Sir Winston Churchilllaan 297
Postbus 5301
2280 HH Rijswijk ZH
Tel 088 227 77 00
www.cbr.nl

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Directoraat-Generaal Mobiliteit
t.a.v. mevrouw drs. R.W.C. Clabbers
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
-	CDS20180236	20 december 2018

Onderwerp: professionaliseren branche

Geachte mevrouw Clabbers,

In januari van dit jaar hebben wij u per brief geïnformeerd over onze visie op de aanbevelingen, die op het terrein van het CBR liggen, uit de aanbevelingendocumenten van de brancheorganisaties BOVAG, FAM en VRB. Het afgelopen jaar hebben wij deze aanbevelingen in nauwe samenwerking met de brancheorganisaties verder onderzocht en waar mogelijk uitgewerkt. Graag wil ik u hierover nader informeren.

Algemeen (juridisch) kader

Voordat ik inga op de individuele maatregelen, wil ik graag eerst een algemeen beeld schetsen van de juridische mogelijkheden (bevoegdheden) die het CBR heeft. Dit is namelijk bepalend voor de invulling die het CBR kan geven aan de verschillende maatregelen. Zoals u weet liggen de taken van het CBR vast in artikel 4aa van de Wegenverkeerswet. Het CBR mag geen aanvullende taken uitvoeren. Als bestuursorgaan moet het CBR zich houden aan het bestuursrecht. Dit houdt onder andere in dat het CBR zich moet houden aan de vereisten van de Algemene wet bestuursrecht en de beginselen van behoorlijk bestuur. Omdat de relatie tussen het CBR en de opleiders niet publiekrechtelijk geregeld is, sluit het CBR daarnaast privaatrechtelijke overeenkomsten met opleiders. Naast de wettelijke kaders, heeft het CBR ook een eigen beleidsruimte. Zo mag het CBR bijvoorbeeld eisen stellen aan de inschrijving van opleiders en het reserveren van examens. Een uitgebreidere beschrijving van het juridisch kader, treft u aan in bijlage 1.

Gezien bovenstaande is het CBR dus beperkt in zijn mogelijkheden om een bijdrage te leveren aan het professionaliseren van de rijschoolbranche. Wel willen we de mogelijkheden die er zijn ten volle benutten.

De maatregelen

Ontwikkelen van een opleidingssysteem voor rijopleiders voor opleiding van kandidaten op basis van 7-stappenplan branchepartijen, met alleen toegang voor opleiders die aan bepaalde kwaliteitscriteria voldoen

Voor de volledigheid schets ik hieronder nogmaals de zeven stappen:

a. Een getrapte opleiding;
b. Portfolio van de instructeur met een certificering die geaccepteerd wordt door het CBR;
c. Certificering door IBKI die tevens deel uitmaakt van het bijscholingstraject van de instructeur;
d. CBR faciliteert en accepteert portfolio van de leerling die onderdeel wordt van de examenuitslag;
e. Gecertificeerde rijscholen krijgen privileges;
f. CBR stelt "APK-controles" in bij gecertificeerde opleiders/instructeurs;
g. Portfolio van de leerling als een verplicht onderdeel van de rijopleiding.

Drie scenario's

In onze brief van januari (zie bijlage 2) hebben we al aangegeven dat het invoeren van het 7-stappenplan vraagt om aanpassing van wet- en regelgeving. In dat kader hebben we destijds met onze stakeholders drie mogelijke scenario's uitgewerkt voor het professionaliseren van de rijopleiding.

- Optimalisering
- Certificering
- Regulering

Met het scenario optimaliseren is het CBR nu ruim een jaar actief bezig. De social media campagne met rijbewijstips is daar een goed voorbeeld van. Tot nu toe heeft de social media campagne al ruim 1,1 miljoen bezoekers bereikt via Facebook en Instagram en trok de miniwebsite met rijbewijstips bijna 400.000 unieke bezoekers. Ook de nieuwe Rijschoolzoeker van het CBR en de campagne die gevoerd wordt via zoekmachine Google, bereikt veel relevante doelgroepen (onder andere jongeren en hun ouders). In 2019 breiden we de social media campagne daarom ook uit.

Samen met de brancheorganisaties hebben we ons het afgelopen jaar verdiept in het tweede scenario: certificering. Zo hebben we diverse gesprekken gevoerd met verschillende certificerende instanties en schemabeheerders (eigenaars van de certificering).

Advies Landsadvocaat

Om de juridische mogelijkheden en beperkingen van het 7-stappenplan voor het CBR verder te verkennen hebben we juridisch advies gevraagd aan de Landsadvocaat. De belangrijkste conclusies van de Landsadvocaat zijn:

- Het CBR heeft geen wettelijke (toezichthoudende) taak bij de (vrijwillige) certificering van opleiders voor het B-examen. Dit is anders bij de taak die het CBR heeft met betrekking tot het beoordelen van de vakbekwaamheid van bestuurders van goederen- en personenvervoer). In dat kader heeft het CBR de bevoegdheid om opleidingscentra en cursussen te erkennen en toezicht te houden op de kwaliteit van de opleiding van bestuurders van goederen- en personenvervoer. De basis hiervoor ligt in de Derde Europese Rijbewijsrichtlijn.
- Het CBR mag gecertificeerde opleiders geen voordelen geven. 'Voordelen' mogen alleen geboden worden als deze gerelateerd zijn aan een toezichtsmodel. Het CBR heeft echter geen wettelijke (toezichthoudende) taak bij de (vrijwillige) certificering van rijschoolhouders. De Landsadvocaat schetst in zijn advies daarnaast: *"Wij merken volledigheidshalve op dat, ook als het CBR wel een toezichthoudende taak zou hebben c.q. krijgen ten aanzien van opleiders, het bieden van "voordelen" alleen mogelijk is als die gerelateerd zijn aan dat toezicht. Certificering zou bijvoorbeeld kunnen leiden tot minder toezichtbezoeken of een verlichte verplichting voor het aanleveren van informatie aan de toezichthouder. Het bieden van bijvoorbeeld*

wachttijdenverkorting in verband met certificering ligt niet voor de hand nu dat geen link heeft met het toezichtproces, nog los van de vraag of dat een (al dan niet toelaatbare) verstoring van de markt betreft."

- Een portfolio / leerlingvolgsysteem tijdens de opleiding mag geen (onderdeel van het) examen vervangen. De Derde Europese Rijbewijsrichtlijn schrijft voor dat de examinator zijn oordeel dient te baseren op eigen waarneming. Ook schrijft de Derde Rijbewijsrichtlijn voor dat iemand die delen van het praktijkexamen toetst niet tegelijkertijd werkzaam mag zijn als commerciële rijinstructeur. Onderdelen van het examen kunnen dus niet uitbesteed worden aan opleiders. Daarnaast heeft het CBR geen wettelijke taken ten aanzien van de opleiding voor bestuurders.

Invulling aanbeveling
Binnen de huidige wet- en regelgeving kan het CBR dus weinig tot niets betekenen voor deze aanbeveling.

Uiteraard is het CBR wel bereid om vanuit zijn deskundigheid mee te denken bij gedragen certificeringsinitiatieven vanuit de branche. Daarnaast kunnen we op onze website feitelijk informeren omtrent gedragen certificeringen. Hierbij zullen we wel de nodige waarborgen in acht moeten nemen.

Gezien de adviezen van de Landsadvocaat én uw beleidsvoornemens in het Landelijk Actieplan Verkeersveiligheid willen we ons de komende periode focussen op het door ontwikkelen van het examen. Het examen stuurt de opleiding, op deze manier verwachten we een bijdrage te kunnen leveren aan het verbeteren van de kwaliteit van de rijopleiding. Separaat daaraan volgen we samen met u de ontwikkelingen richting de Vierde Europese rijbewijsrichtlijn.

In onze vorige brief hebben we bij deze maatregel geadviseerd een nieuw wetenschappelijk onderzoek uit te voeren om te bezien of er inmiddels aanwijzingen zijn voor een relatie tussen (regulering van) opleidingen en opleiders en de verkeersveiligheid. We zijn in gesprek met uw directie en de SWOV over een onderzoek naar nieuwe maatregelen voor de beginnende bestuurder, waarbij ook gekeken wordt naar de relatie met de opleiding en het examen. Dit sluit ook goed aan bij het Landelijke Actieplan Verkeersveiligheid. De uitkomsten hiervan kunnen wij meenemen in onze communicatie naar kandidaten.

Trajecten praktijkbegeleiding instructeurs IBKI en CBR integreren tot één traject, met RIS-traject als standaard
In september van dit jaar heeft IBKI gereageerd op de door de brancheorganisaties ingebrachte suggesties en voorstellen. In zijn reactie gaat IBKI ook in op deze aanbeveling. Na het uitbrengen van zijn reactie is er een aantal gesprekken met IBKI geweest over dit onderwerp. Gezamenlijk verkennen we de mogelijkheden. We verwachten u hierover in het tweede kwartaal inhoudelijk te kunnen informeren.

Onderzoeken of slagingspercentages CBR toe te wijzen zijn aan één persoon (instructeur) en of dit mee zou moeten wegen bij beoordeling praktijkbegeleiding
In onze brief van januari hebben wij al aangegeven twijfels te hebben bij de haalbaarheid van deze aanbeveling. We weten niet of de opleider die de kandidaat bij het examen begeleidt, ook de opleider is die de opleiding heeft verzorgd. Ook zijn er kandidaten, die van opleider / rijinstructeur wisselen, hetgeen een vertekend beeld geeft. Daarnaast zijn er instructeurs die als ZZP-er voor meerdere opleiders werken. We achten het onhaalbaar om hiervoor een (fraudebestendig) systeem te ontwikkelen.

Daar komt bij dat het slagingspercentage van verschillende factoren afhankelijk is. Hoe minder examens een opleider / instructeur bijvoorbeeld afneemt, hoe lager de betrouwbaarheid van het slagingspercentage.

We hebben hier de afgelopen maanden ook een aantal maal met uw ministerie over gesproken en Minister van Nieuwenhuizen heeft de Tweede Kamer desgevraagd ook aangegeven dat het erg lastig is om betrouwbare gegevens te presenteren. Vooralsnog lijkt dit te veel in te grijpen op de rijschoolbranche en de vrijheid van onderwijs. Het CBR beschouwt deze aanbeveling daarom voor nu als afgehandeld. Uiteraard zijn wij altijd bereid om hier, als daar aanleiding toe is, opnieuw naar te kijken.

Koppeling maken tussen bestanden van controlerende overheidsinstanties
Het CBR deelt het vermoeden van strafbare feiten met de politie. Ook met de Belastingdienst wisselt het CBR gegevens uit. Daarnaast gaan wij met ILT in gesprek over welke informatie het CBR de inspecteurs kan verstrekken, als de wetswijziging WRM geïmplementeerd is. Met IBKI heeft het CBR binnenkort een afspraak om te bezien wat we voor elkaar kunnen betekenen. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de mogelijkheden voor het CBR om, binnen de huidige wet- en regelgeving, gegevens te delen met andere organisaties, dan de organisaties waarmee we al gegevens delen, beperkt zijn.

Bevoegdheden bij CBR voor effectief sanctiebeleid ten opzichte van frauderende, bedreigende of marktverstorende partijen.
Zoals ik in mijn brief van januari ook al aangaf ziet het CBR in eerste instantie meer in een effectiever sanctiebeleid dan in meer bevoegdheden voor het CBR. Daarbij moet wel worden opgemerkt, dat het CBR niet op alle vormen van ongewenst gedrag invloed heeft en dat aanvullende bevoegdheden, of aanvullende handhaving door andere partijen zoals IBKI, ACM, AP eveneens van directe toegevoegde waarde kunnen zijn. Het ongewenste gedrag van opleiders (bedrijf), instructeurs en ook kandidaten raakt meerdere partijen / terreinen. Criminele activiteiten van opleiders zijn bijvoorbeeld voor heel Nederland schadelijk. Misleidende websites raken de consumentenbescherming. Het CBR wordt als bedrijf maar ook als werkgever geraakt door sommige vormen van ongewenst gedrag, zoals overbelasting van het reserveringssysteem en fysiek geweld op de examenlocaties. Daarnaast kan het ongewenste gedrag ook gevolgen hebben voor de verkeersveiligheid, bijvoorbeeld als kandidaten te vroeg en daarmee niet goed voorbereid op praktijkexamen komen. Tot slot kan het ongewenste gedrag van de individuele instructeur ook nadelig zijn voor de hele beroepsgroep, bijvoorbeeld als het gaat om de gevolgen voor het imago van de rijschoolbranche of marktverstorende activiteiten.

Invoeren diverse maatregelen
Het CBR heeft diverse maatregelen, die bijdragen aan het verminderen van ongewenst gedrag, samen met de brancheorganisaties geïnventariseerd en beoordeeld. Dit heeft geresulteerd in een combinatie van maatregelen, die op korte termijn het meest haalbaar en effectief lijken. Deze maatregelen hebben we laten toetsen door de Landsadvocaat; deze geeft aan dat we ze in kunnen voeren binnen de huidige wet- en regelgeving. Daarbij moeten we wel rekening houden met het juridisch kader waarbinnen het CBR opereert.

Onderstaande maatregelen willen we invoeren.
1. Invoeren Recaptcha (ingevoerd per oktober 2018)
2. Toelatingseisen inschrijven opleiders aanscherpen (geplande invoering februari 2019)
3. Aanscherpen sanctiereglement: Aanpassen Vademecum/ Acceptable Use Policy (AUP) en Sanctiereglement (geplande invoering februari 2019)
4. Pilot machtigen opleider bij B theorie (geplande invoering tweede kwartaal 2019)

Afhankelijk van het effect van deze maatregelen, worden de overige maatregelen voor de middellange en lange termijn wel of niet verder uitgewerkt en opgepakt. Mogelijk komen er dus nog aanvullende maatregelen. Hierbij wil ik wel opmerken, dat CBR een bijdrage kan leveren aan het voorkomen van ongewenst gedrag, maar dat het nooit (volledig) kan worden voorkomen. En de oplossing voor het voorkomen van de ene vorm van ongewenst gedrag, roept vaak helaas weer nieuwe vormen van ongewenst gedrag op. De invoering van het quotum voor de theorie-examens was bijvoorbeeld bedoeld voor een gelijkmatiger speelveld. Vervolgens schrijven opleiders zich meerdere keren bij het CBR in, om een hoger quotum te krijgen.

Invoeren Recaptcha
Opleiders gebruiken zogeheten bots voor het automatisch zoeken naar examencapaciteit. Daarmee worden de CBR systemen overbelast en ontstaat er een ongelijk speelveld voor opleiders. Met Recaptcha kunnen zogeheten bots worden uitgezet. Recaptcha is in oktober van dit jaar ingevoerd. Helaas zijn er diverse programma's op de markt beschikbaar, waar Recaptcha mee kan worden omzeild, waardoor bots nog steeds toegang kunnen krijgen tot het systeem. De inzet van Recaptcha heeft daardoor nog niet tot het gewenste structurele resultaat geleid. We onderzoeken momenteel welke technische en juridische mogelijkheden er zijn, rekening houdend met nut en noodzaak.

Toelatingseisen inschrijven opleiders aanscherpen
Het CBR sluit met opleiders privaatrechtelijke overeenkomsten. Deze inschrijfovereenkomst bevat de voorwaarden van de onderlinge samenwerking tussen het CBR en de opleider. We willen de toelatingseisen aanscherpen. Momenteel schrijft het CBR elke opleider, die een verzoek tot inschrijving doet via een inschrijfformulier, in als deze voldoet aan de formele eisen; een volledig ingevuld formulier, met onder andere KvK-nummer en een kopie van de WRM-pas. Voorwaarden omtrent het aantal inschrijvingen per KvK-nummer zijn door het CBR niet formeel vastgelegd. Dit heeft er inmiddels toe geleid dat er diverse opleiders zijn die bij het CBR meerdere inschrijvingen per opleider hebben op basis van 1 KvK-inschrijving. Meerdere inschrijvingen worden nu ingezet om slagingspercentages te beïnvloeden (bij praktijkexamens), het quotum op het kopen van examencapaciteit te omzeilen (bij theorie-examens) en meer accounts voor TOP bevragingen te verkrijgen (ongelijk speelveld in het verkrijgen van examencapaciteit).

Per 1 februari 2019 mag een nieuwe inschrijving in principe niet overeenkomen met een al bestaande inschrijving. Dit controleert het CBR op verschillende onderdelen, zoals het KvK vestigingsnummer, de SBI-code, het vestigingsadres en de naam van de opleider. Het is aan het CBR om een inschrijving te beoordelen op deze onderdelen en wel of niet tot inschrijving over te gaan. Er komt een overgangsregeling voor opleiders, die momenteel nog meerdere inschrijvingen hebben. Het invoeren van deze maatregel draagt bij aan een gelijk speelveld voor opleiders, meer transparantie naar de consument en een duidelijkere relatie tussen de opleider en het CBR. Hiermee zal naar verwachting een groot deel van de spookrijscholen, waar de heer Laçin in zijn motie van 21 november 2018 (34182-22) over spreekt verdwijnen. Tevens moet dit beleid er toe leiden dat andere maatregelen om ongewenst gedrag tegen te gaan, zoals het sanctiebeleid, effectiever zijn.

Aanscherpen sanctiereglement
Naast de eerdergenoemde inschrijfovereenkomst en het vademecum waar eisen in staan waar opleiders zich aan moeten houden, beschikt het CBR ook over huisregels en een sanctiereglement. De huisregels en het sanctiereglement gelden voor iedereen die zich op onze terreinen bevindt.

De huidige tekst in het vademecum en het huidige sanctiereglement bieden onvoldoende basis om effectief te handhaven. Het vademecum biedt alleen regels omtrent het gebruik van applicaties van het CBR, zoals TOP-internet (Acceptable Use Policy). De huisregels en het sanctiereglement zijn gelijk voor zowel de kandidaat als de opleider. Deze zijn niet opgenomen in het vademecum en niet toegesneden op de specifieke situatie van de opleider, hetgeen wel wenselijk zou zijn.

In de gewenste situatie bevat het vademecum alle gedragsregels voor de opleider. Hiertoe zal het vademecum worden uitgebreid met een paragraaf 'Gedragsregels' en een aangepast sanctiereglement. Verder zal het sanctiereglement worden uitgebreid met specifieke gedragingen van de opleider die invloed hebben op de veiligheid van werknemers en de werkprocessen van het CBR. Het gaat hierbij zowel om fysieke gedragingen als om gedragingen met betrekking tot het digitale reserveringssysteem en welke sancties dan gelden.

Pilot machtigen B theorie
Voordat een opleider in het CBR-reserveringssysteem een B-praktijkexamen kan reserveren voor een kandidaat, moet hij daarvoor eerst door zijn kandidaat zijn gemachtigd. Machtigen houdt in dat een kandidaat via MijnCBR zijn opleider toestemming geeft om voor hem een examen te reserveren. Zonder deze toestemming kan de opleider geen examen reserveren. We willen dit ook in gaan voeren voor het B-theorie-examen. Het voordeel hiervan is dat de kandidaat zelf de regie heeft, wie er over zijn persoonsgegevens beschikt. Kandidaten kunnen niet meer onbewust via een reserveringswebsite, waarvan ze denken dat deze van het CBR is, een theorie-examen reserveren. De opleider, die achter de reserveringssite zit, moet immers eerst gemachtigd worden. Daarnaast draagt dit bij aan het voorkomen van oneigenlijk gebruik van persoonsgegevens door opleiders. Opleiders kunnen niet meer via het account van een andere opleider, zonder dat de kandidaat dit weet, een examen aanvragen.

Het machtigen voor het B-theorie-examen willen we als pilot van 9 maanden invoeren. Na afloop van de pilot vindt er een evaluatie plaats. Afhankelijk van de uitkomsten wordt bepaald of en in welke vorm machtigen voor de andere CBR-examencategorieën wordt ingevoerd. Mocht het invoeren van machtigen niet het gewenste effect hebben, dan kan ook samen met de brancheorganisaties worden onderzocht of het bijvoorbeeld wenselijk is om alleen kandidaten nog theorie-examens te laten reserveren. Dit vraagt echter wel om een aanpassing van de Wegenverkeerswet, gezien de wettelijke taken van het CBR.

Vervolg
Communicatie over bovengenoemde maatregelen staat gepland vanaf medio januari 2019.

Het effect van het invoeren van alle maatregelen zullen we nauwlettend monitoren.

Vervolg
Graag gaan wij op korte termijn met u in gesprek over het vervolg.

Met vriendelijke groet,

mevrouw drs. P.J. Delsing,
algemeen directeur

Een afschrift van deze brief plaatsen wij op cbr.nl

Bijlage 1: Juridisch kader

- Het CBR is een publiekrechtelijk zelfstandig juridisch bestuursorgaan ingesteld op grond van artikel 4z Wegenverkeerswet 1994 (hierna: WVW). Het CBR voert overheidstaken uit op het gebied van de verkeersveiligheid. In artikel 4aa van de WVW is omschreven met welke taken het CBR in dit kader is belast. Bij de uitvoering van deze taken neemt het CBR vastgestelde ministeriële regelingen en beleidsregels in acht. Er is hierbij sprake van een limitatieve ofwel uitputtende opsomming. Dit houdt in dat er geen uitbreiding mogelijk is van deze taken, tenzij door de wetgever toegevoegd.
- Omdat het CBR een bestuursorgaan is, is het bestuursrecht van toepassing op het handelen van het CBR. Dit brengt met zich mee dat het CBR zich bij de uitvoering van zijn taken onder meer zal moeten houden aan de vereisten van de Algemene wet bestuursrecht en de beginselen van behoorlijk bestuur.
- Een bestuursorgaan kan ook handelen als privaatrechtelijke partij. Dit gebeurt onder andere als het CBR overeenkomsten aangaat. Het CBR sluit met opleiders een overeenkomst. Deze inschrijfovereenkomst bepaalt de voorwaarden van de onderlinge samenwerking tussen het CBR en de opleider. Hierbij wordt onder meer het gebruik van het digitale (examenreserverings)systeem, TOP-internet geheten, geregeld. Het CBR heeft als wettelijke taak het in stand houden en beheren van een systeem waarmee opleiders examens kunnen reserveren. Opleiders moeten zich houden aan de voorwaarden uit de inschrijfovereenkomst en het bijbehorende vademecum. Het vademecum geeft op detailniveau algemene voorwaarden bij de inschrijfovereenkomst. Onderdeel van dit vademecum vormt de Acceptable Use Policy waarmee geregeld wordt hoe opleiders het digitale reserveringssysteem (TOP-internet) dienen te gebruiken. Daarnaast beschikt het CBR over huisregels en een sanctiereglement. Voor zover het CBR handelt als private partij zal er tevens moeten worden voldaan aan de toepasselijke wet –en regelgeving zoals bijvoorbeeld het Burgerlijk wetboek.