



Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Verkenning nieuwe publieke taken rijschoolbranche

17 juni 2023

ABDTOPconsult

Dichtbij en onafhankelijk

Inhoud

1	Inleiding	5
1.1	Advies Roemer	5
1.2	Kabinetsreactie op het advies Roemer	6
1.3	Opdrachten ABDTOPConsult	7
1.4	Aanpak verkenning	7
2	Stand van zaken rijonderwijs	9
2.1	Huidige stelsel en betrokken partijen	9
2.2	10	
3	De CCA en nieuwe publieke taken	11
3.1	De CCA conform Roemer	11
3.2	Maatregelen plateau 1	12
3.2.1	Kwaliteit rijonderwijs	12
3.2.2	Kwaliteit rijexamen	12
3.2.3	Kwaliteit rij scholen	13
3.2.4	Kwaliteit rijinstructeurs	13
3.3	Nieuwe publieke taken rij schoolbranche	14
4	Overwegingen bij beleggen publieke taken	15
4.1	Regelgeving en rijksbeleid oprichten zbo's	15
4.2	Uitgangspunten beleggen nieuwe publieke taken	16
5	Gesprekken bestaande uitvoeringsorganisaties	17
5.1	ILT	17
5.2	IBKI	18
5.3	RDW	19
5.4	CBR	20
6	Conclusies	22
7	Aanbevelingen	24

Voorwoord

In april 2021 is het advies 'Van rijles naar rijonderwijs' van de heer Roemer verschenen. Aanleiding voor dit advies zijn geconstateerd hardnekkige problemen in de rijnschoolbranche, waaronder lage kwaliteit van het rijonderwijs en misleiding van consumenten. De branche zelf is gefragmenteerd en niet in staat gebleken deze problemen zelf op te lossen, ondanks initiatieven hiertoe vanuit de branche zelf.

Op dit moment worden door de overheid alleen eisen gesteld aan het rijexamen. De heer Roemer adviseert aanvullend bindende eisen te stellen aan de kwaliteit van het rijonderwijs, aan rijinstructeurs en aan rijnscholen. Naast deze kwaliteitseisen adviseert de heer Roemer om een nieuw zelfstandig bestuursorgaan (zbo) op te richten. De kerntaak van dit zbo is om toezicht te houden op het naleven van de nieuwe kwaliteitseisen door de rijnschoolbranche.

In mei 2022 is de kabinetsreactie op dit advies verschenen. Hierin staat dat het kabinet de adviezen van Roemer omarmt en stapsgewijs in gaat voeren. De eerste stap die nu genomen wordt, is het ontwerpen van de kwaliteitseisen voor rijonderwijs, rijexamen, rijinstructeur en rijnschool. Over het oprichten van een nieuw zbo heeft het kabinet aangegeven de voor- en nadelen te gaan verkennen, waarbij ook wordt gekeken naar de optie om niet een nieuw zbo op te richten maar nieuwe publieke taken te beleggen bij bestaande zbo's.

Tegen deze achtergrond heeft de DG Mobiliteit van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) aan ABDTOPConsult gevraagd om een verkenning uit te voeren naar het eventueel oprichten van een zbo dat toezicht houdt op de rijnschoolbranche. Daartoe is onder meer gesproken met uitvoerders binnen de sector en met uitvoerders buiten de sector die expertise hebben op vergelijkbare terreinen.

Een goede samenwerking met de sector is immers belangrijk bij alle stappen die in het kader van de uitvoering van het advies van de heer Roemer worden gezet. Daarom is voor de totstandkoming van deze verkenning ook gesproken met partijen uit de rijnschoolbranche zelf: zowel met individuele rijnschoolhouders als met de brancheverenigingen.

Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat alle partijen grote waarde hechten aan een zorgvuldige en stapsgewijze invoering van het advies van de heer Roemer. Dit draagvlak is van belang, aangezien de invoering veel zal vragen van alle betrokken partijen. Ook is vaak uitgesproken dat een nieuw stelsel zo eenvoudig mogelijk moet zijn, rekening houdend met de professionaliteit en het absorptievermogen van de rijnschoolbranche.

De conclusie van deze verkenning is dat het beste gekozen kan worden om nieuwe publieke taken te beleggen bij bestaande organisaties die al ervaring hebben in de rijnschoolbranche. Voor de introductie van een nieuw zbo bestaat

nu geen noodzaak. Dit komt mede om dat het advies van Roemer niet ineens in zijn geheel, maar stapsgewijs wordt ingevoerd.

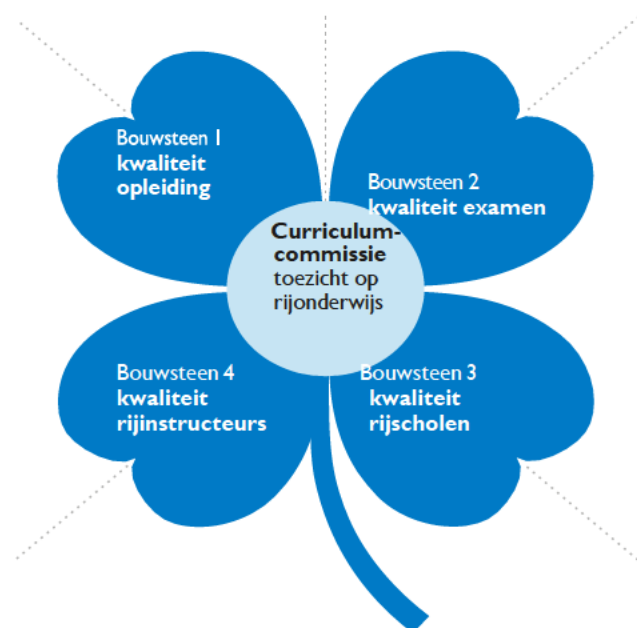
Tot slot, wil ik dank uitspreken aan alle gesprekspartners die bereid waren om (soms meerdere malen) een gesprek met ons te voeren en aanvullende informatie te verschaffen in het kader van deze opdracht. In het bijzonder gaat mijn dank uit naar [REDACTED], [REDACTED] en [REDACTED] van IenW die mij ondersteund hebben bij de totstandkoming van dit advies.

Yardena Shitrit
ABDTOPConsult

1 Inleiding

1.1 Advies Roemer

Op 14 april 2021 heeft de heer Roemer zijn advies 'Van rijles naar rijonderwijs' (hierna: het advies Roemer)¹ aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) aangeboden. Aanleiding om dit advies in te winnen is de lang gekoesterde wens van de rijsschoolbranche, het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR), het Innovam Branche Kwalificatie Instituut (IBKI) en IenW om een kwaliteitsslag te realiseren. Het initiatief van de rijsschoolbranche 'Alliantie Samen Sterk' ligt mede aan de basis van het advies. Kern van het advies Roemer is dat het huidige examengestuurde model wordt uitgebreid met sturing op de kwaliteit van de rijopleiding en in het verlengde daarvan ook met sturing op de kwaliteit van de examens, de rijinstructeursopleiding en de examinering. Het advies bevat negentien voorgestelde maatregelen met als doel het opleiden van betere beginnende bestuurders, bescherming van consumenten en een gezonde rijsschoolsector. Deze maatregelen worden door de heer Roemer ingedeeld in vier klaverbladen.²



Figuur 1: klaverblad uit advies 'Van rijles naar rijonderwijs'

¹ Advies 'Van rijles naar rijonderwijs', Kamerstuk 29398-917, 14 april 2021

² Idem

Centraal in het klaverblad staat een nieuw zelfstandig bestuursorgaan (zbo), de Curriculumcommissie Autorijonderwijs. Deze organisatie krijgt in het advies de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van opleidingseisen aan leerlingen, het toezicht op rijsscholen en examinering en het in stand houden van een leerlingvolgsysteem. De aanbeveling tot het oprichten van een nieuw zbo is onderwerp van deze verkenning.

1.2 Kabinetsreactie op het advies Roemer

In mei 2022 is de kabinetsreactie op het advies Roemer verschenen.³ Daarin geeft het kabinet aan dat het de adviezen 'omarmt'. Tevens geeft het kabinet aan het advies 'stapsgewijs' in te voeren: 'om de te nemen stappen behapbaar te houden voor alle betrokkenen'. In de kabinetsreactie staat hierover: 'Tegelijkertijd constateert het kabinet dat het advies veelomvattend is, dat aan vrijwel alle adviezen consequenties zitten voor rijsscholen, rijinstructeurs, consumenten en uitvoeringsorganisaties, en dat in veel gevallen wet- en regelgeving aangepast moet worden.'

Om de te nemen stappen behapbaar te houden voor alle betrokkenen kiest het kabinet ervoor de maatregelen uit het advies stapsgewijs in te voeren.

Hieraan wordt invulling gegeven door het opstellen van een plateauplanning. In deze plateauplanning, die als bijlage bij de kabinetsreactie aan de Kamer is verzonden, worden de 19 maatregelen uit het advies van Roemer in de tijd uitgezet en gefaseerd ingevoerd (zie Bijlage 1).

De plateauplanning in het kort:

1. In het huidige plateau 1 worden inhoudelijke eisen ontwikkeld aan rijopleiding, rijexamen rijinstructeurs en rijsscholen.
2. In plateau 2 worden deze voorstellen geoperationaliseerd (onder meer via pilots) en wordt regelgeving voorbereid.
3. In plateau 3 wordt regelgeving verplichtend ingevoerd.
4. In plateau 4 worden maatregelen ingevoerd waarin in plateau 1-3 nog niet is voorzien, waaronder het instellen van de CCA en het houden van toezicht op de bedrijfsvoering van rijsscholen.

In de kabinetsreactie wordt aangegeven dat na afronding van ieder plateau wordt besloten of de uitvoering van het volgende plateau (of een deel daarvan) in gang wordt gezet. De besluitvorming over plateau 2 is voorzien eind 2023.

Voor het uitvoeren van plateau 1 heeft IenW opdrachten gegeven aan RoyalHaskoningDHV (RHDHV), het CBR en IBKI. Kort gezegd ontwerpt RHDHV de eisen voor de rijopleiding en de wijze van toetsen/examineren en past het CBR de exameneisen hierop aan. IBKI stelt, mede op basis van de nieuwe opleidingseisen voor de leerling, eisen vast voor de opleiding en examinering van rijinstructeurs.

³ Kabinetsreactie op het advies 'Van rijles naar rijonderwijs', Kamerstuk 29398-1004, 25 mei 2022

Over het oprichten van het nieuwe zbo, de Curriculumcommissie Autorijonderwijs (CCA), staat in de kabinetsreactie het volgende:

‘Maatregel 1 uit het advies betreft de oprichting van een nieuwe autoriteit in de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan (zbo): de Curriculumcommissie Autorijonderwijs (CCA). (...). De voor- en nadelen van het oprichten van een nieuw zbo alsmede het (tijdelijk) beleggen van nieuwe taken bij bestaande zbo’s worden ten behoeve van de besluitvorming in plateau 3 en 4 nader verkend.’

1.3 Opdrachten ABDTOPConsult

ABDTOPConsult is in opdracht van IenW gevraagd om de in de kabinetsreactie bedoelde verkenning uit te voeren in de periode van 1 september 2022 tot 1 juni 2023. Daarbij is gevraagd ten minste aandacht te besteden aan de volgende vragen:

- In hoeverre is het voor de uitvoering van de maatregelen in het advies Roemer noodzakelijk om over te gaan tot oprichting van een publieke organisatie als de CCA in de vorm van zbo, of anderszins?
- Waar kunnen nieuwe publieke taken voortkomend uit de vernieuwing van de rijopleiding-B het beste worden belegd?
- In hoeverre is het wenselijk en mogelijk om (een deel van) deze nieuwe taken bij het CBR en IKBI te beleggen?

Aanvullend heeft ABDTOPConsult de opdracht gekregen het proces te leiden van de totstandkoming van eisen aan het rijonderwijs (door RHDHV), het rijexamen (door het CBR) en de kwaliteit van de instructeur (door IBKI). Hiervoor zijn onder meer een stuurgroep, een kerngroep en een begeleidingsgroep ingericht. De werkzaamheden die in dit kader zijn uitgevoerd maken geen deel uit van deze verkenning. Wel is deze governancestructuur benut om te bespreken hoe het best invulling kan worden gegeven aan het advies de CCA op te richten.

1.4 Aanpak verkenning

De verkenning is tot stand gekomen door deskresearch en door het voeren van gesprekken met (vertegenwoordigers van) rijsscholen, de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), het instituut voor toetsontwikkeling Cito, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), het Instituut voor examinering en certificering voor de mobiliteitsbranche (IBKI), het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR), de Dienst Wegverkeer (RDW) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) alsmede door het afleggen van werkbezoeken binnen de rijsschoolbranche. Ook zijn gesprekken gevoerd met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), het ministerie van Financiën en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW).

Met DUO, Cito en de NVWA is in algemene zin gesproken over het organiseren van toezicht en kwaliteitsborging vanuit de expertise van deze organisaties op dit gebied. Met het CBR, de RDW, de ILT en IBKI is verkend hoe de nieuwe publieke taken die voortkomen uit plateau 1 – 3, zich verhouden tot het advies een nieuw zbo (de CCA) op te richten.

Met vertegenwoordigers van rijsscholen is gesproken over de vraag waar nieuwe publieke taken dienen te worden belegd en over de vraag hoe zij aankijken tegen het oprichten van de CCA.

Met het ministerie van BZK en het ministerie van Financiën is stilgestaan bij het beleid en de regelgeving rondom het oprichten van nieuwe zbo's en agentschappen. Ook zijn gesprekken gevoerd met het ministerie van IenW als eigenaar van IBKI, het CBR, de RDW en de ILT.

Tot slot is enkele keren gesproken met de heer Roemer als opsteller van het advies 'Van rijles naar rijonderwijs' om observaties te delen en van gedachten te wisselen over deze verkenning.

2 Stand van zaken rijonderwijs

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens geschetst hoe het huidige stelsel vorm is gegeven en welke partijen daarbij betrokken zijn. Dit wordt weergegeven langs de lijn van de klaverbladen zoals deze in het advies Roemer staan (zie hierboven). Allereerst wordt ingegaan op het huidige stelsel, de betrokken partijen en het momenteel ontbreken van kwaliteitseisen. Daarna wordt de huidige stand van zaken in de rijnschoolbranche geschetst.

2.1 Huidige stelsel en betrokken partijen

Er worden geen eisen gesteld aan de inhoud, duur en vorm van de **rijopleiding**. Ook is het volgen van een rijopleiding niet verplicht. De praktijk is dat vrijwel iedereen dit wel doet. Daarbinnen is, zoals Roemer signaleert, sprake van grote kwaliteitsverschillen en grote variatie in de manier van lesgeven:

'Er zijn rijnscholen die gestructureerd opleiden en belangrijke veiligheidsthema's behandelen, ook al worden ze niet getoetst op het examen. Er zijn ook rijnscholen die vooral examengericht opleiden en zich beperken tot de onderwerpen die op het examen worden getoetst. Uitwas hiervan is dat bijvoorbeeld bij het CBR examentijden worden gereserveerd waarop niet of nauwelijks op autosnelwegen gereden kan worden vanwege files.'

Het huidige stelsel is georganiseerd rondom het **rijexamen**. Het afnemen van het rijexamen is uitsluitend voorbehouden aan het CBR, een zbo waar IenW eigenaar van is. Nederland is gebonden aan de minimumeisen die zijn vastgelegd in de Europese rijbewijsrichtlijn (2006/126/EC). Deze bevat richtlijnen over de inhoud van de rijexamens en over de bekwaamheden van de examinatoren die het examen afnemen. Zowel rijnscholen als leerlingen kunnen een praktijkexamen aanvragen.

Het feit dat er geen publieke eisen aan de rijopleiding worden gesteld betekent ook dat er geen toezicht op rijnscholen is: er is sprake van een vrije markt. Wie in het bezit is van een geldig instructeurscertificaat kan een rijnschool beginnen. Er worden geen eisen gesteld aan de bedrijfsvoering hiervan. Wel moeten rijnscholen een overeenkomst met het CBR tekenen wanneer zij leerlingen willen aandragen voor het examen. In deze zogenaamde 'inschrijfovereenkomst' worden enkele eisen aan rijnscholen gesteld.

In de Wet rijnderricht motorrijtuigen (WRM) worden eisen gesteld aan de examens en de verplichte bijscholing van **rijinstructeurs**. Deze examens worden afgenomen door IBKI, een (deeltijd-)zbo waar IenW eigenaar van is. Net als het volgen van een rijopleiding is ook het volgen van een opleiding tot rijinstructeur niet verplicht. Er worden dus ook geen publieke eisen gesteld aan

de opleiding tot instructeur. Net als bij de rijopleiding doen de meeste aspirant-rijinstructeurs dit wel.

Voorafgaand aan het afleggen van een examen moet een instructeur een VOG overleggen. Wanneer het WRM-examen bij IBKI met succes wordt afgerond, krijgt een instructeur een WRM-certificaat. Om dit te behouden moet een instructeur iedere vijf jaar theoretische bijscholing volgen, beoordeeld worden tijdens een praktijkbegeleiding en (bij verlenging van het WRM-certificaat na vijf jaar) een nieuwe VOG overleggen. De theoretische bijscholing wordt niet getoetst, de aanwezigheid van instructeurs bij de bijscholing wordt wel geregistreerd. Een onvoldoende beoordeling bij de praktijkbegeleiding leidt niet tot het afnemen van het WRM-certificaat.

2.2

Er zijn ongeveer 8.000 rij scholen en ongeveer 15.000 bevoegde rijinstructeurs. De meeste daarvan, ongeveer 80%, zijn werkzaam als zzp'er. De branche was tot voor kort beperkt georganiseerd. In 2022 is de Koepel Rijopleiding en Verkeerseducatie (KRV) opgericht waarin de meeste brancheverenigingen zijn georganiseerd. De KRV heeft een opstartsubsidie gekregen van IenW.

Uit zowel het advies Roemer als uit de in het kader van deze verkenning gevoerde gesprekken komen een aantal constatering naar voren die van invloed zijn bij het stellen van eisen aan rij scholen. De eerste constatering is dat de winstmarges voor de rij schoolbranche klein zijn en de inkomens van rijinstructeurs over het algemeen laag. Dit wordt mede veroorzaakt door het grote aanbod van rij scholen én omdat de consument vaak een rij school kiest op basis van de prijs in plaats van op basis van de kwaliteit.

Een tweede constatering is dat de huidige eisen aan rijinstructeurs om hun vak te kunnen uitoefenen relatief laag zijn. Zoals uit het voorgaande blijkt, zijn er geen opleidingseisen verbonden aan het worden van rijinstructeur. Bij zowel het vaststellen van de eisen aan de rijopleiding als de wijze van toetsing daarvan moet hiermee rekening worden gehouden.

Een derde constatering is dat de mobiliteitsbranche in beweging is vanwege ontwikkelingen op het gebied van onder meer duurzaamheid, smart mobility en Europese regelgeving (de rijbewijsrichtlijn wordt momenteel herzien). Dit betekent dat de regelgeving rondom rijonderwijs zo moet worden vormgegeven dat deze makkelijk aangepast kan worden aan de veranderende werkelijkheid. Dit voorkomt steeds nieuwe, langdurige wet- en regelgevingstrajecten.

3 De CCA en nieuwe publieke taken

Deze verkenning richt zich op de vraag waar nieuwe publieke taken die voortkomen uit de kabinetsreactie het beste belegd kunnen worden en of het oprichten van een CCA conform het advies Roemer opportuun en noodzakelijk is in deze fase van de uitvoering van het advies. Zoals hiervoor aangegeven worden de adviezen van Roemer gefaseerd ingevoerd. Om tot een goed advies te komen worden in dit hoofdstuk drie zaken op een rij gezet:

1. De taken die de CCA krijgt in het advies Roemer.
2. Een toelichting op de maatregelen waaraan wordt gewerkt in plateau 1 en de partijen die daarmee belast zijn.
3. Een overzicht van de nieuwe publieke taken die voortkomen uit deze opdrachten en die moeten worden belegd.

3.1 De CCA conform Roemer

Over de taken van de CCA staat in het advies Roemer het volgende:

'De CCA stelt het nationaal verplichte leerplan vast, houdt toezicht op de rijsscholen, stelt samen met het CBR-exameneisen vast en stelt ook het nationale leerplan en exameneisen vast voor de rijinstructeursopleidingen in overleg met IBKI. De CCA houdt toezicht op de rijsscholen, ontwikkelt en beheert daartoe een leerlingvolgsysteem en heeft een klachtenregeling ten aanzien van rijsscholen, rijinstructeurs en examinatoren.'

Het toezicht op rijsscholen kent in het advies drie elementen:

1. toezicht op de bedrijfsvoering van rijsscholen;
2. toezicht op de naleving door rijsscholen van het nationaal leerplan (de eisen aan de rijopleiding);
3. het bijhouden van een landelijk rijsscholenregister.

In het advies wordt berekend dat circa 75-90 fte nodig zijn om de CCA te bemensen:

- 15-20 mensen voor het uitvoeren van controles op rijsscholen;
- 60-70 mensen voor het uitvoeren van taken rondom het leerplan voor leerlingen en instructeurs, afstemming met het CBR en IBKI en het uitvoeren van het leerlingvolgsysteem (ICT), communicatie, management en reguliere overhead.

Uitgaande van kosten van € 100.000 per fte betekent dit dat de CCA jaarlijks € 7,5 - 9 miljoen per jaar kost. Zoals Roemer aangeeft in zijn advies kan de CCA

deze kosten op termijn via tarieven aan rijsscholen doorberekenen. De eerste paar jaar zullen deze kosten moeten worden gedragen door IenW.⁴

3.2 Maatregelen plateau 1

Hieronder staat per klaverblad van Roemer uitgewerkt welke maatregelen door IenW in gang zijn gezet in plateau 1.

3.2.1 Kwaliteit rijonderwijs

Centraal element in het advies Roemer is het stellen van eisen aan de kwaliteit van het rijonderwijs. Dit gebeurt via het opstellen van een leerplan rijbewijs B (hierna: het leerplan), waarbij de rijopleiding is opgebouwd in modules en de voortgang gevolgd kan worden via een leerlingvolgsysteem. Het leerplan wordt op dit moment ontworpen door een externe partij, RoyalHaskoningDHV (RHDHV), in opdracht van IenW. De planning is dat RHDHV dit leerplan rond de zomer 2023 oplevert. Daarbij neemt RHDHV tevens het advies van Roemer mee om onderdelen die niet betrouwbaar getoetst kunnen worden in een examen (zoals verantwoord rijgedrag), verplicht op te nemen in de rijopleiding.

In het advies Roemer staat dat de voortgang van de leerling binnen de opleiding inzichtelijk moet worden gemaakt via een leerlingvolgsysteem. Hiermee moet de voortgang van leerlingen op gebied van zowel de rijopleiding als de toetsing inzichtelijk worden gemaakt. Ook dient het leerlingvolgsysteem om een leerling 'examengereed' te verklaren, waarna een leerling een examen kan aanvragen bij het CBR. Het systeem moet daarom gekoppeld worden aan softwaresystemen van het CBR, rijsscholen en IBKI.

Het CBR heeft in opdracht van IenW een marktscan uitgevoerd naar een leerlingvolgsysteem. Deze marktscan is in februari 2023 opgeleverd. Hieruit blijkt onder meer dat er in de markt systemen beschikbaar zijn. De keuze waar het leerlingvolgsysteem moet worden belegd, is nog niet gemaakt en hangt samen met de vraag waar het toezicht op rijsscholen moet worden belegd (zie verderop in deze verkenning).

3.2.2 Kwaliteit rijexamen

De introductie van een verplicht leerplan betekent dat de exameneisen hierop moeten worden aangepast. Het CBR heeft daarom de opdracht gekregen van IenW om, parallel aan het opstellen van het leerplan, nieuwe exameneisen te ontwikkelen. Ook heeft het CBR de opdracht gekregen de wijze van beoordelen van examenkandidaten meer competentiegericht vorm te geven. Daarmee geeft het CBR invulling aan het verbeteren van de kwaliteit van het rijexamen. RHDHV is gevraagd om, conform advies Roemer en in lijn met het voorstel voor een modulaire rijopleiding, ook een voorstel te doen voor een modulaire wijze

⁴ Advies 'Van rijles naar rijonderwijs', Kamerstuk 29398-917, 14 april 2021, p. 68

van toetsen en examineren van de leerling. Ook dit voorstel wordt rond de zomer 2023 opgeleverd.

3.2.3 Kwaliteit rij scholen

Een groot deel van de adviezen op dit punt wordt uitgewerkt in plateau 4. Het gaat daarbij om het stellen van eisen aan de bedrijfsvoering, het bijhouden van een rij scholenregister en het opstellen van een sectoromvattende klachtenregeling. Het CBR heeft in plateau 1 de opdracht gekregen te kijken welke extra eisen zij kan stellen aan rij scholen binnen het bestaande instrumentarium.

Het CBR hanteert richting rij scholen op dit moment de verplichte inschrijfovereenkomst en het vademecum. Hierin wordt bepaald dat basale gegevens over de rij school bekend zijn bij het CBR (zoals de vestigingsplaats), dat inzittenden van de auto verzekerd zijn, de auto aan de wettelijke vereisten voldoet, informatie-uitwisseling tussen het CBR en de rij school plaats kan vinden en examens kunnen worden gereserveerd door de rij school, onder meer door het hebben van een rekening-courant.

Het CBR heeft de opdracht gekregen van IenW om te verkennen of de huidige eisen aan rij scholen kunnen worden aangescherpt. Het CBR levert hiertoe voor de zomer 2023 een voorstel op.

3.2.4 Kwaliteit rij instructeurs

IBKI heeft van IenW de opdracht gekregen om middels een leerplan kwaliteitseisen te ontwikkelen voor de opleiding van rij instructeurs. Deze eisen moeten in lijn met het leerplan voor de leerling worden opgesteld. Gekoppeld daaraan is de opdracht gegeven kwaliteitseisen te ontwikkelen voor de opleiders van instructeurs, bijvoorbeeld door eisen voor docenten te formuleren. Roemer adviseert deze taken ten minste in eerste aanleg bij IBKI te beleggen en eventueel later (na een evaluatie) bij de CCA. Dat is ook het uitgangspunt in de kabinetsreactie.

Met betrekking tot de bestaande verplichte theoretische bijscholing en de praktijkbegeleiding van instructeurs heeft IBKI conform het advies Roemer de opdracht gekregen om voorstellen te doen voor het sanctioneren hiervan bij onvoldoende resultaat. Ook is IBKI gevraagd om voorstellen te doen om invulling te geven aan het advies om het bestaande register van rij instructeurs door te ontwikkelen.

Tot slot is IBKI conform het advies van Roemer, gevraagd onderzoek te doen naar de wenselijkheid en haalbaarheid van een bevoegdheid voor IBKI om een ambtshalve onderzoek in te kunnen stellen naar rij instructeurs.

De totale keten om de kwaliteit van rij instructeurs te borgen ziet er dan in de toekomst als volgt uit:

- Om rij instructeur te worden moet een (door IBKI gecertificeerde) opleiding worden gevolgd.
- Vervolgens moet een aspirant-instructeur examen doen bij IBKI.

- Om een bevoegd rijinstructeur te blijven moeten instructeurs, net als nu, verplicht theoretische bijscholing en praktijkbegeleiding volgen.
- Het niet halen van de bijscholing en/of de praktijkbegeleiding wordt gesanctioneerd (nieuw element).
- Wanneer er aanleiding toe is, kan IBKI ambtshalve onderzoek doen naar de vakbekwaamheid van een instructeur.

3.3 Nieuwe publieke taken rijnschoolbranche

De in de vorige paragraaf toegelichte opdrachten leiden in 2023 tot voorstellen. Als wordt besloten deze in te voeren, leidt dat tot nieuwe publieke taken. In onderstaand schema staan deze nieuwe publieke taken toegelicht, met daarbij de beoogd uitvoerder van deze taken. Taken in roze zijn nieuwe taken, taken in blauw zijn bestaande publieke taken.

Kwaliteit opleiding
Ontwikkelen, vaststellen en beheren leerplan
Controle naleving leerplan
Ontwikkelen en beheren leerlingvolgsysteem

Kwaliteit examen
Ontwikkelen nieuwe exameninhoud en uitvoeren examen (CBR)
Afsluiten inschrijfovereenkomst en vademecum rijnscholen (CBR)
Competentiegericht beoordelen leerlingen (CBR)

Kwaliteit rijnscholen
Aanvullende eisen aan rijnscholen via het CBR (vademeccum/inschrijfovereenkomst)

Kwaliteit instructeurs
Vaststellen exameninhoud instructeurs (IBKI)
Vaststellen eisen bijscholing/praktijkbegeleiding (IBKI)
Controle bevoegdheid instructeurs (IBKI)
Toezicht op terugsturen ongeldig verklaarde WRM-certificaten (ILT)
Ontwerpen en vaststellen kwaliteitseisen opleiding instructeurs
Controle opleiders instructeurs (bijvoorbeeld via certificering)
Sanctioneren theoretische bijscholing en praktijkbegeleiding
Mogelijkheid ambtshalve onderzoek naar vakbekwaamheid instructeur

Uit bovenstaande blijkt dat nieuwe publieke taken moeten worden belegd voor de kwaliteit van de rijopleiding en de kwaliteit van instructeurs. Voor de kwaliteit van het examen en de kwaliteit van rijnscholen geldt dat deze taken al worden uitgevoerd door het CBR, wel kan hier sprake zijn van taakuitbreiding.

4 Overwegingen bij beleggen publieke taken

In het vorige hoofdstuk is duidelijk geworden welke nieuwe publieke taken voortkomen uit de opdrachten die IenW heeft uitgezet. Hieruit blijkt ook dat niet alle taken die het advies Roemer toeschrijft aan de CCA aan de orde zijn. Om te bepalen waar nieuwe publieke taken het beste kunnen worden belegd, wordt hieronder uiteengezet wat in regelgeving en beleid is vastgelegd over het oprichten van nieuwe zbo's. Dit is gedaan naar aanleiding van gesprekken met de ministeries van BZK en Financiën.⁵

4.1 Regelgeving en rijksbeleid oprichten zbo's

Vastgelegd is dat een zbo bij of in bijzondere gevallen krachtens de wet wordt ingesteld. Dit vanwege de beperkte ministeriële verantwoordelijkheid voor een zbo. Aan het instellen van een nieuw zbo zijn voorwaarden verbonden.

Voor het instellen van of toebedelen van taken aan een Zbo kent de Kaderwet Zelfstandige bestuursorganen drie instellingmotieven:

- a. er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid;
- b. er sprake is van strikt regel gebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen;
- c. participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht.

Op basis van het verzelfstandigingsbeleid wordt door het kabinet alleen nog instellingsmotief a. toegestaan bij het instellen van een nieuw Zbo. Er dient dus altijd beargumenteerd te worden waarom er een onafhankelijk oordeel nodig is – waarom de taak niet onder de ministeriële verantwoordelijkheid kan worden uitgevoerd – op basis van specifieke deskundigheid. Aan beide (wets)elementen moet worden voldaan. De motieven b en c worden alleen nog toegepast bij het toedelen van (nieuwe) taken aan Zbo's die reeds op basis van deze motieven zijn ingesteld.

Een optie die ook is besproken is het oprichten van een nieuw agentschap. Daarbij moet worden voldaan aan de Regeling agentschappen. Deze wordt getoetst door het ministerie van Financiën. Er bestaan scherpe instellingsvoorwaarden, die vooral eisen stellen aan de doeltreffendheid van de

⁵ Deze gesprekken hebben plaatsgevonden op 2 maart 2023.

organisatie. Daarbij wordt het criterium gehanteerd van een minimum omvang van de omzet van €50 miljoen per jaar.

Het huidige kabinetsbeleid is om terughoudend te zijn met het oprichten van nieuwe zbo's. Dit betekent niet dat het oprichten van een nieuw zbo nooit aan de orde kan zijn. Wel is vanuit BZK aangegeven dat het voor de hand ligt om:

- eerst te onderzoeken of nieuwe taken binnen bestaande organisaties belegd kunnen worden;
- en als dit niet kan: te onderzoeken of nieuwe publieke taken zoals het houden van toezicht binnen het departement kunnen worden ontwikkeld en belegd;
- daarna eventueel de nieuwe taken op afstand te plaatsen in een nieuwe organisatie.

Uit zowel de regelgeving als het kabinetsbeleid blijkt dat het oprichten van een nieuw zbo/agentschap niet de eerste voor de hand liggende stap is bij het beleggen van nieuwe publieke taken en dat er stevige eisen worden gesteld aan het oprichten van een nieuw zbo/agentschap. Daar komt bij dat het oprichten van een nieuw zbo veel tijd kost. In het advies wordt ingeschat dat dit drie tot vier jaar zal duren (voor een agentschap is dit ongeveer 1,5 jaar). Dit verhoudt zich niet tot de gevoelde urgentie bij betrokken partijen op dit dossier.

4.2 Uitgangspunten beleggen nieuwe publieke taken

Met oog op bovenstaande is verkend of bestaande uitvoeringsorganisaties de nieuwe publieke taken die voortkomen uit de kabinetsreactie zouden kunnen uitvoeren. De gesprekken zijn gevoerd aan de hand van een aantal uitgangspunten die van belang zijn:

I. De organisatie past bij de doelgroep door:

- a. kennis van de rijschoolbranche en oog voor de verandercapaciteit van rijscholen;
- b. voldoende vertrouwen tussen rijscholen en de publieke dienstverlener;
- c. een eenvoudige werkwijze van de organisatie.

II. De publieke taak past bij bestaande taken van de organisatie:

- d. Afhankelijk van de publieke taak moet de organisatie affiniteit hebben met het uitvoeren van taken rondom het rijonderwijs en/of het taken rondom (het houden van toezicht op) de kwaliteit van rijinstructeurs.
- e. De uitvoering van nieuwe taken conflicteert niet met de uitvoering van de huidige taken.

III. De organisatie is in staat nieuwe taken op zich te nemen:

- f. De organisatie is financieel en bedrijfsmatig op orde en is in staat nieuwe taken op zich te nemen.
- g. Er is sprake van stabiliteit van ICT-systemen en ruimte voor ontwikkeling van/gebruik van een nieuw ICT-systeem (het leerlingvolgsysteem).

5 Gesprekken bestaande uitvoeringsorganisaties

Aan de hand van bovenstaande uitgangspunten zijn gesprekken gevoerd met uitvoeringsorganisaties waarvan het ministerie van IenW eigenaar is die en daarmee in aanmerking kunnen komen om nieuwe publieke taken met betrekking tot de kwaliteit van het rijonderwijs uit te voeren: de ILT, IBKI, de RDW en het CBR. Met iedere organisatie zijn gesprekken op directieniveau gevoerd. Hieronder wordt telkens eerst een korte beschrijving van de organisatie gegeven. Daarna wordt aangegeven in hoeverre het beleggen van de nieuwe publieke taken bij deze organisatie voor de hand ligt. Daarbij wordt ook het perspectief hierop van de directie van de organisatie zelf en de eigenaar van de organisatie betrokken.⁶

5.1 ILT

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is een toezichthouder van het ministerie van IenW, de inspecteur-generaal van de ILT staat aan het hoofd. Ruim 1.400 medewerkers werken op het gebied van veiligheid, vertrouwen en duurzaamheid in transport, infrastructuur, milieu en wonen op circa 160 verschillende onderwerpen/terreinen. Het toezicht wordt vanuit de ILT risicogestuurd ingevuld en er wordt prioriteit gegeven aan onderwerpen die grote maatschappelijke impact kunnen hebben.

De ILT houdt op verschillende manieren toezicht:

- verleent vergunningen;
- laat taken volledig in opdracht uitvoeren door een externe partij;
- houdt toezicht op de certificerende instelling en/of haar certificaathouders;
- of is toezichthouder van het hele certificeringsstelsel.

In oktober 2022 heeft de ILT een tussenrapportage 'Meer inzicht in en toezicht op certificering' uitgebracht.

De ILT heeft veel ervaring met verschillende onderwerpen en aandachtsgebieden, maar geeft aan geen rol weggelegd te zien voor de ILT voor wat betreft het toezicht op de rijnschoolbranche. De ILT betracht hierin terughoudendheid, omdat het toezicht op rijnscholen in de ogen van de directie onvoldoende past bij het huidige takenpakket van de ILT. Dit is onder meer gelegen in het feit dat de ILT geen ervaring heeft met het houden van toezicht op (rij)onderwijs.

⁶ De eigenaar is vooral aanspreekbaar op vraagstukken die een zbo als organisatie betreffen.

IenW ziet in eerste aanleg geen bezwaren bij het uitoefenen van het toezicht op rijsscholen door de ILT vanuit het oogpunt van de staat van de organisatie.

5.2 IBKI

Het instituut voor certificering en examinering in de mobiliteitsbranche (IBKI) is een deeltijd-zbo. IBKI is onderdeel van de Stichting VAM (Innovam). Er werken 45 personen waarvan 17 zich bezig houden met de uitvoering van de wettelijke taken. IBKI voert uit hoofde van de Wet rijonderricht motorrijtuigen (WRM) wettelijke taken uit met betrekking tot het examineren van rijinstructeurs.

IBKI heeft bestaande relaties met zowel de opleidingsinstituten die opleidingen voor rijinstructeurs verzorgen als met de rijsschoolbranche. Ook voert IBKI nu de praktijkbegeleiding uit van instructeurs en geeft zij daarbij een oordeel over hun vakbekwaamheid. Daardoor heeft IBKI het meest direct zicht op de kwaliteit en onderwijskundige capaciteiten van de rijinstructeur.

IBKI heeft goede relaties met de rijsschoolbranche: in de door IBKI opgerichte Adviesraad WRM voert zij op regelmatige basis overleg over aangelegenheden van IBKI met vertegenwoordigers van brancheverenigingen van rijsscholen en van instructeursopleidingen het CBR en andere expertorganisaties.

De staat van IBKI als organisatie is goed: de uitvoering van taken is al jaren stabiel.

IBKI heeft van IenW de taak gekregen om voorstellen te doen voor het verbeteren van de kwaliteit van instructeurs. Dit is een logische keuze vanuit de huidige wettelijke taken van IBKI: IBKI neemt het examen af van de aspirant-rijinstructeur in het kader van de WRM. Dit leidt bij een voldoende resultaat voor de aspirant-rijinstructeur tot het WRM-certificaat. IBKI houdt op grond van de WRM het register van rijinstructeurs bij. Dat is niet openbaar. Wel kan een ieder middels de bevoegdheidschecker controleren of een rijinstructeur daadwerkelijk bevoegd is.⁷

IBKI heeft aangegeven positief te staan tegenover het uitvoeren van de extra publieke taken op het gebied van de kwaliteit van de rijinstructeur. Dit geldt ook voor het stellen van eisen en controle hierop richting de opleiders van instructeurs. Hiermee heeft IBKI-ervaring in andere branches. Vanuit de eigenaarsrol wordt deze opvatting gedeeld door IenW.

Met IBKI is gesproken over de vraag hoe de controle op het naleven van het leerplan rijbewijs B door rijsscholen kan worden vormgegeven. IBKI heeft nu geen wettelijke taak ten opzichte van rijsscholen. IBKI ziet wel de mogelijkheid de (reeds bestaande en door IBKI uitgevoerde) praktijkbegeleiding van instructeurs hiervoor te benutten, naast bijvoorbeeld het leerlingvolgsysteem. IBKI geeft ook aan risicogestuurd toezicht te kunnen houden op instructeurs op

⁷ Zie: <https://www.ibki.nl/rijinstructie/rijinstructie-direct-naar/rij-instructeur-checker/>

grond van bijvoorbeeld een mededeling door het CBR over de prestaties van een rijinstructeur, waarna IBKI – ambtshalve - een onderzoek in kan stellen. Dit betekent, in afwijking van het advies Roemer, dat de controle op het naleven van het leerplan niet op het niveau van de rij scholen wordt belegd maar op het niveau van rijinstructeurs.

IBKI geeft aan dat het een logische keuze is om het beheren en vaststellen van het leerplan rijbewijs B te beleggen bij IenW. Dit geldt ook voor het leerplan voor de opleiding van de rijinstructeur. Dit naar analogie van het vaststellen van de kwalificatiedossiers voor het MBO door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, het vaststellen van het kwalificatieprofiel voor de politie-rijinstructeur door de minister van Justitie en Veiligheid en het kwalificatieprofiel van de defensie-rijinstructeur door de minister van Defensie.

IBKI stelt voor een adviescommissie in te richten van waarin betrokken organisaties (het CBR, IBKI en vertegenwoordigers uit de branche) het ministerie adviseren over het bijstellen van de eisen aan de leerplannen voor leerling en instructeur en eventueel de examinering. Het leerlingvolgsysteem kan volgens IBKI bij deze adviescommissie of bij IBKI worden ondergebracht.

Zowel IBKI als IenW vanuit de eigenaarsrol zijn van mening dat het niet voor de hand ligt om publieke taken ten opzichte van rij scholen bij IBKI te beleggen.

5.3 RDW

De RDW heeft de wettelijke taak om er op toe te zien dat erkende bedrijven, APK-keurmeesters en tachograaftechnici de taken die bij hun erkenningen en bevoegdheden horen volgens de regels uitvoeren. De RDW geeft onder meer zelf erkenningen af in het kader van het toezicht op de APK-keuringsstations en voert ook het bijbehorende toezicht uit.

De RDW is bereid een rol te spelen in het houden van toezicht op rij scholen, vooral gelet op de expertise van de RDW met het verstrekken van erkenningen in de voertuigbranche. De RDW heeft zijn ICT-landschap adequaat ingericht voor deze taak. Ervaring met en kennis van onderwijskundige aspecten die verbonden zijn aan het volgen van het leerplan door de rij schoolhouder heeft de RDW niet. Bovendien heeft de RDW een fors takenpakket dat ook de komende jaren veel beslag legt op de organisatie.

Taken met betrekking tot rijonderwijs (inclusief het leerlingvolgsysteem) en rijinstructeurs passen niet goed binnen de huidige taken van de RDW. De RDW heeft goede werkrelaties met het CBR over de uitgifte van het rijbewijs en met IBKI over onder meer de examinering van APK-Keurmeesters: deze doen examen bij IBKI. De RDW heeft beperkt kennis van de rij schoolbranche.

IenW is vanuit de eigenaarsrol terughoudend met het toevoegen van extra publieke taken aan de RDW. Reden hiervoor is dat de RDW op dit moment te maken heeft met een aantal grote verandertrajecten waardoor het absorptievermogen van de organisatie beperkt is.

5.4 CBR

Het CBR heeft de wettelijke taak examens rijvaardigheid (theorie en praktijk) af te nemen. Ook sluit het CBR de inschrijfovereenkomst af met rij scholen waarin bepaalde eisen aan de rij scholen worden gesteld. Het ligt voor de hand dat het CBR deze taak uit blijft voeren wanneer de inschrijfovereenkomst eventueel wordt uitgebreid.

Het CBR heeft aangegeven het logisch te vinden als IBKI belast blijft met de kwaliteitseisen rondom de (opleiding van) instructeurs. Evenals IBKI is het CBR van mening dat het voor de hand ligt dat IenW het leerplan rijbewijs B vaststelt.

Het CBR is met IBKI van mening dat de controle op de naleving van het leerplan rijbewijs B kan worden ingericht via de praktijkbegeleiding van instructeurs door IBKI. Het leerlingvolgsysteem speelt hierbij in de ogen van het CBR ook een belangrijke rol. Het CBR is bereid het beheer van het leerlingvolgsysteem op zich te nemen. Zeker wanneer het 'examengereed verklaren' onderdeel is van het leerlingvolgsysteem, zou dit in de ogen van het CBR logisch zijn. Ook acht het CBR het van belang inzicht te hebben in de rijopleiding.

Een andere mogelijkheid voor het controleren van het naleven van het leerplan rijbewijs B is het houden van toezicht op het niveau van rij scholen. Aangezien het CBR de zbo is die wettelijke taken uitvoert ten opzichte van rij scholen, zou het CBR voor het uitvoeren van deze taken in aanmerking kunnen komen. De kennis van het CBR over de rij schoolbranche is groot. Ook beschikt het CBR reeds over gegevens van rij scholen. Het CBR publiceert de slagingspercentages van rij scholen.⁸

Het CBR voert op dit moment al toezichthoudende taken uit. Voor beroepschauffeurs (de zogenoemde 'code 95') stelt het CBR eisen aan de nascholing, certificeert op basis van deze eisen opleiders en ziet toe op de naleving van die eisen door opleiders.⁹ Ook beheert het CBR de huidige Rijopleiding In Stappen (RIS) en certificeert zij daarvoor rijinstructeurs. RIS is een modulair vormgegeven opleiding, met bijpassende toetsing/examinering en heeft daarmee belangrijk elementen van het toekomstige verplichte leerplan rijbewijs B.

⁸ Zie: <https://www.cbr.nl/nl/rij schoolzoeker.htm>

⁹ <https://www.cbr.nl/nl/beroepsexamens/code-95/code-95-voor-opleiders/toezicht-nascholingscursussen-en-praktijktoetsen.htm>

Hoewel er dus inhoudelijk aanleiding is om te overwegen toezichtstaken richting rijscholen te beleggen bij het CBR, zijn er ook bezwaren. Er is in de rijschoolbranche op dit moment onvoldoende draagvlak en vertrouwen in het CBR voor deze keuze. Dit is met oog op de noodzakelijk gevoelde onafhankelijkheid een probleem. De eigenaar van het CBR ziet hierin ook een bezwaar. Aanvullend geeft de eigenaar aan het CBR niet met deze nieuwe taken te willen belasten. Dit met oog op bestaande uitdagingen in de uitvoering, zoals het terugdringen van de reserveringstermijnen. Ook in het advies Roemer staat dat het om voorgaande redenen niet voor de hand ligt het CBR met deze taak te belasten.¹⁰

¹⁰ Advies 'Van rijles naar rijonderwijs', Kamerstuk 29398-917, 14 april 2021, p.47

6 Conclusies

Het ministerie heeft de negentien adviezen van Roemer 'Van rijles naar rijonderwijs' omarmd en aangegeven deze stapsgewijs in te voeren via een plateauplanning. In het huidige, eerste plateau worden inhoudelijke voorstellen ontwikkeld om de kwaliteitsverbeteringen mogelijk te maken. Na besluitvorming van de minister worden deze voorstellen in het tweede plateau (vanaf 2024) verwerkt in wet- en regelgeving en kan op vrijwillige basis worden geëxperimenteerd met deze voorstellen. In plateau 4 worden de maatregelen ingevoerd.

Gevraagd is te verkennen waar de nieuwe publieke taken die voortkomen uit de eerste drie plateaus het beste kunnen worden belegd. Toezicht en (later) handhaving zijn onderdeel van het geheel van de adviezen van Roemer. Daarom moet helder zijn waar deze taken worden belegd wanneer wordt begonnen met het voorbereiden van wet- en regelgeving. Op basis van het advies Roemer, de kabinetsreactie, de bestaande kaders rondom het beleggen van publieke taken en de gevoerde gesprekken is gekomen tot onderstaande conclusies.

1. Beleg nieuwe publieke taken bij bestaande zbo's

Uit de verkenning is gebleken dat het niet opportuun is een nieuw zbo op te richten die de nieuwe publieke taken voortkomend uit de kabinetsreactie gaat uitvoeren. Ten eerste omdat bestaande zbo's deze publieke taken uit kunnen voeren. Daarmee wordt het stelsel ook eenvoudig en overzichtelijk gehouden. Ten tweede omdat een aantal belangrijke taken die Roemer toeschrijft aan de CCA nu nog niet worden uitgevoerd. Dit betreft het toezicht op de bedrijfsvoering van scholen, het bijhouden van een rij scholenregister en het opstellen van een sectoromvattende klachtenregeling. Praktische overweging is ten slotte dat het oprichten van een nieuw zbo tijd en geld kost.

Wij zien dit als een dynamisch proces. Advies is de nieuwe publieke taken die voortkomen uit de eerste fase van de invoering van het advies (plateau 1) te beleggen bij IBKI en het CBR. Het CBR blijft daarmee conform de huidige situatie verantwoordelijk voor de gehele examinering en het stellen van eisen aan rij scholen. IBKI wordt verantwoordelijk voor (het toezicht op) de opleiding, examinering en nascholing van rij instructeurs (inclusief sanctionering) en de controle op de naleving van het leerplan rijbewijs B door instructeurs. Vereist is dat de relatie en de sturing vanuit het eigenaarschap richting IBKI en CBR vanuit IenW adequaat is.

De opdrachten om inhoudelijke voorstellen te ontwikkelen op deze punten zijn al belegd bij het CBR en IBKI. In aanvulling daarop is het advies om het CBR en IBKI de opdracht te geven om samen met de sector een laagdrempelig, gebruiksvriendelijk en goedkoop leerlingvolgsysteem te ontwikkelen.

2. Vaststellen leerplan rijbewijs B en eisen opleiding instructeur door IenW

Het vaststellen van de eisen aan de kwaliteit van het rijbewijs (het leerplan rijbewijs B) en de eisen aan de opleiding van rijinstructeurs moet een taak zijn van IenW. Daarmee wordt de systematiek in andere sectoren gevolgd. IenW kan zich daarbij laten adviseren door betrokken partners in de sector.

3. Controle naleving leerplan bij IBKI

IBKI kan worden belast met het uitvoeren van de controle op de naleving van het leerplan rijbewijs B. Daarmee wordt deze controle belegd op het niveau van de rijinstructeur. IBKI past hiervoor wordt het instrument van de (reeds bestaande) praktijkbegeleiding aan.

4. Taken kwaliteit rijinstructeur bij IBKI

De nieuwe publieke taken met betrekking tot het verbeteren van de kwaliteit van instructeurs kunnen het beste worden ondergebracht bij IBKI. Dit is zowel conform het advies Roemer als conform het advies van IBKI, het CBR, de rijnschoolbranche en de eigenaar van IBKI. Het gaat daarbij om de taken die voortkomen uit de opdracht die IBKI op dit moment uitvoert:

- controle opleiders instructeurs (bijvoorbeeld via certificering);
- sanctioneren theoretische bijscholing en praktijkbegeleiding;
- mogelijkheid voor ambtshalve onderzoek naar vakbekwaamheid instructeur.

Bovenstaande betekent dat IBKI nieuwe bevoegdheden moet krijgen.

5. Taken kwaliteit rijexamen en eisen aan rij scholen bij het CBR

De taken met betrekking tot betrekking tot het uitvoeren van het rijexamen blijven een wettelijke taak van het CBR. De manier waarop het CBR uitvoering geeft aan deze taak, verandert mogelijk aan de hand van voorstellen rondom modulair examineren. Het CBR stelt nu eisen aan de rij scholen via inschrijfovereenkomst en vademecum. Deze taak blijft belegd bij het CBR, ook wanneer deze eisen worden aangescherpt.

7 Aanbevelingen

Op basis van deze verkenning is gekomen tot de volgende aanbevelingen:

1. Benut de transitiefase

De komende jaren zit de rijnschoolbranche in een transitie richting een situatie waarin nieuwe eisen worden gesteld aan het rijonderwijs, het rijexamen, rijinstructeurs en rijnscholen. Benut deze periode om te experimenteren op vrijwillige basis met onder meer het leerplan, het te ontwikkelen leerlingvolgsysteem en de nieuwe wijze van examineren.

Belangrijk aandachtspunt hierbij is de bijscholing van instructeurs. Benut daarom de bestaande plicht om theoretische bijscholing te volgen om rijinstructeurs voor te bereiden op de nieuwe kwaliteitseisen die in de toekomst aan hen worden gesteld. IBKI kan hierbij een belangrijke rol spelen.

2. Toezicht en handhaving als integraal onderdeel van de te ontwikkelen kwaliteitscriteria

De inhoudelijke kern van het advies van Roemer is het stellen van eisen aan de kwaliteit van rijonderwijs, rijexamen, rijnschool en rijinstructeur. Deze kwaliteitseisen worden nu ontwikkeld en in een volgende fase geoperationaliseerd. Zorg dat de plannen en instrumenten die worden ontwikkeld meetbaar en controleerbaar zijn zodat in de toekomst in een volgende fase en handhaving kunnen worden toegepast.

3. Communicatie en draagvlak rijnscholen

Hoewel de sector beter georganiseerd is door het oprichten van de Koepel Rijopleiding en Verkeerseducatie (KRV), zijn veel rijnschoolhouders en instructeurs niet aangesloten bij een branchevereniging en zijn zich niet of nauwelijks bewust van de ingezette transitie. Benut daarom in overleg met IenW de communicatiekanalen van de brancheorganisaties, IBKI en het CBR richting rijnscholen en instructeurs.

4. Richt een stuurgroep in om de transitie te begeleiden

De komende jaren moeten belangrijke stappen genomen worden in de transitie naar een nieuw stelsel. Richt daarom een stuurgroep in om de transitie en de te nemen stappen te bespreken en te begeleiden. In deze stuurgroep moeten in ieder geval het CBR, IBKI, de rijnschoolbranche en IenW vertegenwoordigd zijn.

5. Ontwikkel en professionaliseer de KRV

Het advies Roemer is mede tot stand gekomen dankzij inspanningen vanuit de rijnschoolbranche (de Alliantie Samen Sterk). Goede samenwerking tussen de branche, IBKI, het CBR en IenW is van cruciaal belang voor het slagen van de transitie. Ontwikkel daarom de KRV door tot een professionele vertegenwoordiger van de branche. De KRV dient de belangen van een steeds groter deel van de branche te vertegenwoordigen én de branche mede te informeren en overtuigen over de noodzaak kwaliteitsverbeteringen tot stand te brengen. Dit geldt ook voor andere organisaties in de branche.

6. Werk aan de relatie tussen het CBR en rijscholen

Tijdens de werkzaamheden voor zowel deze verkenning als het begeleiden van de opdrachten aan het CBR, IBKI en RHDHV is gebleken dat de relatie tussen het CBR en rijscholen voor verbetering vatbaar is. Het oprichten van een koepel (de KRV) is een waardevolle stap maar geen garantie voor een goede werkrelatie. Beide partijen dienen zich in te spannen de relatie duurzaam te verbeteren.

7. Houd de doelgroep goed voor ogen

Het is bij alle te nemen stappen van belang rekening te houden met de doelgroep. Zowel met oog op de hoeveelheid nieuwe eisen die zullen worden gesteld als op de wijze waarop deze worden gesteld.

8. Zorg voor flexibiliteit in de regelgeving

Er zijn veel veranderingen in de mobiliteitssector, in Europese regelgeving en op gebied van technologische innovaties. Geef de regelgeving die wordt ontwikkeld daarom flexibel vorm zodat deze kan worden aangepast aan deze ontwikkelingen.

Bijlage 1: maatregelen Roemer en planning

In het advies 'Van rijles naar rijonderwijs' staan negentien maatregelen. Deze zijn in de plateauplanning uitgezet in de tijd in vier plateaus. Hieronder staat een overzicht van de maatregelen en de plateaus waarin deze worden uitgevoerd.

	Oprichten toezichthouder	
1.	Oprichten CCA	Plateau 4
	Maatregelen kwaliteit rijopleiding	
2.	Ontwikkelen, testen en invoeren nationaal leerplan	Plateau 1-3
3.	Ontwikkelen, testen en invoeren modulaire opleiding	Plateau 1-3
4.	Ontwikkelen en introduceren landelijk verplicht leerlingvolgsysteem	Plateau 2-3
5a	Opbouw en introductie leerportfolio per leerling	Plateau 1-3
5b	Systematiek collegiale toetsing instructeurs	Plateau 2-3
6a	Permanente verkeerseducatie*	-
6b	Benaderen rijbewijsbezitters over kennis verkeer	Plateau 2
	Maatregelen kwaliteit rijexamen	
7.	Ontwikkelen, testen en invoeren modulaire opbouw toetsing/examinering	Plateau 1-3
8.	Ontwikkelen competentiegerichte wijze beoordelen examenkandidaten	Plateau 1-3
9.	Onderdelen die niet goed te examineren zijn opnemen in rijopleiding	Plateau 1-3
10.	Toewijzen één examenmoment per leerling door het CBR*	-
	Maatregelen kwaliteit rijscholen	
11.	Stellen eisen aan bedrijfsvoering rijscholen	Plateau 4
12.	Ontwikkelen en invoeren verplichte keuring dubbele bediening lesauto's	Plateau 1-3
13.	Invoeren verplicht rijscholenregister door CCA	Plateau 4
14.	Verplichte verzekering bij garantiefonds*	-
15.	Landelijk sectoromvattende klachtenregeling	Plateau 4
	Maatregelen kwaliteit rijinstructeurs	
16.	Ontwikkelen en invoeren nationaal leerplan instructeurs	Plateau 1-3
17.	Eisen instructeursopleiding	Plateau 1-3
18.	Bevoegdheid IBKI afnemen bevoegdheid instructeurs	Plateau 1-3
19.	Start regionaal overleg samenwerking en arbeidsomstandigheden*	-

** NB: zoals in de inleiding bij de plateauplanning is aangegeven, zijn niet alle maatregelen uit het advies Roemer opgenomen in de plateauplanning. Voor maatregel 6a (permanente educatie rijbewijshouders) geldt dat deze al elders is belegd binnen IenW. Maatregel 10 (één examenmoment per leerling via het CBR) wordt door alle betrokken partijen niet zinvol geacht. Voor maatregel 14 (verplicht garantiefonds rijscholen) en maatregel 19 (afspraken arbeidsvoorwaarden rijinstructeurs) geldt dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering hiervan bij de rijschoolsector ligt.*

Bijlage II: Lijst van gesprekspartners

Uitvoeringsorganisaties		
CBR	Alexander Pechtold	Algemeen directeur CBR
	Jan-Jurgen Huizing	Operationeel directeur CBR
	Boudewijn de Wit	Manager bestuur, beleid en juridische zaken
Cito	Saskia Wools	Voorzitter raad van bestuur
	Hester van Twillert	Directeur Centrale toetsen en Examens
DUO	Harmen Harmsma	Directeur-generaal
	Rudi Snijders	Directeur uitvoering
IBKI	Herme Bruin	Directeur
	Marcel Disselkötter	Beleidsadviseur
ILT	Mattheus Wassenaar (plv inspecteur-generaal
NVWA	Hans Joele	Senior-adviseur
	Gerard Bakker	Inspecteur-generaal
	Esmeralda Wallast Groenewoud	Directeur handhaving
RDW	Jantina Woudstra	Algemeen directeur
	Willem Rijnberg	Manager divisie Voertuig regelgeving en Toelating

Ministeries		
BZK		Hoofd organisatiebeleid
		Senior-adviseur
Financiën		
IenW (eigenaar)		SG
		Plv. SG
		directeur eigenaarsadviseur
IenW (opdrachtgever)	(DG Mobiliteit
		Directeur wegen en verkeersveiligheid
		Afdelingshoofd verkeersveiligheid

Partijen uit de sector		
VVN	Evert-Jan Hulshoff	Directeur
ANWB Rijopleiding	Peter van der Helm	Directeur
	Casper Wassenberg	Manager operations & development
	Martin de Jong	Franchisemanager operations
BOVAG	Peter Niesink	Algemeen directeur
KRV	Hannie Tak (Branchemanager
	Jos Vaessen	Voorzitter
Waaronder rischolen	Wilbert van Beersum	Directeur VRO
	Roger Keijbeck	Voorzitter FAM
	Ramzi Othman	vice-voorzitter VVRI
	Jos van Zuylen	Voorzitter VRB
	Ruud Rutten	Voorzitter FAM
	Gijs Kantelberg	VVB
	Jos Post	LBKR
Rijschoolhouders:	Willem Brinkman	Directeur verkeersschool Brinkman
	Fatima Boudazit	Instructeur bij rijnschool Alina

Overige experts	
Emile Roemer	Commissaris van de Koning Provincie Limburg en opsteller advies 'Van rijles naar rijonderwijs
Jaap Uijenbroek	Destijds vanuit BZK betrokken bij opstellen advies van Roemer
Karel Brookhuis	Hoogleraar verkeer en transport

Bijlage III: Overzicht bronnen

Advies 'Van rijles naar rijonderwijs', Kamerstuk 29398-917, 14 april 2021

Kabinetsreactie op het advies 'Van rijles naar rijonderwijs', Kamerstuk 29398-1004, 25 mei 2022

Website CBR

Website IBKI