mei 2018 op 8 mei 2018 (hierna samen: de processen-verbaal) vermoedelijk een motorrijtuig heeft bestuurd onder invloed van drogerende stoffen. Daarom heeft het CBR [appellant] bij

het besluit van 5 juni 2018 een onderzoek naar de geschiktheid, als bedoeld in artikel 131, eerste lid, van de Wv 1994, opgelegd.

Dit onderzoek heeft plaatsgevonden op 4 april 2019 en is verricht door psychiater A.G. Kunst (hierna: de psychiater). De psychiater heeft in zijn verslag van bevindingen van 4 mei 2019 geconcludeerd dat sprake is van drugsmisbruik gebaseerd op de DSM IV-TR classificatie en dat de psychiatrische diagnose drugsmisbruik in ruime zin dient te worden gesteld. De psychiater heeft verder geconcludeerd dat het aannemelijk is dat [appellant] per 9 mei 2018 is gestopt met het gebruiken van drugs. Volgens de psychiater is het recidiefvrije jaar daarmee verlopen en kan [appellant] conform paragraaf 8.8 van de Regeling eisen geschiktheid 2000 (hierna: de Regeling) rijgeschikt worden verklaard met een termijnbeperking van een jaar. Het CBR is voorbijgegaan aan dit advies, omdat de recidiefvrije periode volgens het CBR ten tijde van het onderzoek nog niet was verstreken. Omdat uit het verslag van bevindingen verder blijkt dat bij [appellant] sprake is van drugsmisbruik, heeft het CBR het rijbewijs van [appellant] bij het besluit van 16 juli 2019 ongeldig verklaard.

[appellant] is het hier niet mee eens. Volgens hem heeft het CBR hem ten onrechte een onderzoek opgelegd. Verder stelt hij zich op het standpunt dat het CBR ten onrechte geen gevolg heeft gegeven aan het advies van de psychiater om hem met een termijnbeperking van een jaar rijgeschikt te verklaren.

De Afdeling bespreekt hierna eerst de hogerberoepsgronden die zijn gericht tegen het opleggen van een onderzoek en daarna de gronden die gaan over het ongeldig verklaren van het rijbewijs.

2. De toepasselijke wet- en regelgeving is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Hoger beroepen en beoordeling

Onderzoek naar de geschiktheid

3. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het CBR hem op juiste gronden een onderzoek naar de rijgeschiktheid heeft opgelegd. Volgens [appellant] heeft hij met verschillende stukken aannemelijk gemaakt dat aan de juistheid van de processen-verbaal getwijfeld dient te worden. Het CBR heeft niet alle relevante feiten en omstandigheden meegenomen in de besluitvorming. Er zijn getuigen, maar hun verklaringen zijn niet opgenomen in de processen-verbaal van de politie en het CBR heeft deze ook niet vermeld. Dat is niet zorgvuldig, aldus [appellant]. Uit de door [appellant] overgelegde getuigenverklaringen blijkt dat zich een andere situatie heeft voorgedaan dan waar verbalisanten en het CBR van uitgaan. De verklaring van de verbalisanten dat [appellant] een joint in zijn hand had tijdens het rijden is onjuist. [appellant] kan zich niet verenigen met het oordeel van de rechtbank dat het CBR zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat de getuigen niet als objectieve getuigen kunnen worden aangemerkt en dat de verklaringen onvoldoende controleerbaar en verifieerbaar zijn. Hij wijst erop dat de getuigen als rijder waarnemingen hebben die haaks staan op de waarneming van de verbalisanten. Gelet hierop en gezien ook het sepot van het openbaar ministerie en de teruggave van het rijbewijs door de rechtbank heeft [appellant] voldoende aanknopingspunten naar voren gebracht die maken dat aan de juistheid van de processen-verbaal moet worden getwijfeld. Dat de bestuursrechter een ander toetsingskader hanteert, doet niet ter zake. Tot slot betoogt [appellant] dat sprake is van strijd met het evenredigheidsbeginsel, omdat hij twee facturen moet voldoen terwijl de strafrechter heeft besloten dat hij zijn rijbewijs terugkrijgt en niet is gebleken dat er sprake is van een onveilige situatie wanneer hij deelneemt aan het verkeer.

