

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw drs. C. van Nieuwenhuizen
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/RS/bs/ATR0835/2019-U140

Uw referentie

Datum 7 november 2019

Betreft Wijziging van de Regeling rijonderricht motorrijtuigen 2009 en de Regeling vakbekwaamheid bestuurders 2012

Geachte mevrouw Van Nieuwenhuizen,

Op 8 oktober 2019 is de voorgenomen wijziging van de *Regeling rijonderricht motorrijtuigen 2009* en van de *Regeling vakbekwaamheid bestuurders 2012* aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) aangeboden voor toetsing en advies. Het voorstel regelt diverse wijzigingen ten aanzien van rijonderricht en raakt daarmee partijen die rijonderricht verzorgen aan leerlingen. De wijzigingen zijn hoofdzakelijk gericht op het bevorderen van de kwaliteit van stages en bijscholing van rijinstructeurs en daarmee op de kwaliteit van rijonderricht. Het voorstel regelt:

- *Aanscherping van eisen aan stages voor en stagebegeleiders van rijinstructeurs*
Bij deze aanscherping gaat het onder andere om het verplicht moeten volgen van de module theoretische bijscholing Stagementor. Ook mag een rijinstructeur pas als stagebegeleider optreden als deze over vijf (in plaats van drie) jaar rijinstructeur-ervaring beschikt. Aanvullend bepaalt het voorstel dat het onderwerp van de (te beoordelen) stage-les pas bij aanvang van die les wordt bepaald. Deze laatste wijziging heeft volgens de toelichting tot doel om stagefraude te voorkomen.
- *Wijziging van de eisen die gesteld zijn aan bijscholing voor rijinstructeurs*
Het voorstel bepaalt dat elke module theoretische bijscholing die de rijinstructeur volgt, een unieke inhoud moet hebben. Om aan de voorwaarden te voldoen mag de betreffende rijinstructeur dus niet twee keer dezelfde module volgen. De theoretische module over 'wet- en regelgeving' wordt verplicht. Doel van deze verplicht voorgeschreven module is om rijinstructeurs voldoende op de hoogte te stellen van actuele wet- en regelgeving die van belang is voor rijonderricht.
- *Een lastenverlichting voor de praktijktrainer nascholing*
Via de wet is op hoofdlijn geregeld aan welke eisen trainers moeten voldoen die praktische nascholing verzorgen voor beroepschauffeurs van motorrijtuigcategorieën C en D (vrachtwagens en bussen). In het verleden is hiervoor de zogenaamde "praktijktrainer nascholing" (PTN-er) geïntroduceerd. Op dit moment moeten PTN-ers voor hun werkzaamheden

verplicht een aanvullend certificaat halen in het kader van de Wet rijonderricht motorrijtuigen. De onderhavige regeling bepaalt dat het laagdrempeligere PTN-certificaat volstaat. Dit betekent een lastenverlichting voor de PTN-ers.

Naast bovengenoemde wijzigingen worden met de regeling aanpassingen doorgevoerd ten aanzien van bijlessen, het herintrederstraject en de certificaten. Deze wijzigingen hebben beperkte (regeldruk)effecten en zijn veelal niet inhoudelijk van aard.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (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?

1. Nut en noodzaak

Het college constateert dat de toelichting een onderbouwing bevat van nut en noodzaak van de meeste afzonderlijke wijzigingen in het voorstel. Het college ziet aanleiding voor één adviespunt naar aanleiding van de toetsing van het voorstel op nut en noodzaak bij enkele specifieke maatregelen.

Effectiviteit van de maatregelen

Bij enkele maatregelen in het voorstel geldt dat op voorhand niet (volledig) is vast te stellen of deze doeltreffend zullen zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor:

- De verplichte theoretische bijscholing Stagementor.
- De aangescherpte eis waarbij een rijinstructeur vijf in plaats van drie jaar ervaring moet hebben voordat deze als stagebegeleider mag optreden.
- De maatregel waarbij de examinator van IBKI bepaalt welke lesonderwerpen worden behandeld tijdens de stagebeoordeling die de stagiair doet.

Verplichte theoretische bijscholing Stagementor

Doel van de verplichte theoretische bijscholing Stagementor is het verhogen van de kwaliteit van de stagebegeleiders. De toelichting merkt op dat het IBKI enige twijfels heeft over de effectiviteit van deze maatregel als deze niet met een verplichte toets wordt afgesloten. De toelichting stelt dat *"desalniettemin is gekozen deze wijziging door te voeren, omdat er toch een positief effect van verwacht wordt"*. Daaraan is toegevoegd dat *"niet is uitgesloten dat in de toekomst de theoretische bijscholing Stagementor zal worden voorzien van een toets"*. Gelet op het voorgaande is voor de verplichte theoretische bijscholing Stagementor niet volledig onderbouwd of, en zo ja op welke wijze deze merkbaar bijdraagt aan de kwaliteit van de stagebegeleider. Temeer omdat de toelichting aangeeft dat *"de meeste instructeurs deze bijscholing sowieso al doen of hebben gedaan"*.

Minimaal vijf in plaats van drie jaar ervaring om op te treden als stagebegeleider

Het voorstel bepaalt dat een rijinstructeur pas mag optreden als stagebegeleider als deze vijf ervaring heeft. Het college merkt op dat een 'jaren-ervaring-criterium' niet per definitie bepalend is voor de feitelijke ervaring en de kwaliteit van een rijinstructeur. Een rijinstructeur die drie jaar fulltime veel leerlingen heeft begeleid, kan over meer (kwalitatieve) ervaring beschikken dan een rijinstructeur die parttime enkele leerlingen heeft begeleid. Het voorstel maakt daarnaast niet duidelijk of alternatieven voor het nu voorgestelde criterium zijn onderzocht (bijvoorbeeld het laten meewegen van het aantal begeleide leerlingen dat met goed gevolg het rijexamen heeft afgelegd).

Aanvullend merkt het college op dat de toelichting geen aandacht besteedt aan mogelijk onbedoelde c.q. ongewenste neveneffecten en hoe deze voorkomen of beheerst zullen worden. Bij deze effecten kan het bijvoorbeeld gaan om minder (kwalitatief goede) rijinstructeurs die de rol van stagebegeleider kunnen of willen gaan vervullen, als gevolg van de aangescherpte eisen. Dit kan er toe leiden dat het aantal stagebegeleiders en stageplaatsen en de kwaliteit van de stagebegeleiding afneemt.

Onderwerp stagebeoordeling

De maatregel waarbij voortaan de examinerator van IBKI bepaalt welk lesonderwerp aan de orde komt tijdens de stagebeoordeling, heeft volgens de toelichting mede tot doel stagefraude tegen te gaan. De toelichting besteedt geen aandacht aan de aard, omvang en ernst van die stagefraude. Derhalve kan op basis van de toelichting niet worden vastgesteld of de beoogde maatregel effectief zal zijn in de aanpak of het voorkomen van stagefraude.

1.1 Het college adviseert de effectiviteit van de wijzigingen te onderbouwen door nader toe te lichten op welke wijze de maatregelen bijdragen aan de realisatie van de doelen van het voorstel. Het adviseert ook aandacht te besteden aan mogelijk ongewenste neveneffecten van de maatregelen en de wijze waarop deze worden voorkomen of beheerst.

2. Minder belastende alternatieven

Enkele wijzigingen in het onderhavige voorstel zorgen voor een lastenverlichting voor rijinstructeurs. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om een regeldrukvermindering voor de praktijktrainer nascholing. Daarnaast constateert het college dat bij een deel van de wijzigingen een lastenluwe invulling is gekozen. Een voorbeeld daarvan is de aanpassing van de certificaten die voortaan voorzien moeten zijn van onder andere een pasfoto en een handtekening. Deze gegevens zullen worden hergebruikt uit het rijbewijsregister, waardoor de rijinstructeur deze gegevens niet opnieuw hoeft te overleggen.

Er zijn ook enkele wijzigingen in het voorstel die leiden tot een lastentoename. Daarbij ziet het college aanleiding voor twee adviespunten.

Gedifferentieerde bevoegdheid

Rijinstructeurs beschikken over een WRM-certificaat op basis waarvan zij vijf jaar bevoegd zijn rijonderricht te verzorgen. Om het certificaat en hun rijles-bevoegdheid te behouden zijn zij verplicht bijscholing te volgen. In de toekomst is in het kader van bijscholing slechts één in plaats van twee praktijkbegeleidingsmomenten noodzakelijk. Dit vormt een lastenreductie.

Naar aanleiding van een Kamermotie wijzigt de praktijkbegeleiding echter ook op een ander onderdeel. De praktijkbegeleiding in de bijscholing moet door de rijinstructeur worden verzorgd aan een leerling die nog niet rijbevoegd is. De wijziging betekent ook dat rijinstructeurs die alleen vervolg-rijonderricht verzorgen (bijvoorbeeld slijpcursussen en voortgezette opleidingen voor de motor) bij de praktijkbijscholing een leerling les moeten geven die nog niet rijbevoegd is. De rijinstructeur moet de betrokkenheid van deze leerling zelf organiseren.

Een mogelijk minder belastend alternatief is dat de verplichting om in de bijscholing les te geven aan een leerling die nog niet rijbevoegd is, niet aan alle rijinstructeurs wordt opgelegd. De aangescherpte eis lijkt geen meerwaarde te hebben voor die rijinstructeurs die alleen of hoofdzakelijk rijonderricht verzorgen voor leerlingen die reeds een rijbevoegdheid hebben. De verplichting zorgt zelfs voor een minder 'praktijkgerichte situatie'.

Uit overleg met uw ministerie is gebleken dat een 'gedifferentieerde' aanscherping op dit moment vooralsnog niet mogelijk lijkt. Het WRM-certificaat (en daarmee de rijonderricht-bevoegdheid) wordt namelijk generiek toegekend. Er kan in de toekenning van de bevoegdheid (die op wetsniveau is geregeld) via de onderhavige regeling geen volledige 'knip' worden aangebracht in de rijonderricht-bevoegdheid tussen bijvoorbeeld rijinstructeurs die rijles geven aan leerlingen zonder rijbevoegdheid, en rijinstructeurs die enkel rijles verzorgen voor leerlingen die reeds over een rijbevoegdheid beschikken.

Mogelijk kan de 'gedifferentieerde bevoegdheid' in de praktijk wel worden gerealiseerd door bijvoorbeeld een specifieke vrijstelling of ontheffingsmogelijkheid van de nieuwe bepalingen op te nemen in de Regeling rijonderricht. De 'gedifferentieerde bevoegdheid' betreft dan die rijinstructeurs die alleen of hoofdzakelijk vervolg-rijonderricht verzorgen. Kern van de bepaling kan zijn dat deze groep rijinstructeurs in het praktijkgedeelte van de bijscholing rijonderricht verzorgen aan leerlingen met een rijervaringsniveau gelijk aan het ervaringsniveau van de leerlingen waaraan zij doorgaans in de praktijk lesgeven.

2.1 Het college adviseert de wijziging van de Regeling rijonderricht lastenluw uit te werken, zodanig dat rijinstructeurs die alleen of hoofdzakelijk vervolg-rijonderricht verzorgen, tijdens het praktijkgedeelte van de bijscholing les kunnen geven aan een leerling met vergelijkbare rijervaring als de leerlingen waarin zij in hun dagelijkse praktijk lesgeven.

2.2 Het college adviseert bij de eerstvolgende evaluatie of herziening van de Wet rijonderricht motorrijtuigen samen met de rijonderricht-sector te onderzoeken of differentiatie in de rijonderricht-bevoegdheid mogelijk is, om daarmee onnodige lasten voor specifieke groepen rijinstructeurs als gevolg van generieke eisen te voorkomen.

3. Werkbaarheid

Het voorstel tot wijziging van de regeling volgt mede op ervaringen en suggesties vanuit de uitvoeringspraktijk van rijinstructeurs. Naar het oordeel van het college draagt het voorstel op onderdelen bij aan werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de regelgeving.

Het college ziet aanleiding voor drie aandachtspunten ten aanzien van de werkbaarheid en uitvoerbaarheid.

3.1 Verplichte 'echte leerling' bij praktijkbegeleiding in de bijscholing rijinstructeurs.

De hierboven genoemde verplichting om bij het praktijkgedeelte van de bijscholing rijles te verzorgen aan een leerling die nog niet rijbevoegd is, zal in de praktijk moeilijk werkbaar blijken voor rijinstructeurs die alleen of hoofdzakelijk voortgezet rijonderricht verzorgen. De rijinstructeur moet de betrokkenheid van deze leerling zelf organiseren. De toelichting besteedt geen aandacht aan de praktische consequenties hiervan. Zo is niet duidelijk welke tijd en kosten verbonden zijn aan het regelen van een leerling (zonder rijbevoegdheid) ten behoeve van de praktijkbegeleiding. De toelichting maakt derhalve niet duidelijk in hoeverre deze verplichting werkbaar is voor rijinstructeurs die alleen of hoofdzakelijk voortgezet rijonderricht verzorgen en in de eigen praktijk geen lesgeven aan (nog) niet rijbevoegde leerlingen.

3.1 Het college adviseert op handelingsniveau toe te lichten wat er van rijinstructeurs wordt verwacht ten aanzien van de praktijkbegeleiding (aan een nog niet rijbevoegde leerling) in de bijscholing, en in hoeverre deze verplichtingen werkbaar zijn voor rijinstructeurs die alleen of hoofdzakelijk vervolg-rijonderricht verzorgen.

