

Memorie van toelichting

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel voorziet in wijziging van de Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993 (hierna: WRM 1993). Deze wijzigingen zijn ingegeven door de evaluatie van de herziening van de WRM 1993 uit 2009, door gewijzigde inzichten met betrekking tot de nascholing van beroepschauffeurs, door de wens om de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) aan te wijzen als handhavende instantie en door ervaringen uit de praktijk.

2. Evaluatie herziening 2009 WRM 1993

2.1 Herziening 2009

In 2009 is de WRM 1993 herzien. Die herziening omvatte het verbreden van de certificaats tot alle vormen van rijonderricht, het invoeren van de geschiktheidstest, het competentiegericht instructeursexamen, de verplichte stage en het heirintrederstraject en de vervanging van de periodieke applicatietoets door een verplichte bijscholing. Belangrijk doel van de herziening was het verder verbeteren van de kwaliteit van het rijonderricht. Een hogere kwaliteit van de rijopleiding zou ervoor moeten zorgen, dat de opgeleide beginnende bestuurders een veiliger rijgedrag vertonen.

2.2 Evaluatie

In 2013 is de evaluatie van de WRM 1993 conform de motie Dijkema-Aptroot (Kamerstukken II 2011/12, 33 000-XII, nr. 14) en de motie Bashir (Kamerstukken II 2011/12, 29 398, nr. 336) vervroegd uitgevoerd. Met deze evaluatie heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu voldaan aan de plicht om binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de laatste integrale wetswijziging de voorgestelde wijzigingen op hun doeltreffendheid en effectiviteit in de praktijk te evalueren (artikel V van de wet van 24 oktober 2008 tot wijziging van de Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993 naar aanleiding van de evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk (Stb. 2008, 432)). Doel van de evaluatie was om inzicht te krijgen in de examinering van nieuwe rijinstructeurs en de bijscholing van bestaande rijinstructeurs, zoals vastgelegd in de WRM 1993. De evaluatie is uitgevoerd door onderzoeksbureau Royal HaskoningDHV.

Ten behoeve van het evaluatieonderzoek is een klankbordgroep samengesteld. In de klankbordgroep hadden vertegenwoordigers van grote brancheorganisaties (BOVAG, FAM, VRB), verkeersorganisaties (VVN, Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Gelderland), belangenorganisaties (KNMV), vertegenwoordigers van grote opleidingsinstituten (LBVI, VVB), OTCrij, het opleidings- en trainingscentrum van het Ministerie van Defensie, CNV vakmensen, de Politieacademie, het CBR en IBKI zitting. Ten behoeve van de evaluatie zijn stakeholders uit de rijnschoolbranche en een aantal maatschappelijke organisaties geïnterviewd en zijn meer dan 10.000 rijinstructeurs uitgenodigd om een enquête in te vullen.

Bij brief van 26 september 2013 (Kamerstukken II 2013/14, 29 398, nr. 380) heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu drie concrete wijzigingen aangekondigd, die in zeer belangrijke mate ook de steun hebben van de branche. Het betreft:

- Een rijinstructeur krijgt binnen de vijfjaarlijkse bijscholingsverplichting ruimere mogelijkheden om aan de eis van de praktijkbeoordeling te voldoen: één voldoende eerste praktijkbeoordeling is genoeg, een tweede praktijkbeoordeling is dan niet meer nodig.
- Een rijinstructeur krijgt meer tijd om vervanging te regelen voordat de WRM-bevoegdheid ongeldig wordt verklaard na een onvoldoende laatste praktijkbeoordeling. De huidige termijn van

zeven dagen wordt verlengd naar acht weken, zodat een rijinstructeur tevens de kans krijgt binnen die periode een volledig herintrederstraject bij exameninstituut IBKI af te leggen. Bij een voldoende resultaat daarvoor is de rijinstructeur dan weer in het bezit van een geldige WRM-bevoegdheid.

- Het herintrederstraject wordt qua exameninhoud praktijkgericht.

2.3 Wijzigingen WRM 1993 n.a.v. evaluatie

Van de bovengenoemde wijzigingen die het gevolg zijn van de evaluatie vereist alleen de verlenging van de termijn om vervanging te regelen wijziging van de WRM 1993.

Voor het terugbrengen van het aantal verplichte praktijkbeoordelingen zal het Besluit rijonderricht motorrijtuigen 2009 worden gewijzigd.