In zijn nader stuk wijst [appellant] er nog op dat dat hij inmiddels weer rijgeschikt is verklaard tot en met 9 april 2021.

3.1. De rechtbank heeft terecht vooropgesteld dat voor het opleggen van een onderzoek naar de geschiktheid slechts het vermoeden van ongeschiktheid hoeft te worden vastgesteld. Juist het opgelegde onderzoek dient ertoe tot een definitief oordeel te komen over de geschiktheid om een motorrijtuig te besturen.

3.2. Het CBR heeft het vermoeden van ongeschiktheid gebaseerd op de processen-verbaal, die zijn ondertekend en opgemaakt op ambtsbelofte en ambtseed. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling (bijvoorbeeld de uitspraak van 8 juli 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:1574](#)), mag het CBR, onverminderd zijn eigen verantwoordelijkheid om een besluit zorgvuldig voor te bereiden, in beginsel afgaan op de juistheid van de bevindingen in een op ambtseed of ambtsbelofte opgemaakt en ondertekend proces-verbaal, voor zover deze bevindingen eigen waarnemingen van de opsteller van het proces-verbaal weergeven. Als die bevindingen worden betwist, zal moeten worden onderzocht of er, gelet op de aard en inhoud van die betwisting, grond bestaat voor zodanige twijfel aan die bevindingen dat deze niet of niet volledig aan de vaststelling van de overtreding ten grondslag kunnen worden gelegd.

3.3. In de processen-verbaal staat vermeld dat verbalisanten [appellant] op 8 mei 2018 zagen rijden met een voorwerp in zijn hand dat de uiterlijke verschijningsvorm van een joint had. Zij zagen dat [appellant] 110 kilometer per uur reed op een weg waar 120 kilometer per uur toegestaan was en dat zijn auto een beetje heen en weer slingerde. Verbalisanten zijn [appellant] gevolgd en hebben hem aangesproken bij het tankstation waar hij stopte. Verbalisanten namen de volgende kenmerken waar bij [appellant]: opgedroogd speeksel, spierspanning kaken/strak staan, wijd opengesperde, waterig/wazige ogen met een verkleinde pupil, onrustig gedrag/bewegingsdrang, woordenvloed, agressief, snel geïrriteerd en te zelfverzekerd. Verder was er een sterke cannabisgeur waarneembaar, die sterker werd bij het naderen van het voertuig, hadden de inzittenden een joint tot hun beschikking en lag er een grinder achterin het voertuig met daarin restanten. [appellant] heeft geen medewerking verleend aan de gevorderde speekseltest en het bevolen bloedonderzoek.

3.4. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat in wat [appellant] heeft aangevoerd geen grond kan worden gevonden voor zodanige twijfel aan de in de processen-verbaal neergelegde bevindingen dat deze niet of niet volledig aan het vermoeden van ongeschiktheid ten grondslag kunnen worden gelegd. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de verklaringen van vrienden en de broer van [appellant] niet als voldoende objectief tegenbewijs kunnen worden aangemerkt. De rechtbank heeft verder terecht overwogen dat de omstandigheid dat de strafzaak van [appellant] is geseponneerd, niet tot een ander oordeel kan leiden. Ditzelfde geldt voor de teruggave van het rijbewijs door de strafrechter. Het opleggen van een onderzoek naar de geschiktheid is een bestuursrechtelijke maatregel ter bevordering van de verkeersveiligheid, die losstaat van de strafrechtelijke procedure. Wat [appellant] heeft ingebracht over die strafrechtelijke procedure werpt ook geen ander licht op de feiten en omstandigheden die ten grondslag zijn gelegd aan de oplegging van het onderzoek.

Zoals de rechtbank verder terecht heeft overwogen, volgt uit vaste rechtspraak van de Afdeling (onder meer de uitspraak van 11 maart 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:748](#)) dat de toepasselijke bepalingen uit de WvW 1994 en de Regeling geen ruimte laten om een belangenafweging te maken. Artikel 131 van de WvW 1994 heeft een dwingend karakter. Als sprake is van een in de Regeling aangewezen geval, dient het CBR de daarbij behorende

maatregel op te leggen. In hetgeen [appellant] naar voren heeft gebracht is verder geen grond gelegen om aan te nemen dat sprake is van een zeer uitzonderlijk geval waarin de Regeling buiten toepassing moet blijven omdat de gevolgen van de Regeling onevenredig uitwerken.

Dat [appellant] inmiddels weer rijgeschikt is verklaard tot en met 9 april 2021, geeft geen aanleiding voor een ander oordeel, omdat dit niets zegt over de situatie ten tijde van de oplegging van het onderzoek.

3.5. Het betoog slaagt niet.

Ongeldigverklaring rijbewijs

4. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het CBR zijn rijbewijs ongeldig heeft mogen verklaren. Het vermeende drugsmisbruik van [appellant] is volgens de psychiater na de aanhouding op 8 mei 2018 gestopt. Het recidiefvrije jaar is daarmee verlopen per 9 mei 2019. Toen het CBR het rijbewijs ongeldig verklaarde, was de recidiefvrije periode al maanden lang verstreken. Door deze gang van zaken moest [appellant] een verzoek om herkeuring doen, waarop pas erg laat is beslist. Hierdoor heeft hij lange tijd geen auto kunnen rijden. [appellant] betoogt dat de gevolgen van het handelen van het CBR gezien het samenstel van omstandigheden buitenproportioneel zijn. Wanneer het verslag van bevindingen van de psychiater was meegenomen was hij rijgeschikt bevonden en was zijn rijbewijs niet ongeldig verklaard, aldus [appellant].

4.1. De psychiater heeft in het verslag van bevindingen van 4 mei 2019, naar aanleiding van zijn onderzoek naar [appellant] op 4 april 2019, op grond van zijn specialistische kennis en zonder enige twijfel geconcludeerd dat [appellant] rijgeschikt kan worden verklaard met inachtneming van een termijnbeperking van een jaar. Op dat moment was de recidiefvrije periode van een jaar nog niet helemaal verlopen, maar op 24 mei 2019, het moment van verzending van het verslag van bevindingen naar het CBR, was dit wel het geval. Het besluit tot ongeldigverklaring van het rijbewijs van [appellant] is bovendien pas ruim daarna, op 16 juli 2019, genomen, zonder te motiveren waarom het naar het oordeel van het CBR, ondanks het duidelijke advies van de psychiater, op dat moment niet aannemelijk was dat het drugsmisbruik gedurende een jaar was gestopt. Ook heeft het CBR geen contact opgenomen met de psychiater, met een verzoek om toelichting en/of nader advies. [appellant] heeft in de bezwaarfase expliciet gewezen op de conclusies van de psychiater, op het verstrijken van de recidiefvrije periode en op de gevolgen van de ongeldigverklaring van zijn rijbewijs voor hem. In het besluit op bezwaar van 2 oktober 2019 heeft het CBR alleen gesteld dat de recidiefvrije periode pas op 9 mei 2019 is afgelopen en het niet anders mag besluiten dan tot ongeldigverklaring van het rijbewijs. Het CBR heeft verder op de zitting toegelicht dat de gedragslijn wordt gevolgd dat onder omstandigheden, bijvoorbeeld wanneer er maar een paar dagen tussen het onderzoek en het verlopen van de recidiefvrije periode zitten, contact met de psychiater zonder nader onderzoek volstaat voor een geschiktverklaring. Gezien deze feiten en omstandigheden is de Afdeling, anders dan de rechtbank, van oordeel dat het CBR onvoldoende heeft gemotiveerd waarom hij het rijbewijs van [appellant] ongeldig heeft verklaard. Het CBR moet een nieuw besluit op bezwaar nemen, waarin deze omstandigheden worden meegenomen.

