Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Ons kenmerk
IENW/BSK-2023/343651

Bijlage(n)
2

Datum 4 december 2023
Betreft Wettelijke evaluatie IBKI 2018-2022

Geachte voorzitter,

Hierbij ontvangt u de wettelijke evaluatie van IBKI over de periode 2018-2022 aan. Deze evaluatie is uitgevoerd door een onafhankelijke onderzoeksbureau, de KWINK groep (hierna: KWINK). Het rapport en de bestuurlijke reactie van IBKI treft u aan als bijlage bij deze brief.

In de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is in artikel 39 bepaald dat er elke vijf jaar een evaluatie zal worden uitgevoerd naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan en dat deze evaluatie aan de Staten-Generaal zal worden toegezonden. Met de evaluatie van IBKI over de periode 2018-2022 wordt hieraan voldaan.

IBKI is een deeltijd-ZBO zoals omschreven in artikel 38 van de Kaderwet. IBKI, onderdeel van de Stichting VAM, is de exameninstantie voor de APK- (algemene periodieke keuring) en de WRM-examens (Wet Rijonderricht Motorrijtuigen) en levert daarmee een belangrijke bijdrage aan de verkeersveiligheid.

KWINK heeft onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van IBKI en heeft daarnaast gekeken naar de opvolging van de aanbevelingen uit de vorige evaluatie (periode 2013-2017) en naar de governance en toekomstbestendigheid van de organisatie. KWINK concludeert dat IBKI doeltreffend en doelmatig opereert. Ook heeft KWINK een aantal aanbevelingen geformuleerd voor zowel IBKI als het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Hieronder wordt ingegaan op de conclusies en aanbevelingen.

Opvolging aanbevelingen en aandachtspunten evaluatie IBKI over 2013-2017
KWINK constateert dat drie van de vier aanbevelingen zijn opgevolgd. Het toezicht van de Rijksgecommitteerden op IBKI is door het ministerie nog niet geborgd in formele afspraken. De drie andere aanbevelingen zijn opgevolgd. Zo is de kwetsbare continuïteit van de Rijksgecommitteerden als gevolg van hoge leeftijd opgelost door de groep uit te breiden en te verjongen. Ook zijn de afspraken over overleg, informatielevering en advies over beleidsontwikkeling vastgelegd. Wel geeft KWINK aan dat op twee aanbevelingen nog verbetering mogelijk is. KWINK adviseert een aantal acties in gang te zetten om de onafhankelijkheid tussen Innovam en IBKI goed te blijven borgen (aanbeveling 1). Daarnaast geeft KWINK

aan dat IBKI transparanter kan zijn over de knelpunten in wet- en regelgeving waar IBKI tegen aanloopt bij haar taakuitvoering door hier jaarlijks over te rapporteren aan het ministerie. Het ministerie vraagt IBKI hier vanaf 2024 jaarlijks over te rapporteren, bijvoorbeeld in het jaarverslag (aanbeveling 5).

Doeltreffendheid
KWINK concludeert dat '*IBKI doeltreffend functioneert en dat de examinering van rijinstructeurs, APK-keurmeesters, tachograaftechnici en lpg-technici een bijdrage levert aan de verkeersveiligheid*.' Om de doeltreffendheid naar een nog hoger niveau te tillen heeft KWINK enkele aanbevelingen geformuleerd. Het ministerie onderschrijft deze aanbevelingen. Met IBKI wordt stil gestaan hoe de dienstverlening van IBKI het best gemonitord kan worden en op welke basis hierover gerapporteerd dient te worden, bijvoorbeeld in het jaarverslag van IBKI. Hier zullen de suggesties van KWINK, zoals de snelheid en wachttijden (aanbeveling 2a) en het eenduidig rapporteren over klachten, bezwaar en beroep (aanbeveling 2b) in meegenomen worden. Daarnaast gaan we met IBKI kijken hoe de opvolging van signalen, van zowel de RDW- als WRM-gecommitteerden als andere betrokkenen bij de taakuitvoering door IBKI, meegenomen kan worden in rapportages (aanbeveling 2c en 4), zowel intern als extern.

Doelmatigheid
IBKI is in de onderzochte periode doelmatiger gaan opereren, concludeert KWINK. De tarieven over de periode 2015-2022 zijn in vrijwel gelijk gebleven, pas in 2021 is er sprake geweest van een stijging in verband met de (relatief hoge) inflatie. Tegelijkertijd zijn er geen signalen dat de kwaliteit van de dienstverlening is afgenomen. Het ministerie waardeert deze ontwikkeling en blijft met IBKI in gesprek over hoe de organisatie doelmatig kan blijven opereren zonder dat de kwaliteit van de dienstverlening hieronder lijdt.

Governance
KWINK geeft aan dat de governance tussen het ministerie als opdrachtgever en eigenaar en IBKI als opdrachtnemer, de zogenaamde driehoek, goed functioneert en zich heeft geprofessionaliseerd sinds de vorige evaluatie. Wel ligt er in elke 'hoek' van de driehoek verbeterpotentieel. Het ministerie gaat met IBKI in gesprek over het ontwikkelen van prestatie-indicatoren om beter gesprek te kunnen voeren over de kwaliteit van de taakuitvoering van IBKI (aanbeveling 6a) en het ministerie zal onderzoeken hoe het toezicht door de RDW-gecommitteerden juridisch verankerd kan worden (aanbeveling 6b). In lijn met eerdere aanbevelingen zal het ministerie het toezicht op en de sturing van IBKI tegen het licht houden om een verdere professionaliseringsslag te kunnen maken. Hierbij zal (onder andere) gekeken worden naar het proces van het vaststellen van de tarieven (aanbeveling 7a), het mogelijk eisen van certificering op het gebied van informatiebeleid (aanbeveling 7b), het verzoeken van het opstellen van een jaarverslag door de Rijksgecommitteerden over de resultaten van haar toezicht (aanbeveling 7c) en het opstarten van een strategische dialoog met IBKI gericht op de lange termijn (aanbeveling 7d).

Concluderend
Het ministerie kan zich vinden in de constateringen van KWINK over de evaluatieperiode. Het ministerie waardeert zowel de ontwikkeling van IBKI als de stabiliteit van de organisatie in de evaluatieperiode. De aanbevelingen van KWINK geven goede handvatten om zowel IBKI als de relatie met het ministerie in de toekomst verder te ontwikkelen. Ook met het oog op de ontwikkelingen die

komende tijd op de organisatie afkomen vanuit de opvolging van het rapport *Van Rijles naar Rijonderwijs.* Het ministerie zal samen met IBKI de opvolging van de aanbevelingen monitoren in de bestuurlijke overleggen.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

Mark Harbers

Evaluatie IBKI

Zbo-evaluatie

Eindrapport

KWINK GROEP

Evaluatie IBKI

Zbo-evaluatie

Auteurs: Ir. B.P.A. (Bill) van Mil en N.W. (Niek) de Vreeze, MSc.
Status: Eindrapport
Datum: 27 oktober 2023

KWINK GROEP

Samenvattende conclusies en aanbevelingen

Dit rapport bevat de evaluatie van IBKI in de periode 2018-2022. Deze evaluatie is uitgevoerd door KWINK groep in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De evaluatie had als doel om de doeltreffendheid en doelmatigheid van IBKI te beoordelen. Ook heeft KWINK groep de opvolging van de aanbevelingen uit de vorige evaluatie, de governance en de toekomst(bestendigheid) onderzocht. De rapportage bevat de bevindingen en gedetailleerde conclusies op alle verschillende onderwerpen waar we naar hebben gekeken als onderdeel van de eerder genoemde thema's.

In deze samenvatting schetsen we de conclusies op hoofdlijnen, en geven we onze aandachtspunten c.q. aanbevelingen voor de toekomst. In de verschillende hoofdstukken in achterliggende rapportage zijn de conclusies en aanbevelingen uitgebreider en met meer toelichting beschreven. De lezer kan daar meer uitleg en context vinden bij de conclusies en aandachtspunten c.q. aanbevelingen.

Opvolging aanbevelingen vorige evaluatie

Bij de vorige evaluatie zijn vier aanbevelingen c.q. aandachtspunten geformuleerd. We schetsen kort of en hoe aan deze aanbevelingen opvolging is gegeven.

1. <u>Op papier vastleggen van afspraken over overleg, informatielevering en advies voor beleidsontwikkeling:</u>
   Dit punt is in 2021 opgevolgd met het introduceren en vastleggen van een periodieke overlegstructuur tussen IBKI en IenW. Tegelijkertijd zien we nog verbeterpotentieel voor IBKI in het leveren van input voor beleidsontwikkeling. IBKI zou transparanter kunnen maken tegen welke knelpunten IBKI aanloopt in de wet- en regelgeving, door hier jaarlijks schriftelijk over te rapporteren aan IenW.
2. <u>Toezicht door gecommitteerden op IBKI borgen in formele afspraken:</u>
   Dit punt is niet opgevolgd door het ministerie. Verderop volgt een aanbeveling op dit punt.
3. <u>Kwetsbare continuïteit van Rijksgecommitteerden door hoge leeftijd van twee van de drie leden:</u>
   Dit aandachtspunt is opgevolgd en opgelost. De groep Rijksgecommitteerden is verjongd en uitgebreid.
4. <u>Signalen van vermeende afhankelijkheid van IBKI ten opzichte van Innovam. Volgens de vorige evaluatie waren er echter voldoende waarborgen getroffen door de inrichting van de organisatie en het geldende onafhankelijkheidsprotocol (en vergde dit dus geen opvolging):</u>
   Omdat volgens de vorige evaluatie geen actie nodig was, heeft dat logischerwijs ook niet plaatsgevonden.

   Wij constateren echter dat (nog steeds) sommige APK-opleiders twijfelen over de scheiding tussen IBKI enerzijds en de APK-opleidingstak van Innovam anderzijds. Hun twijfel gaat over de vraag of Innovam als APK-opleider niet toch een oneigenlijk voordeel zou kunnen hebben ten opzichte van de andere APK-opleiders (en dus niet zo zeer over de vraag of IBKI afhankelijk zou zijn van Innovam). We hebben zelf geen tekortkomingen in de naleving van het onafhankelijkheidsprotocol of ander bewijs aangetroffen dat Innovam zou zijn bevoordeeld, maar dat laat onverlet dat het volgens ons

logisch zou zijn om vanuit IBKI een aantal acties in gang te zetten (los van de vraag in welke mate die twijfel nu gegrond of ongegrond is):

- *Aanbeveling 1: Onderneem een aantal acties die mogelijk kúnnen bijdragen aan het verminderen van de twijfel, bijvoorbeeld (a) door proactief het gesprek te voeren met APK-opleiders over hun twijfels en zorgen en (gezamenlijk) te bepalen welke mogelijkheden er zijn om twijfels en zorgen weg te nemen, (b) door de transparantie over de slagingspercentages van verschillende APK-opleiders te vergroten (zodat eventuele verschillen in de slagingspercentages van Innovam én andere APK-opleiders zichtbaar zijn) en (c) door de uitstraling van de onafhankelijkheid van Innovam richting examenkandidaten te vergroten.*

Doeltreffendheid

Voor IBKI zijn geen specifieke doelen geformuleerd en ook geen prestatie-indicatoren of streefwaarden vastgesteld. Dat maakt het minder eenvoudig om te bepalen of IBKI doeltreffend is.

Een andere route om de doeltreffendheid van IBKI te bepalen, is het beoordelen van de bijdrage van IBKI aan de verkeersveiligheid. Immers, IBKI ontleent haar taken aan de Wegenverkeerswet 1994 en de Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993 en in beide wetten is verkeersveiligheid een belangrijk (achterliggend) doel. Echter, doordat er naast examinering tal van andere factoren en actoren van invloed zijn op de verkeersveiligheid en op de kwaliteit van de geëxamineerde beroepsgroepen (rijinstructeurs, APK-keurmeesters, lpg-technici en tachograaftechnici in Nederland) is het niet eenvoudig om de bijdrage van IBKI aan de verkeersveiligheid te isoleren en dus ook niet eenvoudig om via deze route de doeltreffend van IBKI te bepalen.

Vanwege de voorgaande beperkingen baseren we ons doeltreffendheidsoordeel op de kwaliteit van de taakuitvoering door IBKI: voert IBKI zijn taken goed (en daarmee doeltreffend) uit? We komen tot een oordeel door achtereenvolgens te kijken naar de slagingspercentages (en de wijze waarop IBKI reflecteert en acteert op hoge of lage slagingspercentages), naar de wachttijden voor examenkandidaten, naar de omgang met klachten, bezwaren en beroepen (hoeveel zijn het er, waar gaan ze over, zijn ze gegrond, welke maatregelen treft IBKI om de dienstverlening te verbeteren en door te ontwikkelen?), naar de oordelen van de gecommitteerden die toezien op de taakuitvoering door IBKI, naar de resultaten uit tevredenheidsonderzoeken onder examenkandidaten, naar de opvattingen van relevante stakeholders over het functioneren van IBKI (en dan vooral: haalt IBKI input bij stakeholders op ten einde het eigen functioneren te verbeteren en waar blijkt dat uit?) en naar het lerend vermogen van de organisatie.

<u>Op grond van de voorgaande aspecten is ons overkoepelende algemene beeld dat IBKI doeltreffend functioneert en dat de examinering van rijinstructeurs, APK-keurmeesters, tachograaftechnici en lpg-technici een bijdrage levert aan de verkeersveiligheid.</u>

<u>Dat neemt niet weg dat op basis van het onderzoek ook naar voren is gekomen dat er op diverse onderdelen nog verbeterpotentieel is en doorontwikkeling mogelijk is. Dat heeft geleid tot het formuleren van een aantal aanbevelingen.</u> We benadrukken dat deze aanbevelingen er vooral op zijn gericht om het nog resterende verbeterpotentieel te benoemen en om IBKI in staat te stellen om de doeltreffendheid naar een nog hoger niveau te tillen.

Hieronder volgen beknopt onze conclusies en aanbevelingen op de subonderdelen die tezamen de doeltreffendheid bepalen (en die uitgebreider zijn beschreven in hoofdstuk 4).

- De **slagingspercentages** lopen uiteen voor de verschillende examens. Op sommige examens wordt relatief hoog gescoord, op ander examens relatief laag. Met name de slagingspercentages van het eerste APK-examen en daarnaast ook het WRM-examen categorie B zijn relatief laag. Deze lage slagingspercentages zijn wat ons betreft een aandachtspunt en we

constateren ook dat IBKI dit ook als aandachtspunt ziet en er scherp op reflecteert.

- We hebben geen kritische signalen ontvangen over **snelheid** en wachttijden bij IBKI. Tegelijkertijd constateren we dat er geen cijfermatige informatie beschikbaar is over de snelheid en wachttijden en / of de tevredenheid van kandidaten ten aanzien van de wachttijden.
    - *Aanbeveling 2a: Rapporteer over de snelheid en wachttijden en eventueel ook de tevredenheid daarover van kandidaten.*
- We constateren dat het aantal **klachten, bezwaren en beroepen** relatief laag is in vergelijking met het aantal afgenomen examens, maar signaleren wel een aandachtspunt in het toenemende aantal WRM-klachten in de afgelopen jaren. De manier waarop IBKI met klachten, bezwaren en beroepen omgaat beoordelen we als positief. De manier van rapporteren over bezwaren en beroepen in de jaarverslagen van Examenservices is niet gelijk voor APK en WRM en tevens verwarrend omdat termen door elkaar heen worden gebruikt en soms bezwaren en beroepen in één adem worden genoemd.
    - *Aanbeveling 2b: Rapporteer apart over bezwaren en beroepen (aard, aantal, aantal gegrond) en doe dat voor APK en WRM op dezelfde manier.*
- De **RDW-gecommitteerden** (APK) oordelen over het algemeen positief over het functioneren van IBKI. De RDW-gecommitteerden signaleerden in de evaluatieperiode enkele zaken die aandacht behoefden. IBKI heeft toegelicht hoe hieraan opvolging is gegeven. IBKI publiceert echter niet over de opvolging van signalen van de RDW-gecommitteerden. Verder merken we op dat de juridische basis van het toezicht door de gecommitteerden al sinds 2007 niet geregeld is, wat onwenselijk is. Bij 'governance' volgt een aanbeveling op dit punt voor de opdrachtgever (IenW).
    - *Aanbeveling 2c: Rapporteer ook over de opvolging van de signalen van de gecommitteerden (net zoals bij WRM wordt gedaan in de jaarverslagen van Examenservices).*
- De **Rijksgecommitteerden** (WRM) oordelen ook over het algemeen positief over IBKI. De Rijksgecommitteerden maakten jaarlijks enkele meldingen, waarbij opvalt dat het aantal meldingen in 2022 relatief hoog was. De Rijksgecommitteerden maken enkel een dagverslag van hun bevindingen, waardoor ontwikkelingen minder helder te volgen zijn dan bij het toezicht door de RDW-gecommitteerden waar een jaarverslag wordt gemaakt. De Rijksgecommitteerden koppelen hun bevindingen terug aan IBKI (en dus niet aan het ministerie). Rijksgecommitteerden geven aan er tegenaan te lopen zich niet te kunnen legitimeren als zijnde Rijksgecommitteerde, wat soms voor verwarring zorgt bij rijinstructeurs.
- IBKI rapporteert dat zowel voor APK als WRM geen **fraudegevallen** zijn ontdekt waar teamleden van Examenservices bij waren betrokken. Wel zijn er signalen dat de WRM-stage die aanstaande rijinstructeurs moeten doorlopen fraudegevoelig is (zoals ook beschreven in het advies Roemer en jaarverslagen van Examenservices). Dit is ook een aandachtspunt binnen de verdere uitwerking van Advies Roemer volgens IBKI.
- IBKI voert deelnemerstevredenheidsonderzoeken uit. Op basis van de rapportcijfers die examenkandidaten aan de examinering geven en aangevuld met gesprekken die we hebben gevoerd, concluderen we dat de **tevredenheid van examenkandidaten** redelijk hoog is.
- Als het gaat om de **tevredenheid van stakeholders**, dan is het beeld dat geldt dat stakeholders nagenoeg unaniem zeer positief zijn over de inhoudelijke expertise, de professionaliteit van de organisatie, de zorgvuldigheid van de besluitvorming en de getoonde flexibiliteit en inzet in de periode van Covid-19. Tegelijkertijd hebben sommige stakeholders ook her en der stevige kritiek geuit op IBKI. Die kritiek betreft onder meer de inhoud en/of totstandkoming van de examens en het functioneren van individuele examinatoren. Voor de meeste kritiek geldt dat IBKI er zelf ook al bekend mee was. We zien bovendien dat IBKI de kritiek kan pareren, en ook dat ze op gegronde kritiek kunnen reflecteren en daarop acteren. Uit de analyse van het voorgaande volgt de volgende aanbeveling:

- *Aanbeveling 3: Overweeg of voor APK een soortgelijke examenopgave commissie kan worden ingericht als voor WRM (waarbij in de samenstelling rekening gehouden wordt met het minimaliseren van het risico dat vragen op straat komen te liggen) en overweeg of meer coulance kan worden betracht ten aanzien van kandidaten die een examen niet kunnen bijwonen als gevolg van bijvoorbeeld ziekte (namelijk via gedeeltelijke restitutie).*

- Voor wat betreft het **lerend vermogen** concluderen we dat IBKI hierop positief scoort. Wel geven stakeholders aan dat IBKI transparanter zou kunnen zijn over hoe met input en signalen wordt omgegaan en welke opvolging IBKI hieraan geeft.
  - *Aanbeveling 4: Ga samen met de verschillende stakeholders na welke behoeften er zijn in terugkoppeling op hoe IBKI met input en signalen omgaat, en geef hier indien mogelijk opvolging aan.*

Doelmatigheid

Voor het oordeel of IBKI doelmatig functioneert baseren we voornamelijk op de tariefontwikkeling (in relatie tot de geleverde kwaliteit). Deze tariefontwikkeling van de examens geeft wat ons betreft een sterke indicatie dat de doelmatigheid in de evaluatieperiode is toegenomen. We constateren namelijk dat in de evaluatieperiode de tarieven in absolute zin gelijk zijn gebleven of zelfs zijn gedaald. Ten opzichte van 2015 zijn zelfs zowel de APK-tarieven als de WRM-tarieven gedaald, ondanks inflatie in deze periode (en die met name de afgelopen jaren relatief hoog was). Tevens hebben we geen signalen ontvangen dat de (relatieve) tariefdaling heeft geresulteerd in een afname van de kwaliteit.

Voorts hebben we in het kader van doelmatigheid ook de financiën (opbrengsten, kosten en reserves), 'HR en ziekteverzuim' en 'inrichting, aansturing en werkwijze' onderzocht. Daaruit is één aanbeveling gekomen voor de eigenaar (over een eventuele ISO 27001 Informatiebeveiliging certificering), welke bij het onderdeel governance wordt beschreven.

Governance

De governancedriehoek tussen opdrachtnemer (IBKI), opdrachtgever (IenW) en eigenaar (IenW) is geregeld in een aantal algemene kaders (Kaderwet zbo's en Circulaire governance ten aanzien van zbo's) en in een tweetal kaders van specifiek van toepassing zijn op IBKI (beleidsregels uit 2012 en een brief over de overlegstructuur uit 2021).

Zowel IBKI als het ministerie zijn tevreden over hoe de driehoek functioneert. We constateren dat de rolinvulling sinds de vorige evaluatie is geprofessionaliseerd. De belangrijkste verandering is dat een overlegstructuur voor de driehoek is geïntroduceerd (welke ook op papier is vastgelegd en geborgd). Hoewel de rolinvulling is geprofessionaliseerd sinds de vorige evaluatie, is er ook nog doorontwikkeling en/of verdere professionalisering mogelijk in 'elke hoek' van de driehoek. Hierna volgen de aanbevelingen voor elke hoek van de driehoek, waarbij voor IBKI geldt dat de aanbevelingen die hiervoor reeds zijn beschreven niet nogmaals zijn herhaald (bijvoorbeeld de aanbevelingen over het completer rapporteren over doorlooptijden en over bezwaren en beroepen):

- Opdrachtnemer (IBKI):
  - *Aanbeveling 5: Maak jaarlijks transparant tegen welke knelpunten IBKI aanloopt in wet- en regelgeving (bijvoorbeeld door hier bij het uitbrengen van het jaarverslag expliciet over te rapporteren richting IenW).*
- Opdrachtgevers (IenW):
  - *Aanbeveling 6a: Verdiep je als opdrachtgever meer proactief en eigenstandig in de kwaliteit van de dienstverlening van IBKI en stel alsnog prestatie-indicatoren vast en vraag IBKI eventueel een 'dashboard' te maken ten behoeve van de gesprekken in de driehoek over kwaliteit. Hierbij merken we op dat het gesprek over kwaliteit verder moet gaan dan het aflezen van de 'cijfers' op de indicatoren: de cijfers zijn het beginpunt van een gesprek over de geleverde kwaliteit, en niet het eindpunt. Daarnaast is het voor dit gesprek ook aandacht te*

hebben voor de (geleverde) kwaliteit die zich niet laat uitdrukken in cijfers.
    - *Aanbeveling 6b: Voorts bevelen we aan om de juridische verankering voor het toezicht door de RDW-gecommitteerden zo snel mogelijk in orde te maken*
- Eigenaar (IenW):
    - *Aanbeveling 7a: Veranker de staande praktijk dat IBKI tarieven en voorgenomen tariefaanpassingen aankondigt en ter reactie voorlegt aan relevante overleggremia c.q. bij relevante stakeholders. Dit is voor IenW, dat de tarieven van IBKI goedkeurt, van belang om zicht te houden op hoe de sector de tarieven en voorgenomen tariefaanpassingen ervaart.*
    - *Aanbeveling 7b: Maak beleid en neem positie in ten aanzien van het al dan niet verlangen of eisen van een ISO 27001 certificering (of vergelijkbare borging) voor de zbo's die onder het departement ressorteren, waaronder IBKI.*
    - *Aanbeveling 7c: Verzoek de Rijksgecommitteerden ook een jaarverslag op te stellen waarmee de resultaten van het toezicht beter overkoepelend zijn vastgelegd en te volgen zijn en help het probleem op te lossen dat de Rijksgecommitteerden zich niet kunnen legitimeren.*
    - *Aanbeveling 7d: Voer een strategische dialoog gericht op de lange termijn met IBKI en maak nadere afspraken met IBKI over de gewenste of maximale omvang van de reserves.*

Toekomst

We concluderen dat IBKI oog heeft voor nieuwe ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de taakuitvoering. Via diverse overleggremia en overleggen bereiken IBKI signalen over ontwikkelingen. Tevens heeft IBKI oog voor risico's en anticipeert daarop. Voor wat betreft een eventuele taakuitbreiding als gevolg van advies Roemer constateren we dat het te verwachten valt dat IBKI een taakuitbreiding aan kan. IBKI is weliswaar een relatief klein zbo als het gaat om het aantal fte's en de omzet, maar tegelijkertijd is IBKI onderdeel van een grote organisatie (de Stichting VAM) waarmee ook organisatorische voorzieningen zoals HR en ICT worden gedeeld. Daardoor is het accommoderen van groei naar verwachting goed op te vangen.

Inhoud

Samenvattende conclusies en aanbevelingen 3

1. Toelichting op het onderzoek 9

2. IBKI in vogelvlucht 11

3. Opvolging aanbevelingen vorige evaluatie 16

4. Doeltreffendheid 20
- 4.1. Examens en slagingspercentages 21
  - 4.1.1. Examens en slagingspercentages APK 21
  - 4.1.2. Examens en slagingspercentages WRM 24
- 4.2. Snelheid 27
- 4.3. Klachten, bezwaren en beroepen 29
  - 4.3.1. Klachten, bezwaren en beroepen APK 29
  - 4.3.2. Klachten, bezwaren en beroepen WRM 32
- 4.4. Oordeel gecommitteerden 35
  - 4.4.1. Oordeel gecommitteerden RDW (APK) 35
  - 4.4.2. Oordeel Rijksgecommitteerden (WRM) 38
- 4.5. Fraudegevallen en schadeclaims 41
- 4.6. Tevredenheid kandidaten 44
- 4.7. Tevredenheid stakeholders 46
- 4.8. Lerend vermogen (monitoring doeltreffendheid) 51

5. Doelmatigheid 53
- 5.1. Tariefontwikkeling 54
- 5.2. Financiën (opbrengsten, kosten, reserves) 57
- 5.3. HR en ziekteverzuim 60
- 5.4. Inrichting, aansturing en werkwijze 63

6. Governance 65
- 6.1. Governance: invulling rolverdeling (eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer) 66

7. Toekomst 74
- 7.1. Nieuwe ontwikkelingen 76
- 7.2. Advies Roemer 76

1. Toelichting op het onderzoek

Aanleiding

IBKI is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Met deze evaluatie wordt invulling gegeven aan de verplichting van artikel 39, eerste lid, van de Kaderwet zbo's: *"Onze Minister zendt elke vijf jaar een verslag aan beide kamers der Staten-Generaal ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan."*

Doel en afbakening

De evaluatie richt zich op de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van IBKI in de periode 2018-2022. Voorts bezien we ook de opvolging van de aandachtspunten c.q. aanbevelingen uit de vorige evaluatie, de governance en de toekomst(bestendigheid).

In 2021 is advies Roemer[1] uitgebracht: een advies over de kwaliteitsverbetering van de rijschoolbranche. Inmiddels wordt door verschillende betrokkenen (onder andere IBKI, het CBR en IenW) gewerkt aan de nadere uitwerking van dit advies. Het advies en de uitwerking daarvan valt niet binnen de scope van het onderzoek. Wel gaan we in hoofdstuk 7 in op de toekomstbestendigheid, waar we ook kort stil staan bij de mogelijke gevolgen van advies Roemer voor IBKI.

Aanpak

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode april tot en met oktober 2023. Voor deze evaluatie zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt:

- Documentenanalyse
- Schriftelijke uitvraag bij IBKI
- Stakeholderanalyse
- Media-analyse
- Werkbezoek bij IBKI
- Interviews met IBKI, IenW en diverse relevante stakeholders

In deze rapportage wordt een expliciet onderscheid gemaakt tussen (1) feiten en cijfers, (2) opvattingen (ook wel percepties, ervaringen of meningen) van stakeholders en (3) onze conclusies gezien hebbende de feiten en cijfers en gehoord hebbende de opvattingen.

Voor het ophalen van de percepties hebben we een zo groot mogelijke en diverse groep stakeholders gesproken, zowel binnen als buiten IBKI. In bijlage 1 is een overzicht te vinden van de stakeholders waarmee gesprekken zijn gevoerd.

In de rapportage beschrijven we per onderdeel telkens eerst onze conclusies. Daarna volgt telkens een overzicht van eerst de feiten en cijfers en daarna de opvattingen van de stakeholders. Zo kan de lezer zien op welke feiten en cijfers en op welke ervaringen en opvattingen de conclusies zijn gebaseerd.

[1] Zie: www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/04/14/bijlage-1-van-rijles-naar-rijonderwijs-advies-verbeteren-autorijscholenbranche.

Leeswijzer

Na deze inleiding vindt u eerst een beschrijving van IBKI in vogelvlucht (hoofdstuk 2). Daarna gaan we in op de opvolging van de aanbevelingen c.q. aandachtspunten uit de vorige evaluatie (hoofdstuk 3), de doeltreffendheid (hoofdstuk 4), de doelmatigheid (hoofdstuk 5), de governance (hoofdstuk 6) en de toekomst (hoofdstuk 7). Alle paragrafen vanaf hoofdstuk 3 met onze conclusies, gevolgd door de feiten en cijfers en gevolgd door de opvattingen/percepties van stakeholders.

2. IBKI in vogelvlucht

Beschrijving IBKI

IBKI is een privaatrechtelijk deeltijd zbo.[2] IBKI is onderdeel van de Stichting VAM (Opleidingsinstituut voor het Motorvoertuig-, Tweewieler- en Aanverwant Bedrijf). IBKI voert examinering uit, welke als taak voortkomt uit de Wegenverkeerswet 1994 (WVW) en de Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993 (WRM). Hiermee draagt IBKI bij aan de verkeersveiligheid.[3] Omdat IBKI is aangewezen als een deeltijd zbo (sinds 2013), valt IBKI onder de Kaderwet zbo's. IBKI voert voortkomend uit de WVW en WRM de volgende taken uit:

- Wet rijonderricht motorrijtuigen:
  - Examinering van rijinstructeurs
- Wegenverkeerswet:
  - Examinering van APK-keurmeesters
  - Examinering van Tachograaf-technici
  - Examinering van LPG-technici

Omdat de examinering van APK-keurmeesters verreweg de grootste taak is die voortkomt uit de Wegenverkeerswet, wordt in de volksmond – en derhalve ook in dit rapport – gesproken over de examenlijn APK, waarmee zowel de APK-examinering als Tachograaf- en LPG-examinering worden bedoeld.

Doelen IBKI

Voor IBKI zijn geen specifieke doelen geformuleerd en ook geen prestatie-indicatoren vastgesteld (en dus ook geen streefwaarden die moeten worden gehaald op bepaalde prestatie-indicatoren). Niet door het Ministerie van IenW en ook niet door IBKI zelf.

De WVW en WRM zijn beiden gericht op het vergroten van de verkeersveiligheid, waarmee gesteld kan worden dat de taken van IBKI die in de wetten zijn beschreven ook een bijdrage (zouden) moeten leveren aan de verkeersveiligheid.

Voorts hebben we ook IBKI zelf gevraagd aan te geven welke doelen IBKI nastreeft. Daar heeft IBKI het volgende antwoord op geformuleerd:

1. *De wettelijke taak goed uitvoeren: valide en betrouwbaar en conform de wet- en regelgeving examineren.*
2. *Zorgen voor een goede balans tussen flexibiliteit en maatwerk enerzijds en kosten anderzijds. Daarbinnen zijn de wachttijden voor kandidaten een belangrijk aspect.*

Fte's

De tabel hieronder toont hoeveel fte met de taakuitvoering is gemoeid. In de bovenste rij is het totaal aantal fte voor de uitvoering van de wettelijke zbo-taken te zien, met daaronder de verdeling over enerzijds de APK-taken en anderzijds de WRM-taken. Te zien is dat de WRM-taken (iets) meer fte omvatten dan de APK-taken.

Ontwikkeling fte					
	2018	2019	2020	2021	2022
Fte wettelijke taken	13,7	16,2	17,7	16,7	17,7
APK, LPG en Tachograaf	*5,8*	*6*	*7,3*	*6,9*	*7,3*
WRM	*7,9*	*10,3*	*10,4*	*9,8*	*10,4*

Tabel 1. Ontwikkeling fte. Bron: Jaarverslagen Examenservices[4].

[2] Een privaatrechtelijk deeltijd zbo houdt in dat IBKI een eigen rechtspersoon is (geen onderdeel van de Staat). Daarbij geldt dat het een deeltijd zbo betreft omdat de organisatie slechts voor een (klein) deel van hun taken als bestuursorgaan optreedt.

[3] ECO&P (2018). Evaluatie IBKI. Tijdvak 2014-2017.

[4] De wettelijke taken onder de handelsnaam IBKI worden uitgevoerd door het organisatieonderdeel Examenservices. De jaarverslagen worden opgesteld door Examenservices.

Voor de meeste van de teamleden van IBKI geldt dat zij werken voor verschillende opdrachtgevers, zowel voor wettelijke als private activiteiten. Op basis van urenregistratie wordt vastgesteld hoeveel uren aan verschillende opdrachtgevers zijn besteed. In het jaarverslag over 2021 staat beschreven dat, alhoewel de aantallen in 2021 suggereren dat minder tijd aan de wettelijke taken is besteed, dit niet het geval is omdat ook diverse uitzendkrachten zijn ingezet. Hun inzet komt niet terug in de fte's.[5]

Type examens

Voor alle type examineringen geldt dat de kandidaat een examen / examens moet afleggen voordat de kandidaat bevoegd wordt verklaard om als rijinstructeur, APK-keurmeester, Tachograaf-technicus of LPG-technicus te werken. Vervolgens geldt dat na verloop van tijd die bevoegdheid periodiek moet worden verlengd. Dat gaat als volgt:

WRM (rijinstructeurs):

- Het **examen** voor de (basis)categorie B bestaat uit fase 1, 2 en 3, waarin vijf examenonderdelen zitten. Een kandidaat mag de volgorde van de examenonderdelen van fase 1 en 2 zelf kiezen. In de praktijk lopen kandidaten bijna zonder uitzondering eerst fase 1 en dan fase 2 door. Het actieve stagedeel in fase 3 kan iemand pas doen wanneer fase 1 en 2 met goed gevolg zijn afgerond.
- **Theoretische bijscholing.** In de WRM is vastgelegd dat om de geldigheid van de WRM-bevoegdheidspas te behouden, een rijinstructeur zes dagdelen theoriebijscholing moet volgen (1 dagdeel = 3 klokuren). Eén bijscholing moet over wet- en regelgeving gaan. Verder mag iemand vrij kiezen uit een lijst met cursusonderwerpen, die elk jaar wordt aangevuld met dien verstande dat een bijscholingsonderwerp slechts één keer meetelt voor de bevoegdheidsverlening. De instructeur mag zelf kiezen wanneer de theoretische bijscholingen wordt gevolgd. Er is geen verplichting om jaarlijks aan bijscholing te doen.[6]
- **Praktische bijscholing.** Conform de WRM moet een rijinstructeur elke vijf jaar één praktijkbegeleiding met een voldoende resultaat afleggen. Bij een onvoldoende resultaat heeft iemand twee herkansingsmogelijkheden. Sinds 1 april 2020 verliest een rijinstructeur niet meer per definitie de WRM-lesbevoegdheid na drie onvoldoende begeleidingen. Betrokkene krijgt – onder bepaalde voorwaarden - zes maanden verlenging. In die periode neemt de rijinstructeur deel aan een educatief traject (zes dagdelen) en opnieuw een praktijkbegeleiding bij IBKI. Als de bijlessen van het educatief traject volledig zijn gevolgd, maar de praktijkbegeleiding wederom onvoldoende is, vindt opnieuw zes maanden verlenging plaats. Ook in deze periode neemt de rijinstructeur deel aan zes dagdelen bijlessen en een praktijkbegeleiding . Als een instructeur aan de verplichting van de bijlessen en het afleggen van de afsluitende praktijkbegeleiding blijft voldoen, kan dit verlengen voortdurend herhaald worden, zonder dat IBKI de bevoegdheid ongeldig kan verklaren. Indien de rijinstructeur de bijlessen niet volledig volgt of de praktijkbegeleiding niet aflegt, verloopt de geldigheid van het certificaat van rechtswege aan het einde van de betreffende geldigheidsperiode.

APK:

- Voor de examenlijn APK geldt (ook) dat een **examen** moet worden afgelegd om bevoegd te worden verklaard. Dit betreft een examen met zowel een theorie- als een praktijkonderdeel. Het theorieonderdeel bestaat uit 'Vragen over procedures en wettelijke voorschriften' en 'praktijkervaringsvragen'. Het praktijkonderdeel bestaat uit verschillende praktijkopdrachten met deelvragen tussendoor. De examens tachograaf en LPG zien er op hoofdlijnen ook zo uit.
- Iemand die bevoegd is, moet iedere twee jaar een bevoegdheidsverlengingsexamen behalen. Ook dit examen bestaat uit een praktijk- en theoriegedeelte.

[5] Jaarverslag Examenservices 2021.

[6] Roemer (2021). Van rijles naar rijonderwijs Advies Verbetering Autorijschoolbranche.

Tariefgefinancierd

IBKI is tariefgefinancierd. Dat houdt in dat de overheid IBKI niet financiert, maar dat IBKI gefinancierd wordt met de opbrengsten van de activiteiten die het uitvoert. In het geval van IBKI zijn dat de tarieven die kandidaten betalen voor het afleggen van examens. De jaarlijkse omzet van IBKI ligt rond de € 5 mln. (zie paragraaf 5.2 voor gedetailleerder cijfers).

Stakeholderveld

IBKI bevindt zich in een omvangrijk stakeholderveld, wat tot aan deze evaluatie nog niet schematisch in kaart was gebracht. In de figuur op pagina 15 heeft KWINK groep schematisch het stakeholderveld van IBKI weergegeven. Op deze pagina en de pagina onder de figuur vindt u een nadere toelichting.

De figuur aan het eind van dit hoofdstuk toont het stakeholderveld van IBKI. Centraal in de figuur staat IBKI. Daarboven is de driehoek eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer weergegeven. Links van de figuur zijn de stakeholders bij de WRM-taak weergegeven en rechts de stakeholders van de APK-taak. Onder de figuur zijn twee (externe) instanties opgenomen waar kandidaten met klachten en beroepen heen kunnen. Een nadere toelichting:

Overheidspartijen, IBKI en kandidaten:

- IenW is de **eigenaar** van en **opdrachtgever** voor de wettelijke taken van IBKI. De eigenaarsrol is belegd bij de pSG die wordt ondersteund door de Directie Eigenaarsadvisering (DEA). De opdrachtgeversrol is belegd bij het Directoraat-Generaal Mobiliteit (DGMo).
- De **opdrachtnemer** is IBKI. IBKI is onderdeel van de Stichting VAM, die uiteenlopende werkzaamheden in de mobiliteitsbranche verricht. IBKI heeft een examenlijn WRM en een examenlijn APK.
- **Kandidaten** doen examen bij IBKI. Zij kunnen indien zij klachten hebben direct deze klachten indienen bij IBKI. Ook kunnen zij bezwaar maken tegen besluiten van IBKI bij een Bezwarencommissie. Voorts kunnen kandidaten extern klachten indienen (bij de Nationale Ombudsman) of in beroep gaan (bij de bestuursrechter of in het geval van een hoger beroep bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State). In Nederland waren er in 2022 circa 23.500 APK-keurmeesters en circa 15.000 rijinstructeurs.

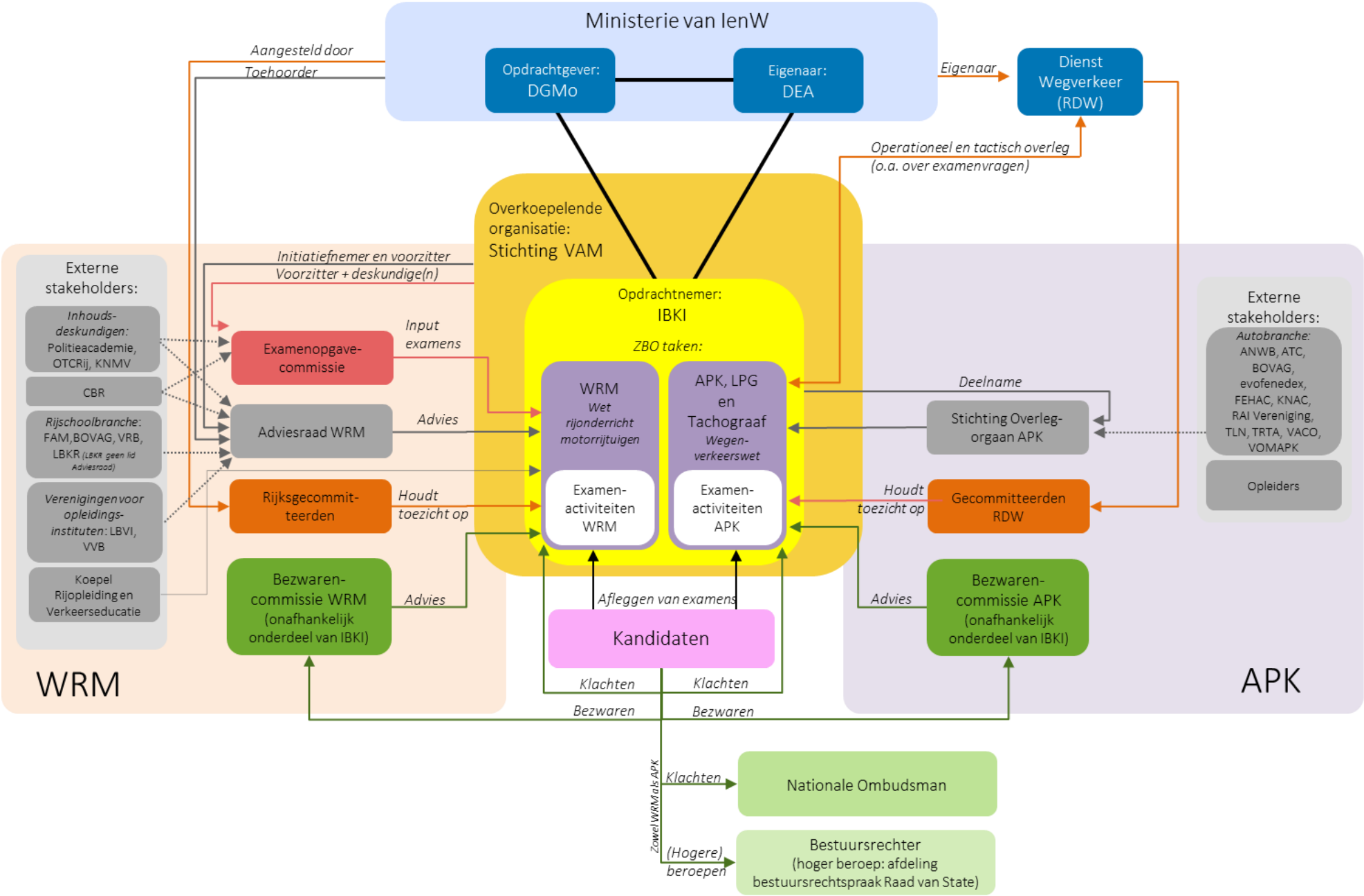
Stakeholders WRM:

- Voor de WRM-taken geldt dat dat de examens worden ontwikkeld door een **Examenopgavecommissie**. IBKI is voorzitter van deze commissie. Verder nemen aan deze commissie deel: Ministerie van Defensie (OTCRIJ), Politieacademie, het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) en in afwisselende samenstelling vertegenwoordigers uit de branche.
- IBKI heeft een **Adviesraad WRM** geïnitieerd, welke aan IBKI advies geeft over onderwerpen die beogen (de uitvoering van) de WRM-taken te verbeteren. IBKI is hier voorzitter van. De Adviesraad vergadert 4 keer per jaar. IenW is toehoorder bij de Adviesraad WRM . Verder nemen deel aan de Adviesraad: BOnd Van Automobielhandelaren en Garagehouders (BOVAG), het CBR, Federatie Autorijschool Management (FAM), de Koninklijke Nederlandse Motorrijders Vereniging (KNMV), Landelijke belangenvereniging voor verkeersopleidingsinstituten (LBVI), Vereniging VerkeersveiligheidsBelangen (VVB), Ministerie van Defensie (OTCRij), Politieacademie en Vereniging Rijschool Belang (VRB).
- Verder is in 2022 de **Koepel Rijopleiding en Verkeerseducatie** (KRV) opgericht, met verschillende partijen uit de branche: FAM, VRB, Landelijke Beroepsvereniging Kwaliteitsbevordering Rijschoolbranche (LKBR), Vereniging Voor Rijscholen en Instructeurs (VVRI), De Verkeersacademie, LBVI, LensMEdia, VekaBest, Verjo en Smit. IBKI voert een kwartaaloverleg met de KRV. Omdat de rol van de KRV tijdens deze evaluatie nog niet geformaliseerd was, hebben we deze koepel onder het rijtje ‘externe stakeholders’ geplaatst.
- Een á twee keer per jaar voert IBKI verder overleg met de rijinstructeursopleiders, tijdens een **opleidersbijeenkomst.** Alle bij IBKI bekende opleiders worden uitgenodigd voor deze bijeenkomsten.

- Het toezicht op de examenactiviteiten wordt gehouden door **Rijksgecommitteerden**. Dit zijn toezichthouders die IenW aanwijst.
- IBKI heeft een **Bezwarencommissie WRM** waar kandidaten bezwaar kunnen maken tegen een beslissing van IBKI. De bezwarencommissie adviseert vervolgens aan IBKI over de te nemen beslissing op bezwaar.

Stakeholders APK:

- Voor het APK-gedeelte geldt dat een belangrijke rol is weggelegd voor de **Dienst Wegverkeer (RDW)**. De RDW is een zbo (eigenaar ook IenW), waarmee IBK eens per kwartaal overlegt (tactisch en operationeel). IBKI heeft relatief weinig (enkele keren per jaar) direct contact met IenW als het gaat om de APK-taken. Hier komen we later (bij de governance) op terug. Voor de APK-tak geldt dat er geen Examen Ontwikkelcommissie is. IBKI legt examenvragen voor aan de RDW.
- Verder is er een **Stichting Overlegorgaan APK (SO-APK)**. Dit overlegorgaan kan IBKI adviseren. In tegenstelling tot de Adviesraad WRM, is de SO-APK niet op initiatief van IBKI tot stand gekomen en draait het overleg om meer dan alleen de APK-examens. De SO-APK bestaat uit leden uit de autobranche. Opleiders nemen hier niet aan deel. Leden zijn: Algemene Nederlandsche Wielrijders Bond (ANWB), Automotive Trade Centre (ATC), BOVAG, evofenedex, FEDECOM, Federatie Historische Automobiel- en Motorfietsclubs (FEHAC), Koninklijke Nederlandsche Automobiel Club (KNAC), IenW, RAI vereniging, de RDW, Transport en Logistiek Nederland (TLN), Technical Road Transport Association (TRTA), Vereniging van Automobielbandenherstellers en Cover Ondernemingen (VACO) en VOMAPK.
- Het toezicht op de APK-examinering door IBKI wordt gedaan door **gecommitteerden** die de RDW aanwijst.
- IBKI heeft ook voor de APK-taken een **Bezwarencommissie APK** waar kandidaten bezwaar kunnen maken tegen een beslissing van IBKI.
- Er zijn circa 7 APK-**opleiders**. Eén hiervan is Innovam, welke ook onder stichting VAM valt. Met de opleiders houdt IBKI enkele keren per jaar een opleidersbijeenkomst. Daarnaast organiseren RDW en IBKI ongeveer tweejaarlijks een bijeenkomst voor APK-opleiders.



Figuur 1. Stakeholderveld IBKI. Auteur: KWINK groep.

3. Opvolging aanbevelingen vorige evaluatie

Bij de vorige evaluatie van IBKI in 2018 zijn vier aanbevelingen c.q. aandachtspunten geformuleerd. Hierna geven we onze conclusies over de opvolging van de aandachtspunten. Vervolgens schetsen we kort welke bevindingen ten grondslag liggen aan de conclusies.

Bij de vorige evaluatie van IBKI in 2018 zijn vier aanbevelingen c.q. aandachtspunten geformuleerd.

Aandachtspunt 1 is uiteindelijk in 2021 opgevolgd, maar we zien op dat punt nog wel verbeterpotentieel. Het aandachtspunt destijds was dat IBKI (en de RDW) informatie en advies leverden voor de beleidsontwikkeling van het ministerie van IenW, maar dat dit ging op basis van goede relaties en verstandhouding in plaats van dat hierover afspraken waren vastgelegd op papier. Wij constateren dat in april 2021 een vaste overlegstructuur is geïntroduceerd die ook is vastgelegd op papier. De geformaliseerde overlegstructuur bestaat uit halfjaarlijks bestuurlijk overleg in de driehoek (eigenaar-opdrachtgever-IBKI). Kanttekening hierbij is dat er tot april 2021 nog geen vaste overlegstructuur was (maar slechts ad hoc contact over bijvoorbeeld wetswijzigingen of de jaarrekening). Het verbeterpotentieel dat we zien voor IBKI ziet op explicitering van het leveren van 'informatie en advies voor de beleidsontwikkeling van het ministerie van IenW'. Veel zbo's geven jaarlijks expliciet en openbaar hun reflectie op de wet- en regelgeving die kaderstellend zijn voor hun functioneren. Regelmatig ook hebben zbo en ministerie met elkaar afgesproken dat het ministerie reageert op die reflectie, zodat bijvoorbeeld ook de Tweede Kamer zich op de hoogte kan stellen van reflectie en van de reactie van de minister daarop.

Aandachtspunt 2 is niet opgevolgd. Het aandachtspunt destijds was dat het toezicht op IBKI door de gecommitteerden (geen specificering voor RDW-gecommitteerden of Rijksgecommitteerden) niet was geborgd in formele afspraken. Dat zou mogelijk een kwetsbaarheid voor de continuïteit betekenen. Thans is dit toezicht door de gecommitteerden nog steeds niet geborgd in formele afspraken (door het ministerie van IenW).

Aandachtspunt 3 is wel opgevolgd en ook opgelost. Het aandachtspunt was destijds dat er zorgen waren over de continuïteit van de Rijksgecommitteerden (die toezichthouden op de WRM-activiteiten van IBKI) vanwege de hoge leeftijd van twee van de drie gecommitteerden. Inmiddels is de groep WRM-Rijksgecommitteerden verjongd én uitgebreid (van 3 naar 4 gecommitteerden).

Aandachtspunt 4 vergde volgens de vorige evaluatie in 2018 geen opvolging en die heeft logischerwijs dus ook niet plaatsgevonden. Het aandachtspunt was destijds: *"In de branche klinken (ongefundeerde) geluiden over vermeende afhankelijkheid van IBKI ten opzichte van Innovam. Bij de inrichting van de organisatie is dit echter goed geborgd en leiding en medewerkers acteren hier scherp op."* Wij constateren dat (nog steeds) sommige APK-opleiders twijfelen over de scheiding tussen IBKI enerzijds en de APK-opleidingstak van Innovam anderzijds. De twijfel gaat over de vraag of Innovam als APK-opleider niet toch een oneigenlijk voordeel zou kunnen hebben ten opzichte van de andere APK-opleiders (en dus niet zo zeer over de vraag of IBKI afhankelijk zou zijn van Innovam). De geluiden en twijfels van APK-opleiders hebben overigens IBKI zelf in de afgelopen jaren niet bereikt omdat de desbetreffende APK-opleiders ze ook niet bij IBKI hebben neergelegd.

Wij merken op dat we begrijpen dat er twijfel kan ontstaan: het is inherent aan het gegeven dat IBKI net als Innovam onderdeel is van Stichting VAM. Dat IBKI en Innovam in hetzelfde pand zitten draagt hier ook aan bij.

Net als de onderzoekers bij de vorige evaluatie merken wij op dat het onafhankelijkheidsprotocol een logische set gedragsregels bevat, waarmee invulling wordt gegeven aan de noodzakelijke *Chinese walls* binnen Stichting VAM.

Wij merken voorts op dat wij op grond van ons onderzoek geen tekortkomingen in de naleving van het protocol hebben vastgesteld of bewijs hebben aangetroffen dat Innovam zou zijn bevoordeeld. Tegelijkertijd merken we ook op dat we op grond van ons onderzoek ook niet hebben vastgesteld dat het protocol in de praktijk te allen tijde door alle medewerkers is nageleefd. Dat is ook lastig te onderzoeken en vergt bovendien een ander type onderzoek dan wij hebben uitgevoerd (rechercheonderzoek).

Het volledig wegnemen van twijfels bij álle partijen zal dus waarschijnlijk niet mogelijk zijn binnen het construct waarin IBKI onderdeel is van Stichting VAM, maar we doen in de samenvatting wel suggesties voor een aantal acties die IBKI kan ondernemen en die mogelijk kunnen bijdragen aan het verminderen van de twijfels bij APK-opleiders.

Op de hierna volgende pagina's beschrijven we de toelichting van IBKI voor deze evaluatie ten aanzien van de opvolging van de aandachtspunten.

Aandachtspunt 1: De RDW en IBKI leveren informatie en advies voor de beleidsontwikkeling van het ministerie van IenW, op basis van goede relaties en verstandhouding. Hierover zijn geen afspraken vastgelegd op papier, wat mogelijk kwetsbaar is in de toekomst.

Toelichting IBKI op opvolging:

- *'IBKI en de RDW hebben een tactisch beleidsoverleg ingevoerd dat vier keer per jaar plaatsvindt. Overleg wordt gevoerd aan de hand van een agenda, verslag en actiepunten. Voorzitterschap en secretariaat rouleren jaarlijks tussen beide organisaties.*
- *IBKI en het ministerie voeren sinds 2021 tenminste twee keer per jaar op directieniveau een zogenaamd bestuurlijk overleg, waarin de uitvoering van de wettelijke taken, jaarrekening en jaarverslag weerkerende onderwerpen zijn. In dit overleg staat de WRM centraal (vanwege de aandacht die er nu is voor de implementatie van het advies van de Roemer), maar ook APK-zaken kunnen hier aan de orde komen. Ook dit overleg vindt plaats op basis van agenda, verslag en actiepunten.*
- *Het ministerie is voorts toehoorder bij de vergaderingen van de Stichting Overlegorgaan APK (SO-APK), waarin alle belanghebbende organisaties met de RDW overleg voeren over APK-aangelegenheden. IBKI is deelnemer aan deze stichting. De examenactiviteiten van IBKI zijn met een zekere regelmaat onderwerp van gesprek in dit overlegorgaan. De vergaderingen van de SO-APK vinden plaats op basis van agenda, verslag en actiepunten.*
- *Ook is het ministerie toehoorder bij de vergaderingen van de Adviesraad WRM. De Adviesraad bestaat - naast IBKI - uit brancheorganisaties van rijscholen, organisaties van opleidingsinstituten en expertorganisaties. De Adviesraad WRM vergadert viermaal per jaar, op basis van agenda, verslag en actiepunten over relevante onderwerpen in het kader van de uitvoering van de WRM.'*

Aandachtspunt 2: Het toezicht op IBKI gaat op basis van goede relaties, welke niet geborgd is in formele afspraken, wat mogelijk een kwetsbaarheid voor de continuïteit betekent.

Toelichting IBKI op opvolging:

- *'Het toezicht op de uitvoering van de kernactiviteiten – theorie- en praktijkexamens – vindt plaats door (rijks)gecommitteerden van zowel IenW als van de RDW.*
- *De ingevoerde overleggen – zie hierboven – hebben niet geleid tot extra afspraken boven op de huidige beleidsregels.'*

Aandachtspunt 3: De continuïteit van de Rijksgecommitteerden is kwetsbaar, gezien twee van de drie leden een zeer hoge leeftijd kennen.

Toelichting IBKI op opvolging:

- *'De groep WRM-Rijksgecommitteerden is verjongd en uitgebreid, er zijn nu vier Rijksgecommitteerden met een gemiddelde leeftijd van 50-60 jaar. De groep RDW-gecommitteerden is al langer voldoende groot.'*

Aandachtspunt 4: in de branche klinken (ongefundeerde) geluiden over vermeende afhankelijkheid van IBKI ten opzichte van Innovam. Bij de inrichting van de organisatie is dit echter goed geborgd en leiding en medewerkers acteren hier scherp op *(dit betreft en constatering uit de vorige evaluatie)*.

Toelichting IBKI op opvolging:

- *'IBKI houdt regelmatig contact met de verschillende belanghebbenden, zoals de APK-opleiders. Dat gebeurt zowel in groepsbijeenkomsten als in één-op-één gesprekken en bezoeken. Daarmee is er meer ruimte gecreëerd om actuele ontwikkelingen over en weer te delen en te bespreken en waar nodig actie te ondernemen. Verder zijn er geen signalen dat die vermeende afhankelijkheid op dit moment een issue is. Het onafhankelijkheidsprotocol beschrijft hoe IBKI en Innovam zaken scheiden.'*

4. Doeltreffendheid

Dit hoofdstuk gaat in de op de doeltreffendheid van IBKI. We behandelen verschillende onderwerpen (indicatoren) die onderdeel vormen van de doeltreffendheidsanalyse. We formuleren telkens een deelconclusie op de verschillende onderwerpen. In de samenvattende conclusies en aanbevelingen maken we een overkoepelende doeltreffendheidsanalyse. Bij de doeltreffendheid kijken we naar de volgende onderwerpen:

- **Output**
  - **Aantallen examens en slagingspercentages**
  - **Snelheid (na aanvragen examen)**
- **Kwaliteit**
  - **Klachten, bezwaren en beroepen**
  - **Oordeel gecommitteerden**
  - **Fraudegevallen en schadeclaims**
- **Tevredenheid**
  - **Tevredenheid van kandidaten**
  - **Tevredenheid van stakeholders**
- **Lerend vermogen**

Hierna volgt een uiteenzetting van deze onderwerpen. Daarbij beslaan APK en WRM soms twee aparte paragrafen en soms behandelen we APK en WRM in één paragraaf. Dat is vanwege praktische overwegingen: daar waar APK en WRM een aparte paragraaf hebben, hebben we relatief veel feiten en cijfers en / of percepties beschikbaar. Voor het overzicht hebben we dan voor aparte paragrafen gekozen.

4.1. Examens en slagingspercentages

4.1.1. Examens en slagingspercentages APK

In de periode 2018-2022 waren er gemiddeld circa 16.500 APK-examens per jaar. Van het totaalaantal examens per jaar bestaat het grootste gedeelte uit de bevoegdheidsverlengingsexamens, namelijk circa 13.300 per jaar. Het aantal eerste examens is fors lager, namelijk circa 3.250 per jaar. De gemiddelde jaarlijkse slagingspercentages van de examens (eerste examen en bevoegdheidsverlenging) liggen in de periode 2018-2022 tussen de 76% en 89% per jaar. Opvallend daarbij is de afname van het gemiddelde jaarlijkse slagingspercentage in de jaren 2021 en 2022. Immers: in 2022 zakten meer dan 2 keer zo veel mensen voor een examen dan in 2020 (in 2022 zakte 24%, in 2020 11%).

De gemiddelde slagingspercentages van verschillende typen examens lopen uiteen. De slagingspercentages van het examen APK-keurmeester zijn in de gehele periode 2018-2022 significant lager dan de andere slagingspercentages. Bovendien is in diezelfde periode een daling waar te nemen (van een slagingspercentage van circa de helft in 2018 naar een slagingspercentage van ongeveer een derde in 2022).

De meningen van partijen over de oorzaken van de lage slagingspercentages lopen uiteen. Zo geven sommige partijen in de sector aan dat het examen te moeilijk (en te talig) zou zijn en dat het aantal vragen te gering is (waardoor toevalligheid een te belangrijke rol speelt). Anderen wijzen erop dat met name veranderende wetgeving ertoe heeft geleid dat het examen noodzakelijkerwijs is veranderd (en moeilijker is geworden) en dat de (voor)opleiding en voorbereiding van de kandidaten in algemene zin is afgenomen. Ook wordt door hen aangegeven dat lees- en rekenvaardigheid onderdeel van het vak is (een keurmeester moet immers regels kunnen lezen en interpreteren en moet bijvoorbeeld een remberekening kunnen maken) en daarop toetsen zou passend en nodig zijn.

Het slagingspercentage *an sich* zegt overigens nog niet zo veel over de doeltreffendheid van IBKI. Een laag slagingspercentage (of een hoog slagingspercentage) betekent niet per se dat de taakuitvoering door IBKI van onvoldoende kwaliteit is (en niet doeltreffend is). Immers, de hoogte van het slaginspercentage kan ook veroorzaakt worden door onder andere de kwaliteit van de kandidaat (kennis, ervaring en niveau) en de voorbereiding op het examen (inzet, opleiding, zelfstudie). Daarnaast kunnen examens veranderlijk zijn (en makkelijker of moeilijker worden) doordat veranderingen in regelgeving of door technologische ontwikkelingen.

De toetssteen in het kader van de kwaliteit van de taakuitvoering door IBKI is vooral of er door IBKI goed is gereflecteerd op de – relatief – lage en dalende slagingspercentages én of IBKI er (indien nodig) goed op heeft geacteerd.

Op dat punt constateren we dat IBKI met de relevante stakeholders het gesprek heeft gevoerd over de lage slagingspercentages (en verklaringen daarvoor), dat IBKI de examinering wel al heeft aangepast (kandidaten hoeven alleen de onderdelen te herkansen waarop een onvoldoende wordt gescoord) en dat IBKI extern onderzoek door een onafhankelijke organisatie heeft laten uitvoeren naar de kwaliteit van de examens en of deze kan worden verbeterd (waarvan de uitkomsten nu onderwerp van gesprek zijn). Met andere woorden: de slagingspercentages leiden dus tot gewenste reflectie en het ondernemen van gewenste acties door IBKI.

Feiten en cijfers

Examens, geslaagden en slagingspercentage APK					
Indicator	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
Examens totaal	**15.662**	**16.033**	**15.875**	**18.238**	**16.575**
Geslaagden	**13.879**	**14.018**	**14.052**	**14.898**	**12.580**
Slagingspercentage	***89%***	***87%***	***89%***	***82%***	***76%***
Examens APK-keurmeester	2.391	2.684	2.165	3.833	3.937
Geslaagden	1.190	1.301	961	1.316	1.404
Slagingspercentage	*50%*	*48%*	*44%*	*34%*	*36%*
Examens APK-bevoegdheidsverlenging	13.271	13.045	12.001	13.526	12.138
Geslaagden	12.689	12.510	11.520	12.843	10.800
Slagingspercentage	*96%*	*96%*	*96%*	*95%*	*89%*
Examens LPG-technicus	3	7	6	0	7
Geslaagden	3	5	6	0	7
Slagingspercentage	*100%*	*71%*	*100%*	*nvt*	*100%*
Examens LPG-bevoegdheidsverlenging	95	28	5	4	61
Geslaagden	81	23	4	2	61
Slagingspercentage	*85%*	*82%*	*80%*	*50%*	*100%*
Examens Tachograaftechnicus	255	266	107	274	313
Geslaagden	137	176	67	180	201
Slagingspercentage	*54%*	*66%*	*63%*	*66%*	*64%*
Examens Tachograaftechnicus-bevoegdheidsverlenging	24	3	1.591	601	119
Geslaagden	24	3	1.494	557	107
Slagingspercentage	*100%*	*100%*	*94%*	*93%*	*90%*

Tabel 2. Aantal examens, geslaagden en slagingspercentages APK. Bron: Jaarverslagen Examenservices.

Toelichting op de tabel:

- Door Covid-19 zijn de examens stilgelegd van 16 maart tot en met 24 mei 2020, van 16 december tot en met 24 december 2020 en van 1 januari tot 16 maart 2021. APK-technici die hierdoor in de problemen kwamen met hun bevoegdheidstermijn hebben gebruik kunnen maken van een verlenging van vier maanden.
- Het verschil in totaal aantal examens tussen 2019 en 2020 is volgens IBKI 'gering' ondanks Covid-19, omdat IBKI in 2020 heeft ingezet op extra (avond)examens om de opgelopen achterstanden in te lopen. In 2021 is juist een toename in het aantal examens te zien, ook doordat het algehele slagingspercentage van de examens terugliep.[7]
- In 2022 is een afname in het totaal aantal examens te zien, omdat er in 2021 nog achterstanden van 2020 moesten worden weggewerkt (waardoor in totaal relatief veel examens in dat jaar zijn afgenomen). Ook was in 2022 het slagingspercentage relatief laag (ten opzichte van eerdere jaren), waardoor meer examens zijn afgenomen.[8]
- Gemiddelde slagingspercentages van de kandidaten van verschillende opleidingsinstituten deelt IBKI niet openbaar.

Percepties

- Alle partijen signaleren dat het slagingspercentage voor het examen APK-keurmeester zorgelijk laag is en aandacht verdient.
- Op hoofdlijnen zijn er twee standpunten die partijen innemen: ofwel de inhoud en opbouw van het examen wordt gezien als de voorname oorzaak voor het slagingspercentage, ofwel het examen 'deugt' en de (voor)opleiding, het niveau van de kandidaten en de voorbereiding wordt steeds slechter.
- De geuite kritiek op het examen is onder andere dat het examen te moeilijk is, te talig is, vragen onduidelijk worden gesteld en niet aansluiten op de praktijk en dat er te weinig vragen worden gesteld (met als gevolg dat het

[7] Jaarverslag Examenservices 2020 en 2021.

[8] Jaarverslag Examenservices 2022.

maken van een enkele fout te veel invloed heeft op de uitslag van het examen).

- De repliek op die kritiek is dat APK-keurmeester een vak is waarvoor een bepaald niveau van lezen en rekenen noodzakelijk is. Ook wordt aangegeven dat het uiteindelijk om de verkeersveiligheid gaat, en dat daarom het examen gemakkelijker maken zodat meer mensen zullen slagen, niet een wenselijke optie is.
- Bovendien geldt dat IBKI met partijen uit de sector in 2022 een aantal examenvragen heeft doorlopen. Deze partijen geven aan dat de inhoud van de examens wat hen betreft goed is en aansluit op wat je zou mogen verwachten van een APK-keurmeester.
- IBKI signaleert zelf ook dat de slagingspercentages (te) laag zijn. IBKI heeft daarom (in overleg met de sector) besloten dat kandidaten alleen de onderdelen hoeven te herkansen waarvoor zij een onvoldoende hebben behaald. Dat maakt dat een kandidaat nu niet meer telkens voor alle onderdelen opnieuw examen hoeft te doen bij een herkansing.
- IBKI heeft voorts tijdens deze evaluatie een extern onderzoek laten uitvoeren naar de kwaliteit van het examen met de vraag of deze kan worden verbeterd. De uitkomsten van dat onderzoek waren tijdens deze evaluatie nog niet beschikbaar.
- Overigens merken verschillende partijen op dat IBKI zich aan het eind van de examenketen bevindt. Iedereen kan zich bij IBKI inschrijven voor een examen, zolang maar aan de eisen wordt voldaan. Er gelden overigens geen eisen aan de door de kandidaat gevolgde opleiding (zelfstudie mag ook).
- De RDW geeft voorts aan dat het slagen van een keurmeester nog niet per se een garantie is dat de keurmeester uiteindelijk ook het vak naar behoren uitvoert. De RDW houdt steekproeven bij keuringen, en daaruit komt naar voren dat circa 8-10% van de keuringen niet juist waren (onterecht goedgekeurd of afgekeurd).

4.1.2. Examens en slagingspercentages WRM

In de periode 2018-2022 waren er gemiddeld circa 15.300 WRM-examens per jaar. Van het totaalaantal examens per jaar is het gros de examens categorie B (personenauto's), namelijk circa 9.700 per jaar. In tegenstelling tot APK is het aantal 'praktijkbegeleidingen' (waarmee de bevoegdheid wordt verlengd) een kleiner aandeel in het totaal, namelijk circa 3.000 per jaar. Dit is zowel te verklaren doordat de praktijkbegeleiding slechts eens in de vijf jaar plaatsvindt (bij APK is dat eens in de twee jaar) en dat er in de sector (ten opzichte van de APK-sector) relatief veel in- en uitstroom is.

De gemiddelde slagingspercentages van de verschillende examens zijn in de periode 2018-2022 tussen de 57% en 66% per jaar. De percentages in 2021 en 2022 zijn enigszins gedaald ten opzichte van de jaren daarvoor.

De gemiddelde slagingspercentages van verschillende typen examens lopen uiteen. Opvallend is dat het gemiddelde slagingspercentage voor categorie B relatief lager is dan de andere gemiddelde slagingspercentages, namelijk tussen de 48% en 55% gedurende de evaluatieperiode. Hierbij merken we op dat een kandidaat-rijinstructeur voor categorie A, C, D en E eerst het examen categorie B moet hebben afgelegd. Daarom geldt voor de kandidaten voor de A-, C-, D- en E-examens dat zij al eerder een examen bij IBKI hebben afgelegd en hebben gehaald, wat waarschijnlijk in grote mate de hogere gemiddelde slagingspercentages verklaart ten opzichte van de categorie B-examens. Desondanks is het goed om scherp te blijven op de slagingspercentages en ontwikkelingen hierin. IBKI geeft aan dat het slaginspercentage een continu aandachtspunt is.

Tijdens het onderzoek hebben we weinig signalen over de gemiddelde slagingspercentages van de WRM-examens *an sich* gehoord. Wel is er kritiek geuit door sommige stakeholders op de examens. Zo zouden deze examens te weinig aansluiten op de beroepspraktijk. Deze kritiek wordt echter door de Rijksgecommitteerden weerlegd. Ook is er kritiek op het feit dat voor de praktijkexamens kandidaten zélf mogen kiezen welke les zij laten zien aan de examinator. IBKI merkt daarbij op dat wanneer de les niet past bij het feitelijke niveau van de leerling, de examinator kan besluiten om de rijinstructeur te vragen om een andere les te geven. Ondanks dat wij het niet als onze rol zien om een inhoudelijk oordeel te vellen over de inhoud van de examinering, willen we op dit punt wel opmerken dat wij het opvallend vinden dat de kandidaat de les mag kiezen in plaats van dat de examinator bijvoorbeeld een uur voor het examen meedeelt welke les moet worden gegeven door de instructeur die examen doet. Als buitenstaander vragen we ons af of dit niet leidt tot *teaching to the test* in plaats van het leren van het brede palet aan vaardigheden dat nodig is om een goede instructeur te zijn.

Feiten en cijfers

Examens, geslaagden en slagingspercentages WRM					
Indicator	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
WRM-examens totaal	**15.258**	**14.909**	**12.174**	**16.860**	**17.374**
Geslaagd	**9.733**	**9.774**	**7.793**	**9.753**	**9.937**
Slagingspercentage	***64%***	***66%***	***64%***	***58%***	***57%***
Examens categorie A (motorfiets)	849	589	685	930	1.077
Geslaagd	614	397	431	592	667
Slagingspercentage	*72%*	*67%*	*63%*	*64%*	*62%*
Examens categorie B (personenauto's)	8.562	8.693	7.331	12.023	11.969
Geslaagd	4.450	4.745	3.865	6.125	5.790
Slagingspercentage	*52%*	*55%*	*53%*	*51%*	*48%*
Examens categorie C (vrachtauto's)	511	365	370	462	536
Geslaagd	416	258	261	319	378
Slagingspercentage	*81%*	*71%*	*71%*	*69%*	*71%*
Examens categorie D (bussen)	145	135	118	98	118
Geslaagd	125	104	96	76	89
Slagingspercentage	*86%*	*77%*	*81%*	*78%*	*75%*
Examens categorie E achter B (aanhangwagens)	331	380	231	388	409
Geslaagd	211	249	133	252	270
Slagingspercentage	*64%*	*66%*	*58%*	*65%*	*66%*

Indicator	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
Examens categorie E achter CD (aanhangwagens)	145	165	146	145	228
Geslaagd	112	123	101	96	160
Slagingspercentage	*77%*	*75%*	*69%*	*66%*	*70%*
Examens categorie T (tractoren)	126	124	125	173	126
Geslaagd	98	93	89	135	83
Slagingspercentage	*78%*	*75%*	*71%*	*78%*	*66%*
Geschiktheidstest	149	199	294	535	371
Geslaagd	127	166	274	474	315
Slagingspercentage	*85%*	*83%*	*93%*	*89%*	*85%*
Herintrederstraject (pas sinds 2022 geregistreerd)	-	-	-	-	105
Geslaagd	-	-	-	-	64
Slagingspercentage	-	-	-	-	*61%*
Praktijkbegeleiding	4.351	3.823	2.518	2.093	2.437
Geslaagd	3.487	3.224	2.207	1.673	2.115
Slagingspercentage	*80%*	*84%*	*88%*	*80%*	*87%*
Examens ENMA/LEMA/EMG/ASP	3	2	8	13	6
Geslaagd	2	2	7	11	6
Slagingspercentage	*67%*	*100%*	*88%*	*85%*	*100%*

Tabel 3. Aantal examens, geslaagden en slagingspercentages WRM. Bron: Jaarverslagen Examenservices.

Toelichting op de tabel op de vorige pagina:

- Als gevolg van Covid-19 heeft IBKI in 2020 en begin 2021 minder examens kunnen afnemen (begin 2021 nauwelijks). IBKI en IenW hebben afspraken gemaakt over coulancemaatregelen om te voorkomen dat rijinstructeurs buiten hun schuld om hun lesbevoegdheid zouden verliezen. In het jaarverslag beschrijft IBKI dat vanaf 16 maart 2021 een inhaalslag is gemaakt waardoor opgelopen achterstanden volledig zijn weggewerkt.[9]
- Op de website van IBKI is tevens een overzicht te zien van de slagingspercentages van verschillende opleidingsinstituten. Daar is te zien dat het gemiddelde slagingspercentage (inclusief herexamen) bij opleidingsinstituten verschilt tussen de circa 23% en circa 83%.[10]

Percepties

- IBKI geeft aan dat de slagingspercentages een continu aandachtspunt zijn.
- Rijschoolverenigingen geven aan dat de WRM-examens bij IBKI ver af zouden staan van de praktijk van rijopleiding geven. Zo zou er bijvoorbeeld te weinig aandacht zijn voor didactische vaardigheden. De Rijksgecommitteerden weerleggen deze kritiek door aan te geven dat dit circa tien jaar geleden inderdaad terechte kritiek was, maar dat sindsdien juist stappen zijn gemaakt om het examen op de praktijk te laten aansluiten (en zodoende is nu bijvoorbeeld ook aandacht voor didactische vaardigheden beter ingebed in het examen).
- IBKI geeft aan te zien dat mensen zich steeds slechter voorbereiden op examens.
- Verschillende partijen leveren kritiek op het feit dat voor de stagebeoordeling van het initiële examen en de praktijkbegeleiding (kandidaat-)rijinstructeurs zelf mogen kiezen welke les zij geven (in plaats van dat IBKI kiest welke les de (kandidaat-)rijinstructeur moet geven). Dat zou als gevolg hebben dat één les tot in de puntjes wordt voorbereid, in plaats van dat de instructeur álle lessen in de vingers moet hebben. In het verleden (tot 2009) was dat ook de gang van zaken: in die tijd koos de examinator de les die gegeven moest worden.
- IBKI geeft aan dat op verzoek van de branche de stagebeoordeling van het initiële examen en de praktijkbegeleiding dusdanig is ingericht om maximaal praktijkgericht te examineren: namelijk op het onderwerp waar de betreffende rijbewijsleerling aan toe is. Wanneer de WRM zal worden aangepast zal op dit punt een verandering worden doorgevoerd.
- Meerdere partijen hebben aangegeven dat bij de stage die kandidaten lopen kan worden gefraudeerd en ook wordt gefraudeerd. Hier gaan we in paragraaf 4.5. nader op in.
- Op de tevredenheid ten aanzien van de examinatoren komen we bij paragraaf 4.3.2 (klachten WRM) en 4.7. (tevredenheid stakeholders) terug.
- In verschillende gesprekken is benoemd dat de kwaliteit van de rijinstructeurs die bevoegd zijn om les te geven (en dus het examen hebben gehaald) vaak nog te wensen overlaten. Het CBR noemde als voorbeeld (en als indicatie daarvoor) dat dagelijks circa 10 examens worden afgebroken vanwege de verkeersveiligheid (te gevaarlijk om het examen af te maken). Daarbij merken we wel op dat ook andere factoren van invloed kunnen zijn op niet goed presteren bij het examen bij CBR (bijvoorbeeld nervositeit van de kandidaat) en dat dit niet altijd één op één te herleiden is naar het functioneren van de rijinstructeur die de kandidaat heeft aangemeld en / of heeft voorbereid op het CBR-examen. Het advies Roemer gaat hier ook uitgebreid op in.

[9] Jaarverslag Examenservices 2021.

[10] Zie: www.ibki.nl/rijinstructie/rijinstructie-direct-naar/slagingspercentages-wrm-examens/.

4.2. Snelheid

Er is geen cijfermatige informatie beschikbaar over de wachttijden en doorlooptijden voor examenkandidaten. Uit de door ons gevoerde gesprekken is het beeld ontstaan dat de wachttijden en doorlooptijden voor kandidaten over het algemeen beperkt zijn. Tegelijkertijd komt uit de deelnemerstevredenheidsonderzoeken (enquêtes onder examenkandidaten) het signaal dat wachttijden voor het kunnen doen van (her)examens wel soms als relatief lang worden ervaren. Daarbij merken we wel op dat deze deelnemerstevredenheidsonderzoeken ten tijde van Covid-19 hebben plaatsgevonden.

Tijdens Covid-19 is IBKI erin geslaagd om de wachttijden beperkt te houden, maar Covid-19 heeft wel enige impact op de wachttijden gehad. Verschillende partijen in de rijscholenbranche maken op dat punt de vergelijking met de wachttijden bij het CBR en constateren dat waar bij het CBR wachttijden stevig opliepen, de wachttijden bij IBKI relatief beperkt zijn gebleven. Stakeholders zijn dan ook complimenteus over de manier waarop IBKI met Covid-19 is omgegaan.

Tegelijkertijd hebben we wel signalen ontvangen aangaande APK dat examinering in de middag voor veel kandidaten en opleiders de voorkeur heeft (in plaats van in de ochtend). Volgens hen raakt het tijdslot in de middag (ten opzichte van de ochtend) relatief snel vol. IBKI heeft aangegeven dat tijdblokken ruim van tevoren worden opengezet om ze te reserveren, en alle opleiders ze vanaf hetzelfde moment kunnen claimen.

Voorts geven sommige partijen aan dat het relatief lang kan duren voordat IBKI examens aanpast na melding van fouten of kritiek op het examen.

Feiten en cijfers

Er is geen cijfermatige informatie beschikbaar over de wachttijden en doorlooptijden voor examenkandidaten. Dit wordt niet bijgehouden.

Percepties

- Voor wachttijden geldt dat zowel voor APK als WRM de onderzoekers tijdens de gesprekken geen signalen hebben ontvangen dat wachttijden voor kandidaten te lang zouden zijn.
- De reacties van kandidaten in de deelnemerstevredenheidsonderzoeken (uitgevoerd tijdens Covid-19 periode) laten zien dat er bij de WRM-examens kritiek was van de kandidaten op de lange wachttijden bij het (inplannen van) examens en herexamens (zie ook paragraaf 4.6.).
- IBKI heeft over de wachttijden aangegeven dat zij zich inzetten om deze laag te houden. Voor APK-examens geldt dat deze meerdere keren per maand worden aangeboden op verschillende locaties in Nederland. Bij drukte worden extra momenten gepland. Voor WRM-examens geldt dat IBKI een reguliere wachttijd van zes weken aanhoudt. Dat maakt het mogelijk om meerdere WRM-examens op één locatie op één dag te laten plaatsvinden, waardoor een examinator drie examens per dag kan afnemen en dat is gunstig voor de examentarieven. Indien nodig worden extra examens ingepland.
- Alle partijen die we hebben gesproken zijn complimenteus over IBKI als het gaat om het beperken van wachttijden tijdens Covid-19: door de flexibiliteit van IBKI en bijvoorbeeld het aanbieden van extra examens in de avonden of op de zaterdagen zijn wachttijden beperkt gebleven. Ook de gevolgen van langere wachttijden tijdens Covid-19 zijn beperkt gebleven door coulancebeleid.
- We hebben geen signalen ontvangen dat de doorlooptijden (de tijd tussen het doen van een examen en de uitslag van dat examen krijgen) te lang zouden zijn. De uitslagen zijn immers direct na het examen bekend voor de examenkandidaat.
- Verder hebben we wel signalen ontvangen van enkele APK-opleiders dat de populaire examenmomenten in de middag vaak niet meer beschikbaar zijn (wel nog momenten in de ochtend). IBKI heeft hierover aangegeven dat de examens op vaste momenten worden opengezet (6 maanden tot een jaar van tevoren), en dat zij zien dat sommige opleiders al ver van tevoren examens inboeken. Dat doen zij nog voordat zij zeker weten of kandidaten daadwerkelijk van de geboekte momenten gebruik zullen maken (oftewel: populaire examenmomenten worden ingekocht en pas later gevuld). Als een opleider eerst de kandidaten gaat opleiden en pas daarna de examens gaat boeken, dan kan het inderdaad zo zijn dat de populaire examenmomenten in de middag al vergeven zijn. IBKI geeft voorts aan dat een ‘spitsheffing’ of slechts halve dagen draaien niet wenselijk is.
- IBKI geeft aan dat het dus vooral aan de deelnemer of opleider is om te bepalen hoe vroeg of laat een examen wordt geboekt. Zodoende zijn doorlooptijden wat IBKI betreft niet (zo) relevant, omdat die dus weinig zeggen over de wachttijd.
- Sommige partijen geven aan dat het relatief lang duurt voordat IBKI examens aanpast na melding van fouten of kritieken op het examen.
- IBKI geeft aan te vermoeden dat deze kritiek met name eruit voortkomt dat niet alle kritiek door IBKI wordt overgenomen.

4.3. Klachten, bezwaren en beroepen

4.3.1. Klachten, bezwaren en beroepen APK

Voor APK zien we dat er in de evaluatieperiode tussen de 11 en 37 klachten per jaar zijn ingediend. Het aantal gegronde klachten lag jaarlijks tussen de 3 en 19. Afgezet tegen het aantal examens resulteert dat erin dat er gemiddeld bij 0,02% tot 0,11% van de afgelegde examens sprake is van een gegronde klacht. Een nadere analyse van de klachten laat zien dat er over het algemeen geen duidelijk patroon waar te nemen is in de inhoud van de klachten: het lijken voornamelijk incidenten te zijn. Wel waren er in 2022 twee veel voorkomende oorzaken voor de klachten (namelijk een ICT-storing en één dag waarop de APK-regelgeving bij de RDW niet kon worden benaderd).

IBKI stelt klachtrapportages op en treft voor gegronde klachten adequate maatregelen (zowel richting de kandidaat als binnen de eigen organisatie om te voorkomen dat dezelfde klacht nogmaals voorkomt).

We concluderen dat het klachtpercentage bij APK relatief laag is. Gezien de lage slagingspercentages is dit extra opvallend (in positieve zin). De maatregelen die IBKI treft om klachtoorzaken weg te nemen beoordelen we voorts positief.

Kijken we naar het aantal bezwaren, dan constateren we dat er zeer weinig bezwaren worden ingediend bij IBKI. De bezwaren die uiteindelijk gegrond zijn verklaard hadden betrekking op de toelating tot het examen van IBKI en niet de examinering zelf (het ging om uitzonderlijke gevallen waarover volgens de commissie te twisten viel). De bezwarencommissie geeft aan in het verleden niet tevreden te zijn geweest met de houding en voorbereiding van IBKI bij de zittingen van de bezwarencommissie. De bezwarencommissie constateert dat IBKI na deze feedback te hebben ontvangen de houding en voorbereiding duidelijk heeft verbeterd. Overigens past hierbij wel de kanttekening dat het om zéér weinig zaken in de evaluatieperiode gaat.

Feiten en cijfers

Klachten, bezwaren en beroepen en klachten Ombudsman APK					
	2018	2019	2020	2021	2022
Klachten	34	16	14	11	37
Gegronde klachten	8	10[1]	10[1]	3	19
Percentage gegronde klachten per examen	0,05%	0,06%	0,06%[2]	0,02%	0,11%
Doorlooptijd klachten (dagen)	11	14	12	9	9
Aantal bezwaar en beroep	0	1	1	1	1
Toegewezen bezwaren en beroep	0	1	0	1	0
Klachten Ombudsman	0	0	0	0	0
Gegronde klachten ombudsman	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt

Tabel 4. Klachten, bezwaren en beroepen en klachten Ombudsman APK. Bron: Jaarverslagen Examenservices.
1) IBKI heeft een mistelling gemaakt in het aantal gegronde klachten in de jaarverslagen van Examenservices in 2019, waardoor in 2019 in het jaarverslag één gegronde klacht te weinig is opgenomen (9 in plaats van 10). Zodoende is 2020 één gegronde klacht te veel opgenomen (11 in plaats van 10). In deze tabel zijn de juiste getallen opgenomen.
2) Als gevolg van deze mistelling was het percentage gegronde klachten per examen in 2020 0,06% in plaats van 0,07% (zoals opgenomen in het jaarverslag).

Toelichting op de tabel:

- In 2018 is een relatief hoog aantal klachten te zien. IBKI licht in het jaarverslag toe dat in dat jaar de klachten voornamelijk gingen over de uitslag en over niet geregistreerde deelnemers. Voor niet geregistreerde deelnemers gold dat fouten ontstonden in de voorbereiding van evenementen (examens), waardoor presentielijsten niet volledig waren. Per 1 januari 2019 is dit opgelost door de voorbereiding door de examensecretaris zelf uit te laten voeren.[11] Hierdoor is de hoeveelheid klachten in 2019 afgenomen.[12]
- In 2022 is weer een toename in het aantal klachten te zien na een periode waarin het aantal klachten relatief laag was. In het jaarverslag over 2022 staat beschreven dat in het tweede kwartaal van dat jaar meer klachten dan regulier zijn ontvangen vanwege *'incidentele en niet reproduceerbare netwerkstoringen'*. Dit probleem was in het derde kwartaal verholpen.[13]

Totaal aantal klachten (gegrond en niet gegrond):	2019	2020	2021	2022
Uitslag	2			9
Waardedocumenten				1
Computerstoring	6		1	7
Examinator	2	4	3	3
Facturatie				
Inhoud	1		3	5
Lokaal			1	
Inschrijving (Voorwaarden)	2	1		1
Uitnodiging	1			
Annulering			1	1
Locatie		1		3
Info	1	1	1	1
Examendatum en/of tijd	1			
Overig		6	1	6
Aantal gegronde klachten	**10**	**10**	**3**	**19**
Percentage tijdig afgehandelde klachten	**87%**	**100%**	**100%**	**0%**

Tabel 5. Uiteenzetting klachten APK naar verschillende redenen. Bron: Klachtrapportages verkregen van IBKI. Voor 2018 geldt dat in 2018 nog gewerkt werd in afdelingen in plaats van teams, waardoor geen vergelijkbare data beschikbaar is.

[11] Jaarverslag Examenservices 2018.
[12] Jaarverslag Examenservices 2019.
[13] Jaarverslag Examenservices 2022.

Toelichting op de tabel op de vorige pagina:

- Bovenstaande tabel laat de verdeling zien van het aantal klachten (gegrond en ongegrond) over verschillende redenen.
- In 2022 waren twee redenen opvallend vaak de oorzaak voor ontstane klachten: uitslag (9 klachten) en computerstoring (7 klachten). Veel van deze klachten werden in Q2 ingediend. Daarover rapporteert IBKI in de klachtenrapportage het volgende: *'Heel veel klachten ontstonden door een hardnekkige ICT-storing, computers vielen spontaan tijdens de afname van examens uit (alleen bij computerexamens waarbij er gebruik werd gemaakt van thin clients). Deze storing was eind juni pas opgelost. Ook zijn er klachten ontstaan uit (APK) resultaatlijsten die niet in overeenstemming met het vermelde eindresultaat (oorzaak Remindo) en totale uitval van de digitale regelgeving RDW op 21 juni jl. (wereldwijde storing).'*

Verder constateren we dat IBKI klachtrapportages opmaakt, waar uitgebreid en gedetailleerd de klacht in wordt beschreven, en ook wordt beschreven welke acties zijn ondernomen. Daarbij onderneemt IBKI acties richting de kandidaat (meestal een nieuw kosteloos examen bij een gegronde klacht) en intern (veroorzaker klacht aangesproken, oorzaak klacht opgelost).

Percepties

- In paragraaf 4.6. gaan we in op de tevredenheid van de examenkandidaten over de dienstverlening van IBKI.
- Verder zijn de klachten omtrent de APK-taken niet of nauwelijks ter sprake gekomen in de gesprekken met stakeholders.
- Voor de bezwaren geldt dat we gesprekken hebben gevoerd met de leden van de bezwarencommissie APK. Zij gaven aan dat er slechts sporadisch bezwaren worden ingediend, en dat deze bezwaren wat hen betreft weinig aanleiding geven om kritisch te zijn over de taakuitvoering door IBKI. Een van de gegronde bezwaren ging bijvoorbeeld over de aanvankelijke beslissing een uitzonderlijk geval niet toe te laten tot het APK-examen.
- Wel gaven de leden van de bezwarencommissie APK aan in het verleden niet tevreden te zijn geweest met de houding en voorbereiding van IBKI bij een zitting van de bezwarencommissie. IBKI was volgens de bezwarencommissie niet voldoende voorbereid en stelde zich weinig empathisch op. De bezwarencommissie constateert dat IBKI na deze feedback te hebben ontvangen de houding en voorbereiding duidelijk heeft verbeterd, en dit daarna geen probleem meer is geweest. Overigens past hierbij de kanttekening dat het om zéér weinig bezwaren in de evaluatieperiode gaat.
- IBKI licht voorts toe dat per bezwaar wordt beoordeeld of de werkwijze moet worden aangepast.

4.3.2. Klachten, bezwaren en beroepen WRM

Voor WRM zien we dat er in de evaluatieperiode tussen de 35 en 111 klachten per jaar zijn ingediend. Daarvan waren er jaarlijks tussen de 9 en 31 klachten gegrond. Afgezet tegen het aantal examens resulteert dat er gemiddeld bij 0,06%-0,16% van de afgelegde examens sprake is van een gegronde klacht. Hierbij valt op dat zowel in het totaalaantal klachten, als in het aantal gegronde klachten jaarlijks een toename is te zien sinds 2019.

Een nadere analyse van de klachten laat zien dat 'de examinator' de meest voorkomende reden is geweest voor het indienen van klachten (circa de helft van alle klachten had daarmee te maken). Deze klachten gingen vaak over miscommunicatie. Tijdens de gesprekken is door een gesprekspartner gesuggereerd dat nagenoeg alle klachten tot enkele examinatoren te herleiden zouden zijn, maar IBKI heeft deze suggestie weerlegd. Overigens heeft IBKI in de afgelopen jaren afscheid genomen van minder goed functionerende examinatoren. In paragraaf 4.6. (tevredenheid kandidaten) en 4.7. (tevredenheid stakeholders) gaan we nader in op de reflecties op het functioneren van de examinatoren. In 2022 werden relatief veel klachten veroorzaakt door computerstoringen. IBKI licht toe dat er in dat jaar computers uitvielen tijdens examens.

We constateren dat IBKI gedegen klachtrapportages opstelt en voor gegronde klachten adequate maatregelen treft (zowel richting kandidaat als binnen de eigen organisatie om te voorkomen dat dezelfde klacht nogmaals voorkomt).

We concluderen dat het klachtpercentage bij WRM (net als bij APK) laag is, maar ook dat het toenemende aantal klachten wel een 'vinger aan de pols' vergt. De maatregelen die IBKI treft om klachtoorzaken weg te nemen beoordelen we voorts als adequaat en positief.

Kijken we naar het aantal bezwaren, dan constateren we dat het aantal bezwaren bij de bezwarencommissie WRM significant hoger is dan bij APK. Het aantal toegewezen bezwaren (lees: gegronde bezwaren) is echter ook zeer laag (2 in 2018). Er zijn dus vooral relatief meer niet-toegewezen bezwaren en beroepen. Hierbij is het goed om op te merken dat de bezwarencommissie WRM al langer bestaat dan de bezwarencommissie APK, en het dus zo zou kunnen zijn dat de mogelijkheid om bezwaren in te dienen bij de WRM-tak meer bekend is en meer gebruikelijk is. De bezwarencommissie geeft aan dat IBKI in de basis strikt de wet- en regelgeving volgt, en dat de commissie daarom IBKI in de meeste gevallen adviseert om het bezwaar niet-ontvankelijk te verklaren.

Voorts merken we op dat het rapporteren in de jaarverslagen van Examenservices over 'toegewezen bezwaren en beroepen' bij APK en 'ontvankelijk verklaarde bezwaren en toegewezen bezwaren' bij WRM verwarrend is, en niet bijdraagt aan de transparantie in de jaarverslagen. Ook het in één adem noemen van bezwaren en beroepen draagt daar niet aan bij. Wij bevelen aan om apart te rapporteren over bezwaren en beroepen, en voor WRM en APK op dezelfde manier.

Feiten en cijfers

Klachten, bezwaren en beroepen en klachten Ombudsman WRM					
	2018	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
Klachten	84	35	41	61	111
Gegronde klachten	20	23[1]	16	18	31
Percentage gegronde klachten per examen	0,14%	0,15%[2]	0,13%	0,10%	0,16%
Doorlooptijd klachten (dagen)	12	9	23	19	16
Bezwaren bij de Bezwarencommissie	24	19	11	12	28
Ontvankelijk verklaarde bezwaren[2]	22	17	6	9	20
Volledig toegewezen bezwaren[3]	2	0	0	0[4]	0
Klachten Ombudsman	0	0	0	0	1
Gegronde klachten ombudsman	nvt	nvt	nvt	nvt	0

Tabel 7. Klachten, bezwaren en beroepen en klachten Ombudsman WRM. Bron: Jaarverslagen Examenservices.
1) In het jaarverslag van Examenservices over 2019 en de daaropvolgende jaren staat een aantal gegronde klachten in 2019 opgenomen van 9. Bij navraag aan IBKI is gebleken dat dit een fout in het jaarverslag zat, en dat het percentage gegronde klachten 23 is.
2) In het jaarverslag van Examenservices over 2019 en de daaropvolgende jaren staat dat het percentage gegronde klachten per examen in 2019 0,22% was. Herberekering op basis van het correcte aantal gegronde klachten (23 in plaats van 9) resulteert in een percentage gegronde klachten van 0,15%.
3) In de jaarverslagen van Examenservices wordt gerapporteerd over 'Ontvankelijk verklaarde beroepen' en 'volledig toegewezen beroepen'. Bij navraag aan IBKI is gebleken dat in de rapportages verkeerde termen waren gebruikt. Gaat om ontvankelijk verklaarde bezwaren en volledig toegewezen bezwaren.
4) In de jaarverslagen van Examenservices wordt gerapporteerd dat in 2021 3 bezwaren zijn toegewezen. Bij navraag aan IBKI waar deze bezwaren over gingen, bleek een administratieve fout te zijn gemaakt waarbij bezwaren geadministreerd zijn als niet ontvankelijk en toegewezen. Uit nadere bestudering van de dossiers door IBKI is gebleken dat die drie bezwaren als niet ontvankelijk zijn verklaard.

Toelichting op de tabel:

- Vanwege Corona vonden in 2020 minder examens plaats. Dit zou een dempend effect kunnen hebben gehad op het aantal klachten van dat jaar. Ook voor de WRM-taken geldt (net als voor de APK-taken) dat er in 2022 een relatief hoog percentage klachten was. Aanleiding hiervoor was het uitvallen van computers tijdens examens in het tweede kwartaal. Verder is er in 2022 één klacht bij de Nationale Ombudsman ingediend. IBKI stelt hierover in het jaarverslag: *'De ombudsman verzocht de klager om zijn opmerking eerst direct bij IBKI in te dienen. De klager meldde zich bij IBKI en zijn opmerking is naar tevredenheid opgepakt.'*[14]

Totaal aantal klachten (gegrond en niet gegrond):	2019	2020	2021	2022
Uitslag	12	1	1	14
Waardedocumenten		2	1	1
Computerstoring	6	4	3	21
Examinator	14	20	40	39
Facturatie				
Inhoud	2			8
Lokaal	6	1	2	
Inschrijving (Voorwaarden)	4			2
Uitnodiging		1		
Annulering	2		1	4
Locatie	2		3	5
Info	2	3	2	
Examendatum en/of tijd	1		1	1
Overig	11	9	7	16
Aantal gegronde klachten	**23**	**16**	**18**	**31**
Percentage tijdig afgehandelde klachten	**95%**	**73%**	**79%**	**81%**

Tabel 6. Uiteenzetting klachten WRM naar verschillende redenen. Data verkregen van IBKI. Voor 2018 geldt dat in dat jaar nog gewerkt werd in afdelingen in plaats van in teams, waardoor geen vergelijkbare data beschikbaar is.

[14] Jaarverslag Examenservices 2022.

Toelichting op de tabel op vorige pagina:

- Voor de WRM-klachten geldt dat met name opvalt dat het aantal klachten (gegrond en ongegrond) met als reden 'Examinator' hoog is, en in de jaren 2021 en 2022 fors hoger is dan in de jaren 2019 en 2020. Uit de rapportages lezen we dat de klachten over examinatoren vaak te maken hebben met miscommunicatie. Verder geldt ook dat de eerder genoemde computerstoring heeft geleid tot klachten over de WRM-examinering.

Verder constateren we dat IBKI klachtrapportages opmaakt, waarin uitgebreid en gedetailleerd de klacht wordt beschreven, en ook wordt beschreven welke acties zijn ondernomen. Daarbij onderneemt IBKI acties richting de kandidaat (meestal een nieuw kosteloos examen bij een gegronde klacht) en richting de interne organisatie (veroorzaker klacht aangesproken, oorzaak klacht opgelost).

Percepties

- IBKI geeft aan dat het hogere klachtaantal bij WRM dan bij APK deels verklaard kan worden door verschillen tussen rijinstructeurs enerzijds en APK-keurmeesters anderzijds. Rijinstructeurs zijn over het algemeen mondiger en assertiever en zullen naar IBKI aanneemt sneller een klacht indienen.
- Ook merkt IBKI op dat sommige kandidaten snel geneigd lijken te zijn een klacht in te dienen (wanneer ze niet geslaagd zijn), in de hoop dat ze dan gratis een nieuw examen mogen afleggen.
- Dat er bij de bezwarencommissie WRM meer bezwaren worden ingediend dan bij de bezwarencommissie APK, zou er voorts door kunnen komen dat de bezwarencommissie WRM al veel langer bestaat.
- Enkele stakeholders suggereerden in de gesprekken dat nagenoeg alle klachten te herleiden zijn naar enkele examinatoren. IBKI heeft aangegeven dit signaal ook te hebben ontvangen, en is daarom de klachten en het slagingspercentage per examinator gaan monitoren. Daar kwamen geen opvallendheden uit (er kwamen geen examinatoren naar voren waarnaar het grootste deel van de klachten kon worden toegerekend). Tevens geeft IBKI aan dat in de evaluatieperiode het ook wel eens is gebeurd dat IBKI afscheid heeft moeten nemen van examinatoren die niet naar behoren functioneerden.
- De bezwarencommissie geeft aan dat verhoudingsgewijs weinig bezwaren worden toegekend. Veel van de bezwaren gaan over de besluiten die IBKI neemt (bijvoorbeeld over verstreken deadlines): dan volgt IBKI de geldende wet- en regelgeving, en vervolgens maakt een kandidaat bezwaar tegen het besluit van IBKI. Zo'n bezwaar moet dan ongegrond worden verklaard, omdat de wet- en regelgeving nu eenmaal weinig ruimte laat voor afwijkingen en interpretatie.
- IBKI licht toe dat per bezwaar wordt beoordeeld of de werkwijze moet worden aangepast.

4.4. Oordeel gecommitteerden

4.4.1. Oordeel gecommitteerden RDW (APK)

Gecommitteerden van de RDW houden risicogericht toezicht op de APK-examinering van IBKI. Dat doen zij op drie onderwerpen. Daar komt het volgende beeld uit:

- **Toezicht op de uitvoering van examens:** ***Op dit punt zijn voor de jaren 2019 t/m 2021 geen 'in het oog springende opmerkingen' van de gecommitteerden (de rapportage voor 2022 was tijdens deze evaluatie nog niet beschikbaar). In 2018 heeft zich één incident voorgedaan met betrekking tot het gedrag van een opleider rondom het examen tachograaftechnicus.***
- **Goedkeuring examenvragen en -opdrachten:**
  Voor dit punt geldt dat in 2018 werd geconcludeerd dat de voorspelbaarheid van de examenvragen te hoog was (vragen en antwoorden waren bekend bij opleiders). Vervolgens is een start gemaakt met de digitalisering van de examens, waardoor de voorspelbaarheid verkleind is. In 2021 zijn er door IBKI aan de ontwikkelcommissie vragen aangeleverd die vaak fout beantwoord werden. Deze vragen zijn opnieuw beoordeeld en aangepast. De gecommitteerden benoemen jaarlijks dat het een aandachtspunt blijft om te zorgen voor voldoende diversiteit aan examenvragen en een voldoende grote vragenbank en wisselende antwoordkeuzes. In 2019 benoemden de gecommitteerden dat gelet moest worden op de lage slagingspercentages. Dit is volgens de gecommitteerden nadrukkelijk een continu aandachtspunt, en niet een punt van kritiek dat door IBKI niet wordt opgepakt.
- **Behandeling eventuele klachten rechtstreeks ingediend bij de RDW:**
  Er zijn geen klachten binnengekomen over IBKI bij de RDW. Wel heeft IBKI in samenspraak met de RDW enkele schrijnende gevallen – door Covid-19 – beoordeeld en behandeld.

Over het algemeen oordelen de gecommitteerden positief over het functioneren van IBKI.

IBKI rapporteert in de jaarverslagen van Examenservices niet over de opvolging van signalen van de RDW-gecommitteerden (in tegenstelling tot de signalen van de WRM Rijksgecommitteerden waarbij wel wordt gerapporteerd over de opvolging). In het kader van transparantie zou het van toegevoegde waarde zijn om ook te rapporteren over de opvolging van signalen van de RDW-gecommitteerden.

Voorts merken we op dat de juridische basis van het toezicht door de gecommitteerden al sinds 2007 niet goed geregeld is (en dat dit ook reeds als aandachtspunt is benoemd bij de vorige evaluatie). We concluderen dat dit onwenselijk is en bevelen het ministerie aan om deze juridische basis zo snel mogelijk in orde te maken.

Feiten en cijfers

De gecommitteerden van de RDW houden inhoudelijk toezicht op de examenuitvoering. Hiertoe is een service level agreement (SLA) opgesteld waarin de samenwerking en het gewenste kwaliteitsniveau zijn vastgelegd. Jaarlijks rapporteert de RDW op basis van de SLA. De gecommitteerden houden risicogebaseerd toezicht (toezichtstrategie is aangepast op basis van een onderzoek van KPMG). Toezicht vindt plaats door aanwezigheid tijdens een aantal examendagen. In 2021 (het laatst beschikbare verslag tijdens het uitvoeren van deze evaluatie) was bijvoorbeeld bij circa één op de drie examendagen (voor eerste examens) een gecommitteerde aanwezig. Bij bevoegdheidsverlengingen waren de gecommitteerden tussen de 5% à 10% van de examendagen aanwezig, conform de afgestemde risicogebaseerde targets. Het toezicht van de RDW bevat drie onderdelen. Hieronder schetsen we per jaar op de drie afzonderlijke onderdelen beknopt de bevindingen van de gecommitteerden (op basis van de jaarrapportage van de RDW over ieder jaar):

Bevindingen gecommitteerden RDW

Jaar	Onderdeel toezicht	Opmerkingen/bevindingen van de gecommitteerden
2021	Uitvoering examens	*Geen in het oog springende opmerkingen. Opmerkingen die gerapporteerd worden door de gecommitteerden worden op waarde ingeschat en indien nodig direct met IBKI afgestemd. De overige opmerkingen komen in het periodieke overleg aan de orde. Het blijft als IBKI belangrijk om scherp te blijven om pogingen tot fraude tijdens de examens te voorkomen.*
	Examenvragen en -opdrachten	*In 2021 zijn er door IBKI bij de ontwikkelcommissie (RDW/IBKI) examenvragen aangeleverd die door deelnemers vaak fout beantwoord zijn. De ontwikkelcommissie heeft deze vragen opnieuw beoordeeld en vervolgens zijn de examens hierop aangepast. Voor IBKI blijft het zaak te zorgen voor een brede diversiteit aan examenvragen, een voldoende grote vragenbank en wisselende antwoordkeuzes.*
	Klachten	*In 2021 zijn er bij de RDW geen specifieke klachten binnengekomen ten aanzien van het functioneren van IBKI. Wel is de RDW het afgelopen jaar enkele malen geconfronteerd met een onjuiste koppeling van de persoonsgegevens in het RDW-register. […] In 2021 zijn er enkele schrijnende gevallen besproken in verband met corona. […] Deze zijn per situatie in samenspraak met IBKI beoordeeld en naar tevredenheid afgehandeld.*
2020	Uitvoering examens	*Er zijn geen in het oog springende opmerkingen m.b.t. de examens die geleid hebben tot een actie richting IBKI of kandidaten.*
	Examenvragen en -opdrachten	*In 2020 heeft IBKI een start gemaakt met het 100% digitaliseren van de examens APK zodat deze met een tablet kunnen worden afgenomen, naar voorbeeld van het examen bevoegdheidsverlenging. Hierdoor is de diversiteit van vragen sterk vergroot, door deze ad random aan de deelnemer te stellen is de voorspelbaarheid van vragen en opdrachten nagenoeg teniet gedaan. Voor IBKI blijft het zaak om te zorgen voor een brede diversiteit aan examenvragen, een voldoende grote vragenbank en wisselende antwoordkeuzes.*
	Klachten	*In 2020 zijn er bij de RDW geen klachten binnengekomen ten aanzien van het functioneren van IBKI. Zoals in een eerder stadium al aangegeven zijn er enkele schrijnende gevallen besproken in verband met Covid-19. Hierbij was in sommige gevallen door Covid-19 niet mogelijk deel te nemen aan de examens. Deze zijn per situatie in samenspraak met IBKI beoordeeld en afgehandeld.*
2019	Uitvoering examens	*Er zijn geen in het oog springende opmerkingen met betrekking tot de examens die geleid hebben tot een actie richting IBKI of kandidaten.*
	Examenvragen en -opdrachten	*In het jaarverslag van 2018 is aangegeven dat de voorspelbaarheid van de vragen en opdrachten, voornamelijk bij het eerste examen en met name bij het APK2 examen, een punt van aandacht blijft. In 2019 heeft IBKI een start gemaakt met het 100% digitaliseren van deze examens zodat deze met een tablet kunnen worden afgenomen, naar voorbeeld van het examen bevoegdheidsverlenging. Hierdoor is de diversiteit van vragen sterk vergroot, door deze ad random aan de deelnemer te stellen is de voorspelbaarheid van vragen en opdrachten nagenoeg teniet gedaan. In 2020 zal het examen op deze wijze worden afgenomen.*

		Voor IBKI blijft het zaak om te zorgen voor een brede diversiteit aan examenvragen, een voldoende grote vragenbank en wisselende antwoordkeuzes. Tevens moet men scherp blijven letten op opvallende slagingspercentages. *In 2018 waren netwerkstoringen van examens (vooral op externe locaties bij het examen Tachograaftechnicus) bij IBKI een punt ter verbetering. IBKI heeft in 2019 4G-tablets ingezet om een goede netwerkverbinding te waarborgen en hiervoor niet meer afhankelijk te zijn van de kwaliteit van het netwerk op de externe examenlocaties.*
	Klachten	*In 2019 zijn er bij de RDW geen klachten binnengekomen ten aanzien van het functioneren van IBKI.*
2018	Uitvoering examens	*Een gecommitteerde heeft aangegeven dat hij benaderd is door een examinator van IBKI m.b.t. het gedrag van een opleider rondom het examen tachograaftechnicus. […] IBKI heeft een gesprek gehad met de betreffende opleider en uitgelegd wat er wel en niet is toegestaan tijdens de examens en afgesproken dat toezichthouders in voorkomende gevallen de opleiders rechtstreeks mogen en moeten aanspreken.*
	Examenvragen en -opdrachten	*De gecommitteerden geven aan dat voorspelbaarheid van de vragen en opdrachten bij het examen een punt van aandacht blijft. Bij het eerste examen en met name het APK 2 examen is bekend dat er veel vragen bekend zijn bij de opleiders. […] Voor IBKI blijft het zaak om te zorgen voor een brede diversiteit aan examenvragen, een voldoende grote vragenbank en wisselende antwoordkeuzes. Tevens moet men scherp blijven letten op opvallende slagingspercentages.* *In september 2018 heeft IBKI last gehad van een netwerkstoring, wat heeft geleid tot het annuleren van examens en terug naar huis sturen van kandidaten. […]*
	Klachten	*In 2018 zijn er bij de RDW geen klachten binnen gekomen ten aanzien van het functioneren van IBKI.*

Tabel 8. Overzicht bevindingen gecommitteerden RDW. Bron: jaarrapportages Toezicht RDW op IBKI. Het verslag over 2022 was tijdens de uitvoering van deze evaluatie nog niet beschikbaar.

- In het jaarverslag over 2021 staat beschreven dat er onvoldoende juridische basis is voor het toezicht door de RDW. Er zou aan deze juridische verankering gewerkt worden samen met IenW, maar dit is nog niet gerealiseerd.[15]
- IBKI voert vier keer per jaar overleg met de RDW over zaken die de gecommitteerden signaleren. IBKI rapporteert jaarlijks in het jaarverslag van Examenservices over de onderwerpen die IBKI met de gecommitteerden heeft besproken. Hierbij wordt echter niet gerapporteerd over de opvolging die IBKI geeft aan de signalen van de gecommitteerden.

Percepties

- De gecommitteerden oordelen over het algemeen positief over het functioneren van IBKI.
- De onderzoekers hebben navraag gedaan bij de gecommitteerden waarom jaarlijks wordt opgemerkt dat het voor IBKI zaak blijft te zorgen voor een brede diversiteit aan examenvragen, een voldoende grote vragenbank en wisselende antwoordkeuzes. Desgevraagd geven de gecommitteerden aan dat dit jaarlijks wordt opgemerkt omdat dit een continu aandachtspunt is, en dus niet een punt van kritiek waar door IBKI geen (of te weinig) opvolging aan wordt gegeven waardoor het punt jaarlijks terugkomt.
- Over de juridische basis voor het toezicht geeft de RDW aan dat dit punt al sinds 2007 speelt, en dat dit momenteel stilligt bij IenW. Voorts geven zowel de RDW als IBKI aan wel behoefte te hebben aan een gedegen juridische verankering.

[15] RDW (2022). Jaarrapportage 2021 Toezicht RDW op IBKI.

4.4.2. Oordeel Rijksgecommitteerden (WRM)

De Rijksgecommitteerden houden toezicht op de WRM-examinering. Zij controleren daarbij of de examenprocedures correct zijn gevolgd. Rijksgecommitteerden lopen circa 80 examendagen per jaar mee. De Rijksgecommitteerden maken telkens een dagverslag van hun toezicht. Als tekortkomingen worden geconstateerd, maken de Rijksgecommitteerden daarvan melding bij IBKI.

Over het algemeen oordelen de Rijksgecommitteerden positief over IBKI.

In de evaluatieperiode worden jaarlijks enkele meldingen gedaan door de gecommitteerden. Daarbij valt wel op dat het aantal meldingen in 2022 hoog was ten opzichte van voorgaande jaren.

De Rijksgecommitteerden sturen hun dagverslagen naar IBKI. IBKI rapporteert vervolgens in de jaarverslagen van Examenservices over het toezicht (hoeveel examendagen zijn bijgewoond) en de meldingen die de Rijksgecommitteerden hebben gemaakt. Ook geeft IBKI hierbij aan welke opvolging is gegeven aan de meldingen. Het rapporteren over de opvolging door IBKI beoordelen we als positief.

Dat de Rijksgecommitteerden enkel dagverslagen voor IBKI maken op grond van het toezicht en geen jaarverslag (voor IBKI dan wel IenW), vinden we een gemiste kans. Het opstellen van jaarverslagen over het toezicht stelt in staat om de ontwikkelingen (en daadwerkelijke mate van opvolging van constateringen van de Rijksgecommitteerden door IBKI) beter te volgen, waardoor het toezicht een nog betere bijdrage kan leveren aan de taakuitvoering van IBKI. We bevelen dan ook aan om ook voor dit toezicht door de Rijksgecommitteerden een jaarverslag op te laten stellen.

Een organisatorisch aandachtspunt is dat de Rijksgecommitteerden aangeven behoefte te hebben aan een manier om zich te kunnen legitimeren als toezichthouder, zodat voor de rijinstructeur ook helder is dat de Rijksgecommitteerde een andere functie en rol heeft dan de examinator van IBKI. Een eerder verzoek hiertoe van de gecommitteerden is volgens hen uiteindelijk spaak gelopen. We bevelen het ministerie en IBKI aan om dit alsnog te regelen.

Feiten en cijfers

Voor de WRM-taken wordt het toezicht gehouden door Rijksgecommitteerden. Rijksgecommitteerden houden toezicht op de uitvoering van examens (het volgen van de juiste procedures), niet op de inhoud van het examen of het oordeel van de examinator. Het toezicht wordt inmiddels uitgevoerd door vier Rijksgecommitteerden. Sinds de vorige evaluatie is afscheid genomen van twee Rijksgecommitteerden en zijn er drie nieuwe gecommitteerden bij gekomen. Tevens is de groep hiermee verjongd. De Rijksgecommitteerden wonen per jaar circa 80 examendagen bij (uitzonderingen door Covid-19 daargelaten).

De Rijksgecommitteerden maken enkel een dagverslag. Zodoende is geen overkoepelende rapportage beschikbaar over het oordeel van de Rijksgecommitteerden (zoals wel het geval is bij het APK-toezicht). In de jaarverslagen van Examenservices is wel jaarlijks een korte overkoepelende rapportage geschreven over de bevindingen van de Rijksgecommitteerden. Opvallend is dat er in 2022 relatief veel meldingen zijn gedaan ten opzichte van de voorgaande jaren. Onderstaande tabel bevat het overzicht van de gedane meldingen door Rijksgecommitteerden bij IBKI per jaar, op basis van de jaarverslagen van Examenservices.

Jaar	Toelichting in jaarverslag Examenservices
2022	*De Rijksgecommitteerden hebben 78 examendagen bijgewoond in 2022 en 13 meldingen gedaan bij IBKI:* • *Eén melding over een misdraging door een opleider richting een WRM-examinator* • *Eén melding over een vraag van een kandidaat over de mogelijkheid tot herkansing* • *Eén melding over het niet door laten gaan van een examen omdat de communicatieapparatuur ondeugdelijk was* • *Eén melding over onduidelijkheid bij een examinator over het lesonderwerp tijdens een praktische bijscholing* • *Eén melding over het te lage gewicht van pylonen gebruikt bij de A-examens* • *Eén melding over het lage aantal parkeerplaatsen voor de examenvoertuigen CDE in Dordrecht en Best* • *Zeven meldingen over de minder goede bereikbaarheid van IBKI voor examinatoren en kandidaten*
2021	*Vanwege Covid-19 is minder toezicht gehouden. Er is slechts op één dag meegereden met de stagebeoordeling en praktijkbegeleiding. Er is één melding gemaakt bij IBKI:* • *Eén melding over het asfalt tijdens de examens fase 1C categorie A.*
2020	*Vanwege Covid-19 is minder toezicht gehouden. Er zijn 19 examendagen bijgewoond. Er waren geen meldingen.*
2019	*De Rijksgecommitteerden hebben 81 examendagen in 2019 bijgewoond en drie meldingen gedaan bij IBKI:* • *Twee keer melding van een ongeschikte locatie voor het afnemen van praktijkbegeleiding of stagebegeleiding* • *Eén keer melding van een verschil in werkwijze op de examenlocatie voor het afnemen van de examens categorie A fase 1C.*
2018	*De Rijksgecommitteerden hebben 63 examendagen in 2018 bijgewoond en vier meldingen gedaan bij IBKI:* • *Twee keer melding van onrustig verlopen praktische begeleidingen door grote hoeveelheden hotelgasten* • *Een keer melding van het noteren van de persoonsgegevens van een leerling tijdens de stagebeoordeling* • *Een keer melding van de grote reistijd voor de examinator tussen examens op één dag.*

Tabel 9. Bevindingen Rijksgecommitteerden. Bron: Jaarverslagen Examenservices.

IBKI rapporteert in het jaarverslag van Examenservices over de meldingen die IBKI van de Rijksgecommitteerden ontvangt. Daarbij rapporteert IBKI over de opvolging die aan de melding(en) is gegeven.

Percepties

- De Rijksgecommitteerden oordelen over het algemeen positief over het functioneren van IBKI.
- De Rijksgecommitteerden geven aan dat zij meer signalen tijdens het toezicht opvangen dan dat zij formeel geacht worden te signaleren (formeel houden de Rijksgecommitteerden alleen toezicht op het correct volgen van de procedures door IBKI). Volgens de gecommitteerden is het contact met het ministerie minimaal en zou het waardevol zijn om ook af en toe met het ministerie een gesprek te voeren, omdat de Rijksgecommitteerden immers de ogen en oren in het veld zijn voor het ministerie.
- Voorts merken de Rijksgecommitteerden op dat zij in de praktijk nog wel eens er tegenaan lopen dat zij geen legitimatiebewijs of iets dergelijks hebben waarmee eenvoudig kenbaar gemaakt kan worden dat zij toezichthouder zijn en niet een soort tweede examinator. Dit is eerder aangegeven bij het ministerie, maar het is tot dusverre niet gelukt dit geregeld te krijgen.

4.5. Fraudegevallen en schadeclaims

IBKI rapporteert dat over de gehele evaluatieperiode zowel voor APK als WRM geen fraudegevallen zijn ontdekt waar teamleden van Examenservices bij waren betrokken.

Tegelijkertijd lezen we in de jaarverslagen van Examenservices en hebben we uit verschillende gesprekken vernomen dat de WRM-stage die aankomende rijinstructeurs moeten doorlopen fraudegevoelig is: de stage zou mogelijk niet of niet serieus worden doorlopen. Echter, er zijn geen concrete cijfers bekend over de omvang van eventuele fraude. Dit is volgens IBKI ook een aandachtspunt binnen de verdere uitwerking van het advies Roemer.

Met betrekking tot schadeclaims zien we dat er enkele claims zijn geweest in de evaluatieperiode. IBKI heeft toegelicht wat de aard van de toegewezen claims was. Dit beoordelen we als incidenten (en niet als structurele omissies).

Feiten en cijfers

Ontdekte fraudegevallen					
	2018	2019	2020	2021	2022
Ontdekte fraudegevallen APK	0	0	0	0	0
Ontdekte fraudegevallen WRM	0	0	0	0	0

Tabel 10. Ontdekte fraudegevallen APK en WRM. Bron: Jaarverslagen Examenservices.

Toelichting op de tabel:

- Voor de WRM-cijfers geldt dat in ieder jaarverslag staat benoemd dat de cijfers alleen betrekking hebben op situaties waarbij teamleden van Examenservices waren betrokken. IBKI geeft bij navraag aan dat deze opmerking ook geldt voor de APK-cijfers, maar vanwege een historische aanleiding daar niet staat benoemd.

In de verschillende jaarverslagen van Examenservices wordt opgemerkt dat mogelijke fraude plaatsvindt tijdens de WRM-stage. In het begin van de evaluatieperiode is een onderzoek uitgevoerd of met hulp van technologische hulpmiddelen mogelijke stagefraude kan worden teruggedrongen. De conclusie was dat er binnen de huidige regelgeving weinig mogelijkheden zijn om hulpmiddelen in te zetten om fraude terug te dringen.[16] In het jaarverslag van 2022 staat vervolgens vermeld dat gestart is met de ontwikkeling van het digitaal beoordelen van stages, en dat de verwachting is dat dit niet eerder dan in 2024 uitgerold kan worden.[17]

[16] Jaarverslag Examenservices (2021).

Schadeclaims					
	2018	2019	2020	2021	2022
APK					
Schadeclaims	0	1	0	1	0
Toegekende schadeclaims	nvt	1	nvt	1	nvt
WRM					
Schadeclaims	1	0	0	3	0
Toegekende schadeclaims	0[1]	nvt	nvt	1	nvt

Tabel 10. Schadeclaims APK en WRM. Bron: Jaarverslagen Examenservices.
1) In het jaarverslag van Examenservices van 2018 is 'nvt' opgenomen bij de toegekende schadeclaims voor WRM in 2018. Bij navraag aan IBKI blijkt dat dit 0 in plaats van 'nvt' had moeten zijn.

IBKI heeft de drie toegekende schadeclaims als volgt toegelicht:

- APK 2019: '*Wegens vermoedens van fraude met EVC-trajecten (Ervaringscertificaten) kon een opleider zijn cursisten niet aanmelden met inkomstenderving als gevolg. Tijdens het onderzoek bleek er onvoldoende bewijs om tot een veroordeling te komen en stopte het juridisch traject. De opleider had schade geleden en in overleg zijn IBKI en de opleider tot een vergoeding gekomen.*'
- APK 2021: *'Een deelnemer werd in 2019 niet toegelaten tot het examen APK-keurmeester op basis van zijn diploma's luchtvaarttechniek. De Bezwarencommissie adviseerde om de deelnemer wel toe te laten en de directeur volgde dit advies. De deelnemer vroeg en kreeg een schadevergoeding vanwege inkomstenderving.'*
- WRM 2021: *'In 2020 wijzigde de WRM en kwam de verplichting om een VOG te overleggen voor het verlengen van de WRM-lesbevoegdheid. In dit specifieke geval had de rijinstructeur wel een VOG aangevraagd en tijdig verkregen maar niet tijdig bij IBKI aangeleverd. Deze instructeur weigerde om een herintrederstraject te volgen en kon daardoor een tijd zijn beroep niet uitoefenen. In aanloop naar de komst van een beleidsregel om milder om te*

[17] Jaarverslag Examenservices 2022.

gaan met de termijnen in de VOG-plicht heeft IBKI zijn lesbevoegdheid met terugwerkende kracht verlengd en voor het gemis aan inkomsten een vergoeding betaald tegen finale kwijting.'

Percepties

- In gesprekken is aan de orde gekomen dat er bij de stage op grote schaal gefraudeerd zou worden, waarbij de stage niet of niet serieus wordt doorlopen. Verschillende partijen maken zich hier zorgen over.
- IBKI geeft aan na te hebben gegaan of de mogelijke fraude bij de WRM-stage onderzocht kan worden. De kosten van een fraudeonderzoek zonder concrete meldingen zouden hoog zijn, en op de sector worden verhaald. IBKI geeft aan dat binnen de uitwerking van het Advies Roemer de fraudegevoeligheid van de stage een aandachtspunt is.

4.6. Tevredenheid kandidaten

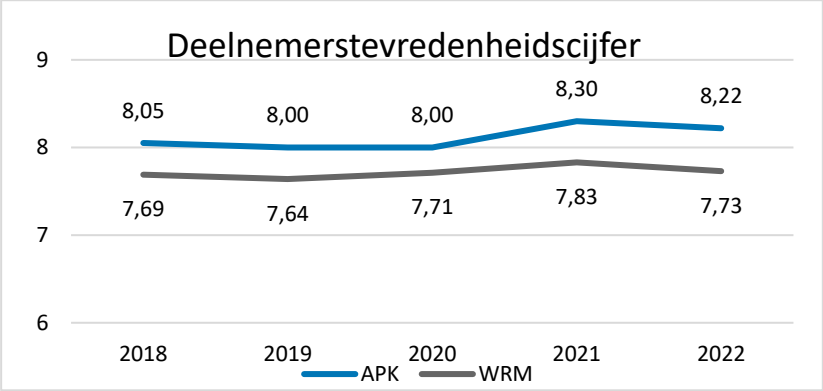
IBKI voert deelnemerstevredenheidonderzoek uit waarin aan examenkandidaten ook wordt gevraagd een tevredenheidscijfer te geven. De tevredenheid van APK-examenkandidaten ligt gemiddeld net iets boven de 8,0, de tevredenheid van WRM-examenkandidaten is gemiddeld rond de 7,7. In het laatste jaar (2022) is het tevredenheidscijfer voor zowel APK als WRM iets gedaald. Desondanks is het tevredenheidscijfer nog steeds hoog.

In algemene zin zijn kandidaten tevreden over de uitleg en communicatie door examinatoren, soepel verloop van het examen en vriendelijk en goed benaderbaar personeel.

Kritische signalen vanuit examenkandidaten gaan met name over de moeilijkheid van vraagstellingen, gebrekkige inzage na afloop, gebrekkige technologie (bij APK) en lange wachttijden (bij WRM). Bij het voorgaande past de opmerking dat deze onderzoeken zijn afgenomen ten tijde van de invoering van technologische hulpmiddelen door IBKI en ten tijde van Covid-19. Tevens licht IBKI toe dat zij kandidaten niet de letterlijke examenvragen en antwoorden in wil laten zien, omdat dan te veel informatie over het examen bekend raakt.

We concluderen dat de tevredenheid onder examenkandidaten hoog is. Met de jaarlijkse deelnemerstevredenheidonderzoeken heeft IBKI bovendien een middel in handen om de tevredenheid te kunnen meten en monitoren en om aan de hand van de inzichten verbeteringen te kunnen realiseren. Dat beoordelen we als positief.

Feiten en cijfers



Figuur 2. Cijfers deelnemerstevredenheidsonderzoek. Bron: data direct aangeleverd door IBKI.

Toelichting op de tabel:

- Jaarlijks beantwoorden circa 2000-2500 deelnemers van zowel APK-examens als WRM-examens de vragen over tevredenheid. Sinds 2021 wordt het onderzoek op een gewijzigde manier uitgevoerd (andere opbouw en ander afnameplatform). De cijfers tot en met 2020 en vanaf 2021 moeten dus met enige voorzichtigheid worden vergeleken.
- De WRM-kandidaten zijn over het algemeen kritischer over het functioneren van IBKI dan de APK-kandidaten.

Percepties

Voor deze evaluatie hebben we zelf geen kandidaten gesproken, maar maken we gebruik van de feedback en scores die kandidaten geven in de deelnemerstevredenheidsonderzoeken van IBKI zelf. We hebben voor de jaren 2021 en 2022 een analyse kunnen maken van veel voorkomende complimenten en kritieken (toelichting bij het gegeven cijfer) uit de deelnemerstevredenheidonderzoeken. Daaruit ontstaat het volgende beeld:

- APK complimenten:
  - Duidelijke uitleg door de examinatoren
  - Het verloopt allemaal snel en soepel
  - Vriendelijk en behulpzaam personeel
- APK kritiek:
  - Geen inzage in gemaakte fouten bij het praktijkgedeelte (meest gehoorde kritiek)
  - Onduidelijke vraagstellingen (bijvoorbeeld: ‘het lijkt wel een examen Nederlands’)
  - Gebrekkige technologie (iPads die vastlopen en WiFi die uitvalt)
- WRM complimenten:
  - Vragen sluiten goed aan op de praktijk
  - Goed werkende online examens
  - Duidelijke communicatie en goede bereikbaarheid in geval van vragen
- WRM kritiek:
  - Onduidelijke/moeilijke vraagstellingen
  - Gebrekkige terugkoppeling met betrekking tot gemaakte fouten
  - Lange wachttijden bij (inplannen van) examens en herexamens
- Ook geldt dat we in verschillende gesprekken met stakeholders stil hebben gestaan bij de deelnemerstevredenheid. Daaruit komen de volgende beelden:
- IBKI geeft aan een significant verschil te zien in tevredenheid tussen geslaagden en gezakten (namelijk 1 heel punt).
- IBKI geeft aan de wens van examenkandidaten te herkennen dat zij inzage in de gemaakte fouten willen. De wens letterlijke examenvragen en antwoorden in te kunnen inzien honoreert IBKI niet, omdat daarmee te veel informatie over het examen bekend raakt. Wel ontvangen de examenkandidaten een resultatenlijst waarop zij kunnen zien op welke examenrubrieken een minder goed resultaat is behaald.
- Voor zowel de APK- als de WRM-examens geldt dat kandidaten te maken hebben met examinatoren. Enerzijds hebben we signalen ontvangen dat examinatoren professioneel zijn en kandidaten op hun gemak stellen. Anderzijds hebben we ook signalen ontvangen dat examinatoren soms als stug worden ervaren en kandidaten (te) weinig op hun gemak stellen.
- Uit de gevoerde gesprekken (onder andere met de gecommitteerden (zowel APK als WRM)) is naar voren gekomen dat examineren mensenwerk is, en dat onderlinge verhoudingen en dynamiek van casus tot casus verschillen.

4.7. Tevredenheid stakeholders

Er zijn veel stakeholders die betrokken zijn en belanghebbend zijn (en ook belangen hebben) bij de taakuitvoering door IBKI. Stakeholders kunnen in de verschillende gremia en structuren inbreng leveren. Sommige stakeholders zijn tevreden met de mogelijkheden die zij hebben om inbreng te leveren, anderen niet. Zo wordt bijvoorbeeld de Adviesraad WRM door veel stakeholders als positief bestempeld.

Een van de voornaamste kritieken van stakeholders op hoe zij betrokken worden, komt van opleiders (zowel APK als WRM) die vinden dat zij explicieter betrokken zouden moeten worden bij de totstandkoming van examens. IBKI kiest er juist bewust voor dat niet te doen: opleiders betrekken bij de totstandkoming van examens en examenvragen zou als risico hebben dat opleiders hun kandidaten voornamelijk het examen gaan leren (*teaching to the test*) in plaats van dat ze hun kandidaten opleiden tot vakkundig professional. Bovendien zou het betrekken van (enkele) opleiders kunnen leiden tot een ongelijk speelveld, namelijk tussen enerzijds opleiders die wel worden betrokken en anderzijds opleiders die niet worden betrokken.

Buigen we ons over de taakuitvoering door IBKI en de organisatie van IBKI, dan zijn stakeholders nagenoeg unaniem zeer positief over de inhoudelijke expertise, over de professionaliteit van de organisatie, over de zorgvuldigheid van de besluitvorming en over de getoonde flexibiliteit en inzet in de periode van Covid-19.

Stakeholders hebben daarnaast ook (uiteenlopende) kritiek geuit op onderdelen van het functioneren van IBKI. Voor de meeste kritiek geldt dat IBKI er zelf ook al bekend mee was. We zien bovendien dat IBKI de kritiek kan pareren, en ook dat ze op gegronde kritiek kunnen reflecteren en daarop acteren.

Hierna trekken we conclusies over de door stakeholders geuite kritieken, geordend naar een aantal onderwerpen te beginnen bij de 'examens' (zie pagina's na deze samenvatting voor een nadere toelichting):

- **Examens:**
  - **Er is veel kritiek geuit op de examenvragen. Deze kritiek hebben we reeds behandeld in paragraaf 4.1. (bij de beschouwing over de lage slagingspercentages bij de APK-examinering).**
  - **Opleiders geven, zoals al aangegeven, aan meer betrokken te willen worden bij de totstandkoming van de examens. De argumentatie van IBKI om dat niet te doen vinden wij logisch. Wij concluderen dan ook dat het te verdedigen is opleiders op enige afstand te houden bij het opstellen van examens en formuleren van examenvragen.**
  - **Wel valt op dat de opgetuigde structuur voor het ontwikkelen van examenvragen voor WRM en APK niet gelijk is (bij WRM is er namelijk een commissie met externe partijen daarin welke goed lijkt te werken, bij APK worden vragen enkel ter goedkeuring aan de RDW voorgelegd). Wij kunnen ons voorstellen dat een bredere commissie die betrokken is bij de totstandkoming van APK-examens kan bijdragen aan de kwaliteitsborging en het draagvlak voor de inhoud van deze examens.**
  - **Mogelijk kan de terugkoppeling door IBKI worden verbeterd over het al dan niet opvolgen van signalen van opleiders (en andere stakeholders), wat ook bij kan dragen aan verdere vergroting van het draagvlak.**

- **Examinatoren:**
  - **Er is vrijwel alleen kritiek geuit op het functioneren van de WRM-examinatoren (en niet op de APK-examinatoren). Deze kritiek kan IBKI voldoende weerleggen en op grond daarvan concluderen we dat er geen aanleiding is te twijfelen aan de kwaliteit van de taakuitvoering door de examinatoren. Tevens concluderen we dat er voldoende interne en externe mechanismen (gecommitteerden, kwaliteitscoördinator (zie 5.4.), klachtenportaal, et cetera) zijn om de kwaliteit van examinatoren te waarborgen.**

- **Organisatie:**
  - **We vinden de kritiek van stakeholders op het gegeven dat geen restitutie van examenkosten plaatsvindt bij ziekte begrijpelijk. Alhoewel we de beweegreden van IBKI kunnen volgen hierin (fraude voorkomen doordat IBKI ziekmeldingen niet kan controleren, waardoor ook de tarieven laag kunnen blijven), vinden we dat het in het licht van de maatschappelijke aandacht voor de menselijke maat goed zou zijn als IBKI nagaat hoe meer coulance kan worden geboden. Bijvoorbeeld via een gedeeltelijke restitutie.**
  - **De kritiek van stakeholders dat het boekingssysteem voor WRM-examens verouderd zou zijn geven we als signaal aan IBKI mee, waarbij we opmerken dat wij geen onderzoek hebben gedaan naar dit boekingssysteem.**

Feiten en cijfers

- IBKI bevindt zich in een veld waarin veel verschillende stakeholders belanghebbend en/of betrokken zijn (zie ook het stakeholderveld dat in hoofdstuk 2 is geschetst).
- Bij opleiders voert IBKI een tevredenheidsmeting uit (net als dat IBKI tevredenheidsonderzoek verricht onder examenkandidaten). Voor de tevredenheid van opleiders is dus cijfermateriaal beschikbaar. Dit betreft echter geen jaarlijkse meting. De laatste meting was in 2021-2022. De laatste meting daarvoor heeft in 2016-2017 plaatsgevonden. Ondanks dat deze meting vóór de evaluatieperiode plaatsvond, geeft een vergelijking wel een beeld van de langjarige ontwikkeling van de tevredenheid en waardering.[18] Hierbij past wel de kanttekening dat het tevredenheidsonderzoek onder APK-opleiders door twee opleiders is ingevuld, terwijl er circa zeven opleiders zijn (en dat niet bekend is of het onderzoek in zowel 2016/2017 als 2021/2022 door dezelfde opleiders is ingevuld of door andere opleiders). De representativiteit is aldus beperkt evenals de betrouwbaarheid van de vergelijking in de tijd. Voor de WRM-opleiders in 2021-2022 gelden soortgelijke beperkingen, aangezien veertien van de dertig opleiders hebben deelgenomen aan het onderzoek.
- APK:
    - 2016-2017: tevredenheidscijfer 6,5 (n=2)
    - 2021-2022: tevredenheidscijfers 8,5 (n=2)
- WRM:
    - 2016-2017: tevredenheidscijfer 5,6 (n=23)
    - 2021-2022: tevredenheidscijfers 6,9 (n=14)

Percepties

Hoe stakeholders reflecteren op IBKI loopt uiteen per onderdeel, en per type stakeholder. Hierna lopen we de percepties puntsgewijs langs:

Op de vraag wat **goed** gaat bij IBKI, kregen we vrijwel unaniem de volgende positieve punten terug:

- Goede inhoudelijke expertise
- Professionele organisatie
- Zorgvuldige besluitvorming

Stakeholders hebben daarnaast echter ook kritiek geuit op diverse onderdelen van de taakuitvoering door IBKI. Deze kritiek is aan IBKI voorgelegd voor repliek, en waar relevant is dat hierna in de opsomming ook vermeld. We maken een onderscheid in verschillende onderdelen waarop kritiek is geuit, te beginnen met de 'examens':

- Examens:
    - Er is veel kritiek geuit op examenvragen, zowel bij APK als bij WRM. Deze kritiek is grotendeels al behandeld in paragraaf 4.1. Hierna nemen we voor de volledigheid die kritiek nogmaals op
    - Bij **APK** is de voornaamste kritiek dat de examens te moeilijk en te talig zijn, vragen onduidelijk worden gesteld en niet aansluiten op de praktijk en dat er te weinig vragen wordt gesteld (met als gevolg dat het maken van een enkele fout te veel invloed heeft op de uitslag van het examen). De repliek op die kritiek is dat APK-keurmeester een vak is waarvoor een bepaald niveau van lezen en rekenen noodzakelijk is. Ook wordt aangegeven dat het uiteindelijk om de verkeersveiligheid gaat, en dat daarom het examen gemakkelijker maken zodat meer mensen zullen slagen, niet een wenselijke optie is. *(deze bullet betreft een herhaling van wat beschreven is in paragraaf 4.1.1.)*

[18] Data met KWINK gedeeld door IBKI.

- Bij **WRM** is de voornaamste kritiek afkomstig van rijschoolverenigingen die stellen dat de WRM-examens bij IBKI ver af zouden staan van de praktijk van rijopleiding geven. Zo zou er bijvoorbeeld te weinig aandacht zijn voor didactische vaardigheden. De Rijksgecommitteerden weerleggen deze kritiek door aan te geven dat dit circa tien jaar geleden inderdaad terechte kritiek was, maar dat sindsdien juist stappen zijn gemaakt om het examen op de praktijk te laten aansluiten (en zodoende is nu bijvoorbeeld ook aandacht voor didactische vaardigheden beter ingebed in het examen). *(deze bullet betreft een herhaling van wat beschreven is in paragraaf 4.1.2.)*.
- Bij **WRM** leveren verschillende partijen ook kritiek op het feit dat voor de stagebeoordeling en de praktijkbegeleiding (kandidaat-)rijinstructeurs zelf mogen kiezen welke les zij laten zien (in plaats van dat IBKI kiest welke les de (kandidaat-)rijinstructeur moet geven). Dat zou als gevolg hebben dat één les tot in de puntjes wordt voorbereid, in plaats van dat de instructeur álle lessen in de vingers moet hebben. In het verleden (tot 2008) was dat ook de gang van zaken: in die tijd koos de examinator de les die gegeven moest worden. *(deze bullet betreft een herhaling van wat beschreven is in paragraaf 4.1.2.)*.
- Voor zowel WRM- als APK-opleiders geldt dat zij aangeven nauwer betrokken te willen zijn bij de totstandkoming van examens en examenvragen, omdat daarmee de kwaliteit van examens volgens hen zou toenemen en bovendien opleiders dan beter weten waarvoor ze moeten opleiden. IBKI geeft aan dit bewust niet te doen, omdat dit het risico met zich meebrengt dat opleiders te veel zicht hebben op de examenvragen en dit leidt tot opleiden voor het examen (*teaching to the test*) in plaats van opleiden tot een vakprofessional. Bovendien signaleert IBKI het risico dat examenvragen 'op straat komen te liggen'.
- Ook geven partijen aan transparantie te missen vanuit IBKI hoe met signalen over bijvoorbeeld onduidelijke examenvragen wordt omgegaan. Een gesprekspartner benoemde bijvoorbeeld een signaal te hebben afgegeven over bepaalde vragen, maar niet te weten of dit leidt tot aanpassingen.

- Examinatoren:
  - Als het gaat om kritiek op examinatoren van IBKI, dan geldt dat voornamelijk kritiek is geleverd op examinatoren vanuit de WRM-branche. Daarbij is het wel goed om op te merken dat WRM-examinatoren zelf ook de kandidaat beoordelen, terwijl bij APK de beoordeling (inmiddels) geautomatiseerd is. De APK-examinator is dus in feite meer een 'begeleider' dan een 'beoordelaar'.
  - Kritische signalen over examinatoren zijn dat zij te veel de protocollen zouden volgen, dat zij beperkt zouden zijn opgeleid (waarbij dan erop wordt gewezen dat er bijvoorbeeld geen standaardopleiding voor examinatoren is zoals bij het CBR het geval is) en dat enkele examinatoren de meeste klachten zouden veroorzaken (en dat daar niet voldoende op lijkt te worden bijgestuurd door IBKI).
  - De Rijksgecommitteerden geven aan dat het protocol dat gevolgd wordt goed in elkaar zit, en dat de kritiek dat dat protocol te veel gevolgd zou worden wat hen betreft onterecht is.
  - IBKI geeft aan dat het inderdaad zo is dat er geen standaard opleiding is voor WRM-examinatoren, maar dat daar een goede reden voor is en dat de vergelijking met het CBR niet opgaat. Examinatoren worden namelijk in de branche gezocht (in tegenstelling tot het CBR waar iemand zonder voorkennis examinator kan worden), en beschikken dus al over veel kennis en ervaring die nodig is om examinator te kunnen zijn. Overigens worden een op maat gemaakte training en een inwerktraject met de examinator in wording doorlopen.
  - In paragraaf 4.3.2. hebben we al het signaal behandeld dat de meeste klachten te herleiden zouden zijn tot enkele examinatoren. IBKI heeft aangegeven dit signaal ook te hebben ontvangen, en is daarom de klachten en het slagingspercentage per examinator gaan monitoren. Daar kwamen geen opvallendheden uit (er kwamen geen examinatoren naar voren waarnaar het grootste deel van de klachten kon worden

toegerekend). Tevens geeft IBKI aan dat in de evaluatieperiode het ook wel eens is gebeurd dat IBKI afscheid heeft moeten nemen van examinatoren die niet naar behoren functioneerde *(deze bullet betreft een herhaling van wat beschreven is in paragraaf 4.3.2.).*

- Organisatie:
  - Voor WRM-examens is kritiek geleverd op het feit dat bij absentie bij een examen in het geval van ziekte of een andere externe oorzaak examenkosten niet gerestitueerd worden. IBKI legt uit dat hiervoor gekozen is om ervoor te zorgen dat kandidaten niet last-minute afzeggen waarbij IBKI de ziekmelding niet kan controleren en dat hiermee de examentarieven laag gehouden kunnen worden. Immers, als een examen last minute uitvalt kan het 'gat' niet eenvoudig worden opgevuld met een ander examen. Dat leidt tot een inefficiënte dagplanning voor de examinator, met hogere kosten als gevolg.
  - Ook is kritiek geleverd op het boekingssysteem van WRM-examens, dat zou zijn verouderd.
  - Tot slot: bij sommige stakeholders is er (nog steeds) sprake van argwaan ten aanzien van de situatie dat IBKI onderdeel is van Innovam en Innovam ook een APK-opleider is. Hier is in hoofdstuk 3 (opvolging aanbevelingen vorige evaluatie) al op in gegaan.

4.8. Lerend vermogen (monitoring doeltreffendheid)

Om permanent te kunnen leren en continu te kunnen verbeteren is het voor een organisatie van belang om input te verzamelen over het eigen functioneren en hoe dat gewaardeerd wordt en is het van belang om kritische reflectie te organiseren op het eigen functioneren.

Als naar IBKI als organisatie wordt gekeken, dan is te zien dat IBKI overlegstructuren heeft opgezet (bijvoorbeeld de Adviesraad WRM, bijvoorbeeld het periodiek overleg met RDW, bijvoorbeeld de georganiseerde bijeenkomsten met opleiders) en gebruik maakt van bestaande overlegstructuren (bijvoorbeeld de SO-APK) waarin relevante betrokken en belanghebbende stakeholders input kunnen geven voor en reflecties kunnen geven op het functioneren van IBKI. Ook voert IBKI tevredenheidsonderzoek uit onder examenkandidaten en (met een lagere frequentie) onder opleiders. Op die wijze kunnen signalen IBKI bereiken en kan IBKI die signalen benutten om het eigen functioneren te verbeteren.

Daarnaast constateren we dat er ook structurele externe blikken op het functioneren van IBKI zijn georganiseerd die bijdragen aan (kritische) reflectie en leren. Zo zijn er (1) de Rijksgecommitteerden en de RDW-gecommitteerden die toezicht houden op de examinering door IBKI, (2) de bezwaaradviescommissie die onafhankelijk advies geeft aan IBKI over de te nemen beslissing op bezwaar en (3) het ministerie van IenW dat als opdrachtgever en eigenaar reflecteert op onder meer begroting, tarieven en verantwoording. Ook incidenteel wordt een kritische externe blik gezocht om te leren en tot verbetering te komen, bijvoorbeeld door extern onderzoek te laten uitvoeren naar het APK-examen in verband met de lage slagingspercentages.

De voorgaande organisatorische constructen beoordelen we als positief voor het lerend vermogen. In hoofdstuk 4 hebben we voorts op verschillende plekken aangegeven hoe IBKI opvolging geeft aan signalen, waarmee IBKI lerend vermogen laat zien.

Het voorgaande laat onverlet dat wij het opvallend vinden dat er geen cijfermatige informatie wordt verzameld over wachttijden/doorlooptijden/snelheid. In aanvulling op de dimensie kwaliteit van de examinering en de dimensie tarifering van de examinering is de snelheid namelijk een derde dimensie die voor examenkandidaten belangrijk is.

Tot slot merken we op dat we signalen hebben ontvangen van partijen in beide sectoren dat IBKI transparanter zou kunnen terugkoppelen hoe ze omgaat met input en signalen en welke opvolging hieraan wordt gegeven. Mogelijk kan op dit punt verbetering plaatsvinden.

Feiten en cijfers

- Rondom IBKI zijn meerdere structuren opgetuigd waarmee IBKI het eigen presteren monitort. Hierbij herhalen we kort die systemen:
  - Jaarverslagen
  - Gecommitteerden
  - Kwaliteitscoördinator (hierover meer in hoofdstuk 5.4.)
  - Raad van Commissarissen
  - Klachtenportaal
  - Deelnemerstevredenheidsonderzoek
  - Stakeholdertevredenheidsonderzoek
  - Verschillende bijeenkomsten, zoals Adviesraad WRM, SO-APK, opleidersbijeenkomsten waarmee signalen kunnen worden opgehaald.
- In het jaarverslag is voorts ook een terugkoppeling te vinden over hoe IBKI met signalen en ontwikkelingen omgaat.

Percepties

- Stakeholders binnen of dicht gerelateerd aan IBKI (gecommitteerden, bezwarencommissies, kwaliteitscoördinator) geven aan dat IBKI leert van signalen die zij afgeven, en er dus sprake is van lerend vermogen.
- Stakeholders buiten IBKI geven aan minder goed zicht te hebben op hoe IBKI signalen oppakt en daarmee omgaat. Dit kan naar eigen zeggen van die stakeholders wel eens tot frustratie leiden.

5. Doelmatigheid

Dit hoofdstuk gaat in de op de doelmatigheid van IBKI. We behandelen verschillende onderwerpen (indicatoren) die onderdeel vormen van de doelmatigheidsanalyse. We formuleren telkens een deelconclusie op de verschillende onderwerpen. In de samenvattende conclusies en aanbevelingen maken we een overkoepelende doelmatigheidsanalyse. Bij de doelmatigheid kijken we naar de volgende onderwerpen:

- **Tariefontwikkeling**
- **Financiën (opbrengsten, kosten, reserves)**
- **HR en ziekteverzuim**
- **Inrichting, aansturing en werkwijze**

5.1. Tariefontwikkeling

De tarieven voor APK-examens zijn in de evaluatieperiode 2018-2022 gelijk gebleven en dus ook niet gecorrigeerd voor inflatie. De tarieven in 2022 zijn zelfs lager dan de tarieven die bijvoorbeeld in 2015 werden gehanteerd.

Voor de WRM-examens geldt dat de tarieven in de evaluatieperiode tot en met 2021 daalden, maar in 2022 weer zijn toegenomen (weliswaar met een percentage dat veel lager is dan de inflatie). Ook voor deze tarieven geldt dat ze in 2022 lager zijn dan de tarieven die bijvoorbeeld in 2015 werden gehanteerd.

IBKI geeft aan dat tarieven gelijk konden blijven of konden dalen door innovatie en efficiëntieverbeteringen.

We hebben geen signalen ontvangen dat de tariefdaling heeft geresulteerd in een afname van kwaliteit. Dit is wat ons betreft een sterke indicatie dat de doelmatigheid in de evaluatieperiode is toegenomen.

Het voorgaande laat onverlet dat sommige partijen in de WRM-sector de examens relatief duur vinden en suggereren dat IBKI nog efficiënter te werk zou kunnen gaan door bijvoorbeeld een examinator vier examens in plaats van drie op een dag te laten afnemen. IBKI heeft toegelicht dat dat niet reëel en wenselijk is, omdat dit ten koste zou gaan van de kwaliteit die IBKI kan bieden (minder tijd voor de voorbereiding en voor het voor- en nagesprek met de rijinstructeur en lastiger om tijdig een examen op locatie aan te bieden aangezien niet drie maar vier examenkandidaten nodig zijn) en de kwaliteit van de oordeelsvorming (examens verplaatsen zich dan onvermijdelijk deels naar de ochtend- of avondspits). Op basis van het tijdschema constateren wij dat er niet tot nauwelijks doelmatigheidswinst te behalen is op dit punt.

Feiten en cijfers

Onderstaande tabel bevat twee voorbeelden van veelvoorkomende examentarieven (APK en WRM). De ontwikkeling van deze specifieke tarieven staat – volgens IBKI – model voor de algehele tariefontwikkeling (tarieven worden namelijk volgens IBKI met gelijke percentages aangepast binnen de examenlijn APK en binnen de examenlijn WRM).[19]

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
APK (Bevoegdheidsverlenging lichte voertuigen)	€ 126,00	€ 126,00	€ 126,00	€ 120,00	€ 120,00	€ 120,00	€ 120,00	€ 120,00	€ 120,00	€ 120,00
indexering IBKI		*0,0%*	*0,0%*	*-5,3%*	*0,0%*	*0,0%*	*0,0%*	*0,0%*	*0,0%*	*0,0%*
WRM (categorie B fase 3A stagebeoordeling)	€ 411,00	€ 411,00	€ 411,00	€ 400,00	€ 400,00	€ 380,00	€ 380,00	€ 380,00	€ 378,00	€ 392,00
indexering IBKI		*0,0%*	*0,0%*	*-2,8%*	*0,0%*	*-5,3%*	*0,0%*	*0,0%*	*-0,5%*	*3,6%*

Tabel 11. Ontwikkeling tarieven twee veel voorkomende examens (APK en WRM), welke model staan voor de algehele tariefontwikkeling. Bron: data verkregen van IBKI.

Te zien is dat de tarieven in een periode van 10 jaar zijn gedaald. Wel is voor WRM te zien dat in 2022 voor het eerst een stijging is doorgevoerd. In 2023 is wederom een stijging doorgevoerd, maar dat valt buiten de evaluatieperiode. Bij gelijkblijvende tarieven zou gelden dat sprake is van een positieve ontwikkeling, gezien het feit dat geen inflatiecorrecties zijn toegepast (en de tarieven dus niet meestijgen met de inflatie).

Percepties

- IBKI licht toe dat de tarieven gelijk zijn gebleven (of gedaald) door innovatie en omdat efficiëntiemaatregelen zijn doorgevoerd.
- Tegelijkertijd geeft IBKI aan dat IBKI niet enkel op lage tarieven stuurt, maar dat ook de kwaliteit en dus de prijs-kwaliteitverhouding belangrijk wordt gevonden. Als voorbeeld noemt IBKI hierbij dat rijinstructeurs in de eigen regio examen moeten kunnen doen. Dat kost (extra) geld, maar dat is onderdeel van de kwaliteit die IBKI bewust wil leveren.
- IBKI geeft aan dat de afgelopen jaren met name bij WRM de kosten zijn opgelopen. De kosten voor WRM zijn ten opzichte van APK minder voorspelbaar en fluctueren meer. Dat komt omdat de markt minder voorspelbaar is (aantallen examens lastiger vooraf in te schatten), door (aanpassingen in) wetgeving en doordat de afgelopen jaren meer juridische kosten zijn gemaakt.
- Voor WRM geldt dat we kritiek hebben gehoord dat met name de praktijkexamens (te) duur zouden zijn. De vergelijking wordt gemaakt met de kosten voor de examens bij het CBR: daar zijn de kosten lager en daar worden meer examens per dag door een examinator afgenomen. IBKI geeft aan dat dit een vergelijking is die wat hen betreft niet op gaat. Een examinator neemt momenteel maximaal drie examens af per dag (wat inderdaad minder is dan bij het CBR), maar daar zijn goede redenen voor: het examen duurt namelijk allereerst langer dan bij het CBR. Ook ruimt IBKI tijd in voor een voor- en nagesprek. Meer examens per dag zou betekenen dat daar minder tijd voor zou zijn, wat de kwaliteit van de dienstverlening en examinering niet ten goede komt. Tevens geldt dat wanneer vier examens op

[19] (Huidige) tarieven voor de verschillende examens en examenonderdelen zijn te vinden op de website van IBKI. APK: www.ibki.nl/examentarieven/examentarieven-apk-keurmeester/. WRM: www.ibki.nl/examentarieven/examentarieven-rijinstructie/.

een dag zouden worden afgenomen, het eerste en laatste examen noodgedwongen grotendeels in de spits zullen plaatsvinden, waardoor IBKI minder goed in staat is zicht te krijgen op het niveau van de (aankomend) rijinstructeur. Bovendien geldt dat examinatoren vaak van relatief ver komen (ze examineren niet in eigen regio), waardoor vier examens per dag voor hen in zeer lange werkdagen zou resulteren (en het ook de vraag is of het vak examinator bij die omstandigheden nog voldoende aantrekkelijk zou zijn). Afsluitend merkt IBKI ook op dat zij veel minder examens per dag organiseren dan het CBR, waardoor IBKI niet de schaalvoordelen heeft die het CBR mogelijk wel heeft.

- IBKI stelt dat en vergelijking met CBR overigens meer hout snijdt wanneer het praktijkexamen fase 1b (rijproef) wordt vergeleken met het rijexamen bij het CBR. Daarbij zijn de competenties die worden getoetst veel beter vergelijkbaar, met dien verstande dat de competenties van een aankomend rijinstructeur op een hoger niveau en uitgebreider worden getoetst in vergelijking met een beginnend bestuurder. IBKI neemt per dag vijf van die rijproeven af ten opzichte van acht bij het CBR.
- Voor APK geldt dat we geen signalen hebben ontvangen dat de kosten (te) hoog zouden zijn. Zoals een gesprekspartner aangaf: *‘Goed werk mag geld kosten’.*

5.2. Financiën (opbrengsten, kosten, reserves)

De gemiddelde opbrengsten (omzet) per jaar in de evaluatieperiode zijn circa € 5,04 mln. De opbrengsten bestaan uit de aantallen afgenomen examens keer de tarieven die de kandidaten daarvoor betalen. De kosten die IBKI maakt voor de uitvoering van de taken waren in de evaluatieperiode gemiddeld circa €4,97 mln. per jaar. Daarbij is te zien dat de kosten in de achtereenvolgende jaren zijn toegenomen. Voor de omzet geldt dat deze in 2022 hoger was dan de omzet in 2018 én dat opvalt dat de omzet in 2020 relatief laag was. Dat is verklaarbaar door Covid-19 waardoor examens zijn uitgevallen en verplaatst.

In 2020 waren door Covid-19 de kosten ruim hoger dan de opbrengsten, wat heeft geresulteerd in een verlies in dat jaar van bijna 10% van de omzet. In de andere jaren van de evaluatieperiode waren de opbrengsten hoger dan de kosten, waarmee het verlies ruimschoots is goedgemaakt in de omliggende jaren. In totaal heeft IBKI in de periode 2018-2022 een omzet gemaakt van €25,184 mln. en een positief resultaat (na belastingen) behaald van €297.000 Dat is een gemiddeld resultaat van 1,2% procent op de omzet. Dit resultaat is toegevoegd aan de reserves en is bedoeld om risico's te kunnen opvangen zoals fluctuaties in de aantallen examens.

IBKI geeft aan dat de opbrengsten en kosten voor APK redelijk goed zijn te voorspellen. Voor WRM is dat moeilijker, omdat lastig vooraf is te voorspellen hoeveel examens in een bepaald jaar zullen worden afgenomen.

We concluderen dat de financiën goed op orde zijn in de zin dat de tarieven redelijk constant zijn gebleven (terwijl inflatie wel fors is toegenomen) en tegelijkertijd de kosten en opbrengsten met elkaar in evenwicht zijn. Ondanks de onverwachte financiële tegenvaller in 2020 als gevolg van Covid-19 (waardoor examens werden uitgesteld en daarmee ook de opbrengsten achterbleven) komt het gemiddelde resultaat licht positief uit in de periode 2018-2022.

Feiten en cijfers

	2018			2019			2020			2021			2022		
	APK	WRM	**Totaal**	APK	WRM	**Totaal**	APK	WRM	**Totaal**	APK	WRM	**Totaal**	APK	WRM	**Totaal**
Begroting omzet	*2.184*	*2.807*	***4.991***	*2.184*	*2.862*	***5.046***	*2.167*	*2.386*	***4.553***	*2.220*	*3.014*	***5.234***	*2.209*	*2.836*	***5.045***
Begroting kosten	*2.041*	*2.694*	***4.735***	*2.161*	*2.702*	***4.863***	*2.069*	*2.609*	***4.678***	*2.107*	*3.141*	***5.248***	*2.056*	*2.953*	***5.009***
Realisatie omzet	2.205	2.962	**5.131**	2.194	2.645	**4.839**	2.003	2.188	**4.191**	2.459	3.014	**5.473**	2.296	3.253	**5.550**
Realisatie kosten	2.023	2.634	**4.656**	2.104	2.586	**4.688**	2.162	2.655	**4.817**	2.170	3.141	**5.311**	2.146	3.236	**5.383**
Resultaat voor belastingen	182	293	**475**	90	60	**151**	-160	-466	**-626**	290	-127	**162**	149	17	**166**
Resultaat na belastingen	**356**			**113**			**-418**			**122**			**124**		

Tabel 13. Financiële jaarverslaglegging conform Kaderwet zbo. Getallen zijn *€1000. Totale kosten betreffen de som van de omzet gerelateerde kosten, organisatiekosten en overhead. Bron: Begrotingen direct aangeleverd door IBKI, realisatie en resultaat op basis van Jaarverslagen Examenservices.

Toelichting op de tabel:

IBKI geeft aan dat de financiële doelstellingen in 2020 niet zijn behaald. Door Covid-19 was het namelijk niet mogelijk examens te laten plaatsvinden (tijdens de lockdown). Ook leidde Covid-19 tot extra maatregelen en daarmee tot hogere kosten.[20] In het jaarverslag beschrijft IBKI dat 2021 financieel gezien boven verwachting is verlopen (terwijl ook dat jaar Covid-19 nog van invloed was).[21]

Winst en verlies worden toegevoegd of onttrokken aan de reserves. De tabel hier rechts bevat een overzicht van de egalisatiereserve. Er zijn nog geen afspraken met het ministerie van IenW over de maximale hoogte van de egalisatiereserve. Wel wordt hier jaarlijks over gesproken ten behoeve van het vaststellen van de tarieven.

	2018	2019	2020	2021	2022
Hoogte egalisatiereserve (*1000)	1.551	1.883	1.964	1.650	1.774

Tabel 124. Hoogte egalisatiereserve IBKI. Getallen zijn *€1000. Bron: direct aangeleverd door IBKI.

[20] Jaarverslag Examenservices 2020.
[21] Jaarverslag Examenservices 2021.

Percepties

- IBKI geeft aan dat voor de APK-examens geldt dat met uitzondering van de Covid-jaren de omzet en kosten relatief goed voorspelbaar zijn. In 2020 waren er wel onvoorziene omstandigheden (onder andere lockdowns vanwege Covid-19). In de begroting van 2021 was onvoldoende rekening gehouden met de – benodigde – inhaalslag.[22]
- IBKI geeft aan dat voor de WRM-examens de 'markt' veel moeilijker te voorspellen is. De instroom van nieuwe rijinstructeurs fluctueert sterk en er zijn (nog) geen goede voorspellers beschikbaar. IBKI geeft aan het belangrijk te vinden dat er flexibel wordt ingespeeld op die fluctuaties met behoud van de kwaliteit van dienstverlening.[23]
- Op de egalisatiereserve gaan we in paragraaf 6.1 (governance) nader in.

[22] IBKI in schriftelijke uitvraag.

[23] IBKI in schriftelijke uitvraag.

5.3. HR en ziekteverzuim

In de arbeidsvoorwaarden hebben zich geen bijzondere ontwikkelingen voorgedaan in de periode 2018-2022. Wel heeft IBKI de beloningssystematiek aangepast om medewerkers groeiperspectief te bieden. Tot dusverre is IBKI goed in staat voldoende personeel aan te trekken met de huidige arbeidsvoorwaarden.

In de gedragsregeling van Innovam is vermeld dat 'Innovam streeft naar verscheidenheid onder haar medewerkers, in een werkomgeving waar mensen elkaar vertrouwen en elkaar respecteren.' Onderdeel van de gedragsregeling is een vertrouwenspersoon, een integriteitscode, een klokkenluidersregeling en een klachtenregeling. IBKI geeft aan dat diversiteit en inclusie op dit moment geen prioritair aandachtspunt is binnen de organisatie, er geen signalen zijn dat medewerkers zich niet thuis voelen in de organisatie en er van de verschillende regelingen geen gebruik is gemaakt.

Het ziekteverzuim was tijdens Covid-19 relatief hoog: circa 10%. IBKI heeft hier actie op ondernomen door te starten met een campagne 'Werken aan je balans', waarbij een coach helpt bij bewustwording van de eigen invloed op het voorkomen van verzuim. Ook is in 2022 een nieuwe bedrijfsarts aangesteld met een nieuwe verzuimstrategie. Het verzuim is in 2022 sterk afgenomen (tussen 1,5% en 2,5%).

Feiten en cijfers

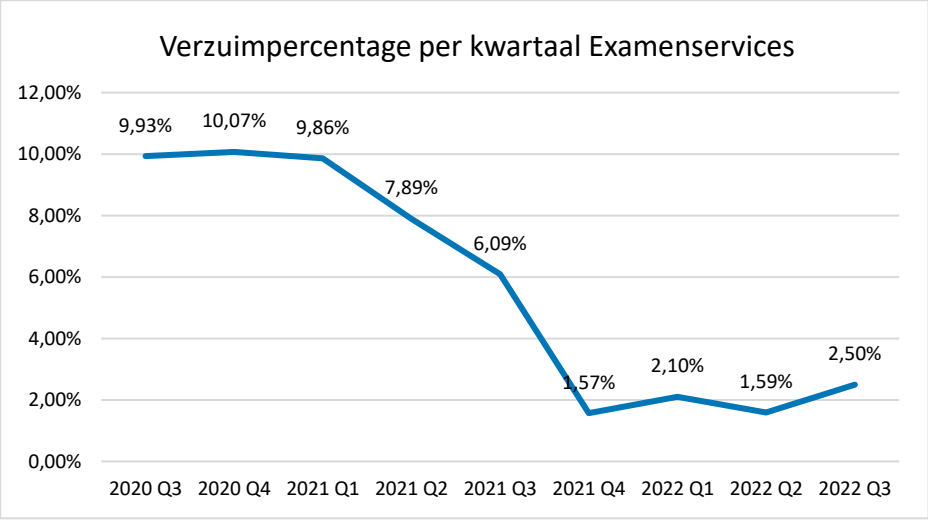
Arbeidsvoorwaarden:

- IBKI geeft aan dat de arbeidsvoorwaarden 'marktconform' zijn. In de periode 2018-2022 hebben zich geen bijzondere wijzingen in de arbeidsvoorwaarden voorgedaan.

Diversiteit en inclusie:

- Stichting VAM heeft een gedragsregeling voor medewerkers. Deze gedragsregeling geeft uitdrukking aan de normen en waarden die de organisatie hanteert. Het is de bedoeling dat het houvast geeft bij het nemen van beslissingen over de integriteitsdilemma's waar teamleden mee kunnen worden geconfronteerd.[24] De gedragsregeling bevat een breed palet aan regels. Zo gaat de regeling in op omgangsvormen op de werkvloer, de vertrouwenspersoon, een integriteitscode en een klokkenluidersregeling. In de regeling staat expliciet benoemd: *'Innovam streeft naar verscheidenheid onder haar medewerkers, in een werkomgeving waar mensen elkaar vertrouwen en elkaar respecteren en iedereen zich verantwoordelijk voelt voor de resultaten en de uitstraling van de organisatie.'*[25]
- Ook heeft Stichting VAM een klachtenregeling. Deze regeling heeft 'als doel om medewerkers een middel te verschaffen om een ongewenste situatie (ten aanzien van seksuele intimidatie, agressie en geweld, discriminatie en pesten) te beëindigen. In deze klachtenregeling is te lezen dat de directie in samenspraak met de Ondernemingsraad een onafhankelijke Klachtencommissie Seksuele Intimidatie, Agressie en geweld, Discriminatie en Pesten heeft ingesteld, welke een bemiddelende en adviserende rol heeft richting de directie. De commissie bestaat uit vier leden, waarvan er twee worden benoemd door de Ondernemingsraad.[26]
- IBKI geeft aan dat van bovenstaande regelingen geen gebruik is gemaakt in de evaluatieperiode. We hebben geen onderzoek gedaan onder medewerkers of zij zich voldoende veilig voelen om van de regeling gebruik te maken. We hebben – ook tijdens het gesprek met medewerkers – geen signalen over onveiligheid of onveilige werkcultuur ontvangen.

Ziekteverzuim:



Figuur 3. Overzicht verzuimpercentages per kwartaal van alle Examenservices medewerkers. Data aangeleverd door IBKI. Deze cijfers betreffen de cijfers voor geheel Examenservices (circa 65 fte). IBKI geeft aan geen aanleiding te hebben te vermoeden dat de verhoudingen voor specifiek de wettelijke taken (circa 18 fte) afwijken. IBKI kan niet rapporteren over de ziektepercentages van vóór Q3 2020, door een systeemwijziging. Data van Q4 2022 waren ten tijde van deze evaluatie nog niet beschikbaar.

- IBKI geeft aan dat het verzuim in 2020 en 2021 hoog was. Data van voor Q3 2020 is niet beschikbaar.
- In 2021 is IBKI de campagne 'Werken aan je balans' gestart, waarbij een coach helpt bij bewustwording van de eigen invloed op het voorkomen van verzuim.

[24] Gedragsregeling Innovam.
[25] Klachtenregeling Innovam.
[26] Klachtenregeling Innovam.

- In 2022 heeft IBKI een nieuwe bedrijfsarts aangesteld. IBKI geeft daarover het volgende aan*: 'In 2022 bracht een nieuwe bedrijfsarts de gedragsmatige visie op verzuim opnieuw onder onze aandacht. Sindsdien medicaliseren we minder en maken we onderscheid tussen ziekte en verzuim (ziek zijn betekent niet per definitie dat je moet verzuimen). We richten ons op wat er wel kan en sturen op behoud van ritme, structuur en betrokkenheid bij het werk.'*[27]

Percepties

Arbeidsvoorwaarden:

- IBKI geeft aan dat op basis van een recente benchmark van de arbeidsvoorwaarden is besloten om de salarisschalen te verlengen. Dat betekent dat medewerkers die aan het einde van hun schaal zaten weer een aantal treden kunnen groeien.
- IBKI geeft aan dat mensen die zij aantrekken als examinator (APK en WRM) er financieel op vooruitgaan ten opzichte van hun eerdere baan als APK-keurmeester of rijinstructeur (als dat hun baan was). Zodoende is IBKI tot dusverre in staat voldoende mensen aan te trekken. Een uitdaging is wel om voldoende goede onderwijskundigen aan te trekken.

Diversiteit en inclusie:

- IBKI geeft aan dat er geen signalen zijn dat medewerkers zich niet thuis voelen. Er wordt bijvoorbeeld ook nauwelijks gebruik gemaakt van de vertrouwenspersoon. Op navraag van de onderzoekers geeft IBKI aan dat de vertrouwenspersoon tot heden geen jaarverslag maakt. Wel geeft IBKI aan dat het rapporteren over meldingen en opvolging daarvan wat hen betreft zinvol is, en dat zij dit jaarlijks zullen gaan doen.
- In de gedragsregeling van Innovam is vermeld dat *'Innovam streeft naar verscheidenheid onder haar medewerkers, in een werkomgeving waar mensen elkaar vertrouwen en elkaar respecteren.'*[28] IBKI geeft aan dat diversiteit en inclusie op dit moment geen prioritair aandachtspunt is binnen de organisatie. Zo is diversiteit bijvoorbeeld geen expliciet selectiecriterium voor nieuwe werknemers.

Ziekteverzuim:

- IBKI geeft aan dat bij een aantal medewerkers tijdens Covid-19 de werk-privé balans verstoord was. Daarom heeft IBKI de campagne 'Werken aan je balans' gestart. Van die campagne werd veel gebruik gemaakt.
- IBKI geeft aan dat de nieuwe bedrijfsarts en de nieuwe aanpak overwegend positief zijn ontvangen binnen de organisatie.

[27] IBKI in schriftelijke uitvraag.

[28] Gedragsregeling Innovam.

5.4. Inrichting, aansturing en werkwijze

IBKI is in 2018 van een hiërarchisch besturingsmodel naar zelforganiserende teams overgegaan. We hebben geen signalen van buiten IBKI ontvangen dat die overgang ten koste (of ten bate) van de kwaliteit van de dienstverlening zou zijn gegaan.

Voor wat betreft innovatie en digitalisering constateren we dat IBKI hierop inzet en bijvoorbeeld ook een projectmedewerker innovatie heeft aangesteld. Papierstromen worden beperkt door gebruik te maken van tablets (waar presentielijsten en commissielijsten in worden verwerkt) en theorie-examens worden digitaal afgenomen. Investeren in innovatie en verdere digitalisering zou ook de komende jaren een belangrijk aandachtspunt moeten blijven.

De kwaliteit van de taakuitvoering wordt in de interne organisatie geborgd met een ISO 9001-certificering en met de (interne) audits en kwaliteitscontroles die in het kader daarvan plaatsvinden. Daarnaast zijn er allerlei andere voorzieningen die een belangrijke rol spelen bij de kwaliteitsbewaking en -bevordering. Bijvoorbeeld het laten meerijden van een kwaliteitscoördinator met een WRM-examinator, bijvoorbeeld het toezicht door de gecommitteerden, bijvoorbeeld het ophalen van input bij stakeholders, bijvoorbeeld het ondernemen van actie op basis van klachten, bezwaren en beroepen.

IBKI is zelf niet ISO 27001 (informatiebeveiliging) gecertificeerd, maar de ICT-partners (partners waar IBKI diensten van afneemt) zijn wel ISO 27001 gecertificeerd. Het ministerie van IenW heeft geen (departementale) richtlijn, norm of beleid opgesteld als het gaat om de borging van de informatiebeveiliging bij de zbo's die onder het departement ressorteren (en eist dus ook geen ISO 27001-certificering of een vergelijkbare borging). Een ISO 27001 certificering zou wat ons betreft van toegevoegde waarde kunnen zijn. We adviseren de eigenaar (IenW DEA) om op dit punt beleid te maken en positie in te nemen ten aanzien van het al dan niet verlangen van een ISO 27001 certificering (of vergelijkbare borging) voor de zbo's die onder het departement ressorteren. Op basis daarvan kan worden bepaald of bijvoorbeeld IBKI in de toekomst op dit aspect gecertificeerd zou moeten zijn.

Feiten en cijfers

IBKI is onderdeel van stichting VAM (zoals beschreven in hoofdstuk 2). De APK- en WRM-taken vallen onder het team Examenservices. Ook de directie, ICT, Facilitair beheer, HRM, Finance en Innovatie & Digitalisering besteden een deel van hun tijd aan de zbo-taken.

Overgang naar zelforganiserende teams:

- Stichting VAM (inclusief IBKI) is in 2018 van een hiërarchisch besturingsmodel naar zelforganiserende teams overgegaan. IBKI geeft hierover in de schriftelijke aanvraag aan: *'Hoewel dat klinkt als twee duidelijk te onderscheiden besturingsfilosofieën, heeft de praktijk geleerd dat maatwerk nodig is. De teams voor APK en WRM opereren in de praktijk in grote mate zelfstandig en kunnen binnen hun domein de noodzakelijke maatregelen en besluiten nemen.'*[29]

Innovatie en digitalisering:

- IBKI zet in op innovatie en digitalisering. Voorbeelden daarvan zijn het beperken van papierstromen door gebruik te maken van tablets waar presentielijsten en commissielijsten in worden verwerkt en het digitaal afnemen van theorie-examens.

Audits en kwaliteitscontrole:

- IBKI (Stichting VAM) is ISO 9001 gecertificeerd. IBKI voert interne audits uit voor de kwaliteitsbewaking. Daar heeft IBKI een kwaliteitscoördinator voor aangesteld.
- IBKI is niet ISO 27001 (Informatiebeveiliging) gecertificeerd.

Percepties

Overgang naar zelforganiserende teams:

- Uit medewerkerstevredenheidsonderzoek blijkt dat de overgang naar zelforganiserende teams door verschillende medewerkers als moeilijk en stressvol is ervaren.
- IBKI geeft aan dat de overgang naar zelforganiserende teams niet is verlopen als gewenst, en dat achterafgezien zaken anders aangepakt hadden kunnen worden. Dat er geen teamleiders waren (en dus niet één duidelijk verantwoordelijke) werd door medewerkers als lastig ervaren. IBKI geeft aan dat inmiddels meer maatwerk is toegepast, en dat het nu beter gaat op dit punt.

Innovatie en digitalisering:

- Verschillende partijen reflecteren positief op de innovaties die IBKI doorvoert (zoals het digitaal afnemen van examens).
- Tegelijkertijd geven sommige partijen aan dat IBKI nog meer zou kunnen innoveren. Wanneer zij bijvoorbeeld IBKI vergelijken met het CBR, dan vinden zij IBKI wat traditioneler en wat minder innovatief dan het CBR.
- IBKI signaleert zelf ook dat (nog) meer geïnnoveerd kan worden. IBKI geeft aan dat een medewerker innovatie in dienst is genomen om hier invulling en prioriteit aan te geven.

Audits en kwaliteitscontrole:

- We hebben IBKI nagevraagd of een ISO 27001-certificering niet ook passend zou zijn (gezien de informatie die IBKI verwerkt zoals VOG's). IBKI heeft daarop aangegeven te werken met ICT-partners die ISO 27001 gecertificeerd zijn. De applicaties worden door hen beheerd en gehost door hosting providers, die ook weer zijn gecertificeerd. Aangezien IBKI in de kern geen ICT-bedrijf is, is een eigen ISO 27001-certificering volgens IBKI zelf niet nodig.

[29] IBKI in schriftelijke uitvraag.

6. Governance

Dit hoofdstuk gaat in de op de externe governance van IBKI: de relatie met het ministerie van IenW. Aan de orde komt hoe de driehoek eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer functioneert. Daarbij wordt bezien in welke mate IBKI als opdrachtnemer maar ook IenW als eigenaar en opdrachtgever invulling geven aan hun rol. Ook komt daarbij de overlegstructuur en de informatiedeling aan de orde.

6.1. Governance: invulling rolverdeling (eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer)

In de relatie is sprake van een driehoek tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. IBKI vervult de rol van zogenaamd 'opdrachtnemer'. De eigenaarsrol ten aanzien van IBKI is bij IenW formeel belegd bij de plaatsvervangend Secretaris-Generaal (pSG), die wordt ondersteund door de Directie Eigenaarsadvisering (DEA) van IenW. Voor wat betreft de rol van opdrachtgever vanuit het ministerie zijn er twee opdrachtgevers te onderscheiden: de opdrachtgeversrol vanuit de WRM-kant (beleid rondom rijinstructeurs) en de opdrachtgeversrol vanuit de APK-kant (beleid rondom APK-keurmeesters).

De relatie tussen IBKI en het ministerie van IenW is geregeld in een aantal algemene kaders (Kaderwet zbo's en Circulaire governance ten aanzien van zbo's) en een tweetal kaders die specifiek op IBKI van toepassing zijn: beleidsregels uit 2012 (die specifiek zijn opgesteld voor de relatie IenW en IBKI) en een brief[30] uit 2021 waarmee de formele overlegstructuur tussen IenW en IBKI is vastgelegd.

Zowel IBKI als het ministerie zijn tevreden over hoe de driehoek functioneert. Hierbij wordt benoemd dat de lijnen kort zijn, het overleg open en evenwichtig is, de bereidheid tot overleg groot is en de partijen rolvast zijn. IBKI kan naar eigen zeggen relevante zaken bij IenW tijdig op de juiste agenda's krijgen, kan voldoende invloed uitoefenen en krijgt voldoende ruimte om de grenzen van wet- en regelgeving op te zoeken om praktische oplossingen te zoeken in het geval er in de uitvoering onvoorziene effecten zijn.

De rolinvulling is geprofessionaliseerd sinds de vorige evaluatie (die betrekking had op het tijdvak 2014-2017). De belangrijkste verandering is dat er sinds april 2021 een overlegstructuur voor de driehoek is geïntroduceerd die ook op papier is vastgelegd en geborgd. Sindsdien zijn er twee driehoeksoverleggen per jaar op bestuurlijk niveau. Tot april 2021 was er wel ad hoc contact over bijvoorbeeld wetswijzigingen of de jaarrekening tussen het ministerie en IBKI, maar was er geen vaste overlegstructuur.

Hoewel de rolinvulling is geprofessionaliseerd sinds de vorige evaluatie, is er ook nog doorontwikkeling en/of verdere professionalisering mogelijk in 'elke hoek' van de driehoek.

Voor <u>opdrachtnemer</u> IBKI geldt dat doorontwikkeling en/of verdere professionalisering mogelijk is op de volgende onderwerpen:

- **IBKI zou systematischer transparant kunnen maken tegen welke knelpunten IBKI aanloopt in de wet- en regelgeving, door hier jaarlijks schriftelijk over te rapporteren aan IenW. Diverse andere zbo's doen dat reeds. Ze sturen jaarlijks een zogenaamde knelpuntenbrief, wetgevingsbrief of signaalrapportage naar hun ministerie, vaak tegelijk met het jaarverslag, waarbij regelmatig ook nog in een onderling relatiestatuut is afgesproken dat het ministerie er schriftelijk en openbaar op zal reageren (waarmee het dus ook transparant is voor bijvoorbeeld de Tweede Kamer).**
- **IBKI zou op een aantal onderdelen nog completer of duidelijker kunnen rapporteren (zoals in hoofdstuk 4 reeds is aangegeven). Zo zouden ze bijvoorbeeld ook cijfermatig kunnen rapporteren over de snelheid/wachttijden/doorlooptijden. Snelheid is namelijk voor examenkandidaten een relevant kwaliteitscriterium. Een**

[30] Ministerie van IenW, brief aan IBKI betreffende 'Formalisering overlegstructuur' d.d. 20 april 2021.

kleiner punt is dat in het jaarverslag bij de kengetallen een duidelijker onderscheid kan worden gemaakt tussen aantal bezwaren, aantal gegronde bezwaren, aantal beroepen en aantal gegronde beroepen (zoals ook al is aangegeven in paragraaf 4.3.2). Nu worden de begrippen soms door elkaar gebruikt en soms ook op één hoop gegooid waardoor ze betekenis verliezen. We merken in aanvulling hierbij wel op dat de kwalitatieve informatie die IBKI in het jaarverslag verstrekt over aard van (gegronde) klachten, bezwaren en beroepen meer dan voldoet.

Voor de opdrachtgever(s) van IenW geldt dat doorontwikkeling en/of verdere professionalisering mogelijk is op de volgende onderwerpen:

- De opdrachtgever (en ook de eigenaar) kan zich meer proactief en eigenstandig verdiepen in de kwaliteit van de dienstverlening van IBKI, om via die weg ook vanuit de opdrachtgeversrol kritischer te kunnen reflecteren hierop richting IBKI. Bijvoorbeeld door jaarlijks een contactmoment te hebben met de Rijksgecommitteerden (en RDW-gecommitteerden) die toezicht houden op de examinering. En bijvoorbeeld door alsnog prestatie-indicatoren vast te stellen (conform circulaire) en door IBKI te vragen eventueel een 'dashboard' te maken ten behoeve van de gesprekken in de driehoek. Op grond van deze evaluatie denken wij dat een reflectie op de kwaliteit van de taakuitvoering door IBKI (en dus ook het dashboard) ten minste zou moeten gaan over:
    - Slagingspercentages (relatief hoog of relatief laag kan onderwerp van gesprek zijn, maar ook het eventuele verschil tussen Innovam en andere APK-opleiders).
    - Aantal, aantal gegrond en aard van klachten, bezwaren en beroepen. En de mate waarin gegronde klachten, bezwaren en beroepen leiden tot verbetering.
    - Oordeel van gecommitteerden (Rijksgecommitteerden en RDW-gecommitteerden) en hun beeld van hoe IBKI leert van meldingen en signalen van de gecommitteerden.
    - Tevredenheidsscores van de kandidaten die geëxamineerd worden, met onderscheid tussen geslaagd en niet-geslaagd, en met aandacht voor kwalitatieve informatie: wat waarderen kandidaten en waarover zijn ze kritisch?
    - Tevredenheid van stakeholders (waarbij tevredenheid van stakeholders geen doel op zich is, maar wel een instrument om te kunnen komen tot verbetering van processen en activiteiten).
    - Wachttijden voor kandidaten. Thans wordt daar door IBKI nog niet cijfermatig over gerapporteerd.
    - Indicatoren die een beeld geven van de kwaliteit van de beroepsgroep van de rijinstructeurs en APK-keurmeesters, ten einde daarin ontwikkelingen te kunnen detecteren. Hierbij merken we overigens direct op dat als deze beroepsgroepen minder goed gaan functioneren, dat niet wil zeggen dat de taakuitvoering door IBKI niet op orde is. Waar het om gaat is dat hierop wordt gereflecteerd en dat wordt bezien of en wat IBKI en andere stakeholders (waaronder bijvoorbeeld ook RDW) in dat geval kunnen doen om een ongewenste trend te keren. Indicatoren waaraan gedacht kan worden zijn: het aantal vanwege veiligheid afgebroken rijexamens bij het CBR (nu ongeveer 10 keer per dag; dit kán iets zeggen over de instructeur die de leerling op examen laat gaan) of het aantal keren dat een APK-keurmeester door RDW tijdelijk wordt geschorst of een bijschoolplicht krijgt opgelegd.
- De opdrachtgever heeft het toezicht door de RDW-gecommitteerden nog niet wettelijk verankerd. Dit is bij de vorige evaluatie ook al als aandachtspunt benoemd (zie hoofdstuk 3 over opvolging aanbevelingen en paragraaf 4.4. over de gecommitteerden).

Voor de eigenaar geldt dat doorontwikkeling en/of verdere professionalisering mogelijk is op de volgende onderwerpen:

- **De eigenaar zou in het kader van de taak om de tarieven van IBKI goed te keuren kunnen verankeren dat IBKI tarieven en voorgenomen tariefaanpassingen aankondigt en ter reactie voorlegt aan relevante overleggremia c.q. bij relevante stakeholders. Dit is wel al staande praktijk, maar is nergens vastgelegd en er kan dus ook niet op worden teruggevallen als IBKI dit in de toekomst niet zou doen. Voor IenW is dit van belang om zicht te houden op hoe de sector de tarieven en voorgenomen tariefaanpassingen ervaart en dat te kunnen meewegen bij het goedkeuren van de tarieven.**
- **De eigenaar zou in het kader van zijn rol om toezicht te houden op risico's rondom de taakuitvoering door IBKI beleid moeten maken en positie moeten innemen ten aanzien van het al dan niet verlangen of eisen van een ISO 27001 (Informatiebeveiliging) certificering (of vergelijkbare borging) voor de zbo's die onder het departement ressorteren, waaronder IBKI. Daarbij kan het beleid dat wordt gevoerd richting andere zbo's van IenW mogelijk behulpzaam of richtinggevend zijn.**
- **De eigenaar zou de Rijksgecommitteerden kunnen verzoeken ook een jaarverslag op te stellen waarmee de resultaten van het toezicht beter overkoepelend zijn vastgelegd en te volgen zijn én zou kunnen helpen realiseren dat het probleem wordt opgelost dat de door IenW benoemde Rijksgecommitteerden zich niet kunnen legitimeren (een probleem dat al eerder is aangekaart maar nog niet is opgelost).**
- **De eigenaar zou een strategische dialoog gericht op de lange termijn kunnen voeren met IBKI. Die is overigens ook eerder al aangekondigd richting IBKI, maar daar is het tot dusverre nog niet van gekomen. Als onderdeel of uitkomst van de dialoog zouden ook nadere afspraken met IBKI kunnen worden gemaakt over de maximale en of benodigde omvang van de reserves.**

Feiten en cijfers

De externe governance en daarmee de relatie tussen IBKI en het ministerie van IenW is geregeld in:

- De beleidsregels uit 2012 die specifiek zijn opgesteld voor de relatie IenW en IBKI.[31]
- Een brief[32] uit 2021 van de Secretaris-Generaal waarmee de formele overlegstructuur tussen IenW en IBKI is vastgelegd.
- De Kaderwet zbo's.
- De Circulaire governance ten aanzien van zbo's.

De beleidsregels en de brief zijn specifiek van toepassing op de relatie IBKI en IenW. De Kaderwet en de Circulaire zijn algemene kaders die van toepassing zijn op zbo's in den brede.

In de **beleidsregels**[33] - waarin de relatie tussen het ministerie van IenW en IBKI is geregeld - is *onder meer* bepaald welke aspecten aandacht behoeven bij de goedkeuring van tarieven en tariefwijzigingen, wat de aandachtspunten voor de accountantscontrole bij IBKI zijn en welke informatie-uitwisseling dient plaats te vinden tussen ministerie en IBKI.

In de **brief** uit 2021 is de overlegstructuur vastgelegd en geformaliseerd. Vanaf dat moment is vastgelegd dat er twee driehoeksoverleggen per jaar op bestuurlijk niveau plaatsvinden.

In de **Kaderwet zbo's** zijn de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verantwoordelijke minister en het zbo vastgelegd. De Kaderwet onderscheidt vier typen zbo's, namelijk: (1) publiekrechtelijk onderdeel staat, (2) publiekrechtelijk met eigen rechtspersoonlijkheid, (3) privaatrechtelijk met alleen wettelijke taken (voltijd) en (4) privaatrechtelijk met wettelijke en private taken (deeltijd). IBKI valt in de vierde categorie. Voor iedere categorie geldt een (soms net iets ander) eigen regime.

In de **Circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's'** is vervolgens het beleid ten aanzien van de governance met betrekking tot zbo's nader uitgewerkt. De Circulaire is een handreiking.

Voor het toepassen ervan geldt: 'pas toe of leg uit (in de werkafspraken van het departement)'. De rollen van eigenaar enerzijds en opdrachtgever anderzijds dienen binnen een departement op hoogambtelijk niveau functioneel gescheiden te worden belegd. De Circulaire geeft de volgende definities voor de drie rollen:

- 'De **eigenaar** is vooral aanspreekbaar op vraagstukken die het zbo als organisatie betreffen. Het uitgangspunt is dat de bevoegdheden die voortvloeien uit de rol van eigenaar worden gemandateerd aan de secretaris-generaal (SG) van het ministerie waaronder het zbo ressorteert. Deze kan zich laten ondersteunen door stafdirecties zoals FEZ en door de Auditdienst Rijk (ADR).'
- 'De **opdrachtgever** kijkt vooral naar de taken die het zbo uitvoert en is beleidsverantwoordelijk voor de wetgeving waarin de taken bij het zbo zijn belegd. Het uitgangspunt is dat de werkzaamheden die voortvloeien uit de rol van opdrachtgever worden gemandateerd aan de domeinverantwoordelijke directeur-generaal (DG). Bij een divers takenpakket kan het uiteraard voorkomen dat er voor verschillende taken verschillende DG's opdrachtgever zijn (en bij werken voor meerdere ministers, kan het gaan om DG's van verschillende departementen).'
- 'De uitvoering van de taken wordt belegd in de lijn van de **opdrachtnemer**, het zbo.'

[31] Zie: Regeling van de Minister van Infrastructuur en Milieu, van 5 december 2012, nr. IENM/BSK-2012/240947, houdende vaststelling beleidsregels in verband met sturing van en toezicht op de Stichting VAM.
[32] Ministerie van IenW, brief aan IBKI betreffende 'Formalisering overlegstructuur' d.d. 20 april 2021.
[33] Zie: Regeling van de Minister van Infrastructuur en Milieu, van 5 december 2012, nr. IENM/BSK-2012/240947, houdende vaststelling beleidsregels in verband met sturing van en toezicht op de Stichting VAM.

De eigenaarsrol ten aanzien van IBKI is bij IenW formeel belegd bij de plaatsvervangend secretaris-generaal (pSG). De pSG wordt daarbij ondersteund door de Directie Eigenaarsadvisering (DEA) van IenW. In totaal is IenW thans eigenaar van acht zbo's. IBKI is een klein zbo in vergelijking met de andere zbo's (zoals het CBR en de RDW) en is het enige privaatrechtelijke deeltijd zbo van IenW.

Voor wat betreft de rol van opdrachtgever vanuit het ministerie zijn er twee opdrachtgevers te onderscheiden: de opdrachtgeversrol vanuit de WRM-kant (beleid rondom rijinstructeurs) en de opdrachtgeversrol vanuit de APK-kant (beleid rondom APK-keurmeesters). Op dit moment is de relatie met de opdrachtgever vanuit de WRM-kant het meest intensief. Dat komt vooral door het advies Roemer dat is uitgebracht over de rijschoolbranche en de gesprekken die nu worden gevoerd over de opvolging van de aanbevelingen uit het rapport Roemer en het ontwikkelen van nieuw beleid (maar volgens het ministerie van IenW ook doordat deze branche meer aandacht vraagt die van de APK).

De Circulaire geeft handvatten voor departementen om de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer (in dit geval IBKI) praktisch in te vullen. In de tabellen hierna is per rol aangegeven waarvoor deze rol onder meer verantwoordelijk is (op papier) en in hoeverre deze verantwoordelijkheid in de praktijk is ingevuld. We merken op dat de Circulaire meer verantwoordelijkheden expliciteert dan hierna zijn opgenomen, en dat daaruit een relevante selectie door ons is gemaakt (op grond van belang).

Rol eigenaar

Op papier	In praktijk
Is verantwoordelijk voor het inrichten en onderhouden van het sturingsmodel binnen het departement (in afstemming met opdrachtgevers) en tussen ministerie en zbo.	• Tot april 2021 was er wel ad hoc contact over bijvoorbeeld wetswijzigingen of de jaarrekening tussen het ministerie en IBKI, maar was er geen vaste overlegstructuur. In de evaluatie van IBKI in 2019 is daarom een aanbeveling op dat punt geformuleerd. • Vanaf april 2021 zijn er twee driehoeksoverleggen per jaar op bestuurlijk niveau. Dit is per brief d.d. 20 april 2021 geformaliseerd.[34] Daarmee is er nu een overlegstructuur geïntroduceerd die ook op papier is vastgelegd en geborgd. Het gaat om voorjaarsoverleg eind Q1 of begin Q2 en een najaarsoverleg begin Q4. Beide overleggen zijn gekoppeld aan de begrotingscyclus. In het voorjaar wordt gesproken over het jaarverslag (verantwoording) en in het najaar over de begroting en tarieven. • In aanvulling op de driehoeksoverleggen komen IBKI en het ministerie elkaar ook tegen in andere overleggen waar de taakuitvoering door IBKI onderwerp van gesprek is of kan zijn. Zo is IenW (in principe opdrachtgever) toehoorder van de Adviesraad WRM (vier keer per jaar) en de Stichting Overlegorgaan APK (eveneens vier keer per jaar).
Keurt tarieven, begroting en jaarrekening goed	• Begroting/tariefvoorstel en verantwoording/jaarrekening zijn belangrijke onderwerpen tijdens de overleggen die tussen IBKI en ministerie plaatsvinden. • Op basis van de begroting kijkt IenW naar de tarieven en naar de balans (en daarmee de omvang van de reserves). • Onderwerp van gesprek is hoe hoog de reserves mogen zijn die IBKI aanhoudt om risico's te kunnen opvangen. Er is vanuit IenW geen norm als het gaat om de (maximale) omvang van de reserve. Thans wordt het gesprek gevoerd over de vraag of de omvang van de reserve ook is bedoeld om het risico te dekken dat bijvoorbeeld IenW zbo-taken bij IBKI weghaalt (en IBKI kosten moet maken om deze taken af te bouwen). IBKI wil dat risico in de reserves afdekken.

[34] Ministerie van IenW, brief aan IBKI betreffende 'Formalisering overlegstructuur' d.d. 20 april 2021.

	• Tariefwijzigingen moeten worden goedgekeurd door de minister. In de overleggen tussen IBKI en IenW wordt gesproken over de onderbouwing voor de eventuele tariefstijging en wat de gevolgen zijn voor de doelgroep en de sector. Er is geen procedure voorzien waarin voorgenomen tariefwijzigingen worden aangekondigd of ter reactie worden voorgelegd aan de sector. Dat neemt niet weg dat IBKI bijvoorbeeld de tariefstijging van 2023 in de Adviesraad WRM heeft aangekondigd (en IenW is toehoorder in die Adviesraad). In de afgelopen jaren heeft IenW geen concrete signalen van stakeholders ontvangen dat die de tarieven te hoog vinden. • IenW dient naast de tarieven ook het jaarverslag goed te keuren. Bij de verantwoording/jaarrekening gaan de gesprekken onder meer over de kengetallen die IBKI in het jaarverslag (van Examenservices) heeft opgenomen. Zo wordt bijvoorbeeld gesprek gevoerd over eventuele opvallend lage slagingspercentages (zoals die er nu zijn bij de APK-examens).
Houdt toezicht op: • de kwaliteit van de uitvoering van wettelijke taken en de doelmatigheid per zbo (ook op lange termijn); • de continuïteit van het zbo op de lange(re) termijn; • mogelijke risico's rond de uitvoering van een taak en transacties	• Er zijn geen prestatie-indicatoren voor IBKI vastgesteld door IenW, en dus ook geen streefnormen. • Het toezicht op de kwaliteit vindt voornamelijk plaats door naar de verantwoording van IBKI te kijken en naar de kengetallen en cijfers in het jaarverslag van IBKI (als onderdeel van het jaarverslag van Examenservices). Naast financiële kengetallen (begroting, realisatie, tarieven, et cetera) gaat het dan met name om de aantallen afgenomen examens, het aantal geslaagden, de slagingspercentages en klachten, beroepen en bezwaren. Een opvallend laag slagingspercentage, zoals nu het geval is bij de examens voor APK-keurmeesters, leidt in dat geval tot uitwisseling van informatie. • Er is geen contact of uitwisseling met de Rijksgecommitteerden die toezicht houden op IBKI (onderdeel WRM) namens IenW. De reden daarvoor is dat er door het reeds bestaande formeel overleg met de directie van IBKI minder behoefte aan gesprek met Rijksgecommitteerden. • Omdat IenW als toehoorder aanwezig is bij de Adviesraad WRM en als deelnemer in het SO-APK, kunnen signalen van stakeholders over de door hen ervaren kwaliteit van IBKI het departement bereiken. • Er heeft vooralsnog nog geen strategische dialoog plaatsgevonden tussen IenW en IBKI. Dat is een type gesprek dat wel met sommige andere zbo's wordt gevoerd om (verder) vooruit te kijken naar de toekomst. Wel zijn er veel contacten rondom het advies Roemer, waarbij ook nadrukkelijk vooruit wordt gekeken (op het onderdeel WRM). Immers, voor de duur van dat project zijn er structurele overleggen met IBKI met betrokkenheid van zowel opdrachtgever als eigenaar. • De eigenaar hanteert een risicomodel waarmee de risico's van de zbo's waarop de eigenaar toeziet worden gescoord. Ook IBKI wordt hierop gescoord.

Tabel 135. Rol eigenaar.

Rol opdrachtgever

Op papier	In praktijk
Is verantwoordelijk voor het definiëren van de kwaliteit van de taakuitoefening en het uitvoeren van beleidsevaluaties. De opdrachtgever oordeelt over de uitvoering van de opgedragen taak en prestatie	• De opdrachtgever oordeelt over de uitvoering van de opgedragen taak en prestatie op basis van de verantwoording/jaarverslag van IBKI, maar heeft niet zelf de kwaliteit van de taakuitvoering gedefinieerd. Er zijn bijvoorbeeld geen prestatie-indicatoren opgesteld en er zijn ook geen streefwaarden of kwaliteitsnormen bepaald.

Stelt prestatie-indicatoren op	• Er zijn geen prestatie-indicatoren opgesteld door de opdrachtgever. Wel wordt gesproken over de kwaliteit van de dienstverlening aan de hand van de interne kpi's van IBKI zelf en waarover IBKI ook in het jaarverslag verantwoordt.
Is verantwoordelijk voor het kader waarbinnen het zbo zijn taken uitvoert (wet- en regelgeving en beleidsinrichting) en een goede opdrachtformulering (met een zo concreet mogelijke omschrijving van het gewenste resultaat)	• In de wet- en regelgeving is het kader uitgewerkt waarbinnen het zbo zijn taken moet uitvoeren. Zowel voor de WRM-kant als de APK-kant geldt dat er duidelijkheid is over welke taken IBKI uitvoert en wat de kaders zijn bij die taakuitvoering.

Tabel 16. Rol opdrachtgever.

Rol opdrachtnemer (IBKI)

Op papier	**In praktijk**
Stelt jaarverslag op en zendt deze aan minister, Tweede Kamer en Eerste Kamer. Stelt een jaarrekening op en zendt deze aan de minister	• Jaarverslag en jaarrekening worden opgesteld en toegezonden. Er wordt voldaan aan de eisen die aan de jaarrekening en het directieverslag worden gesteld in art. 6 van de Regeling en aan het verstrekken van de inlichtingen zoals die in art. 7 van de Regeling zijn opgesomd.[35]
Verstrekt desgevraagd aan opdrachtgever c.q. eigenaar alle voor de uitoefening van diens taak benodigde inlichtingen	• IenW heeft nadere regels opgesteld voor de **inlichtingen** die Stichting VAM de minister verstrekt: *Artikel 7 beleidsregels sturing van en toezicht op Stichting VAM.*
Is verantwoordelijk voor het tijdig signaleren van problemen in de uitvoering (en bedrijfsvoering) die de opdrachtgever c.q. eigenaar snel en onversneden bereiken	• Problemen in de uitvoering worden door IBKI aangekaart bij het ministerie. In de Covid-19 periode was de afstemming over problemen in de uitvoering vanzelfsprekend intensief, omdat vanwege lockdowns examinering moest worden uitgesteld. Ook andere problemen zijn aangekaart, bijvoorbeeld aangaande de omgang met al dan niet te late verstrekking van VOG's door examenkandidaten. • Wat IBKI niet doet, in tegenstelling tot diverse andere zbo's, is het systematisch jaarlijks (schriftelijk) rapporteren over knelpunten die worden ervaren in de wet- en regelgeving. Wel heeft IBKI bijvoorbeeld in 2022 gerapporteerd over in haar ogen onredelijke sancties in de WRM en wordt ook input geleverd op momenten dat een wetswijziging wordt voorbereid.

Tabel 17. Rol opdrachtnemer (IBKI).

[35] Zie: Regeling van de Minister van Infrastructuur en Milieu, van 5 december 2012, nr. IENM/BSK-2012/240947, houdende vaststelling beleidsregels in verband met sturing van en toezicht op de Stichting VAM.

Percepties

- IBKI geeft aan dat de driehoek (eigenaar, opdrachtgever, IBKI) per saldo goed functioneert. IBKI geeft aan uitstekende werkrelaties te hebben met de afdelingen die binnen het ministerie de rollen van eigenaar en van opdrachtgever vervullen. De medewerkers van de desbetreffende afdelingen zijn volgens IBKI 'rolvast'.
- IBKI geeft aan goed in staat te zijn om relevante zaken bij IenW tijdig op de juiste agenda's te krijgen en voldoende invloed te kunnen uitoefenen. Dat wordt bijvoorbeeld ervaren ten aanzien van de besluitvorming over het advies Roemer inzake de kwaliteitsverbetering van de rijschoolbranche. IBKI geeft aan als gelijkwaardige partner, vergelijkbaar met bijvoorbeeld het CBR, aan tafel te zitten en een belangrijke rol te spelen in de uitwerking van de deeladviezen van Roemer. Als ontwikkelingen erom vragen, kan snel toegang tot het hoogste ambtelijk niveau worden verkregen.
- IBKI geeft ook aan voldoende ruimte te krijgen om de grenzen van wet- en regelgeving op te zoeken om praktische oplossingen te zoeken in het geval er in de uitvoering onvoorziene effecten zijn. Voorbeelden daarvan zijn volgens IBKI de VOG-plicht voor rijinstructeurs als gevolg van wijzigingen in de WRM vanaf april 2020 of de invoering van de APK voor landbouwvoertuigen.
- In aanvulling hierop geeft IBKI wel aan veel personeelswisselingen bij de eigenaar te hebben ervaren en ook te hebben ervaren dat soms IBKI de eigenaar erbij moest betrekken of moest zorgen voor verbinding tussen opdrachtgever met wie intensiever wordt gesproken enerzijds en eigenaar anderzijds.
- Zowel eigenaar als opdrachtgever van IenW geven aan dat de lijnen met IBKI kort zijn en dat de bereidheid tot overleg groot is. Het overleg gaat in goede harmonie en is open en evenwichtig volgens IenW.
- De opdrachtgever geeft aan dat over opdrachten goed overleg gevoerd wordt. Volgens IenW neemt dat niet weg dat soms bij bepaalde vraagstukken wel op het scherpst van de snede het gesprek wordt gevoerd. Bijvoorbeeld rondom de implementatie van het advies Roemer of bijvoorbeeld rondom casuïstiek zoals die met betrekking tot de omgang met situaties waarin een WRM-kandidaat wel een VOG heeft aangevraagd maar die nog niet is ontvangen (en de termijn is verstreken).
- De afstemming tijdens Covid-19 ging volgens IenW relatief soepel, ondanks dat de situatie erg ingewikkeld was omdat de besluitvorming van het Rijk onder stoom en kokend water plaatsvond en maatregelen niet ver van tevoren konden worden aangekondigd (terwijl die wel grote gevolgen hadden voor het al dan niet kunnen afnemen van examens).
- De opdrachtgevers geven aan geen prestatie-indicatoren te hebben opgesteld: zij gaan uit van de informatie die IBKI zelf verstrekt via het jaarverslag. Daarnaast zijn voor opdrachtgevers eventuele signalen vanuit (externe) stakeholders van belang. Signalen van stakeholders kunnen het ministerie onder meer bereiken via de Adviesraad WRM en de Stichting Overlegorgaan APK. In beide gremia kan het functioneren van IBKI aan de orde komen en is IenW toehoorder.
- Rijksgecommitteerden (of de RDW-gecommitteerden) zijn geen informatiebron voor IenW. Door formeel overleg met de directie van IBKI is minder behoefte aan gesprek met Rijksgecommitteerden.
- De eigenaar geeft aan alle zbo's te monitoren op grond van onderwerpen als bestuur, financiën, imago en andere criteria. Voor IBKI geldt volgens de eigenaar dat er op deze onderwerpen geen seinen op rood staan. Het beeld van de eigenaar is dat IBKI goed functioneert en dat de risico's die aan de orde zijn klein zijn (in vergelijking met andere zbo's).

7. Toekomst

We kijken naar toekomstige ontwikkelingen die van invloed (gaan) zijn op IBKI. Vervolgens maken we een analyse in welke mate de verwachting is dat IBKI in staat is op deze ontwikkelingen in te spelen.

IBKI heeft oog voor nieuwe ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de taakuitvoering door IBKI (of het takenpakket van IBKI). Via diverse overleggremia en overleggen bereiken IBKI signalen over ontwikkelingen. Daarbij gaat het dan bijvoorbeeld om ontwikkelingen in de *automotive sector* (zowel voor WRM als APK), veranderingen in Europese wet- en regelgeving (met name APK) en ontwikkelingen in de arbeidsmarkt (zowel WRM als APK).

Voor wat betreft een eventuele taakuitbreiding als gevolg van het advies Roemer constateren we dat het te verwachten valt dat IBKI een taakuitbreiding aan kan. IBKI is weliswaar een relatief klein zbo als het gaat om het aantal fte's en de omzet, maar tegelijkertijd is IBKI onderdeel van een grote organisatie (de Stichting VAM) waarmee ook organisatorische voorzieningen zoals HR en ICT worden gedeeld. Daardoor is het accommoderen van groei naar verwachting goed op te vangen.

Ook heeft IBKI oog voor risico's en anticipeert daarop. De drie risico's die IBKI zelf signaleert als belangrijkste risico's zijn krapte op de arbeidsmarkt, juridisering van de maatschappij en afnemende vraag naar examens.

7.1. Nieuwe ontwikkelingen

De volgende ontwikkelingen zijn genoemd die voor APK van invloed (kunnen) gaan zijn:

- Ontwikkelingen in de *automotive sector*, waaronder andere aandrijving (elektrisch en waterstof) en steeds meer digitale systemen in auto's. Hierdoor zullen nieuwe (en wellicht ook meer ingewikkelde) systemen onderdeel gaan worden van de APK-keurmeesters examens. Tegelijkertijd kan dit ook verlichting bieden, omdat nieuwe systemen zelf bijvoorbeeld de status kunnen signaleren.
- Ontwikkelingen in Europese wet- en regelgeving. Dit kan resulteren in aanvullende eisen voor APK-keurmeesters.
- Ontwikkelingen in de populariteit van het vak van APK-keurmeester (en daarmee de hoeveelheid keurmeesters). Die populariteit staat onder druk, met mogelijke gevolgen voor de sector.

Voor WRM geldt dat de volgende ontwikkelingen zijn benoemd:

- Verreweg de belangrijkste ontwikkeling is de uitwerking en implementatie van het advies Roemer. Daar zullen we in paragraaf 7.2. uitgebreider op ingaan.
- Ontwikkelingen in de *automotive sector* zullen ook voor WRM van toepassing zijn: de toename van automatische systemen in auto's roept vragen op over wat nog wel / en niet van (aankomende) chauffeurs mag worden verwacht, bijvoorbeeld qua voertuigkennis.

Voorts benoemt IBKI dat voor de organisatie naast de afnemende vraag aan examens (zie hierboven) ook krapte op de arbeidsmarkt en 'juridisering van de maatschappij' risico's zijn. De eerste zorgt ervoor dat het moeilijker is goed personeel te vinden, de tweede dat de werklast en de kosten bij IBKI toenemen.

7.2. Advies Roemer

In 2021 heeft de heer Roemer een advies opgesteld over de kwaliteitsverbetering van de rijschoolbranche 'Van rijles naar rijonderwijs Advies Verbetering Autorijschoolbranche'.[36]

Het advies stelt een fundamentele verandering voor: het huidige examengestuurde systeem uitbreiden met sturing op de kwaliteit van de rijopleiding (rijscholen), en in het verlengde daarvan sturing op de kwaliteit van examens (CBR), rijinstructeursopleiding (opleidingsinstituten) en de -examinering (IBKI). Roemer geeft aan dat hiervoor een institutionele ingreep nodig is: het oprichten van de Curriculumcommissie Autorijonderwijs (CCA). Verder stelt Roemer nog 18 aanvullende maatregelen voor. Eén daarvan is dat IBKI en de CCA bevoegdheden krijgen om op te kunnen treden tegen slecht functionerende rijinstructeurs.

Het is niet binnen de scope van deze evaluatie om de inhoud en opvolging van het advies Roemer *zelf* te evalueren. Momenteel wordt in diverse gremia overleg gevoerd over de uitwerking van het advies Roemer. Naar alle waarschijnlijkheid resulteert de uitwerking van het advies erin dat IBKI er taken bij zal gaan krijgen.

[36] Zie: www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/04/14/bijlage-1-van-rijles-naar-rijonderwijs-advies-verbeteren-autorijscholenbranche.

Bijlage 1: Overzicht geïnterviewde organisaties

In onderstaande tabel vindt u de organisaties die voor deze evaluatie zijn geïnterviewd. KWINK groep heeft zelf kunnen bepalen met welke organisaties zij gesprekken wilde voeren. Per gesprek hebben vaak meerdere gesprekspartners deelgenomen. Selectie van gesprekspartners heeft soms op basis van beschikbaarheid plaatsgevonden: zo hebben we bijvoorbeeld alle APK-opleiders uitgenodigd voor één gesprek en hebben we uiteindelijk het gesprek gevoerd met de organisaties die op het meest geschikte moment beschikbaar waren.

Nr.	Gesprekken
1.	Verenigingen opleidingsinstituten WRM
2.	Rijschoolverenigingen
3.	Expertorganisaties WRM (CBR, OTCRij, Politieacademie)
4.	Stichting Overlegorgaan APK
5.	Opleiders APK (*behalve Innovam)*
6.	Innovam *(APK-opleider)*
7.	De RDW
8.	Bezwarencommissie WRM
9.	Bezwarencommissie APK
10.	Rijksgecommitteerden (WRM)
11.	Gecommitteerden RDW
12.	IenW: opdrachtgevers
13.	IenW: eigenaar
14.	IBKI: thema algemeen, governance en inrichting en aansturing
15.	IBKI: thema interne organisatie, bedrijfsvoering, HR en financiën
16.	IBKI: kwaliteitscoördinator
17.	IBKI: examinatoren APK en WRM
18.	IBKI: Voorzitter Raad van Commissarissen Stichting VAM

Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955
info@kwinkgroep.nl
www.kwinkgroep.nl

KWINK GROEP

EXAMINERING EN
CERTIFICERING voor de
MOBILITEITSBRANCHE

Structuurbaan 2
Postbus 2360
3430 DV Nieuwegein
T 030 6087766
E info@ibki.nl
I www.ibki.nl
KvK 30117631
IBAN NL29INGB0670892335

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
t.a.v.
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Betreft	Ons kenmerk	Datum
Bestuurlijke reactie IBKI op evaluatierapport KWINK groep	IBKI/HRU 23.044	8 november 2023

Geachte mevrouw

De afgelopen maanden heeft de KWINK groep op grondige en zorgvuldige wijze de uitvoering van de wettelijke examentaken door IBKI – examinering van rijinstructeurs, APK-keurmeesters, tachograaftechnici en LPG-technici - in de periode 2018-2022 geëvalueerd. De onderzoekers hebben alle relevante beleidsdocumenten geraadpleegd, ons tijdens een werkbezoek uitvoerig bevraagd, met verschillende medewerkers van IBKI gesproken en tenslotte een grote groep stakeholders - van brancheorganisaties tot opleiders, van rijksgecommitteerden tot bezwarencommissies – geïnterviewd.

Zoals artikel 39 van de Kaderwet ZBO's voorschrijft, heeft de KWINK groep zich geconcentreerd op de beoordeling van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het functioneren van IBKI als zelfstandig bestuursorgaan. De onderzoekers concluderen dat IBKI haar werk niet alleen doeltreffend uitvoert en daarmee een bijdrage levert aan de verkeersveiligheid, maar ook dat we dat doelmatig doen. Dat laatste leidt de KWINK groep vooral af uit onze tariefontwikkeling: "We constateren dat in de evaluatieperiode de tarieven in absolute zin gelijk zijn gebleven of zelfs zijn gedaald. Ten opzichte van 2015 zijn zelfs zowel de APK-tarieven als de WRM-tarieven gedaald, ondanks inflatie in deze periode (en die met name de afgelopen jaren relatief hoog was)."

Het zal u niet verrassen, dat we met instemming en met trots kennis hebben genomen van de onderzoeksresultaten. Trots vooral op onze examenontwikkelaars, -begeleiders, -organisatoren, -planners en klantcontactmedewerkers die onze examentaken uitvoeren.

De KWINK groep doet niettemin een aantal aanbevelingen, omdat, zoals de onderzoekers schrijven: "….er op diverse onderdelen nog verbeterpotentieel is en doorontwikkeling mogelijk is". Een aantal aanbevelingen heeft betrekking op het ministerie als opdrachtgever en als eigenaar. Die laten we hier buiten beschouwing. We beperken ons tot de opmerking dat IBKI zich in die aanbevelingen kan vinden.

Graag geven wij u hier onze reflectie op de aanbevelingen aan IBKI.

Snelheid en wachttijden
De KWINK groep merkt op dat er geen kritische signalen zijn over de snelheid en wachttijden bij IBKI, maar adviseert niettemin om over de snelheid en wachttijden te rapporteren (aanbeveling 2a). IBKI is daartoe bereid. We hanteren een norm voor de wachttijd van zes tot maximaal acht weken. Die houden wij scherp in de gaten en is feitelijk altijd op orde (en was dat ook snel weer na corona-lockdowns!). IBKI plant zes maanden vooruit, monitort permanent of er voldoende examencapaciteit beschikbaar is en maakt extra capaciteit beschikbaar wanneer dit nodig blijkt te zijn.

Rapporteren over bezwaren en beroepen
De KWINK groep constateert dat het aantal klachten, bezwaren en beroepen laag is in vergelijking met het aantal afgenomen examens en beoordeelt de manier waarop IBKI hiermee omgaat als positief. Zij ziet wel graag dat wij in ons jaarverslag op dezelfde manier voor APK als nu voor WRM rapporteren (aanbeveling 2b).

IBKI zal deze aanbeveling opvolgen.

Signalen van gecommitteerden
De KWINK groep constateert dat de gecommitteerden van de RDW – die toezicht houden op de uitvoering van de APK-examens – over het algemeen positief oordelen over IBKI. Zij signaleerden in de evaluatieperiode enkele zaken die aandacht behoefden. IBKI heeft in het onderzoek toegelicht hoe aan deze signalen opvolging is gegeven. De onderzoekers merken op dat we in jaarverslagen hier niet over rapporteren en bevelen aan om dat voortaan wel te doen (aanbeveling 2c).

IBKI zal deze aanbeveling opvolgen.

Examenopgavecommissie voor APK-examens
De KWINK groep constateert dat stakeholders "nagenoeg unaniem zeer positief zijn" over verschillende aspecten in het functioneren van IBKI, zoals de inhoudelijke expertise en de professionaliteit van de organisatie, maar dat er tegelijkertijd kritiek is op de inhoud en de totstandkoming van de examens. De onderzoekers merken op dat IBKI de kritiek kan pareren en op gegronde kritiek kan reflecteren en daarop acteren, maar adviseert niettemin om voor APK, naar voorbeeld van de WRM, een examenopgavecommissie in te richten (aanbeveling 3).

IBKI is sceptisch over deze aanbeveling. We hebben inderdaad een examenopgavecommissie voor de WRM-examens, maar we staan daarin geen opleiders meer toe, omdat in het verleden in de branche regelmatig werd gesuggereerd dat opleiders misbruik maakten van informatie die in deze commissie werd gedeeld. De vraag is ook of kritiek van opleiders met de instelling van een examenopgavecommissie wordt weggenomen. IBKI acht het kansrijker om opleiders meer bij de totstandkoming en inhoud van examens te betrekken door het bestaande overleg met APK-opleiders te intensiveren en daar ook de RDW nadrukkelijk bij te betrekken.

Indien we, alles afwegende, alsnog besluiten voor de APK een examenopgavecommissie in te stellen, zal IBKI ook tot deze commissie geen opleiders toelaten.

Coulance bij ziekte
De KWINK groep beveelt aan om meer coulant te zijn ("via gedeeltelijke restitutie") ten aanzien van kandidaten die een examen niet kunnen bijwonen als gevolg van bijvoorbeeld ziekte (aanbeveling 3).

We zijn ons er terdege van bewust dat een rechtlijnige opstelling in geval van ziekte als hardvochtig kan worden ervaren. Een soepeler houding stuit echter op een aantal praktische bezwaren. IBKI kan en mag niet op ziekte controleren. Belangrijker nog: we voegen dan een fraudegevoelig element toe aan onze bedrijfsvoering. Bovendien dreigt altijd willekeur. We hebben niettemin besloten om onze inschrijfvoorwaarden kritisch te bekijken en welwillend te onderzoeken of we in uitzonderlijke, welomschreven situaties ruimte voor coulance kunnen creëren.

Lerend vermogen
De KWINK groep oordeelt positief over het lerend vermogen van IBKI. Tegelijkertijd rapporteren de onderzoekers dat stakeholders graag zien dat IBKI transparanter omgaat met "input en signalen". De KWINK groep adviseert om met stakeholders na te gaan welke behoeften zij hebben aan terugkoppeling en hier indien mogelijk opvolging aan te geven (aanbeveling 4).

Wij merken op het in algemene zin lastig te vinden te acteren op "input en signalen". Bereiken signalen ons echter op een gestructureerde en gespecificeerde manier, bijvoorbeeld via de Adviesraad WRM of het Overlegorgaan APK, dan worden die binnen onze organisatie gedeeld en indien mogelijk opgevolgd. Terugkoppeling vindt dan ook weer via genoemde gremia plaats.

Dit neemt niet weg dat IBKI ook op- en aanmerkingen en suggesties van individuele APK-keurmeesters en rijinstructeurs zorgvuldig bekijkt en indien mogelijk opvolgt. Die bereiken ons in de regel via het evaluatieformulier dat alle (kandidaat-)keurmeesters en (kandidaat-)rijinstructeurs na afloop van een examen krijgen toegestuurd.

Belangrijke informatie over onze dienstverlening – denk aan wijzigingen in examens of aanpassingen van tarieven – communiceren we breed. Dat doen we dan via nieuwsbrieven, berichten op de IBKI-website en persberichten aan de vakmedia.

Functioneren van de driehoek
De KWINK groep rapporteert dat zowel IBKI als het ministerie tevreden zijn over het functioneren van de driehoek. De onderzoekers constateren dat de rolinvulling van opdrachtnemer (IBKI), opdrachtgever (ministerie) en eigenaar (ministerie) sinds de vorige evaluatie is geprofessionaliseerd. Dat schrijft de KWINK groep vooral toe aan de introductie van een formele overlegstructuur. Toch is er volgens de onderzoekers "in elke hoek van de driehoek" ruimte voor verbetering. De KWINK groep beveelt IBKI aan om jaarlijks transparant te maken tegen welke knelpunten het in wet- en regelgeving aanloopt (aanbeveling 5).

We merken op dat IBKI weinig knelpunten ervaart die ons in de uitvoering van onze wettelijke taken belemmeren. Wel constateren we dat APK-keurmeesters en rijinstructeurs sommige regels als onnodig bezwarend kunnen ervaren. IBKI brengt dat dan in de contacten met het ministerie ter sprake en/of agendeert dat voor het formele bestuurlijke overleg. Ook de regelmatige uitvragen van het ministerie geven IBKI de gelegenheid om mogelijke knelpunten te adresseren, zoals recent de uitvraag voor de Stand van de Uitvoering. IBKI zal hier voortaan ook in haar jaarverslag over rapporteren.

Onderdeel van Innovam
De KWINK groep vraagt ook aandacht voor de relatie tussen IBKI en de andere bedrijfsonderdelen van Innovam. We nemen de aanbevelingen die hierop betrekking hebben, zoals proactief het gesprek voeren met APK-opleiders, ter harte en zullen die oppakken (aanbeveling 1).

We merken hierbij op dat IBKI zich gelukkig prijst onderdeel te zijn van een robuust, professioneel branche-instituut - 75 jaar geleden door BOVAG opgericht - dat ondernemers en medewerkers in de mobiliteitsbranche met een breed pakket aan diensten ondersteunt en vanuit zijn opdracht ook bijdraagt aan de kwaliteit van het beroepsonderwijs in Nederland. Verkeersveiligheid en duurzaamheid zijn daarbij voor IBKI en de andere organisatieonderdelen belangrijke gemeenschappelijke thema's, waarop zo veel mogelijk wordt samengewerkt. IBKI maakt daarbij dankbaar gebruik van het grote netwerk dat Innovam heeft onder auto- en tweewielerfabrikanten, importeurs en retailbedrijven.

Eén kritische noot bij het onderzoek
Wij begonnen onze reactie op het evaluatierapport met de opmerking dat de KWINK groep het onderzoek grondig en zorgvuldig heeft uitgevoerd. Toch permitteren wij ons één kritische noot. Onzes inziens rapporteert de KWINK groep soms onevenwichtig over kritische opmerkingen die stakeholders hebben gemaakt over specifieke onderdelen van het functioneren van IBKI. De onderzoekers hebben weliswaar met een brede groep stakeholders gesproken, maar dat waren er onvermijdelijk per 'subgroep' slechts één of enkele. Door kritische opmerkingen slechts neutraal in het rapport te registreren, niet bij een grotere subgroep te valideren en in sommige gevallen de repliek van IBKI slechts mondjesmaat op te nemen, ontstaat al snel de indruk dat zaken niet op orde zijn. Dat betreuren wij en kan ten onrechte afbreuk doen aan de positieve conclusies van het evaluatierapport.

Tot slot
We zijn reeds met het ministerie in gesprek over een bij onze organisatie passende implementatie van de aanbevelingen. We zien met vertrouwen de officiële reactie van de minister op het evaluatierapport tegemoet.

Met vriendelijke groet,

directeur

Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

TER BESLISSING

Datum
20 november 2023

Onze referentie
IENW/BSK-2023/338953

Opgesteld door
Bestuurskern
Financiën en Integrale
Bedrijfsvoering
Directie Eigenaarsadvisering

Beslistermijn
30-11-2023

Bijlage(n)
4

Aan Minister via pSG

nota

Aanbieding wettelijke evaluatie IBKI 2018-2022

Aanleiding
Bijgaand treft u de conceptbrief voor de aanbieding van de wettelijke evaluatie van IBKI over de periode 2018-2022 aan de Eerste en Tweede Kamer aan. In de brief wordt ingegaan op de aanleiding voor de evaluatie, de belangrijkste aanbevelingen en uw reactie daarop. De brief is ambtelijk afgestemd met IBKI en is opgesteld in samenspraak met de directie wegen en verkeersveiligheid van DGMo.

Geadviseerd besluit
1. In te stemmen met de inhoud van de brief;
2. Akkoord te gaan met het verzenden van de twee aparte brieven aan de Eerste en Tweede Kamer;
3. Indien u akkoord bent met de inhoud van de brieven, deze te ondertekenen (apart voor EK en TK).

Kernpunten
Naar aanleiding van de Kaderwet ZBO's (artikel 39) is afgelopen jaar de doelmatigheid en doeltreffendheid van IBKI over de periode 2018-2022 onderzocht. IBKI is de organisatie die voor het ministerie de examinering van rijinstructeurs (Wet rijonderricht motorrijtuigen) en de examinering van APK-keurmeesters, Tachograaf-technici en LPG-technici (Wegenverkeerswet) uitvoert. De evaluatie is uitgevoerd door de KWINK groep.

De evaluatie is positief en concludeert dat IBKI doeltreffend en doelmatig opereert en daarmee een bijdrage levert aan de verkeersveiligheid van Nederland. Wel heeft KWINK een aantal aanbevelingen geformuleerd om de dienstverlening van IBKI naar een nog hoger niveau te tillen. Een aantal van deze aanbevelingen is gericht op IBKI, een aantal op het ministerie. Het grootste deel van de aanbevelingen zal worden opgevolgd, hierover gaat het ministerie komende tijd met IBKI in gesprek.

In beide brieven wordt ingegaan op de conclusies en aanbevelingen van de KWINK groep, waarbij is aangeven hoe wij hier invulling aan geven. Met de brieven zal ook de bestuurlijke reactie van IBKI op de evaluatie mee gestuurd worden.

Krachtenveld

De wettelijke evaluatie is onafhankelijk uitgevoerd door KWINK groep. De begeleiding van de evaluatie is uitgevoerd door het ministerie, in nauw contact met IBKI. Het IBKI heeft op verzoek van het ministerie een reactie geschreven op haar beeld van de evaluatie.

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1	Eerste Kamer aanbiedingsbrief wettelijke evaluatie IBKI 2018-2022	
2	Tweede Kamer aanbiedingsbrief wettelijke evaluatie IBKI 2018-2022	
3	Rapportage Wettelijke evaluatie IBKI 2018-2022	
4	Bestuurlijke reactie IBKI op wettelijke evaluatie 2018-2022	

Datum
20 november 2023

Onze referentie
IENW/BSK-2023/338953

Opgesteld door
Bestuurskern
Financiën en Integrale Bedrijfsvoering
Directie Eigenaarsadvisering

Aan
Minister via pSG

Bijlage(n)
4