

Aan de minister van Infrastructuur en Milieu  
Mevrouw M. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus  
Postbus 20401  
2500 EK DEN HAAG

Datum  
26 september 2017

Onderwerp  
Nota van Wijziging  
wetsvoorstel Wet  
rijonderricht  
motorrijtuigen (WRM)

Uw kenmerk

Ons kenmerk  
MvH/RvZ/RS/JT/0033  
/2017-U034

Bijlage(n)

Geachte mevrouw Schultz van Haegen-Maas Geesteranus,

Op 23 augustus heeft u de Nota van Wijziging bij het wetsvoorstel van de Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993 voor advies aan ons voorgelegd.

Het doel van deze Nota van Wijziging is om fraude en verder wangedrag in de rij scholenmarkt zoveel mogelijk te beperken. U heeft gekozen om de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) voor rijinstructeurs verplicht te stellen als oplossing van de signaleerde problemen.

Ten einde zoveel mogelijk uit te sluiten dat jonge mensen tijdens rijlessen last ondervinden van eventueel wangedrag van rijinstructeurs is een effectief en lastenluw instrument van belang. Met de voorgenomen VOG-verplichting wordt beoogd de veelal jonge consument (leerling) te beschermen en crimineel gedrag in de sector preventief te voorkomen. Het voornemen tot de VOG-verplichting voor rijinstructeurs volgt onder andere op verzoek van de rij scholen sector. In de voorbereiding van de maatregel heeft daarbij reeds contact en afstemming plaatsgevonden met onder andere de rij scholen, het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) en het exameninstituut IBKI.

### Toetsingskader

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk van voorgenomen wet- en regelgeving aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

#### Contact

Rijnstraat 50  
2515 XP Den Haag

Postbus 16228  
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66  
info@atr-regeldruk.nl

[www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)

## Nut en noodzaak

De toelichting bij de Nota van Wijziging gaat in op de gezagsrelatie tussen de rijinstructeur en de leerling en het feit dat deze relatie doorgaans plaatsvindt in één-op-één-contact binnen de besloten ruimte van een personenauto. Veiligheid in de lesomgeving is zowel voor leerlingen als voor de rij scholen en rijinstructeurs van groot belang. De voorgestelde VOG-verplichting grijpt aan op het voorkomen van incidenten in de structureel ongelijke gezagsrelatie. De VOG-verplichting voor rijinstructeurs bevordert dat toekomstige en bestaande rijinstructeurs met misdrijven worden geweerd uit het vak van rijinstructeur.

De toelichting bij de Nota van Wijziging stelt dat het moeilijk is om een inschatting te maken van de exacte omvang van de misstanden in de rij scholenmarkt. Beschikbare signalen hierover zijn samen met het CBR en het exameninstituut IBKI geanalyseerd. Hieruit is naar voren gekomen dat in de afgelopen jaren meerdere rijinstructeurs veroordeeld zijn voor verschillende delicten. Daarmee lijkt onderbouwd dat er geen sprake is van slechts incidenten, maar van meer structurele misstanden, te meer daar de misstanden zich voordoen als gevolg van de structurele ongelijke gezagsrelatie.

Voor de beoordeling van de voorgestelde maatregel is daarom belangrijk te constateren dat deze aangrijpt op de manifestatie van risico's in de gezagsrelatie, en niet op het wegnemen van de structurele ongelijkheid van deze gezagsrelatie tussen rijinstructeur en leerling. Het verdient in de regel bij voorgenomen wet- en regelgeving de voorkeur om maatregelen te nemen die bijdragen aan de aanpak van de structurele oorzaak van risico's. De toelichting bij de Nota van Wijziging maakt niet duidelijk in hoeverre bij de voorgestelde VOG-verplichting alternatieven zijn overwogen die nadrukkelijker tot doel hebben de ongelijke gezagsrelatie tussen rijinstructeur en leerling weg te nemen of te beperken. Een vergelijking met sectoren als de kinderopvang en de taxibranche leert dat daar ingrijpendere maatregelen zijn genomen, ten einde de ongelijkheid in de relatie tussen marktpartijen te beperken. Als voorbeeld kan hierbij het "vierogenprincipe" worden genoemd in de kinderopvang of een mogelijk minder belastend alternatief daarvoor in de vorm van cameratoezicht in lesauto's. De toelichting maakt niet duidelijk of dergelijke alternatieven zijn overwogen en zo ja op grond van welke overwegingen ze niet zijn gekozen.

Verder is voor de beoordeling van de proportionaliteit en de effectiviteit van de verplichtstelling van de VOG de preventieve werking van de VOG-verplichting van belang. Daarbij kan het waardevol zijn om de ervaringen uit andere sectoren te betrekken, ook om tot een optimale implementatie en werking van de VOG-verplichting te komen. Zo kunnen ervaringen uit de andere sectoren worden betrokken bij de nadere invulling van het screeningsprofiel bij de VOG. Daarbij kan worden gezien welke rol rij scholen bij de uitvoering van de maatregel kunnen vervullen.

- 1. Het college adviseert om in de toelichting van de Nota van Wijziging extra aandacht te besteden aan de structurele ongelijkheid in de gezagsrelatie tussen rijinstructeur en leerling, en aan de overwogen beleidsalternatieven om deze ongelijkheid weg te nemen of te beperken.**

2. **Het college adviseert om in de toelichting bij de Nota van Wijziging aandacht te besteden aan de (preventieve) bijdrage die de VOG-verplichting levert aan het voorkomen en beperken van ongewenste situaties in de (ongelijke gezags)relatie tussen rijinstructeur en leerling.**
3. **Het college adviseert om in de toelichting van de Nota van Wijziging aandacht te besteden aan de ervaringen uit andere sectoren waar de VOG-verplichting reeds een feit is (onder andere kinderopvang en taxibranche) en om deze ervaringen zichtbaar te betrekken bij de verdere implementatie en uitwerking van de VOG-verplichting voor rijinstructeurs.**

Bij de beoordeling van een VOG-aanvraag geldt in beginsel een terugkijktermijn van 4 jaar. Er wordt daarbij 4 jaar teruggekeken naar overtredingen en misstanden die zijn opgenomen in het Justitieel Documentatie Systeem (JDS). In het JDS worden misdrijven en overtredingen geregistreerd van natuurlijke en rechtspersonen. De gegevens in het JDS worden aangeleverd vanuit alle arrondissementsparketten, gerechtshoven en verdragslanden. Het kan gaan om (on)herroepelijke veroordelingen, strafbeschikkingen, transacties, sepots en openstaande zaken. Er zijn enkele uitzonderingen op de terugkijktermijn van 4 jaar, waarvan “zedendelicten” de belangrijkste is. Voor deze categorie delicten geldt een onbeperkte terugkijktermijn.

De terugkijktermijn van 4 jaar heeft twee beperkingen bij de VOG-verplichting voor rijinstructeurs in de voorgenomen inrichting van de maatregel. Allereerst geldt dat bij de initiële aanvraag overtredingen uit een verder verleden (dan 4 jaar) geen aanleiding geven tot weigering van de VOG. Ten tweede leidt de terugkijktermijn van 4 jaar ertoe dat als een rijinstructeur over een VOG beschikt en in het eerste jaar na afgifte van deze VOG een overtreding begaat, deze overtreding bij de nieuwe screening van de VOG-aanvraag niet wordt betrokken. Deze overtreding geeft door de terugkijktermijn van 4 jaar geen aanleiding tot het weigeren van de VOG.

Bij de VOG in de taxibranche is eerder gekozen voor een afwijkende terugkijktermijn van 5 jaar in plaats van 4 jaar. Deze terugkijktermijn van 5 jaar kan in het geval van de rijnscholensector maken dat bij een hernieuwde aanvraag voor de VOG (door een rijinstructeur die reeds eerder een VOG had) de volledige periode sinds de initiële aanvraag van de VOG kan worden teruggekeken. Begane overtredingen in het eerste jaar na afgifte van een VOG worden zodoende ook betrokken bij de screening van een hernieuwde aanvraag.

4. **Het college adviseert u te kiezen voor een terugkijktermijn van 5 jaar bij de VOG-verplichting voor rijinstructeurs danwel in de toelichting bij de Nota van Wijziging te motiveren als niet voor deze aangepaste terugkijktermijn wordt gekozen.**

### **Minder belastende alternatieven**

De Nota van Wijziging stelt een verplichtingstelling voor van de VOG voor rijinstructeurs. De toelichting bij het voorstel behandelt geen overwogen minder belastende alternatieven voor de VOG. Daarmee is niet duidelijk of en in hoeverre een analyse heeft plaatsgevonden van mogelijk minder belastende (beleids)alternatieven. Wel wordt verwezen naar een brief van de minister van IenM aan de Tweede Kamer d.d. 28 oktober 2016. Deze brief deelt mede dat is onderzocht welke aanvullende maatregelen mogelijk zijn met betrekking tot de rij scholenmarkt en waarom deze vooralsnog niet zijn meegenomen in de stelselherziening. Uit de toelichting blijkt niet over welke maatregelen dit gaat en welke alternatieven hierin exact zijn bekeken. Informatie hierover is van belang om zicht te krijgen bij de afwegingen die hebben geleid tot het kiezen voor de verplichte VOG om de misstanden in de rij scholensector aan te pakken.

Uit overleg met uw departement is bijvoorbeeld gebleken dat eerder reeds een “vrijwillige VOG” binnen de sector is geïntroduceerd. Een vrijwillige VOG geldt als een minder belastend alternatief. De vrijwillige VOG bleek volgens uw departement en de sector echter onvoldoende soelaas te bieden om de misstanden in de sector aan te pakken. Deze overweging heeft er mede toe geleid een VOG-verplichting voor te stellen in de onderhavige Nota van Wijziging.

**5. Het college adviseert om in de toelichting te beschrijven of en zo ja welke alternatieve (beleids)instrumenten zijn overwogen om de misstanden in de rij scholensector te voorkomen of te beperken. Hierbij kan onder andere aandacht worden besteed aan de vrijwillige VOG.**

Bij de voorgestelde VOG-verplichting voor rijinstructeurs wordt niet gekozen voor continue screening. Deze continue screening is van kracht voor onder andere de VOG in de taxibranche en de kinderopvang. Door continue screening kan de werking van de VOG-verplichting verder worden versterkt. Als een rijinstructeur immers een overtreding begaat die bij de aanvraag van de VOG kan leiden tot weigering, kan dit bij continue screening ook daadwerkelijk binnen korte termijn leiden tot het vervallen van de VOG (en daarmee de bevoegdheid om rijlessen te mogen verzorgen)). Bij de voorgestelde VOG met een geldigheid van vijf jaar kan het voorkomen dat overtredingen zich voordoen, maar dat de gevolgen van deze overtreding pas na enkele jaren er toe leiden dat de rijinstructeur niet meer over een VOG kan beschikken. Continue screening van de VOG heeft als voordeel dat de aanvraag en beoordeling na vijf jaar niet opnieuw hoeft plaats te vinden. Zolang er geen overtreding plaatsvindt, blijft de VOG geldig. Daarmee geldt deze invulling van de VOG-verplichting in beginsel als lastenluchtere variant voor de rijinstructeur, aangezien deze de VOG maar één keer dient aan te vragen. Continue screening van de VOG-verplichting in combinatie met een onbeperkte geldigheidsduur kan tegen deze achtergrond zorgen voor een hogere effectiviteit van de maatregel én beperking van regeldruk.