4.2. Het betoog slaagt.

Conclusie

5. Het CBR mocht [appellant] verplichten om mee te werken aan een onderzoek naar zijn

drugsgebruik. Het hoger beroep over het opgelegde onderzoek is ongegrond en de aangevallen uitspraak in zaaknummer 18/8015 dient te worden bevestigd.

6. Het hoger beroep over het ongeldig verklaarde rijbewijs is gegrond. De aangevallen uitspraak in zaaknummer 19/5678 moet worden vernietigd. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van [appellant] tegen het besluit van 2 oktober 2019 gegrond verklaren. Dit besluit komt voor vernietiging in aanmerking, wegens strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Het CBR moet met inachtneming van wat onder 4.1 is overwogen een nieuw besluit op bezwaar nemen. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit alleen bij haar beroep kan worden ingesteld.

7. Het CBR moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 2 december 2019 in zaak nr. 18/8015;

II. verklaart het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 26 november 2020 in zaak nr. 19/5678 gegrond;

III. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 26 november 2020 in zaak nr. 19/5678;

IV. verklaart het bij de rechtbank in die zaak ingestelde beroep gegrond;

V. vernietigt het besluit van de directie van het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen van 2 oktober 2019, met kenmerk 2018008171/JJK;

VI. bepaalt dat tegen het te nemen nieuwe besluit alleen bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

VII. veroordeelt de directie van het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen tot vergoeding van de bij [appellant] in verband met de behandeling van het beroep en hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.244,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VIII. gelast dat de directie van het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen aan [appellant] het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 444,00 voor de behandeling van het beroep en hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. F.D. van Heijningen, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. B. van Dokkum, 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 21 juli 2021

480-949

BIJLAGE

Wettelijk kader

Wegenverkeerswet 1994

Artikel 134

"[...]

2. Het CBR besluit tot ongeldigverklaring van het rijbewijs indien de uitslag van het onderzoek daartoe aanleiding geeft. Bij ministeriële regeling worden de gevallen aangewezen waarin daarvan sprake is.

3. Indien het CBR voornemens is het rijbewijs ongeldig te verklaren, deelt het dit mede aan de houder, tevens onder mededeling van de bevoegdheid van betrokkene om binnen twee weken een tweede onderzoek te verlangen. De aan dit tweede onderzoek verbonden kosten, waarvan de hoogte door het CBR wordt vastgesteld, komen ten laste van betrokkene. De artikelen 132 en 133 alsmede het eerste en het vierde lid van dit artikel zijn van overeenkomstige toepassing. De in de eerste volzin bedoelde mededeling wordt niet gedaan, indien het rijbewijs van de houder inmiddels op grond van artikel 123b ongeldig is geworden.

[...]"

Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid 2011

Artikel 27

"Het CBR besluit tot ongeldigverklaring van het rijbewijs, bedoeld in artikel 134, derde lid, van de wet, indien de uitslag van het onderzoek, respectievelijk de onderzoeken, inhoudt dat betrokkene:

[...]

b. niet voldoet aan de bij ministeriële regeling vastgestelde eisen met betrekking tot de lichamelijk en geestelijke geschiktheid voor het besturen van een of meer categorieën motorrijtuigen."

Regeling eisen geschiktheid 2000

Bijlage

Paragraaf 8.8. Misbruik van psychoactieve middelen (zoals alcohol en drugs)

"Voor de beoordeling of sprake is van misbruik van psychoactieve middelen is een specialistisch rapport vereist.

Personen die misbruik maken van dergelijke middelen zijn zonder meer ongeschikt.

Indien zij aannemelijk of aantoonbaar zijn gestopt met dit misbruik, dient een recidiefvrije periode van een jaar te zijn gepasseerd voordat zij door middel van een herkeuring - op basis van een specialistisch rapport geschikt - kunnen worden geacht.

Een strenge opstelling van de keurend arts is aangewezen, gezien de gevaren die het gebruik van deze middelen oplevert voor de verkeersveiligheid."