

Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
de heer M.G.J. Harbers
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Uw kenmerk Ons kenmerk
- CDS20220162/BWI/PVE

Datum
20 juni 2022

Doorkiesnummer In behandeling bij E-mail
088 227 60 03 Directie

Onderwerp: Stand van de uitvoering – knelpuntenbrief CBR

Geachte heer Harbers,

In de overheidsbrede werkagenda voor de publieke dienstverlening 'Werk aan Uitvoering' is opgenomen dat de uitvoering meer in de schijnwerpers moet komen te staan. Onbekend maakt immers onbemind. Als gevolg daarvan wordt in 2022 een Staat van de Uitvoering opgesteld om een overheidsbreed en trendmatig beeld van de stand van zaken van de uitvoering te schetsen. Hierbij staan goede voorbeelden centraal, maar wordt ook gefocust op de slepende problematiek voorbij de waan van de dag. De standen van de uitvoering van de diverse uitvoeringsorganisaties, die inzicht geven in de knelpunten en dilemma's waar de professionals in de uitvoering mee worstelen, vormen hiervoor de basis. In deze brief informeren wij u over de stand van de uitvoering van het CBR.

Het CBR in 2022

Al 95 jaar levert het CBR een bijdrage aan de verkeersveiligheid in Nederland. In de loop van de jaren zijn zowel het instituut als de taken die worden uitgevoerd getransformeerd. Van een privaatrechtelijke stichting bij de oprichting naar inmiddels een tariefgestuurd zelfstandig bestuursorgaan belast met het beoordelen van de rijvaardigheid en medische rijgeschiktheid van bestuurders en de vakbekwaamheid van professionals in transport en logistiek. De omvang en reikwijdte van de taken zijn relatief onbekend. Jaarlijks neemt het CBR zo'n 1,5 miljoen theorie-examens, praktijkexamens en toetsen af verspreid over 54 locaties door geheel Nederland. Dit zijn de bekende examens voor onder andere de personenauto, motor, bus en vrachtwagen, maar ook de minder bekende examens voor de recreatievaart, binnenvaart of luchtvaart. In totaal gaat het om meer dan 200 verschillende (deel)examens en toetsen.

Daarnaast beoordeelt het CBR jaarlijks de medische rijgeschiktheid van meer dan 700.000 bestuurders en legt het CBR jaarlijks aan 23.000 bestuurders cursussen of onderzoeken op omdat zij bij het CBR zijn gemeld door de politie. Bijvoorbeeld naar aanleiding van gevaarlijk rijgedrag of het gebruik van alcohol in het verkeer. Verder houdt het CBR ook toezicht op de nascholingscursussen en praktijktoetsen voor beroepschauffeurs op de vrachtauto en bus die worden uitgevoerd door opleiders. Het CBR levert met deze inspanningen een belangrijke bijdrage aan de verkeersveiligheid in Nederland. Dat heeft een grote maatschappelijke waarde en is daarmee een verantwoordelijkheid die het CBR zeer serieus neemt.

Onderdeel van een breder eco-systeem

Het CBR draagt deze verantwoordelijkheid niet alleen. In de uitvoering van taken opereert het CBR in een (complexe) sector waar meerdere overheidspartijen en commerciële partijen naast het CBR een belangrijke rol spelen om te zorgen dat bestuurders veilig deelnemen aan het verkeer. Het functioneren van al deze partijen heeft, zoals in ieder 'ecosysteem', invloed op elkaar. Knelpunten en dilemma's in de uitvoering kunnen daarom niet los worden gezien van het bredere speelveld waarin deze uitvoering plaatsvindt.

Zo is de examinering van bestuurders vanzelfsprekend sterk gelinkt aan de opleiding van bestuurders. In dat licht is het recente advies van Emile Roemer met betrekking tot de verbetering van de kwaliteit van de autorijtscholenbranche van groot belang. Mistanden in de branche hebben namelijk ook hun weerslag op de prestaties van en de beeldvorming over het CBR. Het oplossen van knelpunten vraagt dan ook om de gezamenlijk actie van meer dan 8.000 rijtscholen, theorie-opleiders, uitgevers en het CBR.

Daarnaast geldt ook bij de beoordeling van de medische rijgeschiktheid en bij het opleggen van bestuursrechtelijke maatregelen dat het CBR onderdeel is van een keten die uit meerdere partners bestaat. Denk aan keuringsartsen, medisch specialisten, politie, OM etc. Ook hier geldt dat in veel gevallen voor het oplossen van knelpunten in de uitvoering de inzet van meerdere ketenpartners is vereist.

Van uitvoerder naar publieke dienstverlener

De afgelopen jaren heeft de overheidsbrede publieke dienstverlening, inclusief het CBR, veelvuldig in de belangstelling gestaan. En niet altijd op een positieve manier. De reputatie van de publieke dienstverlening heeft daardoor aanzienlijke schade opgelopen. Dit vraagt om een betere dienstverlening aan burgers, een betere uitvoering van beleid en om herstel van vertrouwen. Een betere samenwerking binnen de driehoek (publieke dienstverlening, departement en politiek) waarbij ieder vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheid een constructieve bijdrage levert, is daarbij essentieel.

Het CBR realiseert zich dat dit ook verbetering en actie vraagt bij het CBR zelf. In de nieuwe Strategische Koers 2026 is dan ook geformuleerd welke stappen het CBR wil en moet zetten om hieraan bij te dragen. De overkoepelende beweging die het CBR de komende jaar wil maken is de transitie van uitvoerder naar publieke dienstverlener. Deze transitie betekent enerzijds dat de klantbehoefte en het klantbelang het uitgangspunt vormen voor de inrichting van de dienstverlening (binnen de kaders van wet- en regelgeving). Anderzijds betekent een positie als publieke dienstverlener dat het CBR een grotere rol wil gaan spelen op het terrein van de verkeersveiligheid en de eigen kennis, expertise en data nadrukkelijker in wil zetten om pro-actief een bijdrage te leveren aan de vorming en doorontwikkeling van beleid. Randvoorwaardelijk voor het maken van de transitie naar de positie van publieke dienstverlener is het verstevigen van de fundamenten van de organisatie, waaronder het vakmanschap van onze professionals, ons leiderschap en een toekomstbestendig IV-landschap.

Uitdagingen, knelpunten en dilemma's

De realisatie van de verbeteringen binnen de eigen organisatie vragen de komende jaren veel aandacht. Tegelijkertijd ervaart het CBR in de uitvoering van haar taken, knelpunten en uitdagingen die zij niet alleen kan oplossen. Deels betreffen dit de overheidsbrede thema's die in het traject 'Werk aan Uitvoering' reeds uitvoerig zijn beschreven en die wij in deze brief verder grotendeels buiten beschouwing laten.

Voor deze brief hebben wij ervoor gekozen om de knelpunten, uitdagingen en dilemma's die het CBR ervaart, op een meer praktisch niveau te beschrijven en deze te groeperen rond drie thema's:

1. De burger of professional in de knel: waar worden burgers of professionals (onevenredig) geraakt door de strikte naleving van wet- en regelgeving?
2. Het functioneren van de driehoek: knelpunten als gevolg van de relatie, samenwerking en rollen van politiek, beleid en uitvoering;
3. Dat is niet de bedoeling: knelpunten als gevolg van kaderstellende wet- en regelgeving die leidt tot dienstverlening die niet in lijn is met het beoogde doel van de wet- en regelgeving en de gedachte achter de wetgeving.

1. De burger of professional in de knel

Binnen de dienstverlening van het CBR is het risico dat burgers of professionals in de knel komen door de strikte naleving van wet- en regelgeving het grootst binnen het domein van de beoordeling van de (medische) rijgeschiktheid. Alhoewel bij de examendienstverlening de teleurstelling groot kan zijn als een examen niet gehaald wordt, zijn er mogelijkheden voor herkansing en kan (vrijwel) iedereen met de juiste voorbereiding een examen halen.

Besluiten binnen het domein van de beoordeling van de rijgeschiktheid kunnen een veel grotere impact hebben op een mensenleven. Denk bijvoorbeeld aan het besluit dat iemand ongeschikt is om aan het verkeer deel te nemen of een rijbewijs dat ongeldig wordt verklaard. Dit kan mensen beperken in hun zelfstandigheid of uitsluiten van het uitoefenen van hun beroep. Ook de kosten die de burger of professional moet maken om het rijbewijs opnieuw te behalen of te behouden kunnen soms flink oplopen. Dan gaat het bijvoorbeeld om kosten voor (medische) onderzoeken, opleggingskosten bij een bestuursrechtelijke maatregel of de kosten voor cursussen zoals 'alcohol en verkeer'.

De impact kan groot zijn, maar het is de consequentie van het afwegen van belangen: het individuele belang van de burger of professional afgezet tegen het collectieve belang van de verkeersveiligheid. In veel gevallen betekent dit dat het besluit hardvochtig is, maar wel in het belang van de verkeersveiligheid. Denk bijvoorbeeld aan een beroepschauffeur bij wie is vastgesteld dat deze een afhankelijkheid van alcohol heeft en daardoor het rijbewijs verliest en zijn beroep niet meer kan uitoefenen. Of een senior die geen verklaring van geschiktheid ontvangt omdat dementie is vastgesteld. Voor de grondslag van deze besluiten is strikte wet- en regelgeving juist van belang. Het is onwenselijk als daar een individuele belangenafweging moet worden gemaakt. In de optiek van het CBR wordt dat te vaak verward met het toepassen van de menselijke maat of maatwerk.

Maatwerk past het CBR toe in de wijze waarop besluiten tot uitvoer worden gebracht. Een burger die een educatieve maatregel krijgt opgelegd maar moeite heeft om de kosten daarvoor te kunnen betalen helpen we bijvoorbeeld met het treffen van een betalingsregeling. Iemand die een medisch onderzoek krijgt opgelegd, maar overweegt af te zien van het rijbewijs bieden we sinds een aantal jaren de mogelijkheid om dat te doen en daarmee te voorkomen dat er opleggingskosten in rekening worden gebracht. En bij bezwaren op besluiten passen we de principes van 'prettig contact met de overheid toe' en proberen we altijd eerst telefonisch in contact te treden met de persoon in kwestie.

Het CBR is van mening dat echte knelpunten in (de toepassing van) wet- en regelgeving waardoor de burger onevenredig hard geraakt wordt relatief beperkt zijn. In deze brief willen wij er drie noemen.

1.1. De opleggingskosten bij het onderzoek naar de medische geschiktheid

Wanneer een bestuurder gevaarlijk rijgedrag heeft vertoond of met teveel alcohol of drugs achter het stuur heeft plaatsgenomen, kan de politie hiervan een mededeling doen bij het CBR. Het CBR kan vervolgens diverse bestuursrechtelijke maatregelen opleggen. In het geval dat de politie twijfelt aan de medische geschiktheid van iemand om een voertuig te besturen, kan zij daarvoor eveneens een mededeling bij het CBR doen. Het CBR beoordeelt vervolgens of iemand mee moet werken aan een medisch onderzoek. Ook dit is een bestuursrechtelijke maatregel en medewerking is verplicht. De burger betaalt de opleggingskosten aan het CBR (EUR 433,-) en de kosten van het onderzoek rechtstreeks aan de specialist.

In de optiek van het CBR knelt hier de wetgeving en worden burgers die een medisch onderzoek opgelegd krijgen in een groot aantal gevallen onevenredig zwaar geraakt. Waar bij het overmatig gebruik van alcohol of drugs of bij roekeloos rijgedrag de eigen verantwoordelijkheid van de bestuurder evident is, is dat bij twijfel aan de medische geschiktheid veel minder het geval. Vaak zijn burgers zich er niet van bewust dat hun medische toestand is verslechterd of dusdanig is dat dit een gevaar kan zijn voor de verkeersveiligheid. De rechtvaardiging van de afweging om een mededeling uit te brengen op verdenking van een medische achteruitgang maakt dit extra complex. Wanneer een bestuurder van middelbare leeftijd tegen een paaltje op een vluchtheuvel rijdt, wordt dit al snel afgedaan als 'niet opletten'. Dit leidt daarmee meestal niet tot bestuursrechtelijke consequenties. Als hetzelfde een senior overkomt, kan dit wel leiden tot een verdenking op een medische aandoening en wordt de bestuurder met onevenredig hoge kosten opgezadeld.

Ook vanuit het departement werd er in het verleden (voor 2014) op die manier naar gekeken en werden, in afwijking van de tariefsturing, de kosten voor het opleggen van een medische onderzoek vergoed door het departement. Vanuit het oogpunt van kostenbesparing is echter destijds het besluit genomen om de vergoeding terug te brengen en enkel de kosten die het CBR maakt voor het nemen van het besluit te vergoeden en de opleggingskosten en de kosten voor het medisch onderzoek bij de burger te laten vallen.

1.2. Het rijvaardigheidsonderzoek voor de beginnende bestuurder (ROBB)

Iedereen die een eerste rijbewijs haalt, is een beginnend bestuurder en krijgt een rijbewijs met een specifiek puntensysteem (de beginnersregeling). Afhankelijk van leeftijd en type rijbewijs is deze regeling 5 tot 7 jaar van toepassing. Begaat iemand in die periode twee onherroepelijke verkeersovertredingen zoals te snel rijden of bumperkleven dan wordt het rijbewijs ingenomen en legt het CBR een rijvaardigheidsonderzoek op. Tijdens dit onderzoek wordt gekeken of iemand nog over voldoende vaardigheden beschikt om op een veilige manier aan het verkeer deel te nemen. Is dat het geval, dan legt het CBR conform de wet- en regelgeving nog een Educatieve Maatregel Gedrag en Verkeer (EMG) op. De totale kosten voor de burger komen hierdoor op ruim 2.000 euro.

In de praktijk blijkt dat nagenoeg alle beginnende bestuurders geschikt uit het huidige rijvaardigheidsonderzoek komen en vrijwel allemaal een EMG krijgen opgelegd. De geconstateerde overtredingen zijn dus niet zozeer het gevolg van een probleem met de rijvaardigheid, wat voor de hand ligt omdat hun rijvaardigheid bij het behalen van het rijbewijs al is aangetoond, maar wijzen op een gedragsprobleem. Het CBR is van mening dat het opleggen van het rijvaardigheidsonderzoek geen toegevoegde waarde biedt en daarmee de burger met onnodige kosten opzadelt.

Ook het departement is zich bewust van dit knelpunt en hierover wordt reeds overleg gevoerd om in kaart te brengen op welke wijze een en ander meer proportioneel kan. Het schrappen van het rijvaardigheidsonderzoek en direct een EMG, of in de nabije toekomst een lichte EMG, opleggen is daarbij een mogelijk passende optie.

1.3. Het verhogen van de risicogestuurdheid en proportionaliteit bij het beoordelen van de medische rijgeschiktheid

Een doorlopend aandachtspunt zijn de regelgeving en de (interne) richtlijnen bij het beoordelen van de medische rijgeschiktheid. Op basis van de ingevulde Gezondheidsverklaring en eventueel het verslag van de keuringsarts besluit het CBR om iemand geschikt te verklaren, door te verwijzen voor nader onderzoek en/of een rijtest op te leggen. De medische wetenschap is voortdurend in ontwikkeling en ziektebeelden die twee decennia geleden tot gevolg hadden dat iemand ongeschikt werd verklaard kunnen inmiddels dusdanig goed behandeld worden dat een minder streng regime van toepassing kan zijn. Dit vraagt van het CBR om continu te monitoren waar aanpassingen gewenst zijn en daar aandacht voor te vragen. Hiermee wordt het stelsel risicogestuurd en is de (financiële en administratieve) belasting voor de burger verminderd. Op dit moment zijn er geen directe ziektebeelden waar het CBR aandacht voor vraagt, maar is het een onderwerp dat continu gemonitord wordt.

Voorbeeld: de verplichte rijtest voor mensen met ADHD, ADD of ASS

Tot medio 2021 was voor examenkandidaten met ADHD, ADD of ASS, naast het onderzoek door een psychiater, de rijtest een verplicht onderdeel van de beoordeling van de rijgeschiktheid. In het overgrote deel van de gevallen bleken kandidaten geschikt uit de rijtest te komen. De Gezondheidsraad is vervolgens gevraagd naar de nut en noodzaak van de verplichte rijtest te kijken. Op basis van het advies van de Gezondheidsraad is de regelgeving aangepast en wordt nu alleen nog een rijtest opgelegd als het rapport van de psychiater daar aanleiding toe geeft. Het aantal rijtesten voor deze groep kandidaten is daarmee fors afgenomen.

2. Het functioneren van de driehoek

Naast een (beperkt) aantal directe knelpunten in wet- en regelgeving constateert het CBR aandachtspunten in het functioneren van de driehoek. Dit heeft niet direct impact op de burger of professional, maar leidt wel tot suboptimale besluitvorming, trajecten die langer duren dan wenselijk is en als gevolg daarvan schade aan de beeldvorming van en het vertrouwen in overheidsorganisaties.

2.1. Behoefte aan meer dialoog met de Kamer

Een betere samenwerking in de driehoek politiek, beleid en uitvoering is essentieel om te komen tot betere beleidsvorming en een verbeterde dienstverlening aan burgers. Dit vraagt om meer dialoog in de driehoek, zowel tijdens de voorbereiding als tijdens de uitvoering van beleid, om de dilemma's en mogelijke oplossingsrichtingen te bespreken. Maar ook om de implicaties en (on)mogelijkheden van keuzes voor de uitvoering nader toe te lichten. Daarbij is het van belang dat alle partijen zich concentreren op hun eigen rol en verantwoordelijkheid: de politiek met meer focus op het WAT, de uitvoering met meer focus op het HOE.

De noodzaak en behoefte tot meer dialoog blijkt uit ervaring groter wanneer de uitvoering van beleid tot problemen leidt, met media-aandacht tot gevolg. Recente voorbeelden voor het CBR zijn de problematiek rond de beoordeling van de medische rijgeschiktheid waarbij burgers lang op het besluit van het CBR moesten wachten, en de opgelopen reserveringstermijnen voor de praktijkexamens als gevolg van de coronapandemie waardoor de examendienstverlening noodgedwongen ruim vijf maanden stil lag.

Een effectief instrument in dergelijke gevallen is de technische briefing om de Kamer beter en dieper te informeren over de oorzaken van de problemen, de voorgestelde oplossingen en de overwegingen om niet te kiezen voor bepaalde oplossingen die op het eerste oog voor de hand lijken te liggen. Ondanks de aandacht in media, maatschappij en politiek voor de publieke dienstverlening in de afgelopen jaren, ervaart het CBR dat de interesse voor een dergelijke

technische briefing of een werkbezoek aan het CBR zeer beperkt is. In de afgelopen jaren zijn meerdere pogingen gedaan en is het slechts eenmaal tot een briefing gekomen met een zeer beperkt aantal Kamerleden.

Voorbeeld: het inkorten van het praktijkexamen met 5 minuten

Na de tweede lockdown in verband met Covid-19 heeft het CBR in maart 2021 een plan van aanpak opgesteld met maatregelen om de gemiste examens tijdens de twee lockdowns (bijna 700.000 examens en toetsen in totaal) zo spoedig mogelijk in te halen en de opgelopen reserveringstermijnen eveneens zo spoedig mogelijk weer binnen de afgesproken kpi te brengen. Het plan is gedeeld met het departement en vervolgens voorafgaand aan een Commissiedebat over het CBR aan de Kamer gestuurd. In de aanloop naar het commissiedebat is de vaste Kamercommissie meerdere keren een technische briefing door het CBR aangeboden over het plan van aanpak en de voorgestelde maatregelen. Daar was echter onvoldoende interesse voor. Tijdens het commissiedebat werden vervolgens voorstellen gedaan door Kamerleden waaronder het inkorten van het examen met 5 minuten. Daarmee zou er bij het CBR ruimte gecreëerd worden om elke dag extra examens af te nemen.

Het inkorten van het examen was voorafgaand bij het opstellen van het plan afgewogen door het CBR (inclusief meer dan 50 andere mogelijke maatregelen) en als onuitvoerbaar geclassificeerd. Het huidige examen is al dusdanig krap in tijd dat het wettelijke minimum van 35 minuten rijtijd voor een examen al nauwelijks gehaald wordt (gegeven alle onderdelen die in het examen aan bod moeten komen). Tijdens een technische briefing had het CBR dit toe kunnen lichten waarmee vragen of voorstellen voorkomen hadden kunnen worden.

2.2. Een uitvoeringstoets of impactanalyse op moties en amendementen

Nieuw beleid en wet- en regelgeving wordt vaak op basis van principiële (politieke) argumenten ontworpen. De maatschappelijke impact en de uitvoerbaarheid staan helaas niet altijd op het netvlies tijdens de ontwerpfase. Een relatief recent voorbeeld is de invoering van het alcoholslotprogramma, waar te weinig rekening was gehouden met de uitvoerbaarheid waardoor burgers onbedoeld hard zijn geraakt. Mede door het onderzoek van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties en het traject 'Werk aan Uitvoering' is een verandering waarneembaar waarbij steeds vaker de uitvoerbaarheid in ogenschouw wordt genomen. Als uitgangspunt moet gelden dat als iets door de uitvoering middels een uitvoeringstoets als niet uitvoerbaar wordt bestempeld, dit dan ook niet gebeurt. Een tweede uitgangspunt moet zijn dat de uitvoering alternatieven kan aandragen hoe het beoogde doel (grotendeels) wel gerealiseerd kan worden. Het CBR constateert dat deze werkwijze al feitelijk grotendeels plaatsvindt in de samenwerking met IenW.

Tegelijkertijd ziet het CBR ruimte voor verbetering bij met name moties en amendementen. In de politiek worden vaak op het laatste moment amendementen of moties op wet- en regelgeving ingediend en aangenomen. De uitvoerbaarheid van deze amendementen of moties wordt zelden getoetst, terwijl een motie of amendement een grote impact kan hebben op de uitvoering van die wetgeving. Hierdoor gebeurt het alsnog dat initieel gewogen en gedragen wet- en regelgeving wordt aangepast en in de praktijk niet meer goed uitvoerbaar is. Dit leidt niet alleen tot vertraging en frustratie bij de uitvoering, maar ook tot de situatie dat de uitvoering geen recht kan doen aan het beoogde doel van de wet- en regelgeving. Dit heeft direct effect op de dienstverlening die het CBR aan de burger kan bieden. Dit kan voorkomen worden door ook bij moties en amendementen ruimte in te bouwen om de effecten hiervan middels een beknopte impactanalyse in beeld te laten brengen door de uitvoerder én vraagt dus om het steviger bewaken van deze ruimte door de verantwoordelijke bewindspersoon. Tevens kan dit voorkomen worden door ook bij moties en amendementen te concentreren op de eigen rol en verantwoordelijkheid van de spelers in de driehoek (politiek met een focus op het WAT, uitvoering met een focus op het HOE).

Voorbeeld: het inkorten van het praktijkexamen met 5 minuten – toezegging impactanalyse

In het eerder genoemde voorbeeld waar de Kamer vroeg om het autopraktijkexamen met 5 minuten in te korten om zodoende meer examencapaciteit te creëren ging de minister van IenW voor de uitvoering staan. Zij verzocht de Kamer de motie aan te houden en eerst het CBR om een impactanalyse te vragen om de uitvoerbaarheid van het voorstel in kaart te brengen. De impactanalyse is gemaakt met als conclusie dat huidige examen al is ingericht op de minimaal voorgeschreven 35 minuten rijtijd en dat het CBR het met het oog op de verkeersveiligheid en de klantbediening (er moet ook voldoende tijd zijn om de klant gerust te stellen, uitleg te geven en een toelichting te geven op het eindoordeel) het inkorten zeer onwenselijk acht (nagenoeg onuitvoerbaar).

2.3. Meer slagvaardigheid in de samenwerking beleid en uitvoering

Er is doorgaans veel contact tussen opdrachtgever (beleid) en opdrachtnemer (uitvoering). De uitvoering is immers afhankelijk van de opdrachtgever voor de kaders en de wet- en regelgeving bij de uitvoering van bestaande en nieuwe taken. Helaas ontbreekt het regelmatig aan slagvaardigheid waarmee deze kaders tot stand komen. De invoering van nieuwe wet- en regelgeving wordt daardoor vertraagd en soms meerdere keren uitgesteld. Dit speelt vooral bij de omzetting van Europese richtlijnen in nationale wetgeving. Het gevolg van deze vertraging in de implementatie is dat het CBR, en marktpartijen die hun dienstverlening aan moeten passen op de nieuwe wet- en regelgeving, in de knel komen. Dit schaadt het vertrouwen van deze partijen in onze instituties en onze uitvoering. Daarnaast worden hier ook burgers de dupe van. Volgens (Europese) wetgeving hebben burgers recht op een dienstverlening die zich houdt aan de nieuwe wetgeving, maar het CBR kan deze niet bieden vanwege het gebrek aan wetgeving of beleidskaders op nationaal niveau. Ook dit schaadt het vertrouwen van de samenleving in de uitvoering, terwijl deze al onder druk staat.

Voorbeeld: uitwerking EU-richtlijn Erkenningen beroepskwalificaties binnenvaart

In 2018 is de EU-Richtlijn 'Erkenningen beroepskwalificaties in de binnenvaart' gepubliceerd. Deze moest op 18 januari 2022 geïmplementeerd zijn. De implementatie van de nieuwe EU-Richtlijn naar nationale wet- en regelgeving is echter nog niet gereed. Dit betekent dat het CBR, conform Europese regelgeving, de nieuwe EU-kwalificatiecertificaten schipper dient uit te geven, terwijl er nog geen nationale wetgeving als grondslag is vastgesteld. Recent is hiervoor een 'noodregeling' in de vorm van de aanpassing van de Binnenvaartregeling gepubliceerd in de Staatscourant.

Door onduidelijkheid binnen het wetgevingstraject en door het uitblijven van antwoorden ten aanzien van de verschillende verantwoordelijkheden van Stichting Afvalstoffen & Vaardocumenten Binnenvaart (SAB) en CBR kon het CBR niet op tijd starten met de inrichting van de systemen om de certificaten uit te geven. Omdat het CBR wel per 18 januari 2022 moest voldoen aan de Richtlijn is gekozen voor een tijdelijke maatwerkoplossing. Dit vraagt extra administratieve handelingen bij het CBR en betekent dat burgers en ondernemers langer moeten wachten op de ontvangst van een aangevraagd kwalificatiecertificaat. Complicerende factor daarbij is dat er nog steeds wijzigingen plaatsvinden rond de kaderstelling, waardoor het CBR inmiddels al een aantal keer systeemaanpassingen heeft moeten doen en zelfs herstelacties uit heeft moeten voeren. Deze systeemaanpassingen zorgen vervolgens voor een domino-effect. Door deze aanpassingen is er geen ruimte voor eerder geplande (en belangrijke) ICT-ontwikkelingen waardoor er ook in andere onderdelen van de organisatie vertraging optreedt.

Daarnaast is door onduidelijkheid over de nationale wetgeving de branche inhoudelijk niet tijdig geïnformeerd over de nieuwe situatie. Omdat het CBR tot uitvoering moest overgaan, heeft het CBR het initiatief genomen om de branche te informeren. Gegeven de onduidelijkheid en vertraging heeft dit geleid tot veel vragen en klachten.

2.4. Verhoogde complexiteit bij multi-departementale samenwerking

De slagvaardigheid van het beleidsproces staat nog verder onder druk wanneer meerdere opdrachtgevers of belanghebbenden, binnen het moederdepartement of verdeeld over meerdere departementen, zijn betrokken. Voorbeelden daarvan zijn de overdracht van de marifonie-examens van Agentschap Telecom (BZK) naar CBR, het betekenen van besluiten tot het ongeldig verklaren van een rijbewijs (IenW, JenV en CBR), of de informatie-uitwisseling tussen het CBR en ketenpartners zoals politie of het OM (onder meer bij de invoering van digitale vaarbewijzen). In deze situaties neemt de stroperigheid van het (beleids)proces verder toe, met vertraging in de uitvoering tot gevolg. In de afgelopen jaren is hier goede voortgang geboekt om vanuit het moederdepartement meer en beter invulling te geven aan coördinerend opdrachtgeverschap. Tegelijkertijd ziet het CBR verbeterpotentieel, met name bij interdepartementale afstemming, zodat in meer gevallen met één mond richting de uitvoering kan worden gesproken. Zo kunnen eenvoudiger afspraken worden gemaakt en verwachtingen worden geschapen. Op basis daarvan kan het CBR de uitvoering efficiënter en tijdiger vormgeven.

Voorbeeld: de overdracht van marifonie-examens van Agentschap Telecom (AT) naar CBR

In 2019 is na een verkenning door AT het verzoek gedaan aan het CBR om de marifonie-examens (zowel praktijk als theorie) over te nemen. Deze nieuwe taken passen bij de aanwijzing van het CBR als exameninstituut en de bestaande producten op het gebied van binnenvaart. Hiermee worden op Rijksniveau taken efficiënter en onder betere kwaliteitsborging uitgevoerd.

Nadat AT en CBR overeengekomen waren deze overdracht verder uit te gaan werken, diende dit verzoek ook afgestemd te worden met de eigenaar en de opdrachtgever (zowel bij EZK als IenW). Ook was verdere afstemming nodig met DG Luchtvaart en Maritiem (IenW) gegeven hun verantwoordelijkheid richting de zeevaartscholen. De gehele afstemming verliep zeer moeizaam en traag waardoor waardoor de oorspronkelijke startdatum van 1 januari 2023 inmiddels al met enkele maanden is uitgesteld.

Het is een zeer langdurig proces geworden. Door alle vertragingen is er op dit moment ook voor de klanten, opleiders en zeevaartscholen nog steeds geen duidelijkheid waar zij volgend jaar aan toe zijn.

2.5. Een uniforme toebedeling van bevoegdheden

Een ander aandachtspunt in de samenwerking in de driehoek is de toebedeling van nieuwe bevoegdheden. Het CBR heeft in de afgelopen jaren nieuwe taken gekregen die voorheen bij andere ministeries, zbo's of agentschappen belegd waren. Denk bijvoorbeeld aan de bevoegdheid om het examen klein vaarbewijs af te nemen (voorheen VAMEX). De bevoegdheden dienen uiteindelijk wettelijk toebedeeld te worden aan het CBR en dit kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Hierin is geen duidelijk rijksbreed beleid, maar zijn er verschillende voorkeuren bij verschillende departementen. Dit leidt tot slepende afstemming en vertraging over de vraag onder welk regime de taken worden overgedragen en uitgevoerd.

Zowel het ministerie van IenW als het CBR hebben een sterke voorkeur dat het CBR nieuwe bevoegdheden per attributie toebedeeld krijgt. Dit om de positie van het CBR als *zelfstandig* bestuursorgaan te waarborgen en het opdrachtgeverschap en de sturing van het CBR zo eenvoudig mogelijk te houden. In de praktijk blijkt dit lastig te zijn gezien de verschillende voorkeuren binnen de departementen. Hierdoor worden nieuwe bevoegdheden soms via mandaat toebedeeld. Het CBR streeft ernaar dat in de toekomst taken uitsluitend in attributie worden toebedeeld en mandatering alleen als tijdelijke overgang wordt gebruikt. Deze route is uiteindelijk ook gekozen bij de overdracht van marifonie-examens van de Autoriteit Telecom (AT) naar CBR.

2.6. Beter zicht op gewenste effecten van nieuw beleid en zorgvuldige effectmeting

Nieuwe wet- en regelgeving en nieuw beleid ontstaan vanuit de intentie om zaken te verbeteren. Dat kan vanuit een concrete aanleiding zijn wanneer er misstanden of grote problemen worden geconstateerd, of als reactie op veranderingen in de samenleving of in het denken over onderwerpen. De samenleving is immers niet statisch en verandert continu waardoor ook wet- en regelgeving meebewegen. Het CBR signaleert echter dat aan de voorkant van het beleidsproces vaak onvoldoende wordt stilgestaan bij de effecten die de nieuwe wet- en regelgeving beoogt te realiseren. Welk doel willen we bereiken met nieuwe wet- en regelgeving en welke resultaten levert dit dan op voor de maatschappij of individuele burgers?

In het verlengde daarvan wordt vervolgens onvoldoende geëvalueerd wat de uiteindelijke effecten zijn. Nieuwe wet- en regelgeving kan daardoor jarenlang doorlopen zonder dat er goed zicht is of dit ook daadwerkelijk een bijdrage levert aan het realiseren van de doelstellingen van het nieuwe beleid. De aandacht van de politiek is vaak na de behandeling van het voorstel in de Kamer alweer verdwenen.

In het afgelopen jaar hebben het departement en het CBR op dit terrein in gezamenlijkheid al stappen gezet door het uitvoeren van een pilot invoeringstoets op een ingevoerd beleidsonderwerp van enkele jaren geleden: rijden met een bioptische telescoopbril in het donker. Daarnaast wordt nu standaard in alle uitvoeringstoetsen opgenomen of er een invoeringstoets moet plaatsvinden en op welke termijn na implementatie van het nieuwe beleid. Dat is een goed begin. Nu wordt het zaak om beleidsdoelen helder en concreet te definiëren, zodat aan de voorkant duidelijk is wat er in de invoeringstoets gemeten moet worden en wat de criteria voor succes zijn.

Voorbeeld: de pilot invoeringstoets bioptische bril

In 2019 is de regeling gebruik Bioptisch Telescoopsysteem (BTS) aangepast waardoor mensen met een dergelijk hulpmiddel (bril) onder bepaalde voorwaarden ook in het donker kunnen rijden. Het CBR heeft veel energie gestoken in het uitvoerbaar maken van de verandering in de regelgeving. Er is onder andere een training ontwikkeld door Koninklijke VISIO en er is een protocol opgesteld om de rijtesten in het donker te kunnen afnemen. Aangezien het om een dienst gaat voor een kleine doelgroep waarvan de mobiliteit belangrijk is om in de maatschappij goed te kunnen functioneren, maar waarvoor het CBR een grote inspanning moet leveren om deze dienst te onderhouden, heeft het CBR in de uitvoeringstoets van 2019 voorgesteld om twee jaar na invoering te evalueren hoeveel kandidaten positief door opleiding en rijtest zijn gekomen.

In 2021 is een zogeheten invoeringstoets opgesteld die naast de effecten voor de uitvoering ook een evaluatie van de beoogde beleidseffecten bevat. Wat bleek is dat de betreffende regelgeving is aangepast op verzoek van rijbewijshouders met een BTS om deze de mogelijkheid te geven om ook veilig in het donker met de auto aan het verkeer deel te kunnen nemen. Wat echter ontbrak is een heldere omschrijving wat de aangepaste regelgeving beoogde te realiseren en wat de criteria voor succes waren. Dit maakt het lastig om een uitspraak te doen in hoeverre de gewijzigde regelgeving ook de effecten sorteert die nagestreefd werden.

Deze ervaring heeft ertoe geleid dat in huidige uitvoeringstoetsen de verschillende criteria worden benoemd die bij een invoeringstoets in ogenschouw moeten worden genomen en welke doelstellingen op elk van deze criteria worden nagestreefd.

3. Dat is niet de bedoeling

Het laatste thema in deze knelpuntenbrief heeft betrekking op kaderstellende wet- en regelgeving die knellend werkt en waardoor enerzijds een optimale taakuitvoering wordt belemmerd of die anderzijds leidt tot dienstverlening die niet in lijn is met de gedachte van de wet- en regelgeving.

3.1. Strafbaarheid van examenfraude

Het CBR vervult met haar toetstaak een poortwachtersfunctie voor deelname aan het verkeer waarmee de verkeersveiligheid wordt gediend. Daarnaast speelt het CBR een essentiële rol in de keten rond het verstrekken van het rijbewijs, wat tevens een geldig identiteitsbewijs in Nederland is. Zowel voor de verkeersveiligheid als voor het voorkomen van criminaliteit door het onterecht afgeven van een identiteitsbewijs is het bestrijden van fraude bij de examens van groot belang.

In de praktijk wordt de mogelijkheid tot bestrijding van fraude door wet- en regelgeving echter beperkt. Examenfraude komt in diverse vormen voor (bijvoorbeeld identiteitsfraude (lookalikes), inbreuk op auteursrecht, diefstal) en er is geen overkoepelend paraplubegrip in het Wetboek van Strafrecht die examenfraude in algemene zin strafbaar stelt. Hierdoor is vervolging van examenfraude vaak complex en niet goed mogelijk. Dit zorgt er voor dat er niet altijd effectief kan worden opgetreden tegen examenfraude. In de praktijk heeft de rechter in diverse rechtszaken met betrekking tot examenfraude burgers (gedeeltelijk) vrijgesproken omdat de rechter oordeelde dat de politie en het OM de burger niet op grond van de juiste artikelen heeft vervolgd. Een paraplubegrip is daarom essentieel om ook effectief strafrechtelijk op te treden tegen fraudeurs en potentiële fraudeurs te ontmoedigen. Dit is niet alleen relevant voor het CBR, maar ook voor andere exameninstellingen die een vergelijkbare problematiek ervaren.

3.2. Biometrische gezichtsherkenning in de strijd tegen fraude

Daarnaast ervaart het CBR dat fraudeurs ook gebruik maken van zeer complexe vervalsingen van identificatiemiddelen. Ondanks de vele preventieve maatregelen rond het examenproces en de huidige instrumenten om de identiteit te controleren, worden niet alle vormen van identiteitsfraude gesignaleerd. Hierdoor weten fraudeurs oneigenlijk een rijbewijs te behalen waarmee zij vervolgens in bezit van een geldig identiteitsbewijs kunnen komen. Het gaat dus om meer dan louter het voorkomen van examenfraude. In de keten om te komen tot het rijbewijs is het van belang om in een zo vroeg mogelijk stadium de identiteit met zo groot mogelijke zekerheid vast te stellen om identiteitsfraude ook in breder perspectief te voorkomen.

Hoewel er via biometrische gezichtsherkenning (waarbij een persoon vergeleken kan worden met een foto) complexe vormen van identiteitsfraude voorkomen kunnen worden, bestaan er juridische belemmeringen waardoor het CBR deze mogelijkheid niet kan benutten. Deze beperkingen liggen met name in de mogelijkheid om bijzondere persoonsgegevens (wat biometrische gegevens zijn), te verwerken om fraude te voorkomen. Om examenfraude en identiteitsfraude verder te voorkomen en fraudeurs voor te blijven, is het wenselijk dat het CBR de mogelijkheid krijgt om biometrische gegevens te verwerken om daarmee gezichtsherkenning te kunnen toepassen.

3.3. Consumentenmisleiding

Net als andere uitvoeringsorganisaties ondervindt het CBR een groeiend knelpunt als het gaat om (digitale) consumentenmisleiding. Met grote regelmaat duiken websites op waar commerciële aanbieders, zonder meerwaarde voor de burger, als intermediair optreden of zelfs frauduleus handelen. Het CBR heeft bijvoorbeeld ervaring met websites waarin bedrijven 'advies' verstrekken over het invullen van de gezondheidsverklaring. Of websites die qua look and feel doen vermoeden dat men bij het CBR is en waar men een Gezondheidsverklaring koopt, zonder dat er daadwerkelijk een dienst wordt geleverd.

Het CBR heeft weinig tot geen mogelijkheden om op te treden tegen deze commerciële en frauduleuze aanbieders. Het juridisch aanpakken van dergelijke websites blijkt in de praktijk een lang en vaak weinig succesvol proces. Wanneer deze aanbieders aangesproken worden op overschrijdend gedrag, zoals het gebruik van een overheidslogo op een website, dan kunnen zij zich snel aanpassen en een nieuwe website lanceren. Het CBR kan slechts via haar eigen voorlichting en vindbaarheid proberen te voorkomen dat burgers bij deze oneigenlijke aanbieders terecht komen. Het CBR vindt dit te beperkt en ziet de noodzaak voor een breder overheidsinitiatief om dergelijke aanbieders aan banden te leggen. Hierbij zou meer aandacht voor dit probleem bij de daartoe aangewezen toezichthouder een goed startpunt zijn.

3.4. Ruimte om te toetsen wat we moeten toetsen

Met betrekking tot verkeer en verkeersveiligheid hebben er de afgelopen jaren diverse ontwikkelingen plaatsgevonden. Zo is het aantal modaliteiten in het verkeer gegroeid. Denk bijvoorbeeld aan de diverse licht elektrische voertuigen die tegenwoordig in het verkeer te vinden zijn. Daarnaast hebben technologische ontwikkelingen impact op het gebruik van de bestaande modaliteiten, zoals de toename van elektrische auto's, de toename van 'Advanced Driver Assistance Systems' (ADAS) en de toename van elektrische fietsen in het verkeer. Om de verkeersveiligheid te waarborgen is het van belang dat beginnende bestuurders getoetst worden op onderdelen die aansluiten bij de praktijk. Hierin wordt het CBR echter beperkt. Regelgeving loopt vaak achter op de technologische ontwikkelingen. Meer ruimte binnen de regelingen voor aanvullingen die het CBR, in samenspraak met het departement, nodig acht kunnen hier een oplossing bieden.

Voorbeeld: het toetsen van ADAS in het theorie-examen

In het Reglement rijbewijzen en in de Regeling eisen theorie-examen rijbewijscategorie B wordt bepaald wat het CBR moet toetsen in het theorie-examen. De regeling eisen theorie-examen rijbewijscategorie B is een doorvertaling van de derde rijbewijsrichtlijn waarin de Europese minimumeisen voor toetsing zijn geformuleerd. Het CBR kan niet afwijken van de regeling, zowel in negatieve als in positieve zin. Dit leidt er toe dat in het theorie-examen niet geanticipeerd kan worden op technologische ontwikkelingen. Zo staat onder artikel 3 van de regeling dat de kandidaat blijk moet geven kennis te bezitten van '*de mechanische onderdelen die voor de rijveiligheid van belang zijn*'. Elektronische onderdelen, bijvoorbeeld relatief nieuwe systemen zoals forward collision warning, lane keeping assist of adaptive cruise control, kunnen niet getoetst worden. Dit betekent dat kandidaten niet getoetst worden op onderdelen die steeds vaker in een auto te vinden zijn en juist ondersteunend kunnen zijn in het verbeteren van de verkeersveiligheid.

3.5. Het toetsen van zaken die minder relevant zijn

Een van de kerntaken van het CBR is het beoordelen van de rijvaardigheid, zoals vastgelegd in de Wegenverkeerswet, om daarmee een significante bijdrage te leveren aan de verkeersveiligheid van Nederland. Bij de toepassing van deze taken neemt het CBR de desbetreffende ministeriële regelingen in acht, waaronder de regelingen eisen theorie-examen rijbewijscategorie B, A en AM. Het CBR heeft geen ruimte om van de regelingen af te wijken waardoor de taakuitoefening van het CBR beperkt wordt. Op basis van de huidige regelingen moeten namelijk enkele onderwerpen getoetst worden waarvan de directe relevantie voor de verkeersveiligheid in twijfel kan worden getrokken en/of waarvan het niet mogelijk is deze onderwerpen op redelijke wijze te toetsen, gezien de functie van het theorie-examen. Hiermee beperkt de feitelijke uitvoering van de wet- en regelgeving de gedachte waarvoor de wet- en regelgeving is ontwikkeld. Het CBR pleit voor meer ruimte om zelfstandig de uitvoering vorm te geven.

Voorbeeld: toetsen van vragen die weinig tot niet bijdragen aan de verkeersveiligheid

In de regelingen eisen theorie-examen rijbewijscategorie B, A en AM is concreet opgenomen welke onderwerpen in een theorie-examen getoetst moet worden. Omdat het CBR niet kan afwijken van deze regelingen kan het CBR geen onderwerpen overslaan, ook als vragen over deze onderwerpen geen bijdrage leveren aan het waarborgen van de verkeersveiligheid. Terwijl het beoordelen of een bestuurder veilig de weg op kan de kerntaak van het CBR is en de gedachte achter de regelingen is.

Een voorbeeld is de toetsing van de geldigheidsduur van het rijbewijs in het theorie-examen. Het is niet relevant om te weten hoe lang het rijbewijs geldig is om veilig gebruik te maken van een voertuig. Het RDW informeert daarnaast de rijbewijshouder via een brief over het verlopen van het rijbewijs. Toch moet het CBR deze vraag in het examen opnemen. Een ander voorbeeld is een vraag om te toetsen of de bestuurder weet dat een kenteken wordt aangebracht op een plaat die behoort tot een door de Dienst Wegverkeer goedgekeurde soort. Ook deze kennis is niet noodzakelijk om veilig gebruik te maken van een voertuig. Het verplicht moeten opnemen van dergelijke examenitems beperkt de mogelijkheid om andere examenitems op te nemen die duidelijk meer relevant zijn voor de verkeersveiligheid. De ruimte in een examen is immers beperkt. Denk aan vragen over voorrangssituaties of de betekenis van verkeersborden. Hierdoor wordt het CBR beperkt in het toetsen of een bestuurder inderdaad veilig aan het verkeer kan deelnemen.

Afsluiting

Het CBR realiseert zich dat om de bovenstaande knelpunten op te lossen zowel het CBR, de opdrachtgever en de eigenaar in gezamenlijkheid hun rol en verantwoordelijkheid moeten nemen. Daarbij is het ook belangrijk op te merken dat voor het oplossen van een aantal knelpunten ook andere spelers buiten de formele driehoek (andere departementen of ketenpartners) een rol spelen. Met elkaar kunnen stappen worden gezet en verbeteringen worden doorgevoerd, net zoals het CBR met de opdrachtgever zich nu ook al inspant om bekende knelpunten verder op te pakken. Denk hierbij aan het succesvol afschaffen van de verplichte rijtest voor bestuurders met ASS, ADD en ADHD of aan de recente initiatieven voor een pilot met COA, IND en het departement om migranten die een NL rijbewijs willen halen beter op te vangen en uit de handen van criminele opleiders te houden, of aan de gesprekken over de noodzaak voor het creëren van toezicht op opleidingen voor het ondernemersexamen.

Het CBR bestaat inmiddels 95 jaar. In die lange geschiedenis is het CBR altijd in transitie geweest. Dat stopt nooit. Het past bij een publieke dienstverlener om zich continu aan te passen aan de veranderende eisen en wensen van de samenleving. Met de nieuwe strategische koers zet het CBR daarom in op het vergroten van het handelingsperspectief van onze professionals. Met meer dan 10.000 fysieke klantcontacten per dag, willen we de collega's optimaal toerusten om binnen de kaders van wet- en regelgeving te handelen vanuit het perspectief van de individuele burger of professional die van de dienstverlening van het CBR gebruik wil maken. Dit vraagt denken en handelen vanuit de bedoeling van de wet- en regelgeving, en minder vanuit de regels zelf.

De ruimte, verantwoordelijkheid en zelfstandigheid die we collega's willen geven om dit te doen, heeft het CBR als publieke dienstverlener ook nodig van haar opdrachtgever en de politiek. Bij ruimte krijgen hoort vanzelfsprekend verantwoording afleggen over hoe we dat doen.

Graag gaan we over deze knelpuntenbrief in overleg met u en uw ambtenaren,

Met vriendelijke groet,

Alexander Pechtold,
algemeen directeur

Jan Julgen Huizing,
directeur bedrijfsvoering