**6. Het college adviseert om nader te motiveren waarom bij de voorgenomen VOG-verplichting voor rijinstructeurs niet is gekozen voor continue screening en een onbeperkte geldigheidsduur van de VOG.**

De toelichting bij de Nota van Wijziging geeft aan dat na overleg met de verschillende stakeholders is gekozen voor het nu voorstellen van een verplichting van de VOG. Voor de langere termijn wordt bezien of verdere aanpassingen van het stelsel gewenst zijn. Vanuit regeldrukoptiek verdient het de voorkeur om de VOG-verplichting en de eventuele verdere aanpassingen van het stelsel in één slag en integraal aan te pakken. Iedere nieuwe wetwijziging kan nieuwe regeldrukgevolgen met zich meebrengen. Zo zullen de rijinstructeurs in dat geval over enige tijd opnieuw moeten kennismaken van wijzigingen in de wetgeving. Deze kennisnamekosten kunnen worden voorkomen door alle wijzigingen in één keer door te voeren. Er kunnen uiteraard legitieme redenen zijn om de invoering van de VOG-verplichting apart te regelen. In de toelichting bij de Nota van Wijziging worden deze redenen echter niet expliciet genoemd.

**7. Het college adviseert om nader te motiveren waarom de voorgestelde VOG-verplichting voor rijinstructeurs apart wordt geregeld van eventuele overige aanpassingen van het stelsel.**

De toelichting bij de Nota van Wijziging maakt duidelijk dat de VOG “fysiek” door de rijinstructeur dient te worden aangevraagd in het gemeentehuis. Wij hebben vanuit uw departement vernomen dat er momenteel een verkenning wordt uitgevoerd naar de digitale aanvraagmogelijkheid van de VOG. De uitkomsten hiervan zijn nog niet bekend. Op voorhand is dus niet te voorspellen of de kosten van deze aanvraagroute lager zullen uitvallen dan de fysieke route via het gemeentehuis. Voor het inzicht in de regeldrukgevolgen van het onderhavige voorstel is het van belang in toelichting in te gaan op de uitkomsten van de verkenning van de digitale aanvraagroute van de VOG. Door de uitkomsten van het onderzoek te betrekken bij de invulling van de aanvraagroute van de VOG kan worden gewaarborgd dat de meest lastenluwe aanvraagoptie wordt gekozen.

**8. Het college adviseert om de aanvraagwijze van de VOG pas vast te stellen nadat de uitkomst van het onderzoek naar de kosten van digitale aanvraag bekend zijn. Daarmee wordt het mogelijk om de minst belastende aanvraagwijze te faciliteren.**

### **Dictum**

Het college constateert dat de toelichting bij de Nota van Wijziging een onderbouwing bevat van een VOG-verplichting voor rijinstructeurs. De toelichting besteedt echter geen expliciete aandacht aan mogelijke alternatieve beleidsinstrumenten die de oorzaak van de misstanden in de rij scholenbranche zouden kunnen aanpakken. Bovendien is het in de uitwerking van de VOG-verplichting mogelijk om de effectiviteit van de maatregel (verder) te versterken. Een belangrijk voorbeeld hiervan is continue screening. De toelichting bij de Nota van Wijziging maakt niet inzichtelijk of deze mogelijkheden zijn overwogen, en zo ja, waarom niet voor deze alternatieven (waaronder de continue screening) is gekozen. Tevens wordt op dit moment verkend of een digitale aanvraagroute van de VOG een realistische en lastenluwe mogelijkheid is. Een verkenning die van belang is voor de definitieve keuze bij de implementatie.

In ambtelijk overleg met uw departement bleek dat verschillende (beleids)alternatieven voor en uitwerkingen van de VOG-verplichting wel zijn overwogen. De informatie die de afweging van beleidsalternatieven en uitvoeringswijze van de VOG-verplichting onderbouwen, is echter niet in de toelichting bij de Nota van Wijziging opgenomen. Voor een transparante afweging en besluitvorming over het voorstel acht het college van belang dat dit alsnog gebeurt.

Gelet op het bovenstaande, luidt het advies van het college ten aanzien van de Nota van Wijziging bij het wetsvoorstel van de Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993:

**Het wijzigingsvoorstel niet indienen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.**

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het verneemt graag van u op welke wijze u met de adviespunten rekening hebt gehouden.

In de hoop u hiermee van dienst te zijn geweest,

Hoogachtend,

*w.g.*

M.A. van Hees  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris