

29398 Maatregelen verkeersveiligheid
Nr. 1110 Brief van de minister van Infrastructuur en
Waterstaat
Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 28 mei 2024

In 2021 heeft de heer Roemer op verzoek van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) het advies 'Van rijles naar rijonderwijs' opgesteld.¹ Aanleiding voor het advies waren de problemen in de rijnschoolbranche waarover herhaaldelijk met uw Kamer is gesproken. Het advies van de heer Roemer was een vervolg op het initiatief van de alliantie Samen Sterk in het najaar van 2019 om gezamenlijk verbeteringen te realiseren in de sector.

Terecht merkte de heer Roemer in zijn advies op dat er in de rijnschoolbranche veel goed gaat, maar dat er tegelijkertijd regelmatig misstanden in het nieuws komen, waaronder misleiding van consumenten, oneerlijke concurrentie en examenfraude. Daarnaast is het aantal verkeersongevallen onder de leeftijdsgroep jonge, beginnende bestuurders (18-24-jarigen) relatief hoog en is het slagingspercentage voor zowel theorie- als praktijkexamens relatief laag. Verder is het voor de rijnschoolbranche niet eenvoudig om bij te blijven met nieuwe technologische en wetenschappelijke ontwikkelingen. Voor vernieuwing is er weinig ruimte.

In het advies van de heer Roemer staan aanbevelingen over de wijze waarop de kwaliteit van de rijnschoolbranche structureel kan worden verbeterd. In de kern gaat het om het reguleren van de huidige rijnschoolbranche door hieraan kwaliteitseisen te stellen en hierop toe te zien. De afgelopen jaren hebben alle betrokken partijen gewerkt aan de vertaling van het advies naar concrete voorstellen en een nieuw stelsel. Na een periode van intensieve voorbereiding is nu het moment gekomen om te beginnen met het opstellen van de wet- en regelgeving. Met deze brief wordt de Kamer hier nader over ingelicht.

Aanleiding advies kwaliteit rijnschoolbranche

De aanleiding voor het advies 'Van rijles naar rijonderwijs' zijn de kwaliteit van het rijonderwijs en de hierboven beschreven geconstateerde misstanden in de sector. Deze misstanden komen onder meer doordat er prikkels en bedrijfsmodellen worden gebruikt die niet gericht zijn op goed onderwijs maar op een zo

¹ Kamerstukken 29 398, nr. 917

groot mogelijke omzet. De druk op de lesprijzen belemmert daarbij de doorontwikkeling binnen de sector. Daarnaast is het huidige model volledig examengestuurd: er worden geen eisen gesteld aan het rijonderwijs (dit is ook niet verplicht) en hier is ook geen toezicht op. De enige controle is het examen bij het CBR.

Bovenstaande vertaalt zich onder meer in een relatief laag slagingspercentage bij het CBR voor het rijexamen B (ongeveer de helft van de kandidaten slaagt bij de eerste poging voor het praktijkexamen B, bij het theorie-examen slaagt slechts ongeveer een derde de eerste keer).

De rijbewijsleerling – de consument – ondervindt uiteindelijk de negatieve gevolgen van een kwalitatief slechte rijopleiding, onder meer via hoge kosten doordat meer herexamens en extra lessen nodig blijken te zijn. Ook wordt een onvoldoende robuust fundament gelegd voor een duurzaam verkeersveilige bestuurder. In het advies ‘Van rijles naar rijonderwijs’ wordt daarom geadviseerd de rij schoolbranche te reguleren door eisen te stellen aan het rijonderwijs, het rijexamen, de rij scholen en de rij instructeurs. Daarbij is nadrukkelijk gekeken naar goede praktijkvoorbeelden uit de rij schoolbranche die er, dit is belangrijk om te vermelden, ook zijn.

In mei 2022 is de reactie op het advies ‘Van rijles naar rijonderwijs’² gedeeld. Daarin staat dat het kabinet het advies omarmt en gefaseerd invoert.

Kern van het nieuwe stelsel rijonderwijs en rijexamen

Het doel van het advies ‘Van rijles naar rijonderwijs’ is ‘een betere en gegarandeerde opleidingskwaliteit, de slagingskans toeneemt, de consument in bescherming wordt genomen tegen uitwassen in de sector en de verkeersveiligheid mogelijk verbetert.’³

Zoals hiervoor aangegeven is de sector nu nauwelijks gereguleerd:

- Aan het rijonderwijs door rij scholen worden geen eisen gesteld. Het volgen van rijles is ook niet verplicht om een examen te mogen doen.
- Het rijexamen bij het CBR (theorie en praktijk) is wel verplicht.
- Het CBR kan alleen basale (administratieve) eisen stellen aan rij scholen om zich in te schrijven en daarmee examens te kunnen reserveren.

² Kamerstukken 29 398, nr. 1004.

³ Advies ‘Van rijles naar rijonderwijs’, p. 9.

- IBKI⁴ neemt examens van rijinstructeurs af. Ook hiervoor is nu geen opleiding verplicht. IBKI vernieuwt elke vijf jaar de bevoegdheid van instructeurs wanneer zij aan de eisen voldoen⁵.

Hieronder volgt per onderdeel van het advies (de kwaliteit rijonderwijs, het rijexamen, de rijinstructeur en de rijnschool) een toelichting op de voorgenomen besluitvorming.

Kwaliteit rijonderwijs

Om de kwaliteit van het rijonderwijs te verbeteren stelt het advies van de heer Roemer de invoering van een nationaal leerplan voor. De basis van dit leerplan is een gestructureerde en gefaseerde rijopleiding waarbij zowel basisvaardigheden als hogere orde vaardigheden worden aangeleerd, door middel van het rijden in verkeerssituaties van toenemende complexiteit. Hogere orde vaardigheden verwijzen naar verantwoord rijgedrag en gevaarherkenning. Op deze wijze ontstaat een opleiding in vier fasen⁶, waarbij ter afsluiting van iedere fase een toetsing plaatsvindt.

In 2022 en 2023 heeft Royal HaskoningDHV (RHDHV), in opdracht van het ministerie van IenW en in samenwerking met de rijnschoolbranche, CBR en IBKI dit nationaal leerplan ontwikkeld.⁷

Belangrijke notie is dat het leerplan leerdoelen op hoofdlijnen stelt. Dit biedt rijnscholen en rijinstructeurs de mogelijkheid om naar eigen inzicht en naar de behoefte van de leerling invulling te geven aan het leerplan. Daarnaast is voor de leerling rijbewijs B (en de ouders) inzichtelijk welke vaardigheden geleerd moeten worden, hoever een leerling in zijn opleiding is en wanneer toetsing plaatsvindt. Ook biedt het instructeurs en rijnscholen houvast en duidelijkheid over wat een leerling moet kunnen en waarop het examen bij het CBR is gebaseerd.

Op dit moment vertaalt een deskundigengroep de kerndoelen uit het leerplan naar concrete leeruitkomsten die de kandidaat aan het einde van elke fase van de rijopleiding moet bereiken. Het resultaat wordt gepresenteerd als "Het model van leeruitkomsten per fase

⁴ het instituut voor theorie- en praktijkexamens in de mobiliteitsbranche

⁵ Het gaat om het volgen van een minimum aantal nascholingsuren, die bedoeld zijn om de kennis en vaardigheden van rijinstructeurs actueel te houden en hen te voorzien van nieuwe informatie en methoden die relevant zijn voor het vakgebied.

⁶ Fase 1: voertuigbediening en voertuigcontrole, fase 2: eenvoudige verkeerssituaties, fase 3: complexe verkeerssituaties, fase 4: zelfstandig en verantwoord rijden.

⁷ Kamerstukken 29 398, nr. 1080

van de rijopleiding B". Dit model, samen met het nationaal leerplan voor de rijopleiding B, dient als leidraad voor de ontwikkeling van leermateriaal. Verwacht wordt dat dit product in de zomer gereed is.

Het leerplan rijopleiding B is op 20 oktober 2023 met de Kamer gedeeld⁸. Met dit leerplan wordt een stap gezet naar een verbetering van de rijopleiding voor de leerling rijbewijs B. Voor het vaststellen en verplichten van het leerplan is nu nog geen wettelijke basis. Daarom is het ministerie van IenW voornemens de voorbereiding voor de aanpassing van wet- en regelgeving in gang te zetten om hierin te voorzien.

Kwaliteit rijexamen

Het examen bij het CBR moet goed aansluiten bij de rijopleiding. Het CBR heeft in opdracht van het ministerie geïnventariseerd welke aanpassingen in het examenprogramma en de wijze van toetsing nodig zijn (bijlage 1). Belangrijk element hierin is het advies om naar een meer *competentiegerichte* wijze van beoordeling te komen. Ook is geadviseerd het examenprogramma, analoog aan de rijopleiding, modulair/ontwikkelingsgericht vorm te geven.

Het ministerie van IenW is voornemens het CBR opdracht te geven de wijze van examineren, conform het advies, competentiegericht vorm te geven en ook om het examen inhoudelijk aan te laten sluiten op het leerplan. Het aantal verplichte examens wordt voorlopig niet verhoogd. Op dit moment is één praktijkexamen en één theorie-examen verplicht. Veel leerlingen nemen daarbij nog een extra onderdeel van het praktijkexamen af in de vorm van de Tussentijdse Toets (TTT). Het verplicht stellen van meerdere examens brengt, zo blijkt ook uit het bijgesloten rapport van SIRA (bijlage 2), extra kosten met zich mee voor de consument.

Met brancheorganisaties, CBR en IBKI is overeengekomen dat nader wordt onderzocht wat nut en noodzaak van meerdere toetsmomenten zijn naast de twee verplichte examens. Daarbij zijn veel scenario's mogelijk. Er kan besloten worden een deel van de toetsen bij de rijopleiding te beleggen. Ook kan een scenario ontstaan waarbij een toets wel wordt afgenomen door het CBR en zelfs verplicht gesteld kan worden, maar het niet behalen ervan betekent niet automatisch dat de kandidaat de toets opnieuw moet afleggen (zoals bij de TTT al het geval is).

Conform het advies 'Van rijles naar rijonderwijs' wordt ook een leerlingvolgsysteem ontwikkeld. Dit leerlingvolgsysteem is een

⁸ Kamerstukken 29 398, nr. 1080

verbindend element in het stelsel tussen rij scholen/rijinstructeurs, examiner (CBR) en toezichthouder (IBKI, zie verderop in deze brief). In het leerlingvolgsysteem wordt voor leerlingen, ouders/verzorgers, instructeurs en rij scholen inzichtelijk welke leerdoelen uit het leerplan gehaald moeten worden, hoever een leerling is in de opleiding en welke toets- en examenmomenten er zijn. Het CBR krijgt de opdracht om voor het Leerlingvolgsysteem, in afstemming met de betrokken partijen, te komen tot een programma van eisen en een governance van data (datamodel) met als uitgangspunt rekening te houden met de bestaande en gebruikte systemen in de rij schoolbranche.

Kwaliteit rijinstructeurs en rijinstructeursopleiders

Zoals hiervoor aangegeven worden er nu geen eisen gesteld aan de opleiding van rijinstructeurs en is het volgen van een opleiding ook geen vereiste voor het aanvragen van een examen bij IBKI. Wel moet een aspirant instructeur deelnemen aan de verplichte stage, in het bezit zijn van een geldig rijbewijs en een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) kunnen overleggen.

In lijn met het advies 'Van rijles naar rijonderwijs' wordt het volgen van een opleiding tot rijinstructeur in de toekomst verplicht. IBKI heeft in opdracht van IenW kaders ontwikkeld waaraan het leerplan voor de rijinstructeur B moet voldoen (bijlage 3). Daarbij heeft IBKI zich onder meer gebaseerd op het door RHDHV ontwikkelde leerplan voor de leerling (waarop de opleiding tot instructeur moet aansluiten). Ook het door IBKI ontwikkelde kwalificatieprofiel rijinstructeur B met de bijbehorende kerndoelen, het examenprogramma voor de rijbewijsleerling B en het examenprogramma voor de rijinstructeur B zijn hierin ondergebracht. Daarnaast heeft IBKI vakbekwaamheidseisen opgesteld voor docenten van de rijinstructeursopleiders. Op basis hiervan erkent IBKI opleidingsinstituten voor rijinstructeurs en houdt hier toezicht op. Na het volgen van een opleiding doet een instructeur, net als nu, examen bij IBKI. De exameneisen worden door IBKI aangepast.

De huidige praktijk waarin een instructeur iedere vijf jaar zijn bevoegdheid moet verlengen, blijft in stand, maar de eisen worden aangepast. Momenteel geldt de verplichting tot het volgen van theoretische bijscholing met een aanwezigheidsplicht. Van summatieve toetsing tijdens de theoretische bijscholing, is geen sprake. Oftewel, instructeurs hoeven geen examen af te leggen. Daarnaast is er aanvullend elke vijf jaar praktijkbegeleiding, waarbij een examiner van IBKI meerijdt met de instructeur en een oordeel geeft over diens vakbekwaamheid. Een onvoldoende

oordeel leidt niet tot het verliezen van de bevoegdheid (Wet Rijonderricht Motorrijtuigen (WRM) certificaat) om rijles te geven.

Het advies van de heer Roemer is om de vijfjaarlijkse verlenging van de bevoegdheid minder vrijblijvend te maken. In lijn met dit advies heeft IBKI, in opdracht van lenW, voorstellen ontwikkeld die erop zijn gericht het niveau van vakbekwaamheid beter te kunnen vaststellen. Het voorstel is te komen tot een vakbekwaamheidsexamen voor theorie en een vakbekwaamheidsexamen voor praktijk bij IBKI. Beide moeten door een instructeur met een voldoende resultaat worden afgerond. Wanneer een instructeur in maximaal drie keer geen voldoende resultaat behaalt, verliest de instructeur zijn bevoegdheid om rijles te geven. Wel kan de instructeur besluiten het herintrederstraject te volgen. De eis een VOG te overleggen blijft bestaan. IBKI geeft lenW daarbij in overweging een continue screening in te voeren. Bij de introductie van de VOG in de WRM in 2020 is gekozen voor periodieke screening door bij de vijfjaarlijkse verlenging een nieuwe VOG te verlangen. Met de rijnschoolbranche en de minister voor Rechtsbescherming wordt verkend of continue screening nodig en passend is.

Tot slot is het ministerie voornemens IBKI de bevoegdheid te geven toe te zien op het goed functioneren van rijinstructeurs, waaronder de correcte naleving van het nationaal leerplan. Dit in lijn met het advies van ABD TOPConsult dat u, tegelijk met het leerplan van RHDHV, op 20 oktober 2023 heeft ontvangen.⁹ In dat kader zal IBKI de vakbekwaamheid monitoren op basis van gegevens uit het Leerlingvolgsysteem. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een zeer laag slagingspercentage van de instructeur, wat dan aanleiding kan zijn voor een onderzoek. IBKI adviseert om aan dit toezicht op termijn een sanctiemogelijkheid te koppelen, zoals bijvoorbeeld het volgen van een educatieve maatregel. IBKI heeft onderzocht dat jaarlijks 0,1% van alle bevoegde rijinstructeurs tijdelijk de lesbevoegdheid zal verliezen bij de afschaffing van het Educatief traject en introductie van een sanctie. Op dit moment kan IBKI een onderzoek naar vakbekwaamheid van een rijinstructeur instellen op basis van een melding van Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) of politie. Het voorstel is deze mogelijkheid uit te breiden waardoor ook het CBR een melding bij IBKI kan doen over een slecht functionerende instructeur.

Samenvattend, om rijinstructeur te *worden* moet een aspirant instructeur:

⁹ Kamerstukken 29 398, nr. 1080

- Verplicht een opleiding volgen tot rijinstructeur B bij een door IBKI erkend opleidingsinstituut voor rijinstructeurs.
- Succesvol de examens tot rijinstructeur afleggen bij IBKI.
- Een VOG kunnen overleggen.

Om rijinstructeur te *blijven* moet een rijinstructeur:

- Een voldoende resultaat behalen voor het vakbekwaamheidsexamen theorie en vakbekwaamheidsexamen praktijk.
- Een VOG kunnen overleggen.

Om de kwaliteit van instructeurs te *borgen* zal IBKI toezicht houden door:

- De kwaliteit van rijinstructeurs te monitoren.
- Het uitbreiden van de mogelijkheid een melding bij IBKI te doen over een slecht functionerende instructeur.
- Het ontwikkelen van een sanctieregime waarbij IBKI slecht presterende rijinstructeurs een educatieve maatregel op kan leggen en uiteindelijk diens bevoegdheid kan ontnemen.

Het CBR is verder gevraagd voorstellen te doen om de bestaande inschrijfovereenkomst met rij scholen aan te scherpen. Onderdeel van deze voorstellen is onder meer het standaard vragen naar de pas van instructeurs en het belonen van rij scholen met hoge slagingspercentages door extra ruimte in het reserveringssysteem. Met het CBR verkent het ministerie welke voorstellen we kunnen verankeren in wet- en regelgeving

Adviescommissie rijonderwijs

Tot slot is het voornemen een Adviescommissie Rijonderwijs (AR) in te richten. In deze AR komen in ieder geval vertegenwoordigers van de rij schoolbranche (Koepel Rijopleiding en Verkeersveiligheid (KRV), BOVAG en ANWB), IBKI, CBR, IenW en onderwijskundigen. Doel van de AR is de minister periodiek te adviseren over het leerplan voor leerlingen rijbewijs B, de exameneisen rijbewijs B bij het CBR, het kwalificatieprofiel rijinstructeur B met de bijbehorende kerndoelen en het examen bij IBKI. De minister van IenW stelt deze eisen na ontvangst van het advies van de AR vast. Op deze manier wordt zowel de inbreng van de branche als de samenhang tussen de verschillende inhoudelijke elementen in het stelsel verankerd.

Gevolgen nieuw stelsel rijonderwijs en rijexamen

Aan het invoeren van bovenstaande maatregelen zitten consequenties. Vrijwel alle hierboven genoemde maatregelen vragen wijzigingen van wet- en regelgeving. De voorbereiding hiervan wordt door het ministerie uitgevoerd. Ook zijn er financiële consequenties verbonden aan het inrichten van een nieuw stelsel. Conform de motie Van Baarle en Stoffer¹⁰ zijn deze financiële consequenties in beeld gebracht door SIRA¹¹. Met dit rapport is de motie Van Baarle en Stoffer alsook de toezegging aan de Kamer afgedaan.

Uit het rapport van SIRA blijkt dat de gevolgen voor leerlingen en instructeurs afhankelijk zijn van de wijze waarop zij nu les krijgen of geven. Bijvoorbeeld kent de nu bestaande Rijopleiding in Stappen (RIS) een systematiek die lijkt op het beoogde stelsel. De RIS kent een modulair lesprogramma in vier fasen met een eindtoets bij iedere fase. Instructeurs volgen een opleiding om RIS-instructeur te worden. Ook hanteren RIS-rijopleidingen (net als bij veel andere ontwikkelingsgerichte opleidingen) al een leerlingvolgsysteem waarin de vorderingen van de leerling wordt bijgehouden. De stap naar het nieuwe stelsel is voor deze instructeurs en hun leerlingen daardoor minder groot, evenals de daarmee gepaard gaande kosten.

Voor rij scholen en rijinstructeurs die nu geen gestructureerd lesplan volgen, vorderingen niet bijhouden, geen tussentijdse beoordelingen geven en niet bekwaam zijn in het geven van een modulair opleidingstraject zijn de consequenties, en daarmee gepaarde kosten, groter. Deels zijn dit eenmalige kosten.

Tenslotte zijn de uiteindelijke gevolgen voor de lesprijs mede afhankelijk van de toekomstige slagingspercentages. Wanneer de kwaliteit van de rijopleiding toeneemt heeft dit een positief effect op de slagingspercentages (slagingspercentage RIS in 2023 betrof 63,2%, slagingspercentage regulier betrof 51,6%). Minder herexamens leiden uiteraard ook tot lagere kosten. Wanneer dit effect minder groot is, nemen ook de kosten per leerling toe.

Transitie naar ontwikkelingsgerichte opleiding en beoordeling kost tijd

De plannen om de kwaliteitsverbetering van de rijles, het rijexamen, de rijinstructeur en de rij school in te voeren betekent dat de transitiefase aanbreekt. Hierin wordt onder meer ingezet op het voorbereiden van de sector op aanstaande veranderingen via

¹⁰ Kamerstukken 29 398, nr. 926.

¹¹ In deze berekening zit, mede door de aannames die zijn gedaan, een zekere bandbreedte van onzekerheid.

voorlichting, bijscholing van de instructeurs en het uitvoeren van pilots. Met alle betrokkenen wordt een transitieplan opgesteld om deze fase zo goed mogelijk te benutten. Eén van de voor de hand liggende maatregelen is het, op vrijwillige basis, omscholen van bestaande instructeurs tot instructeurs van een ontwikkelingsgerichte opleiding¹² (zie ook het rapport van SIRA hierover).

Het ministerie geeft met de beschreven stappen de komende tijd opvolging aan alle aanbevelingen van het advies Roemer om de kwaliteit van de rijkschoolbranche structureel te verbeteren en de verkeersveiligheid te verhogen. Wanneer uit evaluatie blijkt dat verder gaande maatregelen nodig zijn (bijvoorbeeld eisen aan de bedrijfsvoering van de rij scholen) dan is daar ruimte voor.

Tot slot wordt de Kamer periodiek geïnformeerd over de voortgang van de kwaliteitsverbetering in de rijkschoolbranche.

De minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers

¹² Bijvoorbeeld omscholing naar RIS-instructeurs