Het herintrederstraject zal door het instituut praktijkgericht gemaakt worden, dat behoeft geen wijziging van regelgeving.

Op dit moment verliest een rijinstructeur zeven dagen na een onvoldoende herkanste laatste praktijkbeoordeling zijn instructiebevoegdheid. Deze termijn valt binnen de bijscholingsperiode van vijf jaar. Dit zorgt ervoor dat veel rijinstructeurs de praktijkbeoordeling tot het laatste moment uitstellen, omdat zijn hun bevoegdheid dan ten minste vijf jaar behouden en niet eerder kwijt zijn.

Een termijn van zeven dagen blijkt in de praktijk ernstige gevolgen te hebben die de zwaarte van de sanctie onbedoeld versterken. Zo worden de leerlingen van de betrokken rijinstructeur gedupeerd omdat een rijinstructeur in deze 7 dagen geen vervanging voor reeds geplande rijlessen kan garanderen. Ook zal de niet in loondienst zijnde rijinstructeur – om de continuïteit van zijn bedrijf te waarborgen – tot hij weer bevoegd is de extra kosten van een vervanger moeten betalen, omdat er immers op zeer korte termijn een periode van onbevoegd zijn ontstaat. In het nieuwe regime zal een termijn van acht weken binnen de termijn van vijf jaar worden aangehouden. Een rijinstructeur heeft immers in de voorgaande periode zijn vakbekwaamheid voor vijf jaar aangetoond. In deze acht weken heeft de rijinstructeur ruim voldoende mogelijkheden het herintrederstraject te volgen. Dit zorgt er tevens voor dat leerlingen op tijd kunnen worden ingepland bij andere rijinstructeurs, en dat de continuïteit van de rijnschool niet of nauwelijks onderbroken wordt als de instructeur dat herintrederstraject binnen 8 weken met een voldoende resultaat afsluit.

3. Nascholing beroepschauffeurs

De herziening van de WRM 1993 van 2009 tot gevolg dat vanaf 1 juni 2014 ook voor aanvullend rijonderricht in het kader van de praktische nascholing van beroepschauffeurs voor C- en D-rijbewijzen een certificaat als bedoeld in artikel 7 van de WRM 1993 vereist is.

Vanaf 2011 heeft zich echter in de goederenvervoersector een praktijk ontwikkeld waarbij door CBR/CCV gecertificeerde mentorchauffeurs praktijktraining aan collega's geven. Deze praktijk, die bekend is geworden onder de naam Praktijktrainer Nascholing (hierna: PTN) functioneert goed en is waard te behouden omdat het direct aansluit bij de behoeften van het bedrijf waar de praktijktrainer werkzaam is en het oudere werknemers een perspectief biedt op ander werk binnen hun bedrijf.

Indien deze trainers verplicht worden gesteld een WRM B- en C- (en/of D-) certificaat te halen zal dit een te grote drempel opwerpen voor de huidige en toekomstige trainers. Om PTN in de toekomst te behouden is het daarom noodzakelijk PTN-ers uit te zonderen van de werkingsfeer van de WRM en een aantal randvoorwaarden te verankeren in andere wetgeving.

4. Overige wijzigingen WRM 1993

Het wetsvoorstel voorziet in nog enkele andere wijzigingen van de WRM 1993. Naast enkele wijzigingen van wetstechnische aard, deze zijn toegelicht in het artikelsgewijze deel van deze memorie van toelichting, zijn dat:

- Een verplichting om een certificaat waarvan de geldigheid is geëindigd door het verstrijken van de tijd aangetekend retour te zenden aan het instituut. Dit met het oog op het voorkomen van fraude met verlopen certificaten. De WRM 1993 verplicht nu slechts tot terugzending indien het certificaat ongeldig is verklaard.
- Het schrappen van de “maatregelen vakbekwaamheid” (hoofdstuk V van de WRM 1993). In plaats daarvan wordt voorgesteld dat een certificaat ongeldig wordt verklaard op het moment dat het rijbewijs van de instructeur in kwestie ongeldig wordt verklaard. In de praktijk is gebleken dat aan een zelfstandige mogelijkheid om de vakbekwaamheid van rijinstructeurs te kunnen beoordelen, dus los van het eventuele verlies van het rijbewijs, geen behoefte bestaat.

5. Toezicht door de ILT

In de beantwoording van de Kamervragen van het lid Bashir op 10 december 2013 (Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 746) heeft de Minister van IenM toegezegd te onderzoeken op welke wijze de ILT aanvullende WRM handhaving effectief vorm kan geven. Toezicht en handhaving van de WRM is nu voorbehouden aan opsporingsambtenaren in het kader van strafrechtelijke handhaving (in de praktijk politieagenten).

Het toezicht door de ILT zal aanvullend zijn op de bestaande strafrechtelijke handhaving. Om het toezicht mogelijk te maken zullen ambtenaren van de ILT worden aangewezen als toezichthouder en wordt voorzien in de mogelijkheid voor de Minister van Infrastructuur en Milieu om een bestuurlijke boete en lasten onder bestuursdwang of dwangsom op te leggen.

6. Administratieve lasten en nalevingskosten

Dit wetsvoorstel zal niet leiden tot een stijging van de administratieve lasten voor de burger.

Dit wetsvoorstel heeft een daling van de administratieve lasten voor bedrijven tot gevolg. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de rijinstructeurs en het instituut. De verlichting in administratieve lasten is het gevolg van de som van de veranderingen in de vijfjaarlijkse verplichte bijscholing.

Voor de berekening van de in deze paragraaf opgenomen administratieve lasten is uitgegaan van de berekening van de administratieve lasten ten behoeve van de wijziging van de WRM in 2009 (Kamerstuk 31 278, Nr. 3), waar wordt gerefereerd naar de nulmeting administratieve lasten voor bedrijven, ministerie van Verkeer en Waterstaat, eindrapportage 1.0, 2004, peildatum 2002.

Naast een verlaging in de administratieve lasten (5 minuten minder) heeft deze wetswijziging ook invloed op de nalevingskosten voor de rijinstructeur, doordat een praktijkbeoordeling wegvalt. Hierbij wordt uitgegaan van een naleving van 100%.

Bestaande situatie

De vijfjaarlijkse bijscholingsplicht, bestaande uit drie dagen theoretische bijscholing en twee keer een praktijkbeoordeling, vereist een administratieve tijdsinzet van 25 minuten. Deze tijdsinzet is het gevolg van het aanvragen van de bijscholingscursussen en de praktijkbeoordelingen. Op 18 februari 2014 waren er volgens informatie van het instituut 15.257 mensen met een geldige WRM lesbevoegdheid. Uitgaande van 3.051 instructeurs op jaarbasis die de vijfjaarlijkse bijscholing volgen, bedragen de administratieve lasten 1271 uur.

Nieuwe situatie

In de nieuwe situatie van de vijfjaarlijkse bijscholingsplicht is voor wat betreft het praktijkdeel één voldoende eerste praktijkbeoordeling genoeg om aan de praktische verplichting te voldoen. Omdat hierdoor het aanvragen van een tweede praktijkbeoordeling vervalt, is een reductie in de administratieve lasten van vijf minuten het gevolg. Dit betekent dat de nieuwe situatie een administratieve tijdsinzet van 20 minuten vereist.

Uitgaande van circa 3.051 instructeurs op jaarbasis die de vijfjaarlijkse bijscholing volgen, bedragen de administratieve lasten 1017 uur. Dit betekent een verlichting ten opzichte van de oude situatie met 254 uur hetgeen bij een uurtarief van 45 Euro overeenkomt met een verlichting van 11.430 Euro.

Nalevingskosten

Een praktijkbeoordeling kost op dit moment of 221 Euro of 257 Euro voor de rijinstructeur, afhankelijk of hij een centrale examenlocatie kiest of een individuele examenlocatie. De centrale examenlocatie is bij het instituut. Een rijinstructeur kan iedere plaats in Nederland als individuele examenlocatie opgeven, mits de locatie voldoet aan de eisen van IBKI, zoals vanaf 08.30 uur open, parkeergelegenheid en geen thuislocatie.

Uitgaande van 3.051 rijinstructeurs op jaarbasis die de vijfjaarlijkse bijscholing volgen, levert dit een besparing in kosten op van minimaal 674.271 Euro en maximaal 784.107 Euro. Volgens het instituut hebben in 2013 rond 30% van alle praktijkbeoordelingen plaatsgevonden op de centrale examenlocatie bij het instituut en 70% bij een individuele locatie. Uitgaande van deze verdeling gaat het om een reductie van 751.156 Euro.

Hiernaast bespaart een rijinstructeur 4 uur voor de praktijkbeoordeling zelf inclusief de reistijd naar de examenlocatie. Uitgaande van circa 3.051 instructeurs op jaarbasis die de vijfjaarlijkse bijscholingvolgen, zijn dit 12.204 uur en 549.180 Euro.

In totaal betekent het wegvallen van een praktijkbeoordeling een reductie in de nalevingskosten van 1.300.336 Euro.

Administratieve lasten

Handeling	Minuten	Verlichting
WRM Bijscholing: Jaarlijks 3.051 rijinstructeurs	Huidige situatie: 25 minuten	254 uur x 45 Euro = 11.430 Euro
	Nieuwe situatie: 20 minuten	

Nalevingskosten

Handeling		Verlichting Totaal
Besparing kosten door wegvallen van een praktijkbeoordeling (bij 30% centraal en 70% individueel)	Verlichting 751.156 Euro	1.300.336 Euro
Besparing tijd (4 uur) door wegvallen van een praktijkbeoordeling	Verlichting 549.180 Euro	

II. ARTIKELEN

Artikel I

Bij het opstellen van het wetsvoorstel is uitgegaan van de tekst van de WRM 1993 zoals die luidt na de inwerkingtreding van de voorgestelde wijzigingen van die wet in het kader van het trekkertijbewijs (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 781, A).

Onderdeel A

De motorrijtuigcategorieën waarvoor rijbewijzen worden afgegeven zijn op grond van artikel 118 van de Wegenverkeerswet 1994 opgesomd in artikel 15 van het Reglement rijbewijzen. Door het opnemen van deze definitie in de WRM 1993 kan op een eenvoudigere manier worden verwezen naar die categorieën en daarmee beter worden aangesloten op de wettelijke regeling van de verschillende rijbewijscategorieën.

Onderdeel B

onder 1

onder a

Dit betreft de verbetering van een verwijzing.

onder b en c

Deze wijzigingen vloeien voort uit het voorstel om de maatregelen vakbekwaamheid (hoofdstuk V van de WRM 1993) te laten vervallen.

onder 2 en 3

Dit betreft de verbetering van verwijzingen.

Onderdeel C

Deze wijziging volgt uit het voorgestelde artikel 24a van de WRM 1993. Met deze wijziging krijgen de ambtenaren van de ILT ook toegang tot het register.

Onderdeel D

onder 1

Dit betreft de betere aansluiting op de wettelijke regeling van de verschillende rijbewijscategorieën. (Zie ook de toelichting bij artikel I, onderdeel A).

onder 2

onder a

Dit betreft de verbetering van verwijzingen en een betere aansluiting op de wettelijke regeling van de verschillende rijbewijscategorieën en van de verplichte nascholing voor beroepschauffeurs.

onder b

Het voorgestelde onderdeel e zondert de instructeur die nascholing geeft aan beroepschauffeurs in de zin van de richtlijn vakbekwaamheid bestuurders uit van de verplichting om een WRM-certificaat te hebben (zie ook paragraaf 3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting).

In artikel 151f van de Wegenverkeerswet 1994 is bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur eisen kunnen worden gesteld aan de nascholing van beroepschauffeurs. Die eisen zijn

neergelegd in hoofdstuk VIIa van het Reglement rijbewijzen en in de Regeling vakbekwaamheid bestuurders 2012.

Onderdeel E

Dit betreft de betere aansluiting op de wettelijke regeling van de verschillende rijbewijscategorieën (zie ook de toelichting bij artikel I, onderdeel A).

Onderdeel F

De voorgestelde wijzigingen betreffen het schrappen van de verwijzing naar het instructeursbewijs van voor 1 januari 2008, dergelijke bewijzen zijn er niet meer, en de betere aansluiting op de wettelijke regeling van de verschillende rijbewijscategorieën (zie ook de toelichting bij artikel I, onderdeel A).

Onderdeel G

De voorgestelde wijziging vloeit voort uit de verplichting voor de houder van een certificaat dat ongeldig is verklaard, dat certificaat in te leveren bij het instituut. Daarmee kan die houder niet voldoen aan de voorwaarde voor herintreding dat hij beschikt over een certificaat dat minder dan vijf jaar geleden zijn geldigheid heeft verloren. Daarnaast wordt geregeld dat rijinstructeurs waarvan het certificaat ongeldig is verklaard, niet direct kunnen starten met een herintrederstraject (zie ook paragraaf 4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). Tenslotte is de verwijzing naar het instructeursbewijs van voor 1 januari 2008 geschrapt, dergelijke bewijzen zijn er niet meer.

Onderdeel H

Dit betreft de betere aansluiting op de wettelijke regeling van de verschillende rijbewijscategorieën (zie ook de toelichting bij artikel I, onderdeel A).

Onderdeel I

onder 1 en 2

Deze wijzigingen betreffen de verplichting om een ongeldig geworden of verklaard certificaat terug te zenden aan het instituut (zie ook paragraaf 4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting).

onder 3

Deze wijziging vloeit voort uit het voorstel om de maatregelen vakbekwaamheid (hoofdstuk V van de WRM 1993) te laten vervallen.

Onderdeel J

onder 1

Onderdeel d, met betrekking tot de theoretische bijscholing, is overbodig gebleken. Indien niet wordt voldaan aan de theoretische bijscholingsplicht vervalt het certificaat aan het eind van de geldigheidsduur. Het wordt niet op die grond eerder ongeldig verklaard.

In paragraaf 4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is toegelicht dat zelfstandige maatregelen vakbekwaamheid geen toegevoegde waarde meer hebben. De voorgestelde toevoeging aan artikel 15, eerste lid, van de WRM 1993 regelt de ongeldigverklaring van het certificaat indien het rijbewijs ongeldig wordt verklaard.

onder 2

Deze voorgestelde wijziging betreft de ingangsdatum van de ongeldigverklaring van het certificaat. Zoals reeds toegelicht in paragraaf 2.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is het wenselijk die datum in geval van ongeldigverklaring als gevolg van het niet voldoen aan de bijscholingsverplichting na acht weken van kracht te laten worden. Voor ongeldigverklaring op een van andere gronden blijft de ingangsdatum zeven dagen na de bekendmaking.

Onderdelen K en L

Dit betreft de verbetering van verwijzingen.

Onderdeel M

In paragraaf 4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is toegelicht dat zelfstandige maatregelen vakbekwaamheid geen toegevoegde waarde meer hebben. Deze voorgestelde wijziging voorziet in het vervallen van die maatregelen.

Onderdeel N

Deze wijziging vloeit voort uit het voorgestelde artikel 24a van de WRM 1993. Op grond van artikel 24 van de WRM 1993 hebben opsporingsambtenaren de bevoegdheid om de certificaten van rijinstructeurs, docenten educatieve maatregelen gedrag en docenten scholing alcoholslotprogramma in te zien en om lesauto's te doen stilhouden om die certificaten in te kunnen zien. Met deze wijziging komt deze bevoegdheid ook toe aan de toezichthoudende ambtenaren van de ILT.

Onderdeel O

Het voorgestelde artikel 24a van de WRM 1993 geeft de Minister van IenM de bevoegdheid om toezichthoudende ambtenaren aan te wijzen (zie ook paragraaf 5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). Op basis van dat artikel zullen de ambtenaren van de ILT worden aangewezen.

Het voorgestelde artikel 24b van de WRM 1993 geeft de Minister van IenM de bevoegdheid om ter handhaving van die wet en de daarop gebaseerde bepalingen een last onder bestuursdwang op te leggen. Op grond van artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan de Minister in plaats daarvan ook een last onder dwangsom opleggen.

Onderdeel P

Deze wijziging vloeit voort uit het voorstel om de maatregelen vakbekwaamheid (hoofdstuk V van de WRM 1993) te laten vervallen.

Onderdeel Q

De derde categorie kent een maximum van € 8100,-. Dit komt overeen met de boetehoogte in geval van strafrechtelijke handhaving van de WRM 1993.

Onderdeel R

Instructeursbewijzen van voor 1 januari 2008 zijn er niet meer. De invorderingsbevoegdheid ten aanzien van dergelijke bewijzen is daarom niet meer nodig en kan worden geschrapt.

Artikel II

De genoemde wet is inmiddels uitgewerkt en kan worden ingetrokken.

Artikel III

De inwerkingtreedingsbepaling voldoet aan het stelsel van vaste verandermomenten. Dat bij inwerkingtreding per 1 januari 2016 mogelijk niet wordt voldaan aan de invoeringstermijn van twee maanden is niet bezwaarlijk omdat het betrokken bedrijfsleven gebaat is bij de wijzigingen. Later inwerkingtreding leidt tot onnodige kosten voor het bedrijfsleven, waarmee is voldaan aan een van de uitzonderingsgronden.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

mw. drs. M.H. Schultz van Haegen

CONCEPT 20 mei 2014