3.2 Inwerkingtredingsdatum en minimuminvoeringstermijn

Eerder dit jaar heeft ATR advies uitgebracht over de voorgenomen wijziging van het Besluit rijonderricht.¹ In dat advies heeft het college aandacht gevraagd voor de inwerking-tredingsdatum en de invoeringstermijn van de voorgenomen wijzigingen. Deze datum is bepalend voor de realisatie van de lastenverlichting. Ook is zij van belang voor de (investerings)keuzes die rijinstructeurs en rij-ondernemingen maken. Tijdige duidelijkheid en zekerheid over de inwerkingtreding van de nieuwe bepalingen zijn voor hen van groot belang. ATR onderstreept daarom het belang van voldoende communicatie en duidelijkheid over het al dan niet inwerkingtreden van het voorstel per 1 januari 2020.

De internetconsultatie bij de onderhavige ministeriële regeling loopt tot en met 6 november 2019. Dit betekent dat de minimuminvoeringstermijn zoals voorgeschreven in aanwijzing 4.17 van de aanwijzingen voor de regelgeving niet wordt gevolgd. De toelichting bij de regeling vermeldt wel dat het voornemen is de vaste verandermomenten te volgen. De toelichting motiveert echter niet (zoals voorgeschreven in aanwijzing 4.17, lid 6) waarom wordt afgeweken van de minimuminvoeringstermijn.

¹ Advies ATR over de voorgenomen wijziging van het *Besluit rijonderricht motorrijtuigen*, d.d. 24 juli 2019: <https://www.atr-regeldruk.nl/wijziging-besluit-rijonderricht-motorrijtuigen-2009/>

3.2 Het college adviseert duidelijkheid te bieden voor de uitvoeringspraktijk over de inwerkingtredingsdatum van het voorstel, en indien van toepassing alleen beargumenteerd af te wijken van de (minimum)invoeringstermijn.

3.3 MKB-toets voorgenomen wijzigingen

In de Kamerbrief van 18 april 2019 heeft het kabinet aangegeven per 1 mei 2019 MKB-toetsing toe te passen op alle voorgenomen wet- en regelgeving met substantiële regel- drukgevolgen voor het MKB. De MKB-toets maakt onderdeel uit van de inspanningen om ondernemers beter te betrekken bij het wetgevingsproces. Vroegtijdige betrokkenheid van stakeholders kan bijdragen aan de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van nieuwe en wijzigende wet- en regelgeving. Het college merkt op dat bij het onderhavige voorstel geen MKB-toets is uitgevoerd, ondanks dat er wel substantiële danwel zeer merkbare regel- drukkeffecten aan de orde kunnen zijn. Er heeft wel overleg plaatsgevonden met onder andere de branchepartijen BOVAG, FAM (Federatie Autorijschool Management) en VRB (Vereniging Rijschool Belang). Maar juist individuele ondernemers zijn bij uitstek in staat om de concrete gevolgen op de werkvloer in te schatten.

3.3 Het college adviseert alsnog een MKB-toets uit te voeren bij de wijziging van de Regeling rijonderricht en daarbij in het bijzonder aandacht te besteden aan die wijzigingen die merkbare regeldruklasten betekenen voor de sector.

4. Gevolgen regeldruk

Het college constateert dat de regeldrukeffecten van het voorstel slechts gedeeltelijk kwalitatief en kwantitatief zijn beschreven in de toelichting. De 'gevolgenparagraaf' is niet volledig. Voorbeelden van deze onvolledigheid zijn:

- Het ontbreekt aan een kwantificering van de regeldrukeffecten van de wijzigingen ten aanzien van de stage voor rijinstructeurs. De toelichting bij het voorstel vermeldt slecht dat "de baten en lasten tegen elkaar opwegen".
- Er is geen kwantitatieve analyse opgenomen over de regeldrukeffecten als gevolg van de eis om een echte leerling mee te nemen tijdens een praktijkbegeleiding (door een rijinstructeur tijdens de bijscholing).
- Kwantificering ontbreekt bij de lastenverlichting als gevolg van de wijziging van de Regeling vakbekwaamheid bestuurders 2012 (praktijktrainer nascholing).

ATR merkt op dat het ontbreken van inzicht in de kwantitatieve effecten van de wijzigingen, onderbouwde besluitvorming over het voorstel bemoeilijkt.

4.1 Het college adviseert de regeldrukeffecten in beeld te brengen conform de Rijksbrede methodiek.

Dictum

Gelet op de inhoud van het voorstel en de hiervoor genoemde adviespunten is het advies van het college bij de voorgenomen wijziging van de Regeling rijonderricht motorrijtuigen 2009 en van de Regeling vakbekwaamheid bestuurders:

De regeling niet vaststellen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.

Het dictum brengt tot uitdrukking dat de onderbouwing van het voorstel aanvulling behoeft, voordat de besluitvorming op adequate en onderbouwde wijze kan plaatsvinden.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het verzoekt u om in de toelichting bij de definitieve regeling uiteen te zetten op welke wijze u met de afzonderlijke adviespunten